SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-Sarja N:o 113

Erkki J. Hollo

PILAAMISKIELLON SISÄLTÖ VESILAIN MUKAAN

Mit deutscher Zusammenfassung

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-Sarja N:o 113

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-Sarja N:o 113

ERKKI J. HOLLO

PILAAMISKIELLON SISÄLTÖ VESILAIN MUKAAN

Der Inhalt der Gewässerschutzklausel im finnischen Wassergesetz

Mit deutscher Zusammenfassung

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

PILAAMISKIELLON SISÄLTÖ VESILAIN MUKAAN

KIRJOITTANUT
ERKKI J. HOLLO
Oikeustieteen lisensiaatti

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
Oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Porthanian luentosalissa III
lauantaina syyskuun 25. päivänä 1976 kello 10.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1976. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-52-X (nid.)
ISBN 951-9068-53-8 (sid.)
ISBN 978-951-855-580-6 (PDF)

ISSN 0356-7206 (painettu)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

Vanhemmilleni

ALKUSANAT

Viimeksi kuluneiden vuosien aikana vesioikeuden alalla on ilmennyt paitsi uusia käytännön ongelmia myös runsaasti uusia oikeudellisia ratkaisuja. Allekirjoittaneen kiinnostus aihetta kohtaan ei alunperin johtunut niinkään vesiensuojelun ajankohtaisuudesta, vaan uuden vesioikeudellisen tutkimuksen puutteesta yleensä. Metodisille seikoille on sen vuoksi ollut annettava aiheeseen nähden ehkä tavanomaista suurempi merkitys. Alussa mainituista tekijöistä taas johtuu, että tutkimuksen aihe on osoittautunut varsin epäkiitolliseksi käsitellä: sisältöä on jatkuvasti ollut rajattava ja painotusta muutettava.

Tutkimuksen kestäessä professori *Veikko O. Hyvönen* on myönteisellä suhtautumisellaan eri tavoin edistänyt sen valmistumista. Hän ja oikeusneuvos *E. J. Manner* ovat Helsingin yliopiston Oikeustieteellisen tiedekunnan määräämінä esitarkastajina tutustuneet käsikirjoitukseen ja tehneet monia hyödyllisiä huomautuksia. Hallintoneuvos *Veli-Heikki Eronen* on keskusteluin tukenut työskentelyä ja professori *Kaarle Makkonen* on osoittanut jatkuvaa kiinnostusta tutkimustapahtumaa kohtaan. Merkittävä on ollut työn kannalta yksityisoikeuden laitoksella syntynyt myönteinen henkinen ilmapiiri, mistä kiitos kuuluu etenkin professoreille *Matti Ylöstalolle* ja *Simo Zittingille*. Keskusteluissa ja haastatteluissa monet työtoverit ja viranomaisten edustajat ovat omalta osaltaan antaneet virikkeitä. Kenenkään myönteistä asennetta unohtamatta tekee mieli mainita erityisesti oikeustieteen sekä maatalous- ja metsätieteiden kandidaatti *Pekka Vihervuoren* kanssa vietetyt todella lukemattomat ja tutkimusaihetta laajempiakin näköaloja avanneet juttutuokiot, joiden merkitys allekirjoittaneen tutkijaninnon säilymisen kannalta on ollut olennainen. Pyydän lausua heille kaikille parhaan kiitokseni.

Allekirjoittanut on saanut tutkimusta varten kahdesti apurahan *Osuuspankkijärjestöjen Kyösti Haatajan Säätiöltä* ja *Suomen Kulttuurirahastolta*. Toista vuotta on ollut käytettävissäni *Valtion yhteiskuntatieteellisen toimikunnan* tutkimusassistentin toimi. *Euroopan Neuvosto* ja

Deutscher Akademischer Austauschdienst ovat mahdollistaneet oleskelun Ranskassa ja Saksan Liittotasavallassa. Olen yhteisöille kiitollinen niiden antamasta tuesta ja *Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle* tutkimuksen ottamisesta sen julkaisusarjaan.

Kiitokseni kuuluvat vielä niille henkilöille, jotka ovat avustaneet työn puhtaaksikirjoittamisessa ja sen painoasuun saattamiseen liittyvissä tehtävissä. Ajattelen tällöin muiden ohella maa- ja vesioikeuden parissa työskenteleviä työtovereitani oikeustieteen kandidaatteja *Miikka Pälloa* ja *Matti V. Repoa*. Kotiväkeäni kiitän ymmärtämyksestä ja kärsivällisyydestä.

Helsingissä heinäkuussa 1976

Erkki J. Hollo

SISÄLLYS

Lyhenteitä XV
Kirjallisuusluettelo XVIII
Säädösluettelo XXXV

I LUKU

A. Johdanto

1. Tutkimustehtävän tausta 1
2. Vesien pilaamiskiellosta vesioikeudellisen tutkimuksen systemointiperusteena 7
3. Vertailevista näkökohdista vesiensuojelussa 9
4. Tutkimusaiheen käsittelyn rajaus 13

B. Pilaantumisilmiöiden taustaa

1. Yleistä pilaantumiseen johtavista tekijöistä 14
   1.1. Sieto ja puhdistumiskyky 14
   1.2. Pilaamistekijöistä 15
2. Pilaantumisen käsitteen sisällöstä 21
   2.1. Empiriaa 21
   2.2. Sanastollista täsmennystä 22
3. Pilaamiskiellosta oikeusnormina 26
   3.1. Yleistä 26
   3.2. Vesioikeudellisen suojelunormin rakenteesta 27
4. Vesistöpoliittisesta näkökohdasta 32
5. Muita pilaantumista määrääviä tekijöitä 35

C. Pilaamiskiellon tarkoittaman vaikutuksen kohde

1. Vesien käsitteestä 40
2. Vesistön käsite lainsäädännössä 41

D. Vesien käyttömuotojen suhteesta

1. Yleistä 48
2. Vesien pilaamiskiellon suojelueduista 53

II LUKU

Vesien pilaamiskiellon historiallisesta kehityksestä Suomessa
1. Vesioikeuslakia (VOL) edeltävät vaiheet 61
2. Vesioikeuslaki 1902 65
3. Vesilain (VL) pilaamiskiellon historiallisista perusteista 67

III LUKU

Vesien pilaantumista aiheuttava subjekti
1. Yleistä 71
2. Vesialueen omistajan asemasta pilaamiskiellon kannalta 72
2.1. Pääperiaatteet 72
2.2. Pilaamiskiellon vaikutus 76
2.3. Omistuksen sidonnaisuudesta 79
3. Immissioajattelusta 81
3.1. Yleistä 81
3.2. Oikeussystemaattinen rakenne 83
3.3. Merkitys pilaamiskiellon kannalta 86

IV LUKU

A. Vesistön pilaamiskiellon rakenne
1. Vesistön pilaantumista aiheuttavan toiminnan muotoilu lainsäädännössä 91
2. Pilaantumisen käsitteen tulkintaa 92
3. Päästämistoimenpide 96
4. Pilaantumista aiheuttavan päästämisen haitallisuus 99

B. Pilaamiskiellon alueellisesta ulottuvuudesta
1. Vesistö 104
2. Pienet vedet 104
3. Meri 106
4. Pohjavesi 109

C. Vesien pilaamiskiellon konkretisoinnista
1. Lähtökohta 112
2. Suomen konkretisointijärjestelmä 113
2.1. Konkretisointivaltuus 113
2.2. Aineellinen konkretisointioikeus 114
3. Yleissuunnittelusta 117

V LUKU

A. Pilaamiskiellon toteuttamistavoista
1. Yleistä 121
2. Aluekohtaiset yleiskiellot 123

2.1. Rakenne 123
2.2. VL 1:21.1:ssä tarkoitettu pilaamiskiellon lievennys 124
2.3. Vesistön pilaamiskieltoa ankarammat määräykset 127
2.4. Pohjaveden pilaamiskieltoa lievemmät määräykset 132
3. Vesistöllisesti tarpeellinen aineiden päästäminen veteen 132
4. Pilaamiskieltoon rinnastettavat erityisjärjestelyt 135

B. Vesien pilaamiskiellon toteuttamista palvelevan säätelynormin rakenne
1. Peruseroavuudet 138
2. Vain toiminnan luonteeseen perustuvat säätelynormistot 139
3. Luvanhakuvelvollisuuden määräytyminen pilaantumisvaikutuksen perusteella 141
4. Yleisvaarallisten laitosten asemasta 143

C. Vesien käytöstä jätevesien johtamiseen pilaamiskiellon kannalta
1. Läheisyyden luonne 145
2. Jäteveden määrityksestä 146
3. Jäteveden johtamisen haittavaikutusten rajoittamisesta 148
4. Jäteveden johtaminen ojaan 151
4.1. Jäteveden johtaminen ojaan lupaa tarvitsematta 151
4.2. Jäteveden johtaminen ojaan viranomaisen luvalla 154
5. Viemäröintisäännöstön suhteesta pilaamiskieltoon 157
5.1. Yleiset näkökohdat 157
5.2. VL:n järjestelmästä vesiensuojelulliselta kannalta (vesiuoman määrääminen viemäriksi) 160
6. Yleiskäytön vaikutuksesta pilaamiskiellon suojeluetuihin 163
6.1. Suuri yleiskäyttö 164
6.2. Vesistössä kulkeminen 166
6.3. Uitto 170
6.4. Pieni yleiskäyttö 171
6.5. Faktinen käyttö 175

D. Vesistönormit
1. Vesistönormin merkityksestä pilaamiskiellon toteuttamisessa 180
2. Vesien laatuluokituksesta 181
3. Vakioarvot 182
4. Jätevesimaksusta vesistönormien kannalta 186

VI LUKU

A. Muut yleiset vesien pilaamiskiellot 189

B. Eräiden muiden maiden järjestelyistä 193
1. Johdatusta 193
2. Eri maiden järjestelmien esittely 194
2.1. Ruotsi 194

2.2. Norja ... 200
2.3. Tanska ... 202
2.4. Iso-Britannia ... 207
2.5. Saksan Liittotasavalta ... 211
2.6. Saksan Demokraattinen Tasavalta ... 216
2.7. Itävalta ... 219
2.8. Sveitsi ... 222
2.9. Ranska ... 225
2.10. Neuvostoliitto ... 231
2.11. Puola ... 237
3. Lopputoteamus ... 238

VII LUKU

A. Luvanhakuvelvollisuuden rakenteesta
1. Yleistä luvanhakuvelvollisuudesta ... 240
2. Luvantarpeen määräytymisestä Suomen lain mukaan ... 242
3. Luvantarpeen vesistöpoliittisesta funktiosta ... 249
4. Lupajärjestelmän täydentimet ... 252
5. Ennakkoilmoitusvelvolliset ... 255

B. Pilaamiskiellosta poikkeamiseen annettava lupa
1. Lupapäätöksen sijainnin määrityksestä ... 257
2. Pilaavaan toimenpiteeseen ryhtymistä tarkoittavan luvan suhteesta muuhun vesistöä koskevaan päätöksentekoon ... 266

VIII LUKU

A. Pilaamiseen annettavan luvan hakemisesta
1. Luvan hakijasta ... 272
2. Hakemusvaltuudesta ... 275
3. Suunnitelma ... 280
4. Pilaamislupahakemusten vuorovaikutuksesta ... 281
4.1. Tilanteiden kartoitus ... 281
4.2. Asiallinen hakemuskollisio ... 281
4.3. Muodollinen hakemuskollisio ... 282
5. Hakemuksen tiedottamisesta ... 284
5.1. Menettelytavat ... 284
5.2. Asianosainen ... 286
5.3. Katselmustoimituksesta ... 291
5.4. Puhevallan valvomisjärjestyksestä ... 295

B. Luvan myöntämisedellytykset
1. Lupaharkinnan periaatteelliset lähtökohdat ... 297
2. Sijoituskysymys ... 302
3. Lupa-asioiden käsittelyssä noudatettavat edellytykset ... 308

3.1. Ehdottomat luvan myöntämisen esteet 308
3.2. Suhteelliset luvanmyöntämisedellytykset 317

C. Lupavelvoitteet
1. Yleistä 320
2. Toimenpide- ja laitevelvoitteiden luonteesta 324
3. Tuotantoluvut 329
4. Vesiä koskevat lupaehdot 331
4.1. Tavoitteet 331
4.2. Puhdistuslaitevelvoite 336
4.3. Haittavaikutusten vähentämisvelvoitteet 338
5. Velvoitetarkkailusta 343
6. Vesiensuojelumaksusta 353
6.1. Vesiensuojelumaksun määräämisen perusteena olevasta edusta, kun luvansaaja vapautuu suorittamasta toimenpiteitä 353
6.2. Muu hyötyminen 356
6.3. Vesiensuojelumaksun määräämisestä 357
7. Korvausvelvollisuudesta johtuvat toimenpide- ja laitevelvoitteet .. 361
7.1. Yleistä 361
7.2. Luontoisvelvoite 361
7.3. Sijaisvelvoite 364
8. Ainemäärityksistä lupanormeina 368

D. Lupapäätöksen kesto
1. Keston rajaaminen 383
2. Määräaikaisen lupapäätöksen tai sen ehdon pidentäminen 388
2.1. Tapaukset 388
2.2. Hallinnollisen viranomaisen suorittama määräajan pidennys .. 389
2.3. Lupapäätöksen vähäinen muuttaminen 393
2.4. Lupapäätöksen ja sen velvoitteen lieventäminen tai keston pidentäminen eräissä muissa tapauksissa 394

E. Pilaamisluvan oikeusvaikutusten voimaantulosta
1. Pilaamisluvan lainvoimasta ja oikeusvoimasta 397
2. Osittaisesta ja rajoitetusta oikeusvoimasta 402
3. Oikeus pilaamisluvan tarkoittaman toiminnan aloittamiseen 407

F. Käyttöoikeudesta 415

G. Pilaamisluvan ja sen ehdon pysyvyydestä sivullisrelaatiossa
1. Permutaatioklausuuli (10:25) 420
2. Lupavelvoitteiden ehdollisuudesta 426

H. Uuden lain tai rinnakkaisen lainsäädännön vaikutus 435

IX LUKU

Luvanvaraiseen pilaavaan toimintaan liittyvä korvausvastuu
1. Yritysvastuun ympäristöllisistä ulottuvuuksista 439
2. Vesioikeudellisen korvausvastuun perusteista Suomen oikeudessa .. 441

3. Pilaavaan toimintaan liittyvän korvausvastuun menettelyllisestä rakenteesta 450
4. Luvanvaraisen yrityksen korvattava vahinko 452
4.1. Rajanvetoa 453
4.2. Korvattavan edunmenetyksen lajeista 457
4.2.1. Yleistä 457
4.2.2. Lunastus- ja käyttöoikeudet 459
4.2.3. Omistajalle kuuluvat edut 460
4.2.4. Muille oikeudenhaltijoille kuuluvat edut 464
4.2.5. Muista korvattavista etuuksista 466
4.3. Kalastusvahingoista 466
4.4. Rantavahingoista 471
4.5. Korvausvelvollisuudesta talousjätevettä johdettaessa 474
5. Vahingon määrän arvioimisesta harkitsemalla 475
6. Korvauskysymyksen ratkaiseminen luvan myöntämisestä riippumatta 478
6.1. Ryhmitys 478
6.2. Kaksivaiheinen menettely 479
6.3. Korvauskysymyksen siirtäminen 481
7. Jälkiperäisestä luvanhakuvelvollisuudesta johtuva korvausvastuu .. 482
8. Korvauslausekkeista 484
8.1. Muotoilun ja sisällön suhteesta 484
8.2. Korvauslausekkeen merkitys, kun korvauskysymystä ei ole tutkittu 486
8.3. Korvauslauseke varsinaisen lupapäätöksen kannalta 488
9. Korvausvelvollisuuden ajallinen rajaaminen lupapäätöksessä 491
10. Korvauskysymyksen ratkaisun siirtämisestä lupamenettelyn yhteyteen 501
11. Korvausvaatimusten käsittelyn kumuloinnista 507
12. Yleisen valvontaviranomaisen puhevallasta korvausasioissa 513
13. Yleisen vahingonkorvauslainsäädännön vaikutuksesta VL:n korvaussäännöksiin 517
13.1. VahKorvL:n soveltamisalasta 517
13.2. VahKorvL:n soveltamisajankohdasta 522

X LUKU

Johtopäätöksiä ja näkökohtia de lege ferenda
1. Pilaamiskieltonormien tulkinnallinen perusta 524
2. Pilaamiskiellon oikeudellisesta merkityksestä ympäristönsuojelussa 530
3. Lupaviranomaisen asemasta 535

Zusammenfassung 538
Oikeustapaushakemisto 553
Asiahakemisto 556

LYHENTEITÄ

1. Aikakauslehdet, vuosikirjat yms.

DL	= Defensor Legis
JFT	= Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
LM	= Lakimies
NJA	= Nytt Juridiskt Arkiv
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OVGE	= Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Lüneburg und Münster
SFS	= Sveriges Författningssamling
SvJT	= Svensk Juristtidning
UfR	= Ugeskrift for Retsvaesen
VT	= Vesitalous
YT	= Ympäristö ja Terveys
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht

2. Viranomaiset, järjestöt yms.

ECE	= Economic Commission for Europe
EEC	= European Economic Community (Euroopan Talousyhteisö)
FAO	= Food and Agriculture Organization
FEG	= Föderation Europäischer Gewässerschutz
GATT	= General Agreement on Tariffs and Trade
HO	= Hovioikeus
IAEA	= International Atomic Energy Agency
ILA	= International Law Association
IMCO	= Inter-governmental Maritime Consultative Organization
InsKo	= Insinöörijärjestöjen Koulutuskeskus
ISVO	= Itä-Suomen vesioikeus
k (kh)	= Kunta (kunnanhallitus)
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KKO	= Korkein oikeus
KN	= Ruotsin konsessiolautakunta (koncessionsnämnd) (päätös)
knh	= Kunnallishallitus
kp (kph)	= Kaupunki (kaupunginhallitus)
kpp (kpph)	= Kauppala (kauppalanhallitus)

kt = Katselmustoimitus
LH = Lääninhallitus
LO = Lääninoikeus
LSVO = Länsi-Suomen vesioikeus
Lvk = Lainvalmistelukunta
M = Ministeriö
MetsäH = Metsähallitus
mlk = Maalaiskunta
MmH = Maanmittaushallitus
MMM = Maa- ja metsätalousministeriö
MtH = Maataloushallitus
MtM = Maatalousministeriö
OECD = Organisation For Economic Co-operation and Development
OMS = WHO; Organisation mondiale de la santé
PSVO = Pohjois-Suomen vesioikeus
rakltk = Rakennuslautakunta
RO = Raastuvanoikeus
SEV = Sovet Ekonomitšeskoi Vzaimopomoštši (Keskinäisen Taloudellisen Avun Neuvosto)
SisM = Sisäasiainministeriö
tltk (thltk) = Terveyslautakunta (terveydenhoitolautakunta)
TTK = Tiedontamisopin ja Täydennyskoulutuksen Keskus
TVH = Tie- ja vesirakennushallitus
UN = United Nations, ks. YK
VH = Vesihallitus
vltk = Vesilautakunta
VN = Valtioneuvosto
VO = Vesioikeus
Vt = Vesistötoimikunta
VYO = Vesiylioikeus
VTT-SITRA = Valtion Tieteelliset Toimikunnat ja Suomen Itsenäisyyden Juhlavuoden 1967 Rahasto
WHO = World Health Organization (Maailman Terveysjärjestö)
YK = Yhdistyneet Kansakunnat

3. Muita lyhenteitä

BHK (BHT) = Biologinen hapenkulutus (hapentarve)
HE = Hallituksen esitys
KM = Komiteanmietintö
lv. = Lainvoimainen
mt. = Mainittu teos
NOU = Norges Offentlige Utredninger
NU = Nordisk Udredningsserie (Pohjoismaiset mietinnöt)
ps = Päätös

SOU = Statens Offentliga Utredningar
SVM = Suuren valiokunnan mietintö
t. = Taltio
TpA = Täytäntöönpanoasetus
vp = Valtiopäivät

Lakien ja asetusten ym. merkinnät ilmenevät säädösluettelosta. Muut lyhennystavat vastaavat vallitsevaa käytäntöä.

Venäjänkielisten sanojen translitteroinnissa on noudatettu opasta *Vahros—Kahla: Venäläisten sanojen translitteroinnista.*

KIRJALLISUUSLUETTELO

1. Teokset, artikkelit ja muut niihin verrattavat esitykset. Tarvittaessa on viittaustapa osoitettu sulkeissa.

Aarnio, Aulis: Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975. (*Aarnio).*

— » — Suomalaisen oikeusteorian kehityspiirteitä. LM 1973 s. 339 ss.

Ahlbom, Carl-Johan: Kan tillståndsproceduren i vattenrättsliga ansökningsmål göras mindre tidskrävande? JFT 1971 s. 379 ss.

— » — Om vattendomstols befogenhet att utdöma ersättning för skada av avloppsvattenutsläpp. JFT 1974 s. 74 ss.

Airaksinen, Kalevi: Jätevesiä koskevista säännöksistä uudessa vesilaissa. VT 1/1961 s. 24 ss.

— » — 1) Uusi vesilainsäädäntö, sen sisältö, rakenne ja johtavat periaatteet sekä sen suhde muuhun lainsäädäntöön. 2) Vahinkoja estävät toimenpiteet ja korvaukset. → *Suomen Teknillinen Seura.*

— » — Vesilainsäädännön liittymäkohdat muuhun lainsäädäntöön. → *Vesiasiat* s. 12 ss.

Aktstycken utgivna av utrikesdepartmentet. Ny serie II: 25. Förenta Nationernas miljökonferens i Stockholm 5—16 juni 1972. Stockholm 1972.

Alanen, Aatos: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1965.

Algreen-Ussing, Tage: Læren om servituter. København 1836.

Amundsen, Olaf: Lov om vasdragsreguleringer av 14 december 1917 (Kommentar). Oslo 1928.

Ancel, Marc: Utilité et méthode du droit comparé. Neuchâtel 1971.

Andersen, Poul: Dansk forvaltningsret. 4. udgave. København 1963.

Andersson, Edward: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Vammala 1970.

Aschehoug, T. H.: Om Retsforholdet mellem Naboeiendomme. Forhandlinger paa Tredie nordiske Juristmøde, Christiania 28.—30. 8. 1878, Bilag I. Christiania 1879.

Aschenberg, Paul-Dieter: Gewässerhaftung. Haftung für Gewässerschäden nach allgemeinem Recht und nach § 22 Wasserhaushaltsgesetz. Diss. Köln. Köln 1967.

Asikainen, Matti: Ydinvoimalaitoksen ympäristövaikutukset. YT 1975 s. 315 ss.

Aubert, Wilhelm: Rättssociologi. Lund 1972.

Becker, Pentti: Ympäristönsuojelu ja limnologia. YT 1975 s. 483 ss.

Bendel, Felix: Probleme des Gewässerschutzes in der Schweiz. Bern 1970.
Bengtsson, Bertil: Allemansrätt och markägarskydd. 2:a upplagan. Stockholm 1966.
— » — Speciell fastighetsrätt. 2:a upplagan. Uppsala 1975.
Bergsten, Per: Svensk rättspraxis. Vattenrätt. SvJT 1959 s. 673 ss.
— » — Svensk rättspraxis. Vattenrätt 1959—1963. SvJT 1964 s. 695 ss.
Bjerkén, Torsten: Expropriationsrätt. Malmö 1974.
Borre, Niels: Miljøbeskyttelsesloven med kommentarer. Haderslev 1973.
Brzeziński, Wacław: Węzłowe zagadnenia legislacyjne ochrony środowiska. Państwo i Prawo, zeszyt 5/1975 s. 3 ss.
Carbonnier, Jean: Sociologie juridique. Paris 1972.
Cervin, Ulf: Mark- och miljörätt. 5. omarb. upplagan. Stockholm 1975.
Crach, Jean-Loic Nicolazo: Les agences financières de bassin. Sens 1973.
Czychowski, Manfred: Die Einleitung von Strassenoberflächenwasser in ein Gewässer. ZfW 3/1972 s. 286 ss.
— » — Gewässerschutz und Ölgefahr. ZfW 1/1967 s. 1 ss.
Dahmén, Erik: Elintilamme hinta. Hämeenlinna 1970.
David, René: Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät I—II. Iisalmi 1970—1973.
Despax, Michel: La pollution des eaux et ses problèmes juridiques. Paris 1968.
Doktar, Åke — Niinimäki, Juhani — Anttila, Risto: Kalavahinkokorvaukset vesiasioissa. VT 2, 5—6/1975 s. 8 ss.
Doran, Ch. F. — Hinz, M. — Mayer-Tasch, P. C.: Umweltschutz — Politik des peripheren Eingriffs. Darmstadt 1974.
Dornheim, Carl: Das Recht der Wasser- und Bodenverbände. Berlin 1960.
ECE (Economic Commission of Europe): Problems of air and water pollution arising in the iron and steel industry. New York 1970.
— » — ECE Symposium on problems relating to environment. New York 1971. *(ECE 1971).*
Ek, C. H.: Utomobligatoriskt skadeståndsansvar vid rättsenlig farlig verksamhet. Helsingfors 1943.
Eklin, Mikko: Oikeusnormin asettaminen yhteiskunnassa. Helsinki 1971.
Ellilä, Tauno: Havaintoja ja näkökohtia Vesilain 1961 korvauksia ja menettelyä koskevien säännösten soveltamisesta. LM 1975 s. 38 ss.
— » — Oikeudenkäynti ja täytäntöönpano. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1965.
— » — Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1970.
— » — Ylimmästä siviilituomiovallasta erikoistuomioistuinten järjestelmässä. LM 1966 s. 449 ss.
— » — — *Ellilä, Reino:* Lausunto (14. 3. 1966) Outokummun kaivoksen jätevesikysymyksistä. Joensuu 1966.
Enäjärvi, Jaakko: Jätevedet ja viemärit. → *Suomen Teknillinen Seura.*
Eronen, Veli-Heikki: Arvostelu teoksesta: Pietilä, Jorma, Vesioikeus. LM 1973 s. 623 ss.
— » — 1) Asianosaiset vesiasioissa. 2) Luvat. → *Suomen Teknillinen seura.*
— » — Katselmustoimitus vesiasiassa. VT 6/1965.
— » — Maisemanhoito hallinnollisena ja oikeudellisena tehtävänä. → *Luonnonhoito* s. 43 ss.

Eronen, Veli-Heikki: Pakkotoimista aiheutuvan menetyksen korvaamisen perusteet pakkolunastuslain, rakennuslain, yleisistä teistä annetun lain ja vesilain säännösten mukaan. → *InsKo* 28—76 n:o XIII.

— » — Toimitusmiesten keskinäisistä suhteista ja jäävikysymyksistä. → *Vesilaki-Luentopäivät 1961.*

— » — Vahingon käsitteestä ja sen arvioimisen oikeudellisista perusteista. → *InsKo 12—68* n:o 1.

— » — Vahingonvastuun oikeudellisista tyypeistä pakkolunastus-, tie- ja vesihankkeissa sekä erityisesti pitäen silmällä vesihankkeisiin liittyvää korvausvastuuta. → *InsKo 12—68* n:o 41.

— » — Vesien käytön kokonaissuunnittelu oikeudellisena kysymyksenä. → *InsKo 21—67* n:o XXII.

— » — 1) Vesien pilaantumisen ehkäisemistä koskevien säännösten soveltamiskysymyksiä. 2) Vesitaloudellisen yrityksen toteuttamiseen liittyvä velvollisuus rajoittaa haittavaikutuksia. 3) Yritysvahingot ja niiden korvaamisen yleiset edellytykset vesilain mukaan. → *Vesiasiat* s. 63 ss., 149 ss.

— » — Vesiensuojelumaksun määräämisperusteista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 134 ss. Vammala 1973.

— » — Vesilautakunnan käsikirja. VT 5/1974 (toinen, täydennetty painos).

— » — Vesituomioistuimista ja eräistä vesiasiain käsittelyssä noudatettavista periaatteista. VT 2/1962 s. 4 s.

Esser, Josef: Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung. Zweite Auflage. München 1969.

Ettala, Hannu: Valvonta ja virka-apu vesiasioissa. → *Vesiasiat* s. 115 ss.

— » — Vesiensuojelumaksu. → *InsKo 12—68* n:o 33.

— » — Vesiensuojelun yleissuunnitelmat. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

— » — Vesihallinnon osuus kalataloudessa. → *Vesipäivät 1973.*

Florén, Gösta: Miljöskyddslagen (med supplement 1971). Stockholm 1969.

Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band — Allgemeiner Teil. 10. neubearbeitete Auflage. München—Berlin 1973.

Fox, Irving K. (ed.): Water Resources Law and Policy in the Soviet Union. Ann Arbor 1971.

Frank, Alfred: Das österreichische Wasserrecht. Wien 1959.

Franke, Peter: Umweltschutz, Verursacherprinzip und Bestandsschutz im Wasserrecht. ZfW 1/1976 s. 195 ss.

Førsund, Finn R.: Environmental pollution and the theory of externalities. Oslo 1972.

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade): Studies in international trade no. 1. Industrial pollution control and international trade. Genève 1971.

Gieseke, Paul: Verunreinigung von Binnengewässern als völkerrechtliches Problem. ZfW 3/1964 s. 113 ss.

— » — Neue westeuropäische Gesetze (und Entwürfe) zur Bekämpfung der Gewässerverunreinigung und die Möglichkeit einer Vereinheitlichung im Rahmen der EWG. ZfW 1/1966 s. 1 ss.

Gieseke, Paul: — Wiedemann, Werner: Wasserhaushaltsgesetz. Kommentar. Zweite, neubearbeitete Auflage. München 1971.

Grönfors, Kurt: Om rättsskydd för skönhetsvärden. JFT 1973 s. 153 ss.

Gässler, Willi: Bundesimmissionsgesetz mit Erläuterungen. Bergisch—Gladbach 1974.

Haataja, Kyösti: Maa- ja vesioikeudellisia tutkielmia. Helsinki 1943. *(Haataja* Tutkielmia)

— » — Maa- ja vesioikeus sekä metsä- ja maatalouslainsäädäntö. Turku 1950.

— » — Vesioikeus I. Vaasa 1951.

— » — Vesioikeus II. Porvoo 1955.

— » — Vesioikeus III. Helsinki 1959.

Hakala, Jouko: Kalastusviranomaisen tehtävät vesiasiain käsittelyssä. → *TTK-473.*

Hakulinen, Y. J.: Velvoiteoikeus I. Yleiset opit. Toinen, laajennettu painos. Helsinki 1965.

Halila, Jouko: Vahingonkorvauksen suuruuden todistelusta. LM 1961 s. 291 ss.

Hartig, Edmund: Das österreichische Wasserrechtsgesetz von 1959. ZfW 2/1966 s. 65 ss.

Haverinen, Aaro: Vesien käytön ja vesiensuojelun yleissuunnittelu. → *Vesiasiat* s. 46 ss.

Heikinheimo, Outi: Kuivatustoimenpiteen vesistövaikutukset. YT 1975 s. 789 ss.

Heinonen, Pertti: Jätevesien vaikutus järvien rehevöittäjänä. Vesientutkimuslaitoksen julkaisuja 5. Helsinki 1972.

— » — Vesiensuojelun ja vesistötutkimuksen perusteita. Helsinki 1974. *(Heinononen* Vesiensuojelu)

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 7., ergänzte Auflage. Karlsruhe 1974.

Hiltunen, Reino: Lainkäyttöongelmia ankarampien määräysten antamista vesioikeuksissa käsiteltäessä. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

— » — Vesiasioista, niitä käsittelevistä viranomaisista ynnä eräistä maanmittausviranomaisten tehtäväkenttää koskettavista vesilain säännöksistä. Maanmittausinsinööri 1/1972 s. 4 ss.

Hinkka, Reino: Miten tehostetaan yleissuunnitelman merkitystä vesiasiain ratkaisussa. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

— » — Päätöksenteko vesituomioistuimissa. → *TTK-473.*

— » — Vesivarainhoito lainkäyttötehtävänä. → *Luonnonhoito* s. 222 ss.

Hofmann, Karl: Die rechtlichen Grundlagen des Naturschutzes und ihre besonderen Probleme im Bau- und Wasserrecht. Zweite, unveränderte Auflage. München 1967.

Hollo, Erkki J.: Die Geltung der Rechtsnorm als Entscheidungsaussage. Oikeustiede-Jurisprudentia VI/1975 s. 285 ss.

— » — Huomioita umpinaisen veden problematiikasta erään oikeustapauksen valossa. DL 1975 s. 68 ss.

— » — Näkökohtia vesilainsäädäntöä tarkistettaessa. LM 1973 s. 496 ss.

— » — Sanktioinnin perusteista ympäristönsuojelussa. DL 1974 s. 142 ss.

Hollo, Erkki J.: Takautuvien korvausten määräämisestä etenkin katselmustoimitusta silmälläpitäen. Vesihallituksen Katselmuspäivät -kurssi 8.—10. 10. 1974 (mon.).

— » — Vesioikeudellisen vahingon korvaamisesta vahingonkorvauslain tultua voimaan. Vesihallituksen Katselmuspäivät -kurssi 8.—10. 10. 1974 (mon.).

— » — Vesistön pilaamiskiellon tulkintakysymyksiä. Vesihallituksen Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssi 17.—19. 4. 1971 (mon.).

— » — Yksinäissäännöstelystä ja sen edellytyksistä vesilain mukaan. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja B 14. Helsinki 1973.

Holmbäck, Åke: Skyldighet vid byggande i vatten att lämna ersättning. Studia Iuridica Upsaliensia 2. Uppsala 1960.

Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969. *(Holopainen)*

— » — Vesihuollon oikeuskysymyksiä. LM 1964 s. 846 ss.

Hooli, Jussi: Vesien käytön suunnittelun nykynäkymiä. VT 1/1976.

Huber, Max: Die Wasserrechte nach dem Entwurf des schweizerischen ZGB. Zürich 1906.

Hugo-Sørensen, A. — Olafsen, B.: Lov om vassdragene (kommentar). Oslo 1951.

Hutchins, Wells A.: Water Rights in the nineteen Western States. Volume 1. Washington D.C. 1971.

Hyvönen, Veikko O.: Asianosaisten määräämistoimista kiinteistötoimituksessa. Vammala 1970.

— » — Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Vammala 1974.

— » — Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta. Vammala 1970.

— » — Omistusoikeuden ydin ja yhteiskunta. LM 1973 s. 150 ss.

Häkkilä, Kauko: Vesiensuojelumaksulla rahoitettava tutkimustoiminta Porin edustan merialueella. YT 1976 s. 411 ss.

Hällfors, Edvard: Grundprinciperna i kommitténs förslag till vattenrättslag. Helsingfors 1939.

Hämeenlinnan seudun vesihuollon ja vesiensuojelun yleissuunnitelma. Tiivistelmä. Hämeenlinna 1972.

Höhmann, H.-H. — Seidenstecher, G. — Vajna Th.: Umweltschutz und ökonomisches System in Osteuropa. Stuttgart 1973.

IAEA (International Atomic Energy Agency): Objectives and Design of Environmental Monitoring Programmes for Radioactive Contaminants. Wien 1975.

Iharvaara, Lassi: Vesistöt kaavoituksessa. → *InsKo 21—67* n:o XX.

Ikkala, A. K.: Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 s. 153 ss.

IMCO (Inter-governmental Maritime Consultative Organization): International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil 1954 (amended 1962, 1969, 1971). London 1971.

InsKo (Insinöörijärjestöjen Koulutuskeskus): Julkaisu 21—67: Vesien käytön kokonaissuunnittelu, osa II. Helsinki 1967.

— » — Julkaisu 12—68: Vahinkojen arvioiminen, osat I ja II. Helsinki 1968.

— » — Julkaisu 37—74: Teollisuuden jätevedet. Helsinki 1974.

— » — Julkaisu 28—76: Kiinteistöjen arviointi. Helsinki 1976.

Jaatinen, Simo: Rakentamisesta vesistöön. → *Vesilaki-Luentopäivät 1961.*

— » — Tämän vuosikymmenen vesiensuojeluohjelma. → *InsKo 37—74* n:o I.

Jatkola, Tapani: Uusi vesilaki I—III. Maalaiskunta 1962.

Johnston, Douglas M.: The international law of fisheries. New Haven 1965.

Jokinen, Ossi: Vesistön yhteistarkkailuista ja niiden hyväksikäytöstä Helsingin vesipiirissä. YT 1976 s. 285 ss.

Jonzon, Sven-Gösta—Delin, Lars: Naturvårdslagen (kommentar). Stockholm 1969.

Kaartotie, Tauno: Kalakannan suojelumaksu. → *InsKo 21—67* n:o 34.

— » — Vesiensuojelu. Espoo 1972.

Kahanpää, Ensio: Hakemus- ja riita-asioiden käsittely. → *Vesiasiat* s. 104 ss.

— » — Kalatalous vesihallinnon kannalta. Vesihallituksen Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssi 17.—19. 4. 1974 (mon.).

Kaiser, P.: Erlaubnis und Bewilligung, Anlagegenehmigung, baurechtliche Genehmigung. ZfW 2/1963 s. 208 ss.

Kajosaari, Eero: Vesiensuojelun tekniikasta. → *Luonnonhoito* s. 199 ss.

— » — Vesiensuojelun tulevaisuuden näkymistä. VT 4/1970 s. 9 ss.

Kalliola, Reino: Luonnon- ja ympäristönsuojelu. → *Luonnonhoito* s. 26 ss.

Kangas, Pekka: Rakennuslainsäädännön ja vesilainsäädännön yhtymäkohdista. VH:n Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssi 17.—19. 4. 1974 (mon.).

Kantanen, Matti: Pohjavesi ja sen suojaus. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

Karimo, Kimmo: Velvoitetarkkailujen rooli vesiensuojelussa. YT 1974 s. 195 ss.

Karlgren, Hjalmar: Skadeståndsrätt. Femte upplagan. Stockholm 1972.

Karmala, Paavo: Vesilain noudattamisen valvonnasta ja valvontakeinoista. Vesihallituksen Vesistöön rakentamisen valvonta -koulutuspäivät 9.—10. 10. 1973.

Kartio, Leena: Eräistä käytäntöä koskevan selvitystyön ongelmista juridisessa tutkimuksessa. LM 1975 s. 836 ss.

Kastari, Paavo: Valtiosääntö ja yhteiskunta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 189 ss. Vammala 1973.

Kasvun rajat. Rooman klubin tutkimussuunnitelmaan liittyvä raportti. 2. painos. Helsinki 1974.

Kekkonen, Into — Vihervuori, Pekka: Vesistöjen velvoitetarkkailu. YT 1974 s. 323 ss.

Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Porvoo 1968.

Kerminen, Sakari: Synteettiset pesuaineet vaahtoavat yhä. YT 1974 s. 777 ss.

Kero, Jukka: Kunnallisten lautakuntien osuus vesiensuojelussa. VT 4/1972 s. 25 s.

— » — Teollisuuden ja kuntien väliset sopimukset jätevesien johtamisessa ja käsittelyssä. VT 2/1976 s. 17 ss.

Kimminich, Otto: Das Recht des Umweltschutzes. 2. verbesserte Auflage. München 1973.

Kivimäki, T. M. — Ylöstalo, Matti: Suomen siviilioikeuden oppikirja. Yleinen osa. Kolmas, uudistettu painos, toimittanut Matti Ylöstalo. Porvoo 1973.

Kleemola, Pauli: Suunnitteluviranomaisten tavoitteet. → *InsKo 37—74* n:o II.

— » — Vesien virkistyskäyttö järvien kunnostuksen tavoitteena ja perusteena. → *Vesipäivät 1974* s. 63 ss.

Kleindienst, Bernhard: Der privatrechtliche Immissionsschutz nach § 906 BGB. Tübingen 1964.

af Klintberg, L.: Om byggande i vatten. Stockholm 1955.

Kolb, Fritz: Die Wasserversorgung und der Gewässerschutz im Bundes- und Landesrecht. Berlin 1960.

Kolbasov, O. S.: Legislation on water use in the USSR. → *Fox* s. 93 ss.

— » — Teoretičeskie osnovy prava pol'zovania vodami v SSSR. Moskva 1972.

— » — Vodnoje zakonodatel'stvo v SSSR. Moskva 1972.

Korhonen, Raili: Kalatalous vesioikeudellisissa ratkaisuissa vahingonkärsijöiden kannalta. → *Vesipäivät 1973* s. 88 ss.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja vesiensuojelun neuvottelukunnan järjestämät vesituomioistuinten ja viranomaisten väliset neuvottelupäivät 24.—25. 11. 1969 (mon). *(KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969)*

Korkeimman hallinto-oikeuden, vesiylioikeuden ja vesioikeuksien neuvottelupäivät 17.—18. 4. 1975. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 4/1975. *(KHO:n ym. neuvottelupäivät 1975)*

Koskiaho, Briitta: Ympäristöpolitiikka I—II. Helsinki 1974.

Krzizek, Friedrich: Kommentar zum Wasserrechtsgesetz. Wien 1962.

Kurvinen, Pekka: Pääasiaratkaisusta hallintoprosessissa. LM 1975 s. 616 ss.

Küchner, Jochen — Wälde, Thomas: Der Zielwert »Null-Verschmutzung» im amerikanischen Gewässerschutz. ZfW 2/1975 s. 69 ss.

Külz, Helmut: Vom japanischen Wasserrecht. ZfW 3/1964 s. 130 ss.

Kyröläinen, Helena: Maatalous ja vesiensuojelu. YT s. 663 ss.

Laaksonen, Reino: Quality of Inland Waters in Finland. Aqua Fennica 1971 s. 47 ss.

Lager, Irma: Eräistä toimivaltasäännöksistä. LM 1974 s. 108 ss.

— » — Osittaisesta lainvoimasta. Oikeustiede-Jurisprudentia VI/1975 s. 37 ss.

— » — Tuomion lainvoiman ja täytäntöönpantavuuden välisistä suhteista. LM 1975 s. 267 ss.

Lammers, Johan G.: International cooperation for the protection of the waters of the Rhine basin against pollution. Netherlands Yearbook of International Law Vol. V/1974 s. 60 ss.

Landeskulturgesetz. Kommentar zum Gesetz über die planmässige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur in der Deutschen Demokratischen Republik vom 14. Mai 1970, herausgegeben von einem Autorenkollektiv. Berlin 1973.

Lang, J. N.: Vesioikeuden luennot. Helsinki 1910.

— » — — *Haataja, Kyösti:* Omistusoikeudesta Suomen vesiin. Porvoo 1932.

Lappalainen, K. Matti: Fosforikuormituksen muuntaminen yhteismitalliseksi BHT-kuormituksen kanssa. YT 1975 s. 741 ss.

Larma, Otto: Rakennuslaki ja -asetus. Toinen, uudistettu painos. Vammala 1976.

Laurila, Eero: Pohjavesivarojen käyttömahdollisuuksien suojaaminen. VT 4/1975 s. 20 ss.

— » — Vesittyykö vesilaki? Suomen Kunnat 1974 s. 1206 ss.

Lehtosalo, Pauli: Vesihallinto ja kalatalous. VT 2/1976 s. 7 ss.

Leskelä, Heino: Näkökohtia vesiensuojeluviranomaisen välittömän toimenpidevallan kehittämisestä. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

Liivala, Mikko: Vesioikeus virka-avunantajana vesilain mukaan. VT 3/1970 s. 5 ss.

Ljungman, Seve: Några vattenrättsliga ersättningsfrågor. Studia Iuridica Upsaliensia 2 s. 286 ss. Uppsala 1960.

— » — Om skada och olägenhet från grannfastighet. Uppsala 1943.

— » — — *Stjernquist, Per:* Den rättsliga kontrollen över mark och vatten. Del II. Tredje upplagan. Stockholm 1968.

Lowry, P. D.: The shipowner and oil pollution liability. Mac Gill Law Journal Vol. 18/1972 s. 577 ss.

Lundgren, Lars: Vattenförorening. Lund 1974.

Lundqvist, Lennart: Miljövårdsförvaltning och politisk struktur. Lund 1971.

Luonnonhoito — kasvava yhteiskunnallinen tehtävä. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 3. 3. painos. Helsinki 1974.

Luukko, Unto: Ympäristönsuojelun kustannusten vaikutus teollisuustuotteiden hintoihin ja teollisuuden kilpailukykyyn. → *InsKo 37—74* n:o X.

Makkonen, Kaarle: Der Ausdruck »Subjektives Rechts» in der juristischen Sprache. Ius Humanum, Studia in honorem Otto Brusiin s. 112 ss. Turku 1967.

— » — Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968. *(Makkonen)*

— » — Lainkäyttö ja maailmankatsomus. LM 1970 s. 1056 ss.

Manner, E. J.: »Helsinki Rules» ja kansainvälisen vesioikeuden kodifioinnin nykyvaihe. LM 1968 s. 261 ss.

— » — »Koko arvo ja puoli lisäksi». LM 1960 s. 20 ss.

— » — Miljöförstöring som nationellt och internationellt rättsligt problem. Forhandlinger på det 25. nordiske juristmøte i Oslo 13.—15. august 1969 s. 128 ss. Oslo 1969. *(Manner* Miljöförstöring)

— » — Some legal problems relating to he sharing oft boundary waters. Festschrift für Friedrich Berber s. 321 ss. München 1973. *(Manner* Festschrift)

— » — The present state of international water resources law. The present state of international law: International Law Association 1873—1973 s. 131—141 Deventer 1973. *(Manner* ILA)

— » — Vahingonvastuu kansainvälisessä oikeudessa ja eräät ympäristövahingot. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 214 ss. Vammala 1973.

— » — Vesien pilaantuminen kansainvälisoikeudellisena kysymyksenä. LM 1961 s. 354 ss.

— » — Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. Vammala 1953. *(Manner)*

— » — Ympäristön käyttö kansallisena ja kansainvälisenä kysymyksenä. → *Luonnonhoito* s. 10 ss.

Manninen, Heikki: Happamuustilat Pohjanmaan rannikkoalueella. YT 1974 s. 859 ss.

Markkula, Martti: Terveydelle vaarallisten aineiden torjunta hallintotehtävänä. → *Luonnonhoito* s. 103 ss.

McLoughlin, J.: The law relating to pollution. London etc. 1972.

Melander, Ilmari: Vastaväittäjän lausunto E. J. Mannerin yliopistollisesta väitöskirjasta »Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä». LM 1953 s. 769 ss.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen, uusittu painos. Vammala 1968.

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Kuudes, uusittu painos. Porvoo 1974.

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Toinen painos. Porvoo 1964.

— » — Vapaa harkinta hallinnossa. 2. painos. Vammala 1968.

Metsälampi, V-M.: Pilaamiskielto ja siitä poikkeaminen. → *Suomen Teknillinen Seura.*

Meyers, Charles J. — Tarlock A. Dan: Water Resource Management. Mineola N.Y. 1971.

Miekk-oja, Matti: Jukajärven vesiensuojelusäännöstely. VT 5/1970 s. 22 ss.

Miettinen, Veijo: Vesistöjen myrkkykuormituskapasiteetti. YT 1975 s. 107 ss.

Mishan, E. J.: Taloudellisen kasvun hinta. Helsinki 1971.

Moring, K. A.: Om vattenverk I—II. Helsingfors 1908.

Muotiala, S.: Vesistöjen virkistyskäyttö. → *Luonnonhoito* s. 304 ss.

Mustonen, Seppo: Mitä ovat ankarammat määräykset veden laadun säilyttämiseksi. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

Müller, Hans-Ulrich: Der privatrechtliche Schutz vor Gewässerverunreinigungen und die Haftung. Diss. Zürich. Zürich 1968.

Müller-Stahel, Hans-Ulrich: Schweizerisches Umweltschutzrecht. Zürich 1973.

Mäkinen, Kyösti: Kalataloudellisten vahinkojen korvaaminen. → *TTK-473.*

Mälkki, Esko: Kysymys pohjaveden suojelusta. VT 3/1970 s. 10 ss.

Niemi, Asko: Kalaveden arvon määrittämisestä. → *Vesipäivät 1973* s. 50 ss.

Niinivaara, Kauko: Näkökohtia jäteveden puhdistamiselle asetettavista vaatimuksista. VT 2/1962 s. 15 ss.

— » — Vesiensuojelua koskevat säännökset. → *Vesilaki-Luentopäivät 1961.*

— » — Vesiensuojelusta Englannissa. VT 1/1960 s. 28 ss.

Nilsen, Hannu: Suomen metsäteollisuuden jätevesikuormitus ja sen kehitysnäkymät. Paperi ja Puu 11/1973 s. 845 ss.

Noponen, V. K.: Oikeudesta ryhtyä liikennettä ja voimansiirtoa tarkoittaviin rakennustoimiin naapurin maalla. Helsinki 1931.

Novoje v vodnom zakonodatel'stve. Avtory: Kolbasov, O. S., Korzyn, V. I., Kaverin, A. M. Moskva 1972.

Oftinger, Karl: Eine neue schweizerische Bestimmung über die Haftpflicht wegen Verunreinigung von Gewässern. Festschrift für Karl Larenz zum 70. Geburtstag s. 961 ss. München 1973.

Ohrana prirody. Sbornik normativnyh aktov. Moskva 1971.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): At work for environment. 1971.

— » — Pollution by the pulp and paper industry. Paris 1973.

— » — Problems of environmental economics. Paris 1972.

— » — Survey of pollution control cost estimates made in member countries. Paris 1972.

— » — The polluter pays principle. Paris 1975.

OMS (Organisation mondiale de la santé) ks. *WHO.*

Palo, Veikko: Uuden kuormittavan toiminnan sijoittaminen ja purkupaikan valinta. → *InsKo 37—74* n:o IV.

Pearce, Susan: Michigan Environmental Act of 1970. Journal of Law Reform 4/1970 s. 121 ss.

Pekkanen, Raimo: Helsingin sopimus ja ympäristönsuojelun hallinto. Urho Kaleva Kekkonen 1900 · 3/9 · 1975 s. 198 ss. Vammala 1975. (*Pekkanen* Helsingin sopimus).

— » — Naapuruussuhdelaki ja ympäristönsuojelu. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 281 ss. Vammala 1973.

— » — Vesiasiain muutoksenhakujärjestelmä. → *Vesiasiat* s. 137 ss.

Penttonen, Raimo: Teollisuusjätevesiä koskeva valvonta. → *Ins*Ko 37—74 n:o V.

Penzinger, Anton: Das österreichische Wasserrecht. Wien 1970.

Persson, Lennart: Miljöskydd. 3. uppl. Uddevalla 1973.

— » — PM angående sakägarbegreppet i vattenrätten. SOU 1966:65, bilaga 8.

Perttula, Hans: Hidastaako vesioikeuskäsittely vesiensuojelutoimenpiteiden joutumista? → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

Peräkylä, Olavi: Vesiensuojelu tämän hetken ongelmana. VT 2/1960 s. 6 ss.

Pietilä, Jorma: Ennallistamiskanteista. LM 1975 s. 166 ss.

— » — Jäteveden vesistöön johtamiseen liittyvästä korvausvastuusta. LM 1970 s. 402 ss.

— » — Jätevesihuoltoa koskevien vesilain säännösten systematiikasta. DL 1970 s. 84 ss.

— » — Kiinteistönmuodostamisoikeus. Toinen painos. Vammala 1974.

— » — Rakentamisvapaudesta ja rakentamisoikeudesta. LM 1973 s. 741 ss.

— » — Tapauskohtainen käsittely vesilain järjestelmässä ja vesioikeudelliset yritykset. → *Vesiasiat* s. 30 ss.

— » — Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Vammala 1969.

— » — Vahingontorjuntatoimenpiteet, vahingontorjuntamaksut ja pakkotoimikorvaukset ja niiden keskinäinen suhde. Vesihallituksen Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssi 17.—19. 4. 1974 (mon.).

— » — Vesioikeudellisesta yrityskonkurrenssista. Oikeustiede-Jurisprudentia VI/1975 s. 5 ss.

— » — Vesioikeus. Vammala 1973.

— » — Yleiskalastuksen korvaussuoja jätevesihuoltoyrityksistä johtuvia vahinkoja vastaan. LM 1970 s. 783 ss.

Pitkänen, Eero: Kustannus-hyötyanalyysi. Helsinki 1974.

Poikolainen, M-L.: Jäteveden puhdistamoiden sijoittaminen vesistön kannalta. YT 1974 s. 691 ss.

Poikolainen, Markku: Vesialueiden arviointiperusteista. Maanmittaushallituksen julkaisu 40. Helsinki 1974.

Pollock, F.: Law of Torts. 15. ed. London 1951.

Popiela, Wojciech: Ochrona polskich wód morskich przed zanieczyszczaniem. Państwo i Prawo, zeszyt 1/1975 s. 50 ss.

Profsojuzy i ohrana okružajuštšei sredy. Praha 1973.

Raunta, Pertti: Ranta- ja kalavahinkojen määrittämisestä. VT 2/1971 s. 3 ss. ja VT 3/1971 s. 5 ss.

Routamo, Eero: Vahingonkorvausoikeuden jaottelusta korvausperusteiden nojalla. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 291 ss. Vammala 1973.

Ruokonen, Raimo: Kalavahinkojen korvausmenettely. Suomen Kalastuslehti 1/1975 s. 6 ss.

Ruonala, Seppo: Pikalupien velvoitteista. Vesiväki 3/1974 s. 19 ss.

— » — Teollisuusjätevesien teknillistaloudelliset puhdistusmahdollisuudet. YT 1975 s. 33 ss.

Ryhänen, Reino: Järvien rehevöityminen ja kunnostustarve. → *Vesipäivät 1974* s. 14 ss.

— » — Nykykäsitys vesistön kuormitukseen vaikuttavista tekijöistä ja sen soveltaminen käytännön ratkaisuissa. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969.*

Rytkölä, Olavi: Ympäristönsuojelu ja lainsäädäntö. Porvoo 1971.

Sandrock, Otto: Über Sinn und Methode zivilistischer Rechtsvergleichung. Frankfurt/M.-Berlin 1966.

Saukko, Pentti: Korvaukset uudessa vesilaissa. → *Vesilaki-Luentopäivät 1961.*

— » — Vesilain pohjavesisäännöstön vuodosta. Suomen Kunnat 6/1975 s. 322 ss.

— » — Vesilautakunta paikallisena vesiviranomaisena. VT 2/1962 s. 20 ss.

Saxén, Hans: Skadeståndsrätt. Åbo 1975.

Schmid, Hans Heinrich: Immissionen — Ausmass und Abwehr insbesondere nach ZGB 28 und 684. Diss. Zürich. Zürich 1969.

Schmitz, Wilhelm: Die mittelbare Einleitung von Stoffen in ein Gewässer in öffentlich-rechtlicher, zivilrechtlicher und strafrechtlicher Sicht. Diss. Münster. Münster 1971.

Schullan, Rudolf: Zum Umfang der Haftung nach § 22 Abs. 1 WHG. Versicherungsrecht 13/1970 s. 308 ss.

Seppänen, Paavo: Järvien saneerauksen ja entisöinnin perusteista. VT 5/1970 s. 5 ss.

— » — Jäteveden puhdistustavoitteen määrittämisestä järven kuormituksen ja siedon perusteella. VT 2/1970 s. 10 ss.

— » — Käytännön vesiensuojelu. YT 2/1970 eripainos.

Serlachius, Julian: Finsk vattenrätt. Helsingfors 1909.

— » — Kommentar till lagen om vattenrätten I—IV. Helsingfors 1913—1914.

Shemeikka, Petri: Kalataloudelliset kompensaatio- ja korvausperusteet. Vesihallituksen Katselmuspäivät -kurssi 8.—10. 1974 (mon.).

— » — Kalaveden arvon määrittäminen. → *Vesipäivät* 1973 s. 54 ss.

Sievers, Rudolf: Wasserrecht. Köln 1955.

Siivola, Lea: Korvauksista ja kompensaatioista vesioikeudellisia hakemusasioita koskevissa päätöksissä. Diplomityö, Teknillinen korkeakoulu 1974.

Silenti, Timo: Vesilain uudistussuunnitelmat. → *KHO:n ym. neuvottelupäivät 1975.*

Sina, Bernhard: Gewässerbenutzung und Gewässerschutz im französischen Recht. Diss. Bonn. Bonn 1968.

Sipilä, Pentti — Haverinen, Aaro — Hirsto, Ilkka — Kirkkomäki, Leevi — Portti-

kivi, Reijo: Vesienkäytön kokonaissuunnittelu. Vesirakennus RIL 92 s. 121 ss. Helsinki 1973.

Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965. *(Sipponen)*

— » — Luonnon- ja ympäristönhoito valtakunnallisena kokonaistehtävänä. → *Luonnonhoito* s. 328 ss.

Sisäasiainministeriön ja vesihallituksen julkaisema opas »Loma-asuntojen vesi- ja jätehuolto». Helsinki 1974.

Somogyvar, Horst: Der Schutz der oberirdischen Gewässer vor Verunreinigung. Göttingen 1960.

Sormunen, Tapani: Kalatalous vesien käytön kokonaissuunnittelun kannalta → *InsKo 21—67* n:o XVI.

— » — Kalaveden arvon määrittäminen. → *Vesipäivät 1973* s. 58 ss

Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton ja liittotasavaltojen vesilainsäädännön perusteet. Suomentanut Pauli Hirvonen. Neuvostoliittoinstituutin julkaisusarja B 8.

Staïnov, Petko: Besonderheiten des rechtlichen Schutzes der Gewässer in den Oststaaten. ZfW 2/1968 s. 213 ss.

Statens Naturvårdsverk: Publikationer 1970: 1. Skogsindustrins vattenskyddsfrågor. Solna 1970.

— » — Publikationer 1973: 6. Allemansrätten. Stockholm 1973.

Sundström, Martti: Terveydenhoitolaki ja pysyväismääräykset. YT 1976 s. 243 ss.

Suomela, Terho: Intressivertailusta vesiasioissa. VT 3/1971 s. 39 ss.

— » — Järvien kunnostuksen oikeudellisista edellytyksistä. → *Vesipäivät 1974* s. 41 ss.

Suomen Teknillinen Seura ja Insinööriliitto. Vesilakipäivät 8.—9. 10. 1962 (mon.).

Suvanto, Rainer: Tutkimus odotusarvosta ja sen määrittämisestä rantavahinkoarvioinneissa. Diplomityö, Teknillinen korkeakoulu 1974.

Svärd, Stig Olof — Rahmn, Thomas: Prövning enligt miljöskyddslagen. Stockholm 1975.

Syrodojev, N. A.: Leninskie idei ob ohrane prirody i prirodoohranitel'noje zakonodatel'stvo. Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo 4/1974 s. 67 ss.

Särkkä, Mirja: Pilaantumisen ehkäiseminen käytännön toimenpiteiden valossa. → *Vesiasiat* s. 86 ss.

— » — Vesien pilaantuminen. → *Luonnonhoito* s. 179 ss.

Säästäkää Suomenlahti (toim. Tapani Eskola). Helsinki 1972.

Taipalinen, Irmeli: Lämpölikaantuminen I—II. YT 1974 s. 387 ss. ja s. 481 ss.

Takatalo, Seppo: Kalataloudelliset tarkkailuvelvoitteet. Suomen Kunnat 5/1974 s. 338 ss.

Talvitie, Juha — Paananen, Eero (toim.): Seutukaavoitus Suomessa. Tapiola 1973.

Tarumaa, Tauno: Ojituksesta vesilain mukaan. → *Vesilaki-Luentopäivät 1961.*

Teclaff, Ludwik A. — Utton, Albert E. (ed.): International Environmetal Law. New York 1974.

Théry, Jean-François: Législation, réglementation et organisation administrative dans le domaine de l'eau. Paris 1970.

Thornstedt, Hans: Företagarens straffansvar. Katrineholm 1965.

Thornstedt, Hans: Om företanaransvar. Stockholm 1948.

Tikka, Kalevi: Veden lämpenemisestä aiheutuvat vahingot. Vesihallituksen Katselmuspäivät -kurssi 8.—10. 10. 1974 (mon.).

Tirkkonen, Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen uudistettu painos. Porvoo 1974.

— » — Suomen siviiliprosessioikeus II. Porvoo 1966.

Tolstrup, Flemming: Landboret. Tredie udgave. København 1968.

Tolstrup, Flemming—Barfod, Jørgen: Vandløbs- och vandforsyningsloven. Kommentarer. København 1975.

Trote, A.: Traité des eaux non domaniales. Paris 1952.

TTK (Tiedontamisopin ja täydennyskoulutuksen keskus) — 473. Vesilainsäädäntö ja sen soveltaminen -kurssi 14. 2.—16. 2. 1972 (mon.).

Tulokas, Mikko: Ympäristönsuojelu ja rangaistukset. LM 1974 s. 132 ss.

Umweltpolitik in Europa (hrsg. von Christopher Horn, Martin P. von Waltershirchen, Jörn Wolff). Frauenfeld 1973.

Umweltschutz. Zusammengestellt von Reinhard Rauball. Berlin 1972.

United States Department of the Interior (Federal Water Quality Administration). A Status Report: Clean Waters for the 1970's. 1970.

Uotila, Jaakko: Elinkeinolupa. Vammala 1967.

— » — Vattenförorening såsom rättsligt problem. Förhandlingar vid det 24. nordiska juristmötet i Stockholm. Bilaga 3. Stockholm 1966.

— » — Vesioikeudet valtiokoneistossa. LM 1965 s. 231 ss.

Vahingonkorvausoikeus. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 15. Vammala 1975.

Valtion tieteellisten toimikuntien ja Suomen itsenäisyyden juhlavuoden 1967 rahasto. Sarja B n:o 2. Ympäristön pilaantuminen ja sen ehkäiseminen. 2. korjattu painos. Helsinki 1970. *(VTT-SITRA)*

Vantaanjoen ja Helsingin seudun vesiensuojeluyhdistys r.y.: Vantaanjoen vesistön suojelu I—II. Helsinki 1972.

Vedel, Georges: Droit administratif. 4e édition augmentée. Paris 1968.

Vesiasiat hallinnon ja lainkäytön kannalta. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 11. Vammala 1974. *(Vesiasiat)*

Vesien pilaantuminen. Tampereeen yliopiston oikeustieteen laitoksen seminaariraportteja 2/1972 (mon.).

Vesihallituksen julkaisuja: 1. Vesihallinnon toiminta 1971. Helsinki 1972.

— » — 8. Vesiensuojelun periaatteet vuoteen 1985. Helsinki 1974.

— » — 11. Vesihallinnon taloudellishallinnollinen kehittämistoiminta vv. 1970—1974. Helsinki 1974.

— » — 14 Selvitys Siuruanhankkeesta ja sen vaikutuksista. Helsinki 1975.

— » — 16. Vesiensuojelun periaatteiden soveltamisesta. Helsinki 1976.

Vesihallitus: Tiedotus 13. Vesihuoltolaitokset 31. 1. 1970. Helsinki 1971.

— » — Tiedotus 17. Kymijoen vesistön yläosan ja Päijänteen vesistöalueen puunjalostus- ja kemian teollisuuden jätevesikysymyksiä koskeva selvitys. Helsinki 1972.

Vesihallitus: Tiedotus 25. Selvitys Kymijoen vesistön alaosan teollisuusjätevesistä. Helsinki 1972.

— » — Tiedotus 102. Pohjois-Karjalan vesien käytön kokonaissuunnitelma. II osa. Helsinki 1976.

Vesilaki-Luentopäivät 27. 11.—29. 11. 1961 (mon.), järjestänyt maataloushallituksen insinööriosasto.

Vesipäivät 1973. Vesiyhdistys r.y.:n 2.—3. 4. 1973 järjestämä Kalat ja vedet -kurssi.

Vesipäivät 1974. Vesiyhdistys r.y.:n 8.—9. 5. 1974 järjestämä Järvien kunnostus -kurssi.

Vihervuori, Pekka: Näkökohtia vesioikeudellisen lupapäätöksen rakenteesta sekä oikeudesta yrityksen täytäntöönpanoon. VT 2/1976 s. 12 ss.

— » — Osittaisesta lainvoimasta erityisesti vesioikeudellisten hakemusasioiden kannalta. Vesihallituksen Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssi 17.—19. 4. 1974 (mon.).

— » — Vesioikeudelliset tarkkailuvelvoitteet. Oikeustieteellinen tutkielma Helsingin yliopistossa 1973.

— » — Velvoitetarkkailun oikeudellisesta taustasta. YT 1974 s. 199 ss.

Vikatmaa, Juha: Vesien saastuminen rikosoikeudellisena ongelmana. Helsinki 1973.

— » — Ympäristönsuojelusta rikospoliittisin keinoin. LM 1973 s. 568 ss.

Viklund, Nils: Om ersättning enligt vattenlagen. Stockholm 1964.

Vilkkonen, Eero: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970. *(Vilkkonen)*

— » — Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 s. 372 ss.

Vuento, Pertti: Kalavahinkokorvaukset vesiasioissa. VT 4/1975 s. 23 s.

— » — Vesilain mukainen lopputarkastus. Vesihallituksen Katselmuspäivät -kurssi 8.—10. 10. 1974 (mon.).

— » — Vesistöön kohdistuvien toimenpiteiden taloudelliset vaikutukset. Vesirakennus RIL 92 s. 361 ss. Helsinki 1973.

Vuori, Eeva: Lausunnot ympäristörikostoimikunnan mietinnöstä (tiivistelmä). Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 10/1974. Helsinki 1974.

Väisänen, Paavo: Vesihuollon ja vesiensuojelun rahoittaminen. → *Vesiasiat* s. 92 ss.

Wallin, Anna-Riitta — Wallin, Markku: Ympäristönsuojelun keinot ja niiden tehokkuus (mon.). Helsinki 1975.

Wernicke, Konrad: Das Einbringen und Einleiten sowie das Lagern und Ablagern von Stoffen im WHG. ZfW 2/1963 s. 270 ss.

Westerling, Harri: Voluntary Water Protection. Aqua Fennica 1974 s. 33 ss.

Westerlund, Staffan: Miljöfarlig verksamhet. Lund 1975.

— » — Miljöskyddslagstiftning och välfärden. Karlskrona 1971.

Westermann, Harry: Die Funktion des Nachbarrechts. Festschrift für Karl Larenz zum 70. Geburtstag s. 1003 ss. München 1973.

WHO (World Health Organization/Organisation mondiale de la santé): Chronicle 1967, Vol. 21 No. 3. Control of Water Pollution. Genève 1967.

— » — Série de rapports techniques n:o 318: Lutte contre la pollution des eaux. Genève 1966. *(OMS 1966 n:o 318).*

Windscheid, Bernhard: Lehrbuch des Pandektenrechts. Erster Band. Zweite verbesserte und vermehrte Auflage, bearbeitet von Theodor Kipp. Leipzig 1906.

Wirilander, Juhani: Lailla säätelemättömistä käyttöoikeuksista oikeuskäytännön valossa. LM 1975 s. 200 ss.

Wisdom, A. S.: The law of rivers and watercourses. 2nd edition. London 1970.

— » — The law on the pollution of waters. 2nd edition. London 1966.

Witzel, Gustav: Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts. Berlin—Frankfurt/M. 1958.

Wrede, R. A. — *Caselius I.:* Esineoikeuden pääpiirteet II. Helsinki 1947.

Wüsthoff, Alexander — *Kumpf, Walther:* Handbuch des deutschen Wasserrechts. Berlin 1958 — (66. Lieferung 1975). *(Wüsthoff)*

Ylöstalo, Matti: Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n tulkintaa. LM 1975 s. 238 ss.

Zile, Zigurds L.: Kolbasov's Legislation on water use in the USSR from the perspective of recent trends in Soviet law. → *Fox* s. 75 ss.

Zitting, Simo: Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista. LM 1952 s. 387 ss. ja s. 501 ss.

— » — Omistajanvaihdoksesta silmälläpitäen erityisesti lainhuudatuksen vaikutuksia. Vammala 1951.

— » — Omistusoikeudesta systemaattisena käsitteenä. LM 1953 s. 590 ss.

— » — — *Rautiala, Martti:* Esineoikeuden oppikirja. 4. tarkistettu ja täydennetty painos. Vammala 1976.

Ådahl, Henry: Vahingonkorvauslaki ja sen asema vahingonkorvausoikeudessa. → *Vahingonkorvausoikeus* s. 10 ss.

2. Komiteanmietinnöt, lainvalmistelutyöt, muut virallisjulkaisut ja -määräykset

Hallituksen esitys vesistölaiksi 1944 *(HE 1944).*

Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi *(HE 64/1959 vp).*

Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta *(HE 112/1962 vp).*

Hallituksen esitys Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välisen rajavesistöjä koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä *(HE 98/1964 vp).*

Hallituksen esitys Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä *(HE 195/1971 vp).*

Hallituksen esitys laiksi jätevesimaksusta ja laiksi rakennuslain muuttamisesta *(HE 119/1972 vp).*

Hallituksen esitys jätehuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi *(HE 48/1975 vp).*

Hallituksen esitys laiksi yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista *(HE 7/1976 vp).*

Komiteanmietinnöt

KM 1860: 3. Underdånigt förslag till förordning om sågverks anläggande och begagnande.

KM 1875: 6. Underdånigt förslag till förordning angående fiskevattens skyddande mot förorening medelst skadliga ämnen.

KM 1895: 7. Vesioikeuskomitean (oikeastaan: Ehdotuksen laatimista varten vesioikeutta koskeviksi lakisäännöksiksi asetetun komitean) toinen mietintö.
KM 1939: 3. Vesioikeuslakikomitean mietintö.
KM 1958: 13. Vesistönsuojelukomitean mietintö.
KM 1958: 97. Vesilakikomitean mietintö.
KM 1958: 97 liite. Vesilakikomitean pohjavesitutkimus.
KM 1963: 98. Vesilainsäädännön siirtymävaihetoimikunnan mietintö.
KM 1967: B 73. Kalatalouden hoitotoimikunnan mietintö.
KM 1967: B 83. Vesihuoltokomitean mietintö.
KM 1969: B 24. Luonnonsuojelutoimikunnan mietintö.
KM 1969: B 96. Vesien laadunluokituskomitean mietintö.
KM 1970: B 118. Vesiensuojelun ja vesihuollon rahoituskomitean mietintö I.
KM 1971: B 15. Vuoden 1970 ympäristönsuojelukomitean mietintö II.
KM 1971: B 107. Vesiensuojelun ja vesihuollon rahoituskomitean mietintö II.
KM 1972: B 115. Vesi- ja viemärilaitoskomitean mietintö.
KM 1972: B 120. Vesiasiain neuvottelukunnan mietintö I.
KM 1972: B 127. Kalavahinkokomitean mietintö.
KM 1972: B 134. Vesilain tarkistamiskomitean mietintö.
KM 1973: 6. Ilmansuojelu- ja meluntorjuntatoimikunnan mietintö.
KM 1973: 49. Ympäristörikostoimikunnan mietintö.
KM 1973: 79. Sijainninohjauskomitean mietintö.
KM 1973: 149. Suomen—Norjan rajavesitoimikunnan mietintö.
KM 1974: 31. Öljyvahinkovastuutoimikunnan mietintö.
KM 1974: 103. Vesihuollon avustamistoimikunnan mietintö II.
KM 1974: 105. Torjunta-aineiden lentolevitystoimikunnan mietintö.
KM 1975: 60. Vesiensuojelutoimikunnan mietintö.
KM 1975: 102. Ongelmajätetoimikunnan mietintö.
KM 1975: 103. Meriympäristötoimikunnan mietintö.

Korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle 22/5 1946 antama lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vesistölaiksi. Helsinki 1946.

Korkeimman oikeuden lausunto 1948 esitysehdotuksesta vesistölaiksi (mon.).

Kungl. Maj:ts Prop. (Ruotsin hallituksen esitykset): 1969: 28. Miljöskyddslagen. 1973: 141. Miljöskyddslagen.

Laintarkastuskunnan lausunto n:o 319/71. Vahingonkorvauslaki.

Lainvalmistelukunta: Ehdotus laiksi maan pakkolunastuksesta yleistä tarvetta varten ja sen yhteydessä olevaksi asetukseksi ynnä perustelmat. *(Lvk 1897: 5)*

— » — Ehdotus asetukseksi, joka koskee eräitä naapurien välisiä suhteita ynnä perustelut. *(Lvk 1914: 3)*

—» — Ehdotus luonnonsuojelua koskevaksi lainsäädännöksi ynnä perustelut. *(Lvk 1921: 10)*

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 5 hallituksen esityksen johdosta laiksi jätevesimaksusta ja laiksi rakennuslain muuttamisesta 1973 vp (HE 119 1972 vp).

Norges offentlige utredniger (NOU)
1973: 8. Erstatningsansvar for forurensingsskader.
1974: 37. Motorferdsel i utmark og vassdrag.
1976: 15. Verneplan for vassdrag.
Pohjoismaiset mietinnöt (Nordisk udredningsserie)
NU 1967: 13. Konferens on mark- och vattenföroreningar. Samhälle, miljö och ekonomi.
NU 1968: 17. Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus.
NU 1969: 3. Nordforsks miljövårdsutredning.
NU 1973: 5. Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus.

Royal Commission on Environmental Pollution (Englanti)
First Report. Cmnd. 4585. 1971.
Third Report. Cmnd. 5054. 1972.
Fourth Report. Cmnd. 5780. 1974.

Sisäasiainministeriö
Seutukaavan selostusta koskevat yleisohjeet n:o 2838/512, 25. 8. 1972.

Statens offentliga utredningar
SOU 1962: 36. Naturen och samhället.
SOU 1966: 65. Luftförorening, buller och andra immissioner.
SOU 1967: 43—44. Miljövårdsforskning.
SOU 1972: 14. Revision av vattenlagen. Del 2.
SOU 1972: 43. Utnyttjande och skydd av havet.
SOU 1972: 58. Koncession för pipelines.
SOU 1973: 31. Revision av vattenlagen. Del 3.
SOU 1975: 44. Etablering av miljöstörande industri.
Suuren valiokunnan mietintö (SVM) n:o 94/1960 vp vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 64/1959).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus
1958. Apulaisoikeuskanslerin kirje toiselle vesistötoimikunnalle 12. 2. 1958 n:o 203.
1963. Apulaisoikeuskanslerin päätös 31. 12. 1963 n:o 2229.

Vesihallitus. Valvontaohje n:o 15/7. 3. 1973.
— » — Valvontaohje n:o 21/9. 9. 1974.
— » — Valvontaohje n:o 28/23. 12. 1975.

Vesilakivaliokunnan mietintö n:o 1/1960 vp hallituksen esityksestä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 64/1959).

3. Muut kirjalliset lähteet

Maatalousseurojen Keskusliiton johtokunnan kirjelmä maataloushallitukselle 15. 11. 1946 n:o 6388.
Suomen Vesivoimayhdistyksen lausunto hallituksen esityksestä uudeksi vesioikeuslaiksi. Helsinki 1943.
Svenska Kraftverkföreningens publikationer 1969: 8. Översyn av vattenlagen.

SÄÄDÖSLUETTELO

Lait ja asetukset ovat nimen tai siitä käytetyn lyhenteen mukaisessa aakkosjärjestyksessä. Sellaiset ulkomaiset vesioikeudelliset säädökset, joista ei ole käytössä yleistä lyhennystapaa, on kuitenkin aakkostettu asianomaisen valtion nimen mukaan. Sulkeissa oleva käännös on tarkoitettu vain lukijan ohjeeksi. Säädösten muutoksia ei ole erikseen merkitty.

Milloin tekstissä on mainittu vain lainkohta, viittaus tarkoittaa vesilakia (VL), ellei yhteydestä toisin ilmene.

1. Asetuskokoelmat

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BBl.), Sveitsi.
Bundesgesetzblatt (BGBl.), Saksan Liittotasavalta, Itävalta.
Dziennik Ustaw, Puola.
Gesetzblatt (GBl.), Saksan Liittotasavallan osavaltiot, Saksan Demokraattinen Tasavalta.
Journal Officiel (J. O.), Ranska
Public Law, Yhdysvallat.
Svensk Författningssamling (SFS), Ruotsi.
Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR, Neuvostoliitto.

2. Lait, asetukset ja niihin verrattavat päätökset

ABGB = Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für Österreich vom 1. Juli 1811.
Alankomaat (NL): Wet van 13 november 1969, houdende regelen omtrent de verontreiniging van oppervlaktewateren (Pintavesien pilaantumissuojalaki 13. 11. 1969).
ALR = Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten 1794.
AluevesirajaL = L Suomen aluevesien rajoista 18. 8. 1956/463.
AtomienergiaL 25. 10. 1957/356.
AÖVA = A aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta 26. 10. 1072/710.
AÖVL = L aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta 22. 9. 1972/668.
BGB = Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich vom 18. August 1896.
BL = Byggnadslagen SFS 1947: 385 (Ruotsi).
CC = Code Civil 21. 3. 1804 (Ranska).

EGBGB = Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (BGB) 18. August 1896.
Eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä annettu L 2. 2. 1934/62
Eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä annettu L 19. 7. 1940/383.
ExL = Expropriationslag SFS 1972: 719 (Ruotsin pakkolunastuslaki)
GG = Grundgesetz 23. 5. 1949 (Saksan Liittotasavalta).
HM = Suomen Hallitusmuoto 17. 7. 1919/94.
Iso-Britannia (GB):
Clean Rivers (Estuaries and Tidal Waters) Act 1960.
Middlesex County Council Act 1931.
Public Health Act 1936. Public Health (Drainage and Trade Premises) Act 1937. Public Health Act 1961. (Terveydenhoitolait).
River Boards Act 1948 (Jokilautakuntalaki).
Rivers (Prevention of Pollution) Act 1951, 1961 (Vesien pilaamissuojalait).
Water Act 1948 (1945) (Vesilaki).
Water Resources Act 1963 (Laki vesivaroista).
JL = JakoL 14. 12. 1951/604.
JVML = JätevesimaksuL 13. 7. 1973/610.
KalL = KalastusL 28. 9. 1951/503.
KalS = Kalastussääntö (1766, 1865, 1902).
KaavJL = Kaavoitusalueiden JakoL 20. 2. 1960/101.
KaivosL 17. 9. 1965/503.
KHOL = L korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74.
Käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppaliikkeistä annettu A 28. 3. 1941/218.
LHA = A lääninhallituksesta 29. 4. 1955/188.
Liikkuvasta kaupasta annettu L 8. 7. 1961/389.
LKG = Landeskulturgesetz 14. Mai 1970, GBl. I s. 67 ss. (DDR:n ympäristönsuojelulaki).
LuonnonsuojeluL 23. 2. 1923/71.
LV = Lov om vassdragene 15. 3. 1940 nr. 3 (Norjan vesistölaki).
LVR = Lov om vasdragsreguleringer 14. 12. 1917 nr. 17 (Norjan vesistönsäännöstelylaki).
L vuonna 1958 tehtyjen merialueita koskevien yleissopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä 5. 2. 1965/150.
LVV = L sisältävä määräyksiä välirajasta vedessä [ja vesialueen jaosta] 23. 7. 1902.
Majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annettu A 25. 7. 1969/502.
MannermaajalustaL 5. 3. 1965/149.
MBL = Lov nr. 372 om miljøbeskyttelse af 13. juni 1973 (Tanskan ympäristönsuojelulaki).
Merenkulun turvalaitteista annettu A 25. 2. 1961/125.
MiK = Miljöskyddskungörelse SFS 1969: 388 (Ruotsin ympäristönsuojelukuulutus).

MiL = Miljöskyddslagen SFS 1969: 387 (Ruotsin ympäristönsuojelulaki).
MMM:n ps teollisuuden vesiensuojelulainojen yleisistä ehdoista 19. 6. 1974/497.
MSuojL = L meren pilaamisen ehkäisemisestä 5. 3. 1965/146.
MÖVL = L maa-alueilla tapahtuvien öljyvahinkojen torjumisesta 24. 5. 1974/378.
NaapL = L eräistä naapuruussuhteista 13. 2. 1920/26.
Norja (N):
Lov om rettshøve mellom grannar 16. 6. 1961 nr. 15 (Naapuruussuhdelaki).
Lov om vern mot vannforurensing 26. juni 1970 nr. 75 (Vesien pilaamissuojalaki).
Neuvostoliiton Perustuslaki (Konstitucija SSSR) 5. 12. 1936.
OK = Oikeudenkäymiskaari (1734).
OR = Bundesgesetz über das Obligationenrecht vom 30. März 1911/18. Dezember 1936 (Sveitsin velvoiteoikeuslaki).
Perusteet = Osnovy vodnogo zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznyh respublik 10 dekabrja 1970 g., st. 566 (Neuvostoliiton vesilainsäädännön perusteet).
PLL = L kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen 14. 7. 1898/27.
Prescription Act 1832 (Iso-Britannian vanhentumislaki).
Preussin vesilaki (Preussisches Wassergesetz, PrWG) 7. 4. 1913.
Puola (P):
Prawo wodne z dnia 24 października 1974 r. Nr 230, Dziennik Ustaw 38 (Puolan vesilaki 24. 10. 1974).
Ministerineuvoston päätöksiä (Rozporządzenia Rady Ministrów):
— Nr 181 z dnia 3 października 1975 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i z urzadzeń wodnych (Vesienkäyttömaksua koskeva ps 3. 10. 1975).
— Nr 214 z dnia 29 listopada 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki, oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków (Vesistöluokitusta, päästövaatimuksia sekä päästömaksua koskeva ps 29. 11. 1975).
RakA = RakennusA 26. 6. 1959/266.
RakK = Rakennuskaari (1734).
RakL = RakennusL 16. 8. 1958/370.
Ranska (F):
Loi n:o 64—1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (Vesihallinto- ja pilaamissuojalaki 16. 12. 1964).
Edellisen täytäntöönpanodekreetit:
— N:o 73—218 du 23 février 1973.
— N:o 73—219 du 23 février 1973.
Rautatienkäytöstä johtuvan vahingon vastuusta annettu L 19. 2. 1898/8.
RB = Rättegångsbalken 18. 7. 1942 (Ruotsin oikeudenkäymiskaari).
RL = RikosL 19. 12. 1889/39.

RomuajoneuvoL 28. 2. 1975/151.

Ruotsi (S):

Lag om fastighetsdomstol SFS 1971: 534 (Laki kiinteistötuomioistuimista).

Lag om gräns mot allmänt vattenområde SFS 1950: 595 (Laki yleisen vesialueen rajasta).

Kungl. kungörelse 17. okt. 1941 om förbud mot förorening av vattensystemen inom vissa nationalparker (Kansallispuistojen vesialueiden pilaamiskiellon sisältävä kuulutus).

Kungl. cirkulär 2 febr. 1973 till samtliga statsmyndigheter om beaktande av riktlinjer för hushållningen med mark och vatten, SFS 1973: 15 (Hallituksen yleiskirje maan- ja vesienkäytön ohjemääräyksistä).

Vattenlagen ks. VL.

Saksan Demokraattinen Tasavalta (DDR):

Wassergesetz vom 17. April 1963 GBl. I s. 77, WG(DDR:n vesilaki).

Edellisen täytäntöönpanoasetukset:

— Ensimmäinen (I TpA) 17. 4. 1963 (Erste Durchführungsverordnung).

— Toinen (II TpA) 16. 12. 1970 (Zweite Durchführungsverordnung).

Landeskulturgesetz ks. LKG.

Saksan Liittotasavalta (BRD):

Gesetz zur Reinhaltung der Bundeswasserstrassen 17. 8. 1960 (Liiton vesiteiden pilaamissuojalaki, mitätön).

Bundeswasserstrassengesetz 2. 4. 1968 (Laki liiton vesiteistä).

Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15. März 1974, BGBl I s. 721 (Immissiosuojalaki).

Osavaltioiden vesilait (WG): Baden-Württemberg 30. 6. 1966, Bayern 26. 7. 1962, Berlin 23. 2. 1960, Bremen 13. 3. 1962, Hessen 6. 7. 1960, Niedersachsen 7. 7. 1960, Nordrhein-Westfalen 22. 5. 1962, Rheinland-Pfalz 1. 8. 1960, Saarland 28. 6. 1960.

Wasserhaushaltsgesetz ks. WHG.

Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liitto (SNTL):

SNTL:n korkeimman neuvoston ps 20. 9. 1972 toimenpiteistä luonnonsuojelun ym. parantamiseksi, Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR 1972 N:o 39, st. 346.

Venäjän Sosialistinen Federatiivinen Neuvostotasavalta (VSFNT):

— Zakon ob ohrane prirody v RSFSR 27 oktjarbrja 1960 g., Vedomosti Verhovnogo Soveta RSFSR 1960 N:o 40, st. 586 (Luonnonsuojelulaki).

— Vodny kodeks RSFSR 30 ijunja 1972 g., Vedomosti Verhovnogo Soveta RSFSR 1972 N:o 27, st. 692) (Vesilaki).

Ks. myös Perusteet.

Sveitsi (CH):

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 16. März 1955 (Vesiensuojelulaki). Uusi laki: Gewässerschutzgesetz vom 8. Oktober 1971.

Sveitsin perustuslaki 24. 5. 1874.
SäteilysuojausL 26. 4. 1957/174.
Tanska (DK):
Lov nr. 290 af 7. juni 1972 mod forurening af havet med andet end olie (Meren pilaamissuojalaki).
Lov nr. 195 af 26. maj 1965 om saltvandsfiskeri (Merikalastuslaki). Uusi laki: 13. 6. 1973 n:o 331.
Naturfredningsloven nr. 194 af 16. juni 1961 (Luonnonrauhoituslaki). Ks. myös MBL, VLL.
Teollisuudelle vesiensuojeluinvestoihin myönnettävistä valtiontakauksista annettu L 13. 7. 1973/609.
TerveydenhoitoA 3. 2. 1967/55.
TerveydenhoitoL 27. 8. 1965/469.
UlosottoL (UL) 3. 12. 1895/37.
VA = VesiA 6. 4. 1962/282.
VahKorvL
= VahingonkorvausL 31. 5. 1974/412.
VeneliikenneL 28. 2. 1969/151.
Vesien saastumisesta ammattikalastajille aiheutuneiden kalavahinkojen korvaamisesta annettu L 1. 3. 1974/208.
VesilaitosA
= A vedenjohdoista ja vesilaitoksista 28. 3. 1868.
VHL = L vesihallinnosta 9. 1. 1970/18.
VJ = Valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928/7.
VKäyttöL = L eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista 19. 5. 1961/266.
VL = 1) VesiL 19. 5. 1961/264.
2) S—VL, Vattenlagen (Ruotsin vesilaki) SFS 1918: 523, SFS 1969: 393 (8 luku).
VLL = Vandløbsloven, lov nr. 214 af 11. april 1949, uusi asu: lov nr. 147, 9. 4. 1969, ja nr. 374, 13. 6. 1973 (Tanskan vesistölaki).
VN:n ps vesiensuojelun neuvottelukunnasta 25. 1. 1962/93.
VN:n ps vesiasiain neuvottelukunnasta 15. 4. 1971/289.
VOA = A vesioikeuksien toimialueista ja sijaintipaikoista 5. 1. 1962/22.
VOL = VesioikeusL 23. 7. 1902/31.
VSuojA = A vesiensuojelua koskevista ennakkotoimenpiteistä 6. 4. 1962/283.
Wasserverbandverordnung 3. 9. 1937 (Saksan vesiyhteisöasetus).
WG = vesilaki, ks. BRD, DDR.
WHG = Wasserhaushaltsgesetz vom 27. Juli 1957 (Saksan Liittotasavallan vesitalouslaki).
WRG = Wasserrechtsgesetz 19. 10. 1934 (22. 5. 1969) (Itävallan vesioikeuslaki).
YhdistysL 4. 1. 1919/1.
Yhdyskuntien vesiensuojelutoimenpiteiden avustamisesta annettu L 13. 7. 1973/608.
Yhdysvallat (USA):
Federal Water Pollution Control Act 1956 (Water Quality Improve-

ment Act of 1970, Public Law 91—224, Apr. 3, 1970).
Water Quality Act 1965.

YksityismetsäL 15. 9. 1967/412.
YksityistieL 15. 6. 1962/358.
YlTieL = L yleisistä teistä 21. 5. 1954/243.
YVL = L oikeudesta yleisiin vesialueisiin 1. 4. 1966/204.
ZGB = Zivilgesetzbuch 10. 12. 1907 (Sveitsi).
ÖljysuojarahastoL 24. 5. 1974/1092.

I LUKU

A. JOHDANTO

1. Tutkimustehtävän tausta

Vesioikeudella tarkoitetaan perinteisen talousoikeuden osana vesialueiden vallintaa ja käyttöä koskevia oikeusjärjestyksen säännöksiä. Vesioikeudellista tutkimusta saatetaan harjoittaa ainakin kahdesta näkökulmasta. Tällöin sanalle »vesioikeudellinen» on annettu sen vakiintunut normatiivinen merkitys erotukseksi oikeussosiologisesta, empiiris-deskriptiivisestä merkityksestä. Vesioikeuden erikoisluonteesta oikeusalana johtuu, ettei puhtaaseen merkityssisältöön tutkimusmetodin kannalta ilman muuta voida päästä. Sääntelyn kulloinenkin tarkoitus on nähtävästi ratkaiseva.

Vesioikeudellisen tutkimuksen kohteena voi ensinnäkin olla vesiä koskeva lainsäädäntö. Tällöin korostetaan kohteen esineellistä ja yhtenäistä luonnetta: kuka saa käyttää vesiä, millä tavoin, mitä käyttötarkoituksia vesistössä tulee voida toteuttaa jne.[1] Vesioikeuden asema oikeusjärjestelmässä riippuu tällöin historiallisista seikoista. Pohjoismaista Suomi, Ruotsi ja Norja ja Islanti ovat lähtökohdiltaan samankaltaisessa asemassa. Tässä yhteydessä ei ole syytä yksityiskohtaisesti puuttua eri maiden historiallisiin lähtökohtiin, joita vesioikeudellisessa kirjallisuudessa ja lainvalmistelutöiden yhteydessä on laajastikin käsitelty (etenkin Lang, Haataja, Hällfors ja Manner). Roomalaisesta vesioikeudesta tiedetään, että pysyvästi veden peitossa olevat alueet olivat julkisia esineitä, res extra commercium, kun taas kulkukelvottomat vedet yleensä kuuluivat ranta-alueiden omistajille. Vanhassa germaanisessa oikeudessa taas vallitsi alunperin yhteisomistus, mutta jakotoimitusten seurauksena suurin osa vesistä tuli kuulumaan kyläyhteisöille tai yksityisille.

---

[1] Esim. *Lang*, s. 9, käytti jakoa yksityiseen ja julkiseen vesioikeuteen.

Ruotsi-Suomessa yksityinen omistus syntyi yleensä valtauksen ja jatkuvan hallinnan perusteella. Jo maakuntalaeissa oli säännöksiä, jotka viittasivat kyläkohtaiseen tai yksityiseen vesien omistukseen. Erilaiset kehitysvaiheet, lähinnä läänitysjärjestelmä mannermaalla, regaaliajattelu Pohjoismaissa sekä roomalaisen oikeuden omaksuminen saksalaisten valtioiden alkuaan germaanisiin oikeusjärjestyksiin johtivat vesioikeudellisten periaatteiden muuttumiseen eri maissa. Kuitenkin on pyritty lukemaan tässä mielessä germaanisen oikeuden piiriin Pohjoismaat Tanskaa lukuunottamatta ja Englanti (näin esimerkiksi Hällforsin komitean mietinnössä, KM 1939: 3, ja Haatajan monografiassa). Eroavuuksista huolimatta eri oikeusjärjestysten sääntelymekanismit ovat kuitenkin pitkälti vertailukelpoisia: esimerkkinä voidaan mainita yleisten etujen toteuttaminen vesialueella.

Vesioikeudellisen tutkimuksen kohteena voi toiseksi olla lainsäädäntö jaettuna sen mukaan, millaisesta sääntelyn tavoitteesta on kysymys. Varsinkin ennen on ollut tapana puhua toisaalta hyötyisästä eli lukratiivisesta, toisaalta suojaavasta eli defensiivisestä vesioikeudesta.[2] Edellinen käsitti ne oikeusnormit, jotka sääntelivät vesistöjen hyväksikäyttöä lähinnä veden- ja voimansaantia varten. Jälkimmäinen taas sisälsi ne oikeusnormit, joilla mahdollistettiin vedestä johtuvien haittojen poistaminen, siis perkaus-, ojitus- ym. säännökset. Nykyisin kumpaankin liittyvät vesien tilan säilymistä palvelevat normistot. Eräät vesistöhankkeet ovat myös omiaan edistämään ensisijaisesti vesiensuojelullisia tavoitteita.

Mainituista lähinnä jälkimmäiseen liittyvänä vaihtoehtona voidaan vesioikeudellisen tutkimuksen kohdetta tarkastella enemmän toiminnalliselta eli funktionaaliselta kannalta. Vesistöä ei silloin pidetä vain tiettyjen oikeuksien kohteena eikä myöskään vesien käyttöä sellaisena yksikkönä, joka olisi erotettavissa yhteiskunnan harjoittamasta muiden kohteiden sääntelystä. Vesistöhän on osa maisemaa, ympäristöä, yhteiskuntaa eikä tietenkään ole mielekästä pelkästään lakiteknisistä syistä rakentaa maisemaan raja-aitoja osoittamaan, mikä säädösryhmä on voimassa, mikä ei. Tämä on sikäli epärealististakin, että voimassaolevia normeja ei luontokriteerein voida tyhjentävästi luokitella tahi luetella. Sitä ei voida osoittaa lainsäätäjänkään tarkoittaneen. Vesivaroilla on kui-

---

2 *Serlachius* Finsk vattenrätt s. 2; *Lang* mt. s. 10; *Ljungman—Stjernquist* II s. 55. Vrt. *Pietilä* Vesioikeus s. 47. Defensiivinen vesioikeus tarkoittaa tällöin suojautumista veden haitoilta kuten tulvilta.

tenkin tärkeä taloudellinen merkitys ja vesitaloutta on pidettävä käytön muodoista ratkaisevasti merkittävimpänä, mutta se ei estä järjestämästä vesiympäristöä muidenkin, esimerkiksi maisemallisten näkökohtien mukaisesti. Funktionaalista ajattelutapaa kuvastavat nimenomaan nykyaikaiset ympäristönsuojelulait, joita on tiettävästi ainakin Ruotsissa, Tanskassa ja Saksan Demokraattisessa Tasavallassa. Mutta vesistöolojen sääntelyä tapahtuu sekä kuluttavia että yhteiskunnallisesti merkittäviä ympäristöllisiä käyttömuotoja varten niiden periaatteiden pohjalta, joiden varaan Suomen vesiensuojelusäännöstö on rakentunut.

Vesioikeuden nimitys on vakiintunut. Oppialana se käsittää ne oikeudelliset kysymyksenasettelut, jotka koskevat tai saattavat koskea vesiä siten, että on pitäydyttävä ainoastaan käsittelemään vesialueiden omistusta ja käyttöä. Sen sijaan vesialueiden hallintokysymykset on Suomessa totuttu erottamaan vesioikeudesta oppiaineena, joskaan jakoa ei aina voida perustella. Syynä ovat olleet etupäässä oikeussystemaattiset näkökohdat. Suomessa ja sen läntisissä naapurimaissa vesioikeus on läheisesti liittynyt yksityisoikeuteen, kun taas roomalaisessa oikeudessa lähtökohtana ovat olleet julkisoikeudelliset näkökohdat. Siksi vesioikeus systemaattisesti on siellä lähinnä hallinto-oikeutta. Yleisen edun merkityksen lisääntyminen yksityistenkin vesialueiden osalta on kuitenkin johtanut myös Suomessa siihen, että eri viranomaiset tekevät vesistöjä ja niiden käyttöä koskevia päätöksiä ja harjoittavat käytön valvontaa. Mikä sitten on vesioikeudellinen tutkimus? Jos sivuutetaan hallintaa koskeva tutkimuskokonaisuus ja tarkastellaan vesien käyttöä, erotukseksi muun yksityisoikeuden sektoreista muodostuu se, että vesioikeuden kohteena ei ole oikeustoimi eikä oikeussuhde: juridisesti vesien käyttöä koskeva ratkaisu riippuu eriasteisista normeista ja arvoista. Sikäli kuin vesistöön tai sen osaan kohdistetaan oikeudellisia toimia, se on yhtä kelvollinen oikeustoimen objekti kuin mikä »esine» hyvänsä eikä se siinä suhteessa edellytä eri normeja. Kysymys onkin muusta. Vesioikeudellinen, käyttöä koskeva tutkimus pitää lähtökohtanaan vesistön arvon merkitystä yleiseltä ja yksityiseltä kannalta. Vesilainsäädäntö lienee jo vanhastaan osiltaan perustunut yleisen edun turvaamispyrkimyksiin. Silti ei vesioikeuden sisäinen rajanveto ole kovin yksinkertainen, nimenomaan vesien käyttöoikeuden selvittäminen on vaikeaa: kun subjektille kuuluu lain mukaan käyttövaltaa, on ratkaistava, kenellä on omistusoikeus, kenellä mahdollisesti muu vallintaoikeus, kenellä yleiskäyttö-

oikeus. Omistajuuden ja muiden lakiperusteisten käyttövaltuuksien merkitys on, kun kysymystä tarkastellaan vesiensuojelun kannalta, vesien käyttöoikeuden ulottuvuuteen nähden nykyisin vähenemässä. Sen sijaan ne voivat olla perustana erityisen vesien käyttöoikeuden saamiselle.

Vesien käyttöoikeutta ei, jos käsitettä yleensä pidetään tarpeellisena, voida määritellä käyttäen lähtökohtana jotain toista juridista käsitettä. Eri käsitteiden välisiä kosketusyrityksiä ei voida kieltää, mutta deduktiiviset keinot ovat riittämättömiä silloin, kun yläkäsite, toisin sanoen se, josta käsin päättelyä suoritetaan, itse on heterogeeninen ja analysoitava. Näin on vesioikeudessa laita varsinkin silloin, kun omistusoikeutta tai omistajuutta pidetään sen tai tuon käyttömuodon olemassaolon osoituksena. Omistajanvaltaa voidaan ajatella käsitteellisesti rajoitettavaksi niin, että se ei sisältäisi sellaisia toimenpiteitä, joille on ominaista määrätynlainen haittavaikutus. Toiselta puolen pakkolunastukseen verrattavasta rajoituksesta on kysymys silloin, kun toimenpide kielletään sen vaikutuksiin katsomatta. Eräät systemoinnit ovatkin varsin hyvin onnistuneet kuvailemaan omistusoikeuden eri aspekteja ja saattaa olla, että vesien käyttöoikeus olisi joissakin tapauksissa suhteutettavissa tiettyyn aspektiin. Tällöin käytön laajuudesta ja yhteiskunnan intresseistä riippuu, onko tarpeen hankkia omistajuudesta riippumaton käyttöperuste (lupa).

Niiden käyttömuotojen sääntelyntarve, joissa vaikutus ei rajoitu omaan intressipiiriin, on erotettavissa yhteiskunnan tarpeesta puuttua muuhunkin vesien käyttöön. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella, miten omistajan käyttövaltaa voidaan supistaa, kun pilaantumista aiheuttavan toiminnan ei ole väitettykään kuuluvan omistajan rajoittamattomaan vallintaan (ks. s. 72 ss.).

Perinteisiin käyttöperustetta (oikeusasemaa) osoittaviin siviilioikeudellisiin kategorioihin nojaava systemointi voidaan ja ehkä tulisikin suorittaa de lege lata, etenkin kun vesioikeus on luonnehdittavissa eräänlaiseksi naapuruussuhdeoikeuden alaksi. De lege ferenda taas käyttömuotojen sanotunlaisen systemoinnin merkitys on vähäisempi, koska arvostustekijöille saatettaisiin antaa liiallinen painotus. Monet vesien käytön muodot ovat luonnostaan sellaisia, että niiden vaikutusta ei useinkaan pystytä rajoittamaan, vaan ne yltävät yhä enemmän yhteiskunnalliseen, so. emansipoituvaan etupiiriin. Toiselta puolen omistajan primaarioikeus on suojattu tietynasteisilta rajoituksilta. Yhteiskunnalla katsotaan määräedellytyksin olevan mahdollisuus vesitaloudellisista, virkistyskäytöllisistä

tai luonnonsuojelullisistakin syistä reagoida vesistölle haitalliseen toimintaan tai rajoittaa sitä.[3]

Oikeus vesien käyttöön on sanotusta johtuen muutoksille altis. Tämä ilmenee kaikista nykyaikaisista kodifikaatioista, jotka sääntelevät yksityisvesienkin käyttöä vapaaehtoisesta tarkkailuvelvollisuudesta (haittojen minimointi) aina käytön saattamiseen konsession- tai luvanvaraiseksi asti. Luvanvaraistamiseen liittyy usein lakisääteinen mahdollisuus puuttua toimintaan luvan ollessa voimassa. Vesilainsäädännöt reagoivat tällöin vaihtelevasti siihen, mikä merkitys on vesien kuulumisella yksityiselle tai yhteiskunnalle.[4] Omistajuus osoittaa yleensä sen, kenellä on ensisijainen käyttövaltuus. Kuluttavan ja likaavan käytön rajoitukset ovat sitä vastoin nähtävästi riippumattomat omistajuudesta, ellei kyseessä mahdollisesti ole ns. umpinainen vesi; mutta senkin osalta omistaja voi olla sidottu niihin normeihin, joita vesiä varten yleensäkin on annettu. Jo historiallista alkuperää olevan yleisen edun nimessä lainsäätäjä siis katsotaan yhteiskunnan tarpeita vastaavasti kelpuutetuksi normittamaan yleismääräyksin vesien käyttöä haltijasubjektiin katsomatta. Sopimusvapaus, joka korvaustilanteissa on osoittautunut varsin käyttökelpoiseksi, muuttuu samalla siten, että sen merkitys lisääntyy yhteiskunnan luodessa annettavan pilaamisluvan edellytyksiä, kun taas sen merkitys vesien käytön valvonnan kannalta vähenee.

Jo esitetyn pohjalta lienee käynyt selväksi vesiä koskevan normituksen kehitys oikeudelliselta kannalta. Vesioikeuden tarkoituksena on

---

[3] Asetettaessa ajanmukaisia vesioikeudellisia normeja ei voida välttyä puuttumasta jo oleviin käyttömuotoihin, siis likaavien laitosten yms. toimintaan. Suomessa asiaan puuttuminen on mahdollistettu etenkin lisäämällä yleiseen etuun perustuvaa aloitevaltaa. Pilaamiskiellon toteuttaminen on riippumaton ns. saavutetuista oikeuksista, joita saattaa merkitä omistajuus tai lupa; toisin eräissä rakentamistapauksissa: VL 2: 29—30, vrt. VKäyttöoikL 2 §. Ks. myös *KM 1958:97* s. 53.

Saksan Liittotasavallassa on uuden vesitalouslainsäädännön toteuttaminen tapahtunut niinikään takautuvin vaikutuksin, mutta sielläkään rajoituksia ei ole pidetty sellaisina, että entiset käyttömuodot olisivat nauttineet perustuslainsuojaa, *Sievers* s. 115 ss., vrt. WHG 15 §, erityisesti sen 4 mom. Englannin oikeusjärjestyksessä voi syntyä sellaisia vesistöön kohdistuvia käyttöoikeuksia, joihin ei periaatteessa voida puuttua. Ne perustuvat joko nimenomaiseen oikeustoimeen (grant) tai myös määräaikaiseen nautintaan saaden siten vesistörasitteen luonteen.

[4] Asiaa on aikoinaan kuvailtu puhumalla yksilöllisestä ja sosiaalisesta periaatteesta, *Huber* s. 134.

selvittää ristiriitoja vesien käytössä, järjestää usein vastakkaiset intressit mielekkääksi asetelmaksi, ei kuitenkaan siinä mielessä, että taattaisiin aina tietty käyttömuoto. Suomen oikeuden kannalta on todettavissa, että jo historiallisilla säännöksillä on ollut senaikaisia oloja vastaavasti sama tarkoitus. Ratkaisevaksi muodostuu toisaalta vesien tasapainotilan mahdollisimman vähäinen muuttuminen, toisaalta niiden luonnollisen käyttöarvon säilyttäminen. Tavoitteeseen on pyritty milloin yleiskielloin, milloin vesistö- tai yrityskohtaisin ratkaisuin, joihin on toivottu päästävän muodostamalla vesistön eri käyttömuodot huomioon ottavia suunnitteluyksikköjä. Vesistökohtaiset käyttösuunnitelmat perustuvat eriasteisiin hallinnollisiin ja poliittisiin päätöksiin. Vesilainsäädännön tehtäväksi jää lähinnä valtakunnallisten puitenormien sekä myös niiden säännösten antaminen, jotka osoittavat vesiä koskevien viranomaisten päätösten rajat ja sitovuusperusteet.

Vesitaloudelliset näkökohdat määräytyvät vesistöjen erilaisten tehtävien mukaan. Näitä ovat esimerkiksi biologiset, hygieeniset sekä sivistyksellis-esteettiset tehtävät,[5] joiden täyttäminen yleensä edellyttää veden puhtautta ja biologista kelvollisuutta. Vastaavasti on tietyissä suhteissa laita muidenkin yhteiskunnan ja teollisuuden käyttömuotojen. Näiden ominaisuuksien säilyttämiseen tai saavuttamiseen tarvittavat kustannukset ECE-komissio katsoo ensisijaisesti tuotannollisiksi menoeriksi, kun taas ympäristökustannuksia ovat vain ne, jotka liittyvät veden tehtäviin sivistyksen, virkistyksen ja urheilun alueilla. Ympäristön tasapainoisen kehityksen suunnittelu, jossa taattaisiin ihmisyhteisön biologinen ja sosiologinen tasapaino samalla kasvavat ja muuttuvat tarpeet tyydyttäen, ei kuitenkaan ole vielä toteutettavissa niin kuin ei myöskään sen taloudellisten edellytysten luominen.[6] Fyysisen ympäristön eri lohkoilla on siten erilaisia yhteiskunnan ja yksityisten tarpeita tyydyttäviä tehtäviä. Niiden täyttämisedellytyksiin haitallisesti vaikuttavia tekijöitä pyritään rajoittamaan kieltojärjestelmin.

Ympäristönsuojelua palveleva kieltojärjestelmä ilmentää yhteiskunnan sivistyksellistä järjestystä ja ihmisen asemaa luonnossa. Vaikka kyseessä ei varsinaisesti ole yhteiskunnan perusinstituutioihin verrattava normijärjestelmä, on ilmeistä, että juuri se tarvitsee suojakseen ja toi-

---

5 *ECE 1971* s. 28. Tarpeiden ja arvojen suhteuttamisesta ks. myös *Koskiaho* II s. 135 ss.

6 Vesitaloudellisen keskustelun merkitystä on tavan takaa korostettu kansainvälisissä kokouksissa ja niistä julkaistuissa selonteoissa, ks. esim. *ECE 1971* s. 31, 55 s.

mintaedellytyksikseen ulkoisia mekanismeja, jotka takaavat luonnon tasapainon ja ihmisen elinmahdollisuudet. Sosiologiselta kannalta ongelma nivoutuu siten ensisijaisesti asenteisiin eikä oikeusjärjestykseen, joka normittaa ihmisen käyttäytymistä historiallisesti katsoen vasta myöhäisessä vaiheessa ja tähtää ennaltaehkäisyyn.[7]

Pilaamiskielto tarkoittaa siten vesiympäristön tarpeellista käyttöä koskevia säännöksiä, joilla rajoitetaan vesivarojen käyttöä haittaavaa pilaantumista.

2. Vesien pilaamiskiellosta vesioikeudellisen tutkimuksen systemointiperusteena

Kysymys esitetyn kaltaisen käyttöä säätelevän normiston metodisesta käsittelemisestä liittyy ratkaisevasti siihen, mihin vesioikeus yleensä tieteellisesti on sijoitettava. Näin siksi, että vesioikeus rakentuu esitetyn

---

[7] Se, että tärkeissä teollisuus- ja maatalousvaltioissakin pidetään vesien- ja yleensä luonnonsuojeluetua niin merkittävänä, että viranomaiset velvoitetaan päätöksenteossaan ottamaan huomioon vastakkaiset edut, on tunnusomaista vesistöpoliittisen ajattelutavan korostumiselle etenkin 1960-luvulta lähtien. Tämä kuvastuu SNTL:n korkeimman neuvoston merkittävässä päätöksessä n:o 346, 20. 9. 1972 (julkaistu sarjassa Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR). Sen mukaan eri yhteisöjen toiminta fyysisen ympäristön hyväksikäyttöä tarkoittavissa ohjelmissa ja päätöksissä oli ollut epätyydyttävää. Neljä kohtaa käsittävä päätöslausuma sisälsi ympäristötehtävien uusjaon: mm. määrättiin toimenpiteistä jätevesien biologisen puhdistuksen järjestämiseksi. Merkittävää oli se, että ohjelman toteuttamisen valvontaa täsmennettiin säätämällä, että osavaltioissa ministerineuvosto käyttäisi tiukkaa valvontaa ja paikalliset työläisedustajien neuvostot vahvistaisivat toimenpiteitä tarkoittavat ratkaisut.

Ympäristölainsäädäntö johtaa yhdeltä puolen asialliseen normistojen yhdenmukaisuuteen sekä alueellisella että luonnonosatasolla, toiselta puolen keskitettyyn valvonta- ja hallintojärjestelmään, mikä ilmenee esim. eri ministeriön syntymisenä: eräistä näkökohdista Suomen olojen kannalta ks. *Pekkanen* Helsingin sopimus, etenkin s. 205 ss. Ympäristöön kohdistuvan kokonaiskuormituksen selvittämistarve johtaa myös vesilainsäädännön funktion muuttumiseen eräässä mielessä samaksi, mikä se oli ennen pilaantumissäännöstön kehittymistä, nimittäin koskemaan kaikenlaisia vesien rakentamishankkeita ja muita toimenpiteitä samoinkuin veden käyttöä hyötyisiin tarkoituksiin ja kunnossapitoa. Vesientutkimustoiminta voitaneen osiltaan kytkeä tapahtumaan samoissa keskuksissa ja laboratorioissa kuin erityisalojen (terveydenhoidon, elintarvikevalvonnan ym.) tutkimukset. Viranomaiskoneiston ei ympäristönsuojelulainsäädännön kannalta tarvitse

mukaan käsitteille ja periaatteille, jotka ovat peräisin omista systemaattisista rakennelmistaan. Kun nykyisin puhutaan vesioikeudesta laajassa ja suppeassa mielessä,[8] on kysymys jälkimmäisen alueen osalta rajanvedosta yhteen suuntaan, nimittäin erityiseen yksityisoikeuteen päin. Sillä ei ratkaista eikä pyritäkään ratkaisemaan vesioikeudelliseen käsitteistöön ja metodiikkaan kuuluvia ongelmia. Vesien oikeudellisen aseman takia määrätyillä, varsinkin siviilioikeudellisilla peruskäsitteillä on Suomen vesioikeudessa vesien käytönkin kannalta oma merkitysalansa, minkä vuoksi ne saatetaan systemoida itsenäiseksi, joskaan ei muista irralliseksi kokonaisuudeksi, samaan tapaan kuin on tapahtunut esimerkiksi työoikeudessa.[9] Siellä systemointi on saattanut toteutua sellaisen peruskäsitteen pohjalta, jolla on suhteellisen relevantti vastineensa työelämässä ja joka myös on oikeudellisen normituksen perustana: työsuhde muodostaa sosiologisesti, poliittisesti ja oikeudellisesti hallittavan lähtökohdan. Vesioikeudessa ei ole vastaavanlaista vesien käyttöä määräävää perussuhdetta, mutta normituksen sisältö voidaan perustaa erityisten kategorioiden varaan. Sellaiseksi voidaan valita omistusoikeus, vallinta tai vesistön oikeusasema. Kun vesien käyttöä koskevilla rajoituksilla on vanhastaan ollut lainsäädännössä merkittävä asema — roomalaiseen oikeuteen perustuvassa järjestelmässä historiallisesti katsoen tosin eri syistä kuin kolmessa pohjoismaassa — on vesien käyttöoikeudesta muodostunut eräänlainen yhteinen vertailukelpoinen perusta, olkoonkin, että sen sisältö on eri järjestelmissä hyvin erilainen. Vesien käyttöoikeus (tai -mahdollisuus) riippuu Suomessa käyttäjän oikeudesta vallita aluetta, joskin seurauksista johtuvin rajoituksin (VL:n kolme yleiskieltoa), muualla kuin kolmessa pohjoismaassa vesien käyttöoikeus taas useimmiten riippuu erityisen perusteen olemassaolosta. Jos pilaamiskiellon vaikutuksena pidetään käyttömahdollisuuksien erästä rajaamista, kieltoa voidaan pitää tyypillisesti vesioikeudellisen normiston osana. Vesioi-

jakautua eri viranomaisten kesken, mikä seikka on omiaan de lege ferenda yhdistämään ja tarkoituksenmukaisesti keskittämään samoilla luontolohkoilla tapahtuvaa, vaikkakin ehkä eri normistoihin perustuvaa tutkimusta ja tarkkailua. Vrt. *KM 1971: B 15* s. 57 ss.

8 *Pietilä* Vesioikeus s. 1.

9 Vesioikeudellisen käsitteistön itsenäisyys on luonnollisesti nähtävä myös historialliselta kannalta. Se juontaa alkunsa jo maakuntalakien ja maanlakien sekä vuoden 1734 lain rakennuskaaren luonto- ja vesiympäristöä koskevasta yhteissääntelystä, josta etenkin kalastus-, metsästys- ja liikennesäädökset ovat kehittyneet itsenäisiksi kokonaisuuksiksi. Vrt. jälj. s. 61 ss.

keudellinen viranomaissääntelyyn perustuva, käyttöä koskeva normi tai normisto (kieltojärjestelmä) näyttää varsin hyvin soveltuvan systemointikriteeriksi nimenomaan seuraavista syistä:

1. Vesioikeudellinen käytön ulottuvuutta osoittava oikeusnormi kuvastaa vallitsevia vesitaloudellisia tarpeita, oikeuskäsityksiä ja arvostuksia. Tämän mukaisesti normi on itsetarkoituksellinen, se ei pyri niinkään oikeudenmukaiseen kuin tarkoituksenmukaiseen ratkaisuun.

2. Käyttönormit määräytyvät sisällöllisesti usein delegoinnin välityksin. Vesioikeudellinen vesien käyttöä koskeva oikeusjärjestyksen normi on joskus puitenormi, jolloin lainsäätäjä jättää yksilöinnin ja täsmentämisen toisen viranomaisen, joko tuomioistuimen tahi hallintoviranomaisen päätöksen varaan. Vesioikeudellinen ratkaisunormi taas synnyttää usein vesistön käyttäjälle oikeudellisesti turvatun aseman, jota hänellä ei ilman normia olisi.

3. Vesioikeudellisten normien synnyssä ei perinteisillä käsityksillä omistusoikeuden suojasta ja varsinkaan sen luomasta kelpoisuudesta käyttää vesiä ole ratkaisevaa merkitystä.

Vesioikeudellisille normeille on vanhastaan ollut tunnusomaista niiden riippuvuus yhteiskunnan tarpeista (sosiaalisuus) ja tästä johtuen myös niiden kehittymisalttius vallitsevan vesistöpoliittisen näkemyksen mukaan. Suunnittelupolitiikka, taloudellinen kehitys ja muut tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat muokkaavat jo syntynyttä tai syntymässä olevaa normia eri asteissa, joten tietty normisisältö perimmiltään on käsitettävissä vasta sen käytännössä aktuaalistuttua. Vallinnan perustetta koskeva juridinen lähtökohta ei kuitenkaan ole merkittävästi Suomen osalta muuttunut. Käyttörajoitusten joustamisvara vaihtelee kuitenkin lainsäädännöttäin: siellä missä vesistöjen yksityisomistus tunnustetaan ja omistusoikeutta ehkä lisäksi erityisesti suojataan (kuten Suomessa), omistajalla saattaa olla eräissä suhteissa käyttörajoituksista riippumatonta käyttövaltaa, kun taas muualla valtiovalta itse määrää vesistöjen käytöstä (useimmissa Euroopan maissa).

3. Vertailevista näkökohdista vesiensuojelussa

Oikeusvertailun näkökohdat pyritään nykyisin perustamaan metodiin, joka keskittyy tutkimaan eri maiden oikeusnormistojen käyttöyhteyttä.[10]

[10] Toisen maailmansodan jälkeen vallalla ollut ns. kriittinen tai pragmaattinen näkemys, jota edustavat etenkin *Gutteridge*, *Ancel* ja *David*, lähtee uuden-

Yleisestä näkökulmasta tarkastellen vertaileva oikeus alana ei nimittäin sijoitu erilleen muusta oikeudesta, vaan kriittisten oppien mukaan on ensisijaisesti kysymys metodista.[11] Osittain empiiriseltä pohjalta lähtevää informatiivista tutkimustapaa voidaan pitää sopivana aiheeseen, joka ei mahdu perinteisen oikeusalajaon yhteen lohkoon.[12]

Pilaamiskiellon toteuttamistapa on itsessään riippuvainen kunkin järjestelmän aineellisista ja muodollisista normeista. Tämän vuoksi aihe ei ole oikeusvertailun kannalta tyypillinen, sillä toteuttamisedellytysten vertaileva esittäminen olisi perustettava muuhun kuin itse pilaamiskieltoon. Tästä puolestaan johtuu, että vesien pilaamiskiellon kaltainen normisto yhteiskunnallisten vaikutustensa vuoksi ehkä olisi parhaiten esitettävissä tavalla, joka vastaa samanaikaisesti oikeusvertailun ja empiirisen vesien käytön tutkimuksen tavoitteita.[13] Tehtävä edellyttää kuitenkin kyseisten normistojen periaatteiden ja menettelyllisten seikkojen selvittämistä ja vain sellaiseen voidaan tässä tutkimuksessa pyrkiä.

Vesien pilaamiskielto on nähtävissä vesioikeudellisena yhteiskunnallisiin tarpeisiin perustuvana normina, kielellisesti senkin vuoksi, että oikeusnormille ominainen piirre on luvallisen ja luvattoman toiminnan rajan osoittaminen (salliminen/kieltäminen). Normi on samalla oikeutusten ja sanktioiden perusta. Vaikka yleiseltä kannalta ei ole osoitettavissa, että kielto olisi historiallisesti aikaisempi kuin sallinnan sisäl-

---

tyyppisestä määrityksestä. On oivallettava, että oikeusvertailu »n'était ni une science spéciale, ni même une branche de la science du droit», vaan että se »consistait seulement dans l'utilisation», *Ancel* s. 33.

11 Tämä ilmenee myös siitä, että tavoite määrää metodin. Niinpä esim. *Sandrock* erottaa siviilioikeudellisessa oikeusvertailussa kolme muotoa: spekuloivan (spekulative), sovelletun (angewandte) sekä puhtaasti yksityisoikeuteen pitäytyvän (zivilistische) vertailun, s. 10.

12 Menetelmää ja tavoitteita on *David* selvitellyt tunnetussa, suomeksikin toimitetussa monografiassaan, I osa s. 9 ss.

13 Vrt. *Carbonnier*'n huomio, s. 23, että oikeussosiologian ja oikeusvertailun ala on jossain määrin yhteneväinen, vaikka näiden osatieteiden tavoitteet ovatkin erilaiset. Oikeussosiologinen tutkimustapa ei noudata eri oikeusjärjestysten systematiikkaa ja voimassaoloehtoja. Se voi siten irrottautua ja asennoitua ongelmakeskeisesti. Oikeusvertailuun taas saatetaan ilmeisesti päästä paitsi juridisin menetelmin juuri oikeussosiologisen tarkastelutavan välityksin ja näin kansallisen oikeusjärjestyksen ongelman ymmärtämiselle ja suhteuttamiselle muihin kansallisiin järjestelyihin luodaan luonteva perusta.

tävä normi (oikeus) tai päinvastoin, ympäristöllisten kieltonormien osalta voitaneen pitää lähtökohtana luvallisuutta, jota on rajoitettu. Pilaamiskiellon funktion kannalta saatetaan myös katsoa, että eri etujen suojeluntarve vasta tekee kiellon mielekkääksi: tällöin salliva normi on vain näennäisesti lähtökohtana sen vuoksi, että vaikutukset eivät yllä tai ole voineet yltää toisten etupiiriin. Koska kielto ei ole ainoa tapa hillitä pilaantumista, kutsutaan säätelynormeja yhteisnimikkeellä »vesiensuojelulauseke».

Pyrittäessä vertaamaan toisiinsa eri oikeusjärjestelmien käsitystä siitä, mihin vesistön sallitun käytön on katsottava päättyvän ja mistä kiellettävän toiminnan alkavan, on luotava yhteinen, yleispätevyyteen ainakin tähtäävä kriteeri. Vesistön luonnollisuuden säilymisen kannalta sellaiseksi tarjoutuu haitallisuus,[14] jolloin termi tarkoittaa välittömästi tai välillisesti ilmenevää, suojeltavaan etuun kohdistuvaa kielteistä vaikutusta. Vaikutusta vesistöön ei tosin aina pystytä tarkasti arvioimaan: tämän vuoksi kieltonormin ulkopuoliseenkin käyttöön liittyy aina tietty riskitekijä. Vesilainsäädännössä haitallisuus tulkitaan kernaasti paitsi todelliseksi myös vain haitan vaaraksi, johon kytketään oikeudellisia seuraamuksia (ennaltaehkäisy).

Haitallisuus tai haitan vaara ei merkitse, että vesistön tila olisi arvo sinänsä ja sellaisena suojeltava. Kysymys on pikemminkin kulttuuriyhteisön pyrkimyksestä suojautua mahdolliselta vesien pilaantumisen aiheuttamalta muun hyödyllisen käytön estymiseltä. Kun alunperin ei säännelty vesistön puhtauteen kielteisesti vaikuttavia toimenpiteitä, syynä oli osaltaan pilaavien tekijöiden vähäisyys, ei niinkään se, ettei pidetty järkevänä kuluttaa yksityisiä tai julkisia varoja luonnontilan säilyttämiseen tai palauttamiseen. Ajoittain oli ratkaisevasti vaikuttamassa käsitys, että vesistöt merkitsivät luonnollisinta ja hygieenisintä tapaa vapautua jätevesistä ja muista jätteistä. Monesti vesistö suoriutuikin itse sekä yhteiskunnan että luonnon aiheuttamasta kuormituksesta. Pyrittäessä nykyisin suojautumaan lopullisen pilaantumisen ekologisilta ja taloudellisilta haitoilta ympäristön säilyttäminen tai sen mahdollisimman vähäinen tai sopivaksi katsottu muuttaminen kuvastavat uutta

14 Ahtaasti teknis-juridisista syistä on käytetty haitan (haitallisuuden) käsitettä. Eräänä syynä on ollut pyrkimys välttää esim. vahingon käsitteen synnyttämät, liian ahtaat näkemykset vain korvattavasta esinevahingosta. Vrt. myös Ruotsin laissa (MiL) käytettävä sanonta »miljöfarlig verksamhet».

tavoitetta,[15] joka määräytyy lainsäädännöllisesti erilaisin, teknisesti yhdenmukaisin kriteerein ja vastaa yleensä yhteiskunnan vesitaloudellisia ja muita tarpeita (kieltonormien kynnykset). Sääntelyn perusteena voidaan pitää myös sitä, ettei jokin käytön muoto täysin saa estää harjoittamasta muitakin. Vesistöstä johtuvin sietokynnyksin taas tarkkaillaan vesien käyttöä ja sen haitallisuuden merkitystä, suunnitellaan ja valvotaan lähinnä yleisen edun nimissä.

Haitallisuuskriteeri merkitsee vesien käytön vaikutusten suhteuttamista ympäristönhoitoon yleensä. Se on yleisempi kuin rajoittuminen hyötynäkökohtiin perustuvaan vesistökohtaiseen ajatteluun. Kokonaisvaltainen eli kerrannaisvaikutukset huomioonottava luonto- ja luonnonvarapolitiikka on senkin vuoksi välttämätön, että ympäristöön kuuluu tekijöitä, joiden yhteissäätely ei aina ole mahdollista osalainsäädännöin. Jonkinlaisena reaktiona onkin joissakin tapauksissa, esimerkiksi Ruotsissa ollut yhtenäisen ympäristönsuojelulainsäädännön syntyminen, mutta muuallakin on pyritty eri lohkojen yhdenmukaistamiseen koordinoimalla niiden suunnittelua ja päätöksentekoa »ympäristöoikeuspaketein» (esimerkiksi Japanissa). Kysymys ei silti välttämättä ole ekologisten tai vastaavien periaatteiden arvostuksen lisääntymisestä, vaan päätöksenteon ja hallinnon keskittämisestä tai yhdenmukaistamisesta.[16] Haitan merkityskin voi muuttua yleisemmäksi eikä vesistöä haittaavana ole pidettävä kaikissa tapauksissa ainoastaan ekologista, biologista yms. kielteistä vaikutusta, vaan sellaiseksi saatetaan katsoa myös muun ympäristön käyttöarvojen vähentyminen, näin esimerkiksi vesiympäristön viihtyisyyden tai virkistyskäytön ollessa kyseessä.

Suojeltavien arvojen luetteloa voi tietenkin täydentää jo vesilainsäädännön keinoin (ks. esim. VL 1: 19, 2: 3, 5 ym.), mutta tällöin sääntely ei yleensä perustu pelkästään vesiympäristön ulkopuolella ilmeneviin haittoihin, olkoonkin, että ne jossain määrin otetaan lupamenettelyssä huomioon. Eri maiden lait ovat kuitenkin kehittyneet niin, ettei oikeussystemaattisesti voida verrata toisiinsa kokonaissääntelyyn ja toiselta puo-

---

[15] Pyrkimyksestä kokonaisvaltaiseen ympäristöajatteluun, jossa havaittaisiin riittävässä määrin luonnon osien varsinkin ekologinen riippuvuus toisistaan ks. *ECE 1971* s. 36.

[16] Vaikeus ottaa huomioon kokonaisvaltainen suunnittelu johti Ruotsin aikaisemmassa vesioikeuskäytännössä etenkin ympäristönsuojelunäkökohtien sivuuttamiseen, *Svenska Kraftverkföreningens publ. 1969: 8* s. 178.

len vain vesiensuojelulliseen sääntelyyn perustuvien normistojen vaikutusta.

Vesien käytön haitallisuutta tai haitan vaaraa voidaan siten pitää kieltojärjestelmän perustana. Silti kiellon ei tarvitse nimenomaisesti toimia niin, että haittavaikutus tai sen puuttuminen yksin määräisi vesien käytön sallittavuuden, vaan systemaattiselta kannalta haitan normatiivinen vaikutus on kulloisestakin järjestelmästä riippuen kahdenlainen. Se voi olla itsessään normi siten, että haittaava käyttö ei tule tai tulee vain määräedellytyksin kysymykseen. Toisissa järjestelmissä taas kaikenlainen yleiskäyttöä laajempi vesien käyttö on viranomaisen luvan varassa ja viranomainen ratkaisee haetun käyttömuodon haitallisuuden (haitallisuusasteen). Jälkimmäisessä tapauksessa ei haitallisuus, vaan käyttö itse asettaa vapaalle toiminnalle rajat. Haitallisuus tulee kuitenkin taas ratkaisevaksi tekijäksi lupaviranomaisen laatiessa toiminnan ehtoja tai valvontaviranomaisen sanktioidessa luvatonta toimintaa. Sääntelyn ei siis tarvitse perustua kieltonormiin.

4. Tutkimusaiheen käsittelyn rajaus

Suomen oikeuden mukainen vesien pilaamiskielto on tutkimuksen kohteena. Vesiensuojelulausekkeella tarkoitetaan tällöin niiden normistojen muodostamaa kokonaisuutta, joiden mukaan rajoitetaan ympäristöön kohdistuvia haittavaikutuksia, ja pilaamiskiellolla pilaantumisen käsitteeseen perustuvaa lauseketta. On nähtävästi makuasia, puhutaanko erillisistä pilaamiskielloista vaiko yhdestä sisällöltään vaihtelevasta kieltojärjestelmästä, koska sääntelyllä on aina sama, pilaantumisen rajoittamiseen tähtäävä tarkoitus. Tutkimus käsittää VL:n mukaisen kieltojärjestelmän, jolloin eri alojen omat säännökset pääasiassa jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Kieltojärjestelmän osalta tulee selvitettäväksi, miten vesiensuojelulauseke, siis Suomen oikeudessa kielto aiheuttaa haitallista vesien pilaantumista, vaikuttaa eri subjektien käyttövapauteen, luvantarpeeseen ja lopulta lupaviranomaisen toimintaan.

Tarkastelutapa on luonnehdittavissa lähinnä siviilioikeudelliseksi johtuen Suomen vesien omistuksellisesta asemasta ja pyrkimyksestä selvittää kiellon vaikutuksia lähinnä vesien käyttöön oikeutettujen kannalta. Tästä puolestaan johtuu, ettei yleensä puututa lupamenettelyn luonteen määritykseen eikä vesihallinnon tehtäviin. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät myös lausekkeen rikkomisesta johtuvat oikeuskeinot ja seuraamukset.

B. PILAANTUMISILMIÖIDEN TAUSTAA

1. Yleistä pilaantumiseen johtavista tekijöistä

1.1. Sieto ja puhdistumiskyky

Seuraavassa annettava katsaus pilaantumiskäsitteen perusteisiin on tarkoituksellisesti suppea, koska vesistötutkimuksen ongelmat ja keinot eivät aihepiiriltään kuulu tämän esityksen puitteisiin. Päätöksenteko ja lain soveltaminen yleensäkin edellyttää kuitenkin »olevan» tuntemusta ja itse asiassa se perustuukin vesistöllisiin kriteereihin, kun kysymyksessä on asiaa koskevien oikeudellisten ja tarkoituksenmukaisuuskriteerien määrittäminen. Empirian prosessien syvällisempää omaksumista varten on viitattava erityisalojen selvityksiin ja tutkimuksiin, joita nimenomaan eri maiden vesihallinto- ja vesiensuojeluviranomaiset, vesialan yhdistykset, teollisuusyritykset, kunnat, tutkimuslaitokset ym. ovat julkaisseet. Suomen osalta on huomattava varsin laaja, toisaalta VH:n piirissä syntynyt ja toisaalta vesiensuojeluyhdistysten toimesta laadittu aineisto.

Pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta on tarpeellista määrittää eräitä vesistöllisiä ominaisuuksia nimenomaan silloin, kun kyseessä on jäteveden johtaminen vesistöön. Sieto, puhdistumiskyky ja kuormitus ovat varsin karkeita yleisnimikkeitä erilaisille vesistön tilaa koskeville laskenta- ja mittaamisperusteille. Sieto on sitä suurempi, mitä parempi on puhdistumiskyky. Jälkimmäinen koostuu kuitenkin lukuisista, toisiinsa vaikuttavista osatekijöistä. Näihin voidaan nykyisin jossain määrin vaikuttaa ikään kuin pilaantumisen vastaprosessina. Sietokyvyn ylityksen tapahduttua ei pelkästään kuormitusta vähentämällä saada puhdistumiskykyä palautumaan. Tämä taas on mahdollista lopettamalla jätteiden päästö vesistöön, jos sietoa ei ole vielä ylitetty. Koska sieto- ja puhdistumiskyky on parhaimmillaankin riippuvainen vesistökohtaisista olosuhteista, kuormitus tulisi sovittaa sitä vastaavasti. Mitä heikompi sietokyky luonnostaankin on, sitä suurempi jätevesien puhdistusaste on tarpeen.[17] Suomessa järvien sietokyky on rajallinen muun ohella niiden runsaan luontaisen humuspitoisuuden vuoksi. Päästön ominaisuuksille

[17] Mitä ns. luonnolliseen pilaantumiseen tulee, sen ja jätevesien merkitsemää likaantumisseurausta ei aina voida vesistöllisten muutosten suhteen erottaa toisistaan.

on sen vuoksi annettavissa eri määrityksiin perustuvia arvoja, jotka ovat riippuvaisia sekä vesistön sietokyvystä että siihen kohdistuvasta muusta kuormituksesta. Varsinkin siksi, että kaikkia prosessitekijöitä ei vielä tarpeeksi tunneta sekä siksi, että vesistökohtaiset eroavuudet ovat huomattavan suuret, lainsäädäntöön esimerkiksi Suomessa ei ole mielekästä sisällyttää vesistön eikä pilaamistekijöiden yleispäteviä arvonmääritysperusteita. Silti nämä ovat seikkoja, jotka nimenomaan sisältyvät oikeudellisen pilaamiskieltonormin soveltamiseen ja tulkintaan.

Puhuttaessa vesistön itsepuhdistumiskyvystä ja siedosta on korostettava sitä, että ne kuvaavat pilaamisen syntyedellytyksiä vastaanottavan vesistön kannalta.[18] Pilaamislähteen määritys taas perustuu rasitus- elikuormitusarvoille, jotka eivät mitenkään osoita vesistössä tapahtuvaa muutosprosessia. Tämän vuoksi vesien puhdistumiskykyä tai sietoa ei voida määrittää lähtien vain emissio- ja immissioarvoista, vaan kuormituksen yksittäisessä vesistönosassa aiheuttamista vaikutuksista.[19] Eräiden ravinteiden osalta tosin voidaan laskea, kuinka paljon levämassaa ne tuottavat ja kuinka suuri kuormitus siitä sen hajotessa syntyy.[20]

1.2. Pilaamistekijöistä

Vesistön eri kehitysvaiheiden kannalta ei ole mahdollista esittää kulloinkin tyhjentävää selvitystä kaikista pilaantumista aiheuttavista tekijöistä. Yhteiskunnasta johtuvat muutokset sekä tekniset mahdollisuudet niin poistaa kuin tuottaa haittatekijöitä merkitsevät vesistössä kaiken aikaa muuttuvaa kokonaisvaikutusta, joka saattaa merkitä pilaantumiseksi kutsuttua tilaa. Merkittävien ja usein äkillisten vahinkojen vaikutus ei ole aina välittömästi arvioitavissa silloinkaan, kun sellaiseen on osattu jossain määrin varautua.

---

[18] Kuormituksen ollessa suuri voidaan joskus puhdistumiskykyä lisätä rakentamistoimenpiteiksi katsottavin keinoin, kuten virtaamia lisäämällä ym. Vrt. VL 2: 23, *KM 1958: 97* s. 24: »Tällainen säännös on tarpeellinen, koska vesistöön rakentaminen saattaa usein heikentää sen kykyä ottaa vastaan siihen johdettuja jätevesiä».

[19] Vrt. *Vesien pilaantuminen* s. 10. Järven »vanhenemisesta» ks. *Kajosaari* VT 4/1970 s. 9 ss.

[20] Edellytyksenä on, että muiden kasvutekijöiden vaikutus voidaan erikseen laskea. On arvioitu, että 1 g fosforia voi tuottaa levämassan, joka hajotessaan aiheuttaa 150 g:n BHT_5-kuormituksen, *Heinonen* Jätevesien vaikutus s. 6. Vaihtelurajat ovat kuitenkin huomattavat, ks. etenkin *Lappalainen* s. 741 ss.

Tunnetut pilaamistekijät ovat useimmiten vaikutuksiltaan ja määrältään ennakoitavissa, mutta silti aiheuttajien osuuksien jakautumisen arvioiminen on mahdollista vain teoreettisesti. Jaottelu on juridiselta kannalta tarpeen etenkin valvonnan ja seuraamusten käytön vuoksi. Erään karkeahkon jaottelun mukaan voidaan erottaa asutus-, teollisuus- ja maatalousjätevedet. Mikäli vesistöllisten tekijöiden vaikutus on erikseen arvioitavissa, voidaan samankaltaisten likaajien osuuksien perustana yleensä pitää kuormitusmääriä.

Pilaantumisen erikoismuodot lisääntyvät jatkuvasti, jolloin myös tyypilliset vesistövaikutukset voidaan osoittaa yksilöidyn subjektin aiheuttamiksi: tällaisia erikoisia muotoja ovat radioaktiiviset vaikutukset, lämpö, öljy, teollisuusmyrkyt ja bakteriologiset jätevedet. Nämä eri muodot ovat vaarallisuusasteesta riippuen usein erityissääntelyn kohteena.

Muilta osin pilaantumiseen potentiaalisesti johtavia tekijöitä ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella eikä se näytä tarpeelliseltakaan. Tieteen tasosta riippuu, mikä tekijä on riittävässä määrin tunnistettavissa ja siten saatettavissa oikeudellisen sääntelyn piiriin.[21] Välistä tämä on aikaansaatu määräämällä eräiden pilaantumistekijöiden raja-arvot.[22]

---

[21] WHO:n selonteossa *OMS 1966 n:o 318* vesien pilaantuminen on eritelty tarkastellen pilaamistekijän erikoista vaikutusta, s. 6 s.:

1) bakteerien, virusten ja muiden patogeenisten organismien aiheuttama pilaantuminen;
2) hajoavien orgaanisten aineiden synnyttämä pilaantuminen, josta johtuu kalakuolemia niiden veden happea kuluttavan vaikutuksen vuoksi; pilaantumistekijän ollessa vähäinen katsotaan vesistön voivan tervehtyä;
3) kivennäissuolojen aiheuttama pilaantuminen, josta johtuu veden kelvottomuus juomavedeksi;
4) lannotteiden (potaskan, fosfaattien, nitraattien yms.) aiheuttama pilaantuminen, johon liittyy usein kivennäissuolavaikutusta. Seurauksena on vesistön rehevöitymistaipumus;
5) öljypitoisista aineista johtuva pilaantuminen: haitat, kuten kalakuolemat, veden saastuminen, tahmettuminen, joka vähentää hapettumista;
6) erilaisten myrkkyjen aiheuttama pilaantuminen.

Lisäksi WHO:n selonteossa on mainittu lämpimän veden laskeminen vesistöön, lietteen tuominen siihen sekä radioaktiiviset päästöt. Talouksien jätevesien aiheuttama pilaantuminen luokitellaan yleensä tyyppiin 1—4, teollisuuksien jätevedet johtavat useammankinlaatuiseen pilaantumiseen. Maatalouksien jätevedet kuuluvat selonteon mukaan yleensä seurauksiin 3, 4 ja 6.

[22] Näin on tapahtunut yleissääntelyin joko lain nojalla tai käytännössä useimmissa maissa.

Pilaantumisen seuraus ilmenee sekä uomassa että veden laadussa. Jälkimmäisen biologisen määrityksen kannalta vesistön ravinnetilalla on suuri merkitys, koska mm. siitä riippuu, mikä on vesistön sieto. Ravinnepitoisuudeltaan niukan eli oligotrofisen ja runsaan eli eutrofisen tyypin välillä on eri asteita, mikä vaikeuttaa jossain määrin vertailujen tekemistä oikeudelliselta kannalta. Ravinteiden laadussakin esiintyy eroavuuksia, kuten se, että kalkkikivialueilla on, joskaan ei Suomessa, osittain yleisesti katsoen runsas ravinnepitoisuus, osittain taas tavataan muuten ravinnerköyhiä, mutta kalsiumpitoisuudeltaan runsaita vesiä.[23] Meillä ratkaisevina ravinteina ovat fosfori ja typpi.

Edellä kuvatuista seikoista sekä mm. virtaamasta ja altaiden muototekijöistä eli morfologiasta riippuva vesistön puhdistumiskyky asettaa rajat pilaamistekijöiden siedettävyydelle.[24] Haittavaikutukset ovat kiinteistä aineista ja muista seikoista johtuvia. Kumpienkin eliminoimiseen vesistö pystyy tiettyyn rajaan asti biologisen rakenteensa puitteissa. Lähinnä vesistön morfologian vuoksi on tarpeen etenkin puunjalostus- ja kaivosteollisuudessa pyrkiä ottamaan talteen jätevesiin joutuva kiintoaines mahdollisimman täydellisesti eli sitä tarkoittavaan suodatustulokseen asti. Madaltumista aiheuttavan kiintoaineksen, kuten kuitujätteiden, mutta muidenkin ainesten pääsy vesistöön merkitsee mikrobiologisen hajotuksen vuoksi hapenkulutuksen kasvua ja siten kaasutalouden häiriytymistä. Siksi biologisen hapenkulutuksen (BHK) eli hapentarpeen (BHT) laskemisella on tärkeä merkitys pilaamisluvan ja yleensä pilaavan toiminnan ehtoja määritettäessä sekä kiinteiden että nestemäisten päästöjen ollessa kyseessä.[25] Useimmiten tarvitaan muitakin määrityksiä.

Hapenkulutus voidaan jakaa primaariin ja sekundaariin sen mukaan,

---

[23] *SOU 1967: 43* s. 49.

[24] Suomen osalta on arvioitu, että humuksen ja siihen tietyllä tavalla verrattavan teollisuusjätteen edustama potentiaalienergia on niin suuri, että se riittää kaikkien vesien pilaamiseen, ks. *Ryhänen* KHO:n ym. neuvottelupäivät. 1969 s. 21. Se, että pilaantumista ei tuossa määrässä todella tapahdu, johtuu jätteen biologisista ominaisuuksista ja siitä, ettei kaikkiin humuspitoisiin vesiin johdeta teollisuusjätevesiä.

[25] BHK_5 (tai BHT_5)- ja BHK_7 (tai BHT_7)-arvoissa käytetään lähtökohtana tiettyjä vakiomäärityksiä. Kun tiedetään kaupunkiyhteisön jäsenen aiheuttama keskimääräinen primaari hapenkulutus vuorokautta kohti (esim. 60 g/hvrk), voidaan myös teollisuuslaitoksen hapenkulutus rinnastaa arviomääräiseen asutusyhteisön vesistölle aiheuttamaan kuormitukseen. Terminologiasta tarkemmin *VTT-SITRA* s. III 29, *Heinonen* Jätevesien vaikutus s. 6.

missä biologisen prosessin vaiheessa se ilmenee. Edellinen syntyy jäteaineen biologisesti hajotessa (tätä kuvaa BHK-arvo), jälkimmäinen taas edellisen myötä syntyneen uuden orgaanisen aineen hajotessa. Tässä ovat osallisina myös jätevesien ravinteet, sellaisetkin, jotka eivät ole sitoutuneet biologisesti hajoaviin yhdisteisiin.[26] Rehevöitymistä aiheutuu etenkin fosfori- ja typpipitoisista kasvinravinteista, jotka ovat peräisin mm. lannoitteista, synteettisistä pesuaineista (detergenteistä) sekä erilaisista biologisista jätteistä. Haitta ilmenee käytön muotojen vaikeutumisena. Rajoitettaessa kuormittavia tekijöitä on myös otettava huomioon haitta-aineiden vuorovaikutus. Jos jokin päästön ainesosa on ns. minimitekijä, sen suhdetta muihin tekijöihin muuttamalla voidaan vaikuttaa biologisiin tapahtumiin.[27]

Limnologisessa tutkimuksessa on osoitettu, ettei kuormituksen vaikutus riipu vain monivivahteisesta syy-seuraussuhteesta, joka puolestaan määräytyy kulloisenkin vesistönosan osalta eri tavoin. Paitsi ettei lainsäädäntö pysty ennakolta tehokkaasti säätelemään tunnettujen haitta-aineiden käyttöä vesiympäristössä, myös luonnontieteellinen tutkimus osoittaa tavan takaa muutoksia perinnäisissä käsityksissä: aineiden haitta-asteen todetaan olevan oletetusta poikkeava tai jotain myöhemmin haitalliseksi osoitettua ainetta ei ole pidetty ennen lainkaan vaarallisena. Näin ollen on vaikea täysin estää edes kulloinkin tunnettujen haitta-aineiden aiheuttamaa vesien haitallista kuormittumista. Toinen, suurempi haitta on jätevesistä aiheutuva biologisten tapahtumien kiihtyminen tai joskus myös estyminen. Nämä tapahtumat ovat riippuvaisia mitä erilaisimmista seikoista: järvialtaan muodosta, sen rakenteesta, ilmastosta, jopa valo-oloistakin. Öljyn pilaava vaikutus esimerkiksi perustuu osittain sen aiheuttamiin kemiallisiin muutoksiin ja osittain sen vesistön kaasutalouden kannalta kielteiseen pintäjännitteen muuttumiseen. Pilaantumiseen voivat johtaa muutkin aineet ja vaikutukset: taudinaiheuttajat ja muut mikro-organismit, myrkyt, ydinsaasteet ja vaahdottavat tensidit. Pilaantumisen edellytykset eivät milloinkaan ole suoraan vertailukelpoisia eri maissa eivätkä edes saman maan eri vesistötyypeissä. Järvien ekosysteemi on myös erilainen kuin jokivesistöjen. Järvien lämpö-, kaasu- ja ravinnetaloudessa voidaan vuodenajoista riippuen erottaa vaihteluja,

---

26 *Heinonen* Vesiensuojelu s. 40.

27 *Heinonen,* Jätevesien vaikutus s. 7 s. typen ja fosforin osalta. Ks. myös *Särkkä* Luonnonhoito s. 185 s.

joiden vuoksi pilaava vaikutuskin on eri aikoina voimakkuudeltaan erilainen. Veden lämpötilalla on huomattava merkitys vesistön biologian kannalta. Sen vuoksi veden lämpötilan muuttaminen huuhtelu- ja lauhdevesiä laskemalla — itse asiassa muullakin tavoin lämpömuutoksen synnyttämällä — on katsottavissa pilaamistoimenpiteeksi, joka pilaamiskiellon takia saattaa edellyttää viranomaisen lupaa.[28] Lämpötilan nousu vähentää hapen liukenemista ja muuttaa eliöiden, myös kalalajien elinolosuhteita. Vallitseva käytäntö eri maissa pitääkin puhtaan, mutta lämpötilaltaan haitallisen jäähdytysveden päästämistä vesialueelle mahdollisena pilaavana toimenpiteenä. Tätä varten on pyritty osoittamaan rajaarvoja etenkin kansainvälisessä ydinvoimaloita koskevassa tutkimuksessa, jolloin tietynasteista veden lämpötilan muutosta pidetään pilaantumisena. Näin ei tosin ole laita Suomen oikeuden mukaan. Paitsi päästämistoimenpitein voidaan muullakin tavoin aikaansaada vesistön lämpötalouden häiriöitä,[29] jotka silloin saattavat kuulua muuttamiskiellon alaisuuteen. Päästämisestä lienee kuitenkin kyse, jos vesialue saatetaan ulkoisen lämmön vaikutuksen alaiseksi.

Järvien kaasutilanne on vastaavanlainen. Veden happipitoisuus pienenee lämpötilan noustessa. Avoveden aikana liukeneminen päällysveteen on jatkuvaa, mutta alusvesimassan osalta liukenemista tapahtuu vain täyskiertojen aikana.[30] Myös ilmanpaineella on merkitystä hapen liukenemiseen. Kun lämpötilan avulla lasketaan hapen teoreettinen liukeneminen veteen (mg/l), kutsutaan sitä lukua, joka osoittaa näytteen arvon verrattuna teoreettiseen liukoisuuteen, kyllästysprosentiksi.[31] On todettu,

---

[28] Ns. lämpöpilaantumista on sen vaikutusten suhteen nykyisin tutkittu varsin paljon. Suomenkielisistä esityksistä on selkeytensä vuoksi syytä mainita *Taipalisen* tutkimus, jossa tarkastellaan lämpöpilaantumisen fysikaalisia, kemiallisia ja biologisia vaikutuksia: YT 4—6/1974. Ks. myös *Tikka* passim.

[29] Suomen järvien rakenteessa on havaittavissa vuodenaikojen mukaisia vaihteluja, jotka johtuvat etenkin veden lämpötilojen vaikutuksesta veden tiheyteen sekä ilmastollisista seikoista. Keväisin ja syksyisin toteutuu ns. täyskierto, jolloin veden tiheyden muutokset johtavat järven lämpötilan tasoittumiseen, kun taas kesän ja talven kerrostuneisuuden aikana lämpötilaerot ovat huomattavat. Kesällä on lämmin vesi pinnan läheisyydessä, talvella taas alusvesi on lämpimämpi. Kerrostumien välissä on lämpötilavaihtelujen ns. harppauskerros.

[30] Alusveden kulloisellakin tilavuudella on merkitystä hapenkulutuksen kannalta.

[31] Vastaavasti on laskettu kalaston hapentarvetta osoittavat arvot, jolloin toisaalta voidaan määrittää, miten pitkälle järven hapenkulutusta voidaan hai-

että tietyissä rehevöitymisvaiheissa kyllästysprosentti saattaa nousta yli sadan (ylikyllästystila), kun taas pitkälle pilaantuneessa vesistössä se on alimmillaan.[32] Meren osalta ravinnetaloutta ja happipitoisuutta määräävän suolapitoisuuden muuttuminen vaikuttaa myös veden sietokykyyn. Suomen kannalta meren pilaantumisessa on kysymys toisaalta rannikkovesiin kohdistuvasta kuormituksesta, toisaalta koko Itämeren alueella tapahtuvista biologisista muutoksista.

Vesien tilan muutokset voivat johtua paitsi saastuttavasta toiminnasta myös sellaisista vaikutuksista, jotka ovat luonteeltaan muuten fysikaalisia tai mekaanisia. Niinpä myös toiminta, joka johtaa veden samenemiseen pohjalietteen irtoamisen vuoksi, on mahdollisesti pilaavaa toimintaa. Suomen lain kannalta on todettavissa, että mainitunlaisten toimintojen ollessa kyseessä ja päästämistoimenpiteen liittyessä niihin vesien pilaamis- ja muuttamiskieltojen rajan häilyvyys mahdollistaa analogian siltä osin kuin kieltojen toteuttamisessa on eroja.[33] Mataloitumista johtuu paitsi itse päästöstä ja sen aikaansaamista veden laadun muutoksista myös veteen rakentamisen tai päästön aiheuttamista vesistön rakenteellisista muutoksista. Tällainen ero on etenkin se, että suostumus voi muuttamiskiellon osalta vapauttaa luvanhakuvelvollisuudesta (VL 1: 15.2). Vaikka ojituksesta ja järjestelystä ei tavanomaisissa tilanteissa katsota aiheutuvan pilaamiskiellon, mutta kylläkin muuttamiskiellon tarkoittamia haittoja (VL 6: 2; 7: 2), on 1: 19:n säännöksen perusteella mahdollista ottaa sanotuista toimenpiteistä johtuvat haitat pilaamiskiellon yhteydessä huomioon.[34]

Vesistön sulkemiskielto ja pääosiltaan myös muuttamiskielto liittyvät läheisesti vesirakentamista koskeviin erityissäännöksiin, kun taas pilaamiskiellon vaikutus ensisijaisesti lakitekniseltä kannalta tuntuu muissa, vesien ennalta suojeluun tähtäävissä normistoissa. Rakentamistoimenpide taas määrää suojelua vaikuttaessaan vesien puhdistumiskykyyn.

---

tatta alentaa, toisaalta myös tehdä kalojen tilasta johtopäätöksiä pilaantumisasteen suhteen.

32 *Heinonen* Vesiensuojelu s. 31 ss.

33 Ympäristölainsäädännössä ollaan luopumassa pelkästään likaavan toiminnan tunnusmerkistöön perustuvasta normistosta. Sitä vastoin kohdistetaan tarkastelu niihin seurauksiin, joita omaisuuden käyttö (myös rakentamistoimintaan) aiheuttaa; näin esim. pohjoismaisessa ympäristönsuojelusopimuksessa, *NU 1973: 5* s. 33.

34 *Manninen* s. 859, *Tarumaa* s. 3.

2. Pilaantumisen käsitteen sisällöstä

2.1. Empiriaa

Edellä on tarkasteltu niitä perusteita, joista pilaantumiseksi kutsuttu seurausilmiö aiheutuu. VL:n järjestelmässä käytetään sanaa pilaantuminen, mutta tässä on siis selvitettävänä, mitä ilmaisu vesistölliseltä kannalta merkitsee. Ensin on todettavissa, että vesistön tilaa tutkivissa tieteissä ei suosita tätä sanontaa, vaan käytetään muita ilmauksia. Silloin kun se esiintyy, sillä näyttää tarkoitettavan siedon ylitystä, muulloin, kuten jätevesiä laskettaessa taas puhutaan pikemmin likaantumisesta.[35] Siedolla ei kuitenkaan ole selvää yhteyttä VL:n pilaamiskieltoon.

Jos siedon katsotaan ylittyvän jo silloin, kun vesistö ei täysin puhdistu, pilaantumista olisi jo tuollaisen tapahtumasarjan alkaminen,[36] vaikka puhdistumiskyky ulkoisin keinoin, lähinnä kuormitusta vähentämällä, olisi palautettavissa. Näin ei yleensä näytä asiaa arvioidun.[37] Pilaantumista tässä mielessä voi olla minkä tahansa tekijän (ravinteiden, lämmön, myrkyn, bakteerien ym.) lisääntyminen siinä määrin, että biologiset tapahtumat muuttuvat tai aiheutuu muu ihmiselle haitallinen, ehkä ekosysteemiin vaikuttamaton muutos.[38] Jos »pilaantuminen» tarkoittaisi VL:n mukaan vain siedon ylitykseen johtavia vaikutuksia, monet epämiellyttävät likaamistapaukset jäisivät pilaamiskiellon ulkopuolelle.

On selvää, että pilaantuminen aina merkitsee veden hyväksikäyttömahdollisuuksien laadullista heikentymistä, jolloin on voitava osoittaa kahden vesialueen tilaa kuvaavan tason välinen muutos. Vertailukohdan pilaantuneeksi väitettyyn vesistöön nähden muodostaa kokonaisuudessaan jatkuvien muutosten alaisena oleva vesistön tila, jonka osalta ei voida eritellä, mikä fysikaalinen, kemiallinen tai biologinen tapahtuma kulloinkin aiheuttaa vesistöllisiä muutosprosesseja. Sekä limnologiselta

---

35 Esimerkiksi *Heinonen* Vesiensuojelu passim.

36 *Särkkä* Luonnonhoito s. 183: »Jos taas tuleva jätemäärä on sietoa suurempi, kiihtyvät sekä tuotantotoiminta ja orgaanisen aineen lisääntyessä myös hajoaminen.»

37 *VTT-SITRA* s. III 35.

38 Tekijät ovat jaettavissa biologisesti aktiivisiin ja inaktiivisiin, joista edellisille on ominaista, että vesistö pyrkii itse niistä vapautumaan, jälkimmäisille, että ne tietynasteisina vaikuttavat ekosysteemin johonkin osaan aiheuttaen siinä muutoksen. Ks. myös *Särkkä* Luonnonhoito s. 187 ja *Kaartotie* Vesiensuojelu s. 68 ss.

että vesioikeudelliselta kannalta on pilaamistekijän yksilöimiseksi todettavissa, että vaikka jokin kuormitustekijä johtaisikin kauttaaltaan eli eri biologisia prosesseja ajatellen vesistön tilan huonontumiseen, on syysuhteen osoittamiseksi tiedettävä, mitä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia tästä kuormitustekijästä johtuu. Ei riitä, että osoitetaan vesistön tilan ylipäänsä muuttuneen johonkin aiempaan vertailuajankohtaan verrattuna. Käytännössä vaikeudeksi muodostuu myös vaikutusten herkkä leviäminen vesialueella.

Vesiensuojelulausekkeen kaltaisen sääntelyn on esitetyn pohjalta mielekästä koskea myös kuormitusta, josta vesistö ennen pitkää pystyy vapautumaan, kunhan kuormituksella on haitallinen vaikutus lain suojaamiin etuihin.[39] Merkitystä ei ole sillä, onko muutos vesistötieteiden kannalta luokiteltavissa siedon ylitykseksi, pilaantumiseksi, likaantumiseksi jne. Sanottu ilmenee VL 1:19.1:stä (in fine), jossa tarkoitetut vaikutukset ovat ainakin osiltaan riippumattomia siedon ylityksestä. Ottaen myös huomioon, että VOL:n sääntely ja VL:n vanhemmat valmistelutyöt perustuivat sanalle »likaantuminen», ei ole aihetta sitoa VL:n pilaantumisen käsitettä vesistön tilaa koskeviin määrityksiin.[40] Päinvastoin on syytä pitää sanaa vastaavien erikielisten nimikkeiden kanssa samansisältöisenä. Niiden perustana on veden käyttötarkoitus.

2.2. Sanastollista täsmennystä

»Pilaantuminen» omaksuttiin lainvalmistelutöihin vesistönsuojelukomitean ja vesilakikomitean suorittaman yhdenmukaisen tietoisen valinnan perusteella.[41] Yleisessä kielenkäytössä esiintyy pilaantumis-ilmaisun ohella sanontoja, joilla on yhteyttä pilaamiskieltoon. Kun niitä ei käytetä laissa, on selvitettävä niiden sisältö tulkinnalliselta kannalta. Tarkoitettuja ilmaisuja ovat varsinkin seuraavat.

Likaantuminen. Aikaisemmassa lakikielessä käytettiin tätä ilmaisua, jonka voidaan senaikaisten säädösten osalta katsoa vastaavan nykykielen

---

39 Samaan tapaan *Särkkä* Luonnonhoito s. 179.

40 Näyttää lisäksi siltä, että siedon määritys suunnittelun ja tulevien toimenpiteiden kannalta on liian epätarkka, pilaantumista myöhäisempää vaihetta koskeva, jotta pilaamiskieltoa aktuaalisessa tilanteessa voitaisiin siihen perustaa. Seikoista, jotka on sietoa määrättäessä otettava huomioon, ks. *Kaartotie* mt. s. 47 ss.

41 *KM 1958:97* s. 14.

»pilaantumista». Sen sijaan »likaantumisen» merkityssisältö nykykielessä näyttää olevan toinen, vaikka rinnastustakin esiintyy. *VTT-SITRA*:n selvityksen mukaan »likaantuminen tarkoittaa yleensä pilaantumisen lievää astetta, josta ei vielä ole välitöntä terveydellistä vaaraa, mutta joka aiheuttaa epämiellyttäviä aistimuksia tai arvon alenemista».[42] *Särkän* mukaan likaantumisella lienee pilaantumista laajempi merkityssisältö, koska se käsittää myös »hyödyllisiä» vaikutuksia ja luonnosta itsestään johtuvia muutoksia (mt. s. 179). Myös silloin kun ei oteta kantaa kuormituksen aiheuttamiin haittoihin, voidaan puhua likaantumisesta.

Jos pilaantumisella tarkoitetaan (lähes) kaikinpuolista käyttökelvottomuutta (ks. Nykysuomen Sanakirjan pilaantua-hakusanan kohdalla olevia synonyymejä), likaantuminen olisi vesistöllisessä kielenkäytössä lian vaikutuksen alaiseksi joutumista. VL 1: 19:n mukaan se onkin eräs pilaantumisen muoto. On ilmeistä, että vesistö voi joutua liatuksi pilaantumatta, koska ei voida katsoa, että lika aina johtaisi pilaantumiseen. Ottaen huomioon, että jätevettä ennen kutsuttiin likavedeksi (vrt. NaapL 4 §), että lika VL:n valmistelutöissä on rinnastettu jäteveteen[43] ja että nykyisin katsotaan, ettei jäteveden tarvitse olla pilaavaa, sanotunlainen johtopäätös on myös ymmärrettävissä. Likaantuminen vaikutuksena voi lisäksi tulla kuulumaan suunnitellun roskaamiskiellon piiriin.[44]

Käsitteellisesti on huomattavissa, että limnologisessa kielenkäytössä kutsutaan nykyään likaantumiseksi myös »puhtaita» seurauksia, kuten radioaktiivista tai lämpövaikutuksen aikaansaamaa muutosta. Kielenkäyttö on täysin johdonmukainen sen vuoksi, ettei pilaantumisrajasta riippumatonta, mainitun kaltaista seurausta varten ole käytössä toista sopivaa ilmaisua. Yleiskielestä puuttuu tätä ilmiötä vastaava termi.

Saastuminen merkitsee Nykysuomen Sanakirjan mukaan mm. pilaantumista ja turmeltumista. Kun ilmaisua ei esiinny VL:ssa, voidaan siis yleiskielen perusteella pitää sitä ulottuvuuden kannalta pilaantumiseen rinnastettavana. Sille on kuitenkin ominaista tietynlainen haitallisuus,

---

[42] *VTT-SITRA* s. I 4.

[43] VL 10: 1:n historiasta ks. s. 146.

[44] *KM 1958: 97* s. 14. Vrt. myös *KM 1973: 49* s. 4: »Pilaantuminen (pollution) on sellaista saastumista tai muuta ympäristön muuttumista, josta on tai voidaan perustellusti epäillä olevan haittaa esimerkiksi terveyden, viihtyisyyden, taloudellisten seikkojen, kulttuuriarvojen suojelun tai luonnon kannalta.»

terveydellinen vaara, joka ei ole muun pilaantumisen välttämätön tunnusmerkki. Tulkinta on sama VTT-SITRA:n selvityksen mukaan.[45]

Häiriintyminen tarkoittaa luonnon ekosysteemin poikkeamista tasapainosta. Välistä kutsutaan tilapäiseksi sellaista häiriytymistä, joka ei yllä pilaantumiseen.[46] Siihen voisi kuulua edellä mainittu lämpö- ja muu »puhdas» likaantuminen, jos se ei ole pilaantumista. Jatkuessaan häiriytyminen johtaa pilaantumiseen. Häiriytymistä tapahtuu myös ihmisen toimenpiteistä riippumattomista syistä.

Rehevöityminen poikkeaa mainituista ilmaisuista siinä, että se ei kuvaa vain tulosta, vaan myös muutosprosessia eli levätuotannon lisääntymistä vesistössä. Rehevöittävien tekijöiden jatkuva vaikutus voi johtaa pilaantumiseen, sillä vaikka ravinteiden lisäys aluksi voimistaisi vesien biologisia tapahtumia, kysymys on pilaantumisesta, jos kokemuksen perusteella voidaan arvioida kuormituksen johtavan rehevöitymiseen.

Muihin ilmaisuihin, kuten turmeltumiseen ja huonontumiseen ym. ei ole aihetta puuttua. Niiden osalta pätee yleensä se, mitä likaantumisesta on sanottu. Roskaantumisesta ks. kuitenkin s. 176 ss.

Tässä esityksessä ei ole syytä poiketa lain terminologiasta. Kun pilaantuminen muutosprosessin tulosta kuvaavana ilmaisuna voi määräytyä osittain toisin kuin VL 1: 19:ssä edellytetään, esitystä rajoitetaan niin, että pilaantumisella tarkoitetaan vain pilaamiskiellon sisältönä olevia muutosilmiöitä.

Pilaamisella puolestaan tarkoitetaan VL 1: 19:ssä edellytettyä pilaantumista aiheuttavaa toimintaa ymmärrettynä niin, että se yksin tai yhdessä muiden kuormitustekijöiden kanssa riittää aikaansaamaan pilaantumiseksi katsottavan vesistöllisen seurauksen. Toisin kuin »pilaantumisesta» VL:ssa ei suoranaisesti puhuta »pilaamisesta» muualla kuin 10: 23.1:ssä ja 20: 3.1:ssä, sen sijaan käytetään sanontaa »pilaava aine» (esimerkiksi 10: 24, VA 7 §, VSuojA 3.2 §) ja »pilaamista koskeva kielto» (VA 71 §). Näiden termien sisältöä on ilmeisesti tulkittava vesistövaikutuksen kannalta samoin kuin sanaa »pilaantuminen», joten muotoilulla ei ole normin sisältöä muuttavaa vaikutusta.

Terminologiaa voidaan pitää vastaavana muidenkin maiden laeissa,

---

[45] S. I 4. Samoin *Kaartotie* mt. s. 44. *Särkkä* sen sijaan pitää saastumista likaantumisen alalajina, Luonnonhoito s. 179 s.

[46] *VTT-SITRA* s. I 4.

joskin kulloinkin käytetty sanonta saattaisi vastata paremmin jotain muuta suomenkielistä sanaa kuin »pilaantuminen»: förorening, pollution, Verunreinigung, zagrjaznenie jne.[47] Niiden käyttöyhteyden laajempaan esittelyyn ei tässä ole aihetta, koska ne eivät yleensä ole merkitseviä juridiselta kannalta, vaan viitataan jäljempänä olevaan eri maiden järjestelmien tarkasteluun. Mainittakoon kuitenkin, että useimmissa lainsäädännöissä pilaantumisilmiöitä tarkoittavat nimikkeet käsittävät myös vesistön itsepuhdistumiskyvyn häiriöt silloinkin, kun sanan leksikaalinen merkitys ei sitä suorastaan edellyttäisi eli kun ilmiölle ei ole osoitettavissa vesistöstä riippumatonta syytä (vrt. VL 2: 23).[48]

Yhteiskunnalliselta kannalta pilaantumisen käsitteellä on siis paitsi luontotieteellinen myös tärkeä vesistötaloudellinen ulottuvuus. Pilaantumisilmiöiden tällainen tausta on omaksuttu myös kansainväliseen vesioikeuteen. Helsingin sääntöjen IX artiklan mukaan pilaantuminen tarkoittaa jokaista ihmisen toimenpiteestä aiheutuvaa vahingollista muutosta kansainvälisen vesistöalueen veden koostumuksessa tai laadussa.[48a] Luontoympäristön muutos saattaa johtaa ihmisen vesien käyttömahdollisuuksien vähentymiseen. Sen mukaan, millaisia nuo mahdollisuudet faktisesti ja juridisesti ovat, pilaantumisen aiheuttamista ja sen seuraamuksia säädellään eri välineitä käyttäen. *McLoughlin* on katsonut mahdolliseksi määrittää tyhjentävästi ympäristön pilaantuminen sellaiseksi tapahtumaksi, jossa jäteaine tai vastaava tekijä joutuu johonkin ympäristön osaan siten, että se muuttaa ympäristöä vaikuttaen välittömästi tai välillisesti

---

[47] Käytetyt sanonnat kattavat yleensä ao. kielten sekä transitiiviset että refleksiiviset muodot vastaten semanttisesti suomen pilaamis- ja pilaantumiskäsitteitä. Lisäksi laissa yleisimmin käytetyn termin ohella esiintyy kuten suomessakin lähes samansisältöisiä sanontoja tarkoittamassa jotain erityispiirrettä, jolla ei kuitenkaan ole mainittavaa juridista merkitystä: contamination, Verschmutzung, zasorenie jne.

[48] Pilaantumisvaikutusta voidaan myös tarkastella vain jostakin näkökulmasta. Englannissa pollution-termillä tarkoitetaan sellaista vaikutustapaa, jonka seurauksena veden luonnollinen laatu muuttuu; tarkemmin *Wisdom* Law of Rivers and Watercourses s. 280, missä myös lämpötilan muutoksen aiheuttaminen, kovan veden lisääminen pehmeän veden uomaan, veden soveltumattomaksi saattaminen toisen erityiskäyttöön, kuten karjanjuottoon, on esitetty vaikutuksen asteeseen katsomatta pilaantumisen (pollution) muodoiksi. »Pollution», kuten useat muutkin vieraskieliset nimikkeet tarkoittavat sekä toimintaa että sen tulosta, jolloin normin soveltamisessa ei ole tarpeen ottaa huomioon erosta mahdollisesti johtuvia tulkintavaikeuksia.

[48a] Ks. myös *Manner* LM 1968 s. 273 ss.

haitallisella tavalla yhteiskunnan mahdollisuuteen käyttää sitä hyväkseen.[48b] Määritys tuntuu sopivalta tämänkin esityksen tarpeisiin sen vuoksi, että se kyllin väljänä ottaa huomioon toiminnan ja pilaantumisseurauksen syysuhteen samoin kuin pilaantumisilmiön ja siitä johtuvien haittavaikutusten välisen seuraussuhteen.

3. Pilaamiskiellosta oikeusnormina

3.1. Yleistä

Pilaamiskiellon toteuttaminen voi tapahtua oikeusjärjestyksessä eri tavoin. Kun tarkastellaan vain kiellon ennaltaehkäisevää merkitystä, kiellon seurauksena on eri maissa se, että toimenpiteen vaikutusten tai luonteen täyttäessä tietyt kriteerit toimenpide on sallittu vain viranomaisen luvalla (luvantarvekynnys). Kieltonormin funktio voidaan tällöin nähdä ensinnäkin niin, että kielto annetaan vaihtelevansisältöisenä henkilöllisesti määritellyille adressaattiryhmille (subjekteille) esimerkiksi määräämällä, miten eri lähteistä (kiinteistöiltä, yhdyskuntaviemäreistä, erilaisista teollisuuslaitoksista jne.) saadaan päästää jätevesiä vesistöön. Toisena vaihtoehtona on, että yleisessä kiellossa annetaan aluetyyppi- tai vyöhykekohtaisia tahi pilaamistekijänmukaisia täsmennyksiä, jolloin lähinnä siis aluesuunnittelun tai vesistöluokituksen näkökohdat ratkaisevat kuormituksen sallittavuuden. Edellisenlaisissa tapauksissa saatetaan puhua useasta kiellosta tai kieltoryhmästä, jälkimmäisissä lähinnä siitä, että on kysymys yhden normin sisällön konkretisoinnista. Tyyppijako ei näytä yleensä toteutuvan eri järjestelmissä täydellisenä, vaan norminasettamistilanteissa (lupamenettely, hallinnolliset päätökset yms.) joudutaan eri perustein, esimerkiksi tarkoituksenmukaisuussyin tai yleisen edun muuten vaatiessa, tekemään täsmennyksiä. Tällöin tulee kysymykseen milloin adressaattipiirin laajentaminen (esimerkiksi rajoittamalla vaarattomina pidettyjen jätevesien laskemista), milloin kieltonormin sisällöllisen alan täsmentäminen (pilaantumiskäsitteen tulkinta). Se, miten delegointi suoritetaan tai miten keskitetysti pilaamiskiellon toteuttaminen on järjestetty, saattaa vaikuttaa käytettävissä olevien oikeudel-

[48b] *McLoughlin* s. 1. Oikeuden väärinkäytön periaatteesta ks. *Manner* LM 1961 s. 371.

listen keinojen (pakotteiden, valvonnan ym.) tehokkuuteen. Olettamuksen paikkansapitävyyden selvittäminen ei kuitenkaan kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

Tässä tutkimuksessa noudatetaan Suomen lainsäädännön mukaista järjestelmää. Pilaamiskielto tarkoittaa silloin ainoastaan niiden toimenpiteiden sääntelyä, joiden seurauksena veteen sen ulkopuolelta joutuu pilaantumista aiheuttavia tekijöitä. Sääntelykeinot ovat pääasiassa kahdenlaisia, sellaisia, joilla pyritään päästön vaikutusten välittömään rajoittamiseen, tai sellaisia, joilla välillisesti hillitään pilaamista. Periaatteessa samoja keinoja voitaisiin käyttää muunkin pilaantumista aiheuttavan toiminnan yhteydessä.

3.2. Vesioikeudellisen suojelunormin rakenteesta

Oikeusnormin käsitettä on tapana käyttää kuvaamaan tai merkitsemään tiettyä käyttäytymismuotoa, joskus myös -mahdollisuutta. Johtuen kuitenkin toisaalta siitä, että normin käsitettä ei sanotusta huolimatta ole pidettävä yhtenäisesti määriteltynä ja toisaalta siitä, ettei vesioikeudellisten käyttäytymismallien luonnetta juuri ollenkaan ole selvitetty, ei pilaamiskiellollekaan ole annettavissa normistona metodisesti yksiselitteistä asemaa, ellei lähtökohtia tarkemmin määritellä.

Oikeudellinen normitutkimus tähtää yksittäisen normin (oikeuslauseen) »löytämiseen», »asettamiseen» tai myös »ymmärtämiseen» (oivaltamiseen). Toisaalta se palvelee myös oikeusjärjestelmällisiä päämääriä pyrkien osoittamaan, miten oikeus objektiivisessa mielessä muodostuu normin tarkoittaessa tällöin eräänlaista alkeishiukkasta. Näitä tieteellisiä tarkoitusperiä saatetaan kutsua ontologisiksi. Normitutkimuksen niin sanoaksemme ajankohtaisempia tehtäviä ovat sen sijaan ne, jotka koskevat oikeussäännösten tai oikeusnormien velvoittavuutta ja voimassaolo- eli pätevyyskriteerejä. Nämä tehtävät liittyvät deontologiaan. Käytännössä sattunee kuitenkin varsin usein, että suoritetaan ensin ajatusoperaatio, jolla ratkaistaan lopputuloksen toivottava sisältö ja vasta sitten harkitaan, miten siihen päästään. Tällöin on mahdollista esimerkiksi valita sellainen lainkohta tai oikeusperiaate, jonka avulla tosiasiat huomioonottaen lopputulos voidaan saavuttaa. Ennakoiva »periaatepäätös» edellyttää lakitekstin sellaista ymmärtämistä ja tulkintaa, että sitä voidaan käyttää hyväksi ratkaisussa eli soveltaa. Kun sovelletta-

vuus merkitsee näin ainoastaan »ylälauseen» merkityksen sellaista laajentamista tai supistamista, että tuomionormin »looginen» perusteleminen on mahdollista, tuntuu siltä, että soveltaminen tarkoittaa samaa kuin tapa ymmärtää normi-ilmaus.

Ymmärtäminen puolestaan määräytyy lukuisten säännönmukaisuuksien ja säännöttömyyksien mukaan, joille on tunnusomaista juuri päämäärähakuisuus eikä ainakaan yksinomaisesti päättely yleisestä erityiseen. Viimeksi mainitun toteuttamisessa ovat vaikeutena toisaalta tosiasiapuoli ja sen sovittaminen normilauseen tunnusmerkistöosaan, toisaalta prosessissa vaikuttavat ei-juridiset tekijät, jotka on voitu osoittaa nimenomaan oikeussosiologian keinoin.[48c] »Soveltaminen», paremminkin yksilönormin asettaminen, on siten tavoitteista toimintaa, jonka perusteluna käytetään vallitsevia tai muuten puolustettavia tulkintakeinoja.

Vesioikeudelliset »ylälauseen» muotoiset oikeusnormit, yleensä siis lainsäännökset tai hallinnolliset määräykset, eivät ole yhdenmukaisia jo siksi, ettei niitä voida ryhmitellä totutulla tavalla siviili-, rikos- ja hallintonormeiksi, jos kyseessä on normitettu käyttäytymistilanne. Vesiasioita koskevat prosessuaalisetkaan normit eivät luonnollisesti sovi vastaavaan ryhmitykseen. Vaikeutena on lisäksi se, etteivät lain käyttäytymismallit yleensä ole sellaisia, että edes muodollinen syllogismi olisi mahdollinen. Individuaalinormi ei synny »loogisesti», vaan harkinnan tuloksena: »loogisesti» saattaisi nimittäin olla mahdollista arvostusperustein päätyä vastakkaiseenkin tulokseen eli normintulkintaan: ajateltakoon niiden edellytysten harkitsemista, joilla lupa myönnetään tai evätään pilaavaa toimintaa varten. Kysymys ei Suomen lain kannalta ole ns. tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Vaikeudet näyttäytyvät erityisesti VL:n mukaisissa hakemus- ja virka-apuasioissa, mutta tulkinnanvara on suuri myös eräissä vesirikosasioissa. Oikeusteoreettisesti saattaisi olla mielenkiintoista tutkia, miten voitaisiin soveltaa oppeja toisaalta joustavista käsitteistä, toisaalta ns. sidotusta ja vapaasta harkinnasta.

Ympäristön osana vaikuttavien vesistöllisten olosuhteiden yhteiskunnallisen merkityksen oikeudellinen arviointi on luonteeltaan erikoista, koska lainsäädäntö- ja lainkäyttöelinten tehtävistö sanotussa suhteessa määräytyy osiltaan muiden kuin juridisten instituutioiden pohjalta. Vanhastaan sovellettua oikeutta on se, että vesistöä koskevien käyttäytymisnormien tulee olla lainsäätäjän valvonnassa ja määrättävissä, mutta erik-

[48c] Käytännön tutkimuksen korostuvasta merkityksestä oikeustieteen kannalta ks. myös *Kartio* s. 836 ss.

seen on selvitettävä, miten pitkälle ja mitä keinoja käyttäen kulloinkin voidaan oikeudellisesti myöntää tai evätä käyttövaltuuksia. Vesistön ja veden yhteiskunnallisen merkityksen korostaminen saattaa aiheuttaa yksityisen määräämisvaltaan huomattavia rajoituksia ja sellainen kaavionäkemys, jossa erilaiset oikeudelliset edut esiintyvät vastakkaisissa asemissa, soveltuu varsin usein vesien käytön sääntelyn yhteydessä syntyviin ristiriitoihin, oli sitten kyseessä lakiin tai konsessioon (lupaan) perustuva käyttö. Luonnonhoito-oikeuden osalta on huomattavissa, että suojaobjektina on yksittäisen oikeusaseman lisäksi yleinen intressi tai luontoarvo, jonka merkitys yksityisen oikeusaseman tai yleisen edun osana ilmenee mahdollisuutena asettaa suojelunormeja. Sanottu ei merkitse suojelusäännösten erilaista oikeudellista arviointia muihin vesioikeudellisiin säännöksiin nähden, vaan asian luonteesta johtuvaa erikoispiirrettä. Vesistön pilaantumattomuuden arvo on siten näennäisesti itsetarkoituksellinen siitäkin huolimatta, että pilaamistilanteessa maanomistajilla, kalastajilla ym. saattaa olla oikeusasemansa vuoksi oikeus korvaukseen. Itsetarkoituksellisuus viittaa tosiasiassa yleiseen etuun: on yleisen edun mukaista toisaalta mahdollistaa tärkeiden tarkoitusten toteutuminen (mm. suunnittelu), toisaalta rajoittaa yksittäisestä häiriönlähteestä johtuvaa vaikutusta silloinkin, kun tuollaista aktuaalista tarkoitusta ei ole. Yksityisten etujen toteutuminen puolestaan riippuu paljolti siitä, miten yleisen edun vuoksi pystytään hillitsemään pilaantumisilmiöitä. Luontoarvon kulloinenkin määrittäminen riippuu poliittisesta ohjelmoinnista ja lainsäädännöstä (esimerkiksi niin, että kielletään terveydellisesti haitallinen tai virkistyskäyttöä estävä toiminta). Siten luontoarvo, joka useimmiten kuitenkin ilmenee vain johonkin yksittäiseen etuun liittyvänä, kytkeytyy oikeudelliseen päätöksentekoon ja on hallittavissa perinteisin oikeudenmukaisuus- ja kohtuuskriteerein. On kysymys oikeudellisten intressien sovittamisesta asetettuihin luonnonhoitosuunnitelmiin ja -ohjelmiin, jotka muodostavat juridisen ratkaisemisen puitteet.

Oikeusnormin käsitteen soveltuvuutta pilaamiskiellon sisältävän lainsäännöksen perusmääritteeksi voidaan arvostella viittaamalla oikeusjärjestyksen ajallisiin voimassaoloehtoihin. Tällöin ei tarkoiteta niinkään ideologiselta pohjalta tapahtuvaa uudistumista ja lisääntyvää reagoimisen tarvetta, vaan oikeuden tehtävän epäselvyyttä. Systeemiteoreettiseksi luonnehdittava oikeusfilosofinen suuntaus on pitänyt lähtökohtanaan juuri oikeusnormin käsitteen määrityksen vaikeutta. Vuonna 1973 Madridissa pidetyssä oikeus- ja sosiaalifilosofian maailmankongressissa

esitettiin tiettävästi ensimmäisen kerran julkisesti oikeuden funktionaalisen kriisin syy. Käytännön päätöksenteossa osoittautuu nimittäin vaikeaksi yhdistää oikeusnormin olemukseen toisaalta käyttäytymisen ohjaus ja toisaalta odotusten takaaminen,[49] mitkä siis ilmentävät oikeuden sitomista menneeseen ja tulevaan aikaan, vaikutukseensa.

Pilaamiskiellon tutkimuksessa varteenotettava tekijä on yhteiskuntajärjestyksen suorittaman ohjauksen ohella sekin, missä määrin sääntelyn taustalla olevat poliittiset tarkoitusperät ovat puettavissa juridiseen muotoon.[50] Tätä problematiikkaa ilmentää oikeustieteessä yleensäkin toisaalta turvautuminen realistiseen analysointitapaan, toisaalta yhteiskuntatodellisuuden ilmiöiden käyttäminen tutkimuskohteena. Kysymys on ilmeisesti myös siitä, että luovutaan instituutioajattelusta ja siirrytään toimivan yksikön funktionaaliin ymmärtämiseen. Aiheen kannalta joudutaan silloin ottamaan huomioon ympäristö vaikuttajana ja hyväksikäytön mahdollisuuksien perustana.

Pilaamiskielto vaikuttaa siis niin, että sen avulla voidaan tuottaa vesien käyttöä koskevia, yksittäistapauksiin soveltuvia ja sisällön vaihtelevuuden kannalta rajattuja ratkaisuja tai myös yleisemmin päteviä normeja yleensä samalla, kun kiellon merkitsemä vesiensuojelulauseke jossain määrin edistää veden puhtaudesta riippuvien käyttömuotojen (vrt. moninaiskäytön periaate) säilymistä. Oikeudellisesti pilaamiskiellon merkitys ilmenee erityisesti siinä, että voidaan saada selville, mitä rajoituksia tai oikeutuksia se voi synnyttää ja millaisin edellytyksin.

Vesien pilaamiskiellon toteuttamisella on edellä esitetystä johtuen korostetusti yhteiskunnallinen väritys. Kysymys on osiltaan päätöksenteosta pilaamiskiellon sisältävän oikeusnormin vaikutuksen ulottamiseksi niin pitkälle, että kulloinkin asetettava tavoite voidaan saavuttaa. Empiiriset seikat, kuten pilaantumisen aste tai tiettyjen käyttömuotojen säilyttämisen kohtuullisuus, sisältyvät jo pilaamiskiellon soveltamista

---

49 Ks. Archiv für öffentliches Recht-julkaisun selostusta v. 1974 s. 125.

50 Tästä on esimerkkinä oikeusjärjestystä täydentävä tai muokkaava normi, kuten yhteiskunnan hyvinvoinnin edistämisperiaate realistisessa oikeudenkäytössä (vrt. sociological jurisprudence). *Carbonnier* on maininnut, että sosialistisissa oikeusjärjestyksissä tuomareita ohjaisi jonkinlainen lakien yläpuolella leijaileva »norme d'inflexion», joka siis tavoitteellisesti määrää ratkaisun lopputuloksen: Sociologie juridique s. 285.

koskevien ratkaisujen perusteluihin. Puheena olevista säännöksistä voidaan siten johtaa yhteys tiettyä arvostus- tai ajattelutapaa kuvastaviin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Tavoitteet taas voivat olla osana pilaamiskiellon toteuttamissäännöksiä (päätöksenteon sitominen yleissuunnitteluun, vesiensuojelutoimenpiteiden rahoitukseen, tietyn teollisuudenhaaran tuotantorajoihin jne.). Viitattakoon myös poliittisluonteisiin käsitesisältöihin, joiden yksittäistapauksellisesta kiteyttämistavasta riippuu, mikä päätöksenteon seuraus voi olla.

Jokaisen normatiivisesti vaikuttavan kannanoton, tässä esimerkiksi juridisen ratkaisun tulee sopeutua siihen käyttöyhteyteen, jossa se vaikuttaa. Ratkaisu joutuu usein jonkinlaisen sosiaalisen tarkastelun kohteeksi saaden myönteisen tai kielteisen vastaanoton.[51] Kummanlainen vastaanotto kulloinkin on, on kysymys, johon ei tässä yhteydessä pyritä vastaamaan, mutta ilmeistä on, että odotettavissa oleva sosiaalinen asenne määrää tiettyyn rajaan asti kaikkea päätöksentekoa. Lienee niinkin, että vesioikeudellisen lupamenettelyn julkisuus ei sellaisenaan vaikuta eri etupiirien kritiikkiä vähentävästi; tämä siksi, että puhevallan käyttö edellyttää asianosaisasemaa ja päätökseen vaikuttaminen lisäksi intressivertailussa riittävää edun määrää. Yhteiskunnallisen etupiirin vaikutus on ilmennyt korostetuimmin vesirikosasioissa (ns. pakkotilaolettama ja toisenlaiseen argumentointiin perustuva ns. formalistinen ajattelutapa).[52]

---

51 Esimerkiksi Lievestuoreen tapaus. Samankaltaisesta, joskin oikeudellisesti erilaisesta tilanteesta on esitetty mielipiteitä myös Kemira Oy:n Porin laitosten vireillä olevan lupamenettelyn yhteydessä.

52 Tuomioistuintoiminnassa ankaran formalistinen eli lain kirjaimeen pitäytyvä tulkintatapa on viranomaisen kannalta turvallinen: se merkitsee suojaa sekä kritiikiltä että mahdollisilta tunnonvaivoilta ja yhteiskunnan taholta ehkä tulevalta kielteiseltä asennoitumiselta. Mitä enemmän otetaan huomioon ratkaisun periaatteellinen merkitys ja ennustettavuus, lisäksi ehkä eri intressinäkökohdat, sitä enemmän sanottu suoja heikkenee. Todellisten olosuhteiden ja osapuolten toivomusten huomioon ottaminen, päätöksen vaikutusten arvioiminen yms. ovat seikkoja, jotka ovat omiaan lisäämään oikeusturvallisuutta, tästä esim. *Aubert* s. 180, vrt. *Hollo* Oikeustiede VI/1975 s. 316. — Talouspoliittis-funktionaaliselta kannalta asiaa tutkinut *Eklin* on todennut, että oikeusnormin vaikutustavat ovat eriarvoisia siten, että päätöksen toteuttaminen voi olla korostetusti aktiivista tai passiivista. Aktiivinen kuvastaa sitä tilannetta, jolloin toteuttamiskoneisto osallistuu oikeusnorminmukaisen käyttäytymisen aikaansaamiseen, passiivinen taas sitä, jolloin sanktiojärjestelmä tosin on olemassa, mutta siihen turvaudutaan tai halutaan turvautua vain poikkeustapauksissa; ks. *Eklin* s. 116 ss.

4. Vesistöpoliittisesta näkökohdasta

Vesistön ja koko luontoympäristön pilaantumisilmiöitä tutkittaessa ja säänneltäessä oikeusjärjestyksen tehtävänä on vaikuttaa toivotulla eli asetettavia tavoitteita vastaavalla tavalla. On tunnettua, että kansainvälisellä tasolla on ihmisoikeuksia ja elintasoa koskevan tutkimuksen piiriin viime aikoina luettu ympäristö eräänä ns. peruselintasokomponenttina. Oikeusjärjestys ei itse pysty luomaan ohjelmaansa, olkoonkin, että moni luonto-oikeudellinen säädös voisi haluttaessa toimia tehokkaammin kuin toimii. »Filosofiaksi» kutsutaan toisinaan sellaisten kelvollisiksi havaittujen toimenpiteiden suosittamista, joilla sallitaan tai rajoitetaan pilaantumisvaikutuksia. On kuitenkin kysymys filosofiasta syvällisemmässäkin mielessä, nimittäin siitä, että asetetaan oikeusjärjestyksen ja sen perustana olevan ideologian arvot sellaiseen järjestykseen, jolla joko palvellaan tai ei palvella kulloinkin tärkeintä etua. Vaikka tuollaisia seikkoja koskeva ratkaisu onkin poliittinen, ei ole aliarvioitava lainsäädännön mahdollisuuksia tukea tai hillitä esimerkiksi vesistöpoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä on selvästi osoitettavissa eri yhteiskuntajärjestelmien sisäisiä ratkaisuja tarkasteltaessa: poliittisen tahdon puuttuessa ei lainsäädännön muotoilulla ole merkitystä.[53]

Oikeuspoliittisesti vesistöllisen pilaamiskiellon täydellinen toteuttaminen näyttää olevan ylivoimaista, jos pidetään silmällä kulloisenkin käyttömuodon seurauksia. Eräissä tilanteissa tosin päästään tyydyttävään tulokseen tavoitteita vastaavia vesistöarvoja asettamalla. Yleinen etu ja tavallisesti vähäisemmässä määrin myös yksityisten oikeudet on otettava huomioon haitallisen käytön sallittavuutta arvioitaessa. Hyödyn ja haitan vertailu ympäristötekijöiden arvottamisessa muodostaa lähtökohdan sellaisen ristiriitaisen tilanteen selvittämiseksi, johon ei oikeuspoliittisesti ilmeisesti ole minkään oikeusjärjestelmän piirissä olemassa kaikkiin tapauksiin soveltuvaa menettelyohjetta. Itse asiassa lienee kysymys siitä, että ympäristöpoliittiset vaikeudet näkyvät paitsi »oikeusperiaatteiden» muotoutumisessa myös lainsäädäntötyössä. On mahdollista ainoastaan antaa puitteet sitä prosessuaalista menettelyä varten, jolla pilaamiskiellon yksittäistapauksselliset sisällöt kompromissinomaisesti vasta vahvistetaan. Lainsäädännön materiaalisia normeja tarkasteltaessa tuntuu siltä — ja tämä kehitys on riittävästi perusteltavissa

53 Ks. esim. *Johnston* ja *Koskiaho* II s. 55 ss.

— että ne rakentuvat huomattavassa määrin käsitteille, joiden merkitys on joustava, mutta usein juridisesti väritön. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan sitä, ettei tietyn käsitteen sisältö oikeusjärjestyksessä ole määritettävissä, vaan että se selviää vasta poliittisen päätöksenteon (ohjelmoinnin) seurauksena. Juridisesti on tietenkin mahdollista turvautua normeihin, joiden sisältö ei ole lopullisesti muotoutunut ja joiden määräytymisperusteet eivät ole pysyvästi vakiintuneet. Normitieto saadaan selville ikään kuin empiirisesti. Vaikeutena on tällöin myös se, halutaanko vesioikeudellinen lupamenettely, sellaisena kuin se esiintyy Suomessa, nähdä juridisesti sidottuna vaiko tapauskohtaisesti vapaana harkintana. Tosin viranomainen on harkinnassaan varsin sidottu aina silloin, kun tehdään päätös tai myönnetään lupa, jolla rajoitetaan hallintoalamaisen oikeuksia tahi perustetaan hänelle velvoituksia. Toisenlaisen ongelman taas muodostaa se, miten ja millä edellytyksillä suhteutetaan toisiinsa materiaalinen normisto ja oikeuspoliittisesti vaikuttava hallinnollinen norminmuodostus. Asianlaita saattaa olla toinen niissä oikeusjärjestelmissä, joissa pilaamiskiellon perustana on käyttömuodon tekninen, seurauksesta riippumaton määritys. Se, että esimerkiksi tietynlaisten jätevesien päästäminen vesistöön on kiellettyä tai säädetty luvanvaraiseksi, ei kuitenkaan sulje pois myös muiden vesistöpoliittisten näkökohtien soveltamista. Jäljempänä esitettävässä katsauksessa (s. 194 ss.) onkin tarkoitus osoittaa, ettei lainsäädännön rakenne tai sanamuoto aina riitä tyhjentävästi luonnehtimaan vesiä pilaavan toiminnan ehtoja eli pilaamiskiellon toteuttamista.

Ehdottomasta pilaamiskiellosta voidaan puhua silloin, kun tietynlainen pilaava toiminta sellaisenaan tai rajoitettuna on kielletty eikä poikkeuslupaa ole mahdollista myöntää. Rajoitukset saattavat olla joko alueellisia koskien vain tiettyä vesistöä tai vesistötyyppiä tahi yritystaikka henkilökohtaisia koskien määrättyjä toimenpiteitä. Eräissä maissa on voimassa ehdottomia kieltoja paitsi suoja-alueita myös tiettyjä päästöjä varten. Suomen VL 1:23.1:ssä tarkoitettuihin yleisvaarallisiin laitoksiin sovelletaan ehdotonta pilaamiskieltoa asetuksesta (VSuojA) tarkemmin ilmenevällä tavalla. Pohjaveden osalta voimassa olevaa pilaamiskieltoa (VL 1:22.1) voidaan pitää ehdottomana sikäli, että määrätynlaiseen pohjaveden pilaamiseen ei saa antaa lupaa.

Ehdollisen pilaamiskiellon termiä käytetään vastaavasti silloin, kun toimenpide sinänsä on vesistölle tai vedelle haitallinen, mutta se kuitenkin on sallittavissa erityisperusteella (lakiin tai lupaan perustuva pilaa-

misoikeus). Rajoitettuun vesistökuormitukseen voi johtaa myös vesialueen, rannanomistajan tahi yleiskäyttäjän oikeuden toteuttaminen. Kun tarkastellaan poikkeuslupia ja muiden oikeutusperusteiden seurauksena faktisesti lisääntyvää vesien kuormitusta, on paikallaan pitää vesien pilaamiskieltoa eräitä poikkeuksia lukuunottamatta ehdollisena. Toiselta puolen viranomaisluvan mahdollisuus ei välttämättä johda pilaamiskiellosta tinkimiseen, vaan se, miten tehokas vesiensuojeluohjelma pystytään lupaehdoin asettamaan, määrää viime kädessä pilaantumisseurausten syntymisen. Suomessa tosin luvantarve riippuu juuri vesistövaikutuksista; sanottu koskeekin lähinnä niitä järjestelmiä, joissa luvanhakuvelvollisuus määräytyy toimenpiteen tai toiminnan muodollisten tunnusmerkkien mukaan.

Vesistön pilaamiskiellon toteuttaminen on ideologiselta kannalta osaksi riippuvainen maan yhteiskuntapolitiikasta, joka toisaalta määrää käytön rajat ja toisaalta sanelee suojelun tarpeen. Osaksi on kysymys naapuruusoikeudellista alkuperää olevan immissioajattelun toteuttamisesta.

Edellinen vaikutus johtaa yleensä käyttöjärjestyksen luomiseen ja sen sovittamiseen vallitseviin tai toteutettaviin oikeussuhteisiin. Jälkimmäinen näkökohta taas koskee oikeusjärjestelmien omistajankäyttöä ja ns. sietämisvelvollisuutta (naapuruussuhteet, suojelumääräykset ym.). Periaatteelliset julistukset ja ohjeet ovat usein osana lainsäädäntöä, mutta erikoisen korostunut merkitys niillä on poliittisissa ohjelmissa ja kansainvälisissä puitesopimuksissa. Ideologisen ja juridisen määritystavan erona on kuitenkin pidettävä sitä, että edellisestä ei itsessään johdu sanktiouhan alaista käyttäytymisnormia, vaan vaikutus on välillinen: viranomainen sitoutuu itse tai velvoittaa toisen toimimaan niin, että syntyy yhdenmukainen sanktiokoneisto. Ns. puitesäännökset ovat sanotussa suhteessa ideologisen ja juridisen normitustason välimuoto. Vaikka ne eivät itsessään asetakaan yksilölle käyttäytymisvelvoitetta, ne ovat kuitenkin usein edellytyksenä tuollaisen velvoitteen asettamiselle alemmalla tasolla ja muodostuvat siten kompetenssinlähteeksi. Periaatejulistuksilla ei yleensä ole tätä ominaisuutta, mutta toiselta puolen sitä ei ole kaikilla nimellisillä laeillakaan. Etenkin sosialistisissa maissa liittovaltion puitelainsäädännöllä näyttää olevan eräissä tapauksissa hyvin vähäisessä määrin kompetenssia luova vaikutus. Tämän vuoksi myös SNTL:n maan ja vesien käyttöä koskevat perustelait (Osnovy zemel'nogo zakonodatel'stva 1968 ja Osnovy vodnogo zakonodatel'stva

1970) on nähty lähinnä periaatejulistuksina niistä puuttuvien sanktio- ja normimääräysten vuoksi.[54]

5. Muita pilaantumista määrääviä tekijöitä

Veden luonnollisen tilan muuttumattomuuden periaate on näytellyt johtavaa osaa historiallisissa, jossain määrin nykyisissäkin lainsäädännöissä. VL:n kolmea yleiskieltoryhmää, nimittäin vesien sulkemis-, muuttamis- ja pilaamiskieltoja, voidaan niin haluttaessa pitää sanotun tavoitteen ilmauksina, mutta ehkä perustellumpaa on nähdä kieltojen tehtävä hieman toisin. Vesien käyttö on nykyään välttämätöntä eikä muuttumattomuuden periaatetta voitaisi toteuttaa edes olemalla myöntämättä kieltoihin poikkeuksia. Yhteisöjen teollistuminen, kaupungistuminen, elintason nousu, väestön kasvu ja muut tekijät aiheuttavat itsessäänkin aikaisemman tilan muuttumista, vaikkei olisi kyse suoranaisesti ympäristön muuttamisesta tai pilaamisestakaan.[55] Näistä syistä on vaikeata määrittää, millainen olisi »luonnollinen» tila, jos kuvitellaan joidenkin tosiasiallisten vaikutusten puuttuvan. Periaatetta ei siten ole mielekästä asettaa lainsäädännön kriteeriksi, vaikka sillä eittämättä on huomattava merkitys sosiaalis-moraalisena ohjelmana.[56] Veden ja vesistön tilan laadulliseen säilymiseen pyritään Suomessa VL:n kaikilla kolmella yleiskiellolla. Tavoitteiltaan ja menetelmiltään erilainen on se vesistöpolitiikka, jolla pyritään parantamaan (ennallistamaan) pilaantumassa

---

[54] *Syrodojev* s. 73: »... laissa on pyritty muotoilemaan periaatteelliset säännöt, joilla annettaisiin suuntaa asianomaisille toimille, kun on ratkaistava rikos-, hallinto- tai yksityisoikeudellinen vastuu.» (Käännös tässä.) Ks. myös s. 231.

[55] Pilaamiskiellon ohjelmallisena sisältönä saattaa olla paitsi ihmisten toimenpitein aikaansaatavan pilaamisen myös luonnosta itsestään johtuvien pilaantumisilmiöiden rajoittaminen. Aktiivisesta pilaantumisilmiöiden rajoittamisesta oli osiltaan kysymys myös YK:n ympäristökonferenssissa v. 1972, ks. *Aktstycken* s. 19.

[56] *Lang* käytti peräti nimitystä »oikeus vesistöjen muuttumattomuuteen», s. 175: »Luonnollisia oloja saa muuttaa ainoastaan jos ja sen verran, kuin se on toimeenpantavissa loukkaamatta niitä, joilla on oikeus vaatia status quo'n pysyttämistä.» Ajattelutapa heijasti ilmeisesti toisaalta näkemystä, että vesistön tila olisi vakio ilman ihmisten toimenpiteitä, toisaalta omistusoikeuden luonteesta johdettua periaatetta, että vindikaatiokanteella voidaan estää sivullisten puuttuminen omaisuuden käyttöön.

olevia vesiä. Pilaamiskielto jakautuu näin itse asiassa passiiviseen (haittoja rajoittavaan) ja aktiiviseen (tervehdyttävään) normistoon, jolloin jälkimmäistä on tähän asti pidetty toissijaisena ja irrallisena.[57] Se koskeekin yleensä viranomaisten toimenpiteitä, mutta viime aikoina on harkittu mahdollisuuksia velvoittaa likaaja suorittamaan aktiivisia suojelutoimenpiteitä lupaehtojen nojalla. Vastuu on tällöin kuitenkin ollut rajoitettava itse aiheutettuun pilaantumiseen.

Tarkasteltaessa eri yhteiskuntajärjestelmien merkitystä vesistön pilaamiskiellon juridisen arvioinnin kannalta on ilmeisesti päädytty yleisimmin siihen käsitykseen, että järjestelmän erilaisuus ei ilmene pilaantumiskysymysten erilaisuutena. Sen sijaan pilaantumisilmiöiden syntyedellytykset riippuvat jossain määrin yhteiskuntajärjestelmästä. On tosin todettu, että useimmissa kapitalistisen järjestelmän maissa pilaantumistekijät ovat lähinnä syntyneet kulutusprosessin eri vaiheissa, kun taas sosialistisissa maissa pilaantumisongelma on ollut vähäisempi sanotuissa vaiheissa, mutta merkittävä tuotantoprosessin alkuvaiheessa.[58] Tätä eroa ei voitane enää pitää merkitsevänä. Alkuaan oli kuitenkin todettavissa eri yhteiskuntajärjestelmissä myös asenne-eroja, jotka nykyisin ovat vähentyneet. Marxilaisen ympäristöajattelun lähtökohtana oli tunnetusti työn arvon korostaminen ja tämä johti muiden arvojen, myös luonnon merkityksen väheksymiseen. Puhuttiin luonnon hyväksikäytön vastikkeettomuudesta (besplatnost'). Valmisteltaessa Neuvostoliiton uutta vesioikeuden perustelainsäädäntöä virisi kuitenkin keskustelu, jossa pohdittiin mahdollisuutta periä vesistönkäyttäjiltä maksuja. Vaikka tätä ajatusta ei toteutettukaan lainsäädännön osalta, on katsottava, että erityisissä tapauksissa liittovaltion hallituksen päätöksellä voitaisiin luopua vastikkeettoman hyväksikäytön periaatteesta.[59] Suomen vesilainsäädäntöä on tiettävästi käytetty esikuvana SNTL:n vesilakeja laadittaessa. Oikeusjärjestelmien erilaisuuden merkityksen vähäisyys ilmenee myös jäljempänä esitettävästä katsauksesta.

Teknisen kehityksen suhteen näyttää teollistuneiden yhteisöjen hai-

---

57 Näin *Haataja* Vesioikeus II s. 34 ss. VOL:n systematiikan mukaan. Saneerauksen ja entisöinnin eroista ks. *Seppänen* VT 5/1970 s. 5.

58 *Doran—Hinz—Mayer-Tasch* s. 16 s. Varsin tunnettu esimerkki sanotusta on Neuvostoliiton maaöljytuotannon yhteydessä sattunut laaja saastuminen.

59 Tämän mahdollistava ehto on perusteiden (Osnovy vodnogo zakonodatel'stava SSSR i sojuznih respublik, nomer 292, 11. 2. 1970) 15 artiklan 5 momentissa. Asiaa pohdittiin myös Izvestija-lehdessä 11. 12. 1970.

tallisuus ympäristölle olevan vähenemässä, mikäli kansainvälisten järjestöjen (OECD, ECE) tutkimuksista on tehtävissä yleistyksiä. Se, että on voitu yhä yleisemmin ja kansainvälisellä tasollakin siirtyä toteuttamaan likaaja maksaa -periaatetta johtunee siitä, että pilaantumisilmiöiden rajoittaminen teknisesti yleensä on mahdollista. Mitä kohtuullisemmin kustannuksin rajoittaminen tulevaisuudessa tapahtuu, sitä täydellisemmin siirryttäneen toteuttamaan sanottua periaatetta. Kysymystä, tulisiko ympäristökustannukset »sisäistää» tuotantomenoihin ja siten siirtää kuluttajan maksettaviksi vai olisiko pilaantumisvaikutuksista suoritettava progressiivisesti suureneva julkinen maksu, ei voitane vielä nykyisin pitää selvitettynä. Tuohon kansantaloudellisluonteiseen kysymykseen tai toiselta puolen myös esitettyyn kannanottoon, että julkisen vallan olisi vastattava ympäristöhaittojen rajoittamisesta johtuvista kustannuksista subventioin tai verohuojennuksin, ei pyritä tässä yhteydessä vastaamaan. Pilaamiskiellon tarkoitus huomioon ottaen maksujärjestelmää lienee pidettävä perustellumpana, jos varat käytetään kyseisen lähteen haittojen vähentämiseen. Sen sijaan välittömästi vesien pilaamiskieltoa koskettavana asiana on pidettävä sitä, että teknisin keinoin voidaan vähentää kuormitusta. Tämä mahdollisuus johtaa nimittäin siihen, että luvanvaraisissa toiminnoissa voidaan asettaa ehtoja, joiden seurauksena pilaantuminen (teoreettisesti) on tiettyyn määrään asti vältettävissä tai hillittävissä. Myös taloudellisia pakotteita voidaan käyttää. Mitä äsken mainittuun teollistumisen vaikutukseen tulee, on todettava, että uusissa teollisuuslaitoksissa voidaan laitteistojen rakenteiden ja ympäristöä koskevien tutkimustulosten seurauksena vähentää vanhoissa ilmenneitä haittoja. Uusien teollisuuslaitosten perustaminen aikaisempaa enemmän siten, että vanhat laitokset samalla lopetetaan tai niiden puhdistusjärjestelmät uusitaan, ei kuitenkaan ole sinänsä ratkaisevaa, koska useimmilla teollisuudenaloilla ympäristökustannusten osuus tuotantokustannuksista on varsin pieni.[59a] Pilaantumisen ehkäisemiseen kuluvat kustannukset riippuvat tietenkin kulloinkin valittavasta puhdistusmenetelmästä. Sataprosenttisen puhdistustuloksen saavuttaminen on useimmiten taloudellisesti mahdotonta, kun taas tavoitteesta tinkiminen johtaa huomattaviin taloudellisiin säästöihin.

Jos hyväksytään ajatus, että vesiensuojelutieteiden tehtävänä on osoittaa optimaalinen vesien tila sekä valita sovelias puhdistusmenetelmä

[59a] Ks. esim. *VTT-SITRA* s. III 242 s. ja *Luukko* s. 4.

ja että yhteiskuntapoliittiset seikat määräävät kustannusten jakautumisen periaatteet, oikeustieteen on työstettävä tietämys normisisällöiksi. Apuna voidaan käyttää ohjeluonteisia tai lakisääteisiä emissionormeja. Turvauduttaessa varhaisessa vaiheessa pilaantumistekijöiden estämiseen vesistön puhdistumiskyvyn ylläpitäminen muodostuu taloudellisesti edulliseksi, mutta kustannukset näkyvät tällöin yrityksen tai laitoksen suunnittelussa ja rakentamisessa. Vaikka pilaamiskiellon toteuttaminen edellyttää sekä pilaamislähteen että vesistöpuolen (resipientin) tarkkailua, mikä Suomessa tapahtuu kasuaalisesti lupapäätösehdoin, yleisesti velvoittavien emissionormien merkitys on ilmeinen etenkin teollisuusalueilla. Niiden käyttäminen ei kuitenkaan aina ole mielekästä, koska se voi johtaa kansantaloudellisiin kohtuuttomuuksiin ja sitä kautta julkisen rahoitusosuuden arvaamattomaan lisääntymiseen. Teknologian ja kustannustekijän suhdetta ei ilmeisesti voida vielä pitää selvitettynä niin kuin ei sitäkään, millainen ympäristön optimaalisen laadun kulloinkin tulee olla.[60]

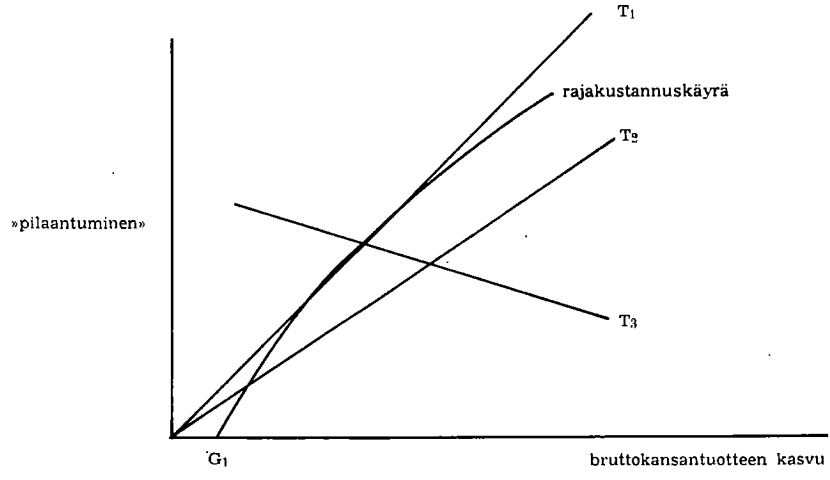
Nykyisessä ympäristötutkimuksessa on korostettu, ettei taloudellisen kasvun ja ympäristön laadun kesken vallitse kääntäen verrannollista suhdetta. Niinpä Isossa-Britanniassa 1970-luvun alussa tapahtunut teollisuustuotannon lisäys ei johtanut ympäristön saastumisen lisääntymiseen, vaan päinvastoin oli havaittavissa sen vähentymistä.[61] Asiaa voidaan havainnollistaa seuraavan kaavion avulla:[62]

---

60 Rooman klubin tunnetun raportin mukaan vastainen pilaantumisasteen väheneminen tapahtuu samanaikaisesti pilaantumista aiheuttavien yleismaailmallisten tekijöiden (väestön, maaperän rikkauksien, ravintoreservien) vähentymisen myötä. Raportti on julkaistu The Limits of Growth-nimisenä kirjana, suomeksi Kasvun rajat. Pilaantumisilmiöt tulevat myös jossain määrin muuttumaan: »puhtaiden» pilaantumista aiheuttavien tekijöiden osuus lisääntyy. Tästä huolimatta perinteiset kuormitustekijät tulevat säilymään ja lienee syytä olettaa, että teknologian kehittyessä valtioilla tulee olemaan varaa kiristää emissionormeja ja verottaa pilaantumista aiheuttavaa toimintaa, luonnollisesti edellytyksin, että poliittista tahtoa riittää. Tällöin voitaisiin päätyä arviointiin, jota Rooman klubi ei ilmeisesti pidä mahdollisena, nimittäin, että pilaantumisen aste ei vastaisuudessa olisi samalla tavalla kuin nykyisin riippuvainen pessimismiin oikeuttavista pilaantumisen yleismaailmallisista syistä. Pilaantumisongelman inrottamista ja erilliskäsittelyä näyttää pitävän mahdollisena *Mishan* s. 73.

61 W. Beckermanin OECD:lle laatiman raportin mukaan, *OECD* Problems s. 21. Vrt. *Särkkä* Vesiasiat s. 89.

62 *OECD* mt. s. 20.



T_1 edustaa perinteisen näkemyksen [63] mukaista pilaantumisen astetta bruttokansantuotteen kasvaessa vaaka-akselilla ja optimaalisen kasvuasteen ollessa G_1. Graafisesti T_1 esitetään rajakustannuskäyrän tangenttina. Jos ei pysytä optimaalisen kasvun rajoissa, on katsottu, että siitä johtuva liikapilaantuminen kuluttaa saadun kasvuhyödyn.[64]

Jos luovutaan pitämästä kasvun ja pilaantumisen asteen suhdetta kiinteästi määrättynä, on ajateltavissa, että pilaantumista voitaisiin vähentää yhteiskunnallisin toimenpitein vaikkapa tasolle T_2. Ilmeisesti tähän suuntaan voidaan vaikuttaa varsin yksiselitteisin toimenpitein, kuten rajoittamalla määrällisesti tai alueellisesti pilaantumista aiheuttavia toimintoja tai verottamalla saadusta hyödystä, vaikka tietty riippuvuus kasvun ja pilaantumisasteen kesken säilyykin. Sen sijaan täydellisen riippumattomuuteen voidaan päästä vasta, kun yhtäältä on olemassa teknologia pilaamistekijöiden periaatteessa täydellistä hillitsemistä varten, toisaalta taloudellisia edellytyksiä ja päätöskykyä tämän teknologian hyväksikäyttöä varten. Vasta tällöin on ajateltavissa, että taloudellinen kasvu merkitsee pilaantumisasteen vähentymistä (T_3).[65]

---

63 Se on: kasvu tapahtuu ympäristön kustannuksella, jolloin kasvun ja pilaantumisen kesken vallitsee määräsuhde. Vrt. *Kasvun rajat* s. 128 ss.

64 *OECD* mt. s. 21.

65 Ongelman selvittämisvaikeudet johtuvat osittain siitä, ettei ympäristöarvoja (externalities) ole sisällytetty hyvinvoinnin hintaan eikä liioin eritelty

C. PILAAMISKIELLON TARKOITTAMAN VAIKUTUKSEN KOHDE

1. Vesien käsitteestä

Veden (vesistön, vesialueen ym.) määritys perustuu luontokuvaukseen. Samalla lailla kuin monet muutkin empiiristen tieteiden käsitteet ovat oikeusnormien sisältönä, samoin vesistön yms. nimikkeen tarkoittama merkityssisältö muodostaa kriteerin kulloisenkin oikeussäännöksen soveltamiselle. Niinpä vesiensuojelulauseke käyttäytymisnormina samoin kuin siitä johtuvat vastuukysymykset koskevat eri tavoin toisaalta vesistöä ja sen osia sekä toisaalta käsitteen ulkopuolelle jääviä uomia ja vesiä. Tästä syystä on vesistön käsitteen sisällön selvittäminen tähdellistä.

Vesilähteet ovat luokiteltavissa niiden hydrologisen alkuperän mukaan. Sadevesistä osa jää ns. pintavetenä maakerroksen varaan muodostaen pääasiallisesti vesistöjä, siis puroja, jokia, järviä. Pintavesiä ovat lisäksi ojat, norot, laskujoettomat lammikot, umpilammet ja muut vesialueet. Sade synnyttää myös maakerroksiin kertyvät pohjavedet. Eri vesityyppien niin biologisista kuin hydrologisista eroavuuksista johtuu myös lainsäädännössä toteutettu erilainen normitus niin käyttömuotoihin (so. vesihuoltoon) kuin suojeluunkin nähden. Merialueiden osalta, sikäli kuin ne ovat valtion aluevesirajojen sisäpuolella, sovelletaan yleensä samoja määräyksiä kuin valtionsisäisiin vesistöihin. Kansainvälinen aluevesiraja määräytyy valtiosopimusten perusteella (ks. L vuonna 1958 tehtyjen merialueita koskevien yleissopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä 5. 2. 1965/150 ja AluevesirajaL 18. 8. 1956/463). Sisämerten, kuten Itämeren vedenlaadun muutokset määräytyvät paitsi reunavaltioiden oman lainsäädännön ja tulevaisuudessa myös jo solmittujen valtiosopimusten [66] pohjalta tapahtuvien pilaamistoimenpiteiden mukaan myös ulkopuolisilta merialueilta lähinnä nousuveden seurauksena tulevien virtausten perusteella. Siten on voitu todeta, että Tanskan salmien kautta ajoittain Itämereen tuleva nousuvesi suolaisuutensa vuoksi saattaa vaikuttaa haitallisesti Itämeren happitilanteeseen.[67] Saastumisasteen lisäys

---

yhteisöllisiä (sosiaalisia) ja yksityisiä ympäristökustannuksia. Perusteista ks. *ECE 1971* s. 158 ss. ja *Førsund* s. 16 ss.

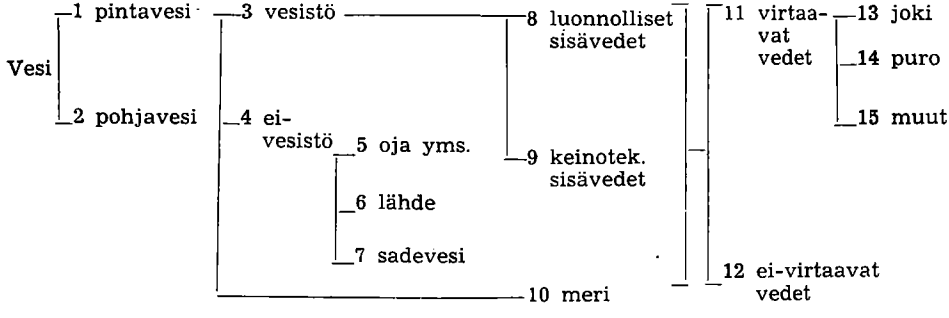
[66] Näistä voidaan mainita Itämeren suojelusopimus vuodelta 1974 ja Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus vuodelta 1973.

[67] SOU 1967: 43 s. 48, *Säästäkää Suomenlahti* s. 15, VTT-SITRA s. III 9.

laskuvesistöissä aiheuttaa tämän ohella sen vaaran, että Itämeren ja myös sen pohjoisten lahtien veden koostumus pysyvästi muuttuu. Tämä tosiseikka lienee omiaan kiirehtimään reunavaltioiden yhteistyötä suojelulainsäädännön ja sen toteuttamisen alalla. Paitsi valtionsisäisten pilaamiskieltojärjestelmien valvonnasta on tällöin kysymys myös valtioiden toimista luontoperäisten pilaantumisilmiöiden vähentämiseksi.[68]

2. Vesistön käsite lainsäädännössä

Vesilainsäädännön vaikutusalue voidaan Suomen järjestelmän mukaan eritellä esimerkiksi seuraavasti:



Vesi aineena voidaan edelleen Suomen lain pohjalta ryhmitellä seuraavin tavoin: pintavesi — pohjavesi,[69] virtaava vesi — seisova vesi,

---

[68] *OECD 1971* s. 23. Valtionsisäiset pilaamiskieltojärjestelmät eivät voi koskea luonnosta johtuvia pilaantumisvaikutuksia.

[69] Pintaveden muodostumisesta ns. keinotekoiseksi pohjavedeksi ks. *Vesilakikomitean pohjavesitutkimus* s. 14: »Pohjavettä voidaan saada myös siten, että pintavesiä kuljetetaan — esim. pumppaamalla — sopiviin maakerrostumiin (sora, hiekka), mihin vesi voi helposti tunkeutua. Kuljettuaan suodattavien kerrosten läpi vesi muuttuu enemmän tai vähemmän pohjaveden kaltaiseksi: tätä vettä kutsutaan keinotekoiseksi pohjavedeksi.» Ks. myös VL 9:16: »... on soveltuvin osin voimassa myös sellaisen veden osalta, jota pohjaveden lisäämiseksi tai sen laadun parantamiseksi suotaamista hyväksi käyttäen tai muutoin keinotekoisesti on johdatettu maahan».

Kun pohjaveden pilaamiskiellon suhteen ei eroteta luonnollista ja keinotekoista pohjavettä, vesi voi siirtyä vesistön pilaamiskiellon alaisuudesta pohjaveden pilaamiskiellon piiriin. Ratkaisevana ajankohtana on luonnollisesti pidettävä pohjaveden tunnusmerkistön täyttymistä.

(sisä)vesistö — ei-vesistö eli pienet vedet (lähde, oja [70]) — meri, luonnollinen — keinotekoinen vesistönosa.[71]

Suomen ja muiden maiden lainsäädännöissä on olemassa veden ryhmitysperusteesta riippuen erilaisia puhtausvelvoitteita, siis erisisältöisiä pilaamiskieltoja. Usein esimerkiksi pohjavesiä koskevat niiden luonteen vuoksi muista poikkeavat määräykset.[72] Samoin on osin laita myös tiettyjen merialueiden suhteen.

Suomen VL:ssa on säädetty nimenomainen **vesistön** puhtausvelvoite, jonka sisältönä on, ettei sisävesistöjä saa saattaa pilaantumaan (pilaamiskielto). Esitetyn kaavion puitteissa on osoitettavissa sen alueellinen ulottuvuus: sen piiriin eivät siten prima facie kuuluu kohdat 2, 4, 5—7 ja 10. Lakiteknisesti ei tietenkään ole estettä ulottaa vesistön pilaamiskieltoa koskemaan muitakin vesiä kuin vesistöjä. Niinpä VL 1: 20:ssa tarkoitettu pilaamiskielto koskee VL 1: 2:n mukaisia pieniä vesiä, jotka eivät ole vesistöjä. Tosin pienet vedet yhtyessään vesistöön muutoinkin saattavat olla saman kiellon alaisia. VL 1: 3:n mukaan taas vesistöä koskevat säännökset soveltuvat vastaavasti myös mereen, joten meri on vesistön pilaamiskiellon alainen. Eräissä maissa pohjavedetkin on rinnastettu muihin vesiin. Suomessa niitä koskee erityinen, VL 1: 22:ssa säädetty ehdoton pilaamiskielto.[73]

---

[70] Aikaisemmassa ja ulkomaisessakin kielenkäytössä oja on katsottu vesistöksi; meikäläisestä käytännöstä tässä suhteessa esim. *Lang* s. 4, missä oja nimenomaan luetaan vesistöksi. Toisin *KM 1939: 3* s. 78, missä sitä ei näytä pidetyn vesistönä eikä ns. pienenä vesialueena. *Haataja* piti ojaa lähinnä ei-vesistönä, Vesioikeus I s. 208, missä VOL 1: 25.3:n säännökseen viitaten sanotaan: »Tällaisella muulla vesijoukolla se /laki/ ilmeisesti tarkoittaa sellaisia vesiä, jotka juoksevat keinotekoisissa viemäreissä ja ojissa tahi esim. rankkasateen jälkeen villinä maassa ilman erityistä uomaa, tahi ovat suolalammikoissa, keinotekoisissa lammikoissa jne.» Vrt. vielä jälj. s. 104.

[71] Kuten *Haataja* mainitsee, Vesioikeus I s. 22, on etenkin mannereurooppalaisessa oikeuspiirissä merkitystä myös jaotuksella »suuret vedet — pienet vedet». Erottelu perustuu kuitenkin siellä sanan juridis-taloudelliseen merkitykseen eikä se vastaa luonnollisia tunnusmerkkejä. Kaavio olisi rakennettava toisin, jos tarkasteltavana on vesiuoman kansantaloudellinen tai muu merkitys. Tähän taas ei ole aihetta, koska kuten jäljempänä pyritään osoittamaan, vesiuoman juridisilla luokitusperusteilla ei — toisin kuin sen asemaan tai luonnollisiin ominaisuuksiin perustuvalla luokituksella — ole Suomen pilaamiskiellon kannalta merkitystä. Ks. vertailevista näkökohdista myös *Lang—Haataja* s. 6 ss.

[72] Pohjavesien tavallisimpana pilaantumisen syynä on ollut asutus, milloin ottamolle ei ole jätetty riittävää suoja-aluetta. Myös pintavesiin kohdistuvat korkeusvaihtelut saattavat johtaa pohjavesihaittoihin.

[73] Vrt. jälj. s. 109.

Mainitut alueelliset, veden luonteesta johtuvat pilaamiskieltojen ulottuvuudet ovat siis Suomen lainsäädännölle ominaisia, kun taas muualla toisillakin näkökohdilla ja jaotusperusteilla voi olla merkitystä. Manner-Euroopan järjestelmissä vesistöluokituksella ja sillä, onko kyseessä julkinen vai yksityinen vesistö, on vaikutusta pilaamiskiellon sisältöön. Isossa-Britanniassa taas vuorovedenalaisuudella on merkitystä. Yhdenmukaisesta vesien pilaamiskiellosta ei siis voida puhua, ei varsinkaan, jos tarkoitetaan vain vesiä, jotka Suomen VL:n mukaan ovat vesistöjä. Kysymys on useimmissa maissa kaikki pinta- ja pohjavedet käsittävästä järjestelmästä, minkä vuoksi voitaisiin käyttää vesialue-nimitystä. Se kattaa edellä olevan kaavion lukuunottamatta kohtaa 7.[74] Sadevettä ei yleensä sen konkretisoitumisasteen vähäisyyden vuoksi ole pidettävä vesialueena, jolla siis tarkoitetaan muuten kuin tilapäisesti veden peittämää aluetta.[75]

Vesialueen tai vesien pilaamiskiellon kannalta ryhmien 5—7, 8—9 ja 13—15 sisäisillä rajavedoilla ei ole merkitystä. Myöskään valtionsisäisen merialueen ja vesistön rajan määrittäminen ei yleensä VL:n kannalta ole tähdellistä. Umpinainen vesi (ks. VOL 1: 25.3 verrattuna vielä voimassa oleviin KalL 14.2, 107 § ja LVV 9.2 §)[76] taas ei muodosta poikkeusta VL:n vesialueiden ryhmitykseen, joten pilaamiskiellon laajuus määräytyy sen mukaan, onko umpinainen vesi katsottavissa vesistöksi vai pieneksi vedeksi VL:n tarkoittamassa mielessä. VOL 1: 25.3:n mukaan kylläkin edellytettiin, että kyseessä ei ollut laissa tarkoitettu vesistö.[77]

Muissakin lainsäädännöissä vesien alueellisilla tai muilla ominaisuuksilla saattaa olla merkitystä pilaamiskiellon ulottuvuuden tai sisällön kannalta. Kielelliset ilmaisut vaihtelevat myös jossain määrin. Edellä esitetty kaavio kelvannee kuitenkin rungoksi, olkoonkin, että pohjavesi

---

[74] Vrt. myös *KM 1958: 97* s. 10: vesialueita ovat vesistöt, ns. pienet vedet sekä meri.

[75] Sadevesi ei kuulu myöskään Suomen VL:n sääntelyn piiriin, mutta sadeveden likaaminen eli sen välityksin aiheutuva pilaantuminen voi olla pilaamiskiellon tarkoittamaa toimintaa.

[76] Ks. *Pietilä* Vesioikeus s. 26. VOL 1: 25.3 ei liene sisältänyt muuta kuin vallintaoikeuden määrityksen, joten pilaamiskiellon suhteen säännöksestä ei ole tehtävissä johtopäätöksiä. Vrt. *Haataja* Vesioikeus I s. 208.

[77] Vesistön käsite ei ollut VOL:ssa ainakin eksplisiittisesti yhtä tarkka kuin VL:ssa, ks. esim. *Haataja* Vesioikeus I s. 22 ss., *Serlachius* Kommentar I s. 130 ss., *Lang* s. 1.

on milloin yleisen, milloin erityisen sääntelyn alainen.[78] Meren osalta on todettavissa, että sitä ei yleensä pidetä vesistönä. Tätä termiä on tapana käyttää vain sisävesialueista. Usein kuitenkin etenkin sisäisiin alueve-siin sovelletaan lain nimenomaisen määräyksen nojalla muita vesialueita koskevia periaatteita siltä osin kuin meri on valtionsisäisen lainsäädännön alainen. Aluemeren suojelu taas toteutuu usein vain kansainvälisoikeu-dellisin sääntelyin.[79] Seuraavassa tarkastellaan vain terminologiselta kannalta, miten pilaamiskiellon vesistökäsite on eräissä maissa rajattu.

Ruotsin pilaamiskiellon osalta vesistön tai veden käsitteen rajaaminen ei ole tarpeen, koska ympäristölainsäädäntö koskee kaikkia vesialueita (MiL 1 §, MiK 5 §; vrt. myös nyttemmin kumottu VL 8 luku sellaisena kuin se oli laissa 28. 6. 1918).

Norjan vesistölaki (LV) koskee enää vain osittain pilaatumiskysymyk-siä. Siinä ei ole ollut tältä osin alueellista soveltamisohjetta, vaan laki koskee yleensä vesistöjä (vassdrag), tarkemmin sanoen sisävesiä.[80] Vesis-tönsäännöstelylain (LVR) mukaan sen soveltamisalaan kuuluvia vesiä ovat kaikki sadealueen piirissä olevat virtaavat vedet, sisäjärvet sekä lammet, joilla on lasku-uoma.[81] Vuonna 1970 annettu vesien pilaamis-suojalaki koskee pohjavesiä, sisävesiä ja merta, jälkimmäisen osalta kui-tenkin vain vesistöjen laskukohtien lähistöjä.

Tanskan vesistölaki (VLL) koskee kaikkia vesiä, niihin luettuina ojat, kanavat, sisävedet sekä kastelu- ja pumppauslaitteet (1 §). Ympäristön-suojelulaki (MBL) soveltuu nyttemmin kaikkiin pintavesiin (2 §). Pohja-veden osalta noudatetaan erityisjärjestelyä (MBL 11 §, ennen VLL 5.4 §).

Manner-Euroopan useimpien lainsäädäntöjen mukaan vedet on luoki-teltu niiden merkityksen tai omistuksellisen aseman mukaan ja pilaa-miskieltonormin sisältö vaihtelee jonkin verran näiden luokitusten puit-teissa. Kiellon tarkoittamiksi vesiksi luetaan sanotuissa maissa sisävesis-töjen lisäksi kaikenlaiset pienet vedet, kuten kaivot, lammet ja joskus sadevesilammikotkin. Sama koskee pohjavettä, jonka lainsäädännöllinen asema puheena olevassa suhteessa yleensä on sama kuin pintavesien (esi-

78 Pohjavesi on keski-eurooppalaisen kielenkäytön mukaan »Gewässer», mikä termi siis on vesistö-sanaa laajempi ja käännettävissä »vesi».

79 Valtionsisäisin säädöksin voidaan puuttua omien alusten mahdolliseen pilaavaan toimintaan ulkomerialueillakin.

80 LV 48—49 §.

81 *Amundsen* s. 19.

merkiksi WHG 1.1.2 §, WRG 3.1 §). Mitä vesien käsitteen rajaamiseen muissa suhteissa tulee, edellytetään, että vesi virtaa tai kerääntyy uomaan, joka on olemassa sitä varten. Jos tässä suhteessa, esimerkiksi keinotekoisten kaivantojen osalta on epäselvyyttä, ratkaisevana pidetään veden merkitystä vesitalouden kannalta. Tilapäisluonteinen vesi, ei siten ole pilaamiskiellon kohteena. Oja luetaan vesiin vain, jos siihen virtaa vesiä eri omistajien kiinteistöiltä eikä vedentulo ole tilapäistä.[82] Nämä periaatteet ovat nähtävästi yhteisiä Keski-Euroopan eri maille.[83]

Itävallan WRG:n mukaan vedet ovat julkisia tai yksityisiä siten, että vain pohjavesi, erilliset järvet ja erilaiset säiliöt yms. voivat olla yksityisiä.[84] Saksan Demokraattisen Tasavallan vesilain mukaan (10 §) vesiksi katsotaan virtaava ja seisova vesi pohjineen niihin lukien kulkuväylät sekä lasku-uomattomat järvet ja lammet, pohjavesi ja myös rannikkomeri.[85] Ranskan vesihallintolain mukaan (L 1964 40 §) lain tarkoittamia vesiä ovat uomassa olevien vesien lisäksi pohjavesi, lähteet ja lammet. Luetteloa voidaan jatkaa samaan tapaan myös Alankomaiden, Belgian ja Sveitsin osalta. Kaiken kaikkiaan vesien pilaamiskiellot koskevat valtionsisäiseen valtapiiriin kuuluvia vesiä. Eräät rajavesistöt (Rein, Bodenjärvi, Genevenjärvi ym.) kuuluvat kuitenkin kansainvälisten suojelusopimusten piiriin.[85a]

---

[82] Ala-Saksin WG:n tulkinnasta ko. suhteessa on olemassa Lüneburgin hallintoylioikeuden (OVG) päätös 17. 10. 1969.

[83] Saksan Liittotasavallan WHG varaa osavaltioiden lainsäätäjille mahdollisuuden erottaa vesilainsäädännön piiristä vähäiset vedet ja terveyslähteet (WHG 1.2 §).

[84] Tarkemmin *Frank* s. 7 ss. ja *Krzizek* s. 16 ss.

[85] Samoin Landeskulturgesetz 24 §. Ensimmäisessä WG:n täytäntöönpanoasetuksessa on käsitettä selvennetty. Sen 6 §:n mukaan lain tarkoittamia vesiä (Wasserläufe) ovat maanpäälliset luonnollisissa ja keinotekoisissa uomissa virtaavat vedet, ne lähteet ja vesialtaat mukaan lukien, joista ne virtaavat, edelleen sivuhaarat, järvimäiset laajentumat ja maanalaiset osat. Niihin kuuluvat myös suljetut valuma-alueet, jos ne ovat vesistön osia tai jatkeita, samoin avolouhoksen kaivantopaikat.

[85a] Reinin suojelun oikeudellisista perusteista ks. tarkemmin esim. *Lammers*. Koska päästöjen rajoittaminen ei sinänsä ole riittävä toimenpide, vaan joen valuma-alueen laajuus edellyttää muitakin sääntelykeinoja, sopimusvaltiot ovat neuvotteluin pyrkineet vähentämään suolapitoisuutta, lämpö- sekä radioaktiivisia ja kemiallisia päästöjä, mt. s. 76 ss. Komission valtuudet ovat varsin rajoitetut. Merkittävänä osaratkaisuna on pidettävä Bodenjärveä varten laadittuja yleismääräyksiä (Richtlinien), jotka komissio hyväksyi vuonna 1967.

Puheena olevissa maissa pilaamiskiellot eivät alkuaan ole koskeneet merialueita.[86] Nykyään aluevedet on rinnastettu pilaamiskiellon kannalta vesistöihin. Ranskan osalta tosin täytäntöönpanosäännöksiä ei tätä kirjoitettaessa ole saatettu voimaan. Pilaamiskielto on myös periaatesäännöksenä osiltaan lievempi kuin sisävesistöjen osalta.

Ison-Britannian oikeusjärjestelmässä on useita rinnakkaisia vesioikeudellisia lähteitä. Pintavedet jakautuvat yleisluonteisin nimikkein, kuten »joki» ja »vesistö» (river, watercourse), mutta lisäksi käytetään muitakin termejä, kuten »stream», »inland water», »lake», »pond» ym., joilla on hieman eri sisältö sen mukaan, mikä oikeuslähde on kyseessä. Statute law'n piirissä on useita määrityksiä, samoin common law'ssa. Englannin oikeudessa vesistön käsite siis merkitsee samaa kuin kyseisen oikeuslähteen soveltamisala pintavesiin. Rivers Act'in mukaan vesistöksi[87] (tässä sanastollisesti epätarkka vastine) on katsottava jokainen joki, virta, vesiväylä tai sisävesi, oli se sitten luonnollinen tai keinotekoinen. »Vesistönä» ei ole pidettävä laskujoetonta järveä tai lampea, paikallisen viranomaisen viemäriä eikä vuorovedenalaista vettä. Pohjavesi on Water Resources Act'issa saatettu erityissääntelyn alaiseksi. Common law'n vesistökäsitteellä on vesiensuojelulliselta kannalta merkitystä luonnollisesti vain, kun itse pilaamisnormikin johtuu common law'sta.[88] Common law'n mukainen sovellus on mahdollinen vain, jos kantajalla on käytettävissään oikeuskeino (action), jonka nojalla on asetettavissa pilaajalle käyttäytymisvelvoite. Huomattavin alueellinen sovellusero Rivers Act'iin nähden on, että vuoroveden, alaiset vesistönosat (myös meri) kuuluvat common law'n

86 WHG (1 §) ei alkuperäisessä muodossaan koskenut rannikkovesiä, mutta 15. 8. 1967 annetulla lailla (BGBl. I s. 909) sen soveltamisesta johtuva pilaantumissuoja (etenkin 22 §, ks. s. 214) saatettiin voimaan myös sanottujen vesien osalta. Aikaisemmin tästä olivat merialueista tulleet osallisiksi vain haffit ja jokisuistot. Pohjanmeren ja Itämeren vuorovesitilanteesta johtuen lain soveltaminen edellyttää meren sisärajan suhteen erikoissääntöjä.

Gieseke—Wiedemann s. 31: rajana on keskinousuveden aikainen maaraja, jokien laskukohdissa kuitenkin niiden raja maata vastaan. Tämän määrittäminen ei perustu luontotunnusmerkkeihin, vaan hallinnolliseen toimitukseen, Bundeswasserstrassengesetz 2. 4. 1968 1 §.

87 Rivers Act sect. 11: »stream».

88 Luonnonvesistö (stream, watercourse, river) on vesi, joka virtaa tietyssä uomassa ja joka voidaan siitä johtaa. Tilapäinen kuivuminen ei poista uoman vesistöluonnetta, jos vettä virtaa siinä suurimman osan vuotta, *Wisdom* The Law on the Pollution of Waters s. 37 ss., missä on myös mainittu useita rajanvetoa koskevia ratkaisuja.

piiriin.[89] Tämä ei johdu siitä, että common law olisi ulotettu »yleisen kielenkäytön» vesistökäsitettä laajemmalle, vaan siitä, että se ei rakenteeltaan ole tarvinnut kanteelleen, aktiolle, tuollaista vesialueiden jaottelua. Se merkitsee samalla, että kaikki vesialueet, eräitä tilapäisiä keinotekoisia vesiuomia lukuunottamatta,[90] kuuluvat common law'n soveltamisalaan. Merialueet kuuluvat vain osittain suojelulainsäädännön piiriin, mutta soveltamisen laajentaminen tullee ajankohtaiseksi.[91]

Neuvostoliiton lainsäädännössä käytetään termiä vesivaranto (vodny fond), joka käsittää kaikki pinta- ja maansisäiset vedet, myös kanavat, lammet ja muut altaat sekä sisämeret ja aluevedet.[92] Vesialueista on yhtäpitävä määritys myös Venäjän Neuvostotasavallan laissa (VL 4 art.).

Puolan vesilainsäädännön osalta on todettavissa, että vuoden 1974 vesilain (Prawo wodne) mukaan vedet jakautuvat mereen ja sisävesiin, viimeksi mainitut taas pohjaveteen ja pintavesiin (6 art.). Pintavedet ovat virtaavia tai seisovia, jolloin virtaaviksi katsotaan joissa, vuoristopuroissa, kanavissa ja muissa sellaisissa uomissa oleva vesi sekä lähde, josta uoma saa alkunsa. Seisovia ovat vedet järvissä ja muissa altaissa. Luokittelun pohjalta laissa määritellään sen jälkeen, miten lakia sovelletaan eri ryhmiin. On sääntönä, että lain soveltamisen kannalta virtaaviin vesiin rinnastetaan sellainen seisova vesi, johon laskee tai josta lähtee virtaavan veden vesistö. Meri jakautuu kahteen valtionsisäiseen osaan. Sisäisiin aluevesiin sovelletaan lakia kuten muihin pintavesiin. Aluemeren suhteen sen sijaan on merkittävää, että se yleensä jää lain ulkopuolelle, ei kuitenkaan silloin, kun kyseessä on veden suojaaminen pilaantumiselta. Tämä merkitsee siis sitä, että pilaamiskiellon suhteen valtionsisäiset merialueet on Puolan vesilain kuten Suomen ja useimpien muiden maiden lakien mukaan rinnastettu sisävesistöihin (vrt. Suomen AluevesirajaL 2 §). Käytännössä suoja on jäänyt Puolassa järjestämättä.[92a]

Esitetyt pääpiirteet eivät ole tyhjentäviä, mutta riittänevät osoittamaan, mitä vesialuetta pilaamiskielto voi koskea. Mahdolliset täsmennykset esitetään katsauksessa (s. 194). Veden käsite tässä tutkimuksessa

89 *Wisdom* The Law of Rivers and Watercourses s. 279.

90 Mt. s. 279.

91 *McLoughlin* s. 54.

92 Perusteet 4 art.

92a *Popiela* etenkin s. 57 ss.

tarkoittaa yleensä pilaavan toiminnan vaikutuskohdetta tai päinvastoin suojaobjektia. Veden luonteesta johtuvat erot ilmenevät osittain pilaamiskiellon erilaisuutena.[93] Siten Suomen järjestelmissä on vesistön, pienten vesien ja pohjaveden pilaamiskiellot.

International Law Associationin hyväksymien ns. Helsingin sääntöjen mukaan kansainvälinen vesistöalue tarkoittaa osia kahdesta tai useammasta valtiosta käsittävää vesistöaluetta, jonka rajat määräytyvät vesistöjärjestelmien vedenjakajan mukaan, sanottuun järjestelmään kuuluvien pinta- ja pohjavesien virratessa yhteiseen laskukohtaan. Sääntöjen mukaan tällaista vesistöaluetta tulisi käsitellä kokonaisuutena. Periaatetta onkin toteutettu Suomen solmimissa rajavesistösopimuksissa ja sitä on suunniteltu sovellettavaksi myös Norjan kanssa tehtävässä sopimuksessa (ks. myös s. 189 ss.).

D. VESIEN KÄYTTÖMUOTOJEN KESKINÄISESTÄ SUHTEESTA

1. Yleistä

Vesiensuojelulauseke teknisenä terminä tarkoittaa joko sitä, että kielletään pilaantumisvaikutuksen aiheuttaminen (seurausfunktio) tai säädellään toimenpiteiden suorittamista tai toimintaa yleensä, jonka katsotaan voivan vaikuttaa haitallisesti vesiin, vaikkakin säätely tapahtuu siitä riippumatta (toimintojen säätelyfunktio). Jälkimmäinen funktio vaikuttaa yleensä edellistä laajemmin, koska lupa- tai muun ennakkovalvontajärjestelmän piiriin joutuu muitakin toimintoja kuin ne, jotka todella aiheuttavat tai voivat aiheuttaa pilaantumisvaikutuksia.

Kumpikin termin funktio kytkeytyy kuitenkin siihen vedenkäyttöjärjestelmään, joka koskee vesien tarjoamien etujen hyväksikäyttöä. Vesiensuojelulliselta kannalta ovat erotettavissa ne käyttömuodot, jotka itses-

---

93 Kieltonormistojen soveltamisessa on myös vesistöjen rakenteella ja erikoispiirteillä (nimenomaan lupaehtojen kannalta) tärkeä merkitys. On siten tapana jakaa sisävesistöt joki- ja järvivesistöihin, puhutaan vesistöjen järvisyydestä. Suurilla järvillä ja sisämerillä on valuma-alueensa, joiden piirissä sekä luonnolliset että keinotekoiset ilmiöt kiertävät ja kumuloituvat, ks. *VTT-SITRA* s. III 6 ss. Tämän vuoksi esim. Ranskassa vesiensuojelupolitiikka on osittain rakennettu hydrologisten yksikköjen mukaan.

sään ja välittömästi aiheuttavat pilaantumisseurauksia ja ne, jotka vasta sivuvaikutuksena merkitsevät toiselle käytölle tarpeellisen puhtausedun vaarantumista. Edellisiin voidaan tällöin lukea esimerkiksi jätevesien johtaminen tai liottamon yms. laitoksen sijoittaminen vesialueelle tai sen läheisyyteen, jälkimmäisiin taas veden johtaminen vesistöstä, säännöstely, ojitushanke ym. Vaikka erottelua ei täysin voida tehdä — esimerkiksi ojitus tai järjestely ei aina kuulu selvästi vain toiseen käyttömuotojen ryhmään — sillä on kuitenkin ratkaiseva merkitys vesistön pilaamiskiellon kannalta. Useimpien lainsäädäntöjen ja myös Suomen VL:n mukaan nimittäin vesien pilaamiskiellot eivät näytä koskevan muita kuin edellisentyyppisiä, vesiaineeseen ulkoapäin kohdistuvia käyttömuotoja. Välistä on tapana erottaa toisistaan veden käyttö aineena ja vesialueen käyttö, jolloin edellistä kutsuttaisiin vedenkäytöksi, jälkimmäistä vesialueen käytöksi. Edellistä olisi tällöin esimerkiksi vedenotto nesteenä käytettäväksi tai peseminen, jälkimmäistä useimmat vesistöön rakentamistapaukset. Pilaamiskielto kohdistuu ilmeisesti niin veden kuin vesialueenkin käyttöön eikä erottelulla siis ole arvoa pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta. Merkitystä on sitä vastoin sillä, sijaitseeko pilaavan toiminnan lähde omalla vai toisen alueella.

Vesien käyttömuodot voidaan jaotella vesien puhtauden säilyttämisen kannalta haitattomiin ja haitallisiin käytön muotoihin. Tällä erottelulla on merkitystä, jos valtion lupajärjestelmä perustuu edellisten sallittavuuteen ja jälkimmäisten luvanvaraisuuteen tai kiellettävyyteen (Suomi, Ruotsi). Kriteerinä on silloin yleensä se, voiko käytöstä mahdollisesti aiheutua pilaantumista tai se, että kyseisestä käytöstä tiedetään aiheutuvan likaavaa vaikutusta. Viimeksi mainitulla erolla ei ole merkitystä luvanhakuvelvollisuuden kannalta, kun toimintaan liittyy pilaantumisvaara ja luvanhakuvelvollisuus tämän vuoksi on olemassa.[94] Seurauksen arvattavuudella tai todennäköisyydellä näyttää sen sijaan olevan merkitystä sanktioitaessa luvanhakuvelvollisuuden laiminlyöntiä. Eri järjestelmät ovat kuitenkin rakentuneet jossain määrin poikkeaville periaatteille. Eräissä maissa pilaantumiseen johtava käyttömuoto on luvantarpeen ja lupamenettelyn suhteen rinnastettu lukratiiviseen eli hyötyisään käyttöön (esim. Neuvostoliitto, Saksan Liittotasavalta, Saksan

[94] Pilaantumisvaaran arviointi voi olla alkuaan virheellinen, jolloin luvanhakuvelvollisuuskin selviää vasta jälkeenpäin.

Demokraattinen Tasavalta, Itävalta). Lähtökohtana on käyttö ja sen periaatteessa yhdenmukainen sääntely. Tyypillisenä voidaan tämän järjestelmän osalta lisäksi pitää sitä, että luvantarve ei riipu haitan tai vesistöllisen seurauksen laadusta. Ilman lupaa suoritettavissa olevat toimenpiteet ovat määrällisesti vähäisiä ja laissa erikseen ilmaistuja. Luvantarve voi lisäksi johtua ensisijaisesti muusta seikasta — kuten vesialueeseen kohdistuvasta rakentamisesta — kuin pilaantumista ehkä aiheuttavasta yritityksestä (jäteveden johtamisesta). Vasta hallintoviranomaisen lupa tai suostumus synnyttää vesien käyttöoikeuden. Tällöin käyttäjälle itselleen ei siis jää, eräitä poikkeuksia lukuunottamatta, mahdollisuutta toimia oma-aloitteisesti siitä riippuen, onko toiminta pilaavaa vai ei.

Toisten maiden järjestelmissä taas asetetaan pilaantumista aiheuttava toiminta käyttömuotona erikoisasemaan. Näistä järjestelmistä eräät lähtevät siitä, että lupa yleensä aina on tarpeen seuraukseen katsomatta ryhdyttäessä harjoittamaan vesien laatuun vaikuttavaa toimintaa (esimerkiksi Tanska, Sveitsi, Belgia, Alankomaat). Oman ryhmänsä muodostavat niiden maiden normistot, joiden mukaan lupa lähinnä jäteveden johtamiseen tarvitaan vain pilaantumisvaaran ollessa olemassa (Ruotsi, Suomi, Norja, jossain määrin myös Ranska ja Puola). Englanti sijoittuu nähtävästi edelliseen ryhmään luvantarpeen tavallisimman määritystavan perusteella. Järjestelmien erot ilmenevät eri maita koskevasta katsauksesta (s. 194 ss.).

Vesien käytöstä erotetaan yleensä vesien kunnossapito, joka on vesiuoman, laitteen, rakennelman tms. omistajalle tai käyttäjälle lain nojalla määrätty julkisoikeudellinen tehtävä. Se ei ole luvanhakuvelvollisuuden alainen.[95] Kunnossapitovelvollisuuden täyttämisessä on kuitenkin toimittava tarkoituksenmukaisella ja mahdollisimman haitattomalla tavalla (ks. mm. VL 2: 3.1). Siitä on myös erotettava lupaan liittyvä, lupaehtoinen laitteiden yms. kunnossapitovelvollisuus (VL 4: 11; 5: 29; 6: 3.1, 7, 32; 7: 13, 1—3; 8: 11.2, 12; 9: 6.1, 10: 9; 19: 9.1 ym.).

Niitä käyttömuotoja, joita varten vesistöjen puhtaus pyritään takaamaan ja joiden harjoittaminen turvataan laissa, ei voida tyhjentävästi esittää. Yhteiskunnan sääntely kohdistuu käyttövapauden muotojen rajoittamiseen toisten mahdollistamiseksi. Subjektiivisten vesioikeuksien myöntäminen julkiseen tai toiselle kuuluvaan vesialueeseen johtaa luonnostaan rasitetun oikeussubjektin käyttövallan ainakin teoreettiseen

[95] Vrt. *Haataja* Vesioikeus I s. 3.

supistumiseen. Huomattavasti heikompaa sääntelyä merkitsee järjestysluonteisten, valvontaa palvelevien lupien myöntämismahdollisuus (esimerkiksi vesistöä vaarantavan laitoksen käynnistämistä tai elinkeinon harjoittamista tarkoittavan ilmoituksen hyväksymiseen kytkeytyvä lupa). Pelkästään poikkeus- ja järjestyslupamenettelyssä siis luodaan ajan mittaan vakiintuva käyttömuotojärjestelmä, joka oikeusjärjestyksestä riippuen vaikuttaa enemmän tai vähemmän myöhempiin vesistöllisiin ratkaisuihin. Tosiasiallisesti voidaan myös aluekohtaisesti luopua vesistöjen moninaiskäytön periaatteesta ja keskittää tietyt toiminnot. Näin voidaan tehdä esimerkiksi varaamalla luonnonvesialtaita käyttöveden ottoon, epäämällä jäteveden johtamislupahakemuksia tai päinvastoin myöntämällä niitä tietyllä alueella toimiville laitoksille. Pelkästään lupamenettelyllä kuitenkaan tuskin päästään toteuttamaan kuvatunlaista vesistöpolitiikkaa, vaan siihen tarvitaan asianmukainen, velvoittava ja suunnitteluun perustuva käytäntö. Suomen oloissa voidaan yhden hankkeen puitteissa toteuttaa eri käyttötarkoitusten suhteuttaminen toisiinsa (2: 3) asettamalla tarpeellisia lupavelvoitteita tai eliminoimalla ne käyttömahdollisuudet, joista lain mukaan voidaan luopua.

Oikeusjärjestelmät ovat erilaisia kuvatussa suhteessa sikäli, että vesiensuojelulauseke ei ohjelmana ole samanlainen. Eräissä maissa noudatettavassa laatuluokitusjärjestelmässä on pilaamisen sallittu määrä alueellisesti yhdenmukainen, mutta eri vesistöissä tai vesistönosissa erilainen. Kasuistiseen sallittavuuden arviointiin perustuvassa lupajärjestelmässä taas voidaan käyttömuodot kytkeä välistä alueellisiin suunnitelmiin. Mitä erityisesti Suomen tilanteeseen tulee, ei tätä kirjoitettaessa yleisesti velvoittaviksi hyväksyttyjä vesien käytön kokonaissuunnitelmia vielä ole olemassa, minkä vuoksi pilaamiskielto on periaatteena kaikkialla yhtäläisesti voimassa (1: 21.1:n nojalla annetuista määräyksistä ks. s. 124). Kuten tuonnempana havaitaan, immissiosuojan käsitteellä on tapauksittain vesiin kohdistuvia toimenpiteitä ajatellen pilaamiskieltoa täydentävä tai täsmentävä merkitys, ellei pilaamiskiellon kaltaista käyttäytymisnormia jo itsessään haluta pitää immissiokiellon alalajina.

Kysymys on paljolti määritystavasta. Vesioikeudellinen immissiovahinkohan eroaa perinteisen näkemyksen mukaan muusta vesien käytöstä johtuvasta vahingosta vain siinä, että se on erityissuhteessa toisen omistusoikeuteen tai hallintaan, mahdollisesti myös vain tosiasialliseen läheisyyteen. Pilaamiskielto sisältää siten immissiokiellon siltä osin kuin kyseessä on toisen etuun (vrt. NaapL 17 §) kohdistuva haitta. Se, ettei

tarkoin voida osoittaa, kohdistuuko immissio nimenomaiseen oikeuteen (omistus- tai rajoitettu esineoikeus) vaiko myös pelkkään etuun (ammatin harjoittaminen, yleiskäyttö), tekee termin käytön Suomen nykyisessä vesioikeuskäytännössä tarpeettomaksi, jos pilaamiskiellon tarkoitukseksi katsotaan juuri kaikenlaisen edun suojaaminen.[96] Näin on laita erityisesti sen vuoksi, ettei korvauksen suorittamisvelvollisuus eivätkä luvan myöntämisedellytykset määräydy miltään osin vain immissiosuhteen, vaan yleisemmin eri etuihin kohdistuvan haitallisuuden pohjalta. Toisaalta voidaan kyllä havaita, että niissä maissa, joissa on siirrytty tai ollaan siirtymässä yhdenmukaisin kriteerein määräytyvään ympäristönsuojelulainsäädäntöön, jossa siis ei ole kysymys pelkästään yhden lohkon erityistunnusmerkeistä, immissiotermin käyttö[97] on paikallaan tarkoittamassa juuri kaikkea sitä säädeltävää, yleensä kielteistä vaikutusta, joka johtuu ympäristössä harjoitettavasta toiminnasta.[98]

Pilaantumista aiheuttava toiminta vastaa edellä olevia määrityksiä siten, että seuraukselle ja siihen johtavalle toiminnalle voidaan osoittaa nimikeyhteys. Näin ollen se, mitä on tapana sanoa pilaantumisesta, saastumisesta, likaantumisesta jne., koskee vastaavasti syysuhdetta osoittavia teonsanoja. Pilaamiskieltosäännöstö ei kuitenkaan puutu niihin tilanteisiin, joissa tekijyyttä ei voida osoittaa eikä nimitysten rinnastamiseen silloin ole aihetta: tämä koskee varsinkin erilaisia luonnosta itsestään tai siihen verrattavasta, kausaliteetiltaan etäisestä aiheuttajasta johtuvia vesistöllisiä muutoksia (esimerkiksi teollistumisen vaikutus ilmastollisiin seikkoihin). Mitä seurauksen ja toiminnan riippuvuuteen tulee, voidaan joskus pitää erikoistapauksena myös pilaantumassa olevan vesistön saattamista sellaisen kuormituksen alaiseksi, joka pilaantumattomaan vesistöön kohdistuessaan olisi aiheuttanut selviä pilaantumisilmiöitä. Juuri esite-

---

96 NaapL 20 §:stä johtuu kuitenkin, että mahdolliset vesistölliset immissiohaitat tulevat otetuiksi huomioon vesioikeudellisessa lupamenettelyssä.

97 Ruotsissa ei lainsäädäntöä sen nykyisessä muodossa kuitenkaan lain esitöistä huolimatta saatettu immissiotunnusmerkistön varaan nimenomaisesti, vaikka ympäristönsuojelulaissa onkin sellaisiksi tulkittavia piirteitä (mm. 1 §).

On syytä mainita, että eräissä naapuruussuhdelaeissa (esim. Norjan lain 12 §) on immissiovahingoksi katsottu myös vesistöön kohdistuva likaava vaikutus.

98 Saksan Liittotasavallan immissiosuojalaissa vuodelta 1974 (BGBl. I s. 721), joka ei koske vesiensuojelua, tarkoitetaan immissioilla vahingollisia ympäristövaikutuksia tai luvattomia haittoja ja rasituksia (1 §).

tystä ei silti voida ilman muuta tehdä sitä johtopäätöstä, että pilaantuneen tai pilaantumassa olevan vesistön kuormittaminen olisi itsessään luvallista tai että korvausvelvollisuus olisi lievempi. Syysuhteen epäselvyys saattaa yleensä johtaa vain osittain toisenlaisiin harkintaperusteisiin sanktiotilanteissa, mutta oikeutusta pilaamiseen sanotusta erikoistapauksesta ei ole johdettavissa. Tämä johtuu etenkin nykyisin omaksutusta aktiivista vesistöpolitiikasta ja pyrkimyksestä erilaisin hallinnollisin toimenpitein jopa tervehdyttää pilaantuneita vesistöjä. Tosin pilaajaa ei voitane velvoittaa osallistumaan sellaisiin kunnostushankkeisiin, jotka koskevat vain entisten kuormitustekijöiden vaikutusten vähentämistä, vaikkakin tätä tarkoitusta varten saatetaan käyttää uudelta pilaajalta perittävää vesiensuojelumaksua. Uuden pilaavan toiminnan edellytyksiä harkittaessa on nähtävästi otettavissa huomioon myös se arvo, mikä vesistöllä viranomaisen toimesta kunnostettuna olisi. Tällainen »negatiivinen odotusarvo» vaikuttaisi lähinnä intressivertailussa. *Ryhänen* mainitsee useita esimerkkejä tilanteista, joissa kunnostus on tiettyyn kriittiseen ajankohtaan asti kohtuullisin kustannuksin suoritettavissa.[99]

2. Vesien pilaamiskiellon suojelueduista

Useille vesien käyttömuodoille on ominaista toisiin käyttömuotoihin ulottuva vaikutus ja tästä johtuva tarve ottaa huomioon toisten käyttäjien edut. Sekä yksityisomistukseen että julkisomistukseen perustuvissa järjestelmissä on vallalla vertailukelpoinen vesien käyttöjärjestys. Vaikka omistajuus Suomessa merkitseekin ensisijaista käyttölupaa, vesiä on pidetty niin merkityksellisinä yhteisen edun kannalta, että lakisääteisiä rajoituksia on katsottu voitavan antaa. Tosin julkisen vallan norminantokompetenssia ei tässä suhteessa näytä kirjallisuudessa käsitellyn ideologiselta kannalta, vaan on lähdetty naapuruussuhdeoikeudelliselta pohjalta. Rajoituksia voidaan perustella tulkitsemalla HM:n perusoikeussäännöksiä ensinnäkin omaisuuden suojan ulottuvuuden, mutta

[99] *Ryhänen* Vesipäivät 1974 s. 19 ss. On kuitenkin myös otettava huomioon kunnostustoimenpiteen suorittamista estävät tai vaikeuttavat seikat, esimerkiksi se, että kunnostusta ei aina voida ulottaa toisen vesialueelle, ks, myös *Suomela* Vesipäivät 1974 s. 41 ss. Vesioikeudellisena hankkeena vesiensuojelusäännöstely pyrkii edistämään vesistön sietoa ja siten sen tehokäyttöä, *Miekk-oja* s. 22.

myös päinvastoin toisille kuuluvien perusoikeuksien kannalta.[100] Yleisen edun merkityksen lisääntymisestä vesistöissä on seurauksena yksityisten käyttövapauden supistaminen heidän vesialueellaan toisaalta niissä tapauksissa, joissa käytön vaikutusta ei voida rajoittaa tuolle alueelle, ja toisaalta silloin, kun yleinen etu toteutuu myös yksityisillä vesialueilla. Viimeksi mainittu seikka vaikuttaa mm. sen, että vesien pilaamiskieltoa ei saateta kiertää hankkimalla vapaaehtoisin kaupoin tai sopimuksin oikeuksia kokonaiseen vesialueeseen, johon haittavaikutus ehkä pystytään rajoittamaan. Yleisen edun nimessä voidaan siis — ja on ennenkin voitu (Ruotsi-Suomen väyläsäännökset) — rajoittaa lailla omankin vesialueen käyttämistä. Toisaalta saatetaan juuri yleisen edun vuoksi myöntää poikkeuslupa pilaamiskiellosta yksityisen ollessa velvollinen sietämään vesialueellaan haitallisia seurauksia. Yleisellä edulla on siten vesistöllisten käyttömuotojen kannalta sekä estävä (rajoittava) että perusteleva (oikeuttava) merkitys.

Pilaamiskiellon suojeluedut ovat siis jaettavissa yhteisöllisiin (yleisiin) ja yksityisiin etuihin, joille kaikille on yhteistä niiden toteutuminen vesissä. Koska vesien pilaantumisprosessi on kieltonormin objektiivisena kriteerinä ja vesien pilaantumattomuus siten on pilaamiskiellon välillisenä suojelukohteena, niillä eduilla, jotka kärsivät haittaa pilaantumisesta, on ensisijainen merkitys. Siitäkin huolimatta, että limnologinen selvitys osoittaisi kielteisiä vesistöllisiä muutoksia, saattaa olla niin, ettei pidetä tarkoituksenmukaisena estää pilaavaa toimintaa.[101] Kun kyseessä on lähinnä yleistä etua palveleva vesiensuojelutavoite, raakaveden saanti tai virkistyskäytön mahdollistaminen, pilaamiskieltonormisto on tietenkin käytettävissä. Vaikka sekä yleinen että yksityinen etu edellyttäisi

---

100 Ks. *Alanen* s. 145 ss., missä puhutaan päätöksentekoa ohjaavista yliopositiivisista periaatteista. On tietenkin niinkin, että vesien käyttöjärjestys niitä määräävine oikeudellisine perusteineen instituoituu ja formalisoituu niin, että oikeussubjektien ja ympäristön suhde ei ole käsitteellisesti nimitettävissä. Perusteista ks. myös *Kastari* s. 192 ss.

101 Vrt. myös *KM 1958: 97* s. 53: »Edellä mainittuja säännöksiä laadittaessa on lähdetty siitä, ettei vesistöjen luonnontilan säilyttäminen yleensä ole mahdollista eikä aina tarpeellistakaan. Hyödyllinen taloudellinen toiminta samoin kuin asutuksen vaatimukset voivat tietyissä tapauksissa edellyttää helpotuksen myöntämistä niistä yleisistä säännöksistä, jotka vesistöjen suojaamiseksi pilaantumiselta on ehdotukseen otettu. Tällainen helpotus tai lupa ei kuitenkaan saisi sisältää oikeutta, joka liian pitkälle menevällä tavalla turmelisi vesistön ja estäisi sen käyttämistä muihin hyödyllisiin tarkoituksiin.»

suunnitellun pilaamisen hillitsemistä, ne otetaan pilaantumisen tapahtuessa osittain eri tavoin huomioon. Kuitenkin yleensä vasta reaalinen intressi perustaa puhevallan, ellei virallisperiaatteesta muuta johdu.

Yleinen etu on käsitteenä monisäikeinen. Selvittämättä tässä yhteydessä asianomaisen viranomaisen velvollisuutta puuttua yleistä etua kohdanneeseen loukkaukseen on todettavissa, että yleinen etu VL:n mukaisena suojelukohteena on riippuvainen kulloisestakin oikeussäännöksestä. Sekä lupaviranomainen (VO, vltk) että valvontaviranomainen joutuvat harkitsemaan yleisen edun merkitystä yksittäistapauksessa. Mitä esimerkiksi 1: 19:n säännökseen tulee, VO saattaa hakemuksen käsittelyn yhteydessä joutua ratkaisemaan, onko edun loukkaus sellainen, että lupa on tarpeen. Yleistä etua edustava viranomainen voi luonnollisesti esittää oman arvionsa, johon VO ei säännöstä tulkitessaan kuitenkaan ole sidottu, mutta luvantarpeeseen nähden kielteinen kanta voi edun arvioinnin osalta perustaa valitusoikeuden. Tämän niin sanoaksemme materiaalisen yleisen edun käsite ei ole selvästi erotettavissa yksityisestä edusta, mistä johtuen valvontaviranomainen voi käyttää puhevaltaansa myös luvantarpeen perustuessa pääasiassa yksityisten etujen vahingoittamiseen. Tarkoitetun kaltaisesta yleisestä edusta lienee kysymys myös rangaistussäännöksistä johtuvan valvontaviranomaisen toimintavelvollisuuden yhteydessä (21: 2.1). Lupamenettelyyn liittyen ja muulloinkin, kun asia koskee yleiseen etuun liittyvien näkökohtien valvomista tai saattamista VO:n käsiteltäväksi eikä pilaamisesta ole lainvastaisesti aiheutettu yleiseen etuun kohdistuvaa vahinkoa, valvontaviranomaisen toimintavelvollisuus määräytyy nähtävästi erityisohjeiden puuttuessa hallintoa koskevien yleisten periaatteiden mukaan.[102] Näyttää siis siltä, että pilaamiskieltonormin (1: 19) yhteydessä käytettävä yleisen edun käsite ei salli valvontaviranomaisen olla harkintansa perusteella puuttumatta kiellon loukkauksiin, kun taas muissa yhteyksissä yleistä etua koskevien vaatimusten esittäminen näyttää valvontarelaatiossa riippuvan edun haltijana olevan viranomaisen harkinnasta, tosin virallisperiaatteesta johtuvin merkittävin rajoituksin (2: 3; 5: 2 ym.; vrt. 16: 21.1).

---

102 VH:n valvontaohjeessa n:o 28 ei nähtävästi ole erotettu toisistaan materiaalisia säännöksiä eli yleisen edun eri luonteita, vaan on rinnastettu toisiinsa valvontaviranomaisen toimintavelvollisuuden kannalta esim. 1: 19 ja 21: 3. Materiaaliseen yleiseen etuun liittyvistä seikoista ks. *Ettala* Vesiasiat s. 116 ss., *Merikoski* Vapaa harkinta s. 213 ss., *Karmala* s. 1 ss. ja *Hollo* Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssi s. 17 ss.

Mainituista materiaalisen yleisen edun merkityssisällöistä on erotettavissa muodollisen yleisen edun käsite, joka tarkoittaa sitä, missä määrin yleisen edun tai yleisen järjestyksen vuoksi on puututtava havaittuihin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin riippumatta niiden aiheuttamasta haitasta tai vahingosta. Kysymys on silloin repressiivisistä välineistä.

De lege ferenda olisi pyrittävä yksilöimään yleisen edun sisältö, milloin sitä käytetään oikeudellisten ratkaisujen, nimittäin pilaamisluvan epäämisen tai myöntämisen perusteluna. Vesien pilaamiskiellon tarpeellisuus yleisen edun kannalta on oikeudellisesti ja sosiaalisesti sisällötön perustelu, ellei samalla lausuta, mistä yleisen edun piiriin kuuluvista arviosta on kysymys. Yleinen etu käsittää nimittäin muitakin kuin ns. elintärkeitä toimintoja, joten esimerkiksi vesien ulkoilu- tai virkistyskäyttö on pilaamiskiellolle (ja muillekin VL:n kielloille) sopiva suojelukohde. Käyttömuotoihin voi johtua rajoituksia myös sen vuoksi, ettei kaikkia itsenäisesti saateta yhtäaikaisesti toteuttaa (konkurrenssi). Silloin kun käyttömuodot ovat riippumattomia luvanhakuvelvollisuudesta, sopeuttamista määrää toisen yleisen edun kannalta tärkeämmän edun loukkaamattomuuden periaate, mikäli pilaamiskiellon suojeluedut yleensä joutuvat ristiriitaan keskenään, ja kun kysymys on luvantarpeen määrityksestä. Muulloin eli harkittaessa toiminnan edellytyksiä määräävinä ovat prioriteetti- ja intressivertailusäännöt.

Yleistä etua palvelevia käyttömuotoja ovat varsinaisesti ne, joiden harjoittamiseen yksilöimättömällä henkilöpiirillä on todellinen tai ajateltavissa oleva mahdollisuus tai joista määrääminen muuten kuuluu yhteiskunnalle. Tällöin niihin on luettava nekin käytön muodot, jotka johtuvat yhteiskunnan yhteisiä tarpeita varten perustettujen laitosten toiminnasta. Niinpä kunnallinen vesilaitos olisi katsottava yleisen edun tarpeita palvelevaksi ja sen tarvitseman vesimäärän takaamisesta muodostuu yleisen edun vaatima vesien käyttömuoto. Kuitenkaan yleisen edun vaatimus ei täyty sillä, että julkisoikeudellinen yhteisö on osallisena vesien käytössä, vaan kyseisen laitoksen toiminnan tulee yleensä palvella muitakin kuin siinä osallisia henkilöryhmiä. Myös valtion tai muun yhteisön liiketaloudellisin perustein toimiva yritys voi palvella yleistä tai yksityistä etua sen mukaan, miten läheinen yhteys sillä on paikkakuntalaisten tai seudun etuihin. Harkittaessa vesioikeudellisen luvan edellytyksiä intressivertailua ei voine estää yksin se, että hakija on julkisoikeudellinen tai julkista tukea saava yhteisö (vrt. VL 2: 6).

Viimeksi mainittu seikka merkitsee, että yleinen etu ei liity ainoastaan

niihin toimintoihin, joista huolehtimassa on julkisoikeudellinen yhteisö. Yleinen etu alueellisessa mielessä määräytyy lisäksi sosiaalisen ympäristön mukaisesti, jolloin talousmaantieteellisellä osa-alueella voi olla yksilöimättömään henkilöpiiriin nähden heidän tottumuksiaan ja odotuksiaan muovaava vaikutus.

Käyttömuotojen eriarvoisuutta voi johtua siitä, että vesialueet asetetaan pilaamiskiellon suhteen eri asemaan. Yksittäisille vesistöille tai niiden osille voidaan määrätä erikoisia käyttötarkoituksia ja näiden toteuttamiseksi antaa lain nojalla joko suojelumääräyksiä tai keskimääräistä ankarampia tai lievempiä laatuvaatimuksia (alueellisia yleisnormeja). Vastaavasti niiden saavuttamiseksi voidaan antaa yleisestä poikkeavia normeja.[103] Yleisen edun vaikutus ilmenee tarkoitetun kaltaisissa tapauksissa siten, että pilaantumattomuus on tarpeellisiksi katsottavien käyttömuotojen harjoittamisen edellytys. Kysymys on siis yleisen edun rajoittavasta vaikutuksesta. Vesiensuojelulausekkeen sisältönä ei ole yksinomaan se, että määritetään, millaiset pilaantumisvaaraa merkitsevät toimenpiteet ovat sallittavissa, vaan myös se, että toisten käyttömuotojen nimessä voidaan asettaa mahdolliselle liikaajalle sitovia käyttäytymisvaatimuksia (VL:n pohjaveden pilaamiskielto ja suoja-aluesäännöstö).

Erotukseksi yksityisistä yleisten etujen määräytyminen ja arvioiminen ei tapahtu useinkaan samassa määrin oikeudellisen harkinnan tuloksena, vaan suurelta osin ohjelmoinnin ja suunnittelun perusteella. Poikkeuksen muodostavat luonnollisesti ne yhteisölliset oikeudet, joiden toteuttaminen perustuu positiiviseen oikeusjärjestykseen ja jotka siten ovat verrattavissa yksityisiin etuihin. Yleisen niin kuin myös yksityisen edun olemassaolo johtaa paitsi siihen, että edunhaltijalle syntyy oikeus puhevallan käyttöön, siihenkin, että lupaviranomainen saattaa olla velvollinen ottamaan sen viran puolesta huomioon.

Edellä esitetty koskee lähinnä sellaisia etuja, jotka ilmenevät erilaisina vesien käytön muotoina. Lisäksi on kuitenkin olemassa itseisarvollisia etuja, jotka liittyvät vesien tilan määritykseen ja jotka puolestaan ovat edellytyksenä varsinaisille vesien käyttömuodoille tai yleensä yhteiskunnallisille toiminnoille. Nämä arvot eroavat yleisluontoisesta pilaantumattomuusedusta siinä, että pyrkimyksenä on välttää todennäköi-

[103] Esim. Belgian lainsäädännössä on vesistöt jaettu neljään luokkaan laatuvaatimusten mukaan ja silmälläpitäen mm. lämpötilaa, pH-arvoa ja happipitoisuutta. Vastaavasti on porrastettu jätevesille asetettavia vaatimuksia. Samoin on laita Puolan laissa.

nen ja ihmiselle haitallinen seuraus. Tämän vuoksi on kyse sellaisista arvoista, jotka koskevat joko ihmisen terveyttä tai hänen lähimmän elinympäristönsä saastumattomuutta. Tärkein suojelukohde on ihmisen terveys eli ns. yleinen terveydentila. Sen suojan lakisääteistäminen vesioikeudessa perustuu lukuisiin empiirisiin selvityksiin, joita eri kansalliset ja kansainväliset järjestöt ovat kuluneina vuosikymmeninä laatineet.[104] Suoja toteutuu nykyisin siten, että eri maiden lainsäädännöt sisältävät ehdottoman kiellon vaikuttaa haitallisesti asukkaiden terveyteen etenkin silloin, kun kyseessä ovat liiketaloudellisin perustein toimivat yritykset. Järjestelyn ensisijaisena syynä on ollut epideemisten tautien leviämisvaara. Kehitysmaiden korkeat kuolleisuusluvut johtuvat osaltaan juuri vesistöjen epäpuhtauksista.[105] Toisena, nykyisin yhä tärkeämmäksi muodostuvana syynä on erilaisten jäteaineiden yms. terveyttä vahingoittava vaikutus.

Koska haitta-aineiden, myrkkyjen ym. osalta jo pystytään arvioimaan ihmisen ja karjankin sietokyky, terveydentilalla ja kulloisenkin aineen pitoisuusarvolla vesissä on selvä riippuvuussuhde, jota voidaan käyttää hyväksi myös lainsäädännössä. Tiettyyn määrään asti jonkin haitta-aineen esiintyminen on luokiteltavissa terveydelle vaarattomaksi, tuon määrän ylittäessään se saattaa olla vaarallinen. Usein arvot ovat kuitenkin sopivia vain ohjeiksi, sillä haitta-aineen kaikkia vaikutuksia ei, varsinkaan niiden liittyessä muihin, voida täysin varmasti luokitella vaarattomiksi. Tästä johtuu, että nimenomaan juomavesi mieluummin otetaan puhtaasta vesistöstä kuin sellaisesta, jonne lasketaan käytössä ollutta, määrättyjä normeja vastaavaksi puhdistettua vettä. Sitä mukaa kuin taudinlevittäjien, myrkyllisten ja muiden jäteaineiden saastuttavaa vaikutusta voidaan vähentää tai estää uusin puhdistusmenetelmin, yleisen terveydentilaan kohdistuvan vaaranuhan voidaan katsoa vähentyvän ja terveyden suojan tehostuvan. Merkitystä on tällöin tietenkin myös vesien

---

104 Perusteista ks. esim. *Kaartotie* Vesiensuojelu s. 53 ss., VTT-SITRA s. III 82 ss. Empiiriset, siis alue- tai tautikohtaiset tutkimukset osoittavat tietenkin, mikä merkitys valistuksella ja luonnontieteiden kehittämisellä on vesistöjen pilaantumisen vähentäjänä.

105 Tutkimuksia ovat laatineet lähinnä WHO, OECD, ECE ja FAO. Varsinkin koleran, lavantaudin, punataudin ja bilharzian osalta saastunut vesi on voitu osoittaa taudin levittäjäksi. Vesien pilaantumisen terveydellisistä vaaroista ks. myös esim. *WHO Chronicle* 1967 s. 111 ss. ja WHO:n asiantuntijoiden selonteko *OMS 1966 n:o 318.*

kulloisillakin käyttötarkoituksilla, joita varten niin ikään saattaa olla olemassa raja-arvoja esimerkiksi haitta-aineen pitoisuuteen nähden.[106] Yleinen terveydentila on VL 10: 24.1 mukaan suojattu niin, ettei sen vaarantamista merkitsevää toimenpidettä varten voida saada lupaa (ehdoton luvanmyöntämiseste, ks. s. 310). Aikaisemmassa lainsäädännössä (VOL 1: 24) ja lainvalmistelutöiden (*KM 1939: 3* ehd. 23: 3; toisin jo *KM 1958: 97* s. 19) mukaan yleistä terveydentilaa ei ollut nimenomaisesti mainittu, mutta käytännössä lupaa ei ole annettu, jos edun suojaamisen merkitys katsottiin huomattavaksi. Vaikka terveydentila ei olisi suoranaisesti uhattu, ei tietenkään ole sallittua aiheuttaa yksittäisille henkilöille terveydellistä haittaa.

Yleisen terveydentilan asema pilaamiskiellon suojelukohteena on nähtävissä osana yleisiin etuihin kohdistuvaa suojaa. Yleisen edun käsite tältä kannalta sisältääkin joukon yhteiskunnan elintoimintojen perusedellytyksiä, joihin useissa lainsäädännöissä yleinen terveydentilakin luetaan. Yleisen edun käsite on kuitenkin laajempi ja sisältää vesien käyttötapoja, joiden suojaamisen tarve on selvästi vähäisempi kuin yleisen terveydentilan. Suomen lain kannalta VL 2: 5:ssa tarkoitetut edut muodostavat oman, erityisesti turvatun ryhmänsä (vrt. S-VL 2: 3.2), kun taas muille yleisille eduille koituva suoja järjestyy vesistöön rakentamistapauksissa VL 2: 3:n ja 2: 6:n pohjalta. Näitä kysymyksiä tarkastellaan tuonnempana (s. 308 ss.).

Yleisen edun asema suojeluetuna on oikeusvertailun kannalta menettelyllisesti, vaikkakaan ei asiallisesti erilainen.[107] Suomen oikeuden kannalta ratkaisevana on pilaantumisen käsite ja siitä riippuva luvanhakuvelvollisuus. Edun arvo harkitaan kuitenkin varsinaisesti luvan myöntämistilanteessa (Pohjoismaat): Suomessa VL 2: 5 verrattuna 10: 24.1:een. Materiaalisen yleisen edun ja yksityisen edun merkitystä arvioitaessa näyttää välttämättömältä 1: 19:n pohjalta lähteä siitä, että edun tulee olla yksilöitävissä. Tästä puolestaan johtuu, että eri viranomaiset saattavat olla vastakkaista mieltä edun suojeluntarpeesta. Jouduttaessa harkitsemaan edun arvoa hankkeesta saatavaan hyötyyn verrattuna voidaan kuitenkin joutua turvautumaan kokonaisvaltaisiin arvioihin (vrt. 2: 11.3).

---

106 Kansainväliset järjestöt antavat suosituksia, joita kansalliset järjestöt, meillä lähinnä lääkintöhallitus, soveltavat käytettäessä vettä juomavesitarkoituksiin.

107 Ks. myös katsausta jälj. s. 194 ss.

Eräissä muissa maissa taas voidaan puhua jonkinlaisesta yleisten etujen suojeluperiaatteesta, jolloin harkitaan viran puolesta, onko lupa myönnettävissä yleiset tarpeet huomioon ottaen.[108] Ranskan järjestelmässä lupamenettely on rakentunut sillä tavalla, että prefekti lupaviranomaisena ei yksin joudu ratkaisemaan yleisen edun vaatimuksia: useissa tapauksissa yleisen edun problematiikka tutkitaan erikseen vesioikeudellisen lupamenettelyn ulkopuolella,[109] toisissa taas lupa myönnetään prefektin neuvoteltua yleistä etua edustavien viranomaisten kanssa.[110] Kaiken kaikkiaan erot eivät näytä merkittäviltä, kun yleinen etu suojeltavana etuna lupamenettelyssä tai siihen liittyen on erikoisasemassa. Suomen osalta on kuitenkin huomattava, ettei yleisiä etuja ole laissa lueteltu ja että vain eräät yleisen edun muodot ovat ehdottomia luvan myöntämisedellytyksiä (2: 5), kun taas muut otetaan huomioon lupaehdoissa (ks. 2: 13—23) toimivaltaisen viranomaisen aktiviteettia vastaavasti.

---

108 Saksan Liittotasavallan WHG:n asema yleisten etujen turvaajana on nähtävä lain syntyhistorian taustaa vasten. Paitsi että laki annettiin Bonnin perustuslain vesitalousklausuulin nojalla (so. liittovaltiolla on yksinoikeus vesitalouden järjestämiseen), sen tavoitteeksi tuli säädellä ensisijaisesti hallintoviranomaisten vesialueisiin kohdistuvaa toimintaa. Lailla ei siten puututa yksityisoikeudellisiin suhteisiin, siinä ei säädetä yksityisoikeudellisen vesiomistuksen sisältöä ja sen lupajärjestelmä tarkoittaa vain ns. julkisoikeudellisen puolen järjestämistä. Kaikkea tätä kuvastaa lain 2 §, jossa on ilmaistu periaate yleisen edun mukaisen vesitalouden luomisesta.

Itävallan WRG (105 §) sisältää luettelon yleisen edun piiriin kuuluvista suojelueduista. Niihin kohdistuvaa loukkausta ei voida sallia tai se voidaan sallia vain määrätyin lupaehdoin. Tarkoitettuja suojeluetuja ei ole asetettu systemaattisesti eri asemaan, vaan esim. terveydelliset, myös vain tiettyyn yksilöön kohdistuvat vaarat on rinnastettu julkiseen etuun säilyttää veden määrä riittävänä. Julkisen edun valvojalla ei tästä huolimatta ole oikeudellisia keinoja vaatia etujen turvaamista, mikä juuri ilmentää näiden eroja yksityisiin etuihin nähden, ks. *Frank* s. 16 s.

109 Kun kyseessä on yritys, joka edellyttää julkisen hyödyllisyyden (utilité publique) selvittämistä, tai ns. luokiteltu yritys (établissement classé) prefekti määrää tai vahvistaa lupaehdot, jolloin hän on sidottu edeltävään viranomaisharkintaan.

110 Dekreetti 23. 2. 1973 5 art. 1 mom.: »Les autorisations sont délivrées par arrêté du préfet ou, le cas échéant, si les travaux nécessités par les déversements donnent lieu à déclaration d'utilité publique, par l'acte déclaratif d'utilité publique. L'instruction est menée conformément aux dispositions du présent décret. Elle comporte un avis du conseil départemental d'hygiène et, lorsque leur consultation est prévue par les textes en vigueur, du conseil supérieur d'hygiène publique de France et du conseil supérieur des établissements classés.»

II LUKU

VESIEN PILAAMISKIELLON HISTORIALLISESTA KEHITYKSESTÄ SUOMESSA

1. Vesioikeuslakia (VOL) edeltävät vaiheet

Jos pilaamiskiellon sisältönä pidetään päästämistoimenpiteistä aiheutuvan pilaantumisen kieltämistä, sen piiriin voi kuulua pilaantumiseen johtavan mataloitumisen aiheuttaminen esimerkiksi kiinteitä jätteitä vesistöön päästämällä. Sitä, että pilaamiskielto muuttamiskiellon ohella koskee vesien mataloittamista, on selvitelty toisaalla.[1] Mataloitumisesta johtuvat haitat on tiedostettu jo silloin, kun kyse oli valtaväyläetujen harjoittamisen turvaamisesta ja kalastuksen järjestämisestä. Tässä mielessä maakuntalakien säännöksiä voidaan pitää VL:n nykyisten yleiskieltojen edeltäjänä. On todettavissa, että nykyinen kolmijako kieltojen sisältöön nähden ei ollut selvä ja että sulkemiskiellolla on vanhastaan ollut suurin merkitys, koska sen avulla turvattiin vesistössä liikkumisen, uiton ja kalankulun tarpeet. Muuttamiskielto taas sijoittuu kahden muun kiellon väliin rajanveden vaihdellessa pilaamiskieltoon nähden niin, että jälkimmäisen voidaan katsoa kehittyneen edellisestä. VL 1: 19 sisältää vielä muuttamiskiellon piirteitä. On syytä todeta, että pilaamiskiellon itsenäinen asema on ollut varsin selvä lakitasoa alemmissa säädöksissä aikana, jolloin varsinaista pilaamiskieltoa ei lainsäädännössä vielä esiintynyt. Kaupunkiyhdyskunnissa kuten Tukholmassa oli jo 1700-luvulla voimassa hallinnollisia määräyksiä siitä, miten vesialueiden pilaantumista tuli rajoittaa. Keski- ja Länsi-Euroopan kaupunkien »pilaamiskieltomääräykset» ovat osiltaan paljon vanhempaa perua. Säädöksiä on pidettävä hallinnollisten viemäröintimääräysten (vrt. rakennusjärjestys) edeltäjinä eikä pilaamiskieltonormeina VL:n ja tämän esityksen tarkoittamassa mielessä.

---

[1] Määrityksestä ks. tarkemmin s. 20.

Vuoden 1734 lain rakennuskaaren (RakK) myllyjä koskeneessa 20 luvussa oli säädetty sahamyllyn omistajan velvollisuudeksi huolehtia siitä, etteivät sahajätteet tukkineet virranuomaa tahi ajautuneet patoamisen vaikutuksesta pelloille tai niityille (RakK 20: 6):

> »...Ther sågeqvarn är, vårde ägaren, at spån ej fyller ström, eller flyter på åker eller äng. Hvar som här emot bryter; böte tijo daler, och skadan åter.»

Muuttamiskielloksi katsottava säännös (RakK 20: 7) tarkoitti vesistön rakenteellista muutosta. Sen soveltamisala on luonnollisesti nykyisen VL 1: 15:n tarkoittamaa alaa paljon suppeampi eikä se näytä tarkoittaneen muuttamisesta aiheutuneita pilaantumisvaikutuksia:

> »Ingen gräfve nya skyrdar och renlar ur siöar, åar eller bäckar, eller drage till sig på annat sätt vatnet och fisket, ur thes förra diup och läge, annan til skada och mehn. Sker thet; böte tijo daler, och fylle skadan; lägge ock alt åter, som thet förr varit.»

Kalastus on aina ollut merkittävänä pilaamiskiellon (ja muuttamiskiellonkin) suojelukohteena. Kalastuslainsäädäntö suojelusäännöksineen on kuitenkin jo varhaisessa vaiheessa muotoutunut itsenäiseksi kokonaisuudeksi, mikäli kyseessä on ollut vesien kunnostaminen kalastusta varten ja kalastustarvikkeiden talteenotto.[2] Lisäksi on kuitenkin vanhemmassa kalastuslainsäädännössä ollut veden puhtautta koskevia määräyksiä, jotka nyttemmin Suomen järjestelmän mukaan sisältyvät vesilainsäädäntöön. Vuoden 1902 kalastussäännössä oli nimittäin määräys: »Kalaveden saastuttamisesta ja muusta kalastuksen vahingoittamisesta on kielto erikseen säädetty» (14.2 §). Viittaus tarkoitti vesioikeuslakia (VOL).

RakK:n säännökset merkitsivät siten jonkinlaista vesistön tilan turvaamista muutenkin kuin kalastusta varten. RakK:n antamisen jälkeen esiintyi pyrkimystä muullakin tavoin estää vesien likaantumista. Se tapahtui osittain jo mainittujen kalastussäädösten avulla, osittain 1800-luvulla yleislainsäädännöstä eriytyneessä vesilainsäädännössä. Vuosien 1766 ja 1865 kalastussäännöissä oli määräyksiä paitsi mataloitumisen estä-

[2] Näistä mainittakoon kalastussäännöt (KalS) vuosilta 1766, 1865 ja 1902, joissa oli nykyistä KalL 45 §:ää vastaava säännös.

misestä myös siitä, että sahalaitosten yhteydessä sahajätteet oli koottava ja estettävä niiden joutuminen veteen.[3]

Pilaamiskiellon kannalta merkittävämpi on samansuuntainen, vaikkakin sisällöltään yksityiskohtaisempi, vuoden 1868 asetukseen vedenjohdoista ja vesilaitoksista (VesilaitosA) sisältynyt määräys (15 §):

> »Jokainen olkoon kielletty vesijohtoon ulosheittämästä mitään, joka voi vaikuttaa vedennousua tahi vahingoittaa kulkuväylää ja kalavettä, taikka asettamasta jotakin semmoista niin lähelle rantaa, että vesi sen voipi alasviruttaa. Sahalaitoksissa ovat sahajauhot eri arkuilla tahi muulla sopivalla tavalla estettävät veteen putoamasta.»[4]

Säännöksen suurin merkitys lienee siinä, että kielto laskea vahingollisia aineita vesistöön koski kaikkia, ei ainoastaan maan- tai sahanomistajia. Suojelun kohteina olivat kalavedet ja kulkuväylä. Teollistuminen johti

---

[3] KalS, 1766, 3: 10 § kuului: »Jordägare ware skyldige, wid tio dal. silf. mynts wite, at tilse, det icke något, som förorsakar dämning eller upgrundning, såsom sågspån, stockar, katse, lax- eller pategårdar, blifwa i wattnet eller wid älfsbräddarne så nära liggande, at de med wårflod kunna bortflyta; hwarföre äfwen pålningar och trädwirke, med mera, som wid fiske-bragder nytjas och icke såsom ständige wärk äro at anse, efter fisketidens slut böra af fiske-idkare wid ofwannämnde wite utur wattnet tagas, då notdrägter och samfälte fisken däraf skadas: äfwen som alle sågwärks ägare, skola wid förlust af sin inrättning wara förbundne, at hålla kistor, hwaruti sågspån kan falla och samlas utan at den samma må komma i wattnet. Wid samma wite, bör hwarje jordägare förpligtas, alla lutande och kullfallna träd, in wid större ström och älfsbäddar afhugga och borttaga.

De så kallade rissegel å båtar och ekstockar, såsom ock trän, ris och bråte, som från ängarne rödjas, ware wid lika wite förbjudne at i wattnet kastas eller nedsänkas.»

KalS, 1865, 22 §:ssä säädettiin vastaavasti: »Kaikissa sahalaitoksissa pitää myöskin arkkuja pidettämän, joihin sahajauhot voivat pudota ja kokountua, ilman veteen joutumatta. Samoin ei muutakaan, josta vesi voi käydä matalammaksi tahi salpautua, saada kalaveteen viskata tahi niin lähelle rantaa panna, että vesi sen voipi pois-kulettaa.»

[4] Sahalaitosten osalta esitettiin eräässä komiteanmietinnössä sahanpitooikeuden menettämistä sanktiona tarkoitetun velvollisuuden laiminlyömisestä, *KM. 1860: 3* ehd. 12 §: »Ägare af vattensåg hålle, vid förlust af sin sågningsrätt, kistor eller annan lämplig inrättning, deruti sågspån samlas och hindras att i vattendraget nedfalla, samt öppne, enligt lag, damluckor, der vattnet kan öfverbyggares odlade ägor skada.» Uiton kalastukselle ja rannankäytölle aiheuttamiin vahinkoihin kiinnitettiin huomiota jo metsäntuotteiden lauttausasetukseksi

1870-luvulla suojeluntarpeen lisääntymiseen ja suunnitelmiin sellaisen kieltojärjestelmän luomiseksi, jolla rajoitettaisiin haitallisten päästöjen joutumista vesistöihin. Esikuvina olivat tällöin eräät Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan senaikaiset säännökset. Ne koskivat pääosiltaan kalaston säilyttämistä, mutta etenkin Saksan laeissa pilaamiskiellot ulottuivat koskemaan muitakin suojelunarvoisia yleisiä etuja. Tarkoitusta varten asetettu komitea antoi mietintönsä vuonna 1875 *(KM* **1875: 6).** Se itse katsoi ehdotuksensa täydentävän vuoden 1865 kalastussääntöä. Mietintö koski toimeksiannon mukaisesti vain kalavesiä. Ehdotuksen 1 § kuului näin:

> »Enhvar, som i närheten af fiskevatten eller af lekplats för fisk eger eller bedrifver industriel anläggning, vid hvilken kemikalier, såsom kalk, chlorkalk, svafvelsyra, färg- och garfämnen samt andra dylika, begagnas, åligger träffa lämpliga anstalter derhän, att affallet från anläggningen icke må i vattnet utkastas på sådant ställe eller i sådan mängd, att fisket deraf kan tillskyndas skada.»

Kalastukselle pilaantumisesta koituva haitta ehdotettiin korvattavaksi (ehd. 7 §). Lisäksi mietintö käsitti kiellon varastoida jäälle tai päästää veteen kuorimatonta puuta (8 §).

Vuonna 1895 työnsä päätökseen saattanut vesioikeuskomitea ehdotti yleistä pilaamiskieltoa *(KM 1895: 7).* Mataloitumishaitan rinnalle kiellon sisällöksi vesioikeuskomitean (1895) mietinnössä oli asetettu likaantumishaitta. Sen ehdotuksen 34 §:n mukaan sahanomistajan tuli pitää huolta siitä, ettei jätteitä pääsisi veteen:

> 34.1 §: »Sahassa pitäköön omistaja vaaria siitä ettei sen törky pääse veteen. Muun tehtaan tai laitoksen omistajan on samoin pidettävä huolta siitä ettei kiinteitä eikä juoksevia jätteitä päästetä veteen niin että mataloituminen tai muuta vahinkoa siitä johtuu tai katsotaan vastedes johtuvan.»

Perusteluista ilmenee nimenomaisesti, että myös likaantuminen, etenkin kohdistuessaan kalastukseen ja yleiseen terveydentilaan, merkitsi tarkoitettua haittavaikutusta.[5] Se seikka, oliko laitoksessa ryhdytty tar-

---

säädyille vuonna 1878 annetun esityksen perusteluissa, *Valtiopäiväasiakirjat 1877—1878* III n:o 38 s. 3. Haittoja pyrittiin vähentämään mm. säätämällä kielto uittaa puita kuorimattomina.

[5] *KM 1895:* 7 s. 76.

peellisiin vahinkoa vähentäviin toimenpiteisiin voitiin saattaa kuvernöörin tutkittavaksi. Korvausta saatettiin vaatia tuomioistuimessa jätteiden aiheuttamasta vahingosta.

Tehtaita ja muita laitoksia koskevan säännöksen lisäksi komitea ehdotti yleistä kieltoa:

> 34.2 §: »Jokainen olkoon kielletty vesistöön heittämästä tai jättämästä mitään, josta mataloituminen tai muu vahinko voipi johtua, tai panemasta semmoista niin lähelle rantaa että vesi voi sen huuhtoa mukaansa.»

Perusteluista ei ilmene, mikä on kahdenlaisen, siis toisaalta teollisuuslaitoksia ja toisaalta »jokaista» koskevan kieltojärjestelmän tarkoitus. Saattaa olla, että jälkimmäinen tarkoitti lähinnä roskaamiseen rinnastettavia, siis tarpeettomasta toiminnasta tai toimenpiteestä johtuvia likaamistapauksia.

2. Vesioikeuslaki 1902

Vesioikeuslaki (VOL 23. 7. 1902) tuli sisältämään sulkemiskiellon lisäksi sekä muuttamis- että pilaamiskiellot. Kieltojen vaikutus ilmeni lakisääteisenä omistajan käytön rajoituksena, mutta omistajan velvollisuus alistua yleisestä edusta johtuviin rajoituksiin oli, kuten edellä esitetystä ilmenee, vanhaa perua.[6] Muuttamiskielto (1 : 2) oli osaltaan vähentämässä pilaantumisilmiöitä.[7] Sen suhde pilaamiskieltoon ei ollut selvä, minkä vuoksi esiintyi rajanvetovaikeuksia.[8]

VOL:n pilaamiskielto merkitsi pyrkimystä yleisen edun vuoksi suojella vesistöjä pilaantumiselta eikä ainoastaan estää vahingon syntymistä vesialueen omistajille ja muille edunhaltijoille.

Kiellettyä oli VOL 1 : 24:n säännöksen mukaan jätteiden tai muun siihen verrattavan aineen päästäminen[9] vesistöön vahinkoa aiheuttavin seurauksin.

---

[6] *Haataja* Vesioikeus II s. 43, *Serlachius* Kommentar I s. 125. VOL:n kiellot koskivat kaikkia, eivät vain omistajaa.

[7] Lainkohdan tulkinnasta *Haataja* Vesioikeus II s. 28 ss.

[8] Tästä *Haataja* Vesioikeus II s. 41.

[9] »Päästäminen»-sana kattaa tässä sekä ruotsin »införa, utkasta eller kvarlämna» että suomen »tuoda, heittää tahi jättää».

»Älköön kukaan vesistöön tuoko, heittäkö tahi jättäkö jätteitä tai muuta, josta mataloituminen, haittaa kalastukselle tahi muuta vahinkoa seuraa tai harkitaan vastedes koituvan, älköönkä panko niitä niin lähelle rantaa, että vesi voi huuhtoa ne mukaansa. Laitoksessa tahi muussa laitteessa pitäköön omistaja vaaria siitä, ettei sellaisia jätteitä pääse veteen kiinteässä eikä juoksevassa muodossa.

Nimenomaan olkoon kielletty vesistössä liottamasta valmistamattomia vuotia sekä kuorimasta metsäntuotteita jäällä tahi rannalla niin lähellä vettä, että vesi voi huuhtoa kuoret mukaansa.

Helpotusta siitä, mitä 1 momentissa säädetään, saatetaan kuitenkin myöntää jollekin erityiselle laitokselle, jos on erinomaisia syitä.

Likaviemäreistä olkoon noudatettavana mitä niistä erikseen säädetään.»

Esimerkkinä vahingosta on mainittu mataloituminen sekä haitta kalastukselle. Vahingon käsitettä lienee tulkitun varsin laajasti. Siihen kuului veden pilaantuminen eli likaantuminen niin, »että sen kelpoisuus juomavedeksi ja talouteen käytettäväksi vaikeutuu, että sen roskittuminen estää siinä uimisen ja esim. elukoiden uittamisen, että selluloosatehtaan omistajan vesialueella oleva vesi käy hänen tehtaaseensa kelpaamattomaksi».[10] Aikaisempaan lainsäädäntöön verraten VOL 1 : 24 merkitsi pilaamiskiellon ulottamista koskemaan paitsi kiinteitä myös nestemäisiä ja kaasumaisia päästöjä.

Vahingon aiheuttamiseen on ollut verrattavissa se, että vahinkoa vastedes arvioidaan koituvan. Tämä johtui varsinkin siitä, että kantajalta, syyttäjältä tai asianomistajalta ei tarvinnut vaatia selvitystä vahingon todellisesta syntymisestä.[11] Laitoksen tai vastaavan omistajalle oli annettu asiallisesti samansisältöinen pilaamiskiellon mukainen huolellisuusvelvoite (VOL 1: 24.1 in fine). Erityisesti oli kielletty 1: 24.2:ssa valmistamattomien vuotien liottaminen vesistössä ja metsäntuotteiden kuoriminen jäällä tai rannalla niin lähellä, että vesi voi huuhtoa kuoret mukaansa.

Pilaamiskielto oli pääsääntöisesti ehdoton,[12] mutta »helpotusten» myöntäminen oli säädetty mahdolliseksi »jollekin erityiselle **laitokselle,**

10 *Haataja* Vesioikeus II s. 42. Vain taloudellinen, omaisuuden arvoon kohdistuva vahinko oli Haatajan mielestä relevantti, ei sen sijaan tunnearvoon tai veden luonnolliseen väriin kohdistuva.

11 *Serlachius* Kommentar I s. 126.

12 *Haataja* Vesioikeus II s. 43: helpotusmahdollisuuksia oli tulkittava ahtaasti.

jos on erinomaisia syitä» (VOL 1: 24.3; painotus tässä). Säännökseen perustui poikkeuslupien myöntäminen varsinkin teollisuusjätevesistä vapautumiseen VL:n voimaantuloon saakka.[13] Lupaprosessissa ei ollut säädetty toimitettavaksi haitan ja hyödyn vertailua.[14] Poikkeuslupaa ei ollut myönnettävissä VOL 1: 24.2:ssa kiellettyyn vuotien liottamiseen ja metsäntuotteiden kuorimiseen.[15] Erityiseksi syyksi on katsottu, että jätteiden päästämisestä johtuva haitta oli vähäinen ja että muu päästämistapa olisi kohtuuttoman kallis.[16]

VOL 1 : 24 ei koskenut viemäreitä, vaan määräyksien antaminen niistä oli jätetty eri lainsäädännön varaan (1 : 24.4).[17] Tulkinta, ettei VOL 1: 24:n pilaamiskielto olisi koskenut asumusjätevesiä, on myöhemmässä vaiheessa todettu virheelliseksi.[18] Viemärisäännöksiä ei lain voimassaoloaikana annettu lukuunottamatta eräitä rakennus- ja terveydenhoitolainsäädännön määräyksiä. KKO katsoi sanotusta huolimatta rikosasiassa oikeuskanslerin valituksen johdosta antamassaan ratkaisussa,[19] että myös kunta oli viemäriään varten velvollinen pilaantumisvaaran vuoksi hakemaan lainkohdan tarkoittamaa helpotusta. Tämän ratkaisun johdosta vesiensuojelun neuvottelukunta antoi kunnille ja LH:lle menettelyohjeet nimenomaan lainuudistuksesta johtuvan siirtymävaiheen varalle.

3. VL:n vesien pilaamiskiellon historiallisista perusteista

Jos tarkastellaan pilaamiskiellon sisältävän oikeussäännöksen rakennetta kielelliseltä kannalta, havaitaan, että yleiskielto on osoittautunut Suomessa ja Pohjoismaissa yleensäkin käyttökelpoisimmaksi sääntelytavaksi. Kuten jo VOL 1 : 24:ssä, niin myös VL 1 : 19:ssä on kielletty

---

13 Vasta vähitellen VOL:n aikana myönnetyt luvat (8) ovat lakkaamassa, koska ne olivat yleensä määräajattomia ja luvan peruuttamiseen tarvitaan erityisiä syitä. Eräistä entisen ja nykyisen tulkintatavan kosketuskohdista *Hollo* DL 1974 s. 156 ss.

14 Lupaviranomaisena oli LH (VOL 6: 4). Menettelystä ja katselmustoimituksesta oli määräyksiä lain 6 luvussa. Muutoksenhakuasteena oli KHO.

15 *Haataja* Maa- ja vesioikeus s. 162.

16 *Moring* Om vattenverk II s. 54.

17 *Haataja* Vesioikeus II s. 41, *Serlachius* Kommentar I s. 127.

18 *KM 1958: 13* s. 87.

19 **KKO 5. 4. 1961 t. 1206** selostettu VT 3/1961 s. 139.

pilaantumista aiheuttavan aineen ym. päästäminen vesistöön. VOL:n adressaattipiiri tulkittiin kuitenkin varsin rajoitetusti, kuten edellä olevasta ilmenee, kun taas VL:n kielto koskee periaatteessa kaikenlaisen haitallisen aineen päästämistä tai vaikutuksen kohdistamista vesistöön. Kiellon sisältö tulee selvitettäväksi tuonnempana. Suomen lainsäädännön kaltainen kieltojärjestelmä siihen liittyvine lupasäännöksineen on havaittu sopivaksi myös muissa Pohjoismaissa (nyttemmin kumotut S—VL 8: 32, L 30. 11. 1956; N—LV 48 §, L 15. 3. 1940; DK—VLL 5 §, L 11. 4. 1949; näiden maiden järjestelmät ovat kuitenkin edelleenkin rakentuneet pitkälti samansisältöisten yleiskieltojen varaan). Pohjoismaiset, Suomen, Ruotsin ja Norjan yleiskiellot eroavat mannermaisista, sekä läntisten teollisuusmaiden että sosialististen maiden kieltojärjestelmistä[20] siinä, että lähtökohtana on vesistövaikutus eli että pilaantumista aiheuttamattomat päästöt ja vaikutukset pyritään sallimaan, elleivät ne muulla perusteella, esim. šikaanina tai yleiskäytön liioitteluna ole kiellettyjä. Muissakin maissa saattaa tosin tietynlainen pilaava käyttö olla mahdollinen ilman lupaa, mutta sen peruste johtuu silloin nimenomaisesti oikeusjärjestyksestä. Tämä puolestaan merkitsee yleistäen sitä, että pohjoismainen kieltojärjestelmä rajaa kielletyn, mannermainen järjestelmä taas yleensä sallitun veden hyväksikäytön. Se, mitä tästä seuraa pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta, selvitetään jäljempänä eri valtioita koskevassa katsauksessa.

Ryhdyttäessä Suomessa jo 1910-luvun lopulla vesilainsäädännön uudistamiseen olivat vesiensuojelun kannalta ilmeisimmin korjauksen tarpeessa likaviemäreiden aseman sääntely sekä lupamenettelyyn liittyvät seikat.[21] Likaviemärisäännöstöä tosin edellytettiin jo VOL 1 : 24.4:ssä, mutta se jäi antamatta. Hällforsin komitean voidaan katsoa asettuneen, joskin varovaisesti, vuonna 1939 antamansa mietinnön 23 ja 24 §:ssä kan-

---

20 Ks. esim. BRD-WHG 2 §: »Eine Benutzung der Gewässer bedarf der behördlichen Erlaubnis oder Bewilligung...», VSFNT-VL 74 art.: »Pol'zovanie vodnymi ob'jektami dlja sbrosa promyšlennih, kommunal'no-bytovyh, drenažnyh i drugih stotšnyh vod možet proizvodit'sja tol'ko s razrešenija organov...», ja SNTL-Perusteet 38.1 art. Vrt. kuitenkin myös pilaantumisvaikutukseen perustuvaa Ranskan dekr. n:o 73—218, 23. 2. 1973, 1 art.: »Sont soumis á autorisation... tous déversements... et plus généralement tout fait susceptible d'altérer la qualité d'eau superficielle...»

21 *HE 64/1959 vp* s. 19. VN asetti komiteat vuosina 1919 ja 1928, joista jälkimmäisen työ johti KM 1939: 3:n antamiseen.

nattamaan ajanmukaisen suojelusäännöstön laatimista ja tehostamista.[22] Komitean ehdotus, jonka mukaan lupa olisi tarpeen toimenpiteelle, josta johtui veden likaantumista tai erinäisiä muita haittoja (ehd. 23. 1—2 §), sai kuitenkin arvostelua osakseen. Suomen Vesivoimayhdistys esitti 16. 12. 1942 päivätyssä lausunnossaan, että lupa tulisi hankkia vain, jos likaantumista saattoi aiheutua »huomioonotettavassa määrin» tai jos muuten aiheutuisi »tuntuvaa» haittaa tahi »huomattavaa» vahinkoa. Komitean ehdotuksessa yksilöitiin myös yleiset luvan myöntämisedellytykset.[23]

Vuonna 1944 valmistuneen hallituksen vesistölakiehdotuksen johdosta annetuissa lausunnoissa (mm. KHO, KKO, Suomen Vesivoimayhdistys) vesistön pilaamiskielto ei ollut mainittavasti esillä. Hallituksen esityksessä ei ollutkaan poikettu pilaamiskiellon määrityksen suhteen (ehd. 3: 23—24 §) vesioikeuslakikomitean ehdotuksesta. Mitä likaviemäreitä koskeviin ehdotuksiin tuli, esityksen perusteluissa todettiin käytetyn esikuvana Ruotsin lainsäädäntöä (VL 1918).[24]

---

[22] Sitä, että ehdotuksen kiellot silti muodostuivat luonteeltaan väljiksi, perusteltiin teollisuuden tarpeilla, *KM 1939: 3* s. 108 ss. Ehdotuksen 23 § sai seuraavan asun:

»(1) Älköön kukaan heittäkö tai päästäkö vesistöön jätteitä, likavettä, kaasuja eikä muutakaan, josta saattaa aiheutua vesistön mataloituminen, estettä veden vapaalle juoksulle, vahinkoa kalastukselle, veden likaantuminen, haittaa sen käyttämiselle taloudessa tai teollisuustarkoitukseen taikka muuta yleisten tai yksityisten etujen loukkaamista; älköönkä mainitunlaisia aineita pantako tai johdettako niin lähelle rantaa, että ne voivat joutua vesistöön.

(2) Vesistössä älköön myös lioitettako valmistamattomia vuotia tai muuta sellaista, josta vesi saattaa likaantua, älköönkä kuorittako puita jäällä taikka jätettäkö metsäntuotteiden jätteitä jäälle eikä rannalle niin lähelle vettä, että ne voivat joutua vesistöön.

(3) Tämän pykälän 1 momentissa säädetystä kiellosta voidaan hakemuksesta myöntää helpotusta määrätylle henkilölle tai laitokselle, jos siihen on erittäin tärkeitä syitä ja harkitaan haitan olevan helpotuksen tuottamaan etuun verraten suhteellisen vähäinen.»

[23] Ehdotuksen 24 §:n 1 mom.: »Myöntäessään luvan sellaiseen vesistön käyttämiseen tai vesistön rakentamiseen, josta saattaa aiheutua 23 §:ssä mainittu vahinko tai haitta, taikka helpotusta sanotun pykälän 1 momentin säännöksestä, voi vesituomioistuin määrätä, että on tehtävä suoja- ja puhdistuslaitteet vahingon ja haitan ehkäisemiseksi ja että valtiolle on suoritettava kalakannan säilyttämiseksi käytettävä maksu. Sen ohessa on määrättävä korvattavaksi yrityksestä aiheutuva vahinko ja haitta.»

[24] *HE 1944* s. 5.

Vesistönsuojelukomitea ja vesilakikomitea asettivat nimenomaiseksi tavoitteekseen jätevesien haittavaikutusten rajoittamisen.[25] Vasta tällöin voidaan katsoa muotoutuneen nykyisen järjestelmän, joka perustuu toisaalta yleiskieltoihin ja toisaalta niistä poikkeamista koskevien oikeudellisten edellytysten täsmentämiseen. Vesistönsuojelukomitean mietintö sisälsi ehdotuksen ennakkoilmoitusvelvollisuuden järjestäväksi asetukseksi ja merkitsi siten Piipposen vesilakikomitean työn täydentämistä. Luvantarpeesta riippumattoman ilmoitusvelvollisuuden osalta komiteat esittivät laissa säädettäväksi, että asetuksella luokiteltuja laitoksia ei saisi rakentaa suorittamatta erikseen säädettäviä toimenpiteitä vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi taikka, jos tällaisia yleisiä määräyksiä ei ole annettu, hakematta VO:n päätöstä siitä, onko ja mihin toimenpiteisiin sanotussa tapauksessa ryhdyttävä. Tarkoituksena oli määrätä toisaalta ehdoton luvanhakuvelvollisuus ja toisaalta ehdoton ennakkoilmoitusvelvollisuus pilaantumisseuraukseen katsomatta.[26] Vesistönsuojekukomitea lähti siitä, että luvanhakuvelvollisuuden tuli koskea teollisuutta, jonka »jäteveden radioaktiivisuudesta voi olla vaaraa tai jonka jätevesi on myrkyllistä tai muutoin erityisen vaarallista». Komitea lausui edelleen: »Määräämällä mahdollisimman usean laatuiset teollisuuslaitokset luvanhakuvelvollisiksi, saavutettaisiin ilmeisesti vesien suojelun kannalta tehokkain tulos.»[27] Samalla kun havaittiin tavoitteen saavuttamisen olevan varsin vaikeata, tyydyttiin edellyttämään, että »ehdoton luvanhakuvelvollisuus tulisi koskemaan vain niitä teollisuuden aloja, joiden vettä pilaava vaikutus on suurin ja joilla lisäksi on huomattava kansantaloudellinen merkitys».[28] Ehdotus ei ole sikäli toteutunut, että olisi säädetty erityisen pilaavia teollisuuslaitoksia varten ehdoton luvanhakuvelvollisuus tai annettu niitä koskevia yhteisiä määräyksiä.

---

25 *KM 1958: 13* s. 120, KM 1958: 97 s. 14.

26 *KM 1958: 13* s. 124.

27 Mt. s. 124.

28 Mt. s. 124. Vrt. *KM 1958: 97* s. 15. VL:n valmisteluajan käytännöllisistä vesiensuojelullisista vaikeuksista ks. myös *Peräkylä* s. 6 ss.

III LUKU

VESIEN PILAANTUMISTA AIHEUTTAVA SUBJEKTI

1. Yleistä

Ei ole olemassa itsenäistä, laista johtuvaa vesien pilaamis- tai likaamisoikeutta, vaan potentiaaliseen pilaantumiseen johtavan käytön peruste määräytyy yleisten vesien käyttöä koskevien oikeuttavien säännösten mukaan. Vesien käyttöoikeudet johtuvat tietystä oikeusasemasta, so. alueen omistuksesta, hallinnasta, asumisesta veden äärellä tai määräsuhteesta vesistöön yms. tahi viranomaispäätökseen perustuvasta erityisoikeutuksesta. Edelliseen ryhmään ovat tällöin luettavissa nekin toiminnot, joita harjoitetaan vailla erityistä oikeutusta ns. faktisena käyttönä (tästä jälj. s. 175), johon yhteiskunnalla tai yksityisellä ei ole intressiä puuttua.

Oikeusasemaankin perustuvat käytön muodot saattavat määräedellytyksin olla luvanvaraisia, siltä osin nimittäin kuin lailla on määrättävissä rajoituksia kyseiseen käyttöön. Kysymys aktuaalistuu varsinkin silloin, kun ylemmäntasoinen säännöstö määrää esimerkiksi omistajan käyttövapauden rajat, mutta jättää pilaamiskiellon toteuttamisen alemmanasteisen päätöksenteon varaan.[1] Suomen oikeuden kannalta on pilaamiskiellon hierarkkisesta asemasta johtuen todettavissa, että sitä vastassa ei ole jäljempänä esitettävin rajoituksin (s. 113 ss.) sellaisia suojattuja käytön muotoja, joiden harjoittaminen voisi merkitä sen syrjäytymistä: pintaveden pilaamiskiellosta poikkeamiseen tarvitaan erityinen oikeutus, jota ei voitaisi myöntää, ellei laissa mahdollistettaisi sitä.[2] Toiselta puo-

---

1 Tilanne on vastaavanlainen niissä valtioissa, joissa liittovaltiolainsäädännössä järjestetään käyttäjän oikeudellinen asema, mutta delegoidaan pilaamiskiellon toteuttaminen osavaltiolle.

2 Vrt. Suomen pohjaveden pilaamiskieltoon, joka ei siedä edes eri oikeutuksin sen vastaisia käyttömuotoja; ks. kuitenkin VL 1: 22.2.

len kehitys näyttää johtavan siihen, etteivät ainoastaan VL:n yleiskiellot, vaan muutkin, nimenomaan suunnittelusta johtuvat käytön rajoitukset supistavat vapaata vesien käyttöä. Rajoituksiin on katsottu olevan mahdollisuus tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, myös blankolain välityksin tai asetuksella.[3]

2. Vesialueen omistajan asemasta pilaamiskiellon kannalta

2.1. Pääperiaatteet

Luonnon osien käyttöä säätelevät yhteiskunnan tarkoituksenmukaisiksi arvioimat normit. Historiallisesti voitaneen olettaa käyttömahdollisuuksien olleen olemassa alkujaan periaatteessa kaikkia varten ja tältä kannalta on tietenkin oikeutettua katsoa kaiken, mikä ei ollut kiellettyä, olleen sallittua.[4] Sanottu on pätenyt ja pätee nykyisin niin vesialueen omistajan käyttöön kuin yhteisiin (esimerkiksi kyläkohtaisiin) käyttömuotoihin nähden. Se ei kuitenkaan ole esteenä vallitsevalle käsitykselle, jonka mukaan yleisoikeuksien asema de lege lata on nähtävä omistusoikeuden rajoituksena eikä päinvastoin omistusoikeus yleisoikeuden kehitysmuotona.[5]

Vesien käytön sisältöä voidaan tutkia lähtien joko vesialueen omistussubjektista tai sen käyttötarkoituksesta, jolloin käyttö palvelee erityisesti oikeutettua subjektia tai yleisoikeutena kaikkia oikeusasemasta riippumatta.[6] Silloinkin kun on selvitettävä oikeusjärjestelmänmukainen vallinnan laatu ja ulottuvuus, on sanottu tarkasteluvaihtoehto mahdollinen, mutta niin kuin jo viitattiin, omistajuus ei sinänsä riitä määrit-

---

[3] *KM 1972: B 134* ehd. VL 1: 32.

[4] Vrt. *Manner* s. 194 ss.

[5] *Manner* s. 2. *Huber*in mukaan vesialueen omistajien keskinäinen riippuvuus on aikaansaatavissa vaihtoehtoisesti kahdella tavalla, s. 136 ss. Pidettäessä vesistöä yksityisomistuksen kohteena arvostellaan riippuvuutta naapuruusoikeudelliselta kannalta tai sitten luovutaan yksityisomistusolettamasta ja tarkastellaan »omistajien» asemaa samanveroisten käyttövaltuuksien pohjalta. Jälkimmäinen tapa merkitsisi Huberin mukaan vesien julkistamista ja yleiskäytön muodot määräisivät silloin myös rannanomistajien toimintavallan rajat. Yleisen edun merkitys yksityisissäkin vesissä merkitsee kuitenkin yleensä omistajankäytön huomattavaa rajoitusta, varsinkin jos Sveitsin ZGB:n tapaan omistuksen kohteeseen luetaan ainoastaan pohja.

[6] Ks. myös *Manner* s. 210 yleiskäytön kannalta.

tämään, kuinka laajat käyttövaltuudet subjektilla on. Vallinta ei toisin sanoen määräydy niinkään saantoperusteen tai oikeudellisen aseman, vaan lainsäädännön mukaan. Tämä osoittaa vesialueisiin kohdistuvien yleisten ja yksityisten etujen jakauman, joka siten asettaa objektiiviset rajat erityyppisiin esineoikeuksiin perustuvalle vallinnalle. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole syytä tarkastella niitä vesien käyttöoikeutuksia, jotka perustuvat muuhun kuin välittömästi omistajuudesta johtuvaan hallintaan eli siis toisaalta sopimusperusteiseen vallinnan luovutukseen (vuokraan) tai pakkotoimeen (rasitteeseen). Niiden käsittelemiseen ei tässä ole aihetta sen vuoksi, että ne säännön mukaan eivät voi subjektilleen suoda laajempia käyttömahdollisuuksia kuin vastaava omistajan primaarioikeus[7] käsittää.

Oikeustieteessä, usein myös lainsäädännössä on käytetty yleisoikeuden rinnalla (subjektiivisen) vesioikeuden nimitystä[8] kuvaamaan jollekulle vesien käyttömuodon perustetta ja sisältöä.[9] Se tarkoittaa joko vesialueen tai rannan omistajan hallinnan erästä lakiperusteista ilmentymää sellaisenaan tai sitten erityisen hallintotoimen (konsession) nojalla saatavaa lisäoikeutta muun kuin oman kohteen käyttöön tai oman kohteen käyttöön yli sen, mitä primaarioikeus tai vastaava oikeusasema edellyttäisi. Sikäli kuin tarkoitetaan edellistä muotoa, subjektiivisen vesioikeuden käsitteen tarpeellisuus on ainakin Suomen oikeuden kannalta kyseenalainen, koska sen sisältönä ei ole muu kuin oikeusasemasta itsestään johtuva käyttömahdollisuus. Nykyisin ei ole ongelmallista puhua vesialueen tai veden omistuksesta, kun samalla myönnetään, ettei vettä sen vapaasti virratessa »omisteta» sanan perinteisessä merkityksessä.[10] VL:n yleiskieltojen kannalta omistajanvallinnan sisältö riippuu kulloisenkin käyttömuodon vaikutuksista, minkä vuoksi ei tässä yhteydessä ole

---

[7] Käsitteen sisällöstä *Zitting* Omistajanvaihdoksesta s. 25 ss.

[8] Vrt. VL 11:3, 4 kohta.

[9] Pohjoismaisesta käytännöstä tässä suhteessa *Ljungman—Stjernquist* II s. 57.

[10] *Haataja* Tutkielmia s. 114 ss. (127). *KKO* on *lausunnossaan esitysehdotukseksi vesistölaiksi* (1948) todennut, että vesialueen omistajalla on pohjaan ja vesiaineeseen määrättyjä valtaoikeuksia, joiden luonteen nimittäminen ei ole lainsäätäjän tehtävä (s. 10 ss.); s. 12: »Epäilemättä lakia laadittaessa on lähdettävä siitä, että kaikella omaisuudella, vesialueiden vedet mukaan luettuina, on omistaja, olkoonkin, että omaisuus on yleiskäyttöön varattu». Aikaisemmin vallinnut käsitys tilanomistajan yksinomaisesta käyttöoikeudesta umpinaisen vesialueen sekä pohjaan että veteen nähden — tästä mm. *Serlachius* Finsk vattenrätt s. 17 — on vanhentunut ja käyttöä sääntelevät VL:n yleiskiellot.

mielekästä problematisoida omistajan veteen kohdistuvan oikeuden luonnetta. Voidaan tyytyä määrittämään alueeseen kohdistuvan oikeuden ulottuvuus vesialueen käyttömuotojen osalta ja määrittää »vedenomistusoikeudeksi» (*Lang* [11]) tai omistajan käyttöoikeudeksi ne veteen kohdistuvat valtuudet, jotka laissa hänelle taataan. Omistajan etuoikeus määrättyyn käyttöön on ilmaistu esimerkiksi näin: »Se on muihin verraten sikäli erikoisasemassa, että se perustuu alueen omistusoikeuteen ja on siihen liittyvä oikeutus, jolla ei ole muita rajoituksia kuin mitä laki ja oikeusjärjestys asettavat».[12]

Sanottu etuoikeus on osoitettavissa kuitenkin vain sellaisina tilanteissa, joissa käyttöön ei tarvita viranomaisen lupaa. De lege lata omistaja on velvollinen yleensä korvauksetta alistumaan sellaisiin käyttöä koskeviin rajoituksiin, joita yleisen edun tai toisten yksityisten etujen suojaksi on asetettu lailla tai hallinnollisin määräyksin. Omistajanvallintaa rajoittavia vesilainsäädännöstä johtuvia oikeuksia ovat etenkin vesistössä kulkeminen ja uitto, muu yleiskäyttöoikeus, joskus rannanomistus, toisen kalastusoikeus sekä eri viranomaislupaan perustuva käyttö- tai toimenpiteen suorittamisoikeus.[13] Vesialueen omistajan vallintaoikeuden sisältö riippuu siten muiden käyttöperusteiden voimakkuudesta, osittain kuitenkin myös yleismääräyksistä, jotka kelpuutusperusteeseen katsomatta normittavat vesialueeseen kohdistettavia toimenpiteitä. Viimeksi mainittuja ovat vesialueita koskevat sulkemis-, muuttamis- ja pilaamiskiellot, jotka myös osoittavat, että omistajankäytön luvallisuutta ei yleensä ratkaise käyttömuodon sisältö, vaan sen vaikutus ympäristössä. On eri asia, että VL:n säännösten nojalla voidaan lisäksi antaa toisen omaisuuteen kohdistuvia oikeuksia. Sallittaessa yleiskieltojen vastainen vaikutus ei systemaattisesti ole kysymys käyttöoikeuden myöntämisestä.

Omistajan käyttövallan rajat ovat kimmoisat sikäli, että käytön vaikutukset saattavat ulottua toisen alueelle.[14] Itse käyttö on toisen alueella mahdollinen tietenkin vain eri oikeutuksin (rasite), mutta ilman

---

11 *Lang* s. 93.

12 *Haataja* Vesioikeus I s. 105.

13 Tässä yhteydessä mainittakoon myös lupaan perustumaton oikeus johtaa vettä toisen vesialueelta (VL 9: 1).

14 Vesioikeudellisen vallinnan kimmoisuus ilmenee toisessakin relaatiossa eli siinä, että yleisten etujen harjoittaminen vesistössä supistaa omistajan omaa käyttömahdollisuutta. Vesialueen osakkaan oikeudesta tehdä kalastuslaitteita yms. ks. VL 1: 10.

erityistä muuta perustetta voidaan omalla alueella suorittaa toimenpiteitä, joiden vaikutuksiin nähden toisilla saattaa olla sietämisvelvollisuus. Vaikutus- tai immissiorajasta riippuu, millaiset toimenpiteet ovat sanktiotta sallittuja, mitkä taas kiellettyjä tai luvanvaraisia. Vesilainsäädännön mukaan toisen omaisuuden käyttöoikeuden saaminen tai rasitteen perustaminen toisen alueelle riippuu yleensä paitsi omasta omistus- tai siihen verrattavasta oikeudesta myös siitä, että oikeudenhaltija saa ryhtyä vesioikeudelliseen yritykseen (esim. 9: 18). Vaikka sietorajaa tuskin tarvitsee osoittaa, kun kyseessä on erityisperusteella tapahtuva toisen alueen käyttö, on selvää, että rasitetun kiinteistön omistaja joutuu sietämään myös yksittäisiä, ehkä poikkeuksellisiakin haittoja, jotka johtuvat rasitteenluontoisen käyttöoikeuden harjoittamisesta. Toisen alueelle tehtävästä ojasta, viemäristä, puhdistamosta, pudotuspaikasta ja muusta voi nimittäin aiheutua haittaa, joka ei varsinaisesti ole rasitteelle ominaista: tulvahaitta, maan tai vesiuoman pilaantuminen, hajuhaitta jne. Ilmeisesti on tällöin kuitenkin katsottava, että rasitetun kiinteistön omistajalla on vesioikeudellisiin haittoihin nähden vesistöön rakennettaessa sietämisvelvollisuus VL 2: 3.1:stä johtuvin edellytyksin korvausvastuun määräytyessä VL 11 luvun mukaisesti.

Kun omistajanvallintaa ei esitetyn perusteella ole mielekästä pitää lähtökohtana tarkasteltaessa oikeutusta vesien pilaamiseen, saattaisi sellaiseksi osoittautua vesien käyttötarkoitus. Termillä tarkoitetaan tällöin niiden mahdollisuuksien kokonaisuutta, jotka yksilöllisistä ja lainsäädännöllisistä syistä ovat luvallisia. Saattaa olla, kuten yleensä Manner-Euroopassa, ettei jossain oikeusjärjestyksessä juuri ollenkaan tunnusteta muuta kuin valtion hallintovaltaan perustuvaa käyttöoikeutta, ei edes siinäkään tapauksessa, että vesialueen pohja tai ranta kuuluu omistuksellisesti yksityisille tai yhteisölle. Omistajuuden merkitys näyttäytyy siten toissijaisessa suhteessa käyttötarkoitukseen, lähinnä muodastaen mahdollisen, mutta ei itsestään selvän perusteen päästä tietyllä tavalla osalliseksi vesistön käyttömuodoista. Omistajuus tai muu alueen hallinta ei lisäksi ole ainoa ajateltavissa oleva peruste, sellaisena voi tulla kysymykseen ainakin pitkäaikainen nautinta (esim. Englannissa), yleiskäyttö, lupa (tai konsessio). Myös määräsijainti suhteessa rantaan ilman omaa maa-alueen käyttömahdollisuutta saattaa muodostua vesien käyttöperusteeksi (Saksan Liittotasavallassa: Hinterlieger, WHG 24 §, vrt SF-VL 1: 28, 11: 3,6 kohta). Nämäkin esimerkit riittävät osoittamaan, ettei vesiä pilaavaan ja muuhun toimintaan oikeuttava asema ole määriteltävissä

tyydyttävästi omistajuuden perusteella. Mutta kun toisaalta tietyissä valtioissa tunnustetaan vesialueen yksityisomistus, on syytä näiden oikeusjärjestelmien osalta erikseen selvittää, mitkä pilaantumistekijät ovat sellaisia, että ne johtuvat vesien vallinnasta ilman muuta oikeuttavaa perustetta. Tämä ei silti merkitse sitä, ettei normivertailua voitaisi suorittaa ensisijaisesti tarkastellen tosiasiallisia pilaavan käytön rajoja, jotka ovat voimassa eri lainsäädännöissä.[15]

2.2. Pilaamiskiellon vaikutus

VL:ssa on omaksuttu käytön subjektiin ja hänen oikeusperusteeseensa katsomatta yleinen vesistön, pienten vesien ja pohjaveden pilaamiskielto. Se rajoittaa vesialueen hyväksikäyttöä, mutta kohdistuu erityisesti niihin, joilla ilman kieltonormia olisi laajempi käyttömahdollisuus kuin sen vallitessa. Tämä koskee varsinkin teollisuuslaitosten, yhdyskuntien, laitosten ja yksityisten kiinteistönomistajien oikeutta vapautua jätevesistään. Päinvastoin taas vesien pilaamiskieltoon myönnettävä poikkeuslupa mahdollistaa usein sellaisenkin pilaavan toiminnan, joka kohdistuu välittömästi toisten vallintapiiriin. Omistuksen merkitys rajoittuu tavallisimmin puhevallan käyttöön ja korvauksen saantiin lupahakemusmenettelyn yhteydessä ja muissa vesiasioissa.

Kun kyse on vesien pilaamiskiellon ulottuvuuden määrittämisestä lainsäädäntöteitse, on eräissä maissa merkkejä siitä, että tietyt asutukseen läheisesti liittyvät toimenpiteet pilaantumista aiheuttaessaankaan eivät olisi pilaamiskiellon alaisia. Nämä toimenpiteet tarkoittavat toi-

---

15 Mielenkiintoisia ovat tässä yhteydessä sosialistisen vesioikeuden kannanotot. Neuvostoliitossa käyttöoikeus muodostaa ainoan vesialueen ja veden vallintaperusteen. *Kolbasov* kritikoi A. M. Turubinerin näkemystä, jonka mukaan olisi erotettavissa konsumoiva vedenkäyttö ja ei-konsumoiva veden (vesialueen) käyttö, nimenomaan siksi, että käyttöoikeutta ei SNTL:n oikeuden mukaan anneta erilliseen vesimäärään, vaan käyttöoikeuden kohteena on muu kuin kulutettu vesi, Fox s. 104. Nyttemmin on lainsäädäntöteitsekin omaksuttu käyttöoikeuden kohteeksi vesiobjekti (vodny ob'jekt), millä tarkoitetaan vesivarannon osaa eli vesistöä (Perusteet 4: 1: Vse vody (vodnyje ob'jekty) v SSSR sostavljajut jediny gosudarstvenny vodny fond) eikä vettä sinänsä. Lain säännöksistä johtuu, että kaikki vesikohteet, jotka muodostavat valtion yhtenäisen vesivarannon, muodostavat samanaikaisesti vesistön käyttöoikeuden kohteen, *Kolbasov* Teoretičeskie osnovy s. 51 ss.

saalta haja-asutusalueiden jätevesiä, toisaalta ojitusta. Haja-asutusalueiden kiinteistöjätevesien johtamista vesistöön on ennen pidetty hyväksyttävänä haitan vähäisyyden ja taloudellisuuden vuoksi eikä ole haluttu asettaa turhan tiukkoja käyttäytymissääntöjä. Osittain tällainen järjestely on jäänyt voimaan varsin myöhäiseenkin ajankohtaan asti, koska jätevesikysymyksen hoitaminen viemäröinti- ja puhdistusmenetelmin ei ole ollut mahdollista eikä käytettävissä ole ollut asianmukaista viranomaisorganisaatiota. Asutukselliset ja maantieteelliset eroavuudet asettavat luonnollisesti eri maat erilaiseen asemaan, mutta tarkasteltaessa uusia ympäristönsuojelulakeja voidaan havaita pilaamiskiellon lisääntyvässä määrin käsittävän myös sanotut pilaamistekijät.[16]

Pilaamiskielto asettaa toiselta puolen vesialueen omistajalle luvallisen pilaavan käytön rajan eli toimii tavallaan negatiivisena oikeutusnormina. Tämä merkitsee useille käyttäytymisnormeille tunnusomaista vaikutustapaa: jotain kieltäessään ne implisiittisesti sallivat muun ja päinvastoin jotain salliessaan merkitsevät muun olevan kiellettyä.[17] Pilaamiskiellon samoin kuin muuttamis- ja sulkemiskiellonkin osalta on kysymys oikeutuksesta tiettyyn vapaaseen toimintaa, koska lainsäätäjä edellyttää sellaista toimintaa harjoitettavan. Normihierarkkisesti on tuon oikeutuksen katsottava johtuvan muusta luvallisesta käyttövallasta, joka on kieltonormein rajoitettu. Käytön rajojen määrityksellä on vesioikeudessa erikoinen mrkityksensä sen vuoksi, että vesialue ei muodosta yhtä suojattua kokonaisuutta kuin kiinteistön maa-alue.[18] Eri oikeus-

---

16 Suomen lainsäädännössä kiinteistöjätevedet ovat osittain oman sääntelyn alaisia (VL 10:3—5), ks. jälj. s. 145 ss.

Ruotsin MiL rakentuu muodollisten kirteerien varaan (5 §).

Norjan aikaisempaa vesistölain (LV) mukaista pilaamiskieltoa on tulkittu niin, että kiinteistöjätevedet maaseudulla eivät olisi kuuluneet sen piiriin (LV 48 §, *Hugo-Sørensen—Olafsen* s. 62).

17 Sanottu funktio ei kaikille ko. normeille aina ole yhtä ilmeinen kuin pilaamiskiellolle. Esim. rikosoikeudelliset käyttäytymisnormit eivät pyri suosittelemaan tarkoittamansa tekosisällön ulkopuolelle jäävää toimintaa, vaan osoittavat, milloin juridinen sanktionormi alkaa toimia. Se ei merkitse, että sanktiottomuus merkitsisi hyväksymistä, vaan ainoastaan lainsäätäjän pidättymistä. Sen sijaan sosiaaliset ja moraaliset sanktiot voivat olla hyvinkin tehokkaat.

18 Vrt. *Pietilä* Vesioikeus s. 30 ss. Ks. myös *Despax* s. 31: »Prétendre maintenir 'la pureté naturelle des eaux' heurterait non seulement le bon sens mais aboutirait aussi à nier le droit à l'usage de l'eau qui est juridiquement indiscutable.»

järjestyksissä on ilmauksia vesien luonnollisen tilan muuttamattomuuden periaatteesta, mutta vaikka kyse ei olisi luvanvaraisesta käytöstä, tulee vesialueen omistajalla olla oikeus vesiä jossain määrin muuttavaan käyttöön. Vesialueen käyttöä ei nähtävästi voida rajoittaa pelkästään sen vuoksi, että toinen kärsii siitä haittaa, ellei samalla ole kysymys nimenomaisesta kieltonorminvastaisesta menettelystä. Jos ajatellaan asiaa omistajakäyttäjän kannalta, on luonnollistakin, ettei primaarioikeutta voida rajoittaa pelkän vahingonvaaran nojalla, vaan että siihen tarvitaan nimenomainen lainsäännös. On eri asia, että säännösten vaikutus ei aina ole riittävä.[19]

Omistajankäytön täsmentäminen vesioikeudessa on tarpeen paitsi käyttömahdollisuuksien rajaamiseksi myös vastuukysymyksen järjestämiseksi. Omistajalla ei nimittäin 1:9:n säännöksestä huolimatta ole ensisijaista asiavaltuutta VL:n mukaisissa hankkeissa. Johtuen vesistönkäytön pääsääntöisestä luvallisuudesta kieltonormin asettamaan rajaan asti syntyy tilanteita, jolloin tuon rajan ylitys voidaan havaita vasta jälkeenpäin eli toiminnan alettua tai seurausten vieläkin myöhemmin ilmettyä. Tällöin on pidettävä lähtökohtana omistajan tietämis- tai selonottovelvollisuutta. Vaikutuksen ennalta-arvattavuudella on yleensäkin eri merkitys riippuen siitä, onko kyseessä luvantarpeen vai korvausvelvollisuuden määrääminen. Sanktiota ei yleensä ole, jos on perusteltua olettaa, että omistaja ei ole ollut tietoinen kieltonormin ylityksestä eikä siten ole ollut velvollinen arvaamaan pilaantumisseurauksen syntymistä. Tämä ei merkitse, ettei omistajankin olisi korvattava vahinkoa sekä odotettavissa olleen että arvaamattoman pilaantumisen tapahtuessa (VL 11:1.3; tästä myös jäljempänä, IX luku). Muiden sanktioiden osalta vasta esitetty ei koske tietämättömyyttä lain sisällöstä. Kun toiminnan vaikutukset tai luvattomuus vastoin odotusta ilmenevät vasta jälkeenpäin, saattaa subjektiivisilla seikoilla olla merkitystä harkittaessa toiminnan keskeyttämistä, jos nimittäin katsotaan, että tästä seikasta olisi ensin huomautettava asianomaiselle. Mutta milloin toiminta tai laiminlyönti on luonteeltaan muodollisesti virheellistä siten, ettei oikeutusta ole, toi-

19 *Haataja* korosti, ilmeisesti samanaikaisten oikeuskäsitysten perusteella kieltoperiaatteen ensisijaisuutta käyttövaltuuteen nähden, Vesioikeus II s. 25: »... muutokset vesistön luonnolliseen tilaan eivät ole sallitut, sikäli kuin niistä aiheutuu toiselle vahinkoa, ellei siihen ole toisen suostumus taikka ellei laki sitä nimenomaan myönnä tahi viranomainen anna lupaa lakiin sisältyvän säännöksen nojalla.»

minta on aluen alkaen kiellettyä eikä subjektiivisilla seikoilla, vaan ainoastaan objektiivisilla oikeudenvastaisuuden tunnusmerkeillä on merkitystä. Omistajan tai haltijan erikoisasema muihin likaajasubjekteihin nähden johtuu pääasiallisesti vain siitä, että jälkimmäisillä ei ole useinkaan laillista mahdollisuutta aiheuttaa toisen vesialueen pilaantumusta.

Vesien pilaamiskielto ei luonnollisesti yksin muodosta kiinteistönomistajan tai vesialueen omistajan käyttövallan rajaa edes likaamisen osalta. Naapuruuslainsäädännöstäkin johtuu hänelle käyttäytymisnormeja, joiden sisältö sekä funktioltaan että ulottuvuudeltaan on eri kuin pilaamiskiellon (vrt. NaapL 25 §). On silti todettava, että pilaamiskielto joissakin tapauksissa käsittää yrityksestä johtuvat naapuruusoikeudelliset vaikutukset: tämä johtuu osaksi naapuruuslainsäädännön toissijaisuudesta, osaksi siitä, ettei se palvele vesistönsuojelullisia näkökohtia eli yleisen edun tarkoittamaa vesistön puhtautta.

2.3. Omistuksen sidonnaisuudesta

Omistusoikeuden sosiaalisella sidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, miten laajoihin käyttörajoituksiin saatetaan yleisen edun nimessä ryhtyä loukkaamatta omistusoikeuden perustuslainsuojaa. *Haataja* lausuu: »Rajoituksien tarpeellisuus aiheutuu omistusoikeuden sosiaalisesta sidonnaisuudesta, mutta ne eivät saa mennä niin pitkälle, että ne muodostavat pakkolunastuksen».[20] Jos kysymys on pakkolunastuksesta tai siihen verrattavasta käyttöoikeuden rajoituksesta, on asiasta säädettävä VJ 67 §:n tarkoittamassa perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tällaisena rajoituksena on pidetty esimerkiksi suoja-alueen määräämistä pinta- tai pohjavedenottaman ympärille (VKäyttöoikL 1 §, vrt. VL 9:19—20). On perusteltua olettaa, että kvalifioitu lainsäätämisjärjestys ei ole tarpeen pelkästään siltä osin kuin kyseessä on omistajan sellaisen käytön kieltäminen suoja-alueella, joka aiheuttaa vesistön pilaantumista. Mutta päinvastaisessa tapauksessa ei voitaisi perustellusti evätä omistajahakijalta pilaamisluvan saamista, sillä vailla perustuslainsäätämisjärjestystä annettuun lakiin perustuva suoja-aluemääräys merkitsisi omistusoikeuden loukkausta tasavertaisuuden puuttumisen vuoksi pilaamislupamenettelyssä.

[20] Mt. s. 6.

Tosiasiallisesti sosiaalisesta sidonnaisuudesta aiheutuvat rajoitukset saattavat olla pakko-oikeuteen verrattavia. Omistuksen sidonnaisuus ei terminä ole uusi.[21] Myös nykyisen rakentamisoikeus- ja pakkolunastuskeskustelun yhteydessä se on saanut argumentin aseman.[22] Sikäli kuin toimenpiteet kohdistuvat vesialueeseen, ei ole syytä erityisiin kannanottoihin. Omistuksen kohteen erikoisuus (vesistöjen fysiikka) eli se, että vaikutus ei rajoitu suorituspaikkaan, merkitsee primaarioikeuden kannalta käyttöoikeusluettelon omaperäisyyttä. Vesialueen omistajan käyttöoikeutta tuskin voidaan määrittää positiivisesti: hänen on siedettävä alueellaan yleiskäyttö- ja tertiusten oikeuksien harjoittamista. Toiselta puolen hän ei itse saa toimia niin, että vesistöön aiheutuu tiettyjä muutoksia tai loukataan tiettyjä etuja. Lienee niin, että edellisessä suhteessa on lainsäätäjänkin vaikeampi vaikuttaa omistusoikeutta rajoittavasti. Omistajankäytössä on erotettavissa kaksi vaihetta: itse toiminta ja sen vaikutukset. Jos toiminta (käyttömuodot) määritellään niin, että se käsittää tyhjentävästi omistajan primaarioikeuden ulottuvuuden, voidaan todeta, että suoja sivullisia (viranomaiset mukaanluettuina) vastaan on tehokkuudeltaan vaihteleva, koska vesioikeudessa omistajan primaarioikeuden tarkoittama käyttövapaus ei ole juridisesti selvä. Heikkoa suojaa vastaa yleensä voimakas yhteiskunnallinen intressi, minkä vuoksi saatetaan sanoa, että omistuksen sidonnaisuus primaarioikeusrelaatiossa ilmenee käyttövapauden rajoituksena tai peräti käyttömahdollisuuden estymisenä.[23] Kysymys on tavallisesti rajoituksista, joita kuvaamaan voidaan käyttää sosiaalisen rasitteen nimikettä. Tätä vastaa oikeutetun subjektin taholla julkinen intressi, jonka instituoitumiskaaviosta on esitetty monenlaisia mielipiteitä. Yleiskäyttöä on Suomessa luonnehdittu objektiivisen oikeuden heijastusvaikutukseksi, milloin yleiskäyttöä ei ole pidetty subjektiivisena oikeutena tai vain tosiasiallisena valtana.[24]

Vesien osalta puhutaan nykyisin mieluummin kuin omistajuu-

---

21 Ks. *Zitting* LM 1952 s. 387 ss.

22 Ks. *Hyvönen* LM 1973 s. 557, missä erotetaan toisaalta maan yhteiskunnallistaminen ja toisaalta itse omistusoikeuden sisällön sosialisoiminen. Tässä suhteessa on kielenkäytön kannalta viitattavissa myös *Zitting*in suorittamaan, omistusoikeuden dogmaattiseksi »sosialisoimiseksi» kutsutun ilmiön (kriittiseen) analyysiin, LM 1952 s. 389. Vrt. myös *Pietilä* LM 1973 s. 755 ss.

23 Tämä seikka näkyy myös vesioikeudellisessa käyttöoikeus- ja lunastusjärjestelmässä.

24 *Alanen* s. 19, *Manner* s. 273.

desta omistajanvallinnasta siinä mielessä, että siihen asian luonteen vuoksi ei yleensä sisälly rajoittamatonta herruutta (ks. kuitenkin 1: 8.1 ja s. 72 ss.). Silti lainsäädäntö osoittaa aineellisin kriteerein, mitkä käyttömuodot kuuluvat ensisijaisesti omistajalle. Vesien käytöstä kilpailevien oikeutusten joukossa omistusoikeus ei riitä korvaamaan viranomaislupaa, milloin sellainen on tarpeen, mutta toisaalta se saattaa olla hakemusvaltuuden osoitus. Pääsääntönä voitaneen katsoa vesialueen omistajan vapaaseen vallintaan kuuluvan niiden käyttömuotojen, joiden haitallinen vaikutus on rajoitettavissa omalle alueelle ottaen lisäksi huomioon, että siellä toteutuvia yleisiä etuja ei myöskään loukata. Perustelu on johdettavissa omistuksen sidonnaisuudesta, joka vesien osalta velvoittaa ottamaan huomioon eri käyttömahdollisuudet. Samaa perustelua käyttäen voidaan myös jossain määrin rajoittaa haja-asutusalueiden kiinteistöjätevesistä perinteisesti aiheutuneita pilaantumishaittoja. Kuitenkaan omistajankäytön ei sinänsä tarvitse olla haitatonta, vaan se perustaa toisille sietämisvelvollisuuden, jota luvallistaminen ei poista. Pilaamiskiellon toteuttamisesta johtuvia käytön rajoituksia on pidettävä omistuksen sosiaalisesta sidonnaisuudesta johtuvina, kun suojeltavana on yleinen tai toisen yksityinen etu. Milloin kuitenkin yleiskiellon kriteerejä kiristetään hankkeen hyväksi, rajoitus voi olla pakkolunastukseen verrattava (ks. esim. VL 9: 19). Kun yleiskielto luonteeltaan asettaa luvallisen toiminnan erään rajan vesivaroihin nähden, muut kuin kiellon toteuttamiseen tarpeelliset rajoitukset edellyttävät lainsäätäjän erityisvaltuutusta. Suomessa pilaamiskiellon tehostamiseksi ei voitane antaa tuollaisia rajoituksia, sillä myös alueelliset ankarammat määräykset (1: 21.1 ja 22.2) edellyttävät yhteyttä pilaamistunnusmerkistöön eli kysymys on vain luvanhakuvelvollisuutta osoittavan kynnyksen muuttamisesta. Muissakin maissa vain erityisten suoja-alueiden muodostamiseen voi kytkeytyä rajoituksia, jotka ovat luonteeltaan pakkolunastusta, mutta pilaamiskielto itsessään ei siis merkitse omistuksen sidonnaisuudesta johtuvan rajan ylittävää käyttövapauden supistusta.

3. Immissioajattelusta

3.1. Yleistä

Immissio on vanhastaan merkinnyt kiinteistöltä toiselle ulottuvan jälkimmäisen käyttöä haittaavaa toimintaa. Ruotsin immissiomietinnöstä

(SOU 1966: 65) ilmenee kuitenkin, että termillä tarkoitetaan kaikenlaista kiinteän omaisuuden haitallista käyttöä eli siis käyttäytymismuotoja, jotka sittemmin tulivat sääntelyn piiriin ympäristölle vaarallisena toimintana nykyisessä ympäristönsuojelulainsäädännössä. Ruotsin silloisen immissiolakiehdotuksen 3 §:n mukaan suojaa immissioilta nautti myös yleinen etu, josta huolehtiminen oli suunniteltu valvontaviranomaisten tehtäväksi. Nykyisessä ruotsalaisessa kirjallisuudessa immission käsitteen sisältö on siten ymmärrettävästi muuttunut alkuperäisestä. Siellä myös immission ja emission käsitteillä on tekninen sisältö sikäli, että kumpikin osoittaa raja-arvoin tai muuten yksiselitteisesti määrättävällä tavalla, kuinka suuresta vaikutuksesta tai ympäristöhaitasta on kysymys.[25] Immissioarvo merkitsee silloin samaa kuin häiriön (pilaantumisen) aste tai kuormitusarvo. Emissio taas tarkoittaa ympäristölle haitallisesta lähteestä tulevan päästön suuruutta ja ominaisuuksia. Termejä on käytetty myös Suomen ympäristökeskustelussa ilmansuojelun ja meluntorjunnan osalta (ks. KM 1973: 6 s. 92 s.).

Suomessa ei ole, kuten on esitetty, yleistä kieltoa aiheuttaa ympäristöhaittoja. Tämän vuoksi immissiosuojan ulottuvuus on eri lohkoilla epäyhdenmukainen. Haluttaessa voidaan ympäristöä yleisenä etuna palvelevan immissiokiellon olemassaolosta puhua silloin, kun ympäristönhoidollinen periaate rajoittaa pilaavaa toimintaa. Immissiokieltoja ovat tässä mielessä vesiä koskevat eri muuttamis- ja pilaamiskiellot. Ne eivät suojele yksinomaan yleistä etua, vaan yksityiselläkin on muiden keinojen lisäksi mahdollisuus turvautua niistä johtuviin menettelytapoihin. Actio popularis-tyyppinen oikeuskeino on kuitenkin Suomen oikeudelle vieras.

Immissiolle normin sisältönä on ominaista suhteellisuus. Luonnon hyväksikäyttöä ajatellen on nimittäin lähdettävä siitä, ettei yleinen tai yksityinen etu voi vaatia itselleen täyttä suojaa. Immissioajattelun pohjalta onkin katsottava, että kielto aiheuttaa haittaa tulee voimaan vasta ylitettäessä »kohtuullinen» sietämisraja. Niin kauan kuin rajaa ei ylitetä, ei periaatteessa voi syntyä korvausvelvollisuutta eikä toimintaa voida kieltää. Toleranssirajan olemassaolo ilmenee naapuruusoikeudellisista säännöksistä, mutta lisäksi VL 2: 3:sta, jonka mukaan vesistöä käytettäessä aiheutettava haitta on vältettävä tai rajoitettava minimiinsä (ks. myös 5: 2.1 ja 3). Eräät rakennusoikeudellisetkin toimenpidekiellot astuvat voimaan vasta ylitettäessä siedettävyyden rajat (RakL 31, 43.2 §).

25 *Persson* Miljöskydd s. 54, *Cervin* s. 199.

Kuten on mainittu, vesistölliset yleiskiellot säätelevät vain toimintaa, joka on tietyssä suhteessa haitallista. Juuri sietämisvelvollisuuden asemasta eri säännöstöissä voidaan Suomen maa- ja vesioikeuden osalta puoltaa käsitystä, että olisi olemassa immissiokiellon kaltainen periaate, vaikkei kokonaisvaltaista normistoa olekaan. Kiellon funktiona on luonnollisesti sovittaa tarpeellisten käyttömuotojen ja omaisuuden käyttösuojan välistä ristiriitaa. Immissiolähteen haltijan kannalta on kysymys yhtäältä aiheuttamisvastuusta, toisaalta ns. seurausperiaatteesta, joka merkitsee, että haitan saavuttaessa määrätyt arvot tai mittasuhteet pilaajan on alistuttava yhteiskunnan asettamiin rajoituksiin, kuten ilmoitus- tai luvanhakuvelvollisuuteen.

3.2. Oikeussystemaattinen rakenne

Kiinteistöjenvälinen, immissiokäsitteelle rakentuva vesioikeudellinen käyttäytymisnormi on ollut tapana Pohjoismaissa johtaa naapuruuslainsäädännöstä ja Suomen osalta erityisesti NaapL 17 §:stä. Määriteltäessä immissio yli kiinteistön rajan ulottuvaksi sellaiseksi haitalliseksi vaikuttamiseksi, jota kiinteistönomistaja ei ole velvollinen sietämään,[26] vesien erikoisasema ilmenee etenkin yleisen edun merkityksen korostumisena. Systemaattisesti immissiokielto voi käsittää myös vesiympäristön pilaantumisesta johtuvia haittoja. Näin on laita vielä Norjassa, joskin sikäläinen uusi vesiensuojelulainsäädäntö johtanee immissiokiellon merkityksen vähentymiseen vesien osalta, kuten Suomessa on tapahtunut. Jos asiaa tarkastellaan yksityisen oikeusaseman kannalta, pilaamiskiellon toteuttaminen on eräänlaista naapuruusoikeutta, olkoonkin, että immissiokäsitteelle perustuvat normistot nykyisin eivät rajoitu muodolliselle naapuruus- tai lähinaapuruussuhteelle, vaan koskevat koko vaikutusympä-

[26] Immissiovahingon käsitteestä ks. *Pietilä* Vesioikeus s. 160. Immission luonteesta ja lainsäädännöllisestä asemasta lähemmin *Manner* Luonnonhoito s. 13 ss., *Rytkölä* s. 12 ss. Vrt. myös *Aschehoug* (passim), *SOU 1966: 65* s. 49 ss., *Cervin* s. 199, *Westerlund* Miljöskyddslagstiftning s. 23 ss. Systemaattisesti pyritään lainsäädännön tarpeista riippuen erottamaan vesi-immissio omaksi tyypikseen. Ks. *Sievers* s. 96, missä sanottu immissio erotetaan yksityisoikeudellisten BGB 906 ja 1004 §:n soveltamisalasta. Vesistöstä johtuva immissio on nimittäin BGB:n täytäntöönpanolain (EGBGB) 65 artiklan mukaan erikseen säänneltävää vesioikeutta. Vrt. Suomen NaapL 25 §. — Immission ja šikaanin suhteesta ks. *Zitting—Rautiala* s. 207 s.

ristöä. Pelkästään naapuruussuhteelle[27] rakentuva immissiosäännöstö pyrkii siten normittamaan tuohon suhteeseen rajoittuvaa vahinkoa.[28]

Pohjoismaisen immissiosääntelyn tieteellinen lähtökohta on muotoutunut jo 1800-luun alkupuolella. Silloin Algreen-Ussing julkaisi rasitteita koskeneen tutkimuksensa ja esitti siinä senaikaiseen käytäntöön lisättäväksi eräitä lähinnä ranskalaisesta oikeudesta johdettuja periaatteita. Eräs näistä oli se, että naapuriomistajalla ei ollut puhevaltaa siltä osin kuin esineellistä eli ns. välitöntä vahinkoa ei ollut osoitettavissa hänen vallintapiirissään.[29] Toisen periaatteen mukaan puhevaltaa ei yleensä ollut, jos naapuruussuhde oli syntynyt häiriönlähdettä myöhemmin. Tältä osin siis immissio tarkoitti itse asiassa kiinteistökohtaista rasiteoikeutta toiseen nähden. Prioriteettiin perustuva oikeus immissioon tunnetaan edelleenkin myös Suomen oikeudessa, ei kuitenkaan VL:ssa pilaamiskiellon osalta.

---

27 Kiinteistöllä on ymmärrettävä paitsi rekisteriyksikköä myös muuta käyttöyksikköä. Naapuruussuhteesta käy alueiden sellainenkin sijainti, etteivät ne ole rajatusten, mutta haitallinen vaikuttaminen esimerkiksi kolmannen kiinteistön kautta on mahdollinen.

28 Jäteveden johtamistapaa koskeva NaapL 4 §:n säännös syrjäytyy vesioikeudellisten säännösten soveltuessa, *Lvk:n ehdotus 1914: 3* s. 36.

29 Vanhastaan taas oli tanskalais-norjalaisessa oikeudessa pidetty välittömänä vahinkona vain naapurin nimenomaisesta toimenpiteestä, ei sen lisäksi esimerkiksi luonnosta johtuvista tai välillisistä syistä toisen maalle aiheutunutta vahinkoa, *Aschehoug* s. 6. Jos nimenomaista vahingonvaaraa ei ollut osoitettavissa, alueen käyttöä ei liioin katsottu voitavan rajoittaa.

Omistajanvallinnan rajoitukset ja omistusoikeuden sisällön suhteellisuus käytön kannalta on jo perinteisesti tiedostettu, ks. esimerkiksi *Windscheid* I s. 859: »In der neueren Zeit ist mehrfach die Ansicht vertreten worden, das Eigentum unterscheide sich von anderen dinglichen Rechten nur durch seinen relativ grösseren Umfang. Es mischt sich hier der Gedanke ein, dass jede positive Rechtsordnung das Bedürfnis nach gesetzlichen Einschränkungen empfinden werde.» Kun siten toiselta puolen katsottiin voitavan rajoittaa vallintaa vain erityissäännöksin ja nämä säännökset vanhastaan on voitu immissio-oikeudessa osoittaa, on toiselta puolen siis jo pandektioikeuden pohjalta voitu pitää omistajanvallinnan sisältöä periaatteellisesti suhteellisena eli oikeusjärjestyksestä riippuvana (vrt. omistuksen sidonnaisuus). Roomalaisoikeudellisella taholla kiinteistön käyttöä koskevat rajoitukset on johdettu mm. opeista **cautio damni infecti** (Dig. 39,2), **operis novi nuntiatio** (Dig. 39,1) ja **quod vi aut clam** (Dig. 43,24). Niihin liittyen jouduttiin laajastikin keskustelemaan eri rajoitusten laillisuudesta ja niiden pohjalta syntyneinä voidaan pitää erilaisia immissioteorioita (erityisesti Ihering, Windscheid, Burckhardt), ks. myös *Noponen* s. 1 ss., ja *Rytkölä* s. 15 ss. viittauksin. Englannin oikeudessa käytetään käsitettä »nuisance».

Pohjoismaissa viime vuosisadan loppupuolelle asti vallinnut käsitys, että häiritsevään toimintaan voitiin puuttua vain sikäli, kuin toimenpiteestä aiheutui toisen alueella välittömästi vahinkoa, on täsmentynyt. Sekä anglosaksisessa että mannermaisessa oikeudessa on käytetty immissiovahingon tunnusmerkkeinä kohtuuttomuutta ja paikallista poikkeuksellisuutta tai epätavanomaisuutta:[30] näin esimerkiksi kodifikaatioissa BGB (906 §), CC (1382 art.) ja ZGB (684 art.).[31]

Yleisten immissioperiaatteiden rinnalle on syntynyt erikoissäännöstöjä (ilmansuojelu, meluntorjunta, erityisainenormit). Vesiensuojelulakeihin saattaa myös sisältyä täydentäviä määräyksiä. Vesien pilaantumishaitta on tutkimuksen kohteena olleissa maissa kehittynyt itsenäisen normituksen varaan, mikä ei tosin merkitse, ettei immissio-oikeudellisia periaatteita voitaisi ja tulisi määrätilanteissa edelleenkin soveltaa: Norjan vesistölain (LV) nyttemmin kumottu pilaamiskielto ei ole estänyt edelleenkin soveltamasta naapuruussuhdelakia pilaantumistapauksiin. Ruotsissa taas oli immissiolainsäädäntötyön (SOU 1966: 65) yhteydessä tarkoitus sisällyttää yksityisoikeudellista immissiota koskeva säännös S-VL 8: 30:een, mutta ehdotuksen rauettua tältä osin immissioajattelu ilmenee enää ympäristölainsäädännön siedettävyysrajan määrityksessä ja korvaussäännöksissä. Muilta osin immissiosuhteen olemassaololla ei ole merkitystä S-MiL:n soveltamisen kannalta. Mainittu ehdotus taas rakentui yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen immission erottelulle (ehd. 1: 2—3) eikä se edellyttänyt uusien ympäristöviranomaisten perustamista (vrt. s. 195).[32]

---

30 Englannissa **nuisance** on suojeltavasta edusta riippuen **private** tai **public.** Pilaamiskiellon kannalta vain jälkimmäinen on merkityksellinen eli haitan kohdistuessa suhteellisen laajalle alueelle. Yksityinen voi kuitenkin esittää vaatimuksia **public nuisancen** perusteella, jos hän voi näyttää »that he has sustained particular damage or injury other than and beyond the general injury to the public and that such damage is direct and substantial», *Wisdom* The Law on the Pollution s. 65 ja ratkaisut. Yleiseltä kannalta ks. esim. *Pollock* s. 302 ss.

31 Immissiovahingon osalta Sveitsin lain mukaan vastuu on objektiivinen, vrt. Suomen NaapL. Ranskalaisessa ja saksalaisessa oikeudessa perustana on tuottamusvastuu. Uusi BGB 906 § merkitsee tehostettua immissiosuojaa, ks. *Kleindienst* s. 8 ss.

32 Edellä on mainittu, että BGB:n immissiosäännöksiä ei yleensä ole sovellettu pilaantumistapauksiin. WHG 8.4 §:n mukaan voidaan nyttemmin vesistöllisistä naapuruussuhteista määrätä osavaltiolaeissa. Milloin puhevaltaa ei ole menetetty WHG 11§:n mukaan, on yleistymässä tulkinta, että vesiasioissakin tunnustetaan

3.3. Merkitys pilaamiskiellon kannalta

Vesistöllisten kieltonormien vaikutus on kuitenkin vain eräs vesiimmission käsitettä täydentävä tekijä, toinen merkitykseltään siihen verrattava on vesistönkäyttöä säätelevä kokonaisvaltainen tarkoituksenmukaisuus- ja hyödyllisyysajattelu, joka vaikuttaa mm. immissiokanteen menestymismahdollisuuteen.

Määriteltäessä immission sisältönä oleva sietämisraja (toleranspunkt) [33] on naapuruusoikeudessa ja ulkomaisessa ympäristönsuojelulainsäädännössä yleensä lähdetty häiriön voimakkuuden ja pysyvyyden sekä objektiivisen siedettävyyden kriteereistä. Tilapäisen häiriön ollessa kyseessä immissiosäännöksiä ei sovelleta. Häiriön voimakkuutta taas arvostellaan ns. tavanomaisuusrekvisiitan perusteella, jolloin sietämisraja esimerkiksi teollisuusalueella on toisenlainen kuin maatalouspaikkakunnalla, missä kyseistä häiriönlähdettä ei muutoin ole. Itse asiassa tavanomaisuusrekvisiitta on kaksijakoinen. Mainitun alueellisen kriteerin mukaan tavanomaisuutta voidaan arvostella myös yrityksiä keskenään vertaillen, jolloin sietämisraja määräytyy keskivertoisen yritysimmission mukaisesti.

Sietämisrajan osoittamista vesien pilaantumistilanteissa tai muuten aiheutettaessa häiriötä vesiedun hyväksikäytössä lienee arvosteltava hieman väljemmin kuin kiinteistöoikeudessa muuten. Osiltaan tästä johtunee immissiokiellon puuttuminen VL:sta, vaikka yleiskieltoja voidaankin muodollisessa suhteessa pitää immissiokiellon kaltaisina, koska ne osoittavat, miten vesiedun haltijan tai viranomaisen tulee sallia vesiä luvallisesti käyttävän taholta tulevia haittoja. Vesistössä alueen käytön vaikutukset leviävät herkästi varsin laajalle alueelle eikä luvanhakuvelvollisuutta tunnu syntyvän vielä vähäisen immissiovaaran perusteella. Johtuen siitä, ettei VL:ssa ole ilmaistu sietämisrajaa, vaan ainoastaan luvantarvekynnys vesien pilaantumisen aiheutuessa, NaapL 20 §:stä seu-

---

naapuruussuhteisiin perustuvat yksityisoikeudelliset vaatimukset, joiden oikeutus on johdettavissa BGB 823 §:sta, *Gieseke—Wiedemann* s. 144. Lainkohdan soveltaminen edellyttää tosin tuottamusta, mutta immission presumoidaankin yleensä olevan tuottamuksellista.

[33] *Cervin* s. 199. Ks. myös *Pekkanen* Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 287. Vrt. Saksan Liittotasavallan immissiolaki (L 15. 3. 1974): »... sind Immissionen, die nach Art, Ausmass oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.» (3 §).

raa velvollisuus ottaa immissiohaitat huomioon vesioikeudellisessa lupamenettelyssä.[34] NaapL:n säännöksiä ei yleensä ole sovellettava vesien pilaantumishaitan osalta. Jos edellytetään pilaantumisluvan ehtona puhdistamon rakentamista, tästä johtuvat ympäristöhaitat käsitellään luonnollisesti muidenkin kuin VL:n säännösten mukaan, ellei kyseessä ole vesistöön rakentaminen. Vesien pilaantuminen saattaa johtaa muussakin kuin vesiympäristössä ilmeneviin haittoihin, mutta jätevesien tai pilaantuneen veden aiheuttamia hajuhaittoja ei käsitellä NaapL:n mukaan, vaan pilaantumista arvioitaessa tuollaisetkin vaikutukset on otettava huomioon **(KHO 18. 3. 1976 t. 1166).** Toisin on itse pilaamisesta johtumattomien hajuhaittojen laita. Luvantarve- ja immissiokynnys eivät ole yhteneväiset, vaikka NaapL 17.1 §:n ohjeelle saatetaankin antaa analogista merkitystä siihen nähden, mikä haitta ympäristössä on yksityiseltä kannalta siedettävä. Nähtävästi on erotettava toisistaan sellainen immissiohaitta, joka johtuu itse vesien pilaamisesta ja haitta, joka syntyy tuotanto- tai puhdistusprosessista. On myös ajateltavissa, että jokin laitos tai yritys aiheuttaa vesistössä toiselle haittaa, jota VL:n yleiskiellot mm. haitan vähäisyyden vuoksi eivät koske (tietyt väri-, haju- tai lämpötilahaitat).[35] Kysymyksellä on merkitystä haitankärsijän korvauksensaannin kannalta (NaapL 21, 23 §). Vesioikeudessa saatetaan puhua vahinkojen minimoinnin periaatteesta (VL 2: 3), joka vain analogisesti (10: 24) tai sitten jonkinlaisena yleisperiaatteena koskee myös pilaamiskiellon tarkoittamia tilanteita (vrt. s. 331 s.). Toiselta puolen periaate ei määrää luvantarvekynnystä eikä korvausvelvollisuutta, joten haitan oikeudellinen arviointi riippuu VL:n mukaan tilanteesta. Korvausvelvollisuus voinee syntyä sillä perusteella, että joku toimiessaan lupaa tarvitsematta aiheuttaa mainitun periaatteen vastaista vahinkoa. Korvausta ei nähtävästi määrättäisi VL:n eikä NaapL:n nojalla, elleivät jälkimmäisen 17 §:n tunnusmerkit täyty.

---

[34] NaapL:n ja VOL 1:24:n kilpailevaa soveltuvuutta joissakin tapauksissa on *Haataja* tarkastellut, Maa- ja vesioikeus s. 162.

[35] Puhdistamon tekemisestä ja käyttämisestä johtuvien edunmenetysten käsitteleminen ei tapahtunut vesiasiana: **ISVO 29. 10. 1974 n:o 91** (lv. **KHO 6. 3. 1975 t. 1009**; muutoksenhaku ei koskenut ko. seikkaa). Rajoitettaessa immissiovastuun tutkimusta menettelylliseltä kannalta naapurussuhdelainsäädäntö on ratkaiseva haittojen suhteen, jotka eivät johdu päästöstä tai muusta vesioikeudellisesta luvasta. Puhdistamon käyttöhäiriöstä yms. johtuva pilaantumishaitta käsitellään VL:n mukaan ns. vaarantamisvastuun perusteella (VL 11: 2.1). Ks. myös s. 265 ss.

Oikeussystemaattisestikaan ei näytä mahdolliselta rinnastaa NaapL 17 §:n immissiokieltoa ja VL 2: 3:n merkitsemää rakentamisohjetta, sillä jälkimmäisen tarkoituksena ei varsinaisesti ole osoittaa, mihin määrään sietämisvelvollisuus yltää. Jos tarkastellaan VL 2: 3:n syntyhistoriaa, se oli Hällforsin komitean mietinnössä (1939: 3, 31 §) pelkästään yleisten etujen turvaamissäännös, jonka ideologisena perustana olivat Ruotsin VL 2: 2 ja 2: 13. Nykyisellääkin 2: 3 on rakenteellisesti vesien käyttäjää koskeva ohje, jolla ei voi olla vaikutusta yksityisen oikeusasemaan siinä mielessä, että sietämisraja osoittaisi myös kompensaatio- tai korvausvastuurajan, sillä tokkopa haitankärsijän oikeusasema voi riippua siitä, mikä hankkeen kustannustaseen mukaan on kohtuullista. Eri asia on, että jos pilaamiskieltoa pidetään immissiorajaa osoittavana säännöksenä, mahdollisia NaapL 17 §:n mukaisia immissiohaittoja ei edellisen osoittaman luvantarpeen alittavilta osin näy voitavan ottaa huomioon VL:n korvaussäännöksiä sovellettaessa. NaapL:n immissiorajaan vetoaminen VL:n mukaisessa hakemusmenettelyssä saattaa tuntua teoreettiselta, jos ei oteta huomioon, että VL:ssa ei lainkaan ole määrätty korvattavan vahingon alarajaa. Lain mukaisesti on käytännössä määrätty korvattavaksi tai toimenpitein hyvitettäväksi eräitä lakisääteisiä poikkeuksia lukuunottamatta vain sellainen haitta ja vahinko, joka aiheutetaan luvan nojalla. Nähtävästi on kuitenkin lähdettävä siitä, että vesioikeudellisessa lupamenettelyssä on arvioitava haittaa sen mukaan, mikä se esimerkiksi asianomaisen kohtuullisen käyttövapauden (2: 3) perusteella olisi. Tällainen lopputulos tuntuu tarpeelliselta, kun Suomessa ei, toisin kuin Ruotsissa,[36] ole vesioikeudellista immissiorajaa osoittavaa säännöstä. Näin korvausvelvollisuus voi syntyä Suomen oikeuden mukaan luvantarpeesta riippumatta (ks. myös 11: 1.3).

Kun muu edellä kosketeltu säännöstö on immissiokieltoon nähden myöhäissyntyistä ja kun sen toteuttaminen yleensäkin aikoinaan perustui etupäässä tavanomaiseen oikeuteen,[37] ei ole estettä käyttää immission käsitettä ympäristöoikeudessa yleensä, jolloin se tarkoittaa kaikkea ympä-

[36] MiL 30: »Den som orsakar olägenhet genom miljöfarlig verksamhet skall utge ersättning härför. Har olägenhet ej orsakats genom försumlighet, skall dock ersättning utgå endast om olägenheten är av någon betydelse och bara i den mån den ej skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Om ej annat följer av vad nedan sägs, skall ersättningen bestämmas enligt allmänna skadeståndsregler.»

[37] *Westerlund* Miljöskyddslagstiftning s. 24.

ristöön kohdistuvaa haitallista vaikutusta. Immissiot voivat kohdistua myös joko yleiseen tai yksityiseen etuun.[38] Vesilainsäädännön kannalta tällä jaottelulla ei näytä olevan ratkaisevaa merkitystä sen vuoksi, että etujen suoja toteutuu pääasiassa samalla tavalla. Julkisen intressin ollessa kyseessä immissiosuojan toteuttaminen saattaa tosin olla tarkoituksenmukaisuussyin ratkaistava, kuten silloin, kun valvontaviranomainen harkitsee, onko ryhdyttävä toimenpiteisiin vai ei. Toisaalta myös julkinen etu oikeuttaa puuttumaan immissiolähteen toimintaan silloinkin, kun loukkaus on pelkästään muodollinen, ilman että sietämisrajaa todella olisi ylitetty.

Omistusoikeuden suojan tarkoittaessa ensisijaisesti määräämisvaltaa käyttömuodoille voidaan asettaa yleisestä tarpeesta johtuvia ehtoja tai rajoituksia, jotka puolestaan voivat ilmetä myös omaisuuteen kohdistuvana rasitteenluonteisena sietämisvelvollisuutena (esimerkiksi jokamiehenoikeudet). Siihen voidaan, joskin varauksellisesti rinnastaa velvollisuus sietää toisen subjektin luvallistetun toiminnan vaikutusta. Viimeksi mainittu »rasite» eroaa edellisestä siinä, että se syntyy vasta oikeudellisen lupaprosessin seurauksena, prosessin, jossa sietävän osapuolen haitat pyritään hyvittämään. Immissiorajan alittava haitta taas ei yleensä merkitse omistajan asemaan kohdistuvaa kiellettyä vaikutusta, ellei samalla tapahdu lainvastaista alueen käyttöä, kuten etäisyysmääräysten rikkomista. Kun Suomen laissa luvantarvekynnys (VL 1: 19) voi määräytyä myös pelkästään yksityiseen etuun kohdistuvien vaikutusten perusteella, on voitava määrittää sellainen immissiorajan alittava haitta, joka on oikeudellisesti irrelevantti. Ei tosin ole säädetty, että luvantarpeen raja olisi sama kuin vahingon korvattavuuden, periaatteessa siis kielletyn immissiovahingon raja, mutta pilaantumista vähäisemmät vesistölliset muutokset, ollessaan jossain määrin haitallisiakin, eivät voi synnyttää 10: 24:ssä tarkoitetun luvan tarvetta. Tällaisia tilanteita ovat lähinnä tilapäiset likaantumistapaukset, mutta myös pysyvähköt, asteeltaan vähäiset

[38] Saksan Liittotasavallan uudessa immissiolaissa immission käsite on faktinen, so. se tarkoittaa ympäristössä ilmeneviä haittavaikutuksia. Immissioita on kahdenlaisia, sellaisia, joille on ominaista erityinen haitallisuusaste ja sellaisia, joiden haitallisuus on vähäisempää (3 §), ks. viite 33. Immissio tarkoittaa yleensä ihmistoimenpitein ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Juridinen käsitesisältö on siis, kuten Ruotsin immissiomietinnössäkin heikentynyt eikä immissiolainsäädäntö luonnonhoito-oikeuteen kuuluvana koske pelkästään kiinteän omaisuuden käyttöä. Siitä, että ympäristöoikeudellinen immission käsite pohjimmil-

kuormitukset. Jälkimmäisten osalta saattaa lisäksi olla käytettävissä norminluonteista tietoa raja-arvoista ja pitoisuuksista, joita pidetään vaarattomina ja jotka eivät johda vesistön tai pohjaveden pilaantumiseen.

Jos immissiokynnys osoittaa luvantarpeen tai toiminnan sallittavuuden rajat, yrityskohtaiset puhdistusmahdollisuudet ja ympäristölliset toimintaedellytykset riippuvat tavanomaisuus- ja kohtuullisuusnäkökohdista. Käytäntö saattaa tällöin — kuten Ruotsissa — muodostua sellaiseksi, että sanotut näkökohdat kytketään siedettäviin raja-arvoihin ja teknisiin normeihin, mikä juuri muodostuu immissioajattelun uudeksi, niin sanoaksemme tekniseksi perustaksi. Kysymys on oikeastaan immissiorajan konkretisoinnista niin, että hallinnollinen viranomainen määrää, millaisia päästö- ja kuormitusarvoja tulee noudattaa (Tanskan MBL, Saksan Demokraattisen Tasavallan LKG ym.). Tavoitteet toteutuvat silloin emissio- ja immissioarvoin luvantarpeesta riippumatta. Jos sanottuihin tavoitteisiin päästään, on pääsääntöisenä seurauksena de lege ferenda sekin, ettei menetetyn puhtausedun korvaustilannetta tulisi syntyä.[39]

Suomen oikeudessa ei ole asetettu pilaavan toiminnan osalta teknisluonteista immissiokynnystä, joka osoittaisi, millaista haittaa olisi kulloinkin siedettävä. Näyttää siltä, että vesien ominaisuudet ja ekosysteemin rakenne ovat Suomessa niin monisäikeisiä ja herkkiä, ettei niiden saattaminen yhdenmukaisten arvoryhmitysten alaisiksi palvelisi vesiensuojelua.[40] Immission teknisyydestä on merkkejä käytännössä vesistösuunnittelun ja lupapäätöstenkin yhteydessä, mutta kyse ei ole oikeudellisesti sitovasta yleisnormituksesta. Käytännössä immission siedettävyys määräytyy myös päästön vaikutusten estämiseen tarpeellisten kustannusten kohtuullisuuden mukaan.[41]

---

taan on sisällöltään erilainen kuin naapuruusoikeudellinen immission käsite (BGB 906 §), ks. *Westermann* s. 1022 ss.

39 *Persson* Miljöskydd s. 91.

40 Vaikeuksista ks. esim. *Heinonen* Vesiensuojelu s. 82.

41 Tässä suhteessa tilanteen kartoitusta ja eri maiden ympäristökustannusarvojen vertailua vaikeuttaa se, että haittavaikutusten estämiskustannukset eivät määräydy yhdenmukaisten perusteiden mukaan, ks. *OECD* Survey of pollution control s. 1 ss.

IV LUKU

A. VESISTÖN PILAAMISKIELLON RAKENNE

1. Vesistön pilaantumista aiheuttavan toiminnan muotoilu lainsäädännössä

Vesien pilaamisen tai pilaantumista aiheuttavan toiminnan käsitettä käytetään eri maiden vesilainsäädännössä yleisesti. Ne voidaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, sidotaanko määritys haitalliseen seuraukseen vai ei. Jälkimmäisessä tapauksessa joudutaan luettelemaan kysymykseen tulevat teot ja laiminlyönnit.

Suomen VL:ssa määritellään vesistön pilaantumisen käsite nimenomaisesti vain 1: 19:ssa. Vesistön puhtausetu pyritään kuitenkin ottamaan huomioon myös muuttamiskiellon (1: 15) yhteydessä, kuitenkin vain siltä osin kuin rakentamis- tai muusta sellaisesta toimenpiteestä johtuu vesistön puhdistumiskykyä haitallisesti heikentävä muutos.[1] Vesistön pilaamiskielto kuuluu VL 1: 19:ssa seuraavasti:

> **»Älköön kukaan, mikäli jäljempänä olevista säännöksistä ei muuta johdu, ilman vesioikeuden lupaa ryhtykö toimenpiteeseen, joka aiheuttaa vesistön pilaantumista.»**

Tarkasteltaessa Suomen pilaamiskieltojärjestelmää havaitaan, että pilaamiskiellon alainen voi olla vain toiminta, jossa on kysymys jonkin pilaantumista aiheuttavan tekijän **päästämisestä** vesistöön. Päästöstä käytetään sanontaa: lika, jäte, neste, kaasu, puunkuoret tai muu sellainen aine. Tässä suhteessa ei tyhjentävää luetteloa ole syytä antaa, vaan päinvastoin on katsottava, että teknisestä kehityksestä ja teollisuuden tarpeista johtuva pilaavien tekijöiden jatkuva lisääntyminen aina

---

[1] Välistä pilaamiskielto onkin haluttu nähdä muuttamiskiellon alalajina, esim. *Vuento* Vesirakennus RIL 92 s. 364. Ks. myös edellä s. 13 ja 20.

mahtuu lain piiriin. Myös sellaiset vesistölliset muutokset, jotka johtuvat lämpötilan vaihteluista, nimenomaan teollisuuden jäähdytys- ja huuhteluvesiä päästettäessä sekä lämpösäteilystä ovat pilaamisvaikutuksia samoin edellytyksin kuin muutkin päästöt.

Vain vesistöön sen ulkopuolelta tulevat toimenpiteet ovat siis 1:19:n sääntelyn alaisia. Toimenpiteen tulee kuitenkin olla vaikutukseltaan haitallinen (1:19.1):

> **»Pilaantumista aiheuttavaksi toimenpiteeksi katsotaan lian, jätteen, nesteen, kaasun, puunkuorien tai muun sellaisen aineen päästäminen vesistöön siten, että tästä joko välittömästi tai sen jatkuessa aiheutuu haitallista vesistön madaltumista, veden laadun vahingollista muuttumista, ilmeistä vahinkoa kalakannalle, ympäristön viihtyvyyden melkoista vähentymistä, vaaraa terveydelle taikka muu niihin verrattava yksityisen tai yleisen edun loukkaus.»**

Pilaantumiskiellon sisällön kannalta on näin erotettavissa seuraavat kolme puolta: 1. vesistöllisten prosessien häiriytyminen, 2. tähän häiriytymiseen mahdollisesti johtavat käyttömuodot (päästäminen) ja 3. haitallisuus yleisen tai yksityisen edun kannalta.

2. Pilaantumisen käsitteen tulkintaa

Vesistöllisten prosessien häiriytymisestä on tehty selkoa edellä. Kun asiaa tarkastellaan yksittäisen kuormitustekijän osalta, voidaan lisäksi todeta seuraavaa. Pilaantumistapahtuman määrityksen tärkeyttä on korostettu siksi, että se on lähtökohtana valvontalainsäädännön toimintakelpoisuudelle ja myös muille säädöksille ja ratkaisuille. Sillä on merkitystä hallinnollisille ja oikeusviranomaisille näiden toteutettaessa lainsäätäjän päätöksiä.

Kysymys ei silti ehkä ole vain termin määrityksestä, vaan pikemmin sen vaikutusvaiheen osoittamisesta, josta alkaen vesiä uhkaa haitallinen biologinen tai muu muutosprosessi. Edellä esitetyn lisäksi on ongelmallista, miten vaikutussuhteet kulloinkin on määritettävissä. Rinnakkaisissa kuormitustilanteissa pilaamisena on yleensä pidettävä kaikkea vaikuttamista, joka yksin tai muiden tekijöiden ohella aikaansaa pilaantumiseksi katsottavan muutoksen. Merkitystä on myös valuma-alueen kuormituksella. Vain teoreettisesti on laskettavissa, syntyisikö kustakin osatekijästä erikseen pilaantumista, mutta laissa edellytetään juuri yksi-

löllisen tekijän vaikutuksen selvittämistä. Ellei vaikutusta voida käytännössä erikseen arvioida, täytynee tilannetta harkita kokonaisvaikutuksen perusteella. Jos esimerkiksi vesien pilaantumista tapahtuisi viiden kuormitustekijän vaikutuksesta, mutta sitä ei tapahtuisi minkä hyvänsä neljän tekijän seurauksena, jokainen tekijä merkitsisi pilaantumisen synnyttävää lisävaikutusta.

Merkitystä ei ole vesistön luonnollisilla, pilaantumista edistävillä tekijöillä. Kun kyseessä on muun hankkeen synnyttämä, vesistöllisten olojen muutos, likaajan kannalta on määräävänä kulloinkin aina se vesistön tila, johon kuormitus vaikuttaa. Jos siten säännöstely heikentää vesistön puhdistuskykyä, likaajan luvantarve riippuu siitä, millaisia hänen toimintansa vaikutukset kulloinkin ovat.

Tarkasteltaessa mitä ajankohtaa pilaamiskielto koskee, lähtökohtana on se, ettei mikään toiminta tai päästö sinänsä ole VL 1:19:ssä tarkoitetun vesistön pilaamiskiellon alainen, ellei vastaanottavan vesistön piirissä ilmene pilaantumista. Tämän lisäksi on olemassa kaksi tulkintavaihtoehtoa. Lakia käytettäessä on tavallisesti oltu sitä mieltä, että pilaamiskielto tarkoittaa vain itse vaikutuksen aikaansaamista. Tällöin likaava toiminta ei olisi pilaamiskiellon alainen, ellei pilaantumista eli lain tarkoittamia haittavaikutuksia voida nimenomaisesti vesistössä osoittaa. Tätä tulkintaa voidaan sanamuodon nojalla jotenkin perustella.[2] Valvontaviranomainenkin voisi puuttua asiaan vasta, kun pilaantuminen on todettu: tällöin ei myös olisi eroa sillä, onko kyseessä kehotus hakea lupa, virka-apu, syytteen nostaminen vai muu toimenpide. Toinen vaihtoehto puolestaan merkitsee, että pilaamiskielto olisi voimassa jo silloin, kun vesistölle haitallista toimintaa esiintyy. Tarkkailun painopiste siirrettäisiin toiminnan seurauksesta itse toimintaan. Pilaamiskielto koskee tällöin toimintoja, joiden voidaan arvioin ja laskelmin osoittaa mahdollisesti aiheuttavan luvatonta vesistön pilaantumista.

Laista on saatavissa perusteluja sille, että pilaamiskielto ei koske ainoastaan tapahtunutta tai tapahtumassa olevaa, vaan myös ennakoitavissa olevaa pilaantumista (esimerkiksi **KHO 17. 6. 1971 t. 2743).** Varsin yleisen, virheelliseksi katsottavan käsityksen mukaan pilaava toiminta olisi sallittua aina siihen asti, kunnes se ylittää pilaantumisrajan. Siihen saakka olisi olemassa peräti jonkinlainen yleiskäyttöön verrattava likaamisoikeus. Likaaja olisi velvollinen keskeyttämään toimintansa

[2] *Rytkölä* s. 36.

vasta pilaantumisen ilmetessä. Jos haitallisia seurauksia vielä tämän jälkeen ilmaantuu, häntä voitaisiin tuskin po. vaihtoehdon mukaan saattaa edesvastuuseen. Huomiota ei siis kiinnitetä siihen uhkaan, jota pelkästään tapahtuneen seurauksen harkitseminen merkitsee vesiensuojelulliselta kannalta. Laista ei kuitenkaan liene johdettavissa mitään perusteita, jotka osoittaisivat, että tällainen tulkinta olisi oikeampi kuin mainittu toinen vaihtoehto. Päinvastoin VL 1: 19:ssa kielletään sellaisen lakiin perustumattoman toiminnan tai toimenpiteeseen ryhtyminen, joka jatkuessaan aiheuttaa vesistön pilaantumista. Suomen kieliopin sääntöjen mukaan »aiheuttaa»-muoto merkitsee tässä käyttöyhteydessä myös futuuria. Näin ollen mahdollisuuskin, että pilaantumista toiminnan seurauksena myöhemmin aiheutuu, on pilaamiskiellon tarkoittamana merkityssisältönä. VSuojA:ssa ja VL 1: 19.2:ssa tarkoitettuja tilanteita lukuunottamatta on kuitenkin edellytettävä itse toimintaan ryhtymistä.

Ei siten ole mitään syytä katsoa pilaamiskiellon tulevan tehokkaaksi vasta seurauksen ilmetessä, jos tämä jo aikaisemmin oli ennakoitavissa. Se seikka, että toiminnan ja sen seurauksen syysuhde vesistöllisissä olosuhteissa ilmenee vasta vähitellen ja että seuraus suotuisissa oloissa vähitellen häviää vesistöstä, eivät ahtaasti tulkiten voi vapauttaa likaajaa vastuusta. Pilaamiskiellon tarkoittaman syysuhteen oikea tulkinta edellyttää ilmeisesti, että likaaja asetetaan siihen asemaan, missä hän olisi, jos seuraus käytettävissä olevan tiedon mukaan aiheutuisi välittömästi. Tämä koskee myös toimintaa, jonka seurauksena pilaantuminen ilmenee vasta vähitellen (ns. hiipivä pilaantuminen).[3]

Ennakoitavissa olevan pilaantumisen osalta pilaamiskielto astuu siten voimaan, kun arvio säännönmukaisten odotusten pohjalta on tehtävissä. Toinenkin perustelu puoltaa esitettyä tulkintaa. Pohjaveden osalta on jo eri yhteyksissä esitetty näkemyksiä, joiden mukaan pilaamiskieltoa toteutettaessa ei ole odotettava seurauksen ilmenemistä, vaan päinvastoin on voitava ryhtyä toimenpiteisiin, **jotta arvattavissa olevaa haitallista seurausta ei tapahtuisi** (ks. s. 110). Tällainen vesiensuojelullinen näkökohta on välittömästi sovellettavissa myös pintavesien pilaamiskieltoon. Tulkinta ilmenee nimenomaisesti myös VL 1: 19.2:ssa tarkoitetuista tapauksista, joista tehdään tarkemmin selkoa jäljempänä (s. 96 s.). Mainitun lainkohdan mukaan kielletään vesistöä **mahdollisesti** pilaavien aineiden

[3] *Metsälampi* s. 1.

sijoittaminen tai johtaminen niin lähelle vesistöä, että ne saattavat joutua vesistöön ja aiheuttaa vesistön pilaantumisseurauksia. Jätteiden laskeminen rannalle on siis kielletty jo sillä perusteella, että ne voisivat joutua veteen ja sinne joutuessaan aiheuttaa pilaantumista. Tuntuu oudolta, että laskettaessa sanotunlaisia tai samankaltaisia aineita itse veteen, pitäisi odottaa pilaantumisilmiön syntymistä. Po. lainkohta koskee tietenkin myös sellaista tilannetta, että pilaantuminen syntyy vasta haittaaineen valuttua maan läpi veteen. Tällöinkään ei siis jälkimmäisen tulkinnan mukaan olisi odotettava haitallisen seurauksen ilmenemistä ja luvanhakuvelvollisuuden syntymistä.

Pilaantumisen ennakoitavuuteen liittyy kysymys pilaantumistapahtuman todennäköisyydestä. Vaikka likaajaa ei voida saattaa edesvastuuseen, jos pilaantuminen ilman luvantarvetta tapahtuu vain vahinkotilanteessa, on eri asia se, mitkä vahingonvaarat ennakkoarvioinnin yhteydessä on otettava huomioon. On oikeustajun mukaista, että kun ulkoisista syistä johtuvaa riskiä ei voida pitää toiminnan odotettavissa oleviin seurauksiin kuuluvana, luvantarvetta ei ole asetettava sen mukaan. Toisin saattaa kuitenkin olla laitoksesta tai yrityksestä itsestään johtuvan pilaantumisriskin laita. Vaikka säännönmukainen toiminta puhdistustoimien vuoksi ei synnyttäisi pilaantumista, voidaan kuitenkin kysyä, eikö lupa voisi olla tarpeen, jos laitteisto epäkuntoon joutuessaan saattaa johtaa pilaantumiseen. Tällöin nimittäin lupamenettelyn tarkoituksena olisi etenkin kestävyys- ja turvallisuusseikkojen tarkistaminen siltä osin kuin vesien pilaantumattomuus on niistä riippuvainen. Tällainenkin tulkinta, joka ei tosin vastanne viranomaisten käytäntöä, koska siinä on otettu huomioon vain säännönmukaiset toiminnan seuraukset, on johdettavissa mainitusta, 1: 19.2:ssa ilmaistusta periaatteesta. Käytännössä lupaviranomaiset määräävätkin, mitä huolellisuus- ja varovaisuusnäkökohtia on otettava huomioon ympäristölle vaarallisen aineen käytössä, kuljetuksessa tai varastoimisessa. Tällaisia määräyksiä on tosin annettu 1: 19.1:ssä tarkoitettuun luvantarpeeseen katsomattakin (esimerkiksi palavia nesteitä koskeva **ISVO 23. 11. 1972 n:o 98/KHO 15. 11. 1973 t. 4588).** Lisäksi saatetaan katsoa, että kun yritys voi olla vaarantamisvastuun alainen pilaantumisesta johtuvien vahinkojen osalta, ne laitteet, rakennelmat ym., joista pilaantuminen siten voi aiheutua, ovat 1: 19.2:sta johtuvin edellytyksin pilaamiskiellon säätelyn alaisia.

Pilaantuminen voi siten levitä vesialueelle sekä säännönmukaisista syistä (virtaukset, ilmastolliset seikat yms.) että poikkeuksellisista tapah-

tumista (tulvat, maansortumat ym.) johtuen. Kun toiminta pysyy sallituissa rajoissa, pilaantumisvaikutus voi olla todennäköinen (ennakoitu) tai odottamaton. Jälkimmäinenkin tapaus on esitetyn perusteella luettavissa ihmistoimenpitein tapahtuvaan pilaavaan toimintaan siltä osin kuin ulkoisilla tekijöillä ei ole vaikutusta, koska syy-yhteys toiminnan harjoittamisen ja seurauksen kesken on olemassa. Toisenlainen sääntely taas koskee ainakin Suomen oikeuden osalta sitä tilannetta, että itse pilaamistapahtuma (päästäminen) sattuu odottamattomista syistä. Erottelulla on menettelyllistä arvoa ja vaikutusta myös korvausten kannalta.

Pilaantumisen lievällä tai huomattavalla asteella on lain tiettyjen määräysten tulkinnan kannalta merkitystä.[4]

3. Päästämistoimenpide

Pilaantumistapahtuman tulee aiheutua päästämistoimenpiteistä kuuluakseen pilaamiskiellon sääntelyn piiriin. Joissakin tapauksissa päästämistä on myös se, että aiheutetaan kuormittavan tekijän siirtyminen vesistönosasta toiseen. Sama pätee uittoon, liikennöimiseen ja muuhun nähden veteen joutuvien aineiden osalta. Jos vesistöstä johdetaan vettä ja taas palautetaan se eli johdetaan vesi laitoksen läpi, kyseessä on myös päästämistoimenpide. Päästämisen ei tarvitse tapahtua välittömästi veteen, vaan pilaamiskielto koskee myös maan läpäiseviä vaikutuksia. VL 1: 19.2:n mukaan päästämistoimenpitein tapahtuvaan pilaantumiseen rinnastetaan »tarkoitettujen aineiden paneminen jäälle taikka niiden vieminen tahi johtaminen niin lähelle vesistön rantaa, että ne saattavat joutua veteen ja aiheuttaa mainitunlaisia haitallisia seurauksia».

Kysymys VL 1: 19.1 ja 2:n suhteesta teon muodon kannalta on rajanvedoltaan hieman epäselvä (s. 94). Edellinen koskee suoranaisesti vesistöön kohdistuvaa haitallista toimintaa, kun taas jälkimmäinen tarkoittaa jäällä tai rannalla tapahtuvaa aineiden käsittelyä. Jälkimmäisen mukaan ei kielletä päästämistä, vaan haitanuhkaa aiheuttava sijoittaminen. Tuntuu siltä kuin lainkohdassa olisi tarkoitus asettaa **huolellisuusvelvoite** eikä antaa pilaamiskielto. Eri asia on, että tuon velvoitteen rikkomisesta aiheutuva vesistön pilaantuminen arvioidaan ikään kuin asianomainen olisi syyllistynyt päästämiseen. Kaatopaikan pidosta maahan ja sitä kautta

[4] Etenkin VL 10: 25 ja 26.

vesistöön yltävän pilaantumisen aiheuttaja toimii »päästäjänä», mutta jos pilaantumista ei välittömästi aiheudu, vaan syntyy vaaratilanne, menettely voi olla vastoin 2 momentin säännöstä.[5] Huolellisuusvelvoitetta on lain sanamuodon perusteella katsottava rikotun jo ennen kuin pilaantumisvaara on olemassa.[6] Ero ilmenee siis luvanhakuvelvollisuuden erilaisuutena, sillä varsinaisen pilaamiskiellon ollessa kyseessä (1: 19.1) lupa tarvitaan vasta pilaantumista aiheuttavaan toimenpiteeseen (päästämiseen) ryhdyttäessä. Kriminalisointikin on erilainen sikäli, ettei huolellisuusvelvoitteen rikkomisesta voida, ellei vesistön pilaantumista aiheudu, tuomita rangaistukseen 13: 1:n, vaan ainoastaan 13: 2:n nojalla.

Sanotun johdosta voidaan huomauttaa, että 1: 19.2 olisi tarkoitettu erikoisjärjestelyksi, joka ei sovellu esimerkiksi teollisuus- ja asumajätevesiin. Tätä väitettä ei vakuuttavasti voida perustella. Lainsäätäjä ei ole asettanut toisaalta kiinteitä ja nestemäisiä, toisaalta teollisuus- ym. jätevesiä eri asemaan pilaamiskiellon suhteen. Tämän vuoksi on ilman VO:n lupaa tapahtuvaa jätepaikan pitoa ja teollisuuden puhdistuslaitoksen sijoittamista niiden vesistöllisen riskin suhteen arvosteltava samalla tavoin. Jätevesiyritys ei voisi vedota siihen, että sen jätevesien laskemisesta ei vielä ole aiheutunut pilaantumista, jos ilman VO:n lupaa toimiva puhdistamo kuitenkin merkitsee uhkaa vesistön puhtaudelle. Valvontaviranomainen ei olisi velvollinen odottamaan, että vesistössä todella osoitetaan ilmenevän pilaamiskiellon tarkoittamia vaikutuksia, vaan voisi ryhtyä toimenpiteisiin siis jo kyseisen toiminnan ilmetessä.

---

[5] **KHO 4. 5. 1972 t. 1697:** Mikkelin mlk:n knh oli saanut VO:lta luvan kaatopaikan pitämiseen Tikkalan kylän Lokkalan tilaan kuuluvalla mlk:n omistamalla alueella. VO oli katsonut, että pilaamiskiellon tarkoittamaa pilaantumista ei syntynyt kaatopaikka-alueen ulkopuolella. VO oli sen varalta, että kunta järjesti THA 76 §:ssä säädetyin tavoin hyväksytyn suunnitelman mukaisesti yleisen kaatopaikan hakemusasiakirjoissa esitettyyn paikkaan, määrännyt VL:ssa suojattujen etujen turvaamiseksi noudatettavaksi ps:ssä annettuja määräyksiä. KHO katsoi, että VO oli myöntänyt haetun luvan jätteiden sijoittamiseen niin lähelle vesistöä, että lupa oli tarpeen. Luvan epäämistä tarkoittaneet vaatimukset hylättiin, koska kaatopaikkasuunnitelmassa olevia määräyksiä pidettiin riittävinä estämään vesialueiden pilaantumista. Lupa ei kuitenkaan korvannut sellaista kaatopaikalle annettavaa hyväksymistä, jota tarkoitetaan THA 76 §:ssä.

[6] Merkitystä ei ole sillä, onko toimenpide itsessään hyödyllinen. Vesistöön ulkoa tulevan haitallisen aineen ei tarvitse olla tarkoitettu käytöstä poistettavaksi. Niinpä lannoitteen käyttäminen vesistön läheisyydessä on vesistön pilaamiskiellon sääntelemää, *Eronen* Vesiasiat s. 67. Tällöin toiminta riskinsä vuoksi on katsottava luvanvaraiseksi jo 1: 19.2:n nojalla.

Pilaamiskiellon tarkoittama luvanvaraisuus ei näin ollen koske ainoastaan ilmeisiä pilaamistoimia, vaan lisäksi kahta vaararyhmää. Toinen niistä käsittää likaamisen, joka ei välittömästi aiheuta, vaan vasta vähitellen saattaa aiheuttaa pilaantumista siihen katsomatta, harjoitetaanko toimintaa enää seurauksen ilmetessä. Toisen ryhmän taas muodostavat ne tapaukset, jolloin pilaantumista aiheuttavaa toimintaa päästämisen muodossa ei tapahdu, mutta vesistön pilaantumattomuus on uhattuna pilaavan tekijän läheisyyden vuoksi. Viimeksi mainittuun ryhmään, jota tässä kutsutaan riskipilaamiseksi, ei ole luettava ulkoisista seikoista johtuvaa odottamatonta vesistövahinkoa. Myös luontoon kohdistuvat toimenpiteet, joilla nimenomaan kaivostoiminnassa, soranotossa ja vesirakennustöiden yhteydessä aiheutetaan maakerrosten muuttamista tai siirtämistä, voivat merkitä vesistön pilaantumisvaaraa joko välittömästi maa-aineen vaikutuksesta tai välillisesti sen puhdistuskyvyn heikentymisenä.

Päästämistoimenpiteestä johtuvana pilaantumisena pidetään myös madaltumista, mutta verrattaessa toisiinsa vesistön muuttamis- ja pilaamiskieltoja katsotaan, että jälkimmäinen tarkoittaa vesistön kuormittamista aineita päästämällä, jolloin myös edellytetään veden laadullista muuttumista. Irtomaan syytäminen penkereeksi veteen ei ole pilaamiskiellon vastaista toimintaa, mutta sellaista saattaa olla ruoppauksen sivuvaikutus (läjitetty liete).[7] Jos seurauksena on sekä 1:15:ssä että 1 19:ssä tarkoitettu vaikutus, kiellot vaikuttavat yhdessä (kumuloituvat). On silti huomattava, että tarkoitetun seurauksen tulee johtua itse toimenpiteestä ja aineesta. Jos maa-aines vain aiheuttaa veden vähentymistä, virtaaman osittaista muuttumista tms. ja tästä johtuen veden puhdistumiskyvyn vähentymistä, joka johtaa vaikkapa rehevöitymiseen, on tilannetta arvosteltava yksinomaan muuttamiskiellon kannalta.[8] Sama

[7] Sellaiset pilaantumisvaikutukset (samentuminen yms.), jotka johtuvat joko pelkästään luonnon muutoksista tai liittyneenä luvalliseen toimintaan ollen sen epätavallisia seurauksia, eivät yleensä mahdu muuttamiskiellon piiriin. Ruotsin oikeudessa säännöskonkurrenssi MiL:n ja VL:n kesken (MiL 1.2 §, VL 2:35) ratkeaa yleensä jälkimmäisen hyväksi. Rajanvedosta ks. myös *af Klintberg* s. 158 ss.

[8] Ks. **KHO 13. 9. 1973 t. 3512:** Yhtiö oli hakenut lupaa johtaa harjoittamansa puunjalostuslaitoksen tuottamia puunjätteitä, sahajauhoja ja puunkuoria Kuusamon kunnassa olevaan Syvälampeen, joka oli kirkonkylän yhteistä vesialuetta. Lampi oli neljän hehtaarin suuruinen umpilampi. Asia käsiteltiin katselmustoimituksessa ja toimitusmiehet ehdottivat hakemukseen suostuttavaksi. VO katsoi, ettei 10:24.1:ssä tarkoitettua kustannusedellytystä ollut olemassa ja epäsi luvan. Yhtiö valitti ja rajoitti hakemustaan. KHO katsoi VO:n päätöksen pysyttäen, että

koskee VL 2—9 luvuissa tarkoitettuja hankkeita kuten ojitusta ja tekojärviä itse toimenpiteen osalta.

4. Pilaantumista aiheuttavan päästämisen haitallisuus

Pilaamiskielto koskee vain jossain suhteessa haitalliseksi osoitettavissa olevaa pilaamista (tai pilaantumisvaaran aiheuttamista). Sikäli kuin haitatonta »pilaantumista» jostain päästämisestä yleensä katsotaan voivan aiheutua, se ei siis kuulu vesistön pilaamiskiellon piiriin.[9] Haitallisuuden lajeista on 1: 19.1:ssä esimerkkejä. Ne kuuluvat sekä yksityisen että yleisen edun piiriin. Käytettävissä ei ole vesistön laadulle eri tarkoituksia varten noudatettavia vakionormeja eikä vesien käyttöluokitusperusteita. Haitta on sen vuoksi kussakin tapauksessa arvioitava erikseen.

Yksityisen haitankärsijän suostumus ei vaikuta pilaamiskiellon soveltamiseen eli siis luvanhakuvelvollisuuden syntymiseen. Toisaalta haitan olemassaolo on ratkaistava vesialueiden todellisten käyttömuotojen pohjalta, ottaen huomioon, että niillä asianomaisen käytössä voi olla erityismerkitystä. Ilmeisesti haitallisuutta arvosteltaessa ratkaisevana on, missä käytössä vesialueet kyseisenä ajankohtana ovat ja mitä toimenpiteitä muuta käyttöä varten on ehkä jo suoritettu. Muilta osin ei tosin voida katsoa, että pilaantuminen olisi haitatonta. Mittapuuna on noudatettava vastaavien vesialueiden keskimääräistä käyttötapaa, esimerkiksi kalastusta varten.

Yleisen edun osalta pätee sanottu silloin, kun jokin vesialue palvelee yleisiä päämääriä. Käyttöä koskevien haittojen suhteen yleinen ja yksityinen etu ovat 1: 19:n kannalta periaatteessa samanarvoisia. Lain kieltäessä vain tietyllä tavalla haitallisen, samalla todettavissa olevan pilaantumisen tai pilaantumisvaaran aiheuttamisen, on siis kussakin tapauksessa osoitettava haitan olemassaolo. Laissa suoritetulla jaottelulla yleiseen ja yksityiseen etuun on sikäli merkitystä, että jos valvontaviranomaiset eivät katso olevan aihetta hakea lupaa tiettyä hanketta varten

---

haetusta toimenpiteestä aiheutuisi toiminnan jatkuessa vesistön madaltumista, veden laadun vahingollista muuttumista ja ympäristön viihtyisyyden melkoista vähentymistä eli siis VL 1: 19:ssä tarkoitettua vesistön pilaantumista. Ks. myös *Persson* Miljöskydd s. 101 ss.

[9] VL:n kannalta sellainen vaikutus ei ole pilaantumista, vaan lähinnä likaantumisia, ks. s. 22; samaan tapaan *Manner* LM 1961 s. 356

yleiseen etuun kohdistuvan haitan vuoksi, on pilaamiskiellon voimaansaattamiseksi yleensä osoitettava yksityiseen etuun kohdistuva haitta. Kuitenkin yksityinenkin voi esittää väitteen yleisen edun loukkauksesta, mikä on myös viran puolesta esimerkiksi lupamenettelyssä tutkittavissa.

Yksityisen edun osalta ei ilmeisesti voida vedota pilaamiskieltoon, jos kyseessä oleva edunhaltija ei voi osoittaa käyttömahdollisuuksiaan loukatun. Mitä vesistön käyttötarkoituksiin tulee, ei sen sijaan ole tarpeen, että yksityinen vesialueen omistaja tai muu oikeudenhaltija todella hyötyy vesistöstä, vaan riittää, että hän voisi halutessaan hyötyä tietystä käyttömuodosta. Niinpä kiinteistölle kuuluvien etäistenkään vesialueiden yhtä vähän kuin aavan selänkään pilaamiseen ei saa ryhtyä sillä perusteella, että siellä ei kukaan käytä hyötyisästi vesistöä hyväkseen. Sanottu koskee kaikkia yksityisten käyttötarkoituksia, etenkin vedenottoa, kalastusta, kulkemista, uintia ja virkistyskäyttöä. Yksityisten alueiden virkistyskäyttöä suojelunarvoisena etuna ei ole kuitenkaan mainittu 1:19:ssä. Sen sijaan vesilain tarkistamiskomitea esitti virkistyskäytön samoin kuin eräiden muiden ympäristöarvojen mainitsemista sanotussa lainkohdassa.[10] Kyseessä on nähtävästi vain täydennysehdotus, sillä nykyisenkään lain kannalta ei ole estettä lukea yksityistä tahi yleistä virkistyskäyttöä suojeltavien etujen piiriin.[11] Ahtaankin tulkinnan puolesta on esitetty perusteluja,[12] mutta pilaamiskieltosäännöksen tulkintatavalla ei luonnollisesti ole merkitystä oikeussuojan kannalta. On selvää, ettei korvaussäännösten soveltamista voida ilman lainmuutosta laajentaa vastaamaan 1:19:n mahdollisesti väljemmin tulkittavaa etujen luetteloa. De lege ferenda-näkökohdista ei sitä vastoin ole kysymys suojeluetujen ja vahinkoa estävien toimenpiteiden suhteen osalta. Jos nimittäin 1:19:n luetteloa pidetään esimerkinomaisena ja luvantarve määräytyy vaikkapa virkistyskäyttöön kohdistuvan haitan perusteella, toimitusmiehet menettelevät laillisesti esittäessään virkistyskäyttöedun suojaksi velvoitteita 10:24.2:n mukaisesti.

Jos sanottua yksityisen ja yleisen edun jaottelua tarkastellaan esimerkiksi kalastusedun kannalta, yksityisen haitankärsijän on voitava osoittaa, että ainakin hänen käyttömahdollisuuksiaan haitallisesti lou-

10 *KM 1972:B 134* s. 15.

11 *Eronen* Vesiasiat s. 68.

12 *Ellilä* LM 1975 s. 45. Kirjoituksen ao. kohdassa ei tosin ole kysymys pilaamiskiellon suojeluetujen määrityksestä, vaan de lege ferenda-näkökohtien huomioonottamisesta kt:ssa. Asiaa tarkastellaan tuonnempana korvauksellisella kannalta.

kattaisiin. Jos pilaava toiminta jo on alkanut, lähtökohdaksi lienee otettava tilanne, jossa kyseisen kuormituksen vaikutukset teoreettisesti eivät näy, lupamenettelyssä siis siltä osin kuin kyseessä on hakemuksessa tarkoitettu toiminta. Aktuaalisia saalistappioita ei sen sijaan tarvinne osoittaa, vaan kysymys näiden korvattavuudesta on asia erikseen. Kun pilaamiskiellon sisältönä on, ettei toisten etua tietyillä tavoin loukata, merkitystä ei ole tässä yhteydessä mahdollisilla kalastusedun palauttamiseen tähtäävillä pilaajan toimenpiteillä, koska niiden suorittaminen muuten kuin sopimuksen perusteella nähtävästi edellyttää lupakäsittelyä. Vaikea kysymys on, voidaanko uuden kuormittavan tekijän enää katsoa vaikuttavan haitallisesti vesialueen omistajan kalastukseen, kun pilaantuneissa vesissä ei ole kalastusmahdollisuuksia. Kalanistutusta ja ennallistamista ajatellen voidaan tällöinkin päätyä siihen lopputulokseen, että vaikka kalastusta ei enää pystyttäisi haittaamaan, saattaa olla yleisen edun mukaista, ettei vesistöä kuormiteta, vaan mahdollistetaan ohjelman toteuttaminen, jonka seurauksena kalastusetukin ehkä kokonaan tai osittain saadaan palautumaan. Kyseessä on yleisen edun toinen aspekti, jonka avulla voidaan ottaa huomioon järjestyksen tarpeet ja aluesuunnittelu. Voidaan sen vuoksi todeta, että yleinen etu on otettava huomioon luvanhakuvelvollisuutta määrättäessä siltäkin osin, kuin yksityisillä eduilla vesien tilan vuoksi ei enää ole merkittävää arvoa. Yleisen edun kannalta voidaan haittana pitää sitäkin, että vain yksityisen käyttömahdollisuuksia huonontaen estetään vesien todellinen tai kaavailtu moninaiskäyttö. Kalastusedun osalta sanottu johtaa siihen, että sen olemassaolo voidaan ottaa huomioon sielläkin, missä kalakantaa kyseisenä ajankohtana jostain syystä ei ole. Sama koskee soveltuvin osin muitakin vesienkäyttömuotoja. Kaiken kaikkiaan 1:19:n haittakäsitteen tällainen tulkinta on omiaan helpottamaan vesiä varten tehtävien sellaisten suunnitelmien toteuttamista, joilla on vesiensuojelullinen tavoite. Tarpeellisesta edun olemassaolon selvityksestä tuskin kuitenkaan käy pelkästään viranomaisen lausunto edun periaatteellisesta merkityksestä, mutta toisaalta ei ole edellytettävä hyväksyttyjen suunnitelmien esittämistä, koska nykyisin ei ole olemassa yleisesti velvoittavia vesienkäyttösuunnitelmia. Näin ollen etuun kohdistuvan haitan toteaminen luvantarvetta varten on tältä osin harkinnanvaraista. Oikeudellisesti merkityksellisen pilaantumisen haitallisuus voi myös muuttua alueen käyttöintressien muuttuessa. Niinpä tilanne saattaa olla aikaisemmasta poiketen sellainen, että jokin alue on varattu virkistyskäyttöön, kun taas

alueella aikaisemmin ei ehkä ole ollut mainittavaa merkitystä käytön kannalta. Käyttöintressin muuttuminen saattaa merkitä, että aikaisemmin ilman lupaa sallittu toiminta katsotaan luvanvaraiseksi, ellei mahdollisesta, VO:n luvantarpeeseen nähden omaksuman kannan oikeusvoimasta muuta johdu. Vastaavasti on myös yleisten vesialueiden kalastusedun laita, jos aikaisemmin ei ole otettu huomioon ulappavesiä.

Haitallinen vaikutus voi olla välillinen siten, että se syntyy maaperän tai ilman välityksin. Suomen laissa ei ole asetettu toisaalta kiinteitä, toisaalta nestemäisiä ja kaasumaisia tai säteilyvaikutuksia eri asemaan, vaan ratkaisevana on vesistöllinen vaikutus. Varsinkin kiinteiden päästöjen osalta voi kuitenkin myös vesistön muuttamiskielto vaikuttaa sen, että toimenpide on sen tarkoittaman haitan vuoksi kielletty.[13] Päästöön on rinnastettava sijoite (dumping). Tästä johtuu kuitenkin se, ettei VL 10 luvun tarkoittama lupamenettely eikä myöskään ennakkoilmoitusmenettely seurausten samanlaisuudesta huolimatta sovellu toimintoihin, joilla ei rikottaisi pilaamis-, vaan ainoastaan muuttamiskieltoa.

Kun pilaamiskiellon tarkoittaman toiminnan tulee olla haitallista, on siis olemassa päästämistoimenpiteitä, joita kielto ei koske. Siten esimerkiksi käyttämättömän tai käytössä kaikissa suhteissa muuttumattomana säilyneen vesiaineen laskeminen vesistöön ei säännönmukaisesti täytä vesistön kannalta haitallisen aineen tunnusmerkkejä. Kun pilaantumisen käsite kuitenkin on suhteellinen riippuen sekä vastaanottavasta vesistöstä että mahdollisesti pilaavan päästön määrästä ja laadusta, rajatapausten nimenomainen osoittaminen tuottaa vaikeuksia. Tekoaltaiden tai muun vesistönosan vesien laskeminen vesistöön saattaa aiheuttaa siinä muutoksia.[14] Useimmissa maissa tarvitaan kuivatusvesien laskemiseen vesistöön vesiviranomaisen lupa, mikä merkitsee, että sanotunlaiset

---

13 Vrt. S-VL 2: 3.2.

14 Näyttää siltä, että vaikka tuollaisten johtamistoimenpiteiden vastaanottavan uoman veden laadussa aiheuttama haitta tiedostetaankin, pilaamiskiellosta hankkeelle johtuvia rajoituksia ei yleensä oteta huomioon. Niinpä Siuruan allasta koskevasta selvityksestä ilmenee, että alapuolisen vesistön veden laatu muuttuu, mutta toimikunta lausuu vain, ettei rakentamisen vaikutus ole VL:n tarkoittama »huomattava ja laajalle ulottuva vahingollinen muutos ympäristön luonnonsuhteissa», mikä tarkoittaa viittausta 2: 5:n säännökseen, *Vesihallituksen julkaisuja 14* s. 78. Mahdollisesti täytettäviä 10 luvun edellytyksiä ei harkittu. On selvää, ettei niiden harkitseminen ole tarpeenkaan, kun kysymys on vain sellaisesta rakentamis- tai säännöstelyhankkeesta, johon ei liity »päästämistä». Esimerkiksi

vedet on rinnastettu haitallisiin jätevesiin.[15] Suomen lain kannalta on tosin huomattava, ettei ojituksen edellytyksiä harkittaessa ole säädetty huomioonotettavaksi 1:19:n säännöstä. Ojitus on luonteeltaan rakentamistoimenpide (2:1.1) eikä pilaamiskielto verrattuna 10 luvun säännöksiin käsitä VL 2—9 luvuissa tarkoitettuja rakentamis- ym. töiden vaikutuksia. On silti huomattava, etteivät 1:19 ja 10:24 tarkoita ainoastaan jäteveden johtamista, vaan yleensä kaikenlaisia päästöhankkeita, joista saattaa aiheutua vesien pilaantumista. Säännöstö on siten, kun poikkeusta ei ole säädetty, otettava huomioon myös ojituksen, järjestelyn ja säännöstelyn vaikutuksia ja luvantarvetta harkittaessa.

Roskaantumista aiheuttava toiminta voi kuulua pilaamiskiellon piiriin. Niin kauan kuin uudistettavana oleva luonnonsuojelu- tai jätehuoltolainsäädäntö ei tarkemmin määrää käyttäytymistä maalla ja veden äärellä, roskaamiseen mahtuu yleisen kielenkäytön mukaan paljon toimintoja, jotka täyttävät VL 1:19:n pilaamiselle annetun määrityksen tunnusmerkit. Roskaamisesta ahtaammassa merkityksessä käy etenkin ranta-alueiden käyttäminen jätteistä vapautumiseen vesistössä liikkumisen ja retkeilyn yhteydessä (ks. myös s. 176). Mahdollisena pilaamiskiellon loukkauksena on pidettävissä roskaamista niin, että vesialueen virkistyskäyttö- tai kalastusetu kärsii haittaa. Haitan suuruudesta jää tällöin kuten muissakin pilaamiskiellon tarkoittamissa tapauksissa riippumaan, onko kyseessä toiminta, joka ilman VO:n lupaa on kiellettyä. Tässä yhteydessä on todettava, että roskaamiseen, jos sillä tarkoitetaan vahingollista ja huolimatonta käyttäytymismuotoa, ei tietenkään voida antaa lupaa, joten roskaamiskielto sanotuin rajoituksin on VL:ssa ehdoton. Mitä taas tulee roskaamiseen verrattaviin asiallisiin ja tarpeellisiin toimintoihin, kuten jätteiden varastoimiseen tai kuljetukseen, lupa siihen on myönnettävissä yleisin luvanmyöntämisedellytyksin.[16]

Pilaamiskielto koskee edelleen sellaistakin päästöä vesistöön, että vesiaine siitä johtuen muuttuu ikävännäköiseksi tai -hajuiseksi (nuhraantuminen), jos haitta on osoitettavissa. Toisin sanoen myös maise-

---

Uljuan tekoaltaan osalta näyttää siltä, että vesien samentuminen ja likaantuminen ei johtunut päästämistoimenpiteestä: **KHO 12.2.1976 t. 627.**

[15] Ruotsin MiL 3 §:n mukaan kaavoitusalueen kuivatusvedet ovat jätevesiä.

[16] Jätehuollossa pyritään yhtäältä keskittämiseen, toisaalta erikoistumiseen; mm. ongelmajätteet pyritään saattamaan oman järjestelmän piiriin, *KM 1975: 102* s. 134 ss.

malliset ja esteettiset seikat voivat olla määräämässä VL:n kannalta käytettävää pilaantumisen käsitettä.[17]

B. PILAAMISKIELLON ALUEELLISESTA ULOTTUVUUDESTA

1. Vesistö

Muodolliselta kannalta VL 1: 19:ssa ilmaistu pilaamiskielto koskee vesistöjä VL:ssa käytetyssä merkityksessä (1: 1.2; sivulla 41 olevan kaavion kohdat 8—9, 11—15). Kun kielto ei tarkoita toimenpidettä sinänsä, vaan sen vaikutusta, vesistön pilaamisena on kielletty vesistön ulkopuolellakin tapahtuva toimenpide, jos vaikutus maan tai ilmankin välityksin voi ulottua vesistöön asti.[18]

2. Pienet vedet

Vesistön pilaamiskieltoa täydentää 1: 20. Sen mukaan se, mikä 1: 19:n nojalla koskee vesistöä, koskee myös 1: 2:ssa tarkoitettua vesiuomaa ja allasta sellaisten toimenpiteiden osalta, joista voi aiheutua yleistä taikka toisen yksityistä etua loukkaavia, 1: 19:ssä mainittuja haitallisia vaikutuksia. Tämä ns. ei-vesistön (pienten vesien) pilaamiskielto tarkoittaa 1: 2:ssa mainituista veden peittämistä alueista »vesiuomaa ja allasta». Vaikka näitä termejä ei esiinnykään 1: 2:n muotoilussa, on ilmeistä, että

---

17 On esitetty, että vesistön pilaamista olisi sellainenkin toiminta, jonka johdosta vesistön kautta aiheutuu vahinkoja ranta-alueille tai ilmalle, esim. *Vesien pilaantuminen* s. 8. On kuitenkin huomattava, että vaikka sellaista toimintaa esiintyisikin, vesistön pilaamiskielto ei koske välillisiä haittoja, ellei myös vesistössä tapahdu pilaantumista. Jos taas vesistö pilaantuu, sen tulee olla sillä tavoin haitallista kuin 1: 19:ssä tarkoitetaan, jotta pilaamiskielto soveltuisi. On ehkä ajateltavissa, että pilaantumiseen johtava muu vesistön ulkopuolinen haitta voitaisiin katsoa esimerkiksi ympäristön viihtyisyyden melkoiseksi vähentymiseksi, mutta haitta yksin tuskin on vesistön pilaamista.

18 Hällforsin komitean mietinnön (1939: 3) mukaan asian laita oli osittain toinen. Ehdotuksen pilaamiskielto koski vain luonnollisia vesistönosia (ehd. 23 §, vrt. 203 §), kun taas ns. viemäriojat ja likaviemärit tulkittiin aina keinotekoisiksi uomiksi, joissa oleva vesi ei voinut olla pilaamiskiellon kohteena. Ks. myös *KM 1939: 3* s. 244.

1: 20 koskee kaikkia vesistöä vähäisempiä eli 1: 2:ssa tarkoitettuja vesiä. Tämä on pääteltävissä vesilakikomitean mietintöjen perusteluista.[19] Tulkinta, joka kielellisten näkökohtien mukaan pitäisi 1: 2:n ja 1: 20:n tarkoittamia vesiä osiltaan eri ryhmiin kuuluvina, ei liioin ole yksiselitteisesti mahdollinen. Niinpä esimerkiksi lähde, jolla ei ole yhteyttä toisen alueelle, käy 1: 20:ssä tarkoitetusta altaasta. Tulkinnallinen lähtökohta saattaa sen sijaan olla toinen pienten vesien muuttamiskieltoon nähden (1: 17). Se ei kirjaimen mukaan koske kaikkia 1: 2:ssa tarkoitettuja vesiä.

Mitä 1: 20:n sisältöön muuten tulee, saatetaan olla sitä mieltä, että on eroa 1: 19:n ja 20:n tarkoittamien pilaamiskieltojen suhteen sikäli, että jälkimmäinen koskisi sellaisiakin toimenpiteitä, joiden pilaantumisvaikutus on verraten epätodennäköinen. Toisin sanoen kielto olisi voimassa, jos pilaantumisvaikutus yleensä on mahdollinen. Kuten toisaalla (s. 93 s.) on esitetty, 1: 19:n mukaiseen kieltoon liittyy kaksi tulkintavaihtoehtoa kyseisessä suhteessa. Näistä käytännön yleensä noudattama on se, että pilaantumisvaikutuksen tulee olla enemmän tai vähemmän todennäköinen seuraus toimenpiteestä. Mutta pohjaveden pilaamiskielto sekä 1: 19:n pilaamiskiellon toinen tulkinta merkitsevät, että myös varsin epätodennäköinenkin syy—seuraus -suhde riittää saattamaan kiellon voimaan, kunhan seuraus vain on mahdollinen tai ajateltavissa. Tältä kannalta vesistön pilaamiskiellon toinen tulkinta ja pohjaveden pilaamiskielto olisivat sisällöltään verrattavissa 1: 20:ssä esitettyyn pienten vesien pilaamiskieltoon.

Sisällöltään 1: 20 on kuitenkin tulkinnanvarainen. Vallitsevana näyttää olevan käsitys, jonka mukaan pienet vedet itsekin olisivat pilaamiskiellon alaisia. Kun lainsäätäjä kuitenkin puhuu pienten vesien osalta vain toimenpiteistä, joista voi aiheutua »19 §:ssä mainittuja haitallisia vaikutuksia», sanonta voisi merkitä, että pilaantumisen tulee ilmetä vastaanottavassa vesistössä. Tällöin pienten vesien omistaja saisi aiheuttaa pilaantumista, jos haittavaikutus rajoittuu pieniin vesiin hänen alueellaan tai toisen alueella sen omistajan suostumuksella. Tulkinta niveltyisi vallitsevaa sopivammin jätevesien ojaan johtamista koskevaan säännöstöön, mutta silti sen oikeammuutta voidaan epäillä. Hallituksen esityksessä (HE 64/1959 vp) sanotaan lainkohdan perusteluissa: »Myöskään ns. pieniä vesiä ei edellä mainituin toimenpitein saisi pilata, mikäli pilaaminen aiheuttaa yleistä tai toisen yksityistä etua loukkaavia haitallisia vaikutuksia (1: 20).» Lausuma sekä VL:n voimassaoloaikana käytännössä ja kirjallisuudessa esitetyt käsitykset viit-

19 *KM 1958: 97* s. 14.

taavat siihen, että on ymmärretty lainsäätäjän tarkoittaneen säätää erityinen pienten vesien pilaamiskielto.[20]

3. Meri

Mitä vesistön pilaamiskiellon ulottuvuudesta muihin sivulla 41 olevassa kaaviossa esitettyihin vesiin tulee, on huomattava VL 1: 3:n säännös, jonka mukaan se, mitä laissa on säädetty vesistöstä, koskee myös merta. Tämä merkitsee, että meri on 1: 19:ssä tarkoitetun pilaamiskiellon alainen. Oikeusjärjestys ei kuitenkaan voi ulottua valtion aluevesirajoja ulommaksi. Vesioikeuksien toimialuerajat noudattavat meressä lääninrajoja asetuksesta (5. 1. 1962/22, 3 §) lähemmin ilmenevällä tavalla. Näin ollen pilaamiskiellon toteuttaminen tai päinvastoin likaavan toiminnan salliminen aluevesirajojen ulkopuolella määräytyy kansainvälisen oikeuden ja tehtyjen valtiosopimusten pohjalta. Mikään ei luonnollisesti estä valtiota kieltämästä sen omalla alueella toimivien yritysten kansainvälisille vesille aiheuttamaa pilaavaa toimintaa. Kysymys aktuaalistuukin silloin, kun kyseessä on likaavan toiminnan salliminen sanotulla alueella. Juuri tähän kohdistuu myös Suomen kansainvälisiin sopimuksiin perustuva lainsäädäntö.

Suomen aluevesirajat on määrätty lailla 18. 8. 1956/463. Se siis myös osoittaa VL:n pilaamiskiellon soveltamisalueen ulkorajan. Meren hyväksikäyttöön liittyviä määräyksiä on eri laeissa. **MannermaajalustaL** vuodelta 1965 koskee yksinomaan sitä aluetta aluemeren ulkopuolella, joka ulottuu mannermaajalustan ulkorajaan asti. Tämän rajan määrityksessä noudatetaan Genèvessä 29. 4. 1958 tehtyä, mannermaajalustaa koskevaa yleissopimusta (ks. myös L 5. 2. 1965/150). MannermaajalustaL koskee tiettyjä toimenpiteitä aavalla merellä mannermaajalustan ja sen sisustan tutkimista ja hyväksikäyttöä varten. VN voi myöntää Suomen kansalaiselle, oikeuskelpoiselle yhteisölle tai säätiölle luvan tuollaisen toimenpiteen suorittamiseen. Lupapäätökseen voidaan liittää ehtoja, jotka ovat välttämättömiä turvallisuuden ja yleisen edun kannalta tai joita VN muuten pitää tarpeellisina. Tästä asiaintilasta, siis siitä, että

---

20 Käsitys ilmenee myös *Niinivaaran* esityksestä, Vesilaki-Luentopäivät 1961 s. 12/3. Samoin lienee tulkittava *Enäjärven* lausumaa, s. 15/1: »Tällöin on vesistöihin rinnastettu sellaiset pienet uomat ja altaat, jotka jäävät vesistöjen alarajan alapuolelle, siis puroa ja lampea vähäisemmät vedet».

kyseessä on kansainvälinen merialue ja siitä, että toiminta perustuu erikoiseen lupajärjestelmään, johtuu, että VL:n säännöksiä ei tältä osin voida soveltaa edes silloin, kun meri voisi pilaantua.

Samanaikaisesti mannermaajalustalain kanssa annettiin **L meren pilaamisen ehkäisemisestä** (MSuojL). Sen soveltamisala määräytyy sen mukaan, missä pilaantumisseuraus ilmenee tai voi ilmetä. Tämäkään laki ei tarkoita aluevesien pilaantumattomuuden takaamista: sehän tapahtuu edellä esitetyn mukaan VL 1: 19:n säännösten pohjalta. Tästä huolimatta laki koskee myös valtion rajojen sisäpuolella tapahtuvaa pilaavaa toimintaa. Lain tarkoituksena on suojella aavaa merta ja toisen valtion aluevesiä, siis oman valtion aluevesirajojen ulkopuolella olevia vesialueita. Suomen alueelta tulevaa pilaantumisvaikutusta vastaan. Pilaantumislähteinä tulevat kysymykseen Suomen alueella, maalla tai merellä, toimiva yritys sekä alus. Laki koskee myös Suomen alueella harjoitettavaa kaivos- tai muuta siihen verrattavaa toimintaa. Alus on kansallisuusperiaatteen mukaan Suomen oikeusjärjestyksen alainen silloinkin, kun se on kansainvälisillä vesillä, minkä vuoksi sen pilaavaa vaikutusta siellä voidaan rajoittaa valtionsisäisellä lainsäädännöllä (MSuojL 1 §).[21]

Kun kyseessä on Suomen alueella toimiva yritys tai laitos tahi suomalainen alus, laissa kielletään jätteen tai muun aineen päästäminen taikka sijoittaminen mereen, jos aluevesirajojen ulkopuolinen meri siitä haitallisesti pilaantuu. Pilaantumisvaikutus voi tällöin olla sekä välitön että sellainen, että aine tai muu vaikutus vasta levittyään aiheuttaa haitallisia seurauksia. Lakiin ei sisälly tällaisia toimenpiteitä koskevaa lupajärjestelmää. Riippuen siitä, ulottuuko pilaantumisseuraus myös oman maan aluevesille, luvan tarpeellisuus ja saantimahdollisuudet määräytyvät VL:n mukaan.

Laki sääntelee myös mannermaajalustan käytöstä johtuvaa pilaantumisvaaraa. Edellä todettiin, että VL:n säännöksiä ei tällöin noudateta aluevesirajojen ulkopuolella. MSuojL 1 §:ssä kielletään mannermaajalustan käyttäminen niin, että kansainvälinen merialue tai toisen valtion aluevedet haitallisesti pilaantuvat. Tämä merkitsee, että VN:n tulee tarvittaessa liittää mannermaajalustalain nojalla antamaansa käyttölupaan sellaiset ehdot, joilla aluevesien ulkopuolisten merialueiden pilaantumi-

[21] Ks. myös *KM 1975: 103* s. 56, etenkin Itämeren suojelusopimuksen osalta. Sopimus ei koske sopimuspuolten sisäisiä aluevesiä (1 art.), mutta sopimuksen tarkoitusperät tulee toteuttaa sielläkin, tosin valtion suvereenisuudesta luopumatta (4 art.).

nen estetään. Erityissäännökset koskevat radioaktiivisen aineen päästämistä mereen. Radioaktiiviset aineet on jaettu kahteen ryhmään. Näistä toinen, vaarallisempi ryhmä tarkoittaa käsittelemätöntä, säteilytettyä ydinpolttoainetta ja sen ydinhalkeamistuotteiden kemiallisen erottamisen ensimmäisessä vaiheessa syntynyttä radioaktiivista jäteainetta (2 §). Tämän ryhmän osalta on olemassa ehdoton kielto päästää niitä mereen, jolloin ei myöskään suoriteta jakoa aluevesien ja aavan meren kesken. Se, että merialueita ei ole tässä suhteessa asetettu eri asemaan, merkitsee nimenomaisesti, että sanottu ehdoton kielto koskee myös niitä aluevesiä, jotka ovat muuten VL:n pilaamiskiellon alaisia. Tosiasiassa VL:ssakin on samankaltainen kielto, joka lisäksi on ehdoton ja vaikutuksesta riippumaton (1: 23.1). Näin ollen mainitun ydinpolttoaineen ja siihen verrattavan radioaktiivisen jäteaineen päästäminen aluevesiin on aina kiellettyä. Muun radioaktiivisen aineen osalta on merien pilaamisen ehkäisemisestä annetun lain mukaan olemassa suhteellinen pilaamiskielto, joka on voimassa samoin koko merialueella, kun kyseessä on radioaktiivisia aineita käyttävä laitos.

Kielto on voimassa Suomen alueelta tai suomalaisesta aluksesta tapahtuvan päästämisen osalta, jos päästöstä voi olla haittaa tai vaaraa ihmisille, ympäristölle tai meren elollisille luonnonvaroille (MSuojL 3 §). Säiliöön pakattua tai kiinteätä radioaktiivista ainetta saa seuraukseen katsomatta sijoittaa vain yli kahden tuhannen metrin syvyyteen (3.2 §). Toimenpide on välttämättömästi luvanvarainen, luvan myöntää aluevesien osalta asianomainen VO, muulloin LSVO. Luvan myöntämisen suhteen sovelletaan samoja menettelyä koskevia säännöksiä.

Radioaktiivisen aineen sijoittamisen ja päästämisen osalta on lisäksi noudatettava erityislainsäädännön (AtomienergiaL, SäteilysuojausL) määräyksiä, joissa mm. on säädetty luvanhakuvelvollisuus radioaktiivisten aineiden valmistusta, myyntiä, hallussapitoa, kuljetusta ja käyttöä varten.

Kun tarkastellaan Suomen alueen ulkopuolella tapahtuvaa pilaavaa toimintaa suomalaisesta aluksesta eikä kyseessä ole rajavesistösopimusten piiriin kuuluva toimenpide, on siis noudatettava mainittua erikoislakia ja mahdollisia muita kansainvälisiä sopimuksia. Jälkimmäisiä ei tässä esityksessä voida tarkemmin käsitellä. Muun ohella MSuojL:n soveltamisesta oli kysymys m/t Enskerin tapauksessa vuonna 1975. Arsenikkiyhdisteet ovat myrkkyinä mm. IMCO:n suosittelemien kuljetus- ja käsittelymääräysten alaisia. Suomen myrkkylainsäädäntöä ei voitu soveltaa. Lääkintöhallitus piti epätodennäköisenä, että kyseinen arsenikkimäärä

voisi johtaa meriveden pilaantumiseen. Puheena olevan lain kannalta onkin todettavissa, että vain haitallista pilaantumista aiheuttavaa sijoitetta tai päästöä ei ole lupa laskea mereen.[22] Lain soveltaminen, mm. pilaamisrikoksesta rankaiseminen (6 § verrattuna VL 13: 1:een) riippuu siten siitä, voidaanko osoittaa aineen saattavan aiheuttaa meriympäristössä yksin tai muiden tekijöiden ohella pilaantumista. Rajavesistösopimuksista ks. s. 189 ss.

4. Pohjavesi

Pohjaveden pilaamiskielto on muiden vesien pilaamiskiellosta poikkeava sikäli, että se on periaatteessa ehdoton.[23] Siihen ei siis voida myöntää VL 10 luvun mukaista poikkeuslupaa (1: 22.1):

> »Älköön tämän luvun 19 §:ssä tarkoitettuja aineita pantako tai johdettako sellaiseen paikkaan, että toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi niiden johdosta käy terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä muuten voitaisiin käyttää, taikka että kysymyksessä oleva toimenpide pohjaveden laatua huonontamalla muuten loukkaa yleistä tai yksityistä etua.»

Lisäksi pilaamiskiellon muotoilukin näyttää 1: 19:n säännöksestä poikkeavalta sen vuoksi, että toimenpidettä ei kielletä käyttäen kriteerinä veden pilaantumista, vaan veden soveltumattomuutta käyttötarkoitukseensa. Näitä sanontoja voidaan kuitenkin 1: 19:n taustaa vasten pitää ainakin periaatteessa samansisältöisinä. Pilaantumistahan on VL:n mukaan juuri veden käyttöarvon vähentyminen. Tarkoitettu toimenpide käsittää myös ne sijoittamis- ja päästämistoimet, jotka saattavat johtaa vesistön pilaantumisesta aiheutuvaan pohjaveden laadun vaarantumi-

---

[22] Vuonna 1972 tehty, jätteiden ja muiden aineiden päästämistä koskeva Lontoon sopimus merkitsee meren pilaantumisen rajoittamista ja lupajärjestelmän luomista. Eräiden aineiden päästäminen on kokonaan kiellettyä, toisia varten tarvitaan erityislupa tai yleislupa.

[23] Aikaisemmassa lainsäädännössä ei ollut pohjavettä koskevia määräyksiä. Asia oli harkittavana mm. Hällforsin komiteassa, joka kuitenkin katsoi, ettei ollut aihetta ottaa pohjavesisäännöksiä vesioikeuslakiin, etenkin kun oikeussuhteiden tältä osin katsottiin kuuluvan pikemmin naapuruussuhdelainsäädännön piiriin, *KM 1939: 3* s. IV. Myöhemmässä vaiheessa kaavaillusta erityisestä pohjavesilaista luovuttiin niin ikään, *KM 1958: 97* s. 6.

seen. Vaikka lupaa pilaamiseen ei voida saada, kielto on voimassa vasta toiminnan täyttäessä mainitut kriteerit. Kieltorajaa voidaan myös yleismääräyksin muuttaa 1: 22.2:ssa tarkoitetuin edellytyksin.

Pohjaveden pilaamiskiellon varsinaisena sisältönä on toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden suojaaminen, jolloin on otettava huomioon sekä todellinen käyttö että mahdolliset muut käyttömuodot. Toimenpide on kielletty silloin, kun pohjavesi ei enää soveltuisi käyttöönsä. Tätä seikkaa taas on arvosteltava lähtien siitä, voiko toimenpide ajan mittaan saattaa pohjaveden terveydelle vaaralliseksi tai käyttöönsä soveltumattomaksi.[24] Todennäköisyysasteella ei siten ole merkitystä, vaan käyttötarkoitusten vaarantumismahdollisuuskin saattaa kiellon voimaan. Kun laissa ei käytetä sanaa »pilaantuminen», vaan ilmaisua »tämän luvun 19 §:ssä tarkoitettuja aineita», täytynee katsoa, että kysymys on tekijöistä, jotka yleensä vesiympäristössä saattavat aiheuttaa haitallista veden ominaisuuksien muuttumista (vrt. 1: 19.2).

Pohjaveden pilaamiskiellon toisena vaikutuksena on yleensäkin pohjaveden laadullisen huonontamisen estäminen omalla tai toisen kiinteistöllä, kun siitä voi olla seurauksena yleisen tai toisen yksityisen edun loukkaus. Yksityinen etu on kyseessä etenkin silloin, kun toisella on oikeus joko maanomistajana tai VL 9 luvun nojalla käyttää hyväkseen pohjavesivaroja.

> Pohjaveden pilaannuttua autokorjaamotoiminnan aiheuttamista öljyvalumista VO määräsi hakemuksesta yrittäjän toimittamaan kaivon omistajalle ruokatalousvettä ja velvoitti hänet estämään öljyjen ja öljypitoisten aineiden pääsemisen maaperään: **KHO 31. 1. 1974 t. 447,** ei muutosta.

Pohjavesiesiintymään on alueen omistajalla tai haltijalla vain vallintaoikeus, joten yleinen etu ja VL:n rajoitukset määräävät omistajan vapaan käyttövallan ahtaat puitteet (1: 8.1). Se, että pilaamiskielto palvelee myös yleistä etua, merkitsee kiellon tehokkuuden lisäämistä, koska silloin ei ole tarpeen osoittaa yksityisten vedenkäyttäjien kärsivän 1: 22.1:ssä tarkoitettua haittaa. Yleisestä edusta on kysymys mm. silloin, kun jonkin alueen pohjavesivarat on vesihuoltosuunnittelussa varattu käyttöön tai kun on odotettavissa hyväksikäytön lisääntymistä. Periaat-

[24] *Eronen* Vesiasiat s. 71. Samoin *Laurila* VT 4/1975 s. 22 ss.

teessa siis pohjavesivarojen säilyttäminen on jo itsessään yleisen edun mukaista ja niiden laadullista huonontamista saatetaan pitää yleisen edun vastaisena ainakin silloin, kun vaikutus ulottuu yhtä tai kahta kiinteistöä ulommaksi. Ratkaisevana ei kuitenkaan ole alueellinen ulottuvuus, vaan edun tärkeys.

Kuten vesistön pilaamiskielto pohjavedenkin pilaamiskielto koskee vain veden ulkopuolisesta lähteestä tulevaa haittaa muun vaikutustavan jäädessä kiellon ulkopuolelle: **KKO:n** ratkaisussa on katsottu, ettei pohjaveden suojakerroksen ohentamisesta johtuva pohjaveden laadullinen huonontuminen ole pilaantumista 1: 22.1:n mukaan.[25] Toisenlainen kanta ilmenee ratkaisusta **KHO 17. 9. 1975 t. 3515.** Siinä kp oli aikoinaan saanut luvan pohjavedenottamoiden rakentamiseen ja pohjaveden ottoon ja hakemus suoja-alueiden määräämiseksi oli VO:n käsittelyssä. Haetuilla suoja-alueilla oli otettu soraa pohjaveden pintaan ja sen alapuolelle asti. KHO katsoi (virka-apuasia), että soranotosta aiheutui sellaisia muutoksia pohjaveden laadussa ja virtaussuhteissa, että ko. pohjavesiesiintymän hyväksikäyttö olennaisesti huonontui ja vedensaanti vaikeutui. Soranotto tapahtui siten, kun siihen ei ollut saatu VO:n lupaa, vastoin 1: 18.1:n säännöstä. Ratkaisu vastaa *Erosen* käsitystä pohjaveden muuttamiskiellon sisällöstä.[26] Tulkinta vaikuttaa lainmukaiselta sen vuoksi, että pohjavesien osalta ei muuten olisi käytettävissä keinoja veden laadun huonontuessa muusta kuin 1: 22.1:ssä tarkoitetusta syystä (vrt. pintavesien osalta 1: 15).

---

[25] Sora-aineksen ottoa pohjaveden alapuolelta koskeva ratkaisu **KKO 1974 II 65:** pohjaveden ottoon luvan saanut Ruskon k oli velvoitettu suorittamaan korvausta soranoton rajoittamisesta. Valituksessaan k vaati korvauksen poistamista, koska tarkoitettu soranotto saattoi huonontaa pohjaveden laatua ja se niin ollen oli VL:n mukaan kiellettyä. KKO:n mielestä toimenpidettä ei ollut pidettävä pohjaveden pilaamisena eikä selvityksen mukaan muullakaan perusteella laissa kiellettynä toimenpiteenä. — Kielto ottaa soraa olisi saattanut johtua myös VL 1: 18:stä, josta nyt ei siis katsottu olleen kysymys. Ratkaisun taloudellisista vaikutuksista ja tarpeesta aikaansaada vapaaseen soranottoon nähden jonkinlainen raja ks. *Laurila* VT 4/1975 s. 20 ss. ja *Saukko* Suomen Kunnat 6/1975 s. 322 ss. Ratkaisun kritiikkiä esittää myös *Kantanen* KHO:n ym. neuvottelupäivät 1975 s. 24. Siitä, että itse maanoton haitallisuutta siihen liittyvien päästöjen rinnalla on pohjavesivarojen kannalta liioiteltu ks. *Mälkki* VT 3/1970 s. 12.

[26] *Eronen* Vesiasiat s. 74. Ks. myös 1: 18:n ja 22:n yhteisnormista *Laurila* Suomen Kunnat 18/1974 s. 1206.

C. VESIEN PILAAMISKIELLON KONKRETISOINNISTA

1. Lähtökohta

Vesien pilaamiskiellon rakenteen selvittämisellä pyritään saamaan tietoa adressaatteja ja viranomaisia koskevien käyttäytymisnormien sisällöstä. Kiellon tarkoituksena on ohjata yhteiskunnan ja sen jäsenten käyttäytymistä primaaristi yleisluonteisten määräysten avulla, joiden adressaattipiiri on laaja ja tehokkuus vähäinen. Normien yksilöllistäminen tapahtuu toisaalta suorittamalla adressaattien ryhmitystä, toisaalta antamalla yksilöllisiä, esimerkiksi yritys- tai vesialuekohtaisia määräyksiä. Kiellon toteuttamista tarkoittavien periaatteiden yksilöinti eli yleisluonteisen kieltonormin konkretisointi osoittaa, miten sen todellisuudessa on tarkoitus vaikuttaa. Mitä vähäisempi kieltonormin oma informaatiokyky on, sitä todennäköisempää on, että kielto toteutetaan asettamalla alemmalla tasolla informaatioltaan täsmällisempiä normeja. On makuasia, nimitetäänkö informaatioltaan köyhää kieltonormia blankonormiksi vai periaatteen ilmaukseksi, sillä soveltamiskelpoista käyttäytymisohjetta ei saada, mikäli normin sisällöllä ei ole täsmällisempää merkitystä kuin vesien pilaaminen tai pilaantuminen.[27]

Eräissä merkitystapauksissa laissa itsessään saatetaan lausua, mikä käsitteen sisältö on tai määrätä, miten se tulee täsmentää, jolloin on välittömästi saatavissa tietoa käsitteen sisällöstä. Tätä voidaan kutsua välittömäksi konkretisoinniksi, koska ei ole kilpailevia tai eritasoisia normiauktoriteetteja. Menettelytapa soveltuu vain silloin, kun tyhjentävästi voidaan määritellä pilaantumisen aste tai toiminnan luonne. Toisissa tapauksissa taas lausutaan, missä järjestyksessä käsitteestä annetaan tietoa, ilman että se voisi johtua kieltonormin muotoilusta itsestään: kyseessä on välillinen konkretisointi. Sellainen tulee kysymykseen, kun lainsäätäjä käyttää muotoilua, joka edellyttää kiellon ulottuvuuden toteamista erikseen tai ainakin harkintaa kiellon tarkoittamiin vaikutuksiin nähden. Eroavuus konkretisoinnin muotojen välillä johtunee lainsäätäjän kelpoisuudesta tai halusta itse määrätä asettamansa abstraktisen pilaamiskiel-

[27] Vrt. esim. YksityismetsäL 1.1:ssä olevaa periaatetta, ettei metsää saa hävittää.

lon sisällöstä ja sen toteuttamistavoista: välillisessä konkretisoinnissa puuttuu kelpoisuus [28] tai tahto [29].

Konkretisoinnin delegointi on varsinaisessa mielessä mahdollista aina välittömässä konkretisointitapauksessa, välillisessä vain, jos lainsäätäjällä tai muulla viranomaisella on kelpoisuus määrätä asiasta yksityiskohtaisesti. Eräässä mielessä saatetaan puhua oikeusnormin asettamisvallan delegointivelvollisuudesta silloin, kun delegointi johtuu jo oikeusjärjestyksestä (oikeus vain yleismääräysten antamiseen). Välillinen konkretisointioikeus merkitsee siten tietyn, yleensä ylimmän lainsäädäntöviranomaisen kannalta joko velvollisuutta pidättyä konkretisoinnista tai tarkoituksellista pidättymistä siitä. Muiden normiauktoriteettien kannalta se merkitsee konkretisointivaltuuksien saamista: viranomaisena tulee kysymykseen paitsi muu lainsäädäntöelin myös oikeus- tai hallintoviranomainen. Välittömässäkin konkretisoinnissa näillä on yleensä päätösvaltaa, mutta ne eivät ole ratkaisuissaan itsenäisiä, vaan sidottuja lainsäätäjän asettamiin sekä aineellisiin että muodollisiin menettely- ja tulkintamääräyksiin.

Vesien pilaamiskiellon merkityksen selventämiseksi tarkastellaan sitä seuraavassa **muodollisen konkretisointioikeuden** eli **konkretisointivaltuuden** kannalta ja **aineellisen konkretisointioikeuden** kannalta. Kummankin näkökohdan tarkastelun yhteistuloksena vasta saadaan kiellon ulottuvuuden osoittava informaatio.

2. Suomen konkretisointijärjestelmä

2.1. Konkretisointivaltuus

Konkretisointivaltuuden määrää oikeusjärjestys. Kuten jo mainittiin, pilaamiskiellon yksilöimätöntä ilmaisemista laissa tai ohjelmanjulistuksessa ei ole pidettävä riittävänä normittamaan käyttäytymistä, vaan rat-

[28] Esimerkiksi saattaa liittovaltion lainsäätäjältä puuttua mahdollisuus yksityiskohtaiseen sääntelyyn sen kuuluessa osavaltiolle: näin oli laita Sveitsin aikaisemmassa lainsäädäntövaiheessa.

[29] Vrt. *Westerlund* Miljöskyddslagstiftning s. 49. Tekijä kutsuu muodolliseksi lainsäätämiseksi lainsäätäjän poliittisia toimia poliittisen päätöksentekijän asenteen määräämiseksi. Aineellisesta toimenpiteestä on kysymys, kun lainsäätäjä itse määrää poliittisen päätöksen perusteet ja suuntaviivat.

kaisevaa on, miten sen konkretisointi on järjestetty: tällä tarkoitetaan sekä yleis- että yksilönormien antamista.[30] Lainsäätäjälle kuuluvat välittömän konkretisoinnin ollessa kyseessä täydelliset valtuudet. Suomessa lainsäätäjää sitovat perustuslain säännökset sikäli, että konkretisoinnin saattaessa loukata niissä turvattuja oikeuksia, on tarpeen kvalifioitu menettely myös vesioikeudellisia normeja asetettaessa, mutta kysymys ei tällöin ole valtuuksien rajoittamisesta, vaan ainoastaan menettelytavasta. Suomessa oikeusjärjestyksen on katsottava edustavan puhtaasti välittömän konkretisoinnin muotoa, jossa hierarkian kaikki pilaamiskieltoa täsmentävät normit johtuvat samasta norminantajatasosta. Vesioikeuksilla on rajoitettu valta määrätä pilaamiskiellon sisällöstä. Muilla viranomaisilla ei sitä ole. Valtiosopimuksista johtuvista täsmennyksistä ja poikkeuksista ks. kuitenkin s. 189 ss.

2.2. Aineellinen konkretisointioikeus

Oikeusnormien hierarkiasta puhutaan ainakin kahdessa mielessä. Toisessa on kysymys oikeusjärjestyksen oikeusnormien johdettavuudesta perusnormista sekä niiden keskinäisestä »loogisesta» ristiriidattomuudesta, yksseydestä.[31] Toisessa merkityksessä on kysymys pelkästään oikeuslauseiden oikeusjärjestyksenmukaisesta keskinäisestä suhteesta siinä mielessä, että ne on lakiteknisesti suhteutettu ja alistettu toisiinsa.[32] Lähdettäessä toteuttamaan lainsäädäntöteitse mitä hyvänsä kieltoperiaatetta tai käyttäytymisohjelmaa se pyritään tulkitsemalla sovittamaan hierarkia-ajattelun vaatimuksiin. Kielteisessä tapauksessa oikeusnormit voivat olla ristiriitaisia tai vaikkapa väärän viranomaisen antamia.

Oikeusnormin muodollinen johdettavuus ylemmästä saattaa olla selviö, mutta sisällölliseltä kannalta johdettavuus on pakostakin näennäinen silloin, kun konkretisoinnin perusteita ei voida tai ei ole mielekästä säätää tarkoin lailla. Siten selväkin lakitasoinen kieltonormisto voi käytännössä muodostua niin vivahderikkaaksi, että on kyseenalaista, voiko enää olla puhetta pelkästään konkretisoinnista. Tällöin ei tietenkään tarkoiteta niitä tilanteita, jolloin itse konkretisoimistoimi on delegoitu perusteitaan

30 Yleis- ja yksilönormeista vesioikeudessa ks. *Pietilä* Vesioikeus s. 37.

31 *Kelsen* s. 230.

32 Periaatteen loukkaus on olemassa esimerkiksi silloin, kun hallinnollisella päätöksellä ratkaistaan asia, josta on säädettävä lailla.

myöten. Tällainen tilanne näyttäisi olevan kyseessä sovellettaessa VL 1: 21:n säännöstä.[33] Sen sijaan harkintavallan delegoinnista ei voida katsoa olevan kysymys vesien pilaamiskiellon (1: 19—20,22) yhteydessä, koska lainsäätäjän on katsottava tarkoittaneen, ettei lupaviranomainen pilaavaa toimintaa salliessaan liiaksi estä pilaamiskiellon toteuttamista, vaan että se on harkinnassaan sidottu. Tästä on seurauksena, että VL 10: 24:ssä tarkoitettuja luvanmyöntämisedellytyksiä on tulkittava suppeasti.[34]

Suomen oikeudessa vesien pilaamiskiellon konkretisoinnin tuloksena syntyvät vesioikeudelliset normit muotoutuvat sekä oikeus- että hallintoviranomaisten päätösvallan tuloksena. Milloin vapaata vesien käyttöoikeutta ei ole, laissa määritetään kriteeriksi haitallinen vesien pilaaminen, joka edellyttää VO:n lupaa. Ensimmäisessä konkretisointivaiheessa määrätään pilaantumisen sisältö: tämän tekee VO hakijan tai valvontaviranomaisen aloitteesta. Hakijalla on määrätapauksissa ennakkoilmoitusvelvollisuus (VSuojA): sen täyttämiseen liittyen valvontaviranomainen (VH) lausuu, miten vesien pilaantumisen ollessa odotettavissa on meneteltävä. Ratkaisu tapahtuu ns. toimistokäsittelynä, jolloin mahdollisten vahingonkärsijöiden kuuleminen ei tule kysymykseen. Suomen oikeudessa ei tätä nykyä tunneta mahdollisuutta saada vain luvantarve tutkituksi muissa kuin ennakkoilmoitustapauksissa.[35]

Muodollisesti katsoen siis vesiviranomaisen päätöksenteko on välittömästi palautettavissa lakitason pilaamiskieltoon, johon perustuu luvanvaraisuus. Tämä on tarpeen osittain senkin vuoksi, että konkretisoinnin yhteydessä on taattava yksityisten ja yleisten etujen asema. Mutta tästä johtuen myös lainsäätäjä joutuu pilaamiskiellon toteuttamista delegoidessaan (kunnille ja vesiviranomaisille) valvomaan, ettei normittamistapa vaarana oikeusturvaa. Maa- ja vesialueen omistajien käyttöpiirin kaventaminen, kun ei puututa luovutuskompetenssiin, hyväksytään yhä yleisemmin yhteiskunnan yhteisten etujen nimessä, mutta se saattaa muo-

[33] Tästä tarkemmin s. 123 ss.

[34] Esim. *HE 64/1959 vp* s. 20, missä lausutaan mm.: »Tällainen helpotus tai lupa ei kuitenkaan saisi sisältää oikeutta, joka liian pitkälle menevällä tavalla turmelisi vesistön ja estäisi sen käyttämistä muihin hyödyllisiin tarkoituksiin. Sovellettaessa säännöstä luvan myöntämisestä on yleensä lähdettävä siitä, että milloin vesistöä pilaavien aineiden siihen päästäminen kohtuullisiksi katsottavin kustannuksin on estettävissä, ei helpotusta ole myönnettävä.»

[35] Ruotsin MiK 11 §:n mukaan voi yrittäjä saada velvollisuuksiensa täyttämiseksi neuvoja valtion luonnonhoitovirastolta tai lääninhallitukselta.

dostua pakkolunastuksen kaltaiseksi. Itsehallintoyhdyskuntien vesiä koskevat päätökset riippuvat delegoinnista eikä sillä tasolla, esimerkiksi kaavoituksessa, voida tehdä pilaamiskiellon sisältöä muuttavia ratkaisuja.

Ei voida välttyä siltä, että käytännössä käsiteltäessä lupahakemusta pilaavaa toimintaa varten joudutaan ottamaan kantaa kysymyksiin, joiden ratkaisua lupamenettelyssä ei nimenomaisesti ole laissa edellytetty. Jossakin tilanteessa saatetaan esimerkiksi esittää uusi vesienkäyttösuunnitelma, johon lupaviranomainen haluaa perustaa ratkaisunsa aikaisemmasta käytännöstä poiketen ja mahdollisesti muihin vesien käyttäjien oikeuksiin vaikuttaen. Sen, että lupaviranomainen antaa tietynsisältöisiä lupaehtoja, ei tällaisissa eikä muissakaan tapauksissa ole katsottava »johtuvan» viranomaiselle delegoidusta vallasta myöntää poikkeuksia pilaamiskiellosta, vaan lupamenettelyn luonteesta yleensä. VO:lla on nimittäin valta määräedellytyksin antaa tietynlaisia yleiseltä kannalta tarpeellisia käyttäytymisnormeja luvanhakijan yritystä varten. Pilaamiskielto ei siten normatiiviselta kannalta katsoen johdu niinkään materiaalisten normien deduktiivis-hierarkkisesta suhteesta, vaan lainsäätäjän ilmaiseman kiellon sisältö päinvastoin määräytyy vasta sen mukaan, miten vesiviranomaiset kompetenssinsa puitteissa tekevät vesiä koskevia ratkaisuja. On luonnollista, että siitä riippumatta, miten teoreettisesti tulkitaan pilaantumisen käsitettä 1: 19:n kannalta, luvanhakija ennakoi menestymismahdollisuutensa kulloinkin tehtyjen ratkaisujen pohjalta. Koska kuitenkin lainsäätäjän tarkoitus määrää ratkaisujen sisällön, voidaan Suomen järjestelmän osalta todeta, ettei lupaviranomaisilla ole mahdollisuutta muodollisesti aikaansaada muita käyttäytymismalleja kuin VL:n nojalla syntyvästä pilaamiskielto-ohjelmasta nimenomaan johtuu. Ohjelma toteutuu kuitenkin vesiä koskevin vesiviranomaisten ratkaisuin, vaikka suhdetta muuhun päätöksentekoon ei aina ole erityisesti järjestetty.

On huomattava, että sanottu ei koske yksinomaan lupaviranomaista, siis VO:ta ja vltk:a muutoksenhakuasteineen, vaan myös vesihallintoorganisaatiota ja osittain yleisiä tuomioistuimiakin. Järjestelmä on sikäli erikoinen, että vesien pilaamiskielto toteutuu tavalla, joka ei vastaa perinteisen vallan kolmijaon oppia.[36]

Suomen lainsäädännössä ei edellytetä asetusteitse määrättävän, mitä vesien pilaamiskielto yksittäistapauksissa tarkoittaa (vrt. 1: 23). Tämän

[36] Tarkemmin *Uotila* LM 1965 s. 231 ja *Ellilä* LM 1966 s. 461.

kanssa on sopusoinnussa, että lakia muuttamatta ei voida määrätä luvanhakuvelvollisuutta toiminnan laadun, vaan ainoastaan sen seurauksen mukaan, mutta luvanhakuvelvollisuutta merkitsevän kynnyksen muuttaminen ei silloinkaan ole yleisesti mahdollista de lege lata. Pilaamiskiellon ainoaksi täsmennyskeinoksi näyttää muodostuvan lupaviranomaisen kasuaalinen päätösvalta, johon ei voida puuttua ilman delegointia antamalla asetuksin ankarampia määräyksiä kuin 1: 19 edellyttää.

Vaikka »täytäntöönpanoasetuksia», jotka merkitsisivät pilaamiskiellon muuttamista, ei siis voidakaan antaa itse kiellon, toisin kuin valvontaa palvelevan ennakkoilmoitusvelvollisuuden osalta,[37] lainsäätäjä on kuitenkin delegoinut VO:lle mahdollisuuden antaa pilaamiskiellon säännönmukaisesta muotoilusta poikkeavia määräyksiä. Tästä on säännös 1: 21.1:ssä, johon perustuen VO siis voi antaa 1: 19:ssä tarkoitettua ankarampia tai, määräedellytysten vallitessa, lievempiä määräyksiä.[38] Vastaavasti 1: 22.2 koskee pohjavesiä. Vaikka lainsäätäjä on tarkoittanut delegoinnin käyttökelpoiseksi keinoksi toteuttaa vesiensuojelua alueellisesti,[39] käytännössä syntyneet vaikeudet ovat johtaneet siihen, että VL 1: 21.1 on jäänyt lähes kuolleeksi kirjaimeksi. Tätä kirjoitettaessa ollaan tosin tietoisia delegoinnin merkityksestä ja lainkohdan soveltamisen voitaneen katsoa olevan edelleen ainakin teoreettisesti mahdollista.[40] Aineellisia soveltamisedellytyksiä tarkastellaan toisaalla (s. 127 ss.). Pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta on todettavissa, että VL:ssa on aukkoja vesistöjä tervehdyttävien hankkeiden osalta.

3. Yleissuunnittelusta

Vesilainsäädännössä ei tunneta pilaamiskiellon ja siitä poikkeamista tarkoittavien yleismääräysten ohella muuta mahdollisuutta antaa yleisesti velvoittavia vesiensuojelullisia normeja, vaikka asia oli esillä VL:ia laadittaessa. Muutosta tässä suhteessa on kaavailtu vesistöjä varten annettavin yleissuunnitelmin, joilla järjestettäisiin vesistön tai sen osan

---

37 Eroavuus johtuu osaltaan 1: 23.2:sta.

38 Vastaavasti 1: 22.2 pohjaveden osalta, tästä myös s. 132.

39 *HE 64/1959 vp* s. 6.

40 Lähinnä epävirallisella pohjalta on tiettävästi sekä vesiensuojelun että vedenhankinnan suunnittelun piirissä esiintynyt tätä tarkoittavia valmisteluja.

käyttömuodot sekä hakijoita (käyttäjiä) että lupaviranomaista sitovalla tavalla.

Vesien tilaa rasittavien toimenpiteiden säätelyssä suunnittelulla on yhä lisääntyvä merkitys. Suunnittelu tapahtuu aluesuunnittelijan, vesiviranomaisen tai vesien käyttäjän aloitteesta. Viranomaistoimet tähtäävät yleensä myös aktiivisin toimenpitein tapahtuvaan vesien moninaiskäytön järjestämiseen, kun taas vesien käyttäjän valta rajoittuu pääsääntöisesti hänen yritykseensä.[41] Jotta tavoite olisi saavutettavissa, viranomaisen suunnitelmin tulee voida antaa yleisiä käyttäytymisnormeja. VL:ssa ei ole määrätty vesistöllisten suunnitelmien asemaa eikä myöskään annettu säännöksiä niiden laatimisesta ja vahvistamisesta yleisesti sitovalla tavalla. Tähän mennessä valvontaviranomaiset ja vesiensuojeluyhdistykset ovat kuitenkin tahoillaan laatineet aluekohtaisia suunnitelmia VH:n kokonaissuunnittelun kattaessa vähitellen koko maan. Mutta ne eivät sido lupaviranomaisia eivätkä luvanhakijoita, vaikka niitä on pyritty noudattamaan nimenomaan sen vuoksi, että vesihallinnon merkitys itse lupaprosessissa yleisen edun valvojana on huomattava. Puuttumatta vesien käytön kokonaissuunnittelun tarpeellisuuteen ja sen edellyttämiin hallinnollisiin ja käytännöllisiin järjestämismahdollisuuksiin on todettavissa, että toisaalta yksittäisten ratkaisujen tekeminen ympäristöoikeuden eri lohkoilla edellyttää jonkinlaisten vesiä koskevien periaatteellisten suuntaviivojen olemassaoloa, toisaalta suunnittelun lakisääteistämiseen liittyy oikeudellisia vaikeuksia.[42] Suomen osalta on eri

[41] *KM 1972: B 134* s. 3, ks. myös *Sipilä* ym. s. 131.

[42] Eri maissa esiintyy vesien käytön kokonaissuunnittelua. Ruotsissa on määräävänä yleinen valtakunnansuunnittelu siten, että viranomaiset ovat velvollisia ottamaan huomioon sen määräykset maan ja vesien käytön osalta, tarkemmin hallituksen yleiskirje (SFS 1973: 15), ks. myös *Westerlund* Miljöfarlig verksamhet s. 295 ss. Suunnitelmalla ei kuitenkaan ole BL:n kaavoille ominaisia oikeusvaikutuksia, mutta hallitus on periaatteessa sitoutunut noudattamaan valtiopäivien hyväksymiä suuntaviivoja, *Westerlund* mt. s. 296. Ruotsin lain kannalta on tärkeätä, että eniten ympäristöä vaarantavat yritykset ja laitokset ovat velvollisia nakkkimaan BL 136 a §:n mukaisen sijoitusluvan (ks. myös jälj. s. 302 ss.). — Neuvostoliitossa suunnittelu on keskitetty vesien osalta eri viranomaisille käytön muotoja vastaavasti, *Fox* s. 66. Nykyisin vesistösuunnitelma rakentuu vesirekisterin, vesitaloudellisen tasapainon ja etekin moninaiskäytön ohjemääräysten (shemy kompleksnogo ispol'zovanija i ohrany vod) varaan, *Kolbasov* Vodnoje zakonodatel'stvo v SSSR s. 141. Vuonna 1960 annettiin ensimmäisen kerran ministerineuvoston ohjemääräykset sisältävä päätös. — Saksan Liittotasavallassa laki-

yhteyksissä tutkittu mahdollisuuksia aikaansaada vesien käyttäjiä ja viranomaisiakin velvoittava vesien käytön kokonaissuunnittelu. Ratkaisua on etsitty sekä 1: 21.1:n ja 1:22.2:n säännöksiä kehittelemällä [43] että myös liittämällä käyttö muun aluesuunnittelun yhteyteen.[44] Pilaamiskiellon konkretisoinnin kannalta katsoen kumpikin ratkaisumalli edellyttää nimenomaista lainsäännöstä, jos suunnitelma johtaisi 1: 19—20:n tai 10: 24:n säännösten sisällölliseen tiukentamiseen.

VO:lla on eräissä tapauksissa, kuten Saimaan, Kymijoen ja Kokemäenjoen alueella, ollut käytettävissään yleissuunnitelma. Kun se mainitaan luvassa ja myös lupaehdot sovitetaan sen mukaisiksi, kyseessä on tosiasiallinen, joskaan ei muodollinen soveltaminen.[45] On selvää, että

---

sääteinen vesiensuunnittelu (wasserwirtschaftliche Rahmenpläne, WHG 36 §) merkitsee, että kukin osavaltio on velvollinen laatimaan suunnitelman liiton hyväksymien suuntaviivojen perusteella. Suunnitelmien kaavaluonteesta ja suhteesta muuhun aluesuunnitteluun ks. esim. *Gieseke—Wiedemann* s. 506 ss. — Saksan Demokraattisessa Tasvallassa noudatetaan kokonaisvaltaisen valtiojohtoisen suunnittelun periaatetta (LKG 2 §, WG 3 §), jonka toteuttamisjärjestys on lakisääteistetty (WG 4 §: ylintä johtovaltaa vesien osalta käyttää valtion suunnittelukomissio). Ympäristölle haitallisten yritysten sijoittumista määrää investoinnin avulla tapahtuva ohjaus (ks. s. 216). — Viidentenä esimerkkinä voidaan mainita Ranskan järjestelmä, jossa hydrologisesti määrättyä aluetta varten perustettu allaselin vastaa vesitalouden kokonaisvaltaisesta järjestämisestä. Taloudellisina yksikköinä elimet perivät vesien käyttäjiltä joko kulutuksen tai kuormituksen mukaan määräytyviä maksuja ja avustavat vesiensuojelutoimenpiteiden suorittamisessa. Elinten yhdyssiteenä on ympäristöasianministeriöön liittyvä pysyvä sihteeristö. Järjestelmä on riippumaton muusta aluessuunnittelusta. Aihepiiristä ks. tarkemmin *Crach* passim.

[43] Ks. esim. *Eronen* InsKo 21—67, XXII. Merkitykselliseksi tekijäksi oikeudelliselta kannalta muodostuu se, pyritäänkö vesien käytön kokonaissuunnittelusta tekemään sitova ohje vai ei. Jälkimmäisessä tapauksessa eli kun kysymys vesistöjen ja pohjaveden tutkimus- ja suunnittelutoiminnasta, »joka pyrkii vesiolojen ja vesistä saatavien etuuksien selvittämiseen ja niiden tarpeesta laadittavien arvioiden avulla tekemään johtopäätöksiä mahdollisuudesta nyt ja tulevaisuudessa tyydyttää nuo tarpeet sekä osoittamaan ne toimenpiteet, joihin olisi ryhdyttävä, jotta sanotut tarpeet voitaisiin saada yhteiskunnan kehityksen kannalta suotuisalla tavalla nyt ja tulevaisuudessa tyydytetyiksi» — niin silloin oikeudelliset ongelmat lienevät suhteellisen vähäisiä, mt. s. 5 s. Sellaista suunnittelua suorittaa VH VHL:n nojalla, *Haverinen* s. 46 ss.

[44] VL:n tarkistamiskomitean ehdotuksesta ja suunnitteluun liittyvästä vahvistusmenettelystä ks. 1972: B 134 s. 4 ss.

[45] Tästä tarkemmin *Hinkka* KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969 s., 37 ss.

monikäyttövesistöissä, joita varten viime aikoina myös on laadittu kalanhoitosuunnitelmia,[46] toimitusmiehet ja vahingonkärsijät sekä aluesuunnittelijat vetoavat ratkaisuissaan ja vaatimuksissaan kokonaisvaltaisesti laadittuun selvitykseen. Omalta osaltaan vesiensuojelumaksujen periminen edistää suunnittelua.[47]

Kokonaissuunnittelualueita on 19. Käytännössä yleissuunnitelmat laaditaan kiinteässä yhteistyössä mm. vesiensuojeluyhdistysten ja seutukaavaliittojen kanssa. Useimmissa tapauksissa suunnitelmat ovat valmistuneet lähes samanaikaisesti seutukaavaliittojen laatimien runkokaavojen kanssa, joissa on otettu huomioon yleissuunnitelmissa tehdyt ehdotukset, *Ettala* KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969 s. 35 s. ja *Talvitie — Paananen* s. 133 ss.

46 *Ettala* mt s. 35

47 Suunnittelun tavoitteista ja valmistuvien suunnitelmien mukauttamisesta uusiin tarpeisiin ks. *Hooli* s. 3 ss.

V LUKU

A. PILAAMISKIELLON TOTEUTTAMISTAVOISTA

1. Yleistä

Vesiensuojelulauseketta ja sen osana olevaa pilaamiskieltoa on edellä selvitelty tarkastelemalla käsitteestä itsestään johtuvia yleisluonteisia rajanvetotapoja. Eri asia on osoittaa, miten pilaamiskielto vaikuttaa, toisin sanoen, miten sitä käytetään ja mihin sillä pyritään. Tämän tutkiminen ei varsinaisesti edellytä käsitteellistä analyysia, jos nimittäin ajatellaan, että oikeudelliset ilmiöt ovat itsessään havittavissa ja arvioitavissa. Tietty yhteys käsitteen ja sen tarkoittaman sosiaalisen vaikutuksen kesken kuitenkin on, joskin vaikutussuunta nyt on käsitteen tarkoittamasta alasta käsitteeseen päin eikä juuri ollenkaan päinvastoin. Vesihallintoviranomaisten tai eräissä maissa myös vesistöyhteisöjen ohjelma nimittäin lopulta määrää, miten pilaamiskielto toimii eikä kiellosta itsestään ole johdettavissa yleispäteviä tavoitteita eikä yksityiskohtaisia normeja. Korostettaessa lainsäätäjän ja tutkijan tehtävän epäkiitollisuutta vesioikeudellisia säännöksiä annettaessa ja käsiteltäessä[1] vaikeus tuskin johtuu kohteen erikoislaadusta, vaan pikemmin siitä, että käyttäytymistavoitteille ei pystytä antamaan tarkkaa sisältöä, joskin päämääränä voi olla vaikkapa »zero pollution». On tyydyttävä määrittämään »laillisuusperusteet» ja jätettävä täsmentäminen lainkäyttäjälle.

Pilaamiskielto tarkoittaa yleisnormina periaatteessa kaikkia (tai tiettyä ryhmää) koskevaa toimintaohjetta. Pilaamiskiellon toteuttamista palvelevat kuitenkin myös yksityiskohtaisemmat lainsäännökset, jotka abstraktisti säätelevät tunnusmerkistöltään täsmällisiä vesien käyttömuotoja tai sellaista toimintaa, joka vain välillisesti saattaa vaikuttaa vesistöön. Tähän näkökohtaan perustuen voidaan tarkastella niitä edel-

---

[1] *Haataja* Vesioikeus I s. 21.

lytyksiä, joiden vallitessa saadaan päästää tietynlaisia jätevesiä ja aineita vesistöön, toisia taas ei. Oman ryhmänsä muodostavat ne säännökset, jotka määrittävät, miten päästämistä saa tapahtua yleiseen viemäriin ja miten vastuu pilaantumistilanteessa tai vahingon sattuessa jakautuu. Vesien käytön muotojen mukainen tarkastelu suoritetaan seuraavassa käyttäen kriteerinä toisaalta jäteveden tai siihen rinnastettavan muun aineen päästämistä vesialueelle, toisaalta sen johtamista viemärissä. Kolmannen ryhmän muodostavat muut toiminnot tai teot, joista voi aiheutua pilaamiskiellon loukkaus. Tämänkaltaista jaottelua edellyttävät useimmat lainsäädännöt, koska niiden nimenomaisen sääntelyn kohteena on toisaalta asumusjätevesien, toisaalta teollisuusjätevesien päästäminen. Ryhmitystä täydentävät ne muiden järjestelmien säännökset, joiden sisältänä on viranomaisvalvonnan mahdollistaminen ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen perusteella.

Vesiensuojelua varten voidaan antaa yleiskieltoa täsmentäviä käyttöjärjestyksiä tai suunnitelmia, jotka yleensä ovat alueellisesti rajoitettuja. Näihin verrattavissa ovat eräissä Keski- ja Länsi-Euroopan maissa toimivien erityisten lakisääteisten yhteisöjen piirialueelleen antamat järjestyssäännöt. Vaikutukseltaan yleisiä käyttäytymisnormeja tarkastellaan seuraavassa sen suhteen, miten ne synnyttävät vesien käyttäjille oikeuksia ja velvoitteita. Merkitystä saattaa kyseisen normituksen kannalta olla myös sillä, johtuuko käyttäjän asema lakiin vai hallinnolliseen toimeen perustuvasta määräyksestä. Oikeusvaikutukset ovat erilaisia myös toisaalta yleisnormituksen ja toisaalta yksilöllisen käyttäytymisnormin ollessa kyseessä. Mahdollista pilaantumista aiheuttavaan vesien käyttöön voi syntyä oikeus kolmella perusteella: (vesialueen tai lähikiinteistön) omistus- tai hallintaoikeuden,[2] yleiskäyttöoikeuden ja viranomaisluvan nojalla. Julkiset yhteisöt eivät VL:n kannalta ole erikoisasemassa. Viemärilaitosten luvantarve määräytyy kaavoitusasteesta riippumatta pilaamiskiellon mukaan. Osoituksena vesiensuojelun kannalta merkityksellisen pilaantumattomuuden vaalimispyrkimyksistä on nykyaikaisissa asutus- ja teollisuusyhteisöissä pidettävä välillisesti vaikuttavaa poikkeuslupajärjestelmää: pilaavaan toimintaan saatetaan antaa lupa, mutta haitta pyritään torjumaan tai rajoittamaan lupaehdoissa määritet-

2 Omistajan suostumukseen perustuvaa toimintaa ei ole syytä erottaa omaksi ryhmäkseen, koska pilaamisraja määräytyy omistajan oikeusaseman ja sitä täydentävästi sopimuksen mukaan. Näillä taas on, kuten on osoitettu, vain vähäistä vaikutusta yleiseen pilaamiskieltoon.

tävällä tavalla tai erikseen vesiviranomaisten myötävaikutuksella. Kunkin maan viranomaisjärjestelmä vesien pilaantumista koskevissa asioissa on itsessään usein monihaarainen ja nonimutkainenkin synnyttäen velvoitteita joko vesien käyttäjälle (hakijalle) tai vesistöetuja valvoille viranomaisille. Lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja voidaan niin haluttaessa luonnehtia talouspoliittista ajattelutapaa kuvastaviksi sen vuoksi, että vesien suhteellisen puhtauden toteuttaminen on sekä teollisuuden että yhteiskunnan kannalta taloudellinen kysymys. Osittain tästä johtunee lain mahdollistama ja käytännölle tunnusomainen »tarkoituksenmukaisuusajattelu». Lienee toisaalta myös tapauksia, joissa vesien puhtauden todellista arvoa yleisen edun kannalta ei sittenkään ole vielä oivallettu eikä tästä johtuen haluta tehdä »epärealistisia» uhrauksia. Lainsäädäntö itsessään on tuskin missään ns. kehittyneessä maassa sellainen, ettei se mahdollistaisi vesiympäristökeskeistä ajattelua.[3]

Suomessa lainsäätäjä on määritellyt pilaantumisen ja pilaamiskiellon siten, että lainkäyttäjien tulee olla määritykseen sidottuja. Ne pilaamiskiellosta tehtävät poikkeukset, jotka johtuvat sanonnasta »mikäli jäljempänä olevista säännöksistä ei muuta johdu» (poikkeamislauseke, 1: 19.1), perustuvat laissa määrättyihin edellytyksiin. Tällainen lausuma ei vielä osoita, millaisista edellytyksistä on kysymys tai mihin poikkeamislausekkeella pyritään. Seuraavassa tarkastellaan eräitä poikkeamia pilaamiskieltonormista.

2. Aluekohtaiset yleiskiellot

2.1. Rakenne

Tarkasteltaessa kysymystä lainsäätäjän kannalta havaitaan, että aluekohtaisten järjestelyjen tavoitteena on ollut lakitekninen taloudellisuus: erityistilanteiden säätely on kokonaisjärjestelyn puitteissa mielekästä jättää yleisesti hahmoteltujen edellytysten varaan. Pilaamiskiellon toteutuminen tarkoitetuissa erityistilanteissa riippuu siis siitä, miten lainsäätäjän määräämiä edellytyksiä tulkitaan. Tilanne on toinen kuin

[3] Ruotsin oloja tarkastellessaan *Westerlund* osoittaa ansiokkaasti, joskin hieman poleemisesti, tarpeettoman joustavien normien ympäristöpoliittisen merkityksettömyyden, Miljöskyddslagstiftning s. 12 ss.

luvanmyöntämisedellytyksiä harkittaessa, koska alueellisten poikkeuksellisten yleiskieltojen tarkoittamissa tilanteissa on kysymys itse pilaamiskiellon muuttamisesta (lieventämisestä tai tiukentamisesta). Tämä puolestaan merkitsee sitä, että luvanhakuvelvollisuuden kriteerit muuttuvat toisiksi kuin vesien pilaamiskielto 1:19:n mukaan edellyttäisi: luvanhakuvelvollisuuden sisältö ja sen laiminlyönnin vaikutus ei sen sijaan muutu. Poikkeamiset koskevat nähtävästi vain vesistöjä (1:21.1) tai pohjavettä (1:22.2), eivät sitä vastoin pieniä vesiä.[4] Merialueiden osalta soveltaminen saattanee myös tulla kysymykseen.

Poikkeamislauseke (1:21.1 ja 1:22.2) ei merkitse pilaantumisen määrityksen, vaan ainoastaan toimenpiteen haitallisuuden arvioinnin muuttamista: poikkeamisen merkitessä lievennystä tietty toiminta saattaa, vaikka se tapahtuisikin laillisesti ilman viranomaislupaa, olla vaikutukseltaan pilaamista.[5] Poikkeamislauseke antaa siten mahdollisuuden aikaansaada laillisella tavalla ja ilman lupaa muutoin pilaantumiseksi katsottavan muutoksen. Kyseessä on yleisnormi, joka on yhtä lailla voimassa kaikkien hyväksi suomatta kenellekään erityisoikeutta lausekkeessa tarkoitettua laajempaa likaavaan toimintaan. Lievennyksen vaikutukset ovat siten kahdenlaiset: 1) helpotus luvanhakuvelvollisuudesta ja 2) se, että asianomaisia likaajia ei voida velvoittaa ryhtymään lievennyksen merkitsemiin puhdistustoimiin.

2.2. VL 1:21.1:ssä tarkoitettu pilaamiskiellon lievennys

Lainkohdan tarkoituksena oli alunperin vesien suojelun järjestäminen laajahkon alueen puitteissa, mutta säännös ei ole osoittautunut tässä suhteessa soveltamiskelpoiseksi.[6] Tilalle kaavaillun yleissuunnitelmajärjestelmän osalta taas ei ole nimenomaisesti ehdotettu säädettäväksi, että pilaamiskiellosta voitaisiin myöntää yleisnormein lieventäviä määräyksiä. Jää kuitenkin käytännöstä riippuvaksi, mikäli uudistus aikanaan astuu

---

4 Ks. *HE 64/1959 vp* s. 15: »Ehdotukseen on otettu säännökset tällaisten määräysten antamisesta sekä vesistöjen että pohjaveden osalta.» Tosin resipienttiperiaatteesta johtuu, että vaikka lakia tältä osin tulkitaan suppeasti, pienet vedet kuuluvat yleismääräysten piiriin siltä osin kuin niistä siirtyy vaikutuksia vesistöön.

5 Termin empiirisessä, joskaan ei ehkä juridisessa merkityksessä; vrt. edellä s. 99 ss.

6 *KM 1972:B 134* s. 5.

voimaan, mikä tulee olemaan pilaamiskiellon (ja muidenkin yleiskieltojen) suhde yleissuunnitteluun.

Lakimääräisen pilaamiskiellon lievennyksen sisältönä on, kun pilaantumista ei muulloin saa aiheuttaa ilman VO:n lupaa, että tietynlaisiin hankkeisiin ei tarvita VO:n lupaa. Lainkohdan edellyttämiä 1:19:ssä tarkoitettua lievempiä määräyksiä voidaan 1:21.1:n nojalla antaa kuitenkin vain, »jos vesistön käytön järjestelyyn laajemman alueen puitteissa liittyvät yleiset edut sitä edellyttävät ja yksityiset edut voidaan asianmukaisin järjestelyin riittävässä määrin turvata». Lainkohdan jälkimmäisestä lauseesta ilmenee,[7] että annettavin yleismääräyksin on tarkoitus alentaa luvanhakuvelvollisuutta osoittavaa kynnystä. Johtuen siitä, että 1:19:ssä tarkoitetuille eduille näin järjestyisi säännönmukaista heikompi suoja — saadaan aiheuttaa ilman lupaa tietynlaista pilaantumista — täytynee katsoa, että haettavan luvan edellytyksiä harkittaessa on otettava huomioon muuttunut luvantarvekynnys. Ei nimittäin ole mahdollista määrätä 10:24:n nojalla velvoitteita siltä osin kuin toimenpiteen vaikutukset ovat sallittuja ilman lupaa (vrt. 1:21.1 in fine ja 10:24.1).

Mitä lievempien määräysten antamisedellytyksiin tulee, on välistä katsottu, että yleisnormin tulee perustua vesien käyttösuunnitelmaan, esimerkiksi yleissuunnitelmaan, mutta riittävänä on nähtävästi pidettävä sellaisen aineiston esittämistä, jonka nojalla VO voi harkita edellytysten olemassaoloa.[8] Jos VO:n päätöksenteon perustana on vesiviranomaisen hyväksymä suunnitelma, se voinee olla joko viranomaisen itsensä laatima tai teollisuusyrityksen alueenkäyttösuunnitelma tai kunnan jäteveden johtamissuunnitelma. Perustana olevien selvitysten tulee kuitenkin olla sellaisia, että niiden pohjalta on todellisia edellytyksiä järjestää kyseisen alueen yleiset ja yksityiset edut turvaava vesien käyttö. Hakijan täytynee esittää tätä koskeva suunnitelma.

Jossain määrin epäselvää on, mikä viranomainen voi tulla kysymykseen hakijana. Lainkohta on syntynyt silloin, kun nykyinen vesihallintojärjestelmä ei vielä ollut voimassa.[9] Kun alueen käytön suunnit-

---

7 *Hinkka* KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969 s. 37 s.

8 *Hinkan* mielestä harkinta edellyttää juuri tietynlaisen yleissuunnitelman olemassaoloa, mt. s. 37.

9 VL 1:21:een lisättiin 2 momentti lailla 453/63. Kummassakin momentissa puhutaan mm. viranomaisesta yleensä (1 momentti: asianomainen viranomainen). Ottaen huomioon, että silloinkin, kun vesihallintouudistuksen seurauksena eräisiin VL:n lainkohtia täsmennettiin niin, että viranomaisella tarkoitetaan VH:ta,

telua esiintyy eri ministeriöiden johdolla, ei tunnu mahdolliselta pitää yksinomaan yleistä valvontaviranomaista eikä edes muitakaan VL:n valvontaan osallistuvia viranomaisia kelvollisina aloitteentekijöinä.

Säännöksen alueellisen ulottuvuuden kannalta lienee katsottava, että määräyksiä ei ole annettava vesienkäytöllisesti suppealle alueelle, vaan eiten, että tarkoitetut järjestelyt kohdistuvat vesistöihin. Tarkoituksena on ilmeisesti lakia säädettäessä ollut se, että vaihtoehtoisten vesistöjen tai näiden osien ollessa kyseessä yksi niistä voitaisiin »uhrata», jotta toinen olisi säilytettävissä tehokkaassa alueen erityistarpeita palvelevassa käytössä. VO:n harkintaa rajoittava seikka on se, että vain lainkohdassa tarkoitettujen yleisten etujen vaatiessa tulee suostua lievempien määräysten antamiseen. Kyseinen edellytys on tietenkin suhteellinen, mutta yleistä etua palvelevat, etenkin asutukselliset näkökohdat tai työllisyysseikat voisivat soveltamistilanteessa olla tyypillisiä kysymykseen tulevia syitä, koska kaavoittaja joutuu tekemään kauaskantoisia vesistöpäätöksiä. Lakia laadittaessa ei liene tarkoitettu viranomaispiirin ulottamista koskemaan kaavoitusviranomaisia, mutta kun kaavassa jokin alue varataan kunnan tai valtion erityistarkoituksiin ja kaavamääräykseen sisältyy vesien käytön suunnitelma, voitaisiin ehkä hakea lievempiä määräyksiä vesistöjen käytön järjestelyyn laajemman alueen puitteissa, mikäli muut edellytykset ovat olemassa.[10]

Edellytyksenä on vihdoin sekin, että yksityiset edut voidaan asianmukaisin järjestelyin riittävässä määrin turvata. Tämän on todennäköisesti ajateltu voivan tapahtua juuri tekemällä mainitunlaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Järjestelyt voivat johtua hakemuksen perustana olevasta suunnitelmasta. Mahdollisuus käyttää vesistöä entisiin tarkoituksiin tulisi sen vuoksi viran puolesta järjestää, milloin siihen on edellytyksiä. Veden ja vesistömaiseman ominaisuuksiin sekä laatuun nähden

---

muutosta ei tehty kaikissa tapauksissa: supistavaan tulkintaan viranomaispiiriin nähden ei aina ole syytä. Merkitystä on kuitenkin annettava 1:21:n momenttien erolle. »Asianomainen viranomainen» on vesien käytön järjestämistä ajatellen eri asia kuin »viranomainen», joka voi saada luvan panna 2 momentissa tarkoitettuja aineita vesistöön, etenkin kun tuollainen lupa voidaan antaa muillekin kuin viranomaiselle.

10 Jos valtiolla tai kunnalla esimerkiksi on oikeus lunastaa sen tarkoituksiin varattu alue — seutukaavan osalta ks. RakL 27.2 § — voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että niillä määrätapauksissa olisi myös mahdollisuus hakea VO:lta pilaamiskieltoa lievempiä määräyksiä.

lievemmät määräykset saattavat johtaa sietämisvelvollisuuden tosiasialliseen kasvuun. Tämä on otettava huomioon niin suunnitelmaa laadittaessa kuin määräyksiä annettaessa. Sanottu johtanee siihen, että hakemukseen ei tulisi suostua, elleivät viranomaisen suunnitelmat ole riittäviä säilyttämään yksityisten etujen asemaa suunnilleen samanarvoisena, kuin se olisi 1: 19:n nojalla. Mitä korvausvelvollisuuteen lievempien määräysten yhteydessä tulee, täytynee lähteä siitä, että kun VL:n mukainen korvausvastuu edellyttää erityistä sitä koskevaa säännöstä ja yleensä myös yrityslupaa, määräysten hakijalle ei voisi syntyä korvausvelvollisuutta. Haitta tai vahinko ei ilmene määräysten merkitsemän käytön rajoituksena, vaan toisen käyttömuodon, esimerkiksi vedensaannin vaikeutumisena. Korvattavaa vahinkoa ei nähtävästi ole ajateltu syntyvän ainakaan silloin, kun edellytetyt turvaavat järjestelyt ovat »riittäviä». Koska VL:n korvaussäännökset eivät sovellu, on ehkä ajateltavissa, että sovitaan turvaavan toimenpiteen sijasta korvauksesta. Joka tapauksessa hakijan vastuu käsittää vain luvantarvekynnyksen muuttamisesta johtuvan haitan, kun taas pilaajan osalta korvausvelvollisuus määräytyy nytkin 10: 24.3:n säännöstä tulkitsemalla.

2.3. Vesistön pilaamiskieltoa ankarammat yleismääräykset

Vesiensuojelulliselta kannalta on viime aikoina pohdittu pilaamiskieltoa ankarampien määräysten (1: 21.1) käyttämistä.[11] Säännöksen käyttötilanteita lienevät etenkin puhtaat vesialueet. Ruotsin ympäristönsuojelulaissa (MiL 8 §) on S-VL:sta periytynyt säännös, jonka mukaan hallitus voi tietyllä alueella kieltää jätevesien ym. päästämisen, kun sillä on merkitystä luonnonhoidollisten tai muiden yleisten etujen vuoksi. Periaatteessa määräys ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa jo oleville yrityksille ja laitoksille. Suomen lain kannalta VO voi, milloin tärkeät syyt vaativat, asianomaisen viranomaisen hakemuksesta antaa vesistöä tai sen osaa varten vesistön pilaamiskiellon tarkoittamaa ankarampia määräyksiä. Muita edellytyksiä ei ole säädetty. Tärkeänä syynä 1: 21:n soveltamisen kannalta ei nähtävästi voida pitää yleistä tarvetta sinänsä (vrt. 2: 6.2), vaan ainoastaan sellaisia päämääriä, jotka palvelevat vesien-

11 Esim. *Hiltusen, Hinkan* ja *Mustosen* puheenvuorot KHO:n ym. neuvottelupäivillä 24.—25. 11. 1969, ks. myös *KM 1972: B: 134* s. 5, missä ehdotetaan uutta järjestelyä.

suojelua. Tällainen johtopäätös voidaan tehdä niiden lainvalmistelutöiden sanamuodon perusteella, jotka tosin hyvin suppeasti selvittävät sääntelyn taustaa (KM 1958: 97, HE 64/1959 vp, vrt. myös vesilakivaliokunnan mietintö n:o 1, missä »tärkeinä syinä» 2 momentin lisäyksen yhteydessä pidettiin juuri vesiensuojelullisia näkökohtia, s. 3).[12]

---

[12] Seuraavassa tapauksessa on annettu ankarammat määräykset: **LSVO 15. 2. 1969 n:o 11.** MtH oli 18. 7. 1963 päivätyllä, VO:lle osoitetulla hakemuksellaan pyytänyt Eurajoen vesistössä olevan Pyhäjärven (Tl.) ja sen vesistön puhtauden säilyttämistä koskevien, VL 1: 21.1:ssä tarkoitettujen ja 1: 19:ssä säädettyä ankarampien määräysten antamista. Hakemuksessa selvitettiin perusteet, mm. virkistyskäyttö ja käyttöveden tarve sekä puhtautta vaarantavat tekijät. Ranta-alueet kuuluivat pääasiassa yksityisille maanomistajille. Kalatalousneuvojan lausunnosta ilmeni, että kyseessä oli eräs kalarikkaimmista järvialtaista. Asia määrättiin kt:een. Käsittelyn aikana TVH oli VN:n määräyksestä ryhtynyt laatimaan vedenhankinnan yleissuunnitelmaa Etelä- ja Lounais-Suomea varten. Selvitykseensä liittyen TVH pyysi MtH:ta ryhtymään kiireellisiin toimenpiteisiin Pyhäjärven suojaamiseksi muiden kuin välttämättömien jätevesien johtamiselta. Toimitusmiehet katsoivat lausunnossaan, että 1: 21.1:ssä tarkoitetut edellytykset olivat olemassa ja ettei kenellekään aiheutunut ankarammista määräyksistä korvattavaa vahinkoa. VO vahvisti seuraavat määräykset:

»1) Pyhäjärveä ja sen vesistöaluetta koskevat ankarammat määräykset edellyttävät järven puhtauden säilyttämistä ja niitä on sovellettava koskemaan sekä nykyistä että tulevaa jäteveden johtamista.

Ankarampien määräysten antamisen johdosta ei kenellekään makseta korvauksia.

2) Älköön kukaan ilman vesioikeuden lupaa ryhtykö toimenpiteeseen, joka vaarantaa Pyhäjärven veden puhtauden säilyttämistä. Tällaiseksi toimenpiteeksi katsotaan lian, jätteen, nesteen, kaasun, puunkuoren tai muun aineen päästäminen vesistöön Pyhäjärven valuma-alueella niin, että tästä joko välittömästi tai sen jatkuessa aiheutuu vesistön madaltumista, veden laadun muuttumista, vahinkoa kalakannalle, ympäristön viihtyisyyden vähenemistä, vaaraa terveydelle tai muu niihin verrattava yksityisen tai yleisen edun loukkaus.

3) Mikäli jätevesi johdetaan Pyhäjärveen tai se joutuu kulkemaan enintään yhden kilometrin avouomassa ennen Pyhäjärveen laskemista taikka, jos viemärin laskukohta sijaitsee Santaveräjän ja Yläneen välisellä maantiellä olevan Yläneenjoen yli johtavan sillan ja Pyhäjärven välisellä osalla, on jätevettä johtavien siitä ilmoitettava sillä tavoin kuin jäljempänä lähemmin määrätään.

4) Kaikkien niiden, jotka johtavat tai tulevat johtamaan yksityistalouksista tai muualta tulevaa jätevettä edellä 3) lupaehdossa tarkoitetulla alueella ja tavalla mainittuun vesistöön, sen osaan taikka vesiuomaan, on annettava jäteveden johtamisesta ilmoitus asianomaisen kunnan vesilautakunnalle sillä tavoin kuin vesilautakunta lähemmin määrää.»

Määräysten ankarammuus 1: 19:n ja 1: 20:n säännökseen verraten ilmenee

Muodollisessa suhteessa on määrättävä VO:n toimivallan laajuus. On katsottavissa, että ankarammat määräykset eivät voi koskea sellaisia toimenpiteitä, joita pilaamiskielto ei säätele. Niinpä yleiskäyttöä tai jäteveden ojaan johtamista samoin kuin erityisalueita (kaivospiiri, liikennealueet ym.) koskevasta lainsäädännöstä johtuvat oikeudet eivät muuten kuin kiellettyjen vaikutusten suhteen voine olla ankarampien määräysten säätelyn kohteena. Kun 1: 21 on nähtävä 1: 19:ssa määritellyn luvantarvekynnyksen muuttamisena, sen ulottaminen vaikuttamaan vesistöpuolta etäämmäksi on tuskin myöskään mahdollista. Näin ollen voitaisiin puuttua torjunta- ja muiden haitta-aineiden käytön rajoittamiseen siltä osin kuin ne vaikuttavat vesialueella tai sen ympäristössä (vrt. 1: 19.2), mutta ei sen sijaan niiden käyttöön yleensä.

Lievempiä ja ankarampia määräyksiä koskeva säännös on suhteessa yleisiin hallinnollisiin määräyksiin erikoissäännös. Lainkohta sisältää erityisen toimivaltasäännöksen sikäli, että muu viranomainen kuin VO ei voi antaa määräystä, joka voisi merkitä puuttumista puheena olevien määräysten antamiskompetenssiin. Tosin materiaaliset säännökset kattavat joissakin tapauksissa saman alan. Osiltaan tämä johtuu terveydenhoito- ja vesiensuojelusäännösten päällekkäisyydestä silloin, kun eri viranomaiset katsovat olevan aihetta oman tehtäväpiirinsä vuoksi puuttua johonkin haittatekijään:

> **KHO 1969 A II 125:** Pyhtään thltk oli THL 82 §:n nojalla kieltänyt Huutjärvessä kaikenlaisen pyykinpesun ja -huuhdonnan sekä autojen pesun 20 metrin levyisellä ranta-alueella ja päättänyt THA 97 §:n nojalla valvoa, että näin suojatun rantavyöhykkeen ulkopuolella ei laskettu likavesiä järveen. LO: lopputulos pysytettiin. KHO: koska thltk:n ja LO:n toimivaltaan ei ole kuulunut, kun otetaan huomioon VL 1: 21:n säännökset verrattuna saman lain 1: 19:ään, ottaa käsiteltäväksi valituksenalaista asiaa ja antaa po. kieltoa, KHO harkitsi oikeaksi kumota ja poistaa thltk:n ja LO:n päätökset.

Kyseinen ratkaisu perustui siis muodollisille seikoille. Kun kuitenkin tltk:lla THL 82 §:n mukaan on oikeus antaa määräyksiä, jotka ovat vält-

---

2) kohdasta: pilaantumis-käsitteen merkityksettömyys kvalifikaationa ja siitä johtuen luvantarvekynnystä osoittavien määreiden puuttuminen, 3) kohdan tiukennettu ilmoitusvelvollisuus. Merkittävää on myös vaarantaa-sanan käyttö, joskaan tästä ei johtune asiallisesti uutta (vrt. edellä s. 57). Ankarampia määräyksiä on valmisteltu jo pitkälle myös Längelmävettä varten.

»Tärkeästä syystä» ks. myös *Hiltunen* mt. s. 85 ss., missä katsotaan, ettei esim. kalanviljelylaitosta varten voida saada ankarampia määräyksiä.

tämättömiä terveydenvaaran tai ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamiseksi, näyttää olevan kysymys päällekkäisestä normituksesta. Harkittaessa toimivallan rajoja lienee lähdettävä siitä, estyykö toisen viranomaisen, hierarkkisesti mahdollisesti ylemmäntasoinen norminantovalta. Selostetussa tapauksessa ei voida katsoa VO:n estyneen käyttämästä sille 1: 21.1:n nojalla kuuluvaa oikeutta hakemuksesta antaa ankarampia määräyksiä. Vastaavasti on arvioitava tltk:n THA 103 §:n nojalla annettavia pysyväismääräyksiä.[13] Kun kysymys ei ole sen harkitsemisesta, saadaanko vesistöön päästää pilaantumista aiheuttavia tekijöitä, vaan vain siitä, että annetaan terveydellisistä syistä alueen käyttöä koskevia määräyksiä, jotka myös ovat omiaan vähentämään kuormitusta, ei voitane katsoa tltk:n ylittäneen toimivaltansa puuttumalla VL:n soveltamiseen. Ratkaisevaksi muodostuu kulloinkin se, mahtuuko sääntely terveydenhoitolainsäädännön määräysten tarkoituksen piiriin. Esimerkkinä päällekkäisnormituksesta voidaan mainita myös myrkkyjen ja torjunta-aineiden vaikutusten rajoittaminen.[14] Ankarampien määräysten osalta ei ole olemassa tarkkoja perusteita. Selvänä voidaan pitää, että ratkaisevana ovat yleisen edun piiriin kuuluvat veden käyttömuotojen järjestämistä koskevat tarpeet. Valvontaviranomainen (MtH) valmisteli aikoinaan luetteloa vesistöistä, joita varten harkittiin haettavaksi ankarampia määräyksiä lähinnä yleissuunnitelmien pohjalta.[15] Myös Säkylän Pyhäjärven tapaus perustui vedenhankintasuunnitelmaan.

Tärkeinä syinä voidaan ilmeisesti pitää myös luonnonsuojelullisia ja tieteellisiä tarkoitusperiä. Sekä kansainvälisen Project Aqua -suunnitelman että siihen liittyvien alueellisten projektien käsittämiin vesistöihin kuuluu huomattava osa Suomen suojelunarvoisista vesistöistä, jotka osittain ovat rajavesistöjä. Tässä suhteessa on selvää käyttöyhteyttä ankarampien määräysten ja Ruotsin MiL 8 §:n kesken (s. 199). Samoin voidaan SNTL:n Perusteiden 30 artiklan mukaan julistaa vesistökohteita, joilla

13 Näistä ks. myös *Sundström* s. 244.

14 MtM rajoitti aikoinaan eräiden kloorattuja hiilivetyjä sisältävien torjunta-aineiden myyntiä ja käyttöä mm. niiden luonnon ravintoketjuille aiheuttaman haitan vuoksi, *Markkula* s. 108. MMM antaa myös vesakontorjunta-aineiden levittämistä koskevia määräyksiä. Vesistöihin nähden on tällöin mm. määrätty erityinen suoja-alue. Näin on menetelty myös torjunta-aineiden lentolevitystoimikunnan mietinnössä, *KM 1974: 105* s. 19. Ks. myös A Torjunta-aineA:n muuttamisesta 17. 6. 1976/548. MMM:n vesakontorjunta-aineiden levittämistä koskeva ps 1. 7. 1976/597 sisältää määräykset levityssuunnitelmista ja vesien suojelemisesta niiden avulla.

15 *Mustonen* s. 76.

on erityistä tieteellistä tai sivistyksellistä arvoa, rauhoitusalueiksi ja luovuttaa järjestöille erityistarkoituksen toteuttamista varten. Menettely perustuu tällöin luonnonsuojelulainsäädäntöön.

Ankarammilla määräyksillä saattaa olla pilaantumista ennaltaehkäisevä vaikutus, kun esimerkiksi kielletään jätevesien laskeminen vesistöön kokonaan tai joltakin osin. Estettä ei ole sille, että määräykset annettaisiin suhteellisen myöhäisessä vaiheessa eli kun asutuksesta ja siihen verrattavasta toiminnasta aiheutuu kokonaisvaikutuksena pilaantumista. Tällöinhän saattaa olla niin, ettei kukaan kuormittajista ole välttämättömästi aiheuttamassa pilaantumista eli seuraus olisi suunnilleen sama kuormituksen puuttuessakin. Haja- eli diffuusiokuormituksen tärkein tekijä on maatalous.[16] Ankarampia määräyksiä voidaan siten ajatella annettavan myös vesien kunnostamisen mahdollistamiseksi.

Kuvatulta pohjalta on ymmärrettävää, että VL:n tarkistamiskomitea ehdotti ankarampien määräysten antamista sen kaavailemaan yleissuunnitteluun liittyen (ehd. 1: 33).[17] Kun määräysten tarpeellisuus lain tarkoituksen ja käytännön suunnitelmienkin kannalta perustuu vesien käyttömuotojen järjestelyyn ja kun tärkeä syy tarkoittaa juuri tuollaisen järjestelyn aktuaalista tarvetta, määräykset kytkeytyvätkin läheisesti viranomaisten suunnittelutoimintaan. Määräykset muistuttaisivat käyttörajoitusten kannalta rakentamiskaavoja, mutta mikäli määräyksiä annettaisiin vain päästämistoimenpiteiden rajoittamiseksi (luvanhakuvelvollisuuden laajentamiseksi), ei voitane edellyttää rajoitusten muodostuvan vesialueiden käyttäjille kohtuuttomiksi. Mikäli kuitenkin katsotaan voitavan määrätä, että lupaakaan ei saada myöntää tai että haitan vähäisyyden arvioiminen olennaisesti muuttuu, pitäisi harkita korvausvelvollisuuden säätämistä (vrt. RakL 27.1—2 §). Sanottu ei koske rajoitusta sinänsä, vaan sitä tilannetta, että hakija joutuu muita huomattavasti epäedullisempaan asemaan.

---

[16] On osoitettu, että toisaalta sen kuormitus vastaa viemäröityjen jätevesien vaikutusta, mutta toisaalta eri kuormittajien osuuksia ei voida eritellä. *Kyröläinen* s. 663 ss.

[17] VL 1: 21.1 esitettiin kumottavaksi. Ehdotetussa 1: 33:ssa säädettäisiin, että VN voisi tärkeiden syiden vaatiessa »huomioon ottaen kysymyksessä olevalle alueelle laaditun vesien käytön yleissuunnitelman, antaa maa- ja vesialueen käyttöä rajoittavia määräyksiä, jotka pohjaveden tai vesistön laadun taikka vesistön tilan säilyttämiseksi tai parantamiseksi ovat tarpeen edellyttäen, että yleiset ja yksityiset edut voidaan asianmukaisin järjestelyin riittävässä määrin turvata.» Ks. myös *Eronen* InsKo 21—67 s. 8 ss.

2.4. Pohjaveden pilaamiskieltoa lievemmät määräykset

Vaikka pohjaveden pilaamiskielto on sikäli ehdoton, ettei pohjavettä pilaavaan toimenpiteeseen tai toimintaan anneta VO:n poikkeuslupaa, voidaan pilaamiskiellon sisältöä lieventää aluekohtaisin yleismääräyksin (1: 22.2). Edellytykset ovat samat kuin vesistön ollessa kyseessä. Toisaalta tulee siis olla olemassa tärkeitä syitä ja yleisten etujen edellyttää määräysten antamista, toisaalta on yksityiset edut riittävässä määrin voitava turvata. Kun luvanhakuvelvollisuutta ei voida hallinnollisessa järjestyksessä asettaa, lievemmät määräykset merkitsevät yksittäisten, pilaantumista ehkä aiheuttavien toimenpiteiden suorittamismahdollisuutta. Kysymykseen tulevat lähinnä vedenhankinnan kannalta merkityksettömät teollisuusalueet, joilla ei ole kohtuullisin kustannuksin mahdollista estää päästöjen joutumista maaperään. Kun viranomaisen on tehtävä määräysten saamista tarkoittava hakemus, tulisi perusteena tällöinkin olla vesinen käyttösuunnitelma, joka osoittaa, miten pohjavesivaroihin kohdistuva menetys toisaalla ehkä hyvitetään. Lievemmät määräykset eivät kuitenkaan voi perustaa oikeutta pilata toisen pohjavettä.

3. Vesistöllisesti tarpeellinen aineiden päästäminen veteen

Erityisenä poikkeuksena yleisestä pilaamiskieltojärjestelmästä on pidettävä myös VL 1: 21.2:ssa (L 453/63) tarkoitettua oikeutta panna vesistöön aineita tai suorittaa muita toimenpiteitä vesistön tilan tai veden käyttöominaisuuksien parantamiseksi taikka vesistön tutkimiseksi.[18] Kyseinen aineiden päästäminen vesistöön eroaa 1: 19:ssä tarkoitetuista tapauksista usein siinä, että päästö ei tapahdu haitta-aineista vapautumista, vaan niiden aikaansaamaa vaikutusta varten. Oikeus perustuu lupaan, jota voi VO:lta hakea viranomainen tai vedenkäyttöyritys. Vesistöön kohdistuva ja jossain suhteessa haitallinen vaikutus luvallistetaan siinä tapauksessa, että toimenpide on muussa suhteessa vesiensuojelullisesti tärkeä tai jos se tapahtuu vesistön tutkimiseksi. Tavallisimmin tulevat kysymykseen erilaiset väriaineet ja leväkasvustojen hävittämisessä käytettävät aineet, mutta myös vesistöön kohdistuva muu toimenpide voidaan sallia 1: 21.2:n nojalla.

---

18 Lisäyksestä ks. *HE 112/1962 vp* s. 4, perusteluna oli tarpeellisuus vesiensuojelun kannalta. Ks. myös *Vesilakivaliokunnan miet. n:o* 1 s. 3.

Lupamenettely ei eroa muusta hakemusasian käsittelyjärjestyksestä. Kuitenkin voidaan kyseinen luvan tarkoittama toimenpide suorittaa jo ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ja ilman eri sitä tarkoittavaa määräystä (vrt. 2: 26). Luvan sisältämän oikeuden laajuuteen nähden on säädetty, että toimenpide saadaan suorittaa myös toisen vesialueella. Tältä osin siis kyse on käyttöoikeuden myöntämisestä.[18a] Mikäli pilaamiskiellon osoittama luvantarvekynnys säätelisi toimenpiteen sallittavuuden toisen alueella, on johdonmukaista, että se olisi otettava huomioon myös toimenpidettä omalla alueella suoritettaessa. Jos lähdetään siitä, että 1: 21.2:ssa tarkoitettu hakija muutenkin saa suorittaa toimenpiteen alueellaan ilman lupaa, pilaamiskielto ei voi tulla harkittavaksi käyttöoikeutta myönnettäessä. Toisaalta on luonnollista, että kemikalioita ja muita aineita ei vastoin omistajan suostumusta saada panna toisen alueelle. Selvää on sekin, että aineet hyödyllisestä vaikutuksestaan riippumatta voivat aiheuttaa objektiivisesti arvioiden pilaantumista, esimerkiksi kalakannan vaikkapa vain tilapäisen häviämisen.

Säännöksen sijainnista yleisten luvanhakuvelvollisuutta koskevien lainkohtien yhteydessä voitaneen päätellä, että kyseessä on haitta, johon nähden on olemassa samankaltainen sietämisvelvollisuus kuin ns. lievempiä määräyksiä (1: 21.1) annettaessa. Mikäli lakiteknisistä seikoista on lupa johtaa normin tulkintaa, voidaan myös todeta, että vesilakivaliokunnan mietinnössä (n:o 1/1960 vp) puheena oleva säännös lisättiin suoraan 1: 21.1:n ainoan momentin jatkoksi (= L 264/61). Tästä seuraisi, että kysymys on lievempiin ja ankarampiin määräyksiin sikäli rinnastettavasta tapauksesta, että pilaamiskiellon mukaista lupaa ei tärkeiden syiden ollessa olemassa tarvittaisi. Lainkohta olisi silloin luettavissa niin, että lupa tarpeellisten aineiden päästämiseen tai muuhun toimenpiteeseen ryhtymiseen »toisenkin» (eli myös omalla) vesialueella merkitsisi tarkoitettujen hakijoiden osalta luvantarvekynnyksen muuttamista.[18b] Kun

[18a] Näin myös *Suomela* Vesipäivät 1974 s. 45.

[18b] Kun tulevan 1: 21.2:n (entinen 1: 21 in fine) muuttamista ehdotettiin hallituksen esityksessä (HE 112/1962 vp), viranomaisen lisäämistä hakijaksi perusteltiin vesiensuojelullisin syin. Kun siinä yhteydessä ei puututtu lainkohdan alkuosaan, on katsottavissa, että nykyisissä 1 ja 2 momenteissa esiintyvät sanonnat »asianomainen viranomainen» ja »viranomainen» ovat samansisältöisiä. Ks. myös *Suomela* mt. s. 46, missä todetaan, että kysymykseen tulee vain valtion viranomainen. *Vrt. KM 1963: 98*, jossa 9: 19.1:n (in fine) osalta lausutaan viranomaisella tarkoitettavan lähinnä yleistä valvontaviranomaista.

VL:n korvausvelvollisuus kytkeytyy luvantarpeeseen (11: 1) ja tällöinkin vain erityisen velvollisuuden asettavan säännöksen nojalla, luvantarvekynnyksen muuttuminen vaikuttaa välittömästi alueen haltijan ja muiden korvauksettomaan sietämisvelvollisuuteen. Jos 1: 21.2:n tapausta pidetään pilaamiskiellon osoittamaan luvantarvekynnykseen rinnastettavana sietämisrajana, ei luvanhaltijalla ole korvausvelvollisuutta siltä osin, kuin kyseessä on aineiden päästämisestä tai toimenpiteen suorittamisesta luvanmukaisella tavalla johtuva haitta. Jos tätä tulkintaa pidetään oikeana, mitä oikeuskäytännön perusteella ei näy voitavan tarkistaa, lainkohdan tarkoittaman tavoitteen ja tärkeiden syiden osoittaminen riittäisi poistamaan VL:n mukaisen korvausvelvollisuuden.[18c] On siis pidettävä kyseistä päästöä tai muuta toimenpidettä pilaamiskiellon ulkopuolelle jäävänä. Tärkeiden syiden tai erityisen tarkoituksen puuttuessa luvanhakuvelvollisuus on pilaamiskiellon säätelemä. Sitä vastoin voitaneen katsoa, että jos pilaamislupa myöhemmin osoittautuisi tarpeelliseksi, niin syntyisi myös VL:n mukainen korvausvastuu (11: 1.3).

Lupaan on sisällytettävä menettelytapaa ja haitan vähentämistapaa koskevia määräyksiä ja osittain näiden noudattamisesta riippuu luvansaajan vastuu. Po. tapauksessakin on nimittäin voimassa vahinkojen minimoinnin periaate, jonka nojalla — itse asiassa analogisesti 10: 24.2:n mukaan — luvanhaltijalle voidaan asettaa ehtoja, joilla toimenpiteeseen liittyviä haittoja voidaan vähentää. Sen sijaan on ilmeistä, että 10: 24.1:stä johtuvia edellytyksiä ei tarvitse tutkia, vaan 1: 21.2:ssa oleva edellytysluettelo (tärkeät syyt ja vesistöllinen tavoite) on tyhjentävä.

KHO 1973 A II 123: LSVO oli 28. 9. 1972 (ps n:o 98) myöntänyt Helsingin kp:lle luvan syöttää haitallisen leväkasvuston torjumiseen käytettävää kuparisulfaattia Vantaanjoen vesistöön Uudenmaan ja Hämeen läänien alueella sekä Hiidenveteen Vihdin kunnan alueella. Hakijalla oli ennestään lupa ottaa Vantaanjoen vesistöstä vettä nesteenä käytettäväksi ja myös lupa johtaa vettä Hiidenvedestä Vantaanjoen vesistöön. Kp perusteli hakemusta sillä, että puhdistustoimenpiteet olivat välttämättömiä kelvollisen veden saamiseksi. Hakemus kuulutettiin. Muistutuksia ei tehty. VH lausui, että kuparisulfaatti saattoi paikoin muodostaa vaaran kalastolle.

[18c] Kun *Suomela* pitää korvausvelvollisuutta mahdollisena, mikäli vahinkoa aiheutuu vastoin odotuksia, ja rinnastaa vahingon ilman lupaa suoritetusta toimenpiteestä aiheutuvaan vahinkoon, mt. s. 46, on vaikea perustaa korvausvelvollisuutta VL:n säännöksiin, jos kerran pilaamisluvasta ei ole kysymys.

Kyseessä oli osittain entisiin lupiin perustuva toimenpide. VO perusti ratkaisunsa 1:19:n, 1:20:n ja 1:21:n sekä soveltuvin osin 10:24:n säännöksiin. Kuparisulfaattia varten asetettiin raja-arvot ja toimenpiteen ajankohdasta määrättiin ilmoitettavaksi viranomaisille ja kuuluttamalla. VH haki muutosta eräisiin lupaehtoihin. KHO: tärkeät syyt olivat olemassa ja lupa annettiin 1:21.2:n nojalla.

VO:n päätökseen sisältyi määräys, jonka mukaan hakija oli vastuussa puhdistustoimenpiteiden toimittamisesta mahdollisesti syntyvistä vahingoista ja haitoista. Kysymys ei esitetyn perusteella liene VL:n mukaisesta, vaan yleiseen tuottamusvastuuseen (VahKorvL) perustuvasta korvausvelvollisuudesta. Muuten pitäisi 1:21.1:een liittyä nimenomainen korvaussäännös.

Laissa ei ole säännöstä siitä, miten on meneteltävä muun kuin mainitun subjektin aikoessa suorittaa toimenpiteen. E contrario luvantarve määräytyy yleiskieltojen mukaan, koska pilaamiskielto ei koske vain vapautumistarkoituksessa tapahtuvia päästöjä (Einleiten).

4. Pilaamiskieltoon rinnastettavat erityisjärjestelyt

Suoja-aluejärjestelmä merkitsee aluekohtaisten pilaavien tekijöiden rajoittamista. Kun verrataan toisiinsa VL 9 luvun suoja-aluemääräystä ja vesien pilaamiskieltoa, havaitaan, että kummassakin on kysymys vesistön käyttömuotojen turvaamisesta. Suoja-aluemääräys on kuitenkin riippumaton pilaantumisen käsitteestä ja vedenottamokohtainen, minkä vuoksi sitä voidaan pitää yleispätevästi vaikuttavasta pilaamiskiellosta irrallisena järjestelmänä. Vesioikeudellinen suoja-alue on vyöhyke, jolla kielletään tietyt sellaiset toimenpiteet, jotka ovat omiaan vaikuttamaan haitallisesti tietyn ottaman veden määrään ja laatuun. Määräykset voivat olla luonteeltaan myös yleiskieltoja. Tällöin ei ole ratkaisevaa eroa sillä, onko suojan kohteena avovesi vai pohjavesi (9:19—20).

Suoja-aluemääräys on nähtävissä kiinteistön omistusoikeuteen kohdistuvana rajoituksena. Sen funktio on itse asiassa samankaltainen kuin rasitteen, sillä vesioikeudessa yritys rinnastetaan kiinteistöön soveltuvin osin (12:5.2) ja suoja-alue liittys ns. käyttövesiyritykseen, »Rasite» sisältää tässä tapauksessa vain käyttörajoituksen ja on siis sisällöltään negatiivinen. Suoja-aluemääräystä voi hakea ja käyttää hyväkseen vain se,

jolla on oikeus vedenottamon pitämiseen tai sen käyttämiseen, mikä ei merkitse, että suoja-aluemääräys olisi sitä hakeneen ja rajoitukseen alistuvan välinen henkilökohtainen asia. Päinvastoin se on voimassa vedenottamon hyväksi ja rasittaa kiinteistöä. Tosin rasitteeksi voidaan katsoa myös ns. personaalirasite. Tämä termi on kuitenkin tapana kytkeä sellaiseen subjektiin, jolle hyöty ja käyttövalta ensisijaisesti kuuluu eikä se sovellu VL:n yrityksiin, joihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet ovat laitoskohtaisia. Sanottua ei estä se, että vedenottamo sijaitsee rasitetulla kiinteistöllä ja sen käyttöoikeus pysyvästi tai luvan perusteella kuuluu muille kuin kiinteistön kulloisillekin omistajille.

Vesiensuojelurasitteeksi kutsutaan Ruotsin oikeudessa vesituomioistuimen antamaa käyttörajoitusta pintavesien suojelemiseksi. S-VL 2: 14.3:n mukaan määräys rinnastetaan toiselle annettavaan käyttöoikeuteen ja siihen voikin sisältyä velvollisuus suorittaa tai sietää tiettyjä toimenpiteitä. Sellaisia ovat esimerkiksi jäteveden puhdistamisvelvollisuus, velvollisuus siirtää pilaava laitos jne. Rasitteen sisältöä on tulkittu laajasti: NJA 1953 s. 484. Norjan lain mukaan (N-LV 18 §) voidaan veden laadun takaamiseksi suorittaa pakkolunastus tai perustaa rasite korvausta vastaan. Erityisiä suoja-alueita voidaan perustaa tarkastelun kohteena olleiden maiden oikeuden mukaan, jolloin myös pakkolunastus tulee kysymykseen. Suomen oikeudessa ei vesiensuojelurasitteita tunneta, mutta luvan saaneeseen likaajaan kohdistettavat velvoitteet ovat osiltaan rasitteen luonteisia (ks. s. 415). Myös viranomainen voi hakea määräystä.[18d]

Suoja-aluesäännöstöön kytkeytyy asetettavien rajoitusten laadusta riippuen korvausvelvollisuus siltä osin kuin pilaamiskiellon ulkopuolelle jäävää käyttövapautta rajoitetaan (vrt. **KKO 1974 II 65** ja s. 111).[19]

[18d] **KHO 7. 9. 1972 t. 3184:** VH:lla on puhevalta siihen nähden, mitä määräyksiä pohjavedenottamon suoja-aluetta koskevaan päätökseen tulisi ottaa.

[19] **KHO 1968 A II 135:** Määrätessään pohjaveden ottamista koskevan luvan yhteydessä suoja-alueen VO katsoi, ettei rajoituksista ollut määrättävä korvausta, koska maanomistaja ei VL 1: 22.1:n nojalla ollut oikeutettu pilaamaan pohjavettä. Siihen nähden, että valittajat muiden lain säännösten vuoksi pitivät rajoituksia tarpeettomina KHO katsoi, että kaikki suoja-alueen käytölle asetettavat rajoitukset oli määrättävä (tässä tapauksessa) 9: 20:n nojalla. Kun VO oli myös määrännyt, että suoja-alueen perustamisesta aiheutuvan vahingon katsottiin syntyvän vasta silloin, kun VO uudella päätöksellä epää luvan rakentaa suoja-alueelle tai rajoittaa taikka vaikeuttaa maanomistajan mahdollisuutta käyttää aluetta

Itse asiassa suoja-aluemääräyksessä ei tulisi antaa muita kuin 9: 19—20:een perustuvia rajoituksia. Ottamokohtaisten määräysten lisäksi suoja-alueeksi määräämisestä johtuu lakiin perustuvia käyttörajoituksia, joiden antaminen taas luonnollisesti riippuu siitä, ovatko suoja-alueen määräämisedellytykset olemassa.[20] Vesistön vedenottamon suoja-alueella ei ilman VO:n lupaa saa pitää sellaista säiliötä, varastoa, viemäriä, johtoa tai muuta laitosta, josta vettä pilaavaa ainetta saattaa päästä vesistöön eikä myöskään suorittaa sellaista toimintaa, joka vahingollisella tavalla voi huonontaa ottamosta saatavan veden laatua (9: 19.1). Kyseessä on siten kaikkia suoja-alueita koskeva yleiskielto, josta poikkeamiseen on saatava VO:n lupa. Korvausvelvollisuus kytkeytyy tällöin suoja-aluemääräyksen sisältävään päätökseen eikä luvanvaraistettuun toimenpiteeseen (ks. 9: 19.2 ja alaviite 19). Kun luvanhakuvelvollisuuden kriteerinä on se, että vettä pilaavaa ainetta saattaa päästä vesistöön tai että ottamon veden laatu voi huonontua vahingollisella tavalla, pohjavedenottamon ympärille perustettavan suoja-alueen osalta kielto on ankarampi sikäli, että se koskee yleensäkin aineita, joilla on vaikutusta veden laatuun (9: 20.1). Pilaantumisvaaraa ei tarvitse osoittaa. Lisäksi on kiellettyä ilman VO:n lupaa pitää pohjavedenottamon ympärillä asuin- taikka muuta vakituisena oleskelupaikkana olevaa rakennusta.

Pohjaveden pilaamiskiellon muotoilusta (ks. s. 110) johtuu, että suoja-aluemääräyksessä voidaan sallia pilaantumisvaara, joka koskee vain yksittäistä kiinteistöä ja jonka omistaja on antanut suostumuksensa. Samoin on laita, jos hän hakee määräystä eikä kyseessä ole yleinen etu.

Käyttörajoitus saattaa merkitä pakkolunastukseen verrattavaa vaikutusta (VKäyttöL 1 §). Käyttövesiyritystä varten voidaan antaa toisen alueen käyttö- tai lunastusoikeus.[21] Jos hakija pyytää suoja-alueen määräämistä ja alueen omistaja kärsii rajoituksista pakkolunastukseen verrattavaa, so. tavanomaisten käyttömuotojen estymisestä johtuvaa haittaa, voi tulla kysymykseen lunastusvaatimuksen esittäminen (11: 7.1).[22]

---

hyväkseen, KHO katsoi, että tiedossa olevasta suoja-alueeksi määräämisestä johtuvasta vahingosta oli vahvistettava korvaus määräyksen antamisen yhteydessä.

[20] Määräystä voi hakea vedenottomoalueen omistaja myös omistamalleen maalle: **KHO 7. 11. 1974 t. 4338.**

[21] VL 9: 21.

[22] Esim. **KHO 1965 A II 211.** Korvaus on puolitoistakertainen: **KKO 28. 11. 1968 t. 2912, KKO 1975 II 88.**

B. VESIEN PILAAMISKIELLON TOTEUTTAMISTA PALVELEVAN SÄÄTELYNORMIN RAKENNE

1. Peruseroavuudet

Vesien pilaamiskielto on esitetyn mukaisesti määriteltävissä kielloksi aiheuttaa vesialueella sellaisia seurauksia, jotka katsotaan pilaantumiseksi. Lainsäädännössä kieltoa voidaan kuitenkin harvoin toteuttaa juuri tuonsisältöisenä niin vesistöllisistä seikoista kuin käytännöllisistä näkökohdistakin johtuen. Kielto toteutetaan sen vuoksi yksilöitävissä olevin säätelynormein, jotka puuttuvat vesien puhtautta vaarantaviin tekijöihin. Kielto saattaa ensinnäkin ola muotoiltu niin, että vain tietty toimenpide, esimerkiksi teollisuusjäteveden päästäminen vesialueelle kielletään. Siten saattaa välillisesti maan kautta syntyvä vesistöhaitta jäädä tietyn vesiensuojelulausekkeen tavoittamattomiin. Erityissäännökset rajoittavat kuitenkin tahollaan tuollaisten tekijöiden aiheuttamaa pilaantumisen vaaraa. Toisissa lainsäädännöissä taas tilanne voi olla se, että pilaamiskiellon kriteerinä ei pidetä lainkaan tiettyä toimintatapaa, vaan vesistöllistä seurausta itseään. Täydentävästi esiintyy myös toimintoja koskevia säännöksiä, jotka vain poikkeustapauksessa saattavat johtaa pilaantumiseen (huolellisuusvelvoite). Sanotut lainsäädännölliset täsmennykset eivät vaikuta pilaantumiskäsitteen sisältöön, vaan pelkästaan siihen, mihin rajaan asti pilaantumisilmiöitä halutaan saattaa oikeudellisen normituksen kohteeksi. Tämä raja ei ole yleensä lopullinen, vaan tulkintateitse laajennettavissa. Niinpä lämpö- tai säteilylikaantumista ei ennen pidetty sellaisena haittana, että pilaamiskiellon olisi katsottu koskevan sitä, mutta nykyisin pidetään yleisesti haitallista lämpövaikutusta tai muuta sellaista seurausta kiellon piiriin kuuluvana tai on myös vahvistettu sallitut, suhteellisen ahtaat vaikutuksen vaihtelurajat, joiden ylittämistä ei pidetä suotavana.

Seuraavassa tarkastellaan eri vesiensuojelulausekkeita siltä kannalta, miten ne kattavat edellä määritetyt pilaamisen tunnusmerkit (s. 91 ss.). Tarkoitusta varten erotetaan toisistaan 1) vain toiminnan luonteeseen ja 2) pilaantumisseuraukseen pitäytyvät järjestelyt. Niitä toimintoja, joihin pilaamiskielto myös saattaa ulottua ilman, että ne kuuluisivat tyypillisesti vesistöhaitallisten toimenpiteiden piiriin, kutsutaan riskitoiminnoiksi. Esityksessä ei eroteta toisistaan säännöksiä sen mukaan, millainen lupa-, sanktio- tai valvontajärjestelmä kuhunkin pilaamiskiellon toteuttamista tarkoittavaan säätelynormistoon liittyy.

2. Vain toiminnan luonteeseen perustuvat säätelynormistot

Tässä yhteydessä käsiteltävät normistot ovat sellaisia, että ne määräedellytyksin rajoittavat tietynlaisten toimenpiteiden suorittamista. Kokonaisvaltaiset ympäristönsuojelulait eivät periaatteellisesti pyri jättämään mitään ympäristölle haitallista toimintaa soveltamisalansa ulkopuolelle, vaikka vesiviranomaisia koskevissa menettelysäännöksissä olisikin tapauskohtaista täsmennystä ja joustamisvaraa ja vaikka muusta lainsäädännöstä johtuisi, että kaikki toimintamuodot eivät tosiasiallisesti mahdu ympäristölainsäädännön piiriin (esimerkiksi yleiskäyttö).

Silloin kun lainsäädännössä perustetaan vesien pilaamiskielto toiminnan luonteeseen, eräänä tyypillisenä säätelyn kohteena on jäteveden laskeminen vesialueelle. Suomen lainsäädännössä jäteveden johtaminen vesiin on pilaamiskiellon kannalta rinnastettu muuhun pilaantumista aiheuttavaan toimenpiteeseen. Ratkaisevaksi muodostuu silloin kiellettävyyden kannalta vesistöllinen vaikutus. Jonkinlaista poikkeusta merkitsee jäteveden ojaan johtamista koskeva säännöstö (VL 10: 23.2; siitä s. 151 ss.). Vain toiminnan laadun ollessa pilaamiskieltojärjestelmän perusteena saatetaan kieltää tietynmääräisten tai -laatuisten jätevesien päästäminen ilman lupaa vesialueelle. Ruotsissa on seuraukseen katsomatta kielletty jätevesien päästäminen ilman lupaa vesialueelle viemäristä, joka palvelee yli 200 henkilön taajamaa tai yli 200 henkilölle tarkoitettua laitosta tai eräitä muita erityislaitoksia (MiK 5 §). Lisäksi lukuisat yritykset ovat luvanhakuvelvollisia seuraukseen katsomatta (MiK 2 §). Muilta osin toiminnan luvallisuus riippuu siitä, voidaanko välttää ympäristöön kohdistuva haitta (MiL 9 §).

Samaan, toiminnan laadusta riippuvaan kieltojärjestelmätyyppiin voidaan lukea myös niiden maiden lait, joissa kaikenlaiseen vesiä koskevaan käyttöön tulee hankkia viranomaislupa (SNTL, samoin VSFNT, Saksan Liittotasavalta ym.) Yksityiskohtien suhteen viitataan jäljempänä olevaan katsaukseen. Kuvatuissa tapauksissa toiminnan laatu tai myös yleensä tarkoitus käyttää vesiä hyväksi määrää luvantarpeen. Sen määräytymistapaa voidaan luonnehtia muodolliseksi.

Tarkasteltaessa sitä, onko yksinomaan toiminnan kuulumisella tiettyyn kategoriaan merkitystä Suomen pilaamiskieltojärjestelmän kannalta, on yleensä vastattava kielteisesti VL 1: 19—20:n sanamuodon takia. Siihen katsomatta, että vesille potentiaalisesti haitallisen toiminnan har-

joittamiseen saatetaan tarvita elinkeinoviranomaisen tai muun viranomaisen oikeutus, vesistöluvankin hakemisvelvollisuuden edellytykset voivat määräytyä jossain määrin paitsi pilaantumisvaikutuksen myös toiminnan luonteen mukaan. Tällainen järjestely on perusteltavissa sillä kokemuksen määrällä, mikä nimenomaan tiettyjen teollisuuslaitosten ja yhdyskuntien osalta on niiden pilaamistaipumukseen nähden käytettävissä. Vesistötutkimuksia lisäämällä saatetaan toisin sanoen likaajatyypin perusteella ennakoida kuormitus ja sen vaikutus tarvitsematta jokaisen vesioikeudellisen yrityksen osalta erikseen osoittaa todellista pilaantumisvaaraa, mutta jälkimmäinen on Suomen olojen ja lain kannalta siis ratkaiseva.[23]

Sanotusta huolimatta on Suomenkin käytännössä havaittavissa pyrkimystä yritystyypin ja ensimmäisen eli luvantarvekynnyksen kytkemiseen toisiinsa. Tämä johtuu VL 1: 23.2:n ja VSuojA:n määräyksiin perustuvasta ennakkoilmoitusjärjestelmästä. Sen rakennetta tarkastellaan toisaalla (s. 252). Mainittu pyrkimys perustuu vesihallintoviranomaisen tarkastuslausuntoon liittyvään luvantarveratkaisuun. Myönteinen luvantarveratkaisu johtaa siihen, että toiminnalle, siltä osin kuin se mahdollisista suunnitelman muutoksista huolimatta aiheuttaa vesien pilaantumista, ei anneta hyväksymistä, vaan osoitetaan ennakkoilmoituksen antaja hakemaan VO:n lupaa. Kielteisissä luvantarveratkaisuissa taas hyväksytään ennakkoilmoitus jäteveden johtamissuunnitelmineen ja samalla siis todetaan luvantarpeen sillä hetkellä puuttuvan. Lain tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että luvantarpeen ratkaiseminen korvaisi luvanhakuvelvollisuuden tutkimisen VL 1: 19—20:n pohjalta. Luvantarveratkaisu ei kilpailekaan lupapäätöksen kanssa, koska edellinen ei estä jälkimmäisen

---

[23] Ennakkoilmoitusvelvollisten laitosten osalta on suoja-aluemääräyksissä välistä asetettu luvanhakuvelvollisuus pilaantumiseen tai pilaantumisvaaraan katsomatta, kuten **KHO 7. 10. 1971 t. 4155** (LSVO 14. 1. 1971 n:o 124), joka sisälsi Ruskon knh:n hakemuksesta johtuvan kaukosuojavyöhykemääräyksen: »Alueelle ei saa rakentaa ilman vesioikeuden lupaa vesistön suojelua koskevista ennakkotoimenpiteistä huhtikuun 6 päivänä 1962 annetussa asetuksessa ... mainittuja laitoksia, tehtaita ja varastoja.» Myös jätevesipuhdistamojen ja kaatopaikkojen osalta annettiin perustamiskielto. Kun kysymys on suoja-alueesta, on selvää, ettei kuvatunlainen menettely merkitse poikkeusta tekstissä sanotusta. On myös todennäköistä, että ns. ankarammat määräykset voisivat sisältää vastaavia likaavien toimenpiteiden rajoituksia, vaikka niiden osalta siis poikettaisiin 1: 19:n säännökseen perustuvasta kynnyksen määräämistavasta.

antamista lopputulokseltaan erisisältöisenä,[24] vaikka kielteinen luvantarveratkaisu perustuukin olettamukseen, että jos ilmoitettua suunnitelmaa noudatetaan, pilaantumista ei aiheudu. Käytännön ristiriitojen syntyminen on epätodennäköistä, koska luvantarveratkaisun antajana on pilaamiskieltoa valvova vesihallintoviranomainen. Ennakkoilmoitusvelvollisten toisessa (VSuojA 3 §) ja kolmannessa ryhmässä (4 §) on siten syntynyt käytäntö, joka mahdollistaa suunnitelmallisen jäteveden johtamisen vesialueelle ilman VO:ssa tapahtuvaa pilaantumisseurauksen harkintaa. Mutta kuten mainittiin menettely ei pilaantumisvaaran vallitessa ole mahdollinen. VH:lle ei ole delegoitu valtaa sallia sitä. Kielteisellä luvantarveratkaisulla ei myöskään ole pysyvyysvaikutusta.

3. Luvanhakuvelvollisuuden määräytyminen pilaantumisvaikutuksen perusteella

Suomen järjestelmässä luvanhakuvelvollisuus määräytyy ensisijaisesti pilaantumisseurauksen eikä toiminnan luonteen tai luokitusperusteiden mukaan (resipienttiperiaate). Poikkeusta saattavat erään käsityksen mukaan (ks. s. 151) vesiin kohdistuvan vaikutuksen kannalta merkitä ne tilanteet, joista on säädetty VL 10: 3:ssä. Vaikka pilaantumisen käsite lupakriteerinä onkin lupaviranomaisen määrättävä, luvanhakuvelvollisuuden täyttäminen tapahtuu vain poikkeustapauksissa viranomaisen kehotuksesta. Kehotus tulee annettavaksi tavallisimmin ennakkoilmoitusmenettelyn yhteydessä myönteisenä luvantarveratkaisuna tai muulloin valvontaviranomaisen aloitteesta. Kaikissa muissa tapauksissa likaajan itsensä edellytetään harkitsevan, milloin 10: 24:ssä tarkoitettu lupa on tarpeen, jopa niin, että virhearviointi on rangaistusuhan alainen (VL 13: 1—2, 11). Tämä vastaa VL:n järjestelmää kaikkien hankkeiden osalta.

Kuvatunlainen asiantila johtaa luonnollisesti toisaalta siihen, että likaaja pyrkii varmistautumaan ennakolta valvontaviranomaisen suopeasta asenteesta, toisaalta siihen, että epäselvissä tapauksissa tehdään VO:lle lupahakemus. Viimeksi mainitussa suhteessa voidaan pitää puutteena de lege lata sitä, ettei likaajalla ole mahdollisuutta saada VO:lta vain tietoa siitä, onko lupa tarpeen vai ei, vaan periaatteessa on tehtävä täydellinen lupahakemus. Tämä puute korjaantuu siis osiltaan niiden

[24] Toisen ennakkoilmoitusvelvollisten ryhmän osalta (VSuojA 3 §) luvan hakeminen sen sijaan poistaa velvollisuuden tehdä ennakkoilmoitus.

yritysten ja laitosten osalta, jotka ovat ennakkoilmoitusvelvollisia. Informaationtarve pilaantumiskäsitteen tulkinnasta saadaan näin ennakkoilmoitusvelvollisten osalta tyydytetyksi käytännön olosuhteita varten, joskaan ei juridisesti sitovalla tavalla. Vaikeutena on sekin, että VH ennakkoilmoitusta tarkastaessaan joutuu ottamaan yleisen edun huomioon 1:19:n materiaalisessa merkityksessä, vaikkei etu olisikaan sen valvonnassa.

Kuten edellä esitetystä ja myös jäljempänä olevasta eri maiden katsauksesta ilmenee, pilaantumisseurausten tapahtumisesta ja likaajan oma-aloitteisuudesta riippuva lupajärjestelmä on menettämässä merkitystään, näin etenkin Ruotsissa ja Tanskassa. Norjan pilaamiskieltojärjestelmä sitä vastoin muistuttaa Suomessa vallitsevaa. Vuoden 1970 pilaamissuojalain 4 §:n mukaan sellainen kuormittava toiminta, josta ei voi johtua lainkohdassa tarkoitettuja haittoja, saa tapahtua ilman lupaa. Koska tällainen järjestely voi osoittautua riittämättömäksi, kuninkaalle on kuitenkin delegoitu valta täsmentää luvanhakuvelvollisuutta (vrt. Suomen VL 1: 21.1). Norjan sanotun lain (8.1 §) mukaan voidaan ensinnäkin antaa määräyksiä siitä, että jonkin laitoksen rakentamiseen tai perustamiseen ei saa ryhtyä eikä suorittaa sitä tarkoittavia laajennuksia, ennenkuin kysymys pilaantumisesta on ratkaistu. Säännös näyttää merkitsevän, että nekin yritykset, jotka 4 §:n mukaan eivät ole luvanhakuvelvollisia, joutuisivat alistamaan laitoksensa vesiensuojelumääräyksiä koskevaan käsittelyyn. Mainitun lain toisen merkittävän määräyksen (8.4 §) mukaan kuningas voi vahvistaa rajan sille, minkä asteen tai laadun luontoista pilaantumista vesistön tai sen osan katsotaan enintään sietävän. Tällöin siis yleisnormilla sidotaan sekä pilaamistekijöiden esiintymismahdollisuutta että lupaviranomaisen harkintaa. Kysymys ei silti näytä olevan luvanhakuvelvollisuuskynnyksen muuttamisesta, vaan tarkoituksena on saada sanotut yritykset tarkkailun piiriin niin, että määritetään niiden päästöille asetettavat tavoitteet. Päästötavoitteiden asettaminen eri teollisuuden aloilla on useissa maissa jo kauan ollut käytäntönä eikä sillä ole ensisijaista merkitystä pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta, koska se yleensä on tapahtunut muita kuin vesiensuojelullisia päämääriä varten.[25]

[25] Mainittakoon ainoastaan Ranskan établissements classés-luokitus, Saksan elinkeinolainsäädännön määräykset (Gewerbeordnung) ja Englannin standardijärjestelmä.

Kun tarkastellaan ainoastaan sitä seikkaa, saadaanko määrättyyn toimintaan sen pilaavan vaikutuksen vuoksi ryhtyä ilman lupaa vai ei, Suomen oikeudessa ns. ensimmäisen kynnyksen kriteerinä siis on pidettävä pilaantumisen käsitettä ja lupamenettelyn eräänlaisena esikysymyksenä lupaviranomainen joutuu selvittämään, onko lupa yleensä tarpeen. Samalla pilaamiskiellon muotoilusta johtuu, että kynnyksen alapuolelle jäävät kuormittavat tekijät ovat sellaisia, ettei niitä voida lupamenettelyssä rajoittaa, mutta ne saattavat muulla perusteella (šikaanina tai luvallisen käyttövallan muunlaisena ylityksenä, vrt. 2: 3.1—2) olla kiellettyjä. Vesistöpoliittisesti tällainen olotila lienee omiaan kiirehtimään lähinnä 1: 21.1:n säännökseen perustuvien ns. ankarampien määräysten antamista.

4. Yleisvaarallisten laitosten asemasta

Ns. yleisvaaralliset laitokset, joita tarkoitetaan VL 1: 23.2:ssa, muodostavat vallitsevan käsityksen mukaan poikkeuksen yleisestä pilaamiskieltojärjestelmästä. Merkittävää säännöksen käytön kannalta on ensiksikin, että asetusteitse voidaan teollisuus- tai muu laitos luokitella lainkohdassa edellytetyksi laitokseksi ja toiseksi se, että laitosta ei saa rakentaa suorittamatta toimenpiteitä, joilla vesien pilaantuminen ehkäistään. Lain esityöt eivät nimenomaisesti osoita, että kyseessä tulisi olla erityisen vaaralliseksi luonnehdittava laitos, mutta numerus clausus -tyyppistä erikoisryhmää voidaan katsoa tarkoitetun hallituksen esityksessä, jossa puhuttiin »tietystä» vesien pilaantumista aiheuttavasta laitoksesta. Tarkoituksena oli alunperin kuitenkin myös se, että mainittuja laitoksia varten olisi olemassa erityinen toimenpiteitä koskeva säännöstö. Sen varalta, ettei tällaista tultaisi antamaan, laitoksen olisi ollut haettava pilaantumisen ehkäisemiseen johtavia määräyksiä kuten lupaa VO:lta.[26] Lainsäätäjä asettui tässä suhteessa kuitenkin toiselle kannalle. Kun pilaantuminen on ehkäistävä, on katsottu, ettei VL 10: 24:ssä tarkoitetun luvan myöntäminen tule kysymykseen.[27] Se, että tällainen tulkinta on vallitseva, johtunee paitsi luvantarpeen ilmeisestä puuttumisesta osit-

[26] *HE 64/1959 vp* s. 6 ja ehd. 1: 23.1.

[27] *Uotila* Vattenförorening s. 12.

tain vaikeudesta selvittää, mitä laitoksia komiteoiden laajahkoksi tarkoittamaan luetteloon voitaisiin ottaa, ja siitäkin, että VSuojA 1 §:ssä tarkoitettuja laitoksia varten on erityislainsäädäntöön perustuvia määräyksiä, joilla vesistöedunkin on katsottu tulevan riittävästi turvatuksi.[28]

Näyttää kuitenkin aiheelliselta todeta, ettei juuri mainittu tulkinta nimenomaisesti johdu VL:sta, vaan esitöistä ja pilaamiskiellon sisällön tulkinnasta. Jos ajatellaan, että kiellon sisältö määräytyisi ajateltavissa olevan (potentiaalisen) eikä säännönmukaisen (aktuaalisen) pilaantumisen, so. pilaantumismahdollisuuden perusteella, laitoksen olemassaolo sinänsä merkitsee tiettyä riskiä. Käytetäänhän 1: 23.1:ssä sanontaa »vesien pilaantumista aiheuttava teollisuus tai siihen verrattavan toiminnan alaan kuuluva laitos». Sellaista laitosta ei saa rakentaa suorittamatta pilaantumisen ehkäiseviä toimenpiteitä ja tämä pätee »siitä riippumatta, johtuuko sen käyttämisestä tämän luvun 19—21 §:ssä tarkoitettu seuraus», siis ilman kyseisiä toimenpiteitä. Sen sijaan ei ole lausuttu, että lupaa ei voitaisi hakea tai aloitetta tehdä sen selvittämiseksi, ehkäistäänkö toimenpiteillä vesien pilaantuminen tai pilaantumisvaara. On ilmeistä, että 1: 23.1 koskee vallitsevan käsityksen mukaan vain toiminnan harjoittamisen tavanomaisia seurauksia, ei sen sijaan laitoksen merkitsemää vesistöriskiä sinänsä, jolloin myös poikkeuksellisista syistä johtuvaa pilaantumisseurausta on erikseen arvosteltava. Tästä johtuen erityissäännöstöjen, kuten atomienergialainsäädännön asettamat vaatimukset ovat ratkaisevia toimenpiteiden riittävyyttä harkittaessa.[28a] Jos kuitenkin pilaantumisriskiksi 1: 19:n mukaan katsotaan myös muiden tekijöiden myötävaikutuksesta tai toimenpiteiden pettämisestä johtuva vaara (vrt. 1: 19.2), lupamenettely voisi, lähinnä teoreettisesti olla tarpeen sen selvittämiseksi, mitä pilaantumisen ehkäisemiseksi on täytettävä (esimerkiksi tarkkailuehto, velvollisuus ilmoittaa häiriöstä jne).

---

28 Vaarallisten laitosten luettelon laatimisvaikeuksista ks. *Niinivaara* Vesilaki-luentopäivät 1961 s. 12/6: »jos luetteloon otetaan vain sellaisia teollisuudenaloja, joiden osalta jätevesikysymyksen hoitaminen on teknillisesti ja taloudellisesti yksinkertainen asia, niin silloin lain tarkoitusta tuskin voidaan katsoa saavutetuksi.»

28a Säteilysuojelulainsäädäntöä toteutettaessa on noudatettu pohjoismaisia ja kansainvälisiä suosituksia, *Asikainen* s. 318. Päätöksenteko perustuu ihmistä varten laskettujen annosrajojen määritykselle, mutta tiedossa ei liene, onko olemassa tai ajateltavissa niin vähäistä säteilypäästöä, ettei sillä voisi olla terveydellisiä haittavaikutuksia, ks. mt. s. 319. Ydinvoimalaitoksista johtuvaa vaaratekijää ei päästörajoja vahvistettaessa luonnollisesti ole voitu ottaa huomioon.

C. VESIEN KÄYTÖSTÄ JÄTEVESIEN JOHTAMISEEN PILAAMISKIELLON KANNALTA

1. Läheisyysedun luonne

Vanhastaan on vesiin kohdistunut käyttömuotoja, jotka ovat riippumattomia omistussubjektista. Yleisten etujen varmistamiseksi on luotu julkisoikeudellista laatua olevaksi omistajankäytön rajoitukseksi ns. yleiskäyttö, joka samalla palvelee myös vesialueen haltijoita. Yksityisten etujen turvaamiseksi taas on alkuaan defensiivisen vesioikeuden piiriin kuuluvana ojitus- ja jäteveden johtaminen sallittu kiinteistökohtaisesti. VL:nkin kannalta veden äärellä asuvalla on oikeus tietynmääräiseen käyttöveden ottoon sekä kuivatus- ja jäteveden laskemiseen ilman lupaa.[28b] Yleiskiellon lakisääteistäminen koski alkuaan (vuoden 1734 lain RakK 20: 6—7) vain teollisuuslaitoksia ja myöhemmin, lähinnä 1800-luvun loppupuolelta alkaen myös suurehkoja yhdyskuntia, kun taas viemäröinnin ulkopuolisten kiinteistöjen aiheuttama kuormitus jäi eräänlaisena tavanomaisoikeutena voimaan, olkoonkin, että sen vesiensuojelullisesti kielteiset vaikutukset tunnettiin. Siirryttäessä yleiseen kielto- ja luvanvaraisuusjärjestelmään on ollut tarpeen selvittää sanotun rasitustekijän asema. Puuttuvaa normitusta on silloin yleensä pidettävä merkkinä entisen erikoisaseman lakkaamisesta. Osa hajakuormituksesta voi jäädä Suomessa omaksutusta yleiskieltojärjestelmästä huolimatta säätelemättä (ks. kuitenkin VL 10: 19—20). Sen sijaan ei voida puhua »oikeudesta» kuormittaa vesistöjä. Sama kysymys on periaatteessa tehtävä myös ojituksen osalta.[29] VL:ssa ei sallita kiinteistökohtaisten jätevesien johtamista puroa suurempaa vesiuomaan, jos on olemassa pilaantumisvaara.

Seuraavassa pyritään selvittämään, missä määrin mainitut yleisen ja yksityisen läheisyysedun muodot ovat riippuvaisia pilaamiskiellosta. Koska jäteveden määrityksellä on tässä suhteessa merkitystä, tarkastel-

---

[28b] Läheisyysedun kolmesta roomalaisoikeudellisesta kriteeristä ks. myös *Holopainen* LM 1964 s. 870 s. Vaikka utilitas fundo, vicinitas ja perpetua causa ovat rasitteen perustamisen asiallisia edellytyksiä, ne soveltuvat suhteellisesti sellaisinaan myös VL 10: 3—5:ssä tarkoitettuihin oikeuksiin.

[29] Ojitusalueelta huuhtoutuvan veden haitat ovat lähinnä samentumista ja ensimmäisen järvialtaan humuspitoisuuden lisääntymistä, ks. tarkemmin *Heikinheimo* s. 793.

laan ensin jäteveden vesistöön tai muuhun uomaan johtamista koskevien säännöstöjen rakennetta.

2. Jäteveden määrityksestä

Jätevedet voidaan jotenkin luokitella haitattomiin ja haitallisiin. Jälkimmäisiin eivät kuulu vain yleiskielen mukaisesti likaiset tai saastuttavat, vaan myös kemiallisesti puhtaat käytöstä poistettavat vedet, kuten tietyt teollisuuden jäähdytys- ja huuhteluvedet. Alkuperänsä mukaan jätevedet voidaan myös jakaa asumus- tai talousjätevesiin sekä yhdyskunta- ja teollisuusjätevesiin, jolloin jälkimmäiset käsittävät myös erityislaitoksista, kuten teurastamoista ja meijereistä tulevat jätevedet.

VL:n mukaan jätevedellä tarkoitetaan nesteenä käytettyä, käytöstä poistettavaa vettä (10: 1). Jätevedeksi katsotaan »muukin neste, joka poistetaan käytöstä, sekä niin ikään hautausmaalta, varastopaikalta tai muulta tällaiselta alueelta tuleva vesi, jos siinä on haitallisessa määrin vieraita aineita» (10: 1). Jätevesinä ei ole ollut tapana pitää ojitus- ja kuivatusvesiä, mutta tällä seikalla ei ole ratkaisevaa merkitystä harkittaessa, koskeeko pilaamiskielto niitä. RakL:n mukaan taas jätevesiin rinnastetaan sadevedet ja perustusten kuivatusvedet, kun kyse on viemäröinnistä (RakL 78.4 §).

Kysymys jäteveden laadusta ei VL:n mukaan siis näytä ratkaisevalta Suomen lain kannalta, koska jäteveden käsite ei muodostu luvanvaraisuutta määrääväksi kriteeriksi, vaan sen merkitys ilmenee muissa relaatioissa. Eri asia on, että likaavat jätevedet kuten muutkin poistovedet voivat aiheuttaa pilaantumisseurauksia vesissä ja saattavat sen vuoksi joutua pilaamiskiellon säätelyn kohteeksi.

Jäteveden määrityksellä on merkitystä aina silloin, kun pilaamiskielto säätelee jäteveden johtamista.[30] Suomen oikeudessa määrityksen mer-

[30] Hallituksen esityksessä (*HE 64/1959 vp* s. 19 ja ehd. 10: 1) ei puhuttu »vieraista aineista» vaan »liasta tai vesistöä madaltavasta aineesta». Samoin myös *KM 1958: 97* 10: 1. *Vesilakivaliokunta* lausui *mietinnössään n:o 1* hallituksen esityksen 64/1959 vp johdosta seuraavaa: »Kun lian käsite on epämääräinen, on valiokunta muuttanut pykälää/10: 1/ siten, että jätevettä on myös edellä tarkoitettu vesi, jos siinä haitallisessa määrin on vieraita aineita. Kun näistä aineista johtuva veden madaltuminen sisältyy haitan käsitteeseen, on madaltamista koskeva lausuma tarpeettomana poistettu.»

Ruotsin aikaisemmassa lainsäädännössä (VL 8 luku, L 20. 6. 1941, myöhemmin muutoksin ennen vuotta 1969) jäteveden käsite oli suhteellisen suppea. Jäte-

kitys näkyy erityisessä, jäteveden ojaan johtamista koskevassa normistossa, ja siltä osin kuin se saattaa vaikuttaa pilaamiskiellon ulottuvuuteen, sillä on funktionsa myös 1: 19—20:n säännösten kannalta. Kuitenkaan Suomen oikeudessa ei, kuten Tanskassa on laita, muodostu ongelmaksi se, onko ojitusvesi jätevettä [31] vai ei, vaan se, katsotaanko sen ole-

---

vesiä olivat toisaalta asumuksista tulevat ja muusta kuin teollisesta toiminnasta tulevat likavedet ja muut epäpuhtaat nesteet, toisaalta teollisuusjätevedet. Näitä ja niiden johtamista vesistöön koskivat osittain erilaiset määräykset, joihin ei enää ole syytä tässä yhteydessä puuttua. Aihetta valaisevista yleisesityksistä mainittakoon *Ljungman—Stjernquist* II s. 85 ss.

Asumusjäteveteen verrattavia olivat asema- tai rakennuskaava-alueen kuivatusvedet, milloin kuivatusta ei toimeenpantu yksittäisten kiinteistöjen lukuun (ent. S-VL 8: 1.3). Edelleen kiinteät jätteet olivat pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta vastaaviin jätevesiin verrattavia (8: 2). Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon yhteydessä annettiin uusi VL 8 luku (SFS 1969: 393), joka koskee jätevesiyrityksiä, mutta ei enää suoranaisesti säätele likaajan velvollisuuksia ryhtyä toimenpiteisiin vastaanottavan vesistön, vaan jäteveden johtamisen ja käsittelyn kannalta. Jätevettä ovat uuden lainsäädännön mukaan (8: 1) paitsi edellä mainitut jätevedet myös teollisuuden tai muun laitoksen jäähdytysvedet sekä hautausmaalta tulevat kuivatusvedet. Määritys on edelleen yhdenmukainen ympäristönsuojelulainsäädäntöön omaksutun kanssa; MiL 3 §: »Med avloppsvatten avses i denna lag 1. spillvatten eller annan flytande orenlighet, 2. vatten som använts för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning, 3. vatten som avledes för sådan torrläggning av mark inom stadsplan eller byggnadsplan som ej sker för viss eller vissa fastigheters räkning, 4. vatten som avledes för torrläggning av begravningsplats.» Sitä on jo havaittu tarpeelliseksi tulkita laajasti niin, että pinta- (sade-) ja ojitusvedet kuuluvat jäteveden merkityssisältöön. *Persson* Miljöskydd s. 14.

Kun sitten tarkastellaan, mikä merkitys jäteveden käsitteellä on pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta, havaitaan, että sillä on yhteyttä sekä seuraukseen että toimintaan perustuvaan säännöstöön. Vaikka jätevettä johdettaisiin niin kuin VL 8 luvassa edellytetään, sen päästäminen vesistöön ei ole sallittua, ellei se voi tapahtua haitatta (MiL 7.1 §). Haitattomuusedellytykseen kytketty johtamiskielto koskee kuitenkin vain erityisjätevesiä, joilla on poikkeuksellisen saastuttava vaikutus, kuten toisaalla esitetään (s. 196).

[31] Jäteveden osalta on kuitenkin säädetty (MBL 17.1 §), että sen johtamiseen vesiuomiin tai mereen voidaan antaa lupa. Lakiin (MBL) ei sisälly jäteveden määritelmää. Vesistölain (VLL) 5.4 §:n mukaan »ved spildevand forstås det fra husholdning, bedrift, industri- eller anden naeringsvirksomhed fremkommende afløb, hvad enten detta opblendes med vand eller ikke, og i det hela taget alt afløb, som ikke er almindeligt overfladevand eller vand fra almindelige draenings-, udgrøftnings- eller vandingsanlaeg eller fra bilder og boringer til grundvand». Määritelmä on yleisen luvanhakuvelvollisuuden vallitessa ehkä tarpeetonkin,

van pilaavaa VL:n mukaan. Normituksen kannalta merkitystä on myös sillä, mistä jätevesi on peräisin.

VL sisältää kolme jäteveden johtamista koskevaa säännösryhmää, joiden keskinäinen suhde on irrallinen: 1. jäteveden johtaminen vesistöön (10: 23—24), 2. jäteveden johtaminen vesialueelle lupaa tarvitsematta (10: 3.1) ja 3. jäteveden johtaminen ojaan luvan perusteella (10: 3.2—10: 5). Säännösten keskinäisestä riippuvuudesta pilaamiskiellon kannalta on tehtävissä johtopäätöksiä 10: 23.2:n nojalla:

> »Mitä 1 momentissa on sanottu, ei koske sellaisen jäteveden johtamista, jota tämän luvun 3 §:n nojalla saadaan johtaa ojaan ilman viranomaisen lupaa.»

Viitatussa 1 momentissa on lausuttu, että jäteveden johtamisessa vesistöön tai pieniin vesiin tulee noudattaa pilaamiskieltojen toteuttamissäännöksiä (1: 19—20). Lainkohta (10: 23.2) tarkoittaa edellä mainituista säännösryhmistä keskimmäistä. Tärkein huomio, mikä 10: 23.2:n sananmuodon perusteella voidaan tehdä on, että jätevesiä ei saa johtaa itse vesistöön puroa ehkä lukuunottamatta, mikäli pilaamiskieltoa loukattaisiin.

3. Jäteveden johtamisen haittavaikutusten rajoittamisesta

Vaikka jätevesiä määräedellytyksin saadaan johtaa lupaa tarvitsematta kiinteistöltä toisen maalla olevaan ojaan (10: 3.1), voidaan jäteveden käsittelyä tai johtamistapaa varten kaikissa tapauksissa antaa määräyksiä. Tällöin on luonnollista, että on päällekkäistä normitusta, vaikka esimerkiksi 10: 29.2:n pohjalta ja muutenkin on lähdettävä eri alojen viranomaisten erilaisista tehtäväpiireistä (ks. myös s. 130). VL:n järjes-

---

mutta perinteisesti on Tanskassa eräitä liikavesiä katsottu voitavan johtaa maalta pois syyllistymättä pilaamiskiellon loukkaukseen. Niinpä tavanomaiseen maatilakuivatukseen liittyvä vesien johtaminen ojan välityksin vesistöön on jäänyt jätevesisäännöstön ulkopuolelle. Uudessa laissa tästä asiasta ei ole määräyksiä, mutta pilaantumisvaara on tiedostettu, *Borre* s. 88 ja *Tolstrup—Barfod* s. 81.

Jäteveden määritelmä saattaa näin ollen väljentyä. Lisäksi tulee olemaan mahdollista antaa lannoitteiden ja kuivatusvesien laskemista koskevia yleisohjeita aina milloin veden pilaantuminen on tarjona. Delegointi johtuu MBL 7 §:stä

telmän kannalta on erotettava toisistaan jäteveden johtaminen toimenpiteenä sen vesialueella aiheuttamista vaikutuksista. Edellistä koskeva normisto on erilainen riippuen alueen kaavoitusasteesta. Viemäröintiä asemakaava-alueella sääntelee RakL (78.1 §), mutta rakennuskaava-alueella noudatetaan VL:n ojitusta koskevia säännöksiä (6: 35), ellei rakennusjärjestyksessä ole määräyksiä rakennuskaava-alueen viemäröinnistä (RakL 15.1 §, missä myös edellytetään asiasta voitavan säätää lailla). Muiden alueiden osalta noudatetaan VL 10 luvun säännöksiä, joiden pääperiaatteet tältä osin ilmenevät sen 19—20 §:stä.

VL:ssa ei ole yleisiä jätevesien puhdistamismääräyksiä (ks. kuitenkin 1: 23.1). Johdettaessa jätevettä avouomassa tai maahan on asemakaava-alueen ulkopuolella noudatettava määräystä vesikäymälästä tulevan jäteveden johtamisesta asianmukaisen saostuskaivon tai asetuksella määrätyn muun puhdistuslaitteen kautta (10: 19.1). Asetuksella voidaan myös määrätä, että muukin jätevesi on, josta saattaa aiheutua huomattavaa haittaa, on johdettava asianmukaisen puhdistuslaitteen kautta. Tällaisia asetuksia ei ole annettu. Sen vuoksi on jäteveden aiheuttaessa asemakaava-alueen ulkopuolella haittaa 10: 20.1:n nojalla mahdollista saada haitan rajoittamista koskevia määräyksiä, joita vltk voi antaa haitankärsijän tai asianomaisen valvontaviranomaisen hakemuksesta. Mikäli jäteveden johtamiseen on ollut hankittava viranomaisen (vltk, VO) lupa, rajoittavien määräysten antaminen kuuluu sille viranomaiselle.

> **VYO 15. 6. 1973:** Vltk oli muun ohella kieltänyt tilan jätevesien johtamisen toisen tontilla olevan avo-ojan kautta 10: 7.2:n säännökseen viitaten. LSVO pysytti päätöksen kiellon osalta 10: 20:n nojalla, koska jätevedet voitiin kohtuullisin kustannuksin ja muille haittaa aiheuttamatta johtaa muutoin kuin kyseisen tontin kautta. VYO: ei muutosta (ps n:o 116).

Kysymykseen, millaisia toimenpiteitä 10: 20:n nojalla voidaan määrätä, ei ole syytä laajemmin puuttua.[32] Haitan käsite on kuitenkin väljä päätellen esimerkiksi **VYO**:n ratkaisusta **20. 6. 1967 n:o 113:** tienpitäjä oli kirjelmässään vltk:lle lausunut, että erään tilan jätevedet johdettiin paikallistien sivuojaan usein, etenkin talvisin tukkeutuvan tien rummun kautta ja koska tienpidolle aiheutui jätevesistä huomattavaa haittaa, tilan omistaja

[32] Aihepiiristä ks. *Eronen* Vesilautakunnan käsikirja s. 75 ss.

velvoitettaisiin johtamaan ne umpiviemärissä riittävän kauaksi tiestä. Kysymyksessä oli 10: 3.1:ssä tarkoitettu jätevesi. Tietä ei pidetty 10:7.2:ssa tarkoitettuna erityisalueena, mistä huolimatta VO määräsi pyydettyjä toimenpiteitä (VYO: ei muutosta).

Mitä jäteveden johtamista koskeviin määräyksiin muuten tulee, rajoituksia voi aiheutua myös vesistöön rakentamista varten myönnetystä luvasta. Seuraava KKO:n ratkaisu sisältää kannanoton, jossa kysymys on myös tltk:n vaatimuksen toteuttamisesta sikäli, että VO:ssa tehtiin kanne tltk:n määräämien toimenpiteiden rahoittamisesta.

> **KKO 11. 3. 1968 t. 726:** Vesihuoltoyhtymä oli vuonna 1957 saanut vesistötoimikunnalta luvan veden johtamiseen ja patoamiseen makean veden altaaksi. Paikallinen thltk päätti vuonna 1961, että erityiset toimenpiteet olivat tarpeen sen estämiseksi, että kiinteistöiltä joutui nestemäisiä likaavia aineita ja jätteitä altaaseen. Tilallinen HH velvoitettiin ryhtymään tiettyihin puhdistus- ja erityistoimenpiteisiin. HH viittasi toimikunnan päätöksessä olleeseen ehtoon, että hakijan oli vastattava tarpeellisten likaantumista estävien toimenpiteiden kustantamisesta ja vaati VL 2: 23:n nojalla LSVO:ssa luvansaajayhtiön velvoittamista kustantamaan thltk:n hänen suoritettavakseen määräämät toimenpiteet. VO katsoi, ettei yhtiö ollut velvollinen kustantamaan terveydenhoitolainsäädännöstä johtuvia toimenpiteitä. VYO päätti, että yhtiön oli rahoitettava lautakunnan vaatimien laitteiden rakentaminen, mutta muiden toimenpiteiden osalta se pysytti VO:n päätöksen. KKO myönsi muutoksenhakuluvan ja pysytti VYO:n päätöksen (ään. 4—1) perusteluna, ettei HH ollut ennen altaan rakentamista ollut velvollinen laitteiden kustantamiseen, koska aluetta ei ollut käytetty vedenottoon. Eri mieltä ollut oikeusneuvos olisi kumoten VYO:n päätöksen pysyttänyt VO:n asiassa antaman ratkaisun.

KKO:n päätökseksi tullut kanta on muodollisesti perusteltavissa, koska oli olemassa luvansaajaa velvoittava lupaehto. Lienee kuitenkin pääsääntöisesti katsottava, ettei vesituomioistuimella ole toimivaltaa määrätä muuhun lainsäädäntöön perustuvista velvoitteista (vrt. 14: 7.3) ja että tähän tuskin voi johtaa vesioikeudellisen luvan ehtokaan, ellei se johdu VL:n määräyksistä. Jutun asiakirjoista puuttuu kannanotto siihen nähden, oliko kyseessä jäteveden johtaminen. Siinä tapauksessa olisi 10: 19—20:n soveltaminen saattanut olla mahdollista, ellei peräti pilaamiskieltoonkin olisi voitu turvautua.

4. Jäteveden johtaminen ojaan

4.1. Jäteveden johtaminen ojaan lupaa tarvitsematta

VL 10: 2.1:n mukaan saadaan ojaa tai viemäriä käyttäen johtaa jätevettä vesistöön tai maahan »sen mukaan, kuin jäljempänä säädetään». Koska oman ojan tai viemärin käyttämisestä ei ole säädetty 10 luvussa mitään pilaamiskiellosta poikkeavaa, tämä koskee siis tarkoitettua jäteveden johtamista, aina kun pilaantumisvaara on olemassa. Sitä vastoin on 10: 3.1:ssä säädetty, että määräedellytyksin saadaan ilman lupaa johtaa ns. talousjätevesiä toisen maalla olevaan ojaan. Jäteveden johtamista omaan ojaan VL:ssa ei puheena olevan normiston puitteissa säännellä (ks. NaapL 4 § ja s. 84). On edelleen luonnollista, että jäteveden johtaminen ojaan tai viemäriin muodostaa eri vaiheen kuin sen johtaminen vesistöön, mutta edellinen toimenpide voi synnyttää haitallisia vaikutuksia aina vesistössä asti. Kun selvitettävänä on, merkitseekö 10: 3.1:n säännös poikkeusta pilaamiskiellosta, on otettava huomioon kolme seikkaa. Ensinnäkin ojaan on VL 10: 2.4:n mukaan jäteveden johtamisen suhteen rinnastettu puro, joka on vesistö. Toiseksi oja on itsekin jäteveden suhteen pilaamiskiellon alainen: tämä johtuu 1: 2.1 kohdasta ja 1: 20:sta verrattuina 10: 23.1 ja 2 momentteihin. Oja voi kuitenkin olla viemäri tai muuttua viemäriksi, jolloin pilaamiskielto ei enää koske sitä. Kolmanneksi, kun otetaan huomioon, että pilaamiskielto koskee 10: 3.2:ssa tarkoitettua jäteveden johtamista saadusta vltk:n tai VO:n luvasta huolimatta, jäteveden ojaan johtamista koskevan säännöstön (10: 3.1—2) ei ole katsottava puuttuvan pilaamiskieltoon. Näin ollen 10: 3:n osalta on kysymys kompetenssin myöntämisestä toisen alueen käyttöön eikä siitä sinänsä voida johtaa valtuutta poiketa pilaamiskiellosta. Siten on myös pidettävä virheellisenä tulkintaa, että 10: 3.1:ssä tarkoitetunlaisia talousjätevesiä saataisiin pilaamiskieltoon katsomatta johtaa suoraan vesistöön.[33] Talousjätevedellä tarkoitetaan asuin- ja talousrakennuksista sekä niihin verrattavista, siis yleensä kiinteistöyksi-

[33] Tällaisen käsityksen saa ainakin seuraavista lähteistä: *Rytkölä* s. 39, *Pietilä* LM 1970 s. 404 ss. ja Vesioikeus s. 60 s. (tässä asia on ilmaistu niin, että tekijän käsitys ei ole enää yksiselitteinen). *Uotilan* kannanotto ei ole selvä sen vuoksi, että tekijä ei ole esityksen yleisluonteisuuden vuoksi erottanut toisistaan vesistöä ja muuta vastaanottavaa uomaa, Vattenförorening s. 9. Eräistä näkökohdista ks. myös *Hollo* LM 1973 s. 497.

kön tavanomaiseen käyttöön otetuista rakennuksista tulevaa jäte- ja poistovettä.

Puheenaoleva ojaan johtamisen oikeus on olemassa silloin, kun maanomistajalla ojitussäännösten mukaan olisi oikeus ilman lupaa johtaa kuivatusvesiä toisen ojaan.[34]

Ojaan on rinnastettu VL 1: 2:ssa tarkoitettu, puroa vähäisempi vesialue, s.o. noro ja muu ajoittaisesti virtaavaa vettä sisältävä uoma.[35] Vesien puhtausintressin on katsottava toteutuvan riittävästi siten, ettei jäteveden johtaminen ole sallittua, jos uoman vesi on talousvedeksi kelvollista ja siten, että on suoritettava 10: 19—20:ssä tarkoitetut puhdistustoimenpiteet (10: 3.4 ja 10: 23.2). Talousvedeksi kelvollisuuden kriteerin täytynee katsoa koskevan kaikkia 10: 3.1:n soveltamisalaan kuuluvia uomia eikä ainoastaan 1: 2:ssa mainittuja, puroa vähäisempiä.[36] Tätä on korostettava sen vuoksi, ettei sanottu kriteeri esiinny kuivatusvesiä johdettaessa.

Rinnastus (10: 2.4) ei kuitenkaan ole aivan ehdoton, sillä se pätee vain, »mikäli jäljempänä ei toisin sanota». Kirjaimellisesti on 10: 3.1:ssä kysymys ojasta ja myös 1: 2:ssa tarkoitetusta, puroa vähäisemmästä vesiuomasta. On ajateltavissa — päinvastoin kuin vallitseva tulkinta sinänsä perustellusti katsoo — että viittaus puroa vähäisempiin uomiin juuri tarkoittaisi rinnastuksen poistamista. Tätä tulkintaa voidaan sitäkin suuremmalla syyllä puoltaa siksi, että 10: 3.2:ssä ei ole tuollaista lauseketta, jolloin siinä tarkoitettu jätevesi saadaan johtaa puroon, mutta johtamisen vaikutus on pilaamiskiellon säätelemä.

Kun VL 10: 23.2:ssä viitataan sellaisen jäteveden johtamiseen, joka voidaan sallia ilman viranomaisen lupaa, tulee kysymykseen sekä talousjäteveden (10: 3.1) että myös ilman lupaa johdettavissa olevan laitosjäteveden (ks. s. 154 ja 10: 3.2) päästäminen toisen ojaan. Tästä johtuu, että

---

[34] VL 6: 9.1: »Maanomistajalla on oikeus maansa kuivattamiseksi johtaa vettä toisen ojaan tai toisen maalla olevaan puroon.» Johtamiseen ei tarvita maanomistajan suostumusta, tarkemmin *Eronen,* Vesilautakunnan käsikirja s. 57 ss.

[35] Tältä kannalta on ymmärrettävää, ettei VL 1: 2:ssa tarkoitetusta altaasta lähtevään »puroon» ole sovellettava vesistöä koskevia säännöksiä. Vrt. *KM 1939: 3,* ehd. 1.2, jossa oli tätä koskeva nimenomainen maininta.

[36] Tulkinta perustuu sanamuotoon, ks. myös *Vesilakivaliokunnan miet. n:o 1* s. 8. Esitöissä puhuttiin vain juomavedestä, mikä termi havaittiin liian ahtaaksi lainkohdan soveltamisen kannalta, ibid.

sekä silloin, kun talousjätevettä halutaan johtaa puroa vähäisempään uomaan, jonka vesi on kelvollista talousvedeksi, että silloin, kun laitosjäteveden johtamiseen toisen maalla olevaan ojaan tarvitaan 10: 4—5:ssä tarkoitettu lupa, jäteveden johtaja voi tarvita myös 10: 24:ssä tarkoitetun pilaamisluvan. Sanotuissa tapauksissa siis ojaan johtamisoikeus ei välttämättä ole riittävä, vaan on olemassa laittoman tilanteen vaara vesien kannalta.

Vesien pilaantumisvaara jää sanotun perusteella selvittämättä silloin, kun talousjätevesiä johdetaan sellaiseen uomaan, johon on lupa johtaa ojitusvesiä ja jonka vesi on kelvotonta talousvedeksi, olkoonkin, että 10: 19—20 tulevat sovellettaviksi. Vaikka 10: 3.1:stä ei voida johtaa oikeutta päästää talousjätevesiä muihin uomiin, on 10: 23.2:n kuitenkin katsottu merkitsevän pilaamiskiellon poistumista tuollaisten jätevesien osalta. Näin ei 10: 23.2:n säännöstä kuitenkaan tarvitse tulkita, vaan esitetyn perusteella on katsottava pilaamiskiellon poistuvan ainoastaan uoman, mutta ei vastaanottavan vesistön osalta.[37] Muuten olisi tapauksittain erikoista, että kiinteistöt ovat eri asemassa sen mukaan, johdetaanko samat jätevedet vesistöön suoraan vaiko toista tietä. Muun kuin 10: 3.1:ssä tarkoitetun vastaanottavan vesistöuoman pilaantumisvaikutuksia olisi pidettävä kaikissa tapauksissa toimenpiteen sallittavuuden kriteereinä. Saman on nähtävästi katsottava koskevan myös kuivatusvesiä, joita ilman viranomaisen lupaa saadaan johtaa toiselle kuuluvaan ojaan ja puroon (6: 9.1). Vaikka VL:n ojitussäännöstössä ei ole viittausta pilaamiskieltoon, ei tästä ole tehtävä sellaista johtopäätöstä, että pilaantumishaitta jäisi kokonaan säätelemättä. Pilaamiskieltohan on yleisesti voimassa eikä ojituksen osalta ole säädetty sellaista poikkeusta, jota 1: 19.1:ssä tarkoitetaan (»mikäli jäljempänä olevista säännöksistä ei muuta johdu»). Pilaantumisen tapahtuessa on, kuten muidenkin vesioikeudellisten yritysten osalta, kumuloitava tarvittaessa eri kiellot. Toisin voisi olla laita, mikäli pilaamiskielto rakentuisi jäteveden käsitteelle, jolloin jätevettä olisivat vain 10: 1.1:ssä tarkoitetut kuivatusvedet.[38] Näiden osalta tarvitaan myös 10: 3:n mukainen oikeutus.

---

[37] Saman lopputuloksen näyttää hyväksyvän myös *Eronen* Vesilautakunnan käsikirja s. 77.

[38] Myös *KM* 1939: 3:ssa (s. 322) ehdotettiin voitavan johtaa kuivatusvesiä samoin edellytyksin puroon kuin toiselle kuuluvaan ojaan. Tämä säännös, joka on myös VL:ssa (6: 9.1), ei kuitenkaan merkitse kannanottoa toiminnan pilaavaan vaikutukseen.

4.2. Jäteveden johtaminen ojaan viranomaisen luvalla

Ns. laitosjätevesien ojaan johtamiseen tarvitaan määräedellytyksin viranomaisen lupa. Kun kyseessä on 10: 3.2:ssa tarkoitetusta laitoksesta tai vastaavasta tuleva jätevesi (laitosjätevesi), sen johtamiseen ojaan ei tarvita vesiviranomaisen lupaa, jos ilmeisesti ei aiheudu haittaa nestemäärän vähäisyyden tai muun syyn vuoksi.[39] Kyseessä on NaapL:n yksityisoikeudelliseen immissioon[40] verrattava vahinko tai haitta.

Vltk voi 10: 4:n mukaan antaa luvan laitosjätevesien[41] johtamiseen ojaan tai puroon. Laitosjäteveteen voitaneen rinnastaa kiinteistöltä tuleva muu kuin talousjätevesi. Lupa voidaan myöntää vain, »jos johdettava vesimäärä on vähäinen eikä jäteveden laadusta johdu huomattavaa haittaa» (10: 4). Määritys rajaa siis lautakunnan ylimmän toimivallan, kun taas luvantarpeen alaraja ilmenee 10: 3.2:sta. Muissa tapauksissa tai kun kyseessä on ennakkoilmoitusvelvollinen yritys,[42] VO:n on käsiteltävä asia.[43] Jos jäteveden ojaan johtamisesta aiheutuu vesistön tai pienen veden pilaantumisvaara (1: 19—20), toimenpiteelle tarvitaan lisäksi VO:n lupa.[44] Pohjaveden pilaantumisvaara estää hankkeen kokonaan.

Vltk:n harkitessa johtamisesta aiheutuvan haitan määrää voidaan ottaa huomioon laitoksen tai vastaavan subjektin tekemät sopimukset ja näin luoda luvan edellytyksiä (vrt. 1: 15.2).[45] VO voi antaa luvan laitos-

---

[39] Vaikka viranomaisen lupaa ei tarvita aina laitosjäteveden ojaan johtamiseen, toisen maalla olevaan ojaan johtaminen edellyttänee kuitenkin maanomistajan suostumusta.

[40] *Rytkölä* s. 13. Vrt. myös edellä s. 83 ss.

[41] Laitosjätevedet tarkoittavat yksittäisiä talouksia suuremmasta yksiköstä, ei kuitenkaan teollisesta yrityksestä, sekä eläinsuojasta yms. lähtöisin olevia jätevesiä.

[42] Ks. tästä tarkemmin s. 255.

[43] Tällöin edellisissä tilanteissa asia alistetaan 20: 2.3:n mukaisesti, jälkimmäisissä hakemus on tehtävä VO:lle.

[44] Kun vltk ei anna lupaa vesistöä pilaavaan toimintaan, sivuutetaan tässä yhteydessä vltk:n 10 lukuun perustuva toimivalta. Siitä *Pietilä* Vesioikeus s. 18 s. sekä 215, *Eronen* Vesilautakunnan käsikirja s. 75 ss. ja 83 ss. ja *Kero* VT 4/72 s. 25 s.

[45] Laitosjätevesien johtaminen ojaan tai puroon voi tosin myös tapahtua ilman vltk:n lupaa, mutta koska se on kytketty haitattomuusedellytykseen (10: 3.2), kyseessä ei voi olla pilaantumista aiheuttava toiminta. Vltk taas voi antaa luvan laitosjätevesien johtamiseen ojaan tai puroon haittatilanteessa, mutta koska myös pilaamiskielto saattaa koskea sellaista jäteveden johtamista,

jätevesien ojaan johtamiseen seurausten ylittäessä tai saattaessa ylittää edellä mainitut kriteerit. Merkitystä ei ole sillä, minkälaatuista uoman vesi on (vrt. 10: 3.1).

VO voi antaa haetun luvan, mikäli jäteveden johtamisesta ei aiheudu terveydellistä vaaraa eikä kohtuutonta haittaa kenellekään. Edellisen kriteerin osalta on kyseessä ehdoton edellytys, minkä puute 2: 5:n ehdottoman edellytyksen tapaan estää luvan myöntämisen. Mitä toiseen kriteeriin tulee, vahingonkärsijän suostumus merkitsee tässäkin, ettei hänen osaltaan tarvitse selvittää haitan kohtuullisuutta eikä osoittaa lupaedellytyksen täyttymistä. Harkintaa ei ole sidottu yleiskieltoihin, mutta VO:n on, kuten vltk:nkin tahollaan, annettava päätöksessään tarpeelliset määräykset vaadittavista jäteveden puhdistamistoimenpiteistä. Erityisistä määräyksistä riippumatta jäteveden johtaja vastaa siitä, että suoritetaan 10: 19—20:ssa tarkoitetut toimenpiteet, joita myöhemminkin voidaan vaatia. Luvansaajan tulee osallistua tarpeellisessa määrin ojan kunnossapito- ja laajentamiskustannuksiin. Ojan omistaja ei ole oikeutettu saamaan korvausta jäteveden johtamisesta, vaan ainoastaan siitä erityisestä haitasta, jota jäteveden laatu saattaa hänelle aiheuttaa.

Lupaan ei 10: 3—5:n säännösten nojalla liitetä uoman veden, vaan ainoastaan päästön laatuun kohdistuvia velvoitteita. Resipienttipuoli on aina harkittava pilaamislupasäännösten pohjalta. Ojaan johtamista koskeva säännöstö ei silti esitetyn perusteella tarkoita pelkästään käyttöoikeuden antamista. Vaikka vesistöresipienttiin liittyvä harkinta puuttuukin, jäteveden johtamisessa ojaan on kysymys jonkinlaisesta yleisestä edusta, lähinnä terveydellisten seikkojen valvomisesta. Saattaa myös olla niin, että haittavaikutukset ovat laajalle ulottuvia ja että niiden selvittämiseksi on tarpeen pitää lupamenettely (kuulemisperiaate). Tällaisia julkisen valvonnan alaisena tapahtuvaa käyttöoikeuden antamista tunnetaan muutenkin vesilainsäädännössä (esim. 1: 21.2, 31 ym.). Puheena olevan säännöstön osalta julkinen intressi puuttuu vain ilmeisen haitattomissa tapauksissa (10: 3.2 in fine), jolloin myös omistajan suostumus on riittävä. Suostumusta ei tällöin tarvittane, ellei toisen aluetta käytetä.

Edellä käsitellyistä ojaan johtamissäännöksistä johtuu, että ojan omistajalla voi jätevesiin nähden olla velvollisuus sallia niiden johtami-

---

vltk:n toimivalta ei tietenkään ulotu kiellosta poikkeamiseen annettavan luvan antamiseen. Se voi kuitenkin sallia toiminnan sellaisin puhdistusvelvoittein, että pilaantumisseuraus niiden ansiosta käy epätodennäköiseksi.

nen. Hän joutuu myös sietämään niistä aiheutuvaa haittaa. Toleranssirajan määrittämiseksi jätevedet jaetaan VL:ssa kahteen ryhmään, nimittäin sellaiseen, jota koskee asianmukainen puhdistamisvelvollisuus (10: 19.1—2) ja sellaiseen, johon nähden ei ole säädetty tätä velvollisuutta. Edellisen osalta toleranssiraja riippuu asianmukaisesta puhdistamisvelvollisuudesta. Jos kyseessä on jälkimmäistä tyyppiä oleva jätevesi ja se aiheuttaa ojan omistajalle tai muille huomattavaa haittaa ja kysymys on alueesta, jolle ei ole vahvistettu asemakaavaa, jäteveden päästäjää voidaan vaatia vähentämään toimenpitein johtamisesta aiheutuvaa haittaa (10: 20.1). Sitä, että jätevesien puhdistaminen palvelee paitsi yksityistä myös yleistä etua, osoittaa se, että valvontaviranomainenkin voi tehdä toimenpiteiden määräämistä tarkoittavan hakemuksen. Merkittävää on, että toleranssiraja koskee myös sitä tilannetta, että jäteveden johtamiseen ei tarvita viranomaisen lupaa (10: 20.2).

Toleranssirajaa osoittava »huomattavan haitan» vaatimus lienee määrättävä suhteellisesti, mikä merkitsee, että haitan tulee olla vastaavat kiinteistöt tai laitokset sekä paikkakunnan olosuhteet huomioon ottaen määrältään tai laadultaan poikkeuksellinen.[46] Kun 10: 20:ssa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan myöhemminkin vaatia toimenpiteitä, haitallinen ja luvatta tapahtuva jäteveden johtaminen ei välttämättä ole lainvastaista, ellei pilaantumista aiheudu. Viitteessä 46 mainitussa tapauksessa kanne koski korvausvaatimusta luvattomaksi väitetyn jäteveden johtamisen aiheuttamasta vahingosta. Kun VO tulkitsi kanteen 10: 21.2:n mukaiseksi tapaukseksi, tuottamuksella ei ollut merkitystä, koska korvausvelvollisuuden peruste voitiin nähdä 10: 20:ssa tarkoitettujen, vaatimuksenvaraisten puhdistusmääräysten puuttumisena. VO ei lainkaan tutkinut tilanteen laillisuutta pilaamiskiellon kannalta — ehkä kanteen laajentamiskiellosta johtuen. Jos niin olisi menetelty ja havaittu pilaantumista aiheutetun, korvausta ei olisi voitu määrätä VL 11 luvun nojalla

[46] **KKO 22. 10. 1965 t. 2243.** PT ym. lausuivat kannekirjelmässään, että AM oli johtanut tilaltaan, jolla oli eläinjätteitä käyttävä teollisuuslaitos ja noin 300 sikaa käsittävä sikala, jätettä ja jätevettä avo-ojaa pitkin Mallasveteen aiheuttaen vahinkoa mm. kantajien maa-alueen ja rakennusten käytölle. Korvausvaatimusten osalta VO katsoi selvitetyksi, että jäteveden johtamisesta oli ainoastaan yhdelle kantajalle aiheutunut huomattavaa haittaa, eräille vain muuta haittaa ja muille ei lainkaan haittaa. VO velvoitti AM:n 10: 21.2:n ja 11: 3,2:n nojalla suorittamaan haitasta korvausta mainitulle yhdelle kantajalle 250 markkaa. VYO: tässä suhteessa ei muutosta; KKO: korvaus korotettiin 400 markaksi.

eikä myöskään rajoittaa korvausvelvollisuutta koskemaan vain huomattavaa haittaa.

5. Viemäröintisäännöstön suhteesta pilaamiskieltoon

5.1 Yleiset näkökohdat

Suomen lainsäädäntö sääntelee siis paitsi vesistön pilaamista mm. jätevettä vesistöön johtamalla myös erikseen jäteveden johtamista ojaan (10: 3—6). Ne säännökset, jotka koskevat jäteveden johtamista viemärissä samoin kuin yhteisen viemärin tekemistä, eivät yleensä vaikuta haitallisen jäteveden osalta pilaamiskieltoon, paitsi milloin vesistön tai pienen veden osa määrätään viemäriksi (10: 5). Viemäröinti määräytyy muidenkin kuin VL:n säännösten perusteella.

Viemärin tekemis- ja kunnossapitovelvollisuuden kannalta on merkitystä sillä, onko kyseessä asemakaava-, rakennuskaava- vai muu alue (VL 10: 18—19). Sen sijaan jäteveden johtamisen osalta kaavoitusasteesta ei ole tarkoitettu johtuvan eroavuuksia. Kuitenkin voidaan sen mukaan, millaisia vaikutuksia viemärin käytöllä on vastaanottavaan vesistöön, viemärinpitäjälle asettaa kaavoitusasteesta riippuen erilaisia velvoitteita. VOL:n aikana yhdyskuntajätevesien pääsyä vesistöön voitiin rajoittaa etupäässä vain terveydenhoitolainsäädännön määräyksin, koska VOL 1: 24.4:ssä edellytettyjä viemärisäännöksiä ei annettu.[47] VL:ssa taas sellaiset on annettu, mutta rakennuslainsäädäntö ei sisällä määräyksiä siitä, milloin asemakaava- tai rakennuskaava-alueelle on rakennettava yleiseen viemärilaitokseen kuuluvia putkiviemäreitä ja muita laitoksia.[48] Näin ollen terveydenhoitolainsäädäntö on tältä osin lakitasolla edelleen

[47] VOL ei sisältänyt viemärisäännöksiä. *KM 1939: 3*:ssa edellytettiin kuivatusojien ja likaviemärien saattamista eri sääntelyn kohteeksi, s. 319. Kuivatusojaan ei saanut johtaa viemärivettä, ellei kyseessä ollut tiheästi asutetun alueen, hautausmaan, suuren varastopaikan tai muun sellaisen alueen kuivattamiseksi tehty oja, jota oli pidetty viemäriojana, ehd. 192.2 §. Kiinteistöjätevesien ja kuivatusvesikysymyksen lakisääteisen järjestämisen tärkeyttä myös maaseudulla korostettiin esimerkiksi Maatalousseurojen Keskusliiton johtokunnan maataloushallitukselle lähettämässä, 15. 11. 1946 päivätyssä kirjelmässä n:o 6388.

[48] *Larma* s. 282 ja 388. Kaavoituksen yhteydessä laaditaan viemärisuunnitelma (RakA 97 §).

ratkaiseva.[49] Tilanteeseen voidaan tietenkin vaikuttaa jossain määrin myös rakennus- ja mallirakennusjärjestyksin.[50] VL 10: 18:n säännöksen mukaan viemärinteko alueella, jolle on vahvistettu asemakaava, määräytyy muiden kuin VL:n säännösten mukaan. Edelleen lainkohdassa säädetään: »Milloin viemäri jatkuu asemakaava-alueen ulkopuolelle, on viemäristä tältä osin samoin kuin viemäreistä alueella, jolle on vahvistettu rakennuskaava, vastaavasti voimassa, mitä 6 luvun 35 §:ssä on säädetty ojituksesta». Lain säännöksen tarkoituksena on, että asemakaava-alueella sovellettaisiin rakennuslainsäädännön määräyksiä.[51] On huomattava, että viittaus ei koske jäteveden johtamista kaava-alueella oleviin vesiin, vaan ainoastaan viemärin tekemistä ja käyttämistä.

Rakennuslainsäädännön kannalta viemäröintivelvollisuus on lakisää-

---

219 Viemäröintivelvollisuuden kuuluessa RakL:n mukaan kunnalle tai viemäri laitoksen toimiessa yrityksen tai yhteisön vastuulla tltk valvoo terveydellisten vaatimusten noudattamista (THL 67 §). VL:n säätämiseen asti valvonta käsitti myös vesistöpuolen:

KHO 1940 II 907: ME ym. olivat Hyvinkään k:n thltk:lle osoittamassaan kirjeessä ilmoittaneet erään yhtiön tehdaslaitosten ja erään hoitolaitoksen jätevesien johtamisesta Palojokeen aiheutuvan haittoja ja vaatineet thltk:a ryhtymään toimenpiteisiin niiden poistamiseksi. Hyvinkään kpp:n thltk, jolle asia siirtyi, esitti kpph:lle puhdistuslaitoksen rakentamista yhteistyössä likaajien kanssa. ME lausui neljä vuotta myöhemmin kirjelmässään Uudenmaan LH:lle, että jätevedet edelleenkin vaikuttivat laajalla alueella haitallisesti mm. uimiseen, karjan juottamiseen, kala- ja rapukantaan sekä juomaveden saantiin, ja pyysi LH:ta velvoittamaan yhtiöt joko rakentamaan puhdistuslaitoksen tai lopettamaan jätevesien laskemisen jokeen. Koska oli käynyt selville, että Hyvinkään kpp, joka rakentamansa viemärin kautta johti likavedet Palojokeen, ei ollut huolehtinut niiden puhdistamisesta ja että siitä aiheutui terveydellistä haittaa, LH määräsi (entisten) THL 20 §:n (1927) ja THS 29 §:n (1927) nojalla, että kpp:n tuli 10.000 markan sakon uhalla vuoden kuluessa järjestää viemäri siten, ettei siitä ollut terveydellistä haittaa. KHO: lopputulosta ei muutettu.

KHO 1959 II 349: LE ym. Lammin k:sta lausuivat kirjelmässään Hämeen LH:lle, että osuusmeijerin omistamasta sikalasta Ormajärveen johdettu viemäri- ja likavesi pilasi järven veden niin, ettei se enää kelvannut karjan juomavedeksi, että uiminen kävi terveydelle vaaralliseksi ja veden likaisuus haittasi kalastusta ja pyykinpesua. LH velvoitti THL 20 §:n (1927) ym. nojalla osuusmeijerin 50 000 markan sakon uhalla estämään jätteiden välittömän pääsyn viemäriin ja edelleen Ormajärveen sekä suorittamaan muita toimenpiteitä. KHO pysytti velvoitteet vain määräaikaa pidentäen.

50 *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 33.

51 *HE 64/1959 vp* s. 20.

teistetty rakennus- ja asemakaava-alueiden osalta.[52] Pilaamiskieltoa silmällä pitäen merkittävä on RakL 78 §, jonka nojalla säädellään viemärilaitoksen vastaanottokyky sekä määrätään, millaisia jätevesiä laitokseen saadaan johtaa. RakL:n mukaisten viemärilaitosten on katsottu voivan olla vain kunnallisia.[53] Liittymisvelvollisuutta niihin ei puolestaan ole ollut kaavoittamattomilla alueilla. Näistä rajoituksista johtuvan haitan vähentämismahdollisuuksia on tutkittu yleisen vesi- ja viemärilaitoksen käsitteen pohjalta.[54] Asemakaavoitetulla alueella jätevesien johtamisesta viemäriin säädetään RakL:ssa eikä sen 78.5 §:n nojalla annettavalla luvalla ole merkitystä pilaamiskiellon kannalta. Sille, noudatetaanko VL:n (10 luvun 3. ja 4. jakso) vai RakL:n viemäröintisäännöksiä, on ohjeena 10: 18.

Yleisen vesi- ja viemärilaitoksen perustaminen ja käyttäminen olisi vesi- ja viemärilaitoskomitean ehdotuksen (KM 1972: B 115) mukaan edelleenkin kunnan asiana. Milloin jokin laitos ei olisi kunnan tai kuntainliiton omistama, ao. kunnallisvaltuusto voisi hakemuksesta hyväksyä sen yleiseksi laitokseksi (ehd. 1 §). RakL:iin nähden tavoitteena on kaavoituksen merkityksen vähentäminen ja lisäksi koko vesi- ja viemärilaitostoiminnan saaminen yhdenmukaiseen valvontaan. Viemärilaitoksen ja vastaanottavan vesistön väliseen suhteeseen ehdotus ei puuttuisi enempää kuin nykyinenkään lainsäädäntö. Teollisuusyritys tai vastaava voisi liittyä laitokseen vain laitoksen omistajan luvalla (ehd. 6 §). Tätä kirjoitettaessa on myös annettu hallituksen esitys (HE 7/1976 vp). Laitoksen omistaja voisi sen mukaan antaa laitokseen liittymistä ja sen käyttöä koskevia, etenkin tasapuolisuusnäkökohtiin perustuvia yleisiä määräyksiä (ehd. 11 §). Ehdotus vaikuttaisi muutoksen RakL 78 §:ään, THL 58 §:ään ja VL 10: 18:n säännökseen.

VL:n soveltamisen kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, onko viemärilaitos yksityinen vai yleinen. Molempia koskevat periaatteessa yhtäläiset ilmoitus- ja puhdistamisvelvollisuudet. Itse viemärin tekemisoikeuden määrittävät muodollisin kriteerein sekä rakennus- että vesilainsäädäntö, lisäksi eräät muutkin määräykset (THL).

---

52 RakL 35.2, 78, 87—92, 96.1 ja 117.1 §. Ks. myös rakennusjärjestyksen osalta 15 §. Tarkemmin lisäksi RakA 32.2, 38, 92—105, 114.2, 135 §.

53 *KM 1972: B 115* s. 4.

54 *KM 1972: B 115* sekä eräät muut selvitykset (esim. VH:n selvitys vesihuoltolaitoksista 31. 12.70, *Vesihallitus* Tiedotus 13.) Ks. myös *Kero* VT 2/76.

5.2. *VL:n järjestelmästä vesiensuojelulliselta kannalta (vesiuoman määrääminen viemäriksi)*

Viemäröintisäännöstö ei varsinaisesti kuulu vesioikeuden pilaamiskieltosäännösten alaisuuteen, jos sillä tarkoitetaan eri lähteistä tulevien jätevesien johtamista niiden keräämistä ja käsittelyä varten sekä tästä johtuvia käytännöllisiä järjestelyjä ja oikeudellisia suhteita (VL 10 luvun 3. ja 4. jaksot), koska se ei pääsääntöisesti sisällä määräyksiä viemäreiden suhteesta vesiin. VL:ssa on kuitenkin viemäreitä koskevia säännöksiä muuallakin kuin 10 luvun kolmannessa ja neljännessä jaksossa ja näillä, etenkin sanotun luvun toisella ja viidennellä jaksolla on merkitystä myös vesistön ja pienten vesien pilaamiskiellon kannalta.

Viemärillä tarkoitetaan 10: 2.2:n mukaan sellaista »avouomaa tai muuta johtoa, joka on tehty pääasiallisesti jäteveden johtamista varten». Kun jätevettä voidaan johtaa viemäriksi kutsutussa avouomassa tai muussa johdossa sekä ojassa tai purossa, ei ole tarpeen lähemmin selvittää, mitä avouoma tarkoittaa. Jos puro määrätään viemäriksi, sen keinotekoinen tai kunnostettu osa on avouoma lain tarkoittamassa mielessä, koska puroa 10 luvussa koskee se, mitä ojasta on säädetty, »mikäli jäljempänä ei toisin sanota» (10: 2.4).

Vesiuoman siirtyminen pilaamiskiellon vaikutuspiirin ulkopuolelle tulee kysymykseen sen muuttuessa viemäriksi. Vesialueen käyttäminen viemärinä edellyttää nykyisin erityistä viranomaisen päätöstä, koska pilaamiskiellon tarkoituksena on estää vesiuomien saattaminen jätevesien likaamaksi niiden lähteeseen katsomatta. Koska ojaa, jossa olennaisessa määrin kulkee jätevettä, on pidettävä viemärinä (10: 2.3), tosiasiallinen uoman muuttuminen viemäriksi on kuitenkin mahdollista. Eroa ei tällöin voi olla sillä seikalla, johtuuko uoman käyttö pääasiallisesti jäteveden johtamislupaan perustuvasta toiminnasta vai ei.[55] Sama kos-

---

55 Tosin laittoman johtamisen ollessa kyseessä voi tulla kysymykseen myös uoman entisen tilan palauttaminen virka-aputeitse.

— Muiden maiden sääntelyn osalta on vastaavasti todettavissa, että vesiuomat voivat muuttua luonteeltaan viemäreiksi. Se tapahtuu silloin, kun viranomainen päättää ottaa uoman viemäröintiverkoston osaksi. Samalla voidaan katsoa luonnonuoman muuttuvan keinotekoiseksi siihen kohdistettavien perkaus-, eristämis- ym. toimenpiteiden vuoksi. Sikäli kuin tämän tutkimuksen yhteydessä on havaittu, eräiden maiden lakien mukaan uomaa ei voida tosiasiallisesti, siis ilman viemäröintisuunnitelmaan tai kaavoitukseen perustuvaa päätöstä muuttaa vesistöstä viemäriksi. Esim. Englannissa Rivers Pollution Prevention Act'in anta-

kee puroa, milloin jäteveden johtamiseen ojaan on saatava lupa. Jos kyseessä on uoman muuttuminen viemäriksi asemakaava-alueen ulkopuolella, sitä koskee VL:iin perustuva kunnossapitovelvollisuus (10: 9). Kaavoituksen muuttuessa saattaa uoman tosiasiallisella viemärinluonteella olla merkitystä haluttaessa liittää se kunnallisen viemärilaitoksen osaksi (RakL 78.4 §).

Uoman faktisesta muuttumisesta viemäriksi on todettavissa, että uoman veden likaantuminen esimerkiksi sade- tai tieveden seurauksena ilman, että sinne päästetään jätevettä, ei aiheuta uoman muuttumista viemäriksi.[56]

VL 10: 5:n säännöksen perusteella VO:n on määrättävä puron tai sitä pienemmän uoman luonne, kun sinne johdetaan jätevesiä. Se, että uoma lupapäätöksessä katsotaan viemäriksi, johtaa siis siihen, että pilaamiskielto sen osalta lakkaa olemasta voimassa (10: 19—20:n säännöksiä tosin soveltaen). Tämä merkitsee, että jos pilaava vaikutus ei saata ulottua viemäriksi määrättyä uomaa ulommaksi, ei ole tarpeen soveltaa pilaamiskiellosta annettavaa poikkeuslupaa koskevia ehtoja (10: 24). Toiselta puolen pelkän jäteveden ojaan johtamista tarkoittavan luvan antaminen ei merkitse, että ojaa ja resipienttinä olevaa vesistöä ja muita vesiä koskevia pilaamiskieltonormeja saisi olla noudattamatta.[57] Vaikka tilanne on se, että ojaan jo aikaisemmin on johdettu oleellisessa määrin jätevesiä (10: 2.3), VO:n on otettava ojan tai puron pilaamiskielto huomioon siltä osin kuin uomaa ei samalla määrätä viemäriksi.[58] Tätä koskeva kannan-

---

minen v. 1876 johti siihen, että vesistöä ei enää voitu saattaa viemäriksi (terveyslainsäädännön tarkoittamassa mielessä), esim. ratkaisu **George Legge & Sons Ltd. v. Wenloch Corpn.**, (1931) 2 All. E. R. 1367.

Saksan Liittotasavallan oikeuden mukaan vesistöluonne voi muuttua, kun kunta tai vesiyhteisö (Wasserverband) ottaa sen päätöksellään viemäriverkoston piiriin, *Gieseke-Wiedemann* s. 24. Kysymyksellä ei ole kuitenkaan ollut merkitystä pilaamiskiellon kannalta.

[56] Samoin BRD:n oikeudessa: *Gieseke-Wiedemann* s. 24.

[57] **KHO 8. 2. 1973 t. 528,** jossa ei muutettu päätöstä ISVO 15. 5. 1972 n:o 25. Puolustusministeriö oli hakenut vltk:lta 10: 3.2:ssa tarkoitettua lupaa. Valituksen johdosta VO kumosi ja poisti vltk:n antaman luvan ja otti asian käsiteltäväkseen VO:ssa vireille pantuna asiana. Kyse oli 9 m^3/vrk-määräisten jätevesien johtamisesta ojaan. VO määräsi kt:n. Lupa myönnettiin 10: 5 ja 24 §:n nojalla. Ojaa varten asetettiin tarkkailuvelvoite, johon perustuen jätevesien puhdistusta oli tarvittaessa tehostettava.

[58] **LSVO** on päätöksellään jättänyt hakemuksen tutkimatta luvantarpeen puuttumisen vuoksi **17. 1. 1975 n:o 8.** Hakija ilmoitti johtavansa saniteettijäte-

otto on tehtävä. Kun pilaamiskiellon piiristä on erotettu vain oja, johon 10: 3.1:n nojalla saadaan johtaa jätevettä, tulisi luvanvaraisissa tapauksissa siis tutkia myös ojan asema pilaamiskiellon kannalta.[59] Jos luvantarvetta ei ole, tätä ei liene tarpeen todeta, ellei hakemus tarkoita myös pilaamisluvan saamista. Pilaantumisvaaran ollessa olemassa taas on nähtävästi viran puolesta tutkittava myös 10: 24:stä johtavat edellytykset.[60]

---

vesiä ojaan puhdistamon ollessa mitoitettu vastaamaan asukasvastinelukua 35. BHK_7:n jäännösarvo olisi 25 mg/l ja fosforin 25 mg/l. VO katsoi, että kun hakija omisti ojan ja siihen liittyvät maat eikä puhdistettu jätevesi aiheuttanut vastaanottavassa järvessä pilaantumista, lupaa ei tarvittu. Pilaantumiskysymystä ei siis ollut tutkittava ojan osalta.

59 Kun VO 10: 5:n mukaan antaa oikeuden johtaa jätevettä toisen maalla olevaan ojaa ja se harkitsee uoman määräämistä viemäriksi, 10: 3.3:sta voidaan päätellä, että kyse ei ole vesien pilaantumista aiheuttavan toimenpiteen sallimisesta. Kun muissa tilanteissa asia tulee VO:n käsiteltäväksi vltk:sta, voidaan tehdä sama johtopäätös sen vuoksi, ettei vltk 10: 3.2:n nojalla saa ratkaista pilaamislupaan liittyviä seikkoja. Mitä taas 10: 4:n säännökseen tulee, siinäkään ei tarkoiteta vesien pilaantumista aiheuttavan toiminnan sallimista. Näin ollen jos vastaanottavan uoman veden pilaantumista aiheuttavan toiminnan sallimisen yhteydessä määrätään uoma viemäriksi, kyseessä ei siltä osin liene viemäriasia, johon olisi haettava muutosta VYO:lta. Käyttöoikeutta (10: 5) ei nimittäin voitane myöntää tutkimatta ensin pilaamisluvan edellytykset ja tästä asiasta tehdyn valituksen tutkii KHO (näin myös **KHO 1968 A II 146).** Mikäli pilaamisluvan yhteydessä on valitettu vain siitä, miten jätevesiä tulee käsitellä ennen niiden laskemista viemäriksi määrättyyn tai sellaiseksi katsottuun uomaan, kysymys on nähtävästi viemäriasiasta. Tällaisesta menettelytapajärjestyksestä on esimerkkinä entisen Helsingin mlk:n jätevesiasiassa LSVO:n 13. 4. 1967 annetusta ps:stä n:o 39 aiheutunut muutoksenhaku. VO oli myöntänyt luvan johtaa asutusalueelta jätevedet Mätäojaan laskevaan luonnonuomaan ja edelleen mm. 10: 24:n nojalla Laajalahteen. Samalla kyseinen luonnonuoma määrättiin viemäriksi. Knh haki muutosta jäteveden desinfiointia koskevaan määräykseen KHO:lta, joka siirsi asian viemäriasiana VYO:lle, kun muita valituksia ei ollut tehty **(VYO 10. 9. 1968).** — Kun VO oli määrännyt uoman viemäriksi, KHO siirsi sitä koskevan valituksen VYO:lle **(KHO 1968 A II 143).**

60 Esim. alistusasia **ISVO 29. 4. 1974 n:o 47:** Kysymys oli hautausmaan kuivatusvesien johtamisesta salaojaa käyttäen toisen maalla olevaan luonnonojaan ja sieltä edelleen vesistöön. Paikallinen vesiensuojeluyhdistys katsoi alempana olevan puron veden hygieenisyyden huonontuvan, mutta se piti kuivatusveden vaikutusta purossa ja alapuolisessa järvessä niin vähäisenä, että tarkkailuvelvoite katsottiin riittäväksi. Vesipiirin vesitoimiston mielestä kyseessä oli VL 10: 1:ssä tarkoitettu jätevesi. Myöntäessään luvan johtaa jätevesiä luonnonojaan VO ei soveltanut pilaamiskieltosäännöksiä. On mahdollista, että luvantarvetta tältä osin ei katsottu olevan. Sitä ei kuitenkaan lausuttu.

Käytännössä näin on yleensä menetelty pilaantumisvaaran yltäessä vesistöön asti.

Oja tai puro voidaan siis VO:n päätöksessä joko »katsoa» (10: 2.3) tai määrätä (10: 5) viemäriksi. VYO on käyttänyt perusteluja, joista voidaan päätellä, että uomaa ei voitaisi 10: 5:n nojalla »määrätä» viemäriksi, ellei siinä kulje tai tule luvan tarkoittamaa toimintaa harjoitettaessa kulkemaan olennaisessa määrin jätevettä.[61] Jos taas ojaan tahi puroon (jälkimmäiseen yleensä vain luvan nojalla) on johdettu niin paljon jätevesiä, että sitä voidaan pitää viemärinä, pilaamiskielto on siis sellaisen uoman osalta tehoton.[62] Vltk ei voi määrätä uomaa viemäriksi, mutta sen antaessa luvan johtaa jätevesiä ojaan, uoman omistajat voivat sopia siitä, että uomaa käytetään kuten viemäriä, ellei kyseessä olekin jo 10: 2.3:ssa tarkoitettu uoma.[63]

6. Yleiskäytön vaikutuksesta pilaamiskiellon suojeluetuihin

Puuttumatta tässä esityksessä yleiskäytön perusteisiin on todettavissa, että edellä käsiteltyjen, määrätystä oikeusasemasta johtuvien tapausten lisäksi on olemassa lähinnä tosiasiallisesti tapahtuvaa, potentiaalisesti

---

[61] **VYO 13. 5. 1969:** Kun Kangasalan k:lle ja Kangasalan Vesiosuuskunnalle oli myönnetty lupa johtaa jätevesiä Kangasalan k:ssa olevaan Kirkkojärveen lasku-uomaa käyttäen, valituksessa vaadittiin, että tietty osa laskuuomasta olisi määrättävä viemäriksi. VYO ei katsonut olevan syytä muuttaa päätöstä siihen nähden, että ko. laskujoessa ei suunnitelmassa edellytetyllä tavalla jätevettä siihen johdettaessa kulkisi olennaisessa määrin jätevettä eikä uomaa sen vuoksi ollut pidettävä viemärinä.

[62] *Eronen* Vesilautakunnan käsikirja s. 77: »Sellainen uoma, johon johdetaan jätevettä siinä muutoin virtaavaan vesimäärään nähden suurehkoja määriä, niin että uomaa pääasiallisesti käytetään jäteveden johtamiseen, muuttuu luonteeltaan viemäriksi. Näin on asianlaita myös, jos jätevesi on laadultaan sellaista, että sen uomassa virtaavaan veteen sekaantuneena aiheuttaa, että uoman olennaiseksi tehtäväksi tulee jäteveden johtaminen.»

[63] Kun kyseessä on erityiseen käyttöön otettu alue, tarvitaan lisäksi alueen omistajan suostumus avoviemärin tekemiseen (VL 10: 7.2): **VYO 15. 3. 1974;** vltk:n päätös viemärin tekemisestä kumottiin, kun alueiden omistajien suostumusta ei ollut saatu. Kun hakemus oli tarkoittanut kuivatusvesien ja talousjätevesien johtamisluvan saamista vltk:lta maanomistajan leventämään ojaan, vltk oli luvan myöntänyt. VO katsoi, että kyseessä oli avoviemärin teko (10: 7 — ilmeisesti analogisesti 10: 2.3:n säännöstä samanaikaisesti soveltaen) ja kun tässä suhteessa edellytykset puuttuivat, vltk:n päätös kumottiin (LSVO 19. 4. 1973 n:o 54). VYO: ei muutosta.

likaavaa toimintaa. Se johtuu joko erityisestä perusteesta (yleiskäyttö) tai siitä, ettei yleistä rajoittavaa normia ole (esimerkiksi roskaaminen). Tarkasteltaessa nimenomaisesti sallittua vesien käyttöä voidaan sen rajat määrätä vesiä koskevien yleisten käyttövaltuuksien, so. yleiskieltojen ja itse oikeusaseman mukaan. Tämä merkitsee, että vesialueen omistajalla, sen osakkaalla, kalastusoikeuden haltijalla ja yleiskäyttäjällä on oman oikeusasemansa sanelema toimintavalta tiettyyn rajaan asti. Omistajalla saattaa olla laajemmat valtuudet kuin yleiskäyttäjällä, mutta häntäkin sitovat yleiskieltojen lisäksi etenkin naapuruus-, rakennus- sekä terveydenhoito-oikeuden määräykset.

Oikeus yleiskäyttöön perustuu nimenomaisesti oikeusjärjestykseen, so. lakiin tai eräissä maissa, kuten Ruotsissa, tavanomaisoikeuteen. Sitä ei ole ymmärrettävä pilaamiskiellon negaationa niin, että jätteiden laskeminen vesistöön olisi **yleiskäyttönä** mahdollista pilaantumisrajaan asti. Kieltonormi ei siten muodostu oikeuslähteeksi ja oikeuttavaksi perusteeksi yleiskäyttöä ajatellen kiellon vaikutusalan ulkopuolella. Eri asia on, että muuhun käyttöön oikeutettu tosiasiallisesti likaa vesialuetta.

Yleiskäyttöiseen oikeuteen liata vesistöä on välistä esitetty ylärajaksi pilaantumista, siis luvanvaraisuuskriteeriä.[64] On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko sallia vesistöjen niin laaja likaaminen yleiskäytön perusteella, että se hipoo pilaantumisen rajaa. Kysymykseen saatetaan etsiä vastausta selvittämällä toisaalta numerus clausus -säännön ilmeneminen yleiskäytössä,[65] toisaalta likaavan tms. toiminnan luvallisuuden peruste.

6.1. Suuri yleiskäyttö

Yleiskäytöksi kutsuttu jokamiehenoikeus käsittää joissakin tapauksissa myös likaavaa toimintaa. Erityisesti on mainittava suuren yleiskäytön

---

64 Näin *Rytkölä* s. 36: »Vasta **pilaantumisrajan** ylittäessään muodostuu tällainen teko/vesistöjen käyttö jätteiden kuljetukseen/ oikeudenvastaiseksi.» Todettakoon, että *Haataja* perustellusti katsoi vesistön paitsi kivennäis- ja humusainesten, myös niiden vesien luonnolliseksi vastaanottajaksi, jotka olivat peräisin »tavallisesta kotitaloudesta» ja »muusta tavallisesta käytöstä», Vesioikeus I s. 35. Kysymyksessä oli kuitenkin ensisijaisesti vesistön »luonnollisen tilan» määritys, mistä ei ole johdettavissa yleistä käyttäytymisohjetta. Tavanomaisuus ei varsinkaan nykyisin liioin sitä anna.

65 *Pietilä* pitää laissa olevaa luetteloa yleiskäytön lajeista »sangen yksityiskohtaisena», Vesioikeus s. 40. Yleiskäyttö on tosiasiallista toimintaa osoittava käsite ja oikeus käyttöön on erikseen selvitettävä, *Melander* s. 771.

sivuvaikutukset, jotka tosin on osiltaan toisin normitettu (ks. erityisesti VL 1: 25; 5: 96—99, vrt. 5: 13). Sitä vastoin ei ole yleisesti järjestetty suuren yleiskäytön ja pilaamiskiellon suhdetta nimenomaisin säännöksin.

Suuren yleiskäytön, siis kulun ja uiton harjoittamista ei ole katsottu voitavan sisällöllisesti täsmentää.[66] On korostettava sitä, ettei yleiskäyttö merkitse edellytyksetöntä käyttövaltaa eikä sitä, ettei sille voitaisi asettaa yleisestä tai yksityisestä edusta johtuvia rajoituksia. Vaikka VL:n yleiskäyttöä koskevat säännökset yleensä ovat sisällöltään aikaisempia (VOL) vastaavat,[67] ei tästä ole tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että VL:n ankarammat vesienkäyttönormit eivät koskisi myös yleiskäyttäjiä. Yleiskäyttösäännöksiä onkin nähtävästi tähän mennessä totuttu käyttämään systemoitaessa varsinkin yksityisillä vesialueilla realisoituvia yleisiä tarpeita. Vähemmän huomiota näyttää sen sijaan kiinnitetyn yleiskäyttäjän valtuuksien rajoituksiin ja velvollisuuksiin, joita myös on. Yleiskäyttöön ei voida lukea maalla toteutuvia oikeuksia.

Tiettävästi Suomessa ei vielä ole oikeuskäytännössä sovellettu pilaamiskieltoa yleiskäyttöisen kulkemisen ja uiton aiheuttamaan mahdolliseen pilaamiseen. Yleiskäytön harjoittamisessa tulee VL 1: 24:n mukaan välttää »tarpeetonta» häiriötä, 1: 25:ssä taas on rajattu vesistössä kulkevan velvollisuus korvata aiheuttamansa vahinko. Jälkimmäisen lainkohdan nojalla ei kuitenkaan tule kysymykseen yleiskäytön kieltäminen eikä rajoittaminen yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Vain tarpeettoman häiriön aiheuttaminen on kielletty, joten haitattomuusedellytys ei päde suuren yleiskäytön ollessa kyseessä. Sekä yleiskäyttöistä että uittosääntöön perustuvaa uittoa koskee vastaavasti velvollisuus välttää yleisen tai yksityisen edun tarpeetonta loukkaamista (ks. tarkemmin 5: 2.1,3).

Suuri yleiskäyttö on tehty riippuvaksi siitä, onko vesistö avoinna vai ei.[68] Vesistön sulkemiskielto samoin kuin muuttamiskieltokin koskevat yleiskäytön osalta kuitenkin valtaväylän lisäksi vain 1: 13:ssa mainittuja kohtia sekä yleisiä kulku- ja uittoväyliä (1: 14; 4: 1; 5: 1). Muualla vesistössä suurta yleiskäyttöä saadaan harjoittaa avonaisuusedellytyksen vallitessa. VO:n lupa ja myös vesialueen omistajan tai haltijan tosiasialli-

---

66 Vrt. *Manner* s. 292. Yleiskäytön historiallisena ytimenä on perinteinen vapaavesi- ja valtaväyläjärjestelmä. Sen kehityksestä ks. *Lang—Haataja* s. 21 ss.

67 *HE 64/1959 vp* s. 6.

68 Avonaisuus merkitsee, ettei vesistöä ole laillisen oikeuden perusteella suljettu: 1: 24.1; vrt. 5: 1.1.

nen ja luvallinen estämistoimenpide [69] merkitsee yleiskäyttömahdollisuuden lakkaamista. Muita rajoittavia perusteita ei laissa ole mainittu. On siten paikallaan selvittää, onko lain tarkoituksena ollut suojata sanotuin kielloin suurta yleiskäyttöä, mutta myös sitoutua olemaan soveltamatta esimerkiksi pilaamiskieltoa haitalliseen yleiskäyttöön. Seuraavista syistä on jälkimmäiseen kysymykseen vastattava kielteisesti.

Luvaton ja väärä yleiskäyttö on sanktioitu VL 13: 4 (—9):ssä, jolloin tunnusmerkistöt lienee muodostettava 1: 24:ssä ja 5: 2.1:ssä mainittujen käyttäytymisnormien mukaan ja jolloin nimenomaan tulevat arvosteltaviksi häiriötekijät, šikaanitapaukset, törkeä huolimattomuus jne. Yleiskäyttö ei ole luvanvaraista muulloin kuin järjestetyn kulun ja uiton ollessa kyseessä (VL 4 ja 5 luvut), vaikka näitä tapauksia tuskin on syytä pitää yleiskäyttönä. Uittoyrityksen osalta on huomattava, että se voi olla luvanvarainen paitsi 5: 8.1:ssä tarkoitetuissa tapauksissa myös 2 momentin säännöksen nojalla, mikäli uittosääntö muiden etujen turvaamiseksi katsotaan tarpeelliseksi. Hankkeet ovat kuitenkin sulkemis- ja muuttamiskielloista riippuvaisia siltä osin kuin uoma kunnostetaan liikenneväylän (4: 4) perustamista tai uittosääntöön perustuvan toimenpiteen suorittamista varten (5: 13). Toisaalta on ilmeistä, että jos yleiskäytön harjoittamisen yhteydessä suoritetaan toimenpide, joka saattaa 1: 19:ssä tarkoitetulla tavalla aiheuttaa vesien pilaantumisvaaraa, toimenpide on luvanvarainen. Näin voitaneen katsoa sen vuoksi, että yleiskäyttö ei käsitä toimenpiteitä, joiden seurauksena veteen johdetaan tai lasketaan pilaantumista aiheuttavia aineita.

6.2. Vesistössä kulkeminen

Systemaattiselta kannalta yleiskäytön harjoittamistapaan kytkeytyvät liikennöintiä ja jäteöljyn sekä jätteiden käsittelyä koskevat erikoisnormistot, sillä ne itse asiassa rajaavat sen, mikä kulloinkin teknisen tason kannalta on »tarpeellista». Erityisistä säännöstöistä puututaan tässä vain eräisiin öljyvahinkolainsäädännön kohtiin yleiskäytön ja pilaamiskiellon kannalta. Ne ovat parastaikaa tarkistuksen kohteena.

Laissa aluksista aiheutuvien öljyvahinkojen torjumisesta (AÖVL 22. 9. 1972/668) on kielto päästää öljyä tai öljypitoista seosta aluksesta

---

69 Siis toimenpide, joka aikaansaa esteen, mutta jonka pääasiallisena tarkoituksena ei saa olla toisen oikeuden rajoittaminen (esim. šikaani).

veteen Suomen vesialueella (1.1 §). Tämä koskee sekä yleiskäyttöistä kulkua että mitä tahansa muuta toimenpidettä, joka aiheuttaa sanottua päästämistä. Kielto on voimassa siitä riippumatta, onko olemassa VL 1: 19—20:ssä tarkoitettu pilaantumisen vaara vai ei, joten säännöstöjen samanaikainen soveltuminen on mahdollista.

Alueellisessa suhteessa AÖVL ulottuu kuten meren pilaamisen ehkäisemistä koskeva lainsäädäntö eräin edellytyksin valtion rajojen ulkopuolelle (kansallisuusperiaate).[70] AÖVL 1.2 §:n mukaan on asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla kiellettyä päästää öljyä tai öljypitoista seosta veteen Suomen vesialueen ulkopuolella suomalaisesta säiliöaluksesta, jonka bruttovetoisuus on vähintään 150 rekisteritonnia, ja muusta suomalaisesta aluksesta, jonka bruttovetoisuus on vähintään 500 rekisteritonnia. Tätä kieltoa on täsmennetty AÖVA 2—3 §:ssa (26. 10. 1972/710). Öljynpäästämiskielto ei koske eräitä pakkotilanteeseen rinnastettavia päästämistoimenpiteitä, vaikka ne olisivat tarkoituksellisiakin (AÖVL 2 §). Laissa on kiellosta eräitä poikkeuksia, mutta ne ovat yleisnormeja eivätkä ne perustu lupamenettelyyn. Poikkeamismahdollisuus on olemassa asetuksella määrättävissä tapauksissa, kun poikkeuksen merkitys vesiensuojelun kannalta on vähäinen (AÖVL 1.3 §). AÖVA 3 §:ssa on mahdollistettu öljypitoisen seoksen päästäminen aluksesta aavalla merellä.[71] Muualla saadaan päästää lastisäiliöstä käytännöllisesti katsoen haitatonta painolastia (AÖVA 3.2 §). Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on lisäksi valtuus kokonaan kieltää öljyn ja öljypitoisen seoksen päästäminen veteen Suomenlahdella, Pohjanlahdella ja Itämerellä.

Kun VO:n toimivallan kriterinä VL 1: 19:n mukaan on pilaantumisvaara, niillä poikkeuksilla, joita tarkoitetaan AÖVL 1.3 §:ssa, ei ole sanotussa suhteessa merkitystä: asetuksin sallittavat poikkeukset öljynpäästämiskiellosta ovat sellaisia, että niiden vesiensuojelullinen merkitys on myös pilaamiskiellon kannalta vähäinen. Vesien pilaantumisvaaraa ei saa olla olemassa. Öljyn päästämiskiellon kannalta on myös merkitystä sillä, miten päästö vastaa asetuksessa olevia öljyn ja öljypitoisen seoksen määrityksiä (AÖVA 1 §). Jos kyseessä on muunlainen päästö kuin AÖVL:ssa tarkoitettu, mahdollisuus sen laskemiseen vesis-

---

70 Vrt. yleissopimukset meren suojelemisesta, sopimussarja n:o 6/59 ja 26/67.

71 Muusta kuin säiliöaluksesta saadaan päästää seosta, jonka öljypitoisuus on vähemmän kuin 1/10.000, jos veteen pääsevän öljyn määrä ei ylitä 60 litraa aluksen kulkemaa meriperinkulmaa kohti ja päästöpaikka on mahdollisimman etäällä maasta. Säiliöaluksia koskevat hieman poikkeavat normit.

töön määräytyy nimittäin yksinomaan VL:n mukaan. VO:n lupaan taas ei tule sisällyttää AÖVL:sta johtuvia lisämääräyksiä.[72] Öljyn päästämiskielto toteutuu aluksen ominaisuuksia koskevin määräyksin (AÖVL 4 §), jotka systemaattisesti ovat rinnastettavissa VL 1: 23.1:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymistä koskeviin määräyksiin. Alus voidaan puutteen ilmetessä pysäyttää tai estää sen lähtö (5 §). Erityisissä tilanteissa merenkulkuhallitus voi antaa säiliöalusten liikennöintiä koskevia rajoituksia öljyvahingon vaaran ollessa olemassa (6 §). Muita välittömästi pilaantumisvaaraa vähentäviä kieltoja tai määräyksiä ei lain mukaan voida antaa, vaan lain tavoitteena on välillisesti vähentää öljyvahingon syntymisalttiutta, joko aluksille asetettavia vaatimuksia koskevin määräyksin tai muilla varotoimenpiteillä (10—13 §).[72a] Oma vaikutuksensa lain toteuttamiseen nähden saattaa olla silläkin seikalla, että vesi- ja ympäristöviranomaisilla on tehtäviä öljyvahinkojen selvittämisessä (9, 23 §).

Mitä tulee pilaamiskiellon toteuttamiseen tähtäävien säännösten soveltumiseen muilta osin vesistössä liikkumiseen, ohjetta ei ole saatavissa. Tällöin asiasta johtuva erimielisyys olisi saatettava VO:n ratkaistavaksi (14: 7.3). Sen mahdollisuudet rajoittaa yleiskäyttöä ovat sääntelemättä, mutta delegoinnin puuttuessa sillä ei siihen näytä olevan valtuutta. Tavanomaisin aluksin tapahtuvaa normaalia siirtymistä paikasta toiseen ei nimittäin ole pidettävä »tarpeetonta häiriötä» aiheuttavana, vaan vesialueen omistajalla on itse liikkumiseen nähden sietämisvelvollisuus. Jos nopeus- tms. määräysten antaminen muulle kuin säännölliseen liikenteeseen käytettävälle vesistönosalle tulee ajankohtaiseksi vesiensuojelullisista syistä, tehtävää ei voitaisi muuten kuin analogisesti uskoa VO:lle: määrätessään hakemuksesta liikenneväylän vesistöön VO tutkii vesistön soveltuvuuden tarkoitukseensa ja voi antaa määräyksiä kuntoonpanosta, mutta nähtävästi ei liikkumisesta (yleisen paikallisväylän osalta ks. 4: 2.1—2). Yleiskäyttöoikeuden perusteeseen ei voida puuttua. Kulkuväylissä harjoitettavan liikenteen osalta määräysten antamisvalta on

---

[72] Kun öljyvahinkojen torjuntavelvollisuus perustui AÖVL:n määräyksiin, samaa tarkoittavia lupaehtoja ei ollut tarpeen sisällyttää VO:n lupapäätökseen: **KHO 19. 9. 1974 t. 3482.**

[72a] Myös kunnat ovat osallisia torjuntatyössä (AÖVL 8.3 §). Öljysuojarahastosta 24. 5. 1974 annetun lain (379/74) mukaan rahastoon, jonka tarkoituksena on korvata öljyvahingot ja niiden torjuntakustannukset sekä AÖVL:n että MÖVL:n edellyttämissä tilanteissa, peritään maahan tuodusta öljystä öljysuojamaksua 150 markkaa jokaiselta täydeltä tuhannelta tonnilta (ÖljysuojarahastoL 2 §).

nimenomaan jätetty muun sääntelyn varaan (1: 24.4). Sanotun pohjalta on siten katsottava, että yleiskäyttöinen kulku ei ole sidottu yleiskieltoihin. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että pilaantumisesta johtuva vahinko on korvattava, mutta käytännön puuttuessa se, miten vesistössä kulkemista koskevia säännöksiä on tulkittava pilaamiskieltoon verraten, on osiltaan epäselvää. Vastakkaisiin tuloksiin johtavat nimenomaan 1: 24.1 ja 1: 24.4. Edellisen mukaan voitaisiin yleiskäyttöä harjoittaa kaikkialla avoimessa vesistössä ainoan rajoituksen ollessa »tarpeettoman häiriön» aiheuttaminen. Kysymys on VO:n ratkaistavissa ja pilaava vaikutus (päästö) voidaan kieltää. Jälkimmäisessä taas on määrätty, että liikenteestä kanavassa ja muualla vesistössä sekä yksityisellä talvitiellä on voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty. Tällainen asia ei liene VO:n käsiteltävissä (14: 1.1). De lege lata on jäänyt epäselväksi, tarkoittaako liikenne muuta kuin yleiskäyttöistä kulkemista vai onko tarkoituksena ollut määrätä, että kaikesta, yleiskäyttöisestäkin liikkumisesta voitaisiin erikseen antaa sitovat ohjeet, milloin se katsotaan liikennöimiseksi. Kysymyksellä on periaatteellinen merkitys, koska jälkimmäisessä tapauksessa joudutaan siihen, että yleiskäyttöisestä liikenteestä ja sen vaikutuksista määrääminen jää merenkulku- ja yleisen hallintoviranomaisen tehtäväksi.[73] Edellisessä tapauksessa taas tämä viranomainen ei voisi puuttua yleiskäyttöön muualla kuin liikennealueilla.

Rajoituksiakin voi johtua siitä, että kulkuintressi järjestetään määräämällä vesistönosa yleiseksi paikallisväyläksi. Vaikka VO näistä asioista määrätessään ei 4: 3—4:n säännösten perusteella harkitse pilaamiskieltoa, itse kulku voi merkitä sanotun kiellon kanssa ristiriidassa olevaa seurausta. Edellä esitetyn lisäksi on kulun osalta katsottava, että pilaantumisesta johtuva vahinko on 11: 2.2:sta johtuvin rajoituksin enintään korvattavissa, mutta että pilaamiskieltoon kytkeytyvät muut normistot eivät voi soveltua. Sama koskee liikennevälineen käyttämistä jäällä. »Kulkemisena» ei voida pitää muuhun kuin paikasta toiseen siirtymistä varten tapahtuvaa liikkumista, joten esimerkiksi vesialueen käyttö moottoriurheilua varten ei ole yleiskäyttöä.[73a] Selvää on, että pilaamiskielto kos-

[73] Merenkulun turvalaitteiden sijoittamisoikeus on annettu yleisten kulkuväylien osalta (vrt. VL 4 1.) merenkulkulaitokselle (A 125/1961 1 §, vrt. 2 §). LH:n toimivalta olisi johdettavissa sen tehtävien yleismäärityksestä (LHA 7 § 8 kohta).

[73a] Tarpeettoman häiriön ja vahingon välttämiseen vesillä liikuttaessa velvoittaa myös veneliikennelaki (28. 2. 1969/151). Ruotsin vesiliikenneasetuksen

kee lähteeseen katsomatta pilaavia tekijöitä, minkä vuoksi yleiskäytön yhteydessä syntyvät päästöt eivät ole erikoisasemassa.

6.3. Uitto

Kulun osalta esitettyjen periaatteiden on katsottava vastaavasti soveltuvan uittoon. Uittovahingosta ja sen korvaamisesta on säännöksiä 5: 79:ssä, 11: 1.2:ssa ja 2.2:ssa. Uittovahingoksi on luettavissa myös pilaantumisesta johtuva edunmenetys. Uiton harjoittamismahdollisuuksien rajoittaminen, mikäli lain määräyksiä (5: 1—2) ei loukata, pilaamiskiellon vuoksi ei siis liene mahdollista. Erityissäännöksiä on niitä tapauksia varten, jolloin uiton yhteydessä jää puita veteen. Uittotavaralle voidaan myös asettaa pilaamiskiellosta johtuvia vaatimuksia silloinkin, kun haitta ei edellytä uittosäännön vahvistamista (5: 8.2). Mahdollisuus asettaa uittajalle velvoitteita kaikissa tapauksissa johtuu 5: 2:sta (1 ja 3 mom.). Uittotavaralle asetettaviin vaatimuksiin nähden on lähtökohtana sen keskimääräinen vesistöllinen haitta (vrt. 2: 3). Kuorimattomana saadaan puutavara uittaa, jos uitto päättyy vuoden kuluessa puiden kaatamisesta, mutta VO voi hakemuksesta kieltää puutavaran uittamisen kuorimattomana siitä johtuvan haitan vuoksi (5: 96.1). Sellaiseksi on katsottava pilaantumisvaara tai veden käyttömuotojen häiriytyminen. Pääsääntöisestä uittopuun kuorimisvelvollisuudesta VO voi toisessakin tapauksessa vapauttaa uittajan (5: 96.2): tällöin tulee osoittaa erittäin tärkeät syyt, minkä lisäksi VO voinee ottaa harkinnassaan huomioon myös vesistölliset seikat. Myönnettävä oikeus ei saa olla vaikutuksiltaan uittosäännön muuttamiseen verrattavissa, koska tällöin on tutkittava sitä koskevat edellytykset: uittosäännön yleisten muuttamisedellytysten lisäksi erityisten oikeuksien myöntäminen uittosäännössä edellyttää 5: 13.1:ssä tarkoitettua harkintaa ja myös yleisten sekä yksityisten etujen huomioonottamista 2 luvun

---

(1962) mukaan lääninhallitus voi antaa vesialueita varten vesihiihtoa, ankkurointia, nopeutta yms. koskevia rajoittavia määräyksiä: osaltaan yleiskäytön rajoittamismahdollisuus johtuu siitä, että Ruotsissa jokamiehenoikeudet perustuvat tavanomaisoikeuteen, *Statens Naturvårdsverk* Publikationer 1973: 6 passim. Vesialueen tai jään käyttämistä moottoriurheiluun ei pidetä Suomessa eikä Ruotsissa yleiskäyttöön kuuluvana, ks. esim. *Airaksinen* Vesiasiat s. 22, *Cervin* s. 220, *Statens Naturvårdsverk* mt. s. 19. VH on myös julkaissut käsityksensä siitä, että jäärataajo ei ole yleiskäyttöä: Suomen Kalastuslehti 3/1976 s. 80.

mukaisesti. Asiaa koskee esimerkiksi **KHO 1974 A II 110,** missä VO oli myöntänyt haetun oikeuden 5: 96.2:n nojalla toistaiseksi. Valituksessa väitettiin vesistön veden saastuvan ylivuotisen puutavaran uittamisesta. KHO rajoitti oikeuden olemaan voimassa vuoden 1976 loppuun ja palautti asian myöhemmän ajan osalta VO:lle uudelleen käsiteltäväksi. Sama lopputulos on myös KHO:n ratkaisussa samalta päivältä **t. 3605.**

Ratkaisusta **KHO 27. 2. 1975 t. 899** (ään. 4—3) ilmenee, että uittosääntöä vahvistettaessa tai muutettaessa on otettava huomioon yleiset edellytykset (5: 2, 10, 13) muun muassa siten, että asianosaisten tekemät vaihtoehtoiset uiton järjestelyä koskevat ehdotukset on riittävästi tutkittava: »(ottaen huomioon, että)... asiassa ei ole riittävästi selvitetty kysymykseen tulevia muitakin paikkoja, (kysymys) on ratkaistava vesioikeuskäsittelyssä hankittua laajemman selvityksen puitteissa uiton tarkoituksenmukaisesta järjestelystä kysymyksessä olevassa vesistönosassa ja mahdollisuudesta tyydyttää sen tarpeet erilaisin aluevarauksin». (Samaan tapaan myös **KHO 1. 10. 1970 t. 4462.)**

Kun kysymys on puutavaran säilyttämisestä tai muusta uittotoimenpiteestä vesialueella, oikeus siihen voi perustua eri säännöksiin (ks. myös 5: 35). Kun otetaan huomioon esitetyt näkökohdat, jotka osoittavat, että uittoyritys eri suhteissa on rinnastettava muihin vesistöhankkeisiin (5: 2,8; ks. myös 5: 13.4) ja se, että yleiskiellot eivät sääntele yksittäisiä VL:n mukaisia yrityksiä, vaan vaikutuksia sinänsä, pilaamiskieltoa ja siitä johtuvia normeja tulee soveltaa uittoyritykseen.

Lopputulosta, jonka mukaan yleiskäytön liioittelua voidaan rajoittaa, mutta ei estää itse yleiskäyttöä ja sen seurauksia muuten kuin erikseen mainituissa tapauksissa, puoltaa myös Norjan lain kanta. Sikäläinen yleiskäyttöjärjestelmä on oikeudellisesti verrattavissa Suomen järjestelmään, vaikka vesistössä liikkuminen ja uitto nyttemmin perustuvatkin erityislainsäädäntöön. Pilaamissuojalain (L 26. 6. 1970) 5 §:n nimenomaisen määräyksen mukaan vesien pilaamiskielto ei sellaisenaan koske seurauksia, jotka johtuvat yleiskäyttöisestä uitosta, kulkemisesta, kalastuksesta, kylpemisestä ja virkistyskäytöstä, mutta se soveltuu seurausten ollessa tarpeettomia. Lisäksi kuningas voi antaa tarkempia määräyksiä.

6.4. Pieni yleiskäyttö

Pienen yleiskäytön muodoista laissa sallitaan mm. peseminen (1: 27). Jo VOL:ssa (1: 25.2) oli vastaava säännös siitä, että yleiskäyttöinen pese-

minen oli mahdollista, mikäli se saattoi tapahtua tuottamatta haittaa tai ikävyyttä omistajalle.[74] *Manner* toteaa, että säännöksellä tarkoitettiin »vain sellaista toiselle kuuluvalla alueella olevan veden käyttämistä, joka vallitsevat olosuhteet ja vakiintuneen paikallistavan huomioon ottaen on rinnastettavissa lainkohdassa erikseen lueteltuihin käyttötapoihin».[75]

Suomen oikeuden kannalta ei ole expressis verbis lausuttu julki jätteiden laskemisen kuuluvan pieneen yleiskäyttöön, joskaan sitä mahdollisuutta ei prima facie voida 1: 27.1:n nojalla sulkea pois. Niinpä sanamuodon perusteella (»käyttää sen vettä ... muuhun sellaiseen tarkoitukseen») voidaan päätellä, että pieni yleiskäyttö tarkoittaa vain veden hyväksikäyttöä aineena, mikä piirre puuttuu, kun kyseessä on jätteistä vapautuminen tai siihen verrattava likaava toiminta. Vaikka lainkohdassa oleva määritys on esimerkinluonteinen, kirjallisuudessa esitetyt ilmaisut, olematta nekään tyhjentäviä, eivät näytä käsittävän muita kuin veteen aineena kohdistuvia käyttömuotoja.[76] Tämä merkitsee, että mahdollinen yleiskäytön luonteinen mahdollisuus päästämistoimenpitein liata vesiä on perustettava muuhun oikeutukseen. Itse asiassa tulkinta johtuu jo *Haatajan* esittämistä pienen yleiskäytön tunnusmerkeistä: 1. haitattomuus, 2. käytön tapahtuminen ilman eri laitteita, 3. käyttövaltuuksien rajoittamattomuus, 4. ohimenevän tarpeen tyydyttäminen, 5. maksuttomuus ja 6. se, ettei käyttö tapahdu muun perusteen kuten omistajuuden tai luvan nojalla.[77] Vaikka pienen yleiskäytön peruste on osiltaan toinen Manner-Euroopassa, voidaan sisällölliseltä kannalta päätyä vertailemalla esitettyyn tulokseen: pieni yleiskäyttö tarkoittaa vain vaikutuksiltaan ohimeneviä, vesiaineeseen kohdistuvia käytön muotoja.

---

74 *KM 1939: 3* (17 §) on samalla kannalla. Pieni yleiskäyttö tarkoittaa VL 1: 27:n säännökseen perustuvia jokamiehenoikeuksia, ks. myös *Manner* s. 129 s. ja *Holopainen* LM 1964 s. 861. Kyseiset käytön muodot on vanhastaan Suomen oikeustieteessä luettu yleiskäytön piiriin, *Serlachius* Kommentar I s. 130. Säännöksen (ennen: VOL 1: 25.2) tarpeellisuutta on perusteltu sillä, ettei käyttömahdollisuutta muuten voitaisi pitää itsestään selvänä, *Serlachius* mt. s. 130. Tässä mielessä voidaan puoltaa ilmaisun käyttöä systemaattisessa mielessä: *Pietilä* Vesioikeus s. 42. Käyttömahdollisuus ei sitä vastoin nauti erityistä toimenpide- tai korvaussuojaa, vaan käyttöedun menettämisen korvattavuus on erikseen arvosteltava VL 11: 3:n säännöstä tulkitsemalla.

75 *Manner* s. 130.

76 Ks. *Manner* s. 16 ja *Haataja* Vesioikeus II s. 81

77 *Haataja* mt. s. 87 ss.

Tämän esityksen puitteissa voidaan rajoittua vain eräisiin yksityiskohtiin niiden maiden osalta, joissa pieni yleiskäyttö perustuu nimenomaiseen säännökseen tai tavanomaiseen oikeuteen. Kaikissa Pohjoismaissa harmittomuusedellytys määrää pienen yleiskäytön ulottuvuuden, jolloin myös edellytetään oikeutta astua toisen maalle (DK-LV 3 §, N-VL 12 §, vrt. SF-VL 1: 27.1).[78] Saksan Liittotasavallassa, Sveitsissä ja Itävallassa pienen yleiskäytön sisältö on delegoitavissa rajoittavin vaikutuksin osavaltion lainsäätäjälle tai hallintoviranomaiselle. Saksan Liittotasavallan WHG:ssä on nimenomaisesti säädetty, että jätevesien yleiskäyttöinen laskeminen vesiin on sallittavissa vain, jos se jo WHG:n voimaantullessa oli luvallista.[79] Eräs mainitsemisen arvoinen periaate, joka voi ilmetä ns. saavutettuna oikeutena on, että elinkeinoluvan saanut voi olla oikeutettu laskemaan jätevesiä yleiskäytön perusteella, jolloin kuitenkin yleiskäytön laskennallisen määrän ylittävään kuormitukseen tarvitaan uuden lain mukaan lupa.[80] Liittotasavallan lainsäädännössä on määräyksiä muistakin pienen yleiskäytön likaavista muodoista, lähinnä sade- ja tievesien sekä alusten jätevesien laskemisesta. Edellisen luvallisuus riippuu osiltaan erityisten laitteiden tarpeesta. Kun useimmissa osavaltioiden laeissa yleiskäyttöinen jätevesien laskeminen nyt on kokonaan kiellettyä, mainittuja vesiäkään ei ole lupa laskea, mikäli niitä voidaan pitää jätevesinä.[81] Vaikka näissä laeissa ei aina ole määräystä siitä, että likaantunut tievesi on rinnastettava joko haitattomaan sadeveteen tai päinvastoin jäteveteen, vallitsevana kantana on, että tievesien laskeminen vesiin tai pohjavesialueelle on aina tarkoitettu luvanvaraiseksi.[82]

---

[78] Ruotsin oikeuden kannasta ks. *Bengtsson* Allemansrätt s. 24, *Cervin* s. 217, Norjan oikeuden *Hugo-Sørensen—Olafsen* s. 18, kaikista myös *Manner* s. 110.

[79] WHG 23.2 §. Vanhastaan on katsottu, ettei yleiskäytöstä ole kysymys, kun jätevesistä vapautumiseen tarvitaan erityisiä laitteita, ks. esim. **Lüneburgin hallintoylioikeuden** (Oberverwaltungsgericht) **ps 28. 4. 1954** (OVGE 8 s. 385).

[80] **Münsterin hallintoylioikeuden ps 29. 12. 1955,** joka kuitenkin koski erikoisasemassa olevaa Ruhrin jokea. Vuonna 1913 annetun Ruhrin pilaamissuojalain mukaan elinkeinolupa ei vaikuta siihen, onko pilaava toiminta yli yleiskäytön aiheutuvin seurauksin sallittava vai ei.

[81] On laskettu, että keskitason asutustaajaman päällystetyiltä liikennealueilta tuleva vesi on ensimmäisten 20—30 minuutin aikana yhtä likaantunutta kuin tavanomainen asumusjätevesi ja että se vielä yli puolen tunnin kuluttua on yhtä pilaantumisaltista kuin lievästi kuormitettu jätevesi, *Czychowski* ZfW 3/1972 s. 291. Vastaavasti moottoriteiden BHK_5- ja $KMnO_4$ -arvot olivat jo yli 10 vuotta sitten sateella verrattavissa asumusjätevesien puhdistamon päästön arvoihin, *ibid.*

[82] *Gieseke-Wiedemann* s. 369.

Itävallan WRG:ssä (8 §) yleiskäytön sisältö on riippuvainen siitä, onko kyseinen vesi julkinen vai yksityinen. Edellisessä on lupa kylpeä, pestä, juottaa ja ammentaa, lisäksi saadaan ottaa kasveja, savea, maata, hiekkaa, soraa ja kiviä,[83] jäätä ja yleensäkin käyttää jääpeitettä. Edellytyksenä on, että käyttö voi tapahtua ilman lisälaitteita, ettei muiden sama käyttö esty, ettei vesiuomaa, veden laatua eikä rantaa haitallisesti muuteta ja ettei loukata kenenkään oikeutta, rajoiteta julkista etua eikä aiheuteta vahinkoa. Vastaavin edellytyksin yksityisten vesien käyttö sallitaan vain juottamiseen ja käsiastialla ammentamiseen. Itävallankaan lain mukaan ei vesien kuormittamista jättein tms. voida pilaantumisvaaran puuttuessakaan pitää yleiskäytön piiriin kuuluvana. Tämä ilmenee lisäksi kahdenlaisesta lupanormistosta, joista toinen koskee mm. yleiskäytön ylittäviä käytön muotoja (WRG 9 §),[84] toinen taas käsittää vain vesiensuojelullisia lupanormeja, joilla ei ole merkitystä yleiskäytön kannalta (WRG 31 a, 32 §).[85]

Vastaavasti on laita Sveitsissä, missä kantoneilla on katsottu olevan yksinomainen oikeus ja velvollisuuskin yleiskäytön järjestämiseen.[86]

Kun lähdetään siitä, että erityiseen oikeusasemaan perustumattomat oikeudet on johdettava oikeusjärjestyksestä, on vesialueen- ja maanomistajien kannalta katsottava, etteivät he ole velvollisia sietämään muita kuin tarkoitettuja käytön muotoja. Erityinen oikeus ei muulloinkaan ole ulottuvuudeltaan epämääräinen, vaan sen tunnusmerkit on periaatteessa tyhjentävästi määrättävä. Kun pientä yleiskäyttöä ei Pohjoismaissa voida hallinnollisesti rajoittaa, on tärkeätä, että sen sisältö on lain muo-

---

83 Tätä oikeutta ei meillä ole perinteisesti luettu yleiskäyttöön, ks. *Manner* s. 130.

84 Tässä yhteydessä voidaan mainita Itävallan oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tehty vesistöpoliittisesti kiinnostava jako materiaaliseen ja immateriaaliseen yleiskäyttöön. *Frankin* mukaan (s. 11) yleiskäyttö ei toteudu ainoastaan tosiasiallisena, kuten kylpemisenä, vaan myös immateriaalisena, kuten luonnosta nauttimisena, siis eräänlaisena virkistyskäyttönä. Jälkimmäinen merkitsee Itävallan järjestelmässä sitä, että faktisen yleiskäyttömahdollisuuden ehkä lakattua on edelleen olemassa oikeus immateriaaliseen käyttöön.

85 Teollisuusjätevesien johtamiseen ja sitä varten tarpeellisten laitteiden rakentamiseen on vesioikeudellinen lupa perustettava WRG 32.2 § 1 kohdan eikä 9 §:n säännökseen. Ks. myös s. 221.

86 *Huber* s. 144. Sveitsissäkään ei tunnusteta jätteistä vapautumista yms. yleiskäytöksi, vaan se kuuluu nyttemmin yleisen vesiensuojelulainsäädännön piiriin (Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, 1971), samalla kun kunnille ja yhteisöille annettiin tehtäväksi järjestää jätehuolto.

toilusta huolimatta tyhjentävästi tulkittavissa. Niinpä Suomen VL 1: 27.1:ssä oleva viittaus muihin rinnasteisiin käyttömuotoihin voi tarkoittaa vain todella vertailukelpoisia eli vesiaineen hyväksikäyttöä edellyttäviä toimintoja. Sikäli kuin näistä johtuu likaantumista, niitä ei voitaisi pilaamiskiellon avulla rajoittaa, mutta jo harmittomuusedellytys merkinnee pilaamiskieltoakin suurempaa rajoitusta.

6.5. *Faktinen käyttö*

Esitetyn pohjalta on todettavissa, että erityistä suojaa nauttivan pienen yleiskäytön lisäksi esiintyy vesien käyttömuotoja, joita ei ole expressis verbis normitettu. Niitä kutsutaan tässä faktisiksi käyttömuodoiksi eikä niiden harjoittamiselle siis ole olemassa nimenomaista perustetta. Niiden sisältö määräytyy jossain määrin sen mukaan, miten oikeusjärjestykseltä liikenee harjoittamismahdollisuuksia, mutta niiden korottaminen yleiskäytöksi merkitsisi asiaankuulumattoman suojan antamista. Faktiset käyttömuodot, joista tärkeimpiä ovat juuri jätteiden ja muiden kohteiden heittäminen tai päästäminen luontoon, eivät suinkaan ole sallittuja pilaamiskiellon rajaan asti, vaan niiden tulisi johdonmukaisesti olla kiellettävissä hallinnollisin toimenpitein yksityisillä ja yleisillä alueilla.[87] Pakotteiden käyttö lienee usein vaikeaa ja epätarkoituksenmukaistakin, mutta valistustietä näyttää nyt jo olevan varsin hyvät mahdollisuudet saavuttaa norminmukaista käyttäytymistä. Kyseessä on osiltaan juridisen ja sosiaalisen normin välimuoto, jonka takeeksi saattaisi riittää sosiaalinen sanktio. Tätä tietähän ovat kulkeneet useat likaajat, kun viime vuosisadalla havaittiin vesistöjen yhteiskunnallinen merkitys. Nykyäänkin kansalaisten paheksunta riittänee pakottamaan nimeään arvossa pitäviä yrityksiä ympäristönsuojelutoimiin, mutta säännöstä ei luonnollisesti tässä suhteessa saateta puhuakaan. Juridisten ja sosiaalisten pakotteiden merkitystä ei liioin pystytä arvioimaan, nämä toimenpiteet kun ovat perustuneet myös lain vaatimukseen.

Kun edellä esitetyn perusteella jätteiden päästämistä ei pidetä yleiskäyttönä, voidaan antaa lakia alemmanasteisin säännöksin rajoittavia määräyksiä. On siten mahdollista rakennusjärjestyksin tai siihen ver-

[87] Asiaan voidaan puuttua myös esim. luonnonsuojelu- ja ulkoilulainsäädännöllä. Ajateltavissa on myös luvantarvekynnyksen alentaminen tai laajennetun ympäristötoimenpiteitä koskevan ennakkoilmoitusjärjestelmän luominen.

rattavin kunnallisin säädöksin luoda kielto- ja sanktiojärjestelmiä. Sitä vastoin jonkin yleiskäytön muodon, esimerkiksi pesemisen rajoittamiseen ei voida harmittomuusedellytyksen puuttuessa ryhtyä, mutta tarkoitusta varten voidaan varata erityisalueita: näin siksi, että pieni yleiskäyttö eroaa muista faktisista käyttötavoista siinä, että se perustuu Suomessa lakiin ja on oikein harjoitettuna suojattu alueen omistajan tai haltijan kieltoa tai kannetta vastaan.[88]

Yleiskäytöstä on erotettava sellaiset kaikille tarkoitetut käyttömuodot, jotka perustuvat joko yksityisen lupaan tai hallinnolliseen päätökseen. Näihin voi sisältyä myös vesistöön haitallisesti vaikuttavia tekijöitä. Tässä voidaan mainita loma-, virkistys- tms. alueet, jos niiden käytölle ei ole asetettu ryhmä- tai muita henkilörajoituksia sekä varsinkin kunnalliset ja niihin verrattavat erityistarkoitukseen varatut alueet. Yleisenä sääntönä on tällöin katsottava — mikä myös merkitsee eroavuutta yleiskäyttöön nähden — että vastuu vesien roskaamisesta tai likaamisesta säilyy alueen omistajalla tai haltijalla. Hänellä on vastuu siitäkin, että noudatetaan erikoislainsäädännön normeja, esimerkiksi terveydenhoidollisia määräyksiä.

Roskaamisella tarkoitetaan luonnonhoidolliselta kannalta sekä tietynlaista käyttäytymistapaa luonnossa että myös sen vaikutusta eli jätteiden tai muun heittämistä rasittamaan luontoa. Tästä johtuvaa luonnon muutosta sopii kutsua roskaantumiseksi.[89] Roskaaminen voi pilaantumiseen johtaessaan tulla arvosteltavaksi pilaamisena, jolta osin se siis on myös vesien pilaamiskiellon alainen.[90] Roskaaminen kuuluu myös luonnonsuojelu- ja terveydenhoitolainsäädännön alaan ja sitä säätelevät kunnalliset järjestyssäännöt. Roskaaminen eroaa useimmista muista pilaamisen muodoista siinä, ettei sille ole olemassa oikeutusperustetta, jolloin se myös jää lupamenettelyn ulkopuolelle. Tällöin roskaamisella ei tarkoiteta kaatopaikan pitoa, joka voi olla useallakin tavoin

---

88 Ks. *Manner* s. 222 ss. Pienen yleiskäytön osalta voitaneen jo varsin vähäistäkin harmia pitää käytön esteenä, kun taas suuren yleiskäytön osalta laissa ei ole po. edellytystä; ks. kuitenkin VL 5: 2.1. Silti harmin täytynee olla sikäli todellinen, että esim. alueen haltijan tunneperäinen väite häiriöstä ei aina riittäne pientä yleiskäyttöä estämään.

89 *VTT-SITRA*:n selvityksessä erotetaan karkeasti kaksi ryhmää: 1. teollisuuden ja taajamien jätteet, 2. roskaantuminen teillä ja muilla kulkuväylillä sekä luonnossa s. VI 31.

90 Ks. edellä s. 22 ss.

luvanvaraista. Roskaamistilanteet ovat vesistölliseltä kannalta jaettavissa seuraavasti:

1. Pilaamiskiellon vastainen roskaaminen: ehdoitta kielletty, eikä siihen tässä omaksutun määrityksen mukaan voida antaa lupaa toiminnalta puuttuvan tarpeellisuus- tai hyödyllisyysvaatimuksen vuoksi. Käytettäessä muuta määritystä noudatetaan pilaamiskieltoa sellaisenaan.
2. Pilaantumisvaikutukseltaan 1 kohdassa tarkoitettua vähäisempi roskaaminen määräytyy a) yleisen edun mukaan, jolloin
aa) voidaan kunnallisesti järjestää sanktioitu roskaamiskieltojärjestelmä (esim. rakennusjärjestys), vrt. THL 61 §.
ab) luonnonsuojelukriteerein järjestetään roskaamiskielto erityisin järjestyssäännöin (LSL 3 §);[91]
ac) immissiokiellon avulla järjestyy kiinteistöjen välinen reagointimahdollisuus roskaamistapauksissa;
b) yksityisen edun mukaan, jolloin
ba) kiinteistönomistaja itse ratkaisee, reagoiko roskaamiseen sekä
bb) kiinteistönomistaja on tiettyyn rajaan asti (a kohta) oikeutettu roskaamaan aluettaan.

Ensimmäisen kohdan osalta pätee, mitä vesien pilaantumisesta on voimassa. Toisen kohdan tapaukset taas ovat jaettavissa sellaisiin, joissa on kysymys järjestysmääräyksen soveltamisesta ja niihin, joiden rajat määräytyvät toisaalta immissiokiellon, toisaalta alueen omistajan käyttövapauden mukaan. Edellisten perusteena ovat nimenomaan maisemansuojelulliset ja muut esteettiset sekä elinympäristön suojelua tarkoittavat näkökohdat.[92] Virkistyskäytön merkityksen lisääntyessä senkin suojan tehostaminen järjestyssäännöksin on tarpeen.

Roskaamiskieltoa ei lainvalmistelutöistä huolimatta vielä ole Suomen lainsäädännössä. Ruotsin luonnonhoitolaissa (1964) taas on roskaamisesta säännöksiä (23—24 §), jotka koskevat myös vesi- ja ranta-alueita.[93]

---

91 *Rytkölä* s. 77.

92 *Kalliola* s. 25 ss.

93 Jätehuoltolakiesityksen (HE 48/1975 vp) roskaamiskiellon mukaan ympäristöön ei saa jättää lasia, peltiä, muovia, paperia eikä muutakaan roskaa tai likaa niin, että siitä aiheutuu haittaa terveydelle, epäsiisteyttä, maiseman turmeltumista, viihtyisyyden vähentymistä tai niihin rinnastettavaa muuta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle. Kiellon rikkomisen seuraamukseksi on kaavailtu siistimisvelvoitetta. Kielto vastaa Ruotsin luonnonhoitolain 23 §:ää, ks. tarkemmin *Jonzon—Delin* s. 130, 133.

Roskaamista aiheuttavina tekijöinä tulevat kysymykseen niin käyttökelvottomina hylätyt kuin muutkin aineet ja esineet.[94] Paperijulisteiden, reittimerkkien tms. poistamatta jättämistä niiden täytettyä tehtävänsä on myös pidetty 23 §:n tunnusmerkistöön kuuluvana: kyseessä on kaikkia koskeva kielto roskata luontoa, jos seurauksena voi olla epäviihtyisyyttä tai vahinkoa toiselle. Viimeksi mainitusta johtuu, että maanomistajalta ei voida kieltää oman alueen roskaamista, kun kyseessä on kiinteistön käyttöön liittyvä toiminta.[95] Huolimattomuustilanteissa roskaantumisen aiheuttaminen voi kuitenkin olla kiellettyä (esim. rakennuslainsäädäntö). Sanottu koskee myös vesialuetta, etenkin milloin se on yleiskäytön kohteena, vaikkei suoranaista pilaantumisvaaraa olisikaan, mutta roskaaminen tuottaa turhaa haittaa tai vaaraa yleiskäyttäjälle. Oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan Ruotsinkaan osalta tässä suhteessa saateta puhua.[96] Aiemmin esitetystä seuraa, että vesiliikenteestä johtuva roskaantumisvaikutus on yleiskäyttöön sisältymättömänä faktista käyttöä.

Roskaamisen saattamisessa kiellon muotoon, johon liittyisi joko virka-apu- tai rangaistusuhka, syntyy vaikeuksia kahdessa suhteessa. Ensinnäkin yhteiskunnan intressi ei edellytä puuttumista kaikkialla tapahtu-

---

94 Bussikorin sijoittamista luontoon ja proomun upottamista on pidetty rakentamisena, ks. lähemmin mt. s. 130 ss. Vrt. luonnonhoitokomitean mietintö *SOU 1962: 36* s. 317, missä romuttuneen auton jättämistä luontoon pidetään roskaamisena.

Kiinnostava on samankaltainen ratkaisu **LSVO 24. 1. 1975 n:o 22** (virka-apuasia). VH oli hakemuksessaan pyytänyt, että VO määräisi U:n heti nostamaan omistamansa traktorin järvestä. Traktori oli pudonnut 5. 4. 1972 ja Tampereen kp:n vltk oli pyytänyt vesipiiriltä toimenpiteitä. Traktori oli pudonnut ruoppauksen yhteydessä ja pieni määrä öljyä oli valunut rantaveteen. Omistaja ei ollut tullut nostamaan traktoria. Puuttumatta muihin seikkoihin on todettavissa, ettei upotus ollut tapahtunut tahallisesti. Traktori ei ollut yleisessä väylässä eikä sen voitu katsoa aiheuttavan vesistön pilaantumista eikä kyseessä ollut vesistöön rakentaminen. — Roskaantumista on omiaan vähentämään RomuajoneuvoL (28. 2. 1975/151). Kunnalla on sen mukaan mm. ympäristöllisistä syistä velvollisuus siirtää hylätyksi katsottava ajoneuvo.

95 *Jonzon-Delin* s. 131 ja *Bengtsson* Allemansrätt s. 100.

96 Ks. kuitenkin *Bengtssonin* referoimaa **Länsi-Ruotsin hovioikeuden tuomio 1957: I: 102,** mt. s. 101. Siinä on kysymys yleiskäytössä olleen uimarannan roskaamisesta. Alioikeus ja HO katsoivat maanomistajan syyllistyneen rangaistavaan roskaamiseen. Erikoisuutena voidaan mainita Norjan lain säännös (LV 13.2 §), jonka mukaan vesialueen omistajan on, ryhtyessään hänelle kuuluvin yksinoikeuksin jäänottoon, vältettävä veden tarpeetonta pilaamista. »Tarpeettomuuden» tulkinnasta ks. *Hugo-Sørensen—Olafsen* s. 19.

viin, ehkä varsin vähäisiinkin rikkeisiin, toiseksi täydellisen roskaamattomuuden tilaan on epämielekästä edes pyrkiä. Jos kyseessä ei ole normijärjestelmä, johon liittyisi poikkeusluvan mahdollisuus, on sanktiointi riippuvainen mahdollisesta vahingosta ja lisäksi haitasta viihtyisyyden vähentymisenä. Vallitsevat sivistykselliset ja esteettiset arvostustottumukset viime kädessä määrittävät sietämisrajan eikä yleisiä sääntöjä voida edes aluekohtaisesti osoittaa, sillä ympäristö on palvellut jätehuollon tarpeita luonnollisenakin pidetyllä tavalla.[97] Esimerkiksi uimarannan tai kalastuspaikan roskaamista pidetään ellei kiellettynä niin ainakin moitittavana. Näin roskaantumisvaara muodostuu erääksi argumentiksi säädeltäessä alueiden käyttöä yleisiin tarkoituksiin: viime aikoina on esimerkiksi ollut puhetta moottoroidun liikenteen rajoittamisesta pohjoisen eräalueilla mm. sanotusta syystä.

Roskaaminen ja samalla muukin vesialueita kuormittava faktinen käyttö, joka ei ole yleiskäyttöä, on siten omiaan potentiaalisesti haittaamaan vesialueen muuta hyödyllistä käyttöä ilman, että sille olisi osoitettavissa oikeudellista perustetta. Tästä johtuen siihen voidaan puuttua yleismääräyksin joko vesilainsäädännön tai muun oikeudenlohkon pohjalta. Tämän esityksen puitteissa ei ole mahdollista tarkastella jälkimmäisiä normistoja, olkoonkin, että rajanveto puhtaasti vesioikeudellisten ja yleisempien, hallinnollis-ympäristöoikeudellisten säännöstöjen kesken ei aina ole selvä. Sovelias kriteeri normiston valintaa varten on sen välitön merkitys vesistön puhtauden säilymisen kannalta. Tosin seuraamusjärjestelmä ei liene yleensä riittävä keino, vaan asenteilla on ensisijainen merkitys. Eräässä englantilaisen ympäristökomitean (Royal Commission, Fourth Report s. 24) mainitsemassa tapauksessa ei aluksi välitetty roskaamista koskevista määräyksistä. Vasta vakuuttavin perustein käyty julkistamiskampanja sai väestön muuttamaan asenteitaan ja tottumuksiaan. Tämän jälkeen määräyksiä on kyseisellä paikkakunnalla noudatettu lähes kirjaimellisesti. Roskaamiskiellon kuten ympäristönsuoje-

[97] Perimmäisenä syynä on tietenkin ennen vallalla ollut käsitys ympäristön luonnonvarojen ehtymättömyydestä, minkä vuoksi ei myöskään ollut mielekästä uhrata taloudellisesta toiminnasta saatavaa hyötyä ympäristöön kohdistuvien haittojen vähentämiseen tai korjaamiseen. Taloudellisuusperiaate oli korostetusti esillä ennen vesiensuojelusäännösten syntymistä tällä vuosisadalla, ks. esim. *Lundgren* s. 216 ss. Roskaamisenkin osalta näyttää olevan kysymys siitä, mitä keinoja kannattaa käyttää perusoikeudeksi arvioidun ympäristöedun säilyttämiseksi.

lun yhteydessä yleensäkin saattaisi actio popularis-tyyppinen oikeuskeino olla käyttökelpoinen.[98]

D. VESISTÖNORMIT

1. Vesistönormin merkityksestä pilaamiskiellon toteuttamisessa

Vesistönormilla tarkoitetaan vesistötieteellisiin laadunmäärityksiin, analyyseihin ja luokituksiin perustuvaa vesiä koskevaa informaatiota, joka osoittaa määrätyssä suhteessa veden tilaan kohdistuvia vaikutuksia. Sen sijaan siihen ei ole sisällytettävä ilman eri perustetta oikeudellista sitovuutta, joka on luonteenomainen oikeusnormille, vaan kyseessä on suositus. Vesistönormi on esimerkiksi raja-arvo, tietyn aineen pitoisuusprosentti yms., jolla käytännön ratkaisuja tehtäessä kylläkin on normatiivista, so. päätöksenteon suuntaa ohjaavaa merkitystä. Sillä voi oikeusjärjestelmästä riippuen tietenkin olla myös viranomaisia sitova vaikutus. Normatiivisuus ilmenee siinäkin, että lupaviranomainen tuskin olisi halukas helpoin ehdoin sallimaan puunjalostusteollisuuden jäteveden päästämistä vesihuollon kannalta tärkeään järveen, jos jäteliemen ligniinipitoisuus on korkea, ts. ylittää suotavan yläarvon.

Vesistönormien perusteiden esittäminen ei ole oikeustieteellisen tutkimuksen asia, minkä vuoksi rajoitutaan tarkastelemaan normituksen vaikutusta ja sitovuutta. Vesistönormin on otettava huomioon yksilöl-

---

98 Kansalaiskanteen käytön kielteisenä heijastusvaikutuksena on pidetty mm. sen perinteistä oikeusturvajärjestelmää ehkä heikentävää vaikutusta. Ympäristöoikeudelliset puoltavat tekijät ovat kuitenkin painavia, näistä ks. tarkemmin *Doran—Hinz—Mayer-Tasch* s. 41 ss. Amerikkalaisesta oikeudesta peräisin oleva oikeuskeino — kannemahdollisuus on säädetty Michigan Environmental Protection Act, Public Law 127-1970, 691 ym. §:ssä — ei sellaisenaan sovellu Suomen nykyiseen järjestelmään, jossa yksityisen yleensä on katsottu olevan velvollinen osoittamaan vaatimuksensa subjektiivinen peruste. Kansalaiskanne puolestaan edellyttää mahdollisuutta esittää vaatimuksia, kun joku loukkaa lähinnä yleisen edun vuoksi annettuja määräyksiä. Askelta tähän suuntaan merkitsisi puhevallan myöntäminen erilaisille eturyhmittymille ja järjestöille. Ks. edelleen *Pearce* s. 121 ss. Suomen pilaamiskiellon toteuttamisen yhteydessä edellytetään tosin oman edun vaarantumista (10:25; 21:3), mutta esimerkiksi 10:25:ssä tarkoitettu haitta on hakemuksen perusteena väljä: estettä ei liene sille, että VO suostuu hakemukseen pääasiassa yleisen edun vuoksi, vaikka valvontaviranomainen ei olekaan tehnyt aloitetta.

linen vesistö; sen vuoksi se ei ole samansisältöinen eri allasalueilla eikä arvostusnäkökohtien vuoksi eri maiden yhteiselläkään vesialueella. Nähtävästi vesistönormin funktio on kaksitasoinen. Alemmalla tasolla objektivoidaan vastaanottavan vesistön (resipientin) ja jäteveden keskinäinen vaikutus. Suomi voidaan vesistöalueryhmiensä veden keskimääräisen laadun perusteella jakaa »luonnon-Suomeen» ja »teollisuus-Suomeen».[99] Ylemmällä tasolla saadut tulokset joutuvat sellaisinaan käytettäviksi sulautuen luvan saamista tarkoittavaan päätösprosessiin. Vaikka on tapana korostaa, ettei laatuluokituksella ynnä muulla juuri ole mitään tekemistä vesilainsäädännön kanssa, kun se ei itse sisällä säännöksiä vesistönormeista,[100] on silti perusteltua tietyssä mielessä pitää olettamusta harhaanjohtavana. Mielipide on tietenkin oikeutettu aivan formaaliselta kannalta: kun laki ei tunne vesistönormeja, ne ovat extra legem. Se, että lupa- ja valvontaviranomaiset perustavat ratkaisunsa vesistöarvoihin (normeihin) sitä nimenomaan lausumatta, osoittaa, että lain säännöksiä »selitetään» termein, joiden tulkinnallisena pohjana on suosituksenomaisesti käytettävä tietous vesistöstä. Näin on tietenkin laita eri tahoilla oikeuskäytäntöä. Lupaviranomainen ei voi tietää, milloin vedenhankinta on vaarassa, ellei käytettävissä ole selvitystä siitä, mitkä jätevedestä johtuvat vaikutukset ja mihin määrään ovat veden laatua alentavia. Päinvastoin myös puhdistusmenetelmiä koskeva tietämys on suoraan riippuvuussuhteessa pilaantumisen laatuun ja asteeseen: vain sellaisia puhdistusvelvoitteita tulee asettaa, jotka vaikuttavat ko. jäteveden haittoihin. Vesistönormien soveltaminen on periaatteellisesti mahdollista myös rikosoikeudelliselta kannalta, jolloin seuraamus kytkeytyy määräasteiseen kuormitukseen.

2. Vesien laatuluokituksesta

Vesistönormit ovat kuvatussa mielessä ns. immissioarvoja, jotka siis osoittavat vastaanottavalla alueella ilmenevän vaikutuksen. Laatuluokituksesta on kysymys, kun immissioarvot samantapaisen toimenpiteen

---

[99] *Laaksonen* s. 47 ss.

[100] Esim. *KM 1969: B 96* s. 7. Normien tosiasiallisesta noudattamisesta Suomessakin ks. *Niinivaara* VT 2/1962 s. 15 s. — Vesiensuojelutoimenpiteitä varten vesistöt on jaettu käyttökelpoisuusluokkiin VH:n suosittelemien perusteiden pohjalta: esimerkiksi Hämeenlinnan seudun vesihuollon ja vesiensuojelun yleissuunnitelmassa vuodelta 1972 vedet on jaettu viiteen luokkaan. Käyttökelpoisuuden perusteella on määritelty vesistönosien veden laatu ja käyttötavoite. Hieman toisenlaisesta ryhmityksestä ks. *Vantaanjoen* ym. *r.y.*:n julkaisu.

osalta ovat erilaisia riippuen vastaanottavan vesialueen käyttötarkoituksesta. Vesistöarvoja laajassa mielessä ovat myös ne arvot ja määritysperusteet, joita käyttäen luokitus toteutetaan, mutta näillä ei pilaamiskieltojärjestelmän kannalta ole muuta merkitystä kuin se, että ne ovat asettamassa immission sallittavuuden rajoja. Laatuluokitus perustuu lainsäädäntötoimeen tai sen nojalla tapahtuvaan suunnitteluun. Eräänlaista luokitusta voi merkitä myös vesistöjen luokittelu yksityisiksi ja julkisiksi, koska pilaamiskielto saattaa realisoitua eri tavoin vesilainsäädännön perusteella. Suomen olojen kannalta on laatuluokitusta harkittu, mutta sen toteuttamisesta on luovuttu.[101] Vesialueiden saattaminen keskenään eriarvoiksi voi kuitenkin yksittäistapauksissa vastaisuudessa perustua suunnitteluun tai 1: 21.1:n säännökseen.[102] Laatuluokitus tai siihen verrattava hallinnollinen toimi merkitsee siten kiellettävän toiminnan rajaamista eli pilaavan yrityksen vaikutusten määräämistä lupamenettelyssäkin niin, ettei asetettuja rajoja ylitetä. Näin ollen laatuluokitus voi johtaa ehdottomaan luvanmyöntämisesteen syntymiseen määrätilanteissa.

Laadunmäärityksillä ei siis ole itseisarvoa muihin pilaantumisen määrityksiin verraten. Missä käyttömuotojen raja-arvot on annettu vesistöluokittain, menettelyn etuna on pidetty sitä, että kutakin tilannetta varten ei ole tarpeen hankkia muun määritystavan edellyttämää yksityiskohtaista informaatiota.[103] Kysymys näyttää siis olevan ensisijaisesti vesistötutkimuksen ja tarkkailujärjestelmän tarkoituksenmukaistamisesta, ei niinkään vesiensuojelullisista toimista.

3. Vakioarvot

Toinen vesistönormin laji, jota voidaan käyttää laatuluokituksesta riippumatta, ovat standardit. Ne määrittävät kuormitusrajoja eli sitä,

---

101 Ankarampia määräyksiä (VL 1: 21.1) »voitaisiin antaa normeja hyväksi käyttäen kutakin vesistöaluetta erikseen koskevaan laatuluokitukseen, joka tällöin muodostaisi tärkeän ohjeen siitä, miten jätevesiä on tällä alueella käsiteltävä.»: *Niinivaara* VT 2/1962 s. 24.

102 *KM 1969: B 96.* Niissä maissa, joissa luokitus on toteutettu, vesistöt ovat valtaosiltaan jokivesistöjä, joiden ekologinen rakenne yleensä on yhdenmukaisella tavalla vertailukelpoinen. Kuten monissa limnologisissa esityksissä on todettu, Suomen järvet ovat mataluutensa ja yksilöllisten erikoispiirteidensä vuoksi eri tavoin pilaantumisherkkiä, usein jo pelkästään luontaisen rehevöitymisen vuoksi.

103 Esim. *Meyers—Tarlock* s. 639 ss.

millaisia päästöjä voidaan eri käyttömuotoja varten sallia. Eräissä maissa nimenomaan tasa-aineisten, sekoittuvien jokivesistöjen osalta kuormitusarvo koskee myös vesistöpuolta. Suomessa arvot eivät ole velvoittavia resipienttiperiaattesta johtuen. Englannissa veden puhtausaste pyritään ilmaisemaan laatuvaatimukset kuormitusarvoina (BHK_5),[104] joskin täydentäviä määritteitä käytetään.[105] Järjestely ei perustu lakiin, vaan standardit ovat muuttuneet komiteanehdotuksesta tavanomaiseksi oikeudeksi, jolla on sitova vaikutus statute law'n (Rivers Act, 1951) mukaisessa menettelyssä.[106] Sikäläisessä kielenkäytössä standardilla voidaan tarkoittaa kaikenlaisia, eri kohteissa käytettäviä vakio- ja tavoitearvoja. Teoreettisten raja-arvojen määritystä vaikeuttavat välistä eri eturyhmien toisistaan poikkeavat käytännön tutkimustulokset. Niinpä vesiensuojelijoiden taholta on varsin yleisesti lähdetty laskennallisesti olettamuksesta, että öljy saattaa pilata juomaveden jo sekoitussuhteessa 1 : 1 000 000. Teollisuuden, liikennöitsijöiden ja muiden intresenttien taholta on sen sijaan pyritty kiistämään tuollainen vaikutus, varsinkin jos ei oteta huomioon jäteaine- ja resipienttikohtaisia erityisolosuhteita. Vesistöjen puhdistumiskyvyn lisääminen perustuu kuitenkin tieteellisesti saavutettaviin sekoitus- ja laimennussuhteiden määrityksiin, joiden yleispätevä sitovuus vasta voi johtaa todellisiin vesistöllisiin parannuksiin.

---

104 Kunink. komissio antoi ehdotuksessaan jätevesilainsäädännöksi (1912) esityksen BHK_5-arvoille rakentuvaksi standardijärjestelmäksi. Lähtökohtana oli ajatus, että pilaantumisesta ei voitaisi puhua, jos 100 000 cm^3 vesistön vettä ei kuluttaisi enempää kuin 0,4 g liukoista happea viidessä päivässä. Siten laadittiin seuraava laatuluokitus (*Wisdom*in mukaan, ks. viite 106):

Veden laatu	BHK_5 alle
Hyvin puhdas	1/1 000 000
Puhdas	2/1 000 000
Lähes puhdas	3/1 000 000
Kyseenalainen	5/1 000 000
Huono (pilaantunut)	10/1 000 000

105 Jätevesien ei pitäisi sisältää enempää kuin 30 miljoonasosaa kiinteitä lietteitä eikä kuluttaa yli 20 miljoonasosaa liukoista happea viidessa vuorokaudessa 65° F lämpötilassa, milloin laimennusaste on 1 : 8. Arvot muuttuvat luonnollisesti laimennussuhteen ollessa toinen.

106 Lisäksi noudatetaan muitakin standardeja erikoisjätevesiä varten, *Wisdom* The Law on the Pollution of Waters s. 32 s. Wisdom mainitsee eräitä paikallisia säädöksiä, kuten Middlesex County Council Act'in (1931), jossa on määrätty noudatettavaksi suunnilleen edellä esitettyä luokitusta.

Yrityskohtaisten puhdistusvelvoitteiden tavoitteena on siten, milloin raja-arvoja on, toteuttaa niiden noudattaminen. Jätevesien moninaisuuden ja vesistökohtaisesti vaihtelevien haittaseurausten vuoksi raja-arvot eivät useinkaan ole riittävät osoittamaan, mikä on kuhunkin erikoistapaukseen sovelias menetelmä. Eräitä jätevesityyppejä varten saattaa olla olemassa puhdistusta tai siedon määritystä varten vakioarvot, joiden saavuttaminen jo sinänsä edellyttää tietynlaista menetelmää tai puhdistusastetta. Tosin Suomen osalta on osoitettu, että asumajäteveden vaikutus järvessä ei ole laimennussuhteen perusteella arvioitavissa.[107] Milloin noudatettavaa ohjetta ei ole, vesiä kuormittavan on mahdollisten lupaehtojen mukaisesti pyrittävä sovittamaan haittavaikutukset vesistöllisten raja-arvojen puitteisiin.[108] Se, että kerran määrätyt tai käytössä olevat puhdistuslaitteet eivät mahdollista raja-arvojen saavuttamista, johtaa yleensä lakisääteisen puhdistusvelvoitteen syntymiseen lupavelvoitteen sijaan. Niinpä Saksan Demokraattisen Tasavallan Landeskulturgesetzin mukaan (27.1 §) kaikki yritykset, jotka eivät laitteillaan voi saavuttaa raja-arvojen edellyttämää puhdistustehoa, ovat velvollisia valmistamaan tehtävän suunnitelman mukaisia laitteita.

Puhdistusvelvoitteet voivat siten olla paitsi lupapäätöksen ehtoihin perustuvia myös lakisääteisiä. Lakisääteisyys on tosin jätevesien osalta varsin tavallista silloin, kun määritetään esimerkiksi teollisuuslaitoksesta tulevan päästön ainekohtaiset emissioarvot,[109] mutta tällöin määritykset eivät osoita, mikä kuormitus vesistössä voidaan sallia. Lakisääteinen puhdistusvelvoite näyttääkin asetetun vain silloin, kun on olemassa raja-arvot sekä vesistöä että kuormitusta varten. Milloin raja-arvojen noudattaminen on luvansaajan tai vesistön käyttäjäyrityksen velvollisuutena, esimerkiksi DDR:ssä, ne muodostuvat myös ylimmäksi ohjeeksi lupamääräyksiä annettaessa.[110]

---

107 *Seppänen* VT 2/70 s. 10.

108 *Landeskulturgesetz* s. 247.

109 Ks. esim. Ranskan vaarallisiksi luokiteltuja yrityksiä (établissements classés) koskevaa lainsäädäntöä, jossa kutakin yritystyyppiä ja haitta-ainetta varten on vahvistettu enimmäisarvot, mutta ne koskevat siis laitoksensisäisiä prosesseja, eivät laitoksen ja vesistön suhdetta.

110 Saksan Demokraattisen Tasavallan lainsäädäntö edellyttää kaikkien edellä mainittujen periaatteiden toteuttamista. Sen WG:n ja täytäntöönpanoasetusten (etenkin lain 3.1 § f kohdan ja ensimmäisen täytäntöönpanoasetuksen 9 §:n) mukaan on jätevesien käsittelyn ja johtamisen tapahduttava ylimmän tieteellis-teknisen tason mukaisesti niin, että saavutetaan mahdollisimman suuri puhdistus-

Yhdysvaltain lainsäädännössä standardeilla on ratkaiseva merkitys. Liittovaltion elin (Federal Water Quality Administration, FWQA) käyttää vuonna 1965 annetun Water Quality Act'in nojalla aloite- ja päätäntävaltaa. Osavaltiot ovat velvollisia vahvistamaan kahden tai useamman valtion alueella sijaitsevia vesiä varten raja-arvot veden laatua varten ja liittovaltio voi saattaa ne voimaan liittoakin velvoittavina. Arvojen määrääminen tapahtuu julkisuusperiaatetta noudattaen niin, että neuvottelutietä täydentää kuulemismenettely (public hearing) tai oikeuskäsittely: asianosainen voi saattaa oikeuden harkittavaksi, ovatko arvot kohtuullisia ja lainmukaisia. Yksityiskohtaisia määräyksiä sisältyy myös seuraaviin liittovaltion lakeihin: Federal Water Pollution Control Act 1956 ja Water Quality Improvement Act 1970.[111]

Perusteltaessa laatuvaatimusten hyödyllisyyttä kansainvälisten järjestöjen vesiensuojelutyössä on lähtökohtana pidetty varsinkin virtaavia vesistöjä.[112] Vesistönormista johtuvan tietämyksen yksiselitteisyyttä on myös pidetty tärkeänä lupajärjestelmän, valvonnan sekä erityisten, lähinnä terveydenhoidollisten ja vesihuoltoon liittyvien ratkaisujen yhteydessä. Vedenlaatuluokitusta tutkinut toimikunta päätyi kartoitustyönsä perusteella puoltamaan määrättäviä tarkoituksia varten asetettavien normien ja standardien käyttöä: »Ne ovat raja-arvon ilmoittavia veden koostumusta ja ominaisuuksia kuvaavia numeraalisia sekä fysikaalisia, kemiallisia tai biologisia tunnusmerkkejä taikka määrityksiä kiinteässä, nestemäisessä tai kaasumaisessa muodossa olevista aineista.»[113] Asian luonteesta johtuu, että vesistönormit ovat yleisnormeja, jotka saattavat alueellisesti vaihdella: tämä merkitsisi eräänlaista vesistöluokitusta.

Toimikunta ehdotti toisaalta käyttönormien, toisaalta aluenormien

---

teho ja saadaan aikaan veden toistuvaa käyttöä. Tällöin on myös pyrittävä käyttämään menetelmiä, joiden seurauksena saadaan takaisin jätevesistä arvoaineita tai käytetään vesiä hyväksi maataloudessa. Tavoitteisiin pyritään asettamalla raja-arvot kuormitukselle ja velvoittamalla jätevettä laskevat noudattamaan niitä sekä pyrkimään parhaimpaan mahdolliseen (optimaaliseen) puhdistustehoon, tarkemmin *Landeskulturgesetz* s. 233. Myös jätevesimaksu on omiaan edistämään puhdistusta, koska se määräytyy kuormituksen ja jäteveden laadun mukaan. Vastaavanlainen maksujärjestelmä on voimassa Puolassa vuonna 1975 annetun ministerineuvoston päätöksen mukaan (ks. tarkemmin s. 238).

111 Ks. tarkemmin *United States Department of the Interior.* A Status Report.

112 *KM 1969: B 96* s. 6.

113 Mt. s. 179.

käyttämistä, jolloin jälkimmäiset osoittavat »tietyltä vesialueelta tai sen vedeltä vaadittavan laadun» ja niitä voidaan laatia »yhden tai useamman käyttötarkoituksen, kuten esimerkiksi virkistyskäytön tai vedenhankinnan perusteella».[114] Aluenormit voisivat olla ns. kuormitusnormeja, jotka viime kädessä perustuisivat vesistöjen kokonaissuunnitteluun. Toimikunta ehdotti myös, että normit laadittaisiin suosituksiksi, joita ei vahvistettaisi. Mietintöön sisältyikin eri tarkoituksiin käytettävien vesien laatusuosituksia. Yleistä vesien laatuluokitusta ei kuitenkaan puollettu, vaan ainoastaan tapauksittain suoritettavaa aluekohtaisten vaatimusten määräämistä.

Emissioarvojen määräämistä on ehdottanut myös vuoden 1970 ympäristönsuojelutoimikunta, joskin se samalla Suomen osalta totesi, että menettely voisi johtaa vastaanottavan vesistön siedon ylitykseen.[115] Vesistönormit voisivat olla joko ehdottomia tai suosituksenomaisia, jos nimittäin ainekohtainen tietämys jossain suhteessa on vajavaista.[116]

On selvää, että jo aluesuunnittelussa voidaan asettaa vesiensuojelulliset tavoitteet ja että teknisin vaatimuksin voidaan vähentää tiettyyn määrään yritysten ja muiden kuormittajien emissioiden pitoisuusarvoja. Kun vesien yleissuunnitelmat ovat toistaiseksi velvoittamattomia, tavoitteet saattavat vain valvontaviranomaisen hakemusasiassa antamien lausuntojen välityksin faktisesti ohjata lupaviranomaisten päätöksentekoa. Toisaalta ei ole juridista estettä tasapuolisuusnäkökohdat huomioon ottaen perustaa lupaharkintaa sanottuihin tavoitteisiin, vaan ne voidaan ottaa harkittavaksi selvitettäessä ympäristöarvon merkitystä luvan myöntämistä koskevien edellytysten (VL 10: 24.1) yhteydessä. Vaikutus ilmenee lupaehdoissa. Samassa tilanteessa on ainakin teoreettisesti mahdollista toteuttaa ns. aiheuttamisperiaatetta, esimerkiksi vesiensuojelumaksua käyttäen.

4. Jätevesimaksusta vesistönormien kannalta

Jätevesimaksujärjestelmällä on valtiosta riippuen kahdenlainen luonne. Eräissä tapauksissa, esimerkiksi Suomessa, jätevesimaksua suoritetaan pääsääntöisesti vesistölliseen pilaantumisvaikutukseen katsomatta

114 Mt. s. 180.
115 *KM 1971: B 15* s. 58.
116 Mt. s. 59.

siitä edusta, että jätevettä saadaan johtaa kunnalliseen viemärilaitokseen. Toisissa tapauksissa, etenkin Saksan Demokraattisessa Tasavallassa ja Puolassa, jätevesimaksulla on, kun se kytkeytyy vesistön kuormitusmäärään, pilaantumista välittömästi hillitsevä vaikutus.[117] Vesistön kuormitusta varten annettavat raja-arvot, jotka kootaan vertailukelpoiseksi arvostustaulukoksi, määrätään jokiveden laadun sekä jäteveden sisältämien päästöaineiden perusteella (DDR: asetus 17. 4. 1963 9.1 §; Puola: ministerineuvoston päätös 29. 11. 1975 9.2 §). Jälkimmäiset määräytyvät vesitalousviraston eri teollisuushaaroille jätevesien käsittelyä varten vahvistamien ohjeiden mukaisesti. Kuormitusraja-arvot määrää virasto yhteistyössä osallisten valtioelinten kanssa. Ne annetaan kutakin sadealueen osa-aluetta varten ottamalla huomioon teollinen ja sivistyksellinen kehitys alueella. Raja-arvot ovat muutettavissa tai täydennettävissä kansantaloudellisin perustein.

Suomen jätevesimaksujärjestelmä perustuu 13. 7. 1973 annettuun lakiin (JVML, 610/73). Vaikka ns. aiheuttamisperiaatetta[118] ei JVML:ssa nähtävästi ole toteutettu siinä mielessä, että maksu olisi tarkoitettu kattamaan kunkin likaajan vesistölle aiheuttaman vahingon estämisestä tai korjaamisesta aiheutuvat kustannukset, myös ne perusteet, jotka koskevat liittymismaksun määräytymistä, voinevat vaihdella kuormitusnäkökohdan mukaan. Niinpä lain 4.2 § 4 kohdassa edellytetty »muu 1—3 kohdassa mainittuihin perusteisiin rinnastettava peruste» voisi olla esimerkiksi teollisuuslaitoksen jätevesimäärä tai sen kuormittava tuotantokapasiteetti maksun määräämishetkellä. Kummankin tekijän pienentäminen tai sen suunnitteleminen tapahtuvaksi kohta maksuvelvollisuuden alkamisen jälkeen voisi tällöin johtaa liittymismaksun alenemiseen. Mai-

---

117 Puolassa maksulla on molemmat funktiot. Jätevesimaksun suorittamisvelvollisuus riippuu esim. Saksan Demokraattisessa Tasavallassa johtamistoimenpiteen mahtumisesta maksua määräävien raja-arvojen puitteisiin (WG 19.2 §). Jätevesimaksua suoritetaan, milloin kuormitus ylittää raja-arvot tai lupaehdon ja silloinkin, kun laiminlyödään määräajassa täytettäväksi asetettu puhdistusvelvoite.

118 Tästä *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 274. — JVML:n vaikutuksia ei voida vielä varmasti arvioida. Kunnallisvaltuusto joutuu ensin määräämään maksun yksityiskohtaiset perusteet, jotka alistetaan LH:n vahvistettavaksi. Vasta tämän jälkeen annetaan asianomaiselle maksuvelvolliselle tiedoksi ehdotus liittymismaksuksi, mistä vielä voidaan tehdä muistutus kunnallishallitukselle (9 §).

nitun kohdan tulkinnasta ei kuitenkaan ole ollut käytettävissä prejudikatiivista ratkaisua. Ottaen toisaalta huomioon lain 15.1 §:n säännöksen, joka koskee sekä liittymis- että käyttömaksua, kunta voi sopia maksuvelvollisen kanssa muistakin perusteista kuin niistä, jotka laissa nimenomaan on määrätty, jos ne ovat kohtuullisia ja tasapuolisia. Tämän vuoksi mainitulla kysymyksellä ehkä ei tule olemaan suurta merkitystä. Säännösten tulkinnasta ja kuntien omaksuttavaksi tulevasta sopimuskäytännöstä jää kuitenkin riippumaan edellä mainittu seikka, nimittäin se, onko Suomen jätevesimaksujärjestelmällä oleva vesistöjen kuormitusta välillisesti vähentävää vaikutusta. Koska tätä ei kuitenkaan ole pidettävä lain pääasiallisena tavoitteena, ei myöskään ole syytä tässä esityksessä laajemmin käsitellä JVML:n yksittäisiä säännöksiä.[119]

---

119 Lain tavoitteista ks. *HE 119/1972 vp* sekä sen johdosta annettu *laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 5*. Ks. myös *Väisänen* s. 100 ss.

VI LUKU

A. MUUT YLEISET VESIEN PILAAMISKIELLOT

Rajajokisopimuksiin perustuen on VO:n ja LH:n toimivaltaa delegoitu rajavaltioiden yhteisille toimielimille. Delegointi on eräiltä rajasopimusten tarkoittamilta osin sikäli täydellinen, ettei VO:n tai LH:n kilpaileva päätösvalta silloin tule kysymykseen. VL 21: 13:n mukaan yleisen lain säännöksiä sovelletaan myös valtakunnan rajalla oleviin vesiin, mikäli vieraan valtion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella ei ole muuta säädetty. Tästä johtuu, että VL:n säännökset syrjäytyvät vain siltä osin kuin tuollaisessa sopimuksessa on menettelytapaa varten nimenomainen määräys.

Suomen ja Ruotsin välisen rajajokisopimuksen (16. 9. 1971) mukaan sopimuksen täytäntöönpanoa varten toimii pysyvä rajajokikomissio. Sen päätettävät hakemus- ja hallintoasiat noudattavat sisällöltään varsin tarkkaan Ruotsin MiL:n määrityksiä.[1] Vesien pilaantumattomuussuoja tarkoittaa yksinomaan pintavesiä.[2] Komission toimivallan suhteen on huomattava, että se määräytyy toisaalta toimenpiteen suorittamispaikan, toisaalta vaikutusalueen mukaan.[3] Edellisessä suhteessa riittää, että toimenpide tapahtuu Könkämäenon, Muonionjoen ja Tornionjoen muodostamassa rajajokiuomassa. Jälkimmäisessä tilanteessa on edellytettävä, että toimenpide suoritetaan jossakin erikseen määritetyssä rajajoen tulovesistössä (1 l. 1 art.) ja että haitallinen vaikutus ulottuu toiseen valtioon.

---

[1] *HE 195/1971* vp s. 6.

[2] Pohjavesien suhteen ks. kuitenkin sopimuksen 3 luvun 1 art. Sen mukaan se, mitä rakentamisesta vesistöön on määrätty, koskee myös sellaista vesialueella tapahtuvaa toimenpidettä, joka voi vaikuttaa pohjavesioloihin.

[3] Uittoa ja kalastusta varten on sopimuksessa määrätty erityinen soveltamisalue (1 luvun 2 art., 5 luvun 1 art.).

Sopimuksessa mainittu vesien pilaamiskielto kuuluu seuraavasti (6 luvun 1 art.):

> »Vesialueelle ei saa, suuremmassa määrin kuin tämän sopimuksen mukaan on luvallista, päästää kiinteätä tai nestemäistä jätettä tai muuten ainetta siten, että siitä syntyy haitallista madaltumista, veden laadun vahingollista muuttumista, vahinkoa kalakannalle, väestön viihtyisyyden vähentymistä, tai vaaraa sen terveydelle taikka muuta sellaista vahinkoa tai haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle.»

Pilaamistunnusmerkistön lausutaan sopimuskohdan perusteluissa vastaavan pääosiltaan Suomen VL 1: 19:ssä tarkoitettua.[4] Päinvastoin kuin Ruotsin entinen VL 8 luku [5] ja nykyinen MiL (1 §) se käsittää myös puunkuorista tms. aiheutuvan madaltumisvaikutuksen.[6] Myös muun kuin kiinteän tai nestemäisen jätteen päästäminen vesistöön voi täyttää pilaamistunnusmerkistön: näitä haitallisia vaikutuksia saattaa aiheutua muistakin kuin jäteaineista, siis lähinnä kaasuista, radioaktiivisista aineista ja lämpötilan keinotekoisista muutoksista (jäähdytysvesi).[7]

Sopimuksessa tarkoitettu lupa- ja ennakkoilmoitusvelvollisuus liittyy pilaantumista aiheuttavaan maan, rakennuksen tai laitoksen käyttämiseen, joka ei ole vesistöön rakentamista (6 luvun 3 art.). Vain rajajokikomission luvalla saadaan mainittua käyttöä varten poiketa pilaamiskiellosta. Sopimuksen liitteenä (C) on sääntö, jossa luetellaan luvanhakuvelvolliset pilaantumista aiheuttavat yritykset (55 ryhmää). Luvanhakuvelvollinen on myös se, jonka jätevesilaitokseen kyseinen jätevesi ehkä johdetaan (liite C 4 §). Eräät muutkin kuormittajat, esimerkiksi yli 200 asukkaan asutustaajaman jätevesilaitos, ovat luvanhakuvelvollisia (liite C 5 §).

Kiinteiden jätteiden ja muiden aineiden osalta päästämiskielto on ehdoton, ellei toimenpide voi tapahtua merkittävättä haitatta yleisen edun kannalta. Ilmoitusvelvollisuus määräytyy valtionsisäisen lainsäädännön

---

4 *NU 1968: 17* s. 172, *HE 195/1971 vp* s. 6.

5 SFS 1941: 614.

6 Vrt. S-VL 2: 35, jossa kielletään päästämästä kiinteitä jätteitä sahalaitoksesta, tehtaasta tai muusta teollisuuslaitoksesta, metsänjätteitä yms., jotka voivat aiheuttaa mataloitumista tai estää vedenjuoksua haitaten yleistä tahi yksityistä etua.

7 *NU 1968: 17* s. 173. Sopimus on myös Helsingin sääntöjen mukainen, *HE 195/1971* vp s. 4.

perusteella niin, että se on olemassa, kun lupaa ei sopimuksen mukaan tarvita.

Merkittävissä asioissa komissio voi niin päättäessään alistaa lupa-asian kummankin hallituksen harkittavaksi. Hallitus voi myös pidättää itselleen harkintaoikeuden (4 art. 2 mom.).

Toiminnan sijoittumista ja vaikutusten rajoittamista koskevat määräykset (5—6 art.) ovat Ruotsin MiL:n mukaiset.

Itäisissä rajavesistöissä pilaamiskielto toteutetaan Neuvostoliiton kanssa solmituin sopimuksin vuosilta 1960 **(rajajärjestyssopimus)** ja 1964 **(rajavesistösopimus).** Niitä sovelletaan pilaantumisvaaraa aiheuttavien toimenpiteiden osalta ilmeisesti kuitenkin vain silloin, kun haitta ulottuisi rajan yli, ei siis pelkästään silloin, kun toimenpide toteutetaan rajalinjan sisäpuolella rajavesistöksi määritellyllä alueella. Rajavesistöllä tarkoitetaan sitä vesistönosaa, jonka rajaviiva leikkaa tai jota pitkin raja kulkee määrälevyinen vyöhyke rajalinjan molemmin puolin mukaanlukien (ks. vuoden 1960 sopimuksen 11 art., vrt. vuoden 1964 sopimuksen 1 art.).

Rajajärjestyssopimus ei yksityiskohtaisesti säädellyt rajavesistöjen pilaantumattomuussuojaa, vaan sen voidaan katsoa toteutuneen vasta vuoden 1964 sopimuksessa. Tästä huolimatta on edellisen sopimuksen mukaisen organisaation puitteissa kehittynyt vähäisiä vesistönosia ja pieniä vesiä koskeva käytäntö. Sopimus sisältää vesiensuojelusta vain yleisluonteisen määräyksen. Sen 15 artiklan mukaan sopimuspuolet huolehtivat rajavesistöjen puhtaudesta sekä siitä, ettei niitä pilata jätevesillä tai muilla jätteillä. Myös rantojen suojaamiseen talhalliselta likaamiselta sitouduttiin. Sopimuksen 16 artiklan pohjalta, jonka 1 momentissa taataan toisen sopimuspuolen sopimuksessa tarkoitettujen oikeuksien ja etujen aktiivinen turvaaminen, voidaan laiminlyönnin sattuessa vaatia korvausta (16 art. 2 mom.). Sopimuksessa tarkoitetut tehtävät ovat jääneet rajavaltuutettujen suoritettaviksi. He ovatkin käytännössä ratkaisseet erilaisia vesiasioita, joiden vaikutus ulottuu rajan yli. Tällaisia ovat olleet etenkin purojen perkaukset ja jäteveden johtaminen ojaan. Tiettävästi rajavaltuutetut eivät vuoden 1960 sopimuksen pohjalta ole käsitelleet sellaisia tapauksia, joissa olisi ollut kysymys vesistön pilaantumisesta. Myöskään korvaustilanteita (16 art. 2 mom., vrt. 29 art. 1 mom. C) ei ole mainituissa asioissa eikä 15 artiklan soveltamisen johdosta syntynyt. Etenkin rajavesistösopimuksen synnyttyä on katsottava, ettei rajajärjestyssopimuksella ole sanottavaa merkitystä rajavesistöjen pilaamiskiellon kannalta.

Vuoden 1964 rajavesistösopimus määrittää, millaiset tehtävät vesiasioissa kuuluvat rajavaltuutettujen toimivaltaan[8] (11 art. 4 mom.). Samalla sopimuspuolet ovat tarkoittaneet toteuttaa vesistöihin haitallisesti kohdistuvat hankkeet uudemman sopimuksen puitteissa rajavesistökomission johdolla. Rajavaltuutettujenkin vesiasioissa tekemät ratkaisut on vuoden 1964 sopimuksen 11 artiklan 4 momentin (in fine) mukaan saatettava komission tietoon.

Pilaamiskielto on vuoden 1964 sopimuksessa muotoiltu seuraavasti (4 art.):

> »Sopimuspuolet ryhtyvät toimenpiteisiin, jottei rajavesistöjä pilata puhdistamattomilla teollisuus- tai asutusjätevesillä, puutavaran uittojätteillä, alusten jätteillä tai muilla aineilla, jotka voivat aiheuttaa välittömästi tai ajan mittaan vesistön madaltumista, veden laadun vahingollista muuttumista, vahinkoa kalakannalle, maiseman huomattavaa pilaantumista, vaaraa väestön terveydelle taikka muita niihin verrattavia vahingollisia seurauksia väestölle ja kansantaloudelle.
>
> (2) ...
>
> (3) Milloin joidenkin toimenpiteiden suorittaminen saattaa aiheuttaa vesistön tai sen osan pilaantumista sekä veden puhdistautumiskyvyn huonontumista toisen sopimuspuolen alueella, älköön tällaisiin toimenpiteisiin ryhdyttäkö noudattamatta niitä määräyksiä, jotka on esitety tämän sopimuksen II luvussa.»

Viitatussa luvussa on määritelty rajavesistöjen käyttökomission tehtävät (8 art.): sille voidaan saattaa pilaamisasia ratkaistavaksi tai pyytää siltä lausuntoa. Lukuunottamatta mainittua rajavaltuutettujen toimintaa itäisissä rajavesistöissä esiintyy kolmenlaista menettelyä. Kun sopimuskohdan tarkoittamaa komission lupamenettelyä ei saadun tiedon mukaan toistaiseksi ole pilaamisasioissa sovellettu, syynä ei ole se, ettei pilaavia toimenpiteitä olisi suoritettu. Erityistapauksissa tietyn hankkeen toteuttamisedellytykset on sovittu hallitustasolla. Säännönmukaisesti on lupa muulloin voitu antaa valtionsisäisen lainsäädännön puitteissa. Jos vesistön pilaantumisvaara ulottuu rajan toiselle puolelle, on käytännössä hankittu komission lausunto niistä toimenpiteistä, joilla vahingon syntyminen

---

8 Jos ojien teko tai kunnossapito tahi muu vähäinen hanke ei sanottavassa määrin vaikuta vesioloihin toisen sopimuspuolen alueella, voivat vuoden 1960 sopimuksessa tarkoitetut rajavaltuutetut sopia asiasta siinä järjestyksessä, kuin sanotussa sopimuksessa on määrätty.

siellä voidaan ehkäistä. Komission ratkaisuvaltaan[9] kuuluvat siten ne tapaukset, jolloin valtion oma lupaviranomainen sopimuksen tarkoittamien kielteisten vaikutusten vuoksi ei sopimuspuolten niin päättäessä (9 art.) pääse asiaa ratkaisemaan. Asiallisessa suhteessa komissio on kuitenkin, ellei sopimuksesta muuta käy ilmi, sidottu kansalliseen lainsäädäntöön. Sopimuksen merkityksen pilaamiskiellon kannalta KHO on ratkaissut kalankasvatuslaitosten lupa-asioista tehtyjen valitusten yhteydessä. Asiassa **KHO 13. 11. 1975 t. 4405** yhtiö oli hakenut VO:lta lupaa muun muassa laitoksista tulevan vesimäärän vesistöön johtamista varten. Purkupaikkana oli järvi, joka sijaitsi Neuvostoliiton puolelle laskevassa Kemijoen vesistössä. VO oli katsonut, että kyseessä oli rajavesistösopimuksen 2 ja 4 artiklassa tarkoitettu toimenpide, johon oli sovellettava sopimuksen II luvun säännöksiä. Sen vuoksi VO oli jättänyt hakemuksen tutkimatta. KHO puolestaan katsoi, että kun sopimuksen osapuolet eivät olleet 9 artiklan mukaan päättäneet saattaa asiaa käyttökomission ratkaistavaksi, oli noudatettava VL:n säännöksiä muun määräyksen puuttuessa. VO:n ei siten olisi KHO:n mielestä pitänyt jättää hakemusta tutkimatta, vaan selvittää, voitiinko ja missä laajuudessa myöntää lupa haettuun toimenpiteeseen »sekä, mikäli edellytyksiä luvan myöntämiselle ei ole olemassa, harkita, voitaisiinko hakija osoittaa saattamaan asia rajavesistöjä koskevan sopimuksen mukaisessa menettelyssä käsiteltäväksi». Asia palautettiin (samoin **KHO 13. 11. 1975 t. 4406).**

Suomen—Norjan rajavesitoimikunta esittää mietinnössään (KM 1973: 149), että maiden kesken sovittaisiin periaatteiltaan Ruotsin ja Neuvostoliiton kanssa tehtyjä sopimuksia vastaavasta menettelytavasta. Pilaamiskielto olisi pääasiassa VL 1: 19:n mukainen (7 art.).

B. ERÄIDEN MUIDEN MAIDEN JÄRJESTELYISTÄ

1. Johdatusta

Vesien pilaamiskiellon toteuttamistapa ja sen tehokkuus riippuvat luonnollisesti kunkin maan ja sen osa-alueen yksilöllisistä olosuhteista. Vaikka vesivarat ylittäisivätkin runsaasti teollisuuden ja yhdyskuntien kuluttavan käytön, tästä johtuu enintään aluekohtainen joustamisvara, ei sen sijaan mahdollisuutta yleisesti löyhään vesivarapolitiikkaan, koska

[9] Milloin komissio ei saa aikaan päätöstä, asia tulee 10 art. 4 momentin mukaan alistaa sopimuspuolten hallitusten käsiteltäväksi.

tarve säännöllisesti on suurin siellä missä rasituskin. Tästä voidaan mainita esimerkkeinä ne maat, joiden asukastiheys on suhteellisen pieni ja vesivarat ovat huomattavat (Pohjoismaat, Ranska, Neuvostoliitto). Tämän tutkimuksen piiriin luettujen maiden kohdalla ei ole erityistä syytä ottaa huomioon niitä seikkoja, jotka riippuvat maatalouselinkeinojen ja teollisuuden tarpeiden ristiriidoista, koska nämä maat ovat suuremmassa tai vähäisemmässä määrin vertailukelpoisia nykyaikaisia teollisuusmaita. Niinpä ne ongelmat, jotka kokonaisuudessaan koskettavat vain jonkin kohdemaan osa-aluetta, ovat verrattavissa niihin, jotka vallitsevat kauttaaltaan vesien käyttömuotojen sovittamisvaikeuksien parissa kamppailevissa valtioissa (useimmat Länsi-Euroopan valtiot). Tältä osin voidaan viitata Prahan kansainvälisessä ympäristönsuojeluseminaarissa vuonna 1974 pidettyihin esitelmiin.[10]

Seuraava katsaus on jäsennelty yhdenmukaisella tavalla niin, että ensinnäkin selvitetään vesien omistusta ja sen merkitystä vesien käyttömuotojen kannalta, toiseksi esitetään mahdollisia pilaamiskiellosta riippumattomia käyttömuotoja, kolmanneksi tarkastellaan vesiensuojelulausekkeen rakennetta, luvanhakuvelvollisuutta ja ennakkoilmoitusvelvollisuutta, neljänneksi puututaan vielä jossain määrin lupaviranomaisia, menettelyä ja korvauskysymysten yleistä järjestämistä koskeviin määräyksiin ja periaatteisiin. Katsauksessa on täytynyt tilan puutteen vuoksi suorittaa jonkinlaista karsintaa, kuitenkin niin, että aiheen kannalta käsitellään niiden maiden järjestelmät, jotka etenkin maantieteellisistä ja historiallisista syistä ovat eniten vertailukelpoisia. Esitys ei koske vesirakentamislupaa, mikäli sen osalta on olemassa erityissäännöksiä, kuten Suomessa ja Ruotsissa. Lupa-termi kattaa myös kaikenlaiset, oikeutuksen antamista tarkoittavat viranomaisratkaisut.

2. Eri maiden järjestelmien esittely

2.1. Ruotsi

Vesien omistussuhteet ovat Ruotsissa samankaltaisen sääntelyn kohteena kuin Suomessa. Yhteisenä lähtökohtana voidaan pitää Helsinginlain säännöstä (14:1), jonka mukaan veden omistaa maan haltija. Regaaliajattelusta johtunut suuntaus julkistaa merkitykselliset vesialueet ei

10 Ammattiliittojen edustajien puheenvuorot on koottu: *Profsojuzy i ohrana okryžajuštšei sredy* (1973). Pohjoismaisesta yhteistyöstä ks. *NU 1969: 3.*

nykyään enää ole Ruotsissa vallalla. Kun valtaväyläinstituution merkitys on myös vähentynyt vuoden 1919 VL:n myötä, on yleisten etujen mukaisten yritysten toteuttamiseen ollut ryhdyttävä mm. valtion lunastusoikeutta lisäämällä voimalaitosten ja muiden hankkeiden osalta. Vesistöyritysten muodostamista VL:n puitteissa määrää myös pitkälti pakkoosallisuus.

Kiinteistöjaotuksen ulkopuoliset vesialueet kuuluvat yleisinä vesialueina valtiolle (L yleisten vesialueiden rajoista 1. 12. 1950, SFS 1950: 595).

Ympäristölainsäädännön (miljöskyddslagen, MiL, SFS 1969: 387) toteuttamisen kannalta omistajuudella ei ole kvalifioivaa merkitystä. Ruotsin lainsäädännössä ei ole normitettu yleiskäyttöä, vaan se perustuu tavanomaiseen oikeuteen. Sen sijaan roskaamisesta on säännöksiä luonnonhoitolaissa. Omistajankäytön raja riippuu likaavan toiminnan osalta MiL:n mukaan siitä, onko luvantarve olemassa vai ei. Hallinnollisin päätöksin voidaan myös terveydenhoidollisista tai luonnonhoidollisista syistä kieltää tietynlainen ympäristölle haitallinen toiminta, kuten jätevesien johtaminen, joskin erityisperusteita tulee MiL:n mukaan olla (MiL 2, 7, 8 §; vrt. SF-VL 1: 21.1). Haja-asutusalueen kiinteistöjätevedet eivät ole muihin kuormittaviin tekijöihin nähden erikoisasemassa.

Ruotsin ympäristönsuojelulainsäädännössä (MiL, MiK) on luovuttu aikaisemmasta VL:n (8 luvun) mukaisesta pilaamiskieltojärjestelmästä ja siirrytty ympäristöhaitallisten vaikutustapojen osalta muodollisin kriteerein järjestettyyn ilmoitus- ja luvanhakuvelvollisuuteen. Siirtyminen kokonaisvaltaiseen ympäristölainsäädäntöön merkitsi samalla viranomaispuolella vesituomioistuimen vaihtumista hallinnolliseen viranomaiseen (konsessiolautakuntaan).

Vuonna 1969 toteutetun uudistuksen jälkeen vesien pilaamiskielto on osana ympäristön kokonaissääntelyä. Pilaamiskielto on rakenteeltaan ja lähtökohdaltaan kahdenlainen: vain toisessa muodossaan se on sidottu todennäköiseen haittaan tai vesistölliseen muutokseen. Aiempi lainsäädäntö (S-VL 8: 32, L 30. 11. 1956) sisälsi teollisten jätevesien osalta määräykset luvanhakuvelvollisuudesta pilaantumistilanteessa. Uusi lainsäädäntö koskee ensinnäkin vesien osalta jäteveden, kiinteän aineen tai kaasun päästämistä maalta, rakennuksesta tai rakennelmasta [11] vesistöön

[11] Tästä määrityksestä johtuu, että uusi lainsäädäntö soveltuu etupäässä kiinteän omaisuuden (termin teknisessä mielessä) käytöstä johtuvaan pilaantumiseen. Lain tarkoittama kiinteä laite on esimerkiksi säiliöauto. Ks. myös *Persson* Miljöskydd s. 11.

(MiL 1.1 §, 1 kohta, SFS 1972:782). Soveltamisalan ulkopuolelle jää erityissääntelyn kohteena oleva jätteistä vapautuminen (dumpning).[12] MiL 1.1 §, 2 kohdassa taas kielletään käyttämästä maata, rakennusta tai laitetta niin, että siitä voi aiheutua sanottujen vesialueiden pilaantumista. Vesistöön rakentamista säätelevät kuitenkin toiset säännökset (S-VL 2 luku). Ympäristönsuojelulain ohella vesien puhtautta edistäviä säännöksiä on muissakin laeissa. Myös VL sisältää uudesta järjestelmästä huolimatta edelleen eräitä vesistön pilaamiskiellon ilmentymiä (etenkin 2: 14 ja 2: 35).

Ympäristölle vaaralliseen toimintaan (miljöfarlig verksamhet) tarvitaan viranomaisen lupa. Jäteveden ollessa tietynlaatuista tai -määräistä laitos tai muu päästäjä on velvollinen seuraukseen katsomatta hakemaan lupaa tai tekemään ilmoituksen (MiL 7 §, MiK 6 §). Muun vesiä pilaavan toiminnan osalta sen sijaan on tarpeen käyttää vesistötieteellisesti täsmennettävää pilaantumisen termiä. Hallituksella on oikeus (MiL 10 §, vrt. MiK 7 §) määrätä, että on kiellettyä ilman ennakkoilmoitusta päästää tai sijoittaa kiinteitä tai muita aineita niin, että vesistön pilaantumista voisi aiheutua. MiK 7 §:n mukaan sanotunlaisen toiminnan harjoittaminen on kytketty haitattomuusedellytykseen yleisen terveydentilan, luonnonhoidon ja muun yleisen edun ollessa suojakohteina.

Sen, joka harjoittaa ympäristölle vaarallista toimintaa, tulee MiL 5.1 §:n mukaan ryhtyä niihin suojatoimiin, sietää sellaista toimintansa rajoittamista ja muuten noudattaa sellaista varovaisuutta, jota häneltä kohtuudella voidaan edellyttää haitan estämiseksi tai poistamiseksi. Tämä koskee myös toiminnan sijoittamispaikkaa (MiL 4 §).

Luvanhakuvelvollisuus (koncessionsplikt) on olemassa, milloin toiminnalle ei esitetä muita sallittavuusperusteita (erivapaus). Mikään mainituista lainkohdista ei sisällä juridista, edes esimerkinluonteista määritystä siitä, millainen vesistöllinen seuraus on katsottava pilaamisena kielletyksi.[13] Tämä johtuu siitä, että vaikka MiL koskeekin pilaavaa toimintaa, säätelynormin perustana ovat muodolliset, osittain delegoinnista johtuvat lisäkriteerit. Laissa on siten varsin tarkat ohjeet siitä, milloin lupa tulee olla (MiK 2 §) samoin kuin siitäkin, milloin voidaan

12 Asiasta on säännöksiä tätä koskevassa laissa SFS 1971: 1154.

13 On kuitenkin pääteltävissä, että lupaa ei MiK 10 §:n, VL 2: 14:n ja 2: 35:n osalta tarvita, jos pilaantumisseuraus ei aiheuta haittaa yksityiselle tai yleiselle edulle tahi jos vain yksityinen kärsii haittaa ja hän on toimenpiteeseen suostunut, ks. *af Klintberg* s. 159, vrt. *Persson* mt. s. 103 sekä nyt kumottu VL 8 luku (etenkin sen 23 ja 32 §, sellaisina kuin ne olivat vuoden 1956 lainmuutoksen jälkeen).

myöntää erivapaus (dispens) luvanhakuvelvollisuudesta. Ruotsin nykyistä järjestelmää luonnehtivat kolme erilaista ennakkovalvonnan keinoa: ilmoitusvelvollisuus, luvanhakuvelvollisuus ja erivapauden hakemisvelvollisuus. Kun vesiasioissa ei ole voitu toteuttaa täyttä rajanvetoa vesituomioistuimiin nähden ja kun viranomaisten päätöksiä koskevat lakinormit ovat suhteellisen väljiä, ympäristölainsäädännön uudistusta ei ole pidetty kaikilta osin tyydyttävänä.[14] Ruotsin yleislainsäädännön (MiL) piiristä pyritään lisäksi erottamaan erityisiä pilaamistekijöitä, lähinnä sijoitteita (dumpning) ja eräitä säteilyvaikutuksia, joita varten on erityislait. Myös polttonesteiden ja -kaasujen kaukojohdoissa tapahtuva siirto on ehdotettu saatettavaksi oman sääntelyn piiriin *(SOU 1972: 58)*.

Luvan antamisen edellytyksiä ei ole ilmaistu laissa yksilöidysti. Lupaviranomainen (konsessiolautakunta) saa kuitenkin vain määräedellytyksin antaa luvan, kun kyseessä on MiL 6 §:ssä tarkoitettu tilanne. Lainkohdan 1 momentin mukaan toimintaa saadaan harjoittaa vain erityisten syiden vallitessa, jos toiminta aiheuttaa huomattavaa haittaa varovaisuustoimenpiteistä huolimatta. Lupaakaan ei siis saada antaa, ellei lupaehdoin voida rajoittaa haittaa huomattavaa vähemmäksi tai voida osoittaa erityisiä syitä. Lainkohdan 2 momentin mukaan lupaa ei voida antaa erityistenkään syiden vallitessa, mikäli toiminnan harjoittaminen vaikuttaisi haitallisesti tärkeisiin yleisiin etuihin.[15] Toisin kuin on laita Suomen oikeudessa (VL 2: 5), voidaan poikkeuslupa saada toiminnan harjoittamiseen, kun sillä on erityisen suurta merkitystä elinkeinoelämän, paikkakunnan olosuhteiden tai muun yleisen syyn kannalta.[16] Säännös on ollut voimassa periaatteessa samansisältöisenä jo S-VL:ssa (2: 3.2—3).[17]

---

14 Ks. *Lundqvist* etenkin s. 173 ss.

15 6.2: »Innebär den befarade olägenheten att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att betydande förlust från naturvårdssynpunkt uppkommer eller att liknande allmänt intresse skadas avsevärt...»

16 Luvan myöntää hallitus. Päätökseen voidaan liittää paikkakunnan yleisten etujen suojaamiseksi tarpeellisia ehtoja (MiL 19 §).

17 Säännöstö ei koske toimenpidettä, jonka luvallisuus on tutkittu S-BL 136 a §:n mukaan (SFS 1947: 385).

Erityisten syiden olemassaolo merkitsee selvää hyödyn suurempaa määrää haittaan verrattuna, *SOU 1966: 65 s. 222*. *Westerlund* osoittaa, että eräitä selviä argumentteja lukuunottamatta ei käytännössä voida pitää »erityisten syiden» sisältöä kiistattomana, Miljöfarlig verksamhet 218 ss. Eräs esimerkki **(konsessio-**

Eräiden lupapäätökseen liitettävien määräysten osalta voidaan yksilöinti jättää myöhemmin selvityksen varaan ja määrätä ennakkotoimenpiteitä (MiL 21 §).

Lupapäätös on määräaikainen siten, että kymmenen vuoden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi tulosta päätöstä voidaan muuttaa ilman eri perusteita. Jo aikaisemminkin voidaan ehtoja uudistaa tai kiristää olosuhteiden olennaisesti muuttuessa (MiL 24.1 §). Erityisistä syistä voidaan myös kymmenen vuoden kuluttua harkita, onko lupa edelleen voimassa (24.2 §). Harkinnan suorittaa kaikissa tapauksissa lupaviranomaisena oleva konsessiolautakunta.

Ruotsin järjestelmään liittyy lupaan kytkeytyvän valvonnan lisäksi ennakkoilmoitusvelvollisuus ja mahdollisuus saada erivapaus luvanhakuvelvollisuudesta (dispens). Edellisen sisältö on määritelty kuulutuksen (MiK) 8 §:ssä: hyvissä ajoin ennen laitoksen perustamista 33:een eri ryhmään kuuluvien toiminnanharjoittajien on tehtävä ilmoitus lääninhallitukselle. Vailla pysyvyysvaikutusta olevan dispenssin myöntää luonnonhoitovirasto tai lääninhallitus. Vaikka dispenssi merkitsee vapautusta hakea lupaa konsessiolautakunnalta, siihen kytkeytyy käytännössä samankaltaisia ehtoja ja määräyksiä kuin lupaankin. Dispenssistä ei voida valittaa. Jos sitä ei myönnetä, on siis haettava lupa. Dispenssihakemus on MiK 22 §:n mukaan heti hylättävä, milloin asian periaatteellinen merkitys tai muu tärkeä seikka sitä edellyttää.

Eräistä ympäristölainsäädäntöön liittyvistä korvauskysymyksistä esitetään näkökohtia IX luvussa. Korvausta vaaditaan kiinteistötuomioistuimessa (ks. siitä annettu L SFS 1971: 534). Forum määräytyy toiminnan harjoittamispaikan mukaan. Korvauskysymystä ei käsitellä lupa- eikä dispenssimenettelyssä. Toisin on laita, jos luvan myöntäminen tapahtuu VL:n mukaisessa järjestyksessä.[18] Silloin kun vahingonkorvausvaatimus ei johdu MiL:n tarkoittamasta toimenpiteestä, vaan perustuu ns. yleisiin vahingonkorvausperiaatteisiin, vaatimus on käsiteltävä yleisessä tuomio-

---

lautakunnan ps KN BÄ 41/1970): kunta haki lupaa jätteiden sijoittamiseen 3—3,5 ha suuruiselle alueelle. Vesistön pilaantumisvaaran vuoksi luonnonhoitovirasto ja lääninhallitus vastustivat luvan myöntämistä. Konsessiolautakunta epäsi luvan katsoen, että toiminnan sijoittaminen esitetylle paikalle saattaisi aiheuttaa huomattavia haittoja. Toimintaa ei siten MiL 6 §:n mukaan saatu harjoittaa, ellei osoitettu erityisten syiden olevan olemassa. Tätä ehtoa ei kunta ollut täyttänyt.

[18] On ehdotettu myös Ruotsin VL:n mukaisten korvauskysymysten käsittelyn siirtämistä kiinteistötuomioistuimelle, *SOU 1972: 14* s. 64.

istuimessa.[19] Luvansaaja voi myös itse saattaa MiL:iin perustuvan korvausasian vireille ja kanteessa esittää oman korvausehdotuksensa. Oikeudenkäyntikulujen osalta noudatetaan yleisiä periaatteita. Vahingonkärsijää ei kuitenkaan pidetä tappiopuolena, jos vaatimukseen osiltaankin on suostuttu.[20] Samaa periaatetta noudatetaan myös S-VL:n mukaan edellyttämättömiin vahinkoihin nähden.[21]

Ehdoton alueellinen pilaamiskielto voidaan saattaa voimaan MiL 8 §:n nojalla.[22] Tätä S-VL:sta peräisin olevaa säännöstä on sovellettu kansallispuistojen vesialueiden pilaantumattomuuden säilyttämiseksi.

Sen osoittamiseksi, miten samankaltaisella tavalla eri maiden hakemusmenettelyssä joudutaan sovittamaan vastakkaisia etuja ja arvioimaan vaihtoehtoja luvan ollessa »tarpeellinen», esitetään tässä eräs ruotsalainen ratkaisu, joka koski vesistöllisesti haitallisen kunnallisen jätepaikan perustamista.

Konsessiolautakunnan ps 93/1974: Lautakunnalle 7. 3. 1974 saapuneessa hakemuksessa Varbergin kunta oli hakenut lupaa sijoittaa jätteitä ja lietettä kunnassa olevan kiinteistön alueelle ja pyytänyt oikeutta päätöksen välittömään toteuttamiseen. Hakemukseen liittyi mm. jätepaikan järjestämissuunnitelma ja aikaisempia selvityksiä. Jätemäärät olivat ilmoituksen mukaan v. 1973 31.000 tn ja v. 1990 63.000 tn, lietemäärät vastaavasti v. 1974 15.000 m^3 ja v. 1990 25.000 m^3. Tilanomistajalta oli saatu käyttöoikeus n. 250.000—260.000 m^2 suuruiseen alueeseen 25 vuodeksi. Pinta- ja pohjavesivarojen pilaantumisen estämiseksi jätealue tultaisiin palstoittamaan valleja käyttäen. Alueen kuivatusvesi johdettaisiin puhdistamoon biologista puhdistusta varten, joten vesien pilaantumisvaaraa hakijan mukaan ei ollut.

Kalastusvirasto ja terveyslautakunta puolsivat, lääninhallitus ja kaavoitusvirasto vastustivat hakemusta, luonnonhoitovirasto taas puolsi sitä suojelutoimenpiteiden suorittamista koskevin varauksin. Paikallinen ympäristönsuojeluryhmä piti jätelaitosta hyvin häiritsevänä ja haitallisena pohjaveden kannalta. Menettelyn aikana hakija esitti, ettei ollut olemassa taloudellisia eikä ajallisia edellytyksiä toteuttaa vaihtoehtoista jätteiden polttamissuunnitelmaa. Vastustus perustui lähinnä pinta- ja pohjaveden väitettyyn pilaantumisvaaraan ja ympäristönäkökohtiin. Sen sijaan sijoituspaikkaan nähden ei esitetty huomautuksia (ks. MiL 4 §). — Lautakunta päätyi lupaharkinnassaan muiden vaihtoehtojen sijasta tutkimaan mahdollisuuksia vähentää hakemuksessa tarkoitetun toiminnan haittoja ja lupa myönnettiin 1. 7. 1984 asti mm. ehdoin, että tarpeellisia lisäselvityksiä annettaisiin ja lisäksi ryhdyttäisiin tiettyihin keräämis- ja puhdistustoimenpiteisiin. Tarkkailun osalta hakija määrättiin esittämään hyvissä ajoin ennen sijoittamisen aloittamista ohjelma lääninhallituksen hyväksyttäväksi ja muuten noudatettavaksi MiL 43, 48 ja 49 §:n säännöksiä. Oikeus välittömään toteuttamiseen myönnettiin.

---

19 *Persson* mt. s. 94.

20 *Persson* mt. s. 94.

21 *af Klintberg* s. 130 ss.

22 Esimerkiksi Tornionjärvi.

2.2. *Norja*

Norjan oikeus on yksityisomistuksen kannalla. Tästä johtuen vesialueet kuuluvat kiinteistöihin ja ovat niiden omistajien vallinnassa (LV 1 §).[23] Pitkittäisvesistöjen osalta noudatetaan vallinnan osalta keskiviivaperiaatetta (LV 2 §, vrt. SF—VL 1: 8.2), minkä lisäksi on muitakin rajankäyntiä koskevia määräyksiä. Suurten järvien ja rannikkomeren osalta on vanhastaan ollut voimassa kiinteistön rajaa noudattava rantamatalaoikeus paalutussyvyyteen asti. Ulappavesien osalta on yleensä katsottu, että ne ovat res nullius, johon kuitenkin valtiolla on oikeuksia, kuten valta myöntää käyttölupia.[24]

Omistajankäyttö on osaksi vapaata. Pienten vesien muuttamiseen ja rakentamiseen saadaan ryhtyä, ellei siitä johdu vedensaannin vaikeutumista toisen alueella (LV 10, 11 §). Omistajalla on myös yksinoikeus jäänottoon, jolloin on valvottava, ettei kulkua estetä tarpeettomasti eikä vettä liata. Yleiskäytön osalta ovat voimassa samankaltaiset periaatteet kuin Suomessa (LV 65 § kulun, 70 § uiton ja 12 § pienen yleiskäytön osalta). Historiallisesti yleiskäyttöisen kulkemisoikeuden sisältävä säännös (LV 65 §) ei kuitenkaan, kuten ei Suomen vastaava VL 1: 24:n säännöskään, käsitä tulevaisuuteen kohdistuvaa arviointia. Tästä johtuen myöhemmän yhteiskunnallisen ja teknisen kehityksen liitännäisvaikutukset, kuten mottoroituminen, voivat olla rajoittavan sääntelyn kohteena. Norjassa onkin tehty ehdotus moottorivesiliikenteen rajoittamiseksi ympäristöllisin perustein (NOU 1974: 37).[24a]

Vesien pilaamissuojalaissa (Lov nr. 75, 26. 6. 1970) on yleinen huolellisuusvelvoite (4.1 §), jonka mukaan jokaisen on varottava pilaamasta pohjavettä, sisävesiä ja lain soveltamisalaan kuuluvia merialueita (ks. s. 44).

---

[23] Norjan vesistölaki (Lov om vassdragene) on vuodelta 1940. Sitä täydentää vuonna 1970 annettu vesien pilaamissuojalaki (Lov om vern mot vannforurensing). Vuoden 1940 laki koskee nyt ensisijaisesti vesirakennustöitä, mutta hankkeen laadusta johtuen eri lakien soveltamisalan määrääminen ei ole aina selvää. Kuten Ruotsissa ja Suomessakin myös Norjassa voi tapauksittain olla tarpeen sekä vesistölain mukainen rakentamislupa että vesiensuojelulain mukainen poikkeuslupa.

[24] *Amundsen* s. 25 ss.

[24a] *NOU 1974: 37*, ehd. 3 §: »Ferdselen skal utøves aktsomt og hensynsfullt for ikke å volde unødig skade på grunn, vegetasjon og dyreliv eller ulempe for andre, og forøvrig slik at den ikke unødig forstyrrer eller forurenser naturmiljøet.»

Laissa on määritelty pilaaminen.[25] Pilaamiskielto tarkoittaa kuten Suomessakin sitä, ettei ole sallittua ilman lupaa ryhtyä toimenpiteeseen, josta aiheutuva pilaantuminen (forurensing) tietyssä määrin yksin tai muiden tekijöiden ohella aiheuttaa haittaa yleisille tai yksityisille eduille (4.2 §).[26] Sama koskee pohjavettä. Muita kuin sisävesistöjen laskupaikkoina olevia merialueita pilaamiskielto koskee vain sikäli, kuin kuningas määrää erityisen likaavien toimintojen osalta. Näitä ovat teollisuuslaitoksen ja asutustaajaman, suurehkon hotellin, sairaalan tms. jätevesien päästäminen tai jätteiden viskaaminen maalta tai aluksista.

Asetuksella säädetään myös tietynlaisten laitteiden rakentamisesta tai käyttöönottamisesta tehtäväksi ilmoitus, jotta valvontaviranomaiset voisivat tutkia niitä vesiensuojelulliselta kannalta (8.1 §). Lupaviranomaisena on yleensä kuningas, mutta ulottuvuudeltaan vähäisten hankkeiden ollessa kyseessä myös teollisuusministeriö (10 §).[27] Lupa myönnetään intressivertailun perusteella.

Norjan laki sisältää säännöksen siitä, millaiset vesistönkäyttömuodot jäävät pilaamiskiellon ulkopuolelle. Ne haitalliset seuraukset, jotka johtuvat yksityisen tai yleisen edun tarkoittamasta uitosta, kulkemisesta, kalastuksesta, uimisesta tai ulkoilusta, eivät ole pilaantumista lain merkityksessä (5 §). Sama koskee lähemmin määrättävin edellytyksin kiinteistön käyttöä maa- ja metsätalouden harjoittamiseen, laidunmaaksi yms. Siten esimerkiksi metsäojituksesta vesistölle johtuva haitta ei säännönmukaisesti kuulu lain tarkoittamaan pilaantumiseen. Tämä käsitys oli perustettavissa jo LV 48 ja 49 §:n säännöksiin, jotka koskivat vain

---

25 Vesien pilaamiseksi katsotaan jätteiden, esineiden tai muiden kiinteiden aineiden, jäteveden, epäpuhtaan veden, muiden nesteiden tai kaasun päästäminen tai muunlainen johtaminen pohjavesiesiintymiin, vesistöön tai merialueille samoin kuin veden saattaminen lämpötilamuutosten kohteeksi. Pilaamiseksi katsotaan myös esineiden vieminen vesistöön tai mereen huuhtelua, liottamista, jäähdyttämistä yms. varten. Kuitenkaan sanotut pilaamismuodot ovat ilman lupaa kiellettyjä vain ollessaan samalla tietyssä määrin haitallisia (4 §).

26 4.2 §: näitä ovat a) vaara yleiselle terveydentilalle, veden sopimattomaksi tekeminen juoma- tai muuhun tavalliseen käyttöön, vahingon tai haitan aiheuttaminen omaisuudelle tai oikeuksille tahi uitolle, liikenteelle, kalastukselle tai uimiselle taikka ulkoilun tai muiden yleisten etujen häiritseminen, b) hajun tai ruman näköalan aiheuttaminen, c) haitallinen vaikutus pohjaan tai rantaan tai haitan tuottaminen joutumalla sinne, d) vahingollisten muutosten aiheuttaminen vedenkorkeuteen, vedenjuoksuun tai veden lämpötilaan.

27 Vesistöön rakentamisen osalta lupaviranomaisena on myös valtion vesistöja sähköhallitus (vassdrags- og elektrisitetsvesen, LV 104 §).

haitallisesti vaikuttavan aineen päästämistä vesistöön sen ulkopuolelta. Lain systematiikka oli tässä suhteessa samankaltainen kuin Suomen VL:ssa, jossa ojitussäännöstö ei kirjaimen mukaan kytkeydy pilaamiskieltoon, mutta kylläkin muuttamiskieltoon.[28]

Lupapäätökseen tulee liittää tarpeelliset suoja- ja puhdistuslaitteita koskevat sekä muut ehdot. Vedensaannin järjestämisestä sekä kalanistutuksesta voidaan antaa määräyksiä. Myöhemmin tarpeettomiksi käyvät ehdot voidaan hakemuksesta poistaa (11 §). Vahingot korvataan, siltä osin kuin ehdot eivät niitä kata, yleisten korvausoikeudellisten periaatteiden mukaan (11.6 §). Luvasta huolimatta voidaan antaa rajoittavia ehtoja pilaantumisvaikutusten ollessa odottamattoman suuria ja muulloinkin vesistön tilan parantamiseksi, jos siitä ei aiheudu kohtuuttomia haittoja luvanhaltijalle.[29] Vuoden 1970 lain 10.5 §:n mukaan lupa voidaan peruuttaa kymmenen vuoden kuluttua. Tällöin noudatetaan viiden vuoden irtisanomisaikaa. Mikäli lupaehdossa irtisanomisaika on määrätty lyhyemmäksi, on tätä noudatettava.

Toisin kuin muissa Pohjoismaissa Norjassa on esiintynyt pyrkimystä laajentaa naapuruuslainsäädäntöä yleiseksi immissiokodifikaatioksi. Vuoden 1970 lain mukaan tuleekin pilaantumistilanteissa soveltaa naapuruuslakia (1961) siltä osin kuin ei toisin ole säädetty (7 §). Tämä merkitsee esimerkiksi ankaran vastuun soveltamista.

2.3. Tanska

Muista Pohjoismaista poikkeavasti Tanskassa ei tunneta vesistöjen yksityisomistusta. Myöskään valtiolle kuuluvia yleisiä vesialueita ei ole, vaan kaikki vesistöt ovat julkisen hallintovallan alaisia. Vallitsevana on periaate, että maanomistajalla on ainoastaan ensisijainen käyttöoikeus maaperässä oleviin varoihin ja kiinteistön edustan veteen. Eräät luonnonvesistöt ovat tosin itsenäisiä kiinteistöyksikköjä, minkä on kat-

---

[28] Norjan kuivatussäännöstön rakenteesta ks. *Hugo-Sørensen — Olafsen* s. 32 ss.

[29] Vesistölain pilaamislupajärjestelmä on lakannut, kuitenkin niin, että ennen uuden lain voimaantuloa harjoitetulle toiminnalle uusi lupa tulee tarpeelliseksi vain poikkeustilanteissa. Pilaamisuojalain 16 §:ssä on säädetty, että uuden lain mukainen lupa on tarpeen vain, milloin pilaantuminen muuttuneiden olosuhteiden vuoksi lisääntyy enemmän kuin oli arvioitu aikaisempaa lupaa myönnettäessä. Muiden ns. vanhojen laitosten osalta on säädetty viiden vuoden karenssiaika (16.2 §), ellei teollisuusministeriö määrää sitäkin lyhyempää aikaa.

sottu olevan seurausta siitä, että valtio aikoinaan myönsi regaalioikeuden perusteella vesistöön kohdistuvia oikeuksia. Näiden vesien kiinteistöllisestä asemasta huolimatta ollaan nykyisin sitä mieltä, että kysymys niidenkin osalta on vain ensisijaisesta käyttöoikeudesta.[30] Muiden kiinteistöjen rajana olevien sisävesistöjen osalta taas on sääntönä, että ne kuuluvat keskiviivaan asti kiinteistöille, joille myös kuuluu kalastusoikeus kiinteistön edustan vesissä. Merialueisiin nähden yksityisellä ei ole vallintaoikeutta, vaan kiinteistö päättyy rantaviivaan. Koska tämä on liukuva, on voimassa, että raja (havstokken) noudattaa maan ja veden yhtymäkohtaa päivittäisen suurimman vedenkorkeuden aikaan.[31] Merenpinnan nousu tai lasku synnyttää siten kiinteistöille maa-alatappioita tai -lisäystä (alluvio). Rajanvetoon liittyvät vaikeudet voidaan tässä sivuuttaa, koska pilaamiskiellon toteuttaminen ei riipu niiden ratkaisemisesta.[32]

Tanskan oikeuden mukaan yleiskäyttöoikeus kohdistuu merialueeseen, joka ei ole kenenkään omistuksessa. Oikeus käsittää purjehtimisen, kylpemisen, metsästyksen, kalastuksen sekä kiven, hiekan, soran ja levän oton yms., ellei alueellisia rajoituksia ole.[33] Yleiskäyttö (liikkuminen) ulottuu myös siihen kasvillisuutta vailla olevaan ranta-alueeseen, joka on lähinnä kiinteistön merirajaa. Rakentamistoimenpiteisiin tarvitaan aina viranomaisen lupa.[34] Sisävesistöjen osalta yleiskäyttö käsittää eräitä toimintoja, jotka eivät kuitenkaan saa aiheuttaa vahinkoa tai oleellista haittaa toisen edulle, eikä niitä varten saa oikeudettomasti käyttää toisen maata.[35]

Tanskassa vesien pilaamiskieltonormien tarve on varsin erikoinen. Asutus ja teollisuus ovat valtaosiltaan keskittyneet Kööpenhaminan seudulle, mistä jätevedet on voitu johtaa mereen.[36] Toisaalta kulutusvesi

---

30 *Tolstrup* s. 70. *Haataja* on kuitenkin pitänyt käsitystä sisävesistöjen yksityisomistuksellisuudesta Tanskankin oikeuden mukaisena, Vesioikeus I s. 69.

31 *Tolstrup* s. 66. Periaate on ilmaistu mm. Tanskan korkeimman oikeuden ratkaisussa n:o 504 H/1941, UfR 1941 s. 66. Sääntöä ei noudateta Färsaariin nähden, jotka tässä suhteessa ovat norjalaisen järjestelmän kannalla.

32 Niistä tarkemmin *Tolstrup* s. 69.

33 *Tolstrup* s. 300. Rannanomistaja on myös velvollinen olemaan vaikeuttamatta yleiskäytön ja erityisesti yleiskalastuksen harjoittamista; jälkimmäisestä ks. etenkin Saltvandsfiskeriloven (1965) 4 ja 7 §.

34 Tämä koskee myös rannanomistajaa. Lupaviranomaisena on yleisten töiden ministeriö.

35 VLL 3 §.

36 Tästä esim. *WHO* Chronicle s. 114.

saadaan pääasiassa pohjavedestä, joka siis on erityisen suojelun tarpeessa. Alueellisesti vaihtelevat vesiensuojelulliset tavoitteet on vanhastaan yritetty saavuttaa kunnallisin terveydenhoitomääräyksin (sundhedsvedtægter, erityisesti useimpia maaseutukuntia koskeva Normalsundhedsvedtægt vuodelta 1960), joiden merkitys tosin uuden ympäristönsuojelulainsäädännön tultua voimaan vähitellen heikkenee.[37] Vesistölain (Vandløbsloven 11. 4. 1949, VLL) mukaista pilaamiskieltojärjestelmää toteutetaan myös edelleen niiden asioiden osalta, jotka ovat tulleet vireille ennen uuden lain voimaantuloa (MBL 92 §, vrt. SF—VL 22: 6/1).

Siirtyminen kokonaisvaltaiseen ympäristönsuojelulainsäädäntöön (lov nr. 372 om miljøbeskyttelse 13. 6. 1973, MBL) merkitsee aikaisempien pilaamiskieltosäännösten ainakin osittaista muuttumista, mutta laki säätelee vain toimenpiteitä ja vaikutuksia, joita ei ilman ennakkotarkastusta ole sallittava. MBL 17 §:n mukaan ei ole lupa päästää vesiin aineita, jotka saattavat aiheuttaa veden pilaantumista. Sama koskee aineiden sijoittamista niin lähelle vettä, että ne voivat huuhtoutua sinne. Jäteveden johtamiseen vesialueelle voidaan kuitenkin saada lupa (tilladelse). Ympäristönsuojeluministeriö saa tarkoitettujen aineiden osalta antaa määräyksiä ja ilmoittaa hyväksyttäviä pitoisuuksia (MBL 17.2 §). Ministeriö voi niin ikään antaa luvan kemiallisten aineiden päästämiseen, silloin kun se tapahtuu tieteellistä tutkimusta varten. Toisin kuin oli laita VLL:n pilaamiskiellon aikana uusi lainsäädäntö koskee myös merialueita. Kun kalastuslaki (Saltvandsfiskeriloven 26. 5. 1965 ja Ferskvandsfiskeriloven 25. 3. 1965) ja jätteensijoittamislaki (Dumpningsloven 7. 6. 1972) koskevat toisaalta haitallisten aineiden päästämistä, toisaalta jätteiden upottamista Tanskan aluevesillä, on päällekkäisnormitusta.

Jätevesiyrityksiä varten annettavat luvat, joita amtinneuvosto voi myöntää,[38] pyritään MBL:n mukaan sovittamaan jätevesien johtamista ja

---

37 Ne tullaan kumoamaan ja niitä toteuttavat terveyskomissiot lakkauttamaan uuden lain voimaantulon johdosta, mutta ympäristöministeriöllä on oikeus pidentää tapauksittain niiden voimassaoloaikaa kolmella vuodella (MBL 89 §).

38 Pilaamiskiellon muotoilu ei juuri poikkea siitä, miksi se oli vakiintunut VLL 5 §:ssä (viimeisin sanamuoto 6. 3. 1970; lakiin perustunut vesistöoikeuksien toiminta pilaamisasioissa on lakkautettu uusien asioiden osalta 13. 6. 1973 annetulla ja 1. 4. 1974 voimaantulleella lainmuutoksella). Sen mukaan luvantarve perustui päästön tai vastaavan haitallisuuteen: »... der kan skade vandløbet eller forurense, herunder forgifte, dets vand ...». Lupaa myönnettäessä tuli pyrkiä vesistön luonnollisen tilan säilyttämiseen (VLL 71 §). Vaikka laki koski varsi-

puhdistustapaa koskeviin ministeriön yleismääräyksiin, lisäksi myös kunnan laadittavaan kokonaisviemäröintisuunnitelmaan (MBL 20—21 §). Ministeriö voi myös vahvistaa ympäristön kannalta tarpeellisia, puhdistamoja koskevia määräyksiä ja antaa standardeja eli vakioarvoja vesien käytön ja jäteveden suhteen.[39]

Pohjaveden suojelu perustuu pilaamiskieltoon sekä suoja-aluemääräyksiin. Ilman ministeriön lupaa ei pinta-, kuivatus- ja jätevesiä tai muita nesteitä, jotka saattavat pilata pohjavettä, saa johtaa maahan tai maaperään (MBL 11 §). Vaikka pilaamiskielto ei ole ehdoton, ministeriö voi kuitenkin antaa yleismääräyksiä esimerkiksi öljysäiliöitä varten siitä, miten pohjaveden pilaantuminen estetään. Myönnetty lupa voidaan vedensaantiedun vaarantuessa korvauksetta milloin tahansa muuttaa tai peruuttaa. Sama pätee silloin, kun jäteveden johtamiseksi on olemassa toinen vaihtoehto tai kun ympäristönäkökohdat muuten puoltavat luvan rajoittamista tai peruuttamista.

Erityinen säännöstö koskee kaikkea erityisen likaavaa toimintaa. Kun kyseessä on jokin MBL:n liitteessä mainittu laitos tai yritys, sen tulee ennen perustamista tai toiminnan aloittamista saada kunnallisen viranomaisen hyväksyntä (godkendelse), joka voidaan antaa tehdyn ennakkoilmoituksen perusteella.[40] Sama koskee muutosta tai laajennusta. Vaikka luettelo on tyhjentävä, ministeriö voi sitä täydentää tai myös yksittäistapauksissa määrätä hakemaan hyväksyntää. Se on määräaikainen ja sen tulee sisältää sijoitusta ja toimintaa koskevat ehdot.

Pilaamisen säätelyn delegointi on tyypillistä Tanskan järjestelmälle,

---

naisesti sisävesistöjä, pilaamiskielto ulotettiin koskemaan myös merta. Merkitystä oli myös asutuksen ja jäteveden laadulla. Taaja-asutusalueella ei sallittu johtaa asumusjätevesiä eikä muuallakaan teollisuus-, laitos- yms. jätevesiä ilman lupaa, jos seurauksena oli huomattava pilaantuminen. Haja-asutusalueella taas voitiin haitattomuusedellytyksestä ja esimerkiksi terveydenhoitolainsäännöstä johtuvin rajoituksin laskea talous- ja maatalousjätevesiä vesistöön.

[39] Tarkemmin *Borre* s. 104.

[40] Luettelo käsittää 84 eri ryhmää, jotka jakautuvat 11 teollisuudenhaaran, elinkeinotoiminnan ja laitostyypin kesken. Yhdyskuntajätevesiyritykset eivät sisälly luetteloon, ne ovat kuitenkin luvanhakuvelvollisia. Kun kyseessä on kunnallishallinnon alaan kuuluva toiminta, kunta on esteellinen asiasta päättämään ja hyväksymisratkaisun antaa silloin amtinneuvosto. Pääkaupunkiseudulla on kuitenkin lupaviranomaisena sen oma neuvosto (hovedstadsråd, perustettu lailla n:o 331, 13. 6. 1973). Sen edustaessa hakijaa päätöksen tekee vastaavasti ministeriö.

ja se liittyy aikaisempien terveydenhoitosääntöjen luomaan käytäntöön.[41] Delegointia johtaa ympäristöministeriö (ministeren for forureningsbekæmpelse), joka voi antaa yleismääräyksiä ja ohjeita sekä myöntää lupia.

Muiden Pohjoismaiden oloihin verrattuna Tanskan järjestelmä on erikoinen, sillä lupamenettelyn merkitys on käytännössä ennakkoilmoitusmenettelyyn nähden toissijainen ja suhteellisen vähäinenkin. Pilaantumista aiheuttavan jätevesiyrityksen toimintaan tarvitaan amtinneuvoston lupa, mutta useimmat potentiaalisestikin pilaantumista aiheuttavat yritykset ovat vaikutuksesta riippumatta velvollisia tekemään ennakkoilmoituksen ennen laitoksen rakentamista tai toiminnan aloittamista. Sekä lupaan että hyväksyntään tulee liittää sijoitusta ja muita ympäristöseikkoja koskevia ehtoja (MBL 22, 41 §). Kun luvalla ja hyväksynnällä ei Tanskassa ole yhtymäkohtia, ei ole tähdellistä verrata niiden oikeusvaikutuksia toisiinsa. Lupamenettelyssä ratkaistaan myös korvauskysymyksiä ja voidaan myöntää oikeus toisen alueeseen. Luvan muuttamis- tai peruuttamishakemuksia ei tule esiintymään, koska luvat määräytyvät hyväksyttävien jätevesisuunnitelmien mukaan ja näiden muuttuessa myös lupaan tehdään vastaavat muutokset. MBL 11 §:n mukaisissa jätevesien maahan johtamista tarkoittavissa luvissa peruutus tai rajoitus voi tulla kysymykseen myös yksinomaan ympäristönsuojelullisista syistä. Pohjaveden osalta annettavalla ministeriön luvalla ei kuitenkaan ole pysyvyysvaikutusta.

Korvauskysymyksistä ei laissa ole määräyksiä, vaan pilaantumishaittojen osalta yleiset säännöt ovat voimassa, jolloin merkitystä on silläkin, onko toiminta luvallista vai ei. Osapuolet voivat niin sopiessaan saattaa korvauskysymyksen vesistöoikeuden ratkaistavaksi (MBL 86 §).

Lain valvontaa hoitaa pääasiassa kunnallishallitus, osiltaan myös amtinneuvosto ja ympäristöministeriö. Vesistöjen ylin valvonta kuuluu amtinneuvostolle, jonka tehtävänä on huolehtia kaavoitusnäkökohtien huomioonottamisesta aluehallintotasolla. Mikäli toiminta aiheuttaisi huomattavaa pilaantumista, voidaan asettaa velvoitteita vahingon vähentämiseksi. Pilaava toiminta voidaan määrätä lopetettavaksi, ellei pilaantumista voida estää. Hyväksynnän ollessa olemassa vaaditaan kuitenkin lisäksi, että pilaantuminen olennaisesti ylittää edellytetyn määrän (vrt. SF-VL 10: 25).

---

[41] *Borre* s. 60 ss. Delegoinnista riippuu myös periaate, että kaikkea toimintaa tulee harjoittaa niin, että pilaantumisvaara rajoittuu mahdollisimman vähiin (MBL 3.1 §).

2.4. *Iso-Britannia*

Isossa-Britanniassa vesialueet eivät muodosta kiinteistöyksikköä, vaan sisävesien osalta on sääntönä, että niiden vallinta pohjaa myöten kuuluu tarpeistona rannanomistajille. Vuoroveden vaikutusalueeseen kuulumattomien vesien (non-tidal waters) osalta taas pääsääntönä on vallinnan kuuluminen rannanomistajalle usque ad medium aquae. Periaate on lausuttu julki useassa ratkaisussa.[42] Sama pätee yleensä myös järviin ja lampiin, joskin ne joissakin tapauksissa on haluttu katsoa kruunun omaisuudeksi.[43] Meren ja vuorovedenalaisten kulkukelpoisten vesien osalta pohja kuuluu prima facie valtiolle niin kauas kuin vuorovesi vaikuttaa ja siihen kohdistuvat suuren yleiskäytön piiriin kuuluvat käyttömuodot.[44]

Yksityisomistukseen perustuva riparian right käsittää kiinteistön tarpeistona rannan edustalla olevan veden käyttöoikeuden. Ex iure naturae omistajalla on oikeus veden luonnollisen tilan, virtauksen, määrän ja laadun hyväksikäyttöön eikä hän tarvitse oikeuden harjoittamiseen eri määräystä tai naapureiden lupaa.[45] Kyseessä on rasitteen luonteinen oikeus, joka on kiinteistökohtainen ulottuen kuitenkin vesialueelle, jonka pohja ei ole yksityisessä omistuksessa. Järjestelmän perustana on ajatus vapaasta pääsystä vesistön ääreen, minkä vuoksi oikeuden syntyminen edellyttää kiinteistön ja veden elimellistä yhteyttä. Yhteyttä ei kuitenkaan poista vuorovedestä johtuva vesialueen pohjan paljastuminen.[46]

Oikeus käyttöön kuuluu siis rantakiinteistön kulloisellekin omistajalle tai haltijalle, joka puolestaan käytössään on velvollinen ottamaan huomioon toisten kiinteistöjen vastaavat tarpeet. On luonnollista, että jonkin veden käyttöperusteen vaikeuttaessa riparian right -oikeuden harjoittamista, syntyy common law'n mukainen korvausvelvollisuus, jolloin haitalta kuitenkin edellytetään pysyvyyttä ja laadullista epätavanomaisuutta.[47] Riparian right ei merkitse mahdollisuutta aiheuttaa poh-

---

[42] Ks. näistä *Wisdom* Law of Rivers and Watercourses s. 44 ss.

[43] Kalastusoikeus kuuluu kuitenkin vain rannanomistajalle, mt. s. 54.

[44] Mt. s. 41.

[45] *Wisdom* The Law on the Pollution s. 35.

[46] Mt. s. 36.

[47] Englannin common law-järjestelmässä veden luonnollinen puhtaus on edelleen lähtökohtana myönnettäessä kiinteistönomistajalle puhevalta likaajaa vastaan, ks. *Wisdom* Law of Rivers and Watercourses s. 98.

Common law'n mukaan pilaantumattomuussuoja on vaihdellut laadullisesti suojaedun haltijan asemasta ja käyttömuodosta riippuen. Omistajakäyttäjän

jan rakenteellisia muutoksia, vaan vesiaineen hyväksikäyttöä siten, että veden laatu edelleenkin perustaa käytölle riittävät edellytykset.

Ison-Britannian [48] pilaamiskiellon sisältö vaihtelee vesialueen tai veden luonnonaseman mukaan. Tässä suhteessa ovat seuraavat ryhmätunnuspiirteet merkityksellisiä: vuorovedenalaisuus (tidal waters), vuoroveden vaikutusalueen ulkopuolisuus (non-tidal waters), jokisuistovedet (estuaries), pohjavesi, yleiset viemäri(oja)t.[49] Teollisuus- ja yhdyskuntajäteveden päästäminen virtaavan veden vesistöön (stream) on kielletty ilman viranomaisen lupaa: Rivers (Prevention of Pollution) Act 1951, 7 art.

Englanti on jaettu jokiviranomaisten (river authority, nykyisin 29) toimialueisiin, jotka käsittävät yleensä jossain määrin myös vuorovesialueita (tidal waters). Nykyisellään ei ole yleistä lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi pilaavan toiminnan rajoittamisen jokisuistoissa (estuaries) ja merenrannikkoalueilla.[50] Syyskuussa 1972 valmistuneessa selonteos-

---

pilaantumattomuusvaade voi toimenpitein tai korvauksellisesti johtaa täydellisen suojan saamiseen. Jos toimintaa ei harkita kokonaan voitavan estää, on korvausta tältä osin suoritettava. Merkittävä periaatteelliselta kannalta on ratkaisu **Rylands v. Fletcher** (1868), L. R. 3 H. L. 330. Sen mukaan likaajan katsottiin olevan ehdottomasti vastuussa haitallisen aineen vuotamisen tuottamasta vahingosta omistajalle. Heikommassa asemassa ovat ne edunhaltijat, jotka voivat vedota vain rajoitettuun käyttömahdollisuuteen, kuten ulkoilukäyttöön. Tällöin ei lähtökohtana ole ajatus täydelliseen pilaantumattomuuteen pyrkimisestä, vaan kanteella voidaan saavuttaa enintään tavanomaisia vaatimuksia vastaava taso (vrt. tavanomaisuusrekvisiittaa ympäristöoikeudessa, esim. SF-NaapL 17 §, S-MiL: *Persson* Miljöskydd s. 90). Vain laadun muodostuessa tavanomaista heikommaksi, sanotuilla käyttäjillä on oikeus korvaukseen.

Common law'n mukaan oikeus pilaavaan toimintaan voi syntyä määrä- tai pitkäaikaisen nautinnan periaatteen mukaisesti. Jos sanottua toimintaa on tapahtunut avoimesti eikä kannetta pitkään aikaan (yli 20 vuodessa selville saamisesta) ole nostettu, pilaamisen on ennen katsottu laillistuneen, *McLoughlin* s. 15.

Nykyisin tällainen laillistuminen ei enää ole mahdollista siltä osin kuin viranomaislupa (consent) on tarpeen. Lupa ei silti estä haitankärsijää tekemästä common law'n sääntöihin perustuvia rajoittamis- tai korvausvaatimuksia.

48 Jäljempänä mainittavat säädökset koskevat nimenomaisesti vain Englantia ja Walesia, mutta Skotlannissa on voimassa sisällöllisesti vastaava järjestely.

49 Lainsäädännön ulkopuolelle jäävät yleensä lasku-uomattomat lammet ja järvet, joiden pilaantumisvaikutuksia kiinteistönomistajien ja muiden oikeudenhaltijoiden kesken sääntelee common law.

50 Rivers Act 1951 ja 1961 sekä Clean Rivers (Estuaries and Tidal Waters) Act 1960 koskevat erityissäännöksinä määräosiltaan myös merten jokisuistoja ja rannikkovesiä, mutta kokonaisratkaisuun ei niiden osalta ole vielä päästy, kuten

saan on kuninkaallinen komitea tutkinut ennakkovalvonnan järjestämistä näillä alueilla.[51] Harkinnan kohteena on ollut toisaalta lupajärjestelmä, toisaalta maksujärjestelmä. Muissa vesistöissä on voimassa luvanvaraisuuteen perustuva pilaamiskieltojärjestelmä. Anglosaksisen oikeusjärjestelmän erikoislaatuisuuden vuoksi vesioikeudelliset normit eivät määräydy yksinomaan säädettyjen erikoislakien, River Boards Act 1948,[52] Rivers (Prevention of Pollution) Act 1951 ja 1961 sekä Water Resources Act 1963, mukaan, vaan common law'n merkitys on edelleenkin huomattava. Rivers Act'in mukaisia luvanvaraisia pilaamisen muotoja ovat uusi tai muuttunut purkupaikka vesistössä teollisuus- ja viemärijätteistä vapautumista varten tai uuden päästön aloittaminen sanottuun tarkoitukseen.[53] Säännökseen sisältyy siten kaksi erillistä tilannetta. Lupaehdoissa voidaan antaa määräyksiä koskemaan toisaalta purkupaikkaa vesistössä, laitoksen rakennetta tai käyttöä, toisaalta päästön ominaisuuksia: koostumusta, lämpötilaa ja määrää.[54] Luvan ehdoksi voidaan myös asettaa viranomaisen vaatiman puhdistusmenetelmän rakentaminen.

Viemäriin johtaminen perustuu terveydenhoitolakeihin (Public Health Act 1936, Public Health (Drainage and Trade Premises) Act 1937, Public Health Act 1961) ja niissä säänneltyyn lupamenettelyyn. Paikallisella viranomaisella on oikeus luvan myöntäessään määrätä maksu, jonka suuruus luonnollisesti riippuu jäteveden määrästä ja laadusta sekä sen vaikutuksista. Asianomainen ministeriö[55] voi myös vesiensuojelullisin perustein antaa määräyksen viemäröintijärjestelmien ja purkupaikkojen yhdistämisestä.[56]

Kunink. komitea 3. selonteossaan (Royal Commission, Third Report) esittää. Ks. myös *Wisdom* Law of Rivers and Watercourses s. 305 ss.

51 *Royal Commission* Third report s. 66 ss.

52 Vuoden 1948 (River Boards Act) lailla, joka nyttemmin on kumottu, perustettiin 32 river board-piiriä. (River board on yleensä suomennettu termillä »jokihallitus», esim. *Niinivaara* VT 1/1960 s. 28. Hallitus-sanan nykyisin omaksutusta sisällöstä johtuen, ts. koska sen on katsottu tarkoittavan varsinkin valtion keskushallintoon kuuluvaa virastoa tai laitosta, olisi ehkä oikeampaa puhua esim. jokilautakunnasta.) River board ei ollut valtion viranomainen, vaikka sille uskottiin hallinnollisluonteisia tehtäviä. Lisäksi oli kaksi erillistä vesialueyhteisöä (River Thames ja Lee Conservancy Catchment Board).

53 Rivers Act 1951, 7 art; *Wisdom* Law of Rivers and Watercourses s. 296.

54 *Wisdom* mt. s. 297. Ks. myös edellä s. 183.

55 Minister of Housing and Local Government, nykyisin keskusvirastona Department of the Environment.

56 Rivers Act 1951, 9 art.

Vesien pilaamissuojalaissa vuodelta 1961 on kiristetty luvanhakuvelvollisuutta ja saatettu aikaisemmatkin likaajat lain piiriin. Vuoroveden vaikutuksen alaisten vesialueiden osalta on ennakkoilmoitusvelvollisuus (Rivers Act 1951, 7 art. 16 k.). Myönnettyjen lupien ehtoja voidaan tarkistaa.[57]

Pohjaveden suojelu järjestyy erityissäännöksin (Water Resources Act 1963, 72—75 art.). Vuodesta 1965 alkaen voidaan vain jokiviranomaisen luvalla saattaa erityistä laitetta käyttäen teollisuus- tai viemärijätevesiä tahi muuta myrkyllistä, haitallista tai pilaavaa ainetta maaperään. Lupamenettely ja luvalle asetettavat ehdot ovat samankaltaiset kuin sisävesistöjen osalta.[58] Viranomaisella on oikeus lunastaa alue veden suojaamiseksi pilaantumiselta (65 art.).

Sen lisäksi, että lupakäytännössä noudatetaan vesistöarvoja ja ympäristöasioita käsittelevän ministeriön antamia määräyksiä, jokiviranomainen voi aluettaan varten antaa hallinnollisluonteisia yleismääräyksiä.[59]

Sanotun perusteella ei ole yllättävää, että Englannin viranomaisrakenne on varsin epäyhtenäinen. Pilaamislähteen mukainen jako määrää toimivaltarajat keskushallintoportaassa eri ministeriöiden ja keskusvirastojen kesken.[60] Edellä on mainittu huomattavan päätäntävallan delegoimisesta erityiselimille (river authority), joilla on paitsi hallintovaltaa myös varsin laaja oikeus liiketoimintaan.[61] Ne ovat vuosittain tilivelvollisia ao. ministeriöille. Jokiviranomaiset saivat osittain edeltäjiensä tehtävät;[62] nykyisin näihin kuuluvat vesivarojen hoito sekä vastuu pilaantumisesta, sisävesikalastuksesta ja ojituksesta. Ylimpänä erikoisviranomaisena on Water Resources Board, joka antaa neuvoja sekä jokiviranomaisille että ministeriöille. Se antaa myös ministeriöiden tarvitsemia selvityksiä, tutkimuksia ja raportteja ja vaatii tätä varten tie-

---

57 *Wisdom* The Law on the Pollution s. 108 ja *McLoughlin* s. 23.

58 *Wisdom* mt. s. 119.

59 Rivers Act 1951 (5 art.) sallii erityisesti seuraavia asioita koskevien määräysten antamisen: ajoneuvojen, eläinten, vaatteiden, vuotien, nahkojen, maatalousvälineiden, lääkintälaitteiden sekä lannoitteiden, keinoravinteiden, maatalouskemikalioiden käsittelyssä käytettyjen välineiden ja säiliöiden pesemisen ja puhdistamisen. Luettelo ei ole tyhjentävä, ks. *Wisdom* mt. s. 91.

60 *Wisdom* Law of Rivers and Watercourses s. 141, *Royal Commission* Third Report s. 34 ss.

61 Vesihallinnon uudistamiseksi on jo usean vuoden ajan ollut vireillä suunnitelmia.

62 River Boards, tehtäväpiiristä ks. *Wisdom* mt. s. 144. Ks. myös viite 52.

toja jokiviranomaisilta. Tämän viraston jäsenet nimittää em. ministeriö, jolle se myös on selontekovelvollinen. Paitsi keskushallinto- ja jokiviranomaisia on myös paikallisia viranomaisia[63] valvomassa vesien tilaa. Niiden tehtäväpiiriin kuuluu etenkin jätevesi-, kaatopaikka- ja jätevarastointiasioita sekä kalaston ja kalan elinmahdollisuuksien tarkkailua. Eroavuuksia on Englannin, Walesin, Skotlannin ja Pohjois-Irlannin lakien välillä.

Vesilain (Water Act 1945, 1948) mukaan viranomaisilla ja vesiyhteisöillä on valtuudet antaa aluekohtaisia vesienpuhtaussääntöjä, joilla rajataan haittavaikutusten alue ja laatu. Jos määräys on maanomistajalle kohtuuton, voi rajoituksesta johtuva vahinko olla hänelle korvattava (Water Act 18 art.).[63a]

2.5. *Saksan Liittotasavalta (BRD)*

Saksan Liittotasavallan vesilainsäädäntöjärjestelmä noudattaa maassa muillakin aloilla vallitsevaa jakaumaa liittovaltion ja osavaltioiden toimivaltapiireihin. Perustuslaissa (Bonner Grundgesetz) on liittovaltiolle (Bund) annettu lainsäädäntöoikeus siten, että aineistosta riippuen sillä on joko yksinomainen (73 art.), kilpaileva (74 art.) tai puitelain säätämisoikeus (75 art.). Lisäksi sillä on eräillä talouden aloilla oikeus »periaatelainsäädäntöön» (109.3 ja 91a.2,2 art.). Muut alat kuuluvat osavaltioiden (Länder) lainsäätämisvaltaan. Perustuslain 75 artiklassa on liittovaltiolle pidätetty oikeudellisen järjestyksen antaminen vesitaloutta varten — siis puitelakina, mikä merkitsee, että osavaltioilla on oikeus ja velvollisuus antaa täydentäviä määräyksiä sanotusta artiklasta ilmenevin edellytyksin.[64] Liittovaltion lainsäätäjällä ei ole katsottu olevan kelpoisuutta antaa osavaltioita sitovia määräyksiä vesitalouden alalta, kun kyseessä on veden laatu tai määrä.[65]

---

63 Local authority on nimenomaisesti määritelty (Rivers Act 1951, 11 art.).

63a *Ashford* s. 19.

64 *Hesse* s. 98.

65 Liittopäivät olivat käsitelleet lain, jonka piti järjestää liittovaltion vesiväylien pilaantumattomuussuoja. Liittovaltion valtiosääntötuomioistuin katsoi kuitenkin päätöksessään 30. 10. 1962, että laki oli Bonnin perustuslain 75 art. 4 kohdan vastainen. Kun laki oli muodollisesti jo kelvollinen sovellettavaksi (se oli annettu 17. 8. 1960), päätös merkitsi sen mitätöitymistä.

Kuvatulta pohjalta ovat syntyneet liittovaltion vesitalouslaki (Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts eli Wasserhaushaltsgesetz, WHG, 27. 7. 1957 muutoksin). Kussakin osavaltiossa on säädetty vesilaki. Aikaisemmin olivat voimassa entisen osavaltiojaon mukaiset vesilait, joilla on merkitystä enää joko uusien normien tulkintapohjana tai sitten vanhojen vesistöllisten käyttöoikeuksien määrittelyssä (ks. esim. WHG 15 §).[66] Liittotasavallassa on kuitenkin lisäksi edelleen voimassa Saksan valtakunnanaikaista vesisäännöstöä, nimenomaan vesiyhteisöasetus (Wasserverbandverordnung 3. 9. 1937), joka sisältää myös vesistönsuojelullisia säännöksiä, sekä eräät erityislait.

Liittotasavallan vesien omistuksellinen asema määräytyy muiden kuin liitolle kuuluvien vesien osalta osavaltioiden lakien mukaan, sillä vesitalouslaki sääntelee vain vesien käytön julkisoikeudellisen järjestyksen.[67] Eräät osavaltiolait perustuvat korostetusti julkisoikeudellista, toiset korostetusti yksityisoikeudellista laatua olevaan vallintajärjestelmään. Vallitsevana voidaan pitää jälkimmäistä.[68] Sen mukaan merkitykselliset vesistönosat kuuluvat joko liittovaltiolle, osavaltiolle, kunnalle tai vesiyhteisölle, vähäisemmät vedet taas yksityisille rannanomistajille. On katsottu, että muillekin kuin viimeksi mainituille kuuluvat vedet ovat tavanomaisen omistajanvallan alaisia eivätkä julkisia vesiä.[69] Vesialue voi myös muodostaa kiinteistöyksikön. Toisen järjestelmän mukaan on julkiseen hallintovaltaan kuuluvia eli julkisia vesiä ja yksityisiä vesiä. Edelliset luokitellaan vesitaloudellisen merkityksen perusteella. Yksityisiä voivat olla vähäiset ja pitkäaikaiseen nautintaan perustuvat vedet. Omistajalla on niihin nähden kunnossapito- ja muita velvollisuuksia. Yksityiskohtiin ei ole syytä enemmälti syventyä.

---

66 Sanotuista osavaltiolaeista on tärkein Preussin vesilaki (1913).

Liittovaltion ja osavaltioiden suhde perustuu vuodelta 1921 peräisin olevaan valtiosopimukseen, jossa määriteltiin valtakunnan vesiin kohdistuva oikeus luonteeltaan yksityisoikeudelliseksi, ks. Bürgerliches Gesetzbuchin täytäntöönpanolain (EGBGB) 65 art. Nykyisin oikeutta pidetään ns. julkisena omistusoikeutena, ks. esim. liittovaltion valtiosääntötuomioistuimen päätös 30. 10. 1962 (= Wüsthoff R 1007).

67 *Sievers* s. 10 ss.

68 *Sievers* s. 17. Selvästi julkisoikeudellisella kannalla on Baden-Württembergin laki, joka perustuu roomalaisoikeudelliseen käsitykseen yleisessä käytössä olevista julkisista esineistä.

69 *Witzel* s. 40, *Sievers* s. 18.

Saksan Liittotasavallan oikeudessa tunnetaan ilman erityisperustetta tapahtuva yleiskäyttö ja omistajankäyttö. Edellistä on osiltaan tarkasteltu jo edellä. Periaatteena WHG:n mukaan on, että yleiskäyttö ei ole ilman lupaa mahdollista, jos se johtaa veden laadun haitalliseen muuttumiseen.[70] Omistajankäyttö voidaan WHG 24.1 §:n nojalla sallia osavaltion laissa eräin edellytyksin. Omistuksen sidonnaisuuden periaate on ilmaistu perustuslaissa (14 art.) ja se määrää omistajan käyttövapauden puitteet yleiseltä kannalta.

Useat osavaltiot kieltävät omistajankäyttöisen aineiden päästämisen vesistöön,[71] toisissa on WHG 24.1 §:stä johtuvin haitattomuusedellytyksin vesistöä likaava omistajankäyttö sallittu.[72] Saarin WG 27.1 §:n mukaan omistajankäyttö taas ei ole missään suhteessa erikoisasemassa muuhun käyttöön nähden.

Saksan Liittotasavallan pilaamiskieltojärjestelmä rakentuu yleisen luvanhakuvelvollisuuden varaan. Järjestelmä on yhdenmukainen kaikenlaisen vesien käytön osalta, joten likaavat toimenpiteet eivät ole menettelyllisesti erikoisasemassa. Laki sisältää käyttömuotojen luettelon (WHG 3 §). Käyttöä on: 1. aineiden päästäminen pintavesiin; 2. aineiden päästäminen rannikkovesiin, jos aineet tulevat maalta tai laitteista, joita ei ole tehty rannikkovesiin vain väliaikaisesti, sekä jos se tapahtuu aineista vapautumiseksi; 3. aineiden päästäminen pohjaveteen ja 4. toimenpiteet, jotka ovat omiaan pysyvästi tai vähäistä suuremmassa määrin haitallisesti muuttamaan veden fysikaalisia, kemiallisia ja biologisia ominaisuuksia. Käyttöön on saatava lupa (Erlaubnis tai Bewilligung), joka ei merkitse käyttöoikeuden saamista toisen omaisuuteen tai oikeuteen (8 §). Lupaan voidaan liittää ehtoja ja velvoitteita. Luvansaaja voi joutua suorittamaan julkisoikeudelliselle subjektille maksuja toimenpiteistä, joita se suorittaa yleisiin etuihin kohdistuvien haittojen vähentämiseksi (4 §). Päästöä koskevia vaatimuksia voidaan myös lain nojalla muuttaa. »Erlaubnis» on pysyvyysvaikutuksen suhteen heikompi kuin

---

70 *Gieseke-Wiedemann* s. 352.

71 Berliinin WG 26.1 §, Bremenin WG 64.2 §, Hampurin WG 13.2 §, Hessenin WG 28 §, Rheinpfalzin WG 28.1 §. Hampurin lain säännöksen mukaan omistajankäyttöön ryhdyttäessä tehdään ilmoitus vesiviranomaiselle kuukautta aikaisemmin, mutta jäteveden johtaminen omistajankäyttöisenä ei ole sallittua, mikäli niin oli aikaisemman lain mukaan. Viittaus tarkoittaa etenkin Preussin vesilakia (1913).

72 Alasaksin, Nordrhein-Westfalenin, Baden-Württembergin ja Baijerin vesilait.

»Bewilligung» ja periaatteessa aina muutettavissa (7 §, vrt. Ruotsin ympäristönsuojelulain »dispens» ja »tillstånd»). Yleisen edun vuoksi voidaan lupa evätä (6 §, joka siis edustaa ns. ympäristönsuojeluedellytystä).

Kuvatunlaisen perusjärjestelmän lisäksi laissa on kielto päästää vesiin kiinteitä aineita, jos tarkoituksena on niistä vapautuminen (26.1 §). Kielto, joka ei koske lietteitä, on ehdoton. Edelleen on Suomen VL 1: 19.2:n säännökseen rinnastettavissa huolellisuusvelvoite, jolla kielletään ranta-alueiden ja vesiympäristön käyttö vesien pilaantumista aiheuttavaan varastointiin. Sama koskee WHG 26.2 §:n mukaan nesteiden ja kaasujen johtamista. Näihin toimenpiteisiin ei yleensä osavaltiolakien mukaan ole myönnettävä lupaa. Eräiden osavaltioiden vesilaeissa on WHG 26.2 §:n nojalla vesien lähellä tapahtuva varastoiminen ja muu toiminta tehty ilmoituksenvaraiseksi. Vaikka ilmoituksentekijä silti voi olla myös luvanhakuvelvollinen, hän vapautuu saamiaan ohjeita noudattaessaan varastoimisen tai muun toimenpiteen yhteydessä aiheutuvan ilman lupaa aiheutuneen pilaantumisen, so. veden ominaisuuksien haitallisen muuttamisen muutoin synnyttämästä rikosoikeudellisesta tai ankarasta vastuusta.[73] Puuttumatta muihin liittovaltion ja osavaltioiden oikeuden materiaalisiin säännöksiin todettakoon, että pilaantumisvastuu on objektiivinen ja solidaari (WHG 22 §).

Koska luvallistettuun toimenpiteeseen liittyvä korvauskysymys ratkaistaan lupamenettelyssä ja edellyttämättömiä vahinkoja varten on lain mukaan mahdollisuus uuteen menettelyyn (WHG 10 §), ankara vastuu koskee oikeudenvastaisia, joskaan ei vain tuottamuksellisia vahinkoja. Oikeudenvastaisuus tarkoittaa, ettei seurauksen aiheuttamiseen ole saatu lupaa (Bewilligung), kun taas »Erlaubnis» ei käsitä toimenpiteen lisäksi oikeutta vesien laadulliseen muuttamiseen (WHG 7 §). WHG 22 §:n mukaan on kuitenkin seurauksen aiheuttajalta ja päästämistoimenpiteeltä vaadittava määrättyjä tunnusmerkkejä, jotta vastuu voisi toteutua. Vaikeaksi kysymykseksi on muodostunut esimerkiksi se, täyttääkö jätevesiä välillisesti eli toisen laitoksen kautta johtava riittävän subjektiivisen tunnusmerkistön. **Bambergin maaylioikeuden** *(Oberlandesgericht)* **2. 7. 1965** annetun päätöksen mukaan (selostettu ZfW 5/1966 s. 117 ss.) katsottiin kunnan olevan vastuussa sen viemärilaitokseen johdetun teollisuusjäteveden aiheuttamasta pilaantumisesta. Mitä tulee rannalla ilman erityistä päästämistoimenpidettä tapahtuvaan pilaantumiseen, sitä tarkoittaa ankara vastuu, elleivät syynä ole poikkeukselliset olosuhteet. Kuitenkin vastuu koskee vain vaarallisiksi tulkittavia rakennelmia tai laitoksia, joten tilapäisluonteiset ja odottamattomat vaikutukset eivät synnytä vastuuta. Objektiivista vastuuta toteutetaan esimerkiksi

73 *Wernicke* s. 281, *Kimminich* s. 172.

säiliöautoihin ja -aluksiin sekä öljy- ja kaasujohtoihin nähden. Kun kuitenkin vastuu edellyttää jonkinasteista tietoisuutta seurauksen mahdollisuudesta, ei säiliöauton onnettomuudesta johtuva vahinko mahdu vastuun piiriin (ks. **liittohallintooikeuden ps 16. 11. 1973,** selostettu Die Öffentliche Verwaltung 6/1974 s. 207).

WHG 27 §:n mukaan voidaan antaa alueellisia vesien suojelujärjestyksiä. Ne tulevat joko sellaisinaan yleisten vesien pilaantumattomuutta palvelevien määräysten tilalle tai sitten ne ovat ohjeina luvan myöntämistä tai muuta hallintoviranomaisen toimintaa varten. Edellisentyyppiset säännöstöt ovat myös sanktioitavissa. Oikeudelliseksi määräykseksi tarkoitettu suojelujärjestys voi myös vaikuttaa takautuvasti eli koskea luvallistettua vesien käyttöä. Vaikutus ei kuitenkaan ole automaattinen, vaan on tarpeen hallintoviranomaisen päätös, jolla muutetaan lupaehdot järjestyksen mukaisiksi. Samoin edellytyksin kuin luvan muuttaminen voi tulla kysymykseen myös korvausvelvollisuuden asettaminen (WHG 12.1 § ja 15.4 §). Suojelujärjestyksellä voidaan edelleen rajoittaa yleiskäyttöä tai tehdä sen harjoittaminen riippuvaiseksi ehdoista. Kuitenkin jos yleiskäyttöä harjoitetaan erityisin laittein, sanottua yleiskäyttöä saadaan harjoittaa, kunnes toiminnan rajoittamisesta on annettu erityinen lupaviranomaisen päätös.

Lupamenettely tapahtuu yleisissä, osavaltiolakien mukaisissa hallintovirastoissa, minkä vuoksi myös lupa-asioissa noudatetaan hallintoa koskevia säännöksiä ja periaatteita. Korvauskysymykset ratkaistaan menettelyn yhteydessä. Korvaustilanteet ovat systemaattiselta kannalta kolmenlaisia: oikeuden rajoituksesta johtuva hyvitys (Entschädigung), vahinkojen tasoittaminen ja delikti-, sopimus- tahi vaarantamisvastuuseen perustuva vahingonkorvaus (Schadensersatz, termi BGB:n).

Saksan Liittotasavallan lain (WHG 12 §) mukaan lupaa voidaan rajoittaa tai se voidaan kokonaan peruuttaa, mikäli luvansaaja varoituksesta huolimatta toistuvasti ylittää luvan rajat tai jättää luvan ehtoja täyttämättä. Edellytyksenä sen sijaan ei ole, että luvansaaja itse on syypää laiminlyöntiin tai ylitykseen. Mitä taas tulee peruuttamisen edellytyksenä olevaan varoitukseen, ei ole tarpeen, että ennen rikkomuksen toistamista on asetettu konkreettinen uhka. Riittävää on siten, että viranomainen kirjallisesti ilmoittaa uhasta ja varaa luvansaajalle kohtuullisen ajan mahdollisten haittavaikutusten poistamiseen.

Saksan Liittotasavallassa vesilainsäädännöstä johtuvat tehtävät kuuluvat esitetyn mukaisesti yleisille viranomaisille. Tavallaan vastapainona

on kehittynyt osittain yleis-, osittain erityislainsäädäntöön perustuvia vesiyhteisöjä (Wasserverband), joilla on vesistöalueella tärkeitä tehtäviä vesien käytön järjestämisessä.[73a] Eräät vesistöalueet kuten Rein kuuluvat kansainvälisten komissioiden toimivaltaan. Vesiyhteisöt ovat rajoitetusti luvanhakuvelvollisia.

2.6. Saksan Demokraattinen Tasavalta

Saksan Demokraattisessa Tasavallassa on voimassa kokonaisvaltainen ympäristönsuojelulainsäädäntö. Ympäristönsuojelulaki (Landeskulturgesetz, LKG) annettiin 14. 4. 1970, mutta vesilaki vuodelta 1963 (Wassergesetz, WG) on kuitenkin edelleen voimassa ympäristönsuojelulainsäädännöstä johtuvin vähäisin muutoksin. Vesilakiin liittyy täytäntöönpanoasetuksia (I ja II TpA). Siihen asti etenkin Saksin, Preussin ja Mecklenburgin osavaltioiden vesilait, joiden perustana oli suhteellisen laaja vesien käytön luvanvaraisuus, muodostivat vesiensuojelusäännösten rungon. Erityisesti vesistöjä koskee LKG:n viides luku (24—28 §), joka WG:n ja sen täytäntöönpanoasetusten [74] lisäksi muodostaa vesistönkäytön perustan puhtausintressin kannalta. Luvanhakuvelvollisuus koskee DDR:ssä seuraukseen katsomatta haittaveden ja jäteveden johtamista vesistöön. Sen sijaan se ei koske maa- ja metsätaloudesta tulevia kuivatus- ja sadevesiä (I TpA 10 §). Vesitalousvirasto (Amt für Wasserwirtschaft) asettaa vesistön kuormitusta varten raja-arvot nimenomaan väestön ja karjan terveydellisten vaatimusten takaamiseksi. Lupaehdot tulee sovittaa mainittuihin arvoihin (WG 11.3 §, vrt. 13.1 § ja LKG 26 §) ja myös hakijan osalta annettuun sijoitusratkaisuun.

DDR:ssä sijoitusratkaisun tekemistä määrää investointiohjaus. Investointilupia myönnetään kaksivaiheisen ohjelmoinnin tuloksena, jolloin ensimmäisessä vaiheessa ratkaistaan paikkakunta laajemman aluehallinnon päätöksellä. Jälkimmäisessä vaiheessa taas ratkaistaan kunnanneuvoston päätöksestä tarkka sijainti. Sijoitusratkaisut tehdään noudattaen lainsäädännön vesitaloudellisia, järkevän käytön ja suojelun periaatteita, jotka ovat saaneet ilmauksensa sekä LKG:ssä että WG:ssä. Sanotut periaatteet ohjaavat lain velvoituksin myös vesilupaviran-

---

[73a] Näistä tarkemmin *Dornheim* passim ja *Hofmann* s. 242.

[74] Ensimmäinen täytäntöönpanoasetus 17. 4. 1963 (GBl. II s. 281), toinen 16. 12. 1970 (GBl. II s. 25).

omaista, joka on sidottu tehtyyn sijoitusratkaisuun (LKG 4—5 §). Käytännössä tulee jo investointihakemuksesta ilmetä, että kyseessä on luvanvarainen yritys ja että investointilupaa hakeva aikoo hankkia tarvitsemansa jäteveden johtamisluvan. Radioaktiivisia jätteitä tuottavien laitosten ollessa kyseessä lupaviranomainen tarvitsee eri viranomaisten suostumuksen. LKG:n edellä selostetut periaatteet (1—9 §) ovat sellaisinaan voimassa myös vesistöjen käytön ja suojelun osalta vaikuttaen myös DDR:n vesilain soveltamiseen. Sellaiset käytön muodot, joista voi aiheutua määrähaittaa, ovat sallittuja vain luvan (Genehmigung) nojalla (WG 12 §). Yleiset vesistöperiaatteet (3 §) säätelevät käytön uloimmat rajat: näin ollen lupaan tulee liittää sellaiset ehdot, että periaatteita ei loukata.

Jäteveden johtamisen vesistöpoliittisia periaatteita ovat ensiksikin asetettavan puhdistusvelvoitteen mielekkyys ja tehokkuus, toiseksi myös poistettavan veden saattaminen uudelleen käyttöön, kolmanneksi esim. lannoitustarkoituksiin sopivien aineiden erottaminen jätevedestä. Periaatteiden toteuttaminen tapahtuu vain osittain nimenomaisin lain määräyksin, useammin se tapahtuu käytännön syistä. Jätevesien käsittely uuskäytön mahdollistamiseksi on teknis-taloudellinen kysymys ja muodostaa sellaisena osan valtion tai kunnan talouspolitiikkaa: puhdistamohankkeiden tapahtuessa julkisin lainoin tai avustuksin rahoittaja voi määrätä myös teknisen asteen. Mutta muulloin lupaviranomainenkin saa kiristää puhdistusvelvoitteita niin, että poistoveden uuskäyttömahdollisuuksien järjestämien tulee kannattavaksi.

DDR:n lainsäädännössä on varsin yksityiskohtaiset jätevesien käsittelyä koskevat määräykset. Valtiolliset ja taloudelliset elimet sekä yritykset ovat velvollisia lain nojalla parantamaan asteittain jätevesien puhdistusta kulloisissakin painopistekohteissa (LKG 27.3 §), jotka puolestaan valitaan aluekohtaisten vesistönparannusohjelmien puitteissa. Merkittävä on myös kiinteistöjen omistajia koskeva velvollisuus huolehtia asutusjätevesien asianmukaisesta poistamisesta alueelta (LKG 27.5 §): tällöin on vältettävä jätevesien haitallista päästämistä sekä vesistöön että maahan.

Vesistön kuormitusta varten annettavat raja-arvot, jotka kootaan vertailukelpoiseksi arvostustaulukoksi, määrätään jokiveden laadun sekä jäteveden sisältämien päästöaineiden perusteella (I TpA 9.1 §).[75] Jälkimmäiset määräytyvät vesitalousviraston eri teollisuushaaroille jätevesien käsittelyä varten vahvistamien ohjeiden mukaisesti. Kuormitusraja-arvot määrää tämä virasto yhteistyössä osallisten valtioelinten kanssa.[75a] Ne annetaan kutakin sadealueen osa-aluetta varten ottamalla huomioon teollinen ja sivistyksellinen kehitys alueella. Raja-arvot ovat muutettavissa tai täydennettävissä kansantaloudellisin syin (I TpA 9.3 §).

Jätevesimaksun suorittamisvelvollisuus riippuu johtamistoimenpiteen mahtumisesta raja-arvojen puitteisiin (WG 19.2 §). Toinen TpA (8 §) mää-

[75] Raja-arvojen ohjelmallinen merkitys ilmenee useista lainkohdista (WG 3 §, LKG 26.2 §, I TpA 9 §, II TpA 2, 9 §). Ks. s. 184.

[75a] *Landeskulturgesetz* s. 233.

rittää raja-arvojen sisällöllisen ulottuvuuden ja sitovuusasteen. Asetuksen 9 §:ssä taas säädetään ne tilanteet, jolloin jätevesimaksua peritään. Maksun suorittamisvelvollisuus syntyy paitsi milloin kuormitus ylittää raja-arvot tai lupaehdon myös silloin, kun laiminlyödään määräajaksi asetettu puhdistusvelvoite (II TpA 9.2 §). Jätevesimaksulla on siten paitsi maksun myös sanktion (sakon) luonne. Tästä puolestaan johtunee sekin, että sillä on vesistön pilaamiskieltoon välittömästi liittyvä teho silloin, kun ryhdytään määrätynlaisiin kiellettyihin toimenpiteisiin.

Lupaviranomaisina ovat pääsääntöisesti piirien (Kreise) neuvostot, eräissä tapauksissa myös osapiirien (Bezirke) neuvostot ja vesitaloushallitukset (Wasserwirtschaftsdirektionen) (WG 15 §).

DDR:n vesilain mukaan (WG 14.1 §) on mahdollista poistaa annettu lupa tai muuttaa sitä kansantaloudellisten tai muiden yhteiskunnallisten etujen niin vaatiessa. Tämä edellytys ei kuitenkaan ole voimassa silloin, kun luvansaaja ei noudata kehotuksesta huolimatta luvan ehtoja. Luvansaajalla ei ole oikeutta saada korvausta peruuttamisen sattuessa. Milloin kyseessä ei ole ns. sosialistinen yritys tai laitos, ei ole tarpeen toimittaa eri intressien keskinäistä vertailua, vaan lupa voidaan peruuttaa pelkästään muodollisenkin laiminlyönnin perusteella. Sosialististen yritysten ja laitosten ollessa kyseessä tulee sitä vastoin myös kansantaloudellisten tai muiden yhteiskunnallisten etujen vaatia luvan peruuttamista. Tämä on silloin myös korvauksetta mahdollista.[76] Muulloin lupaan perustuvan oikeuden peruuttamisesta voi olla suoritettava korvaus.

LKG:n perustana on valtion valvonta ja johto sekä kansalaisten ja eturyhmittymien aktiivinen osallistuminen luonnon (maiseman) puhtautta edistäviin toimenpiteisiin. Valtion suunnittelua ja johtoa (2 §) täydentää ministerineuvoston eli hallituksen laaja toimivalta ja vastuu (3 §). Paikallisista järjestyssäännöistä ja ympäristöpolitiikasta vastaavat paikalliset kansanedustustot (4—5 §). Yrityksillä[77] ja niitä valvovilla elimillä on myös välitön vastuu toimintansa tarkoituksenmukaisuudesta (7 §). Yritykset ovat jo toimintansa perusteella velvollisia kehittämään menetelmiä, joiden avulla ihmisille ja ympäristölle haitallisia tekijöitä voidaan vähentää tai poistaa (8 §).

---

76 WG 14.3 §. Muita luvan peruuttamisperusteita ovat kunnossapitovelvollisuuden laiminlyöminen, luvan käyttämisestä luopuminen tai sen käyttämättä jättäminen kolmen vuoden aikana.

77 Yrityksellä tarkoitetaan niin yhteiskunnan omistamia yrityksiä ja kombinaatteja kuin myös eri laitoksia (sairaaloita, korkeakouluja, sivistyslaitoksia jne.), *Landeskulturgesetz* s. 89.

2.7. Itävalta

Itävallan oikeuden mukaan vedet ovat julkisia tai yksityisiä (WRG 1 §). Jaottelun merkitys on siinä, että vesioikeudellisten normien sisältö vaihtelee jossain määrin sen mukaan.[78] Luokitus ei ole pysyvä, vaan yksityinen pintavesi voidaan tärkeiden syiden vaatiessa määrätä julkiseksi (WRG 61 §), mutta julkinen vesi voi vain poikkeustapauksessa menettää asemansa. Julkiset vedet luetteloidaan, jolloin ne tulevat viranomaisten hoitoon. Sikäli kuin on kyseessä lupaan perustuva pilaava toiminta, erottelulla julkisiin ja yksityisiin vesiin ei ole merkitystä. Pohjavesi rinnastetaan myös pintavesiin. Ero näyttäytyy sen sijaan yleisten vallintamuotojen sisällöllisenä täsmentymisenä, jolloin tosin julkisen veden osalta yleisen edun viranomaisen ollessa asianosaisena pilaamislupaa hakevan luvansaanti voi vaikeutua.[79] Luvanhakuvelvollisuus on aina olemassa julkisen vesistön osalta silloin, kun yleiskäytön rajat ylitettäisiin, yksityisvesien osalta vain, jos yleinen etu on vaarassa tai kolmansien oikeudet ovat loukkauksen kohteena, ilman että sopimukseen on päästy.[80] Itävallan liittovaltion yhtenäinen vesioikeuslaki annettiin 19. 10. 1934. (Merkittävimmät muutokset on tehty vuosina 1945, 1947, 1959 ja 1969, mitä osoittaa lain kulloinenkin nimiasu.)

WRG 30 §:ssä on käyttäytymisnormi (yleisohje) vesistöjen ja pohjaveden puhtauden säilyttämiseksi. Se on kuitenkin sikäli epäitsenäinen, että sen rikkomisesta ei voida saattaa rangaistusvastuuseen ja se on nähtävä osana muita vesistönpuhtauden säilyttämistä tarkoittavia WRG:n normeja (31 § ss.).[81] Vesistön pilaamattomuussuoja koskee WRG 30 §:n mukaan yleisen edun puitteissa väestön ja eläimistön terveydentilaa, pohja- ja lähdevedensaantia juomavedeksi, pintavesien ottoa yleiskäyttöön ja elinkeinotarkoituksiin, kalavesien säilyttämistä sekä maiseman loukkaamattomuutta ja muun tuntuvan vahingon välttämistä. Pilaamisella tarkoitetaan veden luonnollisen laadun jokaista loukkausta ja

---

78 Itävallan siviililakikirjan (ABGB 287 §) mukaan julkiset vedet ovat julkisia esineitä. Käytännössä vesiin kohdistuva oikeus on yleiskäyttöä laajempaa hallintovaltaa, *Frank* s. 8. Pohjavesi on aina yksityistä.

79 WRG 12 §:n mukaan ei lupaa voida myöntää vastoin yleistä etua tai voimassaolevia (subjektiivisia) oikeuksia. Yleiskäyttöinen kalastusoikeus ei, kuten ei muukaan yleisoikeus ole luvansaannin esteenä, *Penzinger* s. 31, 39 (vrt. kuitenkin WRG 15 §, jossa kalastusintressin haltijalla on väitemahdollisuus).

80 *Penzinger* s. 108.

81 *Krzizek s.* 43.

puhdistumiskyvyn vähentämistä. Yleisohjeen mukaan tulee vesistöt säilyttää puhtaina siten, ettei pilaamiseksi katsottavin toimenpitein loukata em. suojeltavia etuja.

Julkisten vesien käyttö on kaikille luvallista, mikäli laista ei johdu rajoituksia. Käytännössä tämä merkitsee, että yleiskäytön (WRG 8 §) ylittävä käyttö on luvanvaraista.[82] Yksityisten vesien osalta käyttö edellyttää erityistä oikeutusperustetta mahdollisen luvan ohella, ellei kyseessä ole sallittu yleiskäyttö (WRG 8.2 §). Yksityisten vesien omistajilla ja rannanomistajilla (Anrainer) on eräitä vapaita käyttövaltuuksia.

WRG 31 §:ssä on käyttäytymisohjeet niissä tapauksissa, että laitoksen tai rakennelman olemassaolo tai henkilön toiminta on uhkana vesistön puhtaudelle (huolellisuusvelvoite). Lain 31 a ja 32 §:ssä taas on määritelty luvanvaraisuuden perusteet. Huolellisuusvelvoitteen sisältönä (WRG 30.1 §) on toisaalta siviilioikeudellisten, laitteiden ja rakennelmien hoitamista ja toimintaa koskevien periaatteiden (ABGB 1297, 1299 §) mukainen käyttäytyminen, jotta pilaantuminen estettäisiin ja toisaalta mainitun yleisohjeen (WRG 30 §) noudattaminen sekä lopulta velvollisuus hakea lupaa, jos vaikutukset sitä edellyttävät. Käyttäytymisohje on osoitettu kaikille, joiden toiminta tai laiminlyönti voi synnyttää haitallisen vesistöllisen vaikutuksen ja sen lienee katsottava koskevan niitäkin, joilla on oikeus rakennelman tms. pitämiseen siltä osin kuin kyseinen vaikutus ei sisälly oikeuttavaan lupapäätökseen. Näinhän on laita myös Suomen oikeuden mukaan.

WRG 31 §:n huolellisuusvelvoite ei siis käsitä itsenäistä ohjetta pilaantumisvaaran varalta, vaan sen sisältö riippuu muista lähinnä yksityis- ja rikosoikeudellisista säännöksistä. Huolellisuusvelvoitteen sisältävää säännöstä sovelletaan, milloin lupaa (Bewilligung) ei ole haettu eikä sitä 32 §:n mukaan ole ollut haettava.[83] Huolellisuusvelvoitteeseen liittyy kuitenkin määräyksiä varotoimenpiteistä pilaantumisen tapahtuessa vastoin odotuksia (30.2—3 §).

Itävallan lupajärjestelmä rakentui alkuaan periaatteelle, jonka mukaan jonkun halutessa saada julkiseen vesistöön yleiskäyttöoikeutta laajemmat käyttövaltuudet hänen tuli tehdä sitä tarkoittava hakemus.

---

[82] *Penzinger* s. 66.

[83] Huolellisuusvelvoitteen rikkomisesta ei voida rangaista vesirikosprosessissa, WRG 137 § ja *Frank* s. 87.

Tämän seurauksena annettavalla lupapäätöksellä (Bewilligung, aiemmin myös Konsens) oli hallinnollisen, mutta samalla oikeutta luovan toimen luonne.[84]

Yleiskäytön harjoittamismahdollisuudet määräytyvät yleisen puhtausvelvoitteen (30.1 §) mukaan. Tämän vuoksi yleiskäyttö ei ole Itävallassa mahdollista, jos siitä aiheutuisi vesistölle haittaa. Kielto johtuu paitsi po. 32.1 §:n säännöksestä myös WRG 8.1 §:stä, jossa yleiskäytön mahdollisuus julkisissa vesistöissä nimenomaisesti on asetettu riippuvuussuhteeseen mm. veden laadun säilymisestä. Säännökset eivät kuitenkaan koske yleiskäyttöistä uittoa eivätkä kulkua, jotka siis ovat sallittuja muiden säännösten (lähinnä WRG 6—7 §) mukaan eivätkä ole vesiensuojelulainsäädännön alaisia.

Yleisenä periaatteena on WRG 32.1 §:ssä lausuttu, että luvanvaraisia ovat vesistöön kohdistuvat toimenpiteet, jotka välittömästi tai välillisesti vaikuttavat haitallisella tavalla vesistöön (vrt. SF-VL 1: 19). Lainkohdan 2 momentissa taas on lueteltu eräitä esimerkinluonteisia tilanteita, jolloin vesiviranomaisen lupa on tarpeen. Pilaamisella ei tarkoiteta vain päästämistoimenpitein aikaansaatavaa haitallista vaikutusta, vaan yleensäkin vesien luonnollisten ominaisuuksien muuttamista fysikaaliselta, kemialliselta tai biologiselta kannalta tai myös veden itsepuhdistumiskyvyn heikentämistä (WRG 30.2 §). Tällainen toimenpide on siis sallittu vain vesioikeudellisella luvalla. Presumtiona on, ettei maa- ja metsätalouden alueenkäyttö eikä yleiskäyttö ole pilaamista, ellei sitä nimenomaisesti osoiteta (32.1 §). Mainittu esimerkkiluettelo käsittää pintavesiin kohdistuvien kuormitustoimenpiteiden lisäksi aineiden päästämisen maahan pohjavettä pilaten sekä teollisuus- ja taajamajätevesien käsittelemisen sadettamalla tai ruiskuttamalla. Luvanhakuvelvollisuus ei koske viemäriin liittymistä (välillinen päästäminen), vaan luvanhaltija vastaa siitä, ettei luvan ehtoja ylitetä.

Luvanvaraisia toimenpiteitä ovat myös vesistölle haitallisten aineiden varastointia ja johtamista palvelevien laitosten rakentaminen ja käyttäminen (WRG 31 a §). Sama koskee tietynasteista hiekan- ja soranottoa. Huomattavaa on, että pilaantumisriski tulkitaan laajasti: vaikka esimerkiksi öljyvarasto on asianmukaisesti eristetty, sen pitämiseksi tarvitaan lupa (vrt. SF-VL 1: 19.2).

Luvan myöntäminen tapahtuu samassa järjestyksessä kuin muunkin

[84] *Hartig* s. 67. Vrt. jälj. s. 261 ss.

vesistönkäyttöoikeuden antaminen. Samalla voidaan yleisen tarpeen vaatiessa suorittaa pakkolunastus (WRG 63—65 §). Aiheutuvat edunmenetykset on hyvitettävä (WRG 26 §). Lupaviranomaisina (Wasserrechtsbehörde) ovat eri hallintoviranomaiset.

Vesiensuojelullisista syistä voidaan luvan ehtoja kiristää, mikäli toimenpiteet ovat osoittautuneet riittämättömiksi tai se on tarpeen teknisen tai taloudellisen kehityksen vuoksi (WRG 33.2 §). Luvan peruuttaminen on mahdollista sanktiona meneteltäessä lainvastaisesti (27.4 §). Pilaavia toimintoja varten voidaan perustaa vesiyhteisöjä (Wassergenossenschaft). Niihin osallistuminen on pääsääntöisesti pakollista, jos hyötymistä voidaan osoittaa. Julkisen edun vaatiessa yhteisön perustamista osallistumisesta annetaan vesiviranomaisen päätös, josta ilmenee osallistumiseen velvollisten piiri sekä yhteisön tarkoitus ja määräaika sääntöjen laatimista varten (WRG 76 §). Milloin tarvetta on, voidaan vastaavasti perustaa tai määrätä muodostettavaksi toiminta-alueeltaan laajempia vesiliittoja (Wasserverband), jonka jäseniä ovat erilaiset paikalliset yhteisöt. Pilaamiskieltojärjestelmän ylin valvonta kuuluu liittovaltion maa- ja metsätalousministeriölle.

2.8. Sveitsi

Sveitsin oikeudessa noudatetaan julkisomistajuuden olettamaa, jonka seurauksena vesialue voi kuulua yksityiselle vain erityisellä perusteella,[85] kuten nautinnan nojalla. Yksityinenkään omistus ei käsitä pohjan lisäksi vesiainetta, joka on vain yleiskäytön kohteena. Viranomaisen lupa yksityisen vesistönosan vesiaineen hyväksikäyttöön tarvitaan kuitenkin vain toisen yksityisen tai yleisen edun suojaamiseksi (järjestysluonteinen lupa).[86] Jos lupa annetaan julkisen vesialueen käyttämistä varten, se on oikeutta perustuva, mikä siis merkitsee, että rannanedustan hyväksikäyttöön ei ole lakiin perustuvaa oikeutta.[87] ZGB:n järjestelmään perustuva julkisten vesien käyttöjärjestys on kolmentasoinen: yleiskäyttö, käyttölupa (Bewilligung) ja konsessio. Käyttölupa annetaan yleiskäytön

85 ZGB 911 art., *Huber* s. 135. Periaate oli ilmaistu jo kantonien siviililakikirjoissa, esimerkiksi Zürich 4. 9. 1887 210 §: »Seen, Flüsse und in der Regel auch die Bäche... sind Gemeingut.»

86 *Huber s.* 138.

87 *Huber s.* 139.

mittasuhteet ylittävää käyttöä varten asianomaisen saamatta turvattua oikeusasemaa.

Liittovaltiona Sveitsissä on jaettu ja samalla kilpaileva lainsäädäntövalta liitto- ja kantonitasolla. Liitolla ei perustuslain mukaan (24. 5. 1874, 25 art.) alkuaan ollut valtaa säätää vesiensuojelua palvelevaa lakia muuten kuin kalastuksen tarpeisiin. Kantoneilla sen sijaan oli perustuslain 3 artiklan mukaan yksinomainen lainsäädäntövalta vesiensuojelun alalla kalastusta lukuunottamatta. Tällainen järjestely ei ymmärrettävästi ollut omiaan palvelemaan kansallisten vesivarojen tehokkaan suojelun ja valvonnan tarvetta, ja 6. 12. 1953 saatiin kansanäänestyksellä aikaan perustuslain muutos.[88] Sen nojalla annettiin 16. 3. 1955 liittovaltion vesiensuojelulaki,[89] joka koski kaikkia vesistöjä, myös yksityisomistuksessa olevia (1 art.). Lain 2 artiklassa ilmaistiin aktiiviseen toimintaan tähtäävä suojeluperiaate.[90] Sen sisältönä oli, että vesien pilaantumista tai muuta vahingoittumista vastaan oli ryhdyttävä välttämättömiin toimenpiteisiin seuraavien etujen takaamiseksi: ihmisten ja eläinten terveyden suojelemiseksi, veden varaamiseksi juoma- ja käyttövesitarkoituksiin, kylpemisen mahdollistamiseksi, kalastusvesien säilyttämiseksi, rakennelmien suojaamiseksi vahingoilta, maiseman säilyttämiseksi turmelemattomana (2.1 art.). Laki kumottiin (1. 6. 1972)[91] lähinnä sen vuoksi, ettei se juuri koskenut yksittäistä kansalaista eli pilaavaa subjektia, vaan se järjesti liiton tehtävät valvonnan, koordinoinnin ja kantonien toiminnan rahoittamisen osalta. Uusi laki (Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung 8. 10. 1971) sisältää mm. määräykset pilaavan toiminnan rahoittamiseksi.

Aktiivisen suojeluvelvollisuuden mukaan jokaisen on huolehdittava olosuhteiden edellyttämää varovaisuutta noudattaen siitä, ettei vesiä pilata (vuoden 1971 pilaamissuojalain 13 art.). Säännöstä täydentää kielto päästää vesiin kiinteitä, nestemäisiä tai kaasumaisia aineita, joista voi johtua veden pilaantumista (14 art.). Aineiden pitäminen vesien lähellä

---

88 Lisäys perustuslakiin (24quater art.), Sammlung der eidgenössischen Gesetze 1954 s. 401.

89 »Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung» tuli voimaan 1. 1. 1957.

90 Vrt. Itävallan WRG 30.1 §, joka on lähes samansisältöinen.

91 Lainuudistus johtui 6. 6. 1971 tehdystä perustuslain muutoksesta (24septies art.), joka merkitsi kokonaisvaltaisen ympäristönsuojelun järjestämisen delegointia liittovaltiolle.

on vastaavin edellytyksin kiellettyä. Toisin kuin Suomen laissa pilaamiskieltoa ei ole kytketty pilaantumisen haitallisuuteen. Kielto ei myöskään ole luvantarpeen kriteerinä, vaan lupa saadaan antaa vain erityisiä päästämistoimenpiteitä varten. Pilaamiskielto koskee lisäksi aineiden laskemista maahan, mutta pilaantumisvaaran puuttuessa kantonin viranomainen voi sallia toimenpiteen (14.2 art.).

Nestemäisiä ja kaasumaisia päästöjä, lähinnä jätevesiä, jotka ovat peräisin etenkin yhdyskuntien viemäreistä, laitoksista, teollisista yrityksistä ja aluksista saadaan johtaa vesistöön vain, jos ne on käsitelty kantonien antamien määräysten mukaisesti. Päästämiseen tarvitaan kuitenkin myös kantonin asianomaisen viranomaisen lupa. Menettelyyn ja lupaehtojen muotoiluun nähden noudatetaan kantonien antamia määräyksiä. Kun kyseessä on ennen lain voimaantuloa alkanut päästäminen, kantonien tulee huolehtia siitä, että se kymmenen vuoden kuluessa on saatettu vastaamaan vesiensuojelullisia tavoitteita tai lakkaamaan. Vanhan laitoksen haltija on velvollinen ilmoittamaan päästämisestä viranomaiselle ja kantoni laatii erityisen saneeraussuunnitelman. Laissa on myös viemäröintivelvollisuutta koskevia säännöksiä. Sveitsin liittoneuvostolla on valta antaa vesistötutkimuksia, jäteveden laatua, jätevedenpuhdistamoiden valvontaa sekä niiden jätteiden käsittelyä koskevia määräyksiä. Se voi myös antaa vesistökohtaisia puhtausjärjestyksiä (Reinhalteordnungen, 22 art.). Lisäksi sillä on oikeus määrätä esimerkiksi siitä, miten vesiä vaarantavia aineita on käsiteltävä tai mitä tuotantomenetelmiä tulee käyttää. Siltä osin kuin päätäntävaltaa ei ole erikseen uskottu liittovaltiolle, se kuuluu kantoneille.

Kiinteitä jätteitä koskevat eri määräykset. Niiden sijoittamiseen vesiin tai niiden ääreen voidaan saada kantonin viranomaisen lupa, mutta jätehuollon piiriin kuuluvat toimenpiteet eivät saa kohdistua haitallisesti vesistöön. Niiden järjestäminen on kunnan asiana (27 art.).

Lupaehtojen muuttamismahdollisuutta ei ole säännelty, mutta on katsottu, että kantonilla on oikeus muuttaa antamiaan ehtoja, jos lain määräysten toteuttaminen sitä edellyttää.[92] Luvattoman toimenpiteen seuraamuksena ehtojen muuttamiseen ja luvan peruuttamiseen on sitä vastoin aina mahdollisuus.[92a]

Sveitsin pilaamissuojalakiin (1971) sisältyy erityinen korvausvastuu-

[92] *Somogyvar* s. 36.

[92a] *Bendel* s. 46.

säännös (36 art.). Ennen sen antamista oli sovellettava yksinomaan yleisen lain säännöksiä, etenkin ZGB 679 artiklaa ja OR 55 artiklaa. Edellinen koskee maanomistajan vastuuta, joka on ulotettu käsittämään esimerkiksi viemäröinnistä johtuvan pilaantumisen. Jälkimmäinen määrittelee rakennuksen tai vastaavan kohteen omistajan vastuun vian tai puutteellisen kunnossapidon aiheuttamasta vahingosta. Uuden lain 36 artiklan mukaan se, jonka yrityksestä, laitoksesta, teosta tai laiminlyönnistä aiheutuu veden pilaantumista, vastaa vahingosta, ellei syynä ole poikkeuksellinen tapahtuma tai vahingonkärsijän taikka sivullisen törkeä tuottamus. Säännöstä voidaan verrata toisaalta Suomen VL 11: 2:n, toisaalta Saksan Liittotasavallan WHG 22 §:n vastuusäännöksiin, jotka myös merkitsevät tuottamuksesta ja luvantarpeesta riippumattoman korvausvastuun sääntelyä. Kun Sveitsin lain mukaan oikeudenvastaisuus ei edellytä tuottamusta, on säännöstä tulkittaessa tarpeetonta käyttää tätä käsitettä: vastuu syntyy ipso facto, jos pilaantumista aiheutuu.[92b]

Liittovaltion ja kantonien viranomaisorganisaatioon ja tehtävienjakoon ei tässä yhteydessä ole syytä puuttua. Sisäministeriön alaisuuteen on 19. 6. 1972 annetulla vesiensuojeluasetuksella perustettu ympäristönsuojeluvirasto ja neuvoa-antava vesiensuojelukomissio.

2.9. *Ranska*

Ranskan vesistönkäyttöoikeutta ovat tähän asti luonnehtineet kaksi pääperiaatetta, jotka myös määräävät pilaamiskiellon toteuttamistavan. Toinen niistä on Code civil'in 552 artiklasta johtuva käsitys, joka vasta viime aikoina on korostunut oikeuskäytännössä, nimittäin että pohjan omistus ei tuota määräysvaltaa itse virtaavaan veteen,[93] vaikkakin juuri primaarioikeus Ranskassakin on muodostunut vesistönkäyttöoikeuksien

[92b] Sveitsin vastuusäännös oli aikoinaan vilkkaan keskustelun aiheena. Ulkomaisena voimassaolevana mallina oli lähinnä käytettävissä BRD-WHG 22 §:n vaarantamisvastuuseen perustuva säännös. Tuottamuksesta riippumaton kausaalivastuu on Sveitsin lain 36 artiklalle ominainen. Ks. myös *Oftinger* s. 972: »Das gesetzgeberische Motiv des Art. 36 GSchG besteht darin, in allen relevanten Fällen einer Gewässerverunreinigung eine zivilistische Sanktion eintreten und den Schaden decken zu lassen und vermöge der Drohung damit womöglich auch präventiv zu wirken.»

[93] *Théry* s. 5.

erääksi jakoperusteeksi. Toinen periaate on vesistöjen hallinnollinen erilaisuus (vesistöluokitus).

Ranskan vesihallinto (régime des eaux) määräytyy vesistöluokituksen pohjalta. Julkisiin vesiin kohdistuvaa käyttöä säätelee Code du domaine public fluvial, muihin kohdistuvaa Code rural. Julkiseen hallintoon (domaine public) kuuluvat vedet eivät ole valtion omistuksessa, vaan valtiolla, departementilla ja kunnalla on katsottu olevan niihin nähden toiminta-, valvonta- ja johtovalta (droit de gestion, de garde et de surintendance). Domaine public käsittää kulkukelpoiset vesistöt.

Yksityisiä vesiä ovat varsinkin lähteet (Code civil 561 art.). Mitä muihin, kulkukelvottomiin vesistöihin tulee, ne olivat viime vuosisadan loppuun asti res communes, mutta nykyisin rannanomistajalla on oikeus vesien pohjaan ja vedenkäyttöön. Julkisten vesien varrella ei sen sijaan ole oikeutta vedenottoon eikä muuhunkaan erityiskäyttöön. Myös julkisen hallintovallan ulkopuolelle jäävien vesien osalta julkisella vallalla on yleisen edun vuoksi valvonta- ym. oikeuksia.

Nykyisellään jako julkisiin (cours d'eau domaniaux) ja ei-julkisiin (cours d'eau non domaniaux) vesiin ei enää ole veden puhtausintressin kannalta yhtä selvä kuin ennen vuoden 1964 lainsäädännön voimaansaattamista (ks. jäljempänä), koska tällöin säädettiin kolmas, välittävä ryhmä, ns. sekavesistöt (cours d'eau mixtes). Näitä perustetaan sinne, missä uoma kuuluu rannanomistajille, erityisessä menettelyssä siten, että edunhaltijoiden oikeus veteen lakkautetaan. Mainitut vesialueet siirtyvät valtiolle, joka sitten määrää niiden käytön. Ne ovat myös valvonnan kannalta verrattavissa jo ennestään julkisiin vesistöihin, joissa uoma kuuluu valtiolle. Sekavesistöissä ei siis yksityisten omistusoikeus uoman pohjaan lakkaa, vaan ainoastaan siihen perustuva oikeus veden vallintaan.

Ranskan julkisissa vesissä (domaine public) on yleiskäytön (usage collectif) nähty kehittyneen vesistön alkuperäisistä käyttötavoista, jotka olivat kaikille luvallisia vesistöissä.[94] Suuren yleiskäytön muodot, uitto ja liikenne, on nykyisin järjestetty erityismääräyksin.[95] Pieneen yleiskäyttöön kuuluvat Ranskassakin kylpeminen, peseminen, ammentaminen käsiastioilla, juottaminen sekä lisäksi liikkuminen muilla kuin moottorikulkuneuvoilla. Toimia saadaan rajoittaa tai ne voidaan kieltää

94 *Sina* s. 25.

95 Code du domaine public fluvial (laki n:o 64-1245) 2 art.

lailla tai hallinnollisin säännöksin. Tämä koskee erityisesti pesemistä, milloin veden likaantuminen saattaa aiheuttaa yleisen terveydenhoidon vaarantumista.

Ranskan vesistöjen puhtaussuojalaki vuodelta 1964 (Loi n° 64—1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, Journal Officiel 18. 12. 1964) merkitsi osaltaan aikaisemman ja varsin hajanaisen suojelulainsäännöstön kokoamista [96] ja tehostamista. Täytäntöönpanoasetusten osittainen puuttuminen — laki on luonteeltaan puitesäädös — estää kuitenkin vielä lain tehokkaan soveltamisen.

Ranskan lainsäädännössä ei ole sellaista pilaamiskieltoa kuin Suomen VL 1: 19:ssä. Ongelman määritys nähdään siellä varsin abstraktina ja pilaantumislähteet hyvin eritahoisina, minkä vuoksi on vaikea tarkastella ongelmaa yhtenäisenä kokonaisuutena. Ranskan erityisoloista johtuviin hankaluuksiin ei kuitenkaan ole syytä tässä lähemmin puuttua: ne johtuvat historiallisesta hajasääntelystä, jonka uudistusta parastaikaa harkitaan. Vesien suojelua pilaantumiselta ohjaavat Ranskassa siten toisaalta erilaisiin toimintoihin, kuten vaarallisiin laitoksiin ja terveydellisesti haitallisiin hankkeisiin sovellettavat säädökset, toisaalta eri vesistöryhmiin kohdistuvat pilaamisrajoitukset, joita kaikkia siis täydentää uusi vesilainsäädäntö vuodelta 1964. Se ei kuitenkaan juuri miltään osin ole kumonnut aikaisempia säännöksiä. Tätä lainsäädäntöä taas täydentävät nykyisin monet merkittävät täytäntöönpanodekreetit. Pilaamiskielto, jos termiä omaksuttujen vesistöpoliittisten päämäärien vuoksi kuitenkin halutaan käyttää, kytkeytyy lähinnä erilaisiin lupa- ja ennakkoilmoitusjärjestelmiin.

Suojelunarvoisiksi eduiksi vuoden 1964 laki säätää ravitsemuksen, yleisen terveyden, maatalouden, teollisuuden, liikenteen, ihmisen muut yleisen edun kannalta tärkeät toiminnot, vesistöjen biologisen elämän sekä virkistyskäytön, maisemansuojelun ja vesien säilyttämisen. Niiden suojelemiseksi laki tarkoittaa säädellä sellaisia toimenpiteitä, jotka käsittävät kaikenlaisten aineiden laskemista, valuttamista, heittämistä, välitöntä tai välillistä sijoittamista ja yleensäkin sellaisia toimintoja, jotka ovat omiaan aiheuttamaan tai edistämään sisävesistöjen, pohjavesien ja alue-

[96] Suojelevia säännöksiä oli vanhastaan etenkin terveys-, kalastus-, vesiliikenne- ja elinkeinolainsäädännössä. Eräistä ks. myös *Haataja* Vesioikeus I s. 53 ss.

vesien joko fysikaalisten, kemiallisten, biologisten tai bakteriologisten ominaisuuksien heikkenemistä (1 art.). Miten suojelu tapahtuu, siitä ei laissa ole määräyksiä, mutta vuonna 1973 annetulla dekreetillä (n:o 73—218) on tietyt toimenpiteet säädetty luvanvaraisiksi.[97] Vasta vuonna 1964 aluevedetkin pääsivät osallisiksi pääasiassa samasta suojasta kuin muut vesistöt. Eräänlaiseksi siirtymäsäännökseksi tarkoitetussa 2 artiklassa lausutaan, että yleiselle terveydentilalle, merenalaiselle eläimistölle ja kasvistolle haitallisia aineita ei saa johtaa eikä upottaa mereen, mikäli ne voivat estää seudun taloudellista tai matkailullista kehitystä. Tämän kiellon voimaansaattamisen lykkäämiseksi on mahdollista anoa prefektiltä määräaikaista erivapautta, mitä käytännössä tiettävästi ei kuitenkaan ole tapahtunut.[98]

Saatua lupaa voidaan rajoittaa tai se voidaan peruuttaakin määrätapauksissa viranomaisten tai vahingonkärsijöiden aloitteesta yleensä silloin, kun luvanmyöntämisedellytyksiä ei ole (dekr. 73—218 36 art.). Luvassa asetetaan myös määräaika, jonka kuluessa vesiviranomainen (service instructeur) toteaa, onko päätöksiä ja määräyksiä noudatettu (dekr. 73—218, 14 art.). Jos tulos on lopputarkastuksen osalta kielteinen, viranomainen tekee prefektille esityksen hakijan pakottamiseksi täyttämään velvoitteensa. Muussa tapauksessa lupa peruuntuu.

---

97 Luvantarve määrätään vesiensuojelulainsäädännön puitteissa niin, että luvanhakuvelvollisuutta ei ole, milloin toiminnan haitallisuus on vähäinen (dekr. 73—55 1 art. 1 mom.). Käytännössä tätäkään määräystä ei ole voitu soveltaa, koska kriteerit on dekr. 4 art. 1°-kohdan mukaan määrättävä ministeriöiden yhteisellä päätöksellä, mikä sitten olisi lupaviranomaista sitova. Sanottua päätöstä ei vielä ole annettu.

98 Luvansaantiedellytykset määritetään v. 1964 lain 6 artiklan mukaisesti 23. 3. 1973 annetun dekreetin (n:o 73—55) 3 artiklassa. Toiminnan, johon lupaa haetaan, tulee täyttää sellaiset tekniset edellytykset, että pilaantumisilmiöt tai muut haitalliset muutokset vältetään. Laissa edellytetään, että lupapäätökseen liitetään tekniset ehdot, kun kyseessä on sisävesistö. Ne koskevat purkuvesistön pilaantumisastetta ja luonnollista puhdistumiskykyä sekä vedenhankinnan turvaamista. Aluevesien osalta on otettava huomioon kasvillisuuden ja eläimistön samoin kuin alueen terveydelliset, taloudelliset ja matkailulliset tarpeet sekä uimarantojen suojelu. Yksityiskohtaisempia määräyksiä ei dekreettiin sisälly, vaan kysymys on tarkoitettu järjestettäväksi yhdenmukaisella tavalla ministeriöiden yhteisin päätöksin, jotka koskisivat kaikkia prefektinvirastoja. Tällaisia päätöksiä ei tätä kirjoitettaessa vielä ollut saatettu voimaan. Tosin ennenkin on ollut olemassa ministeriöiden prefekteille osoittamia normiohjeita, mutta prefektit eivät ole sidottuja näihin, toisin kuin lähitulevaisuudessa sovellettaviin mainittuihin yksityiskohtaisiin ohjeisiin.

Korvauskysymykset käsitellään kaikilta osiltaan siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä.

Prefektin toimiessa eräänlaisena yleisvesiviranomaisena lupa- ja järjestysasioissa valvontaviranomaisten tehtävät jakautuvat ensisijaisesti aineellisin perustein. Sama koskee muita kuin lupa- ja poliisitehtäviä aina ministeriötasoa myöten, ilman että kenttäorganisaatioon olisi havaittu tarpeelliseksi perustaa erityisiä vesistöviranomaisia. Ylimmässä hallintoja suunnitteluportaassa sekä tärkeäksi muodostuneessa taloudellisessa pilaantumattomuussuojajärjestelmässä toimivat toisaalta valtion ympäristönsuojeluministeriöön perustetut viranomaiset (kansallinen vesistökomitea sekä keskusvirastona toimiva »vesihallitus»), toisaalta valuma-allasalueiden (bassin) elimet.[99] Edellisten tehtäviä voidaan luonnehtia koordinoimis-, valmistelu- ja suunnitteluluonteisiksi. Vesihallitus käyttää myös valtion valvontaoikeutta allasalueiden elimiin nähden. Lisäksi on tärkeä osa ministeriöiden välisellä neuvoa-antavalla valtuuskunnalla (mission interministérielle). Viimeksi mainituilla ei ole välitöntä eikä muodollistakaan yhteyttä lupa- tai valvontajärjestelmiin. Ne ovat luonteeltaan (toisille viranomaisille) neuvoja antavia elimiä, joiden päätehtävä on suojelutoimenpiteiden suunnittelu ja järjestely alueella. Ne edustavat vesistönkäyttäjiä, paikkakuntaa ja valtiota. Allasalueiden toiminta perustuu tähän suunnitteluun ja järjestelyyn yhteisen edun (esimerkiksi vedenkäyttötasapainon) vaatimusten mukaisesti valmistettavien ohjelmien pohjalta. Näiden toteuttamiseksi avustetaan ja tuetaan yrittäjiä ja tarvitsijoita, samalla kun likaajat ovat velvollisia suorittamaan erityisiä maksuja altaan rahoituselimelle. Maksujen suuruus määräytyy pilaavan toiminnan laadun ja määrän mukaan.[100] Menettelyn ideologisena perustana voidaan pitää oivallusta, että siten rohkaistaan likaajien oma-aloitteisia toimenpiteitä pilaantumisen vähentämiseksi.[101] Nykyisellään (v. 1974) maksu vastaa noin neljää Ranskan frangia vuodessa asukasta kohti todellisten kustannusten ollessa esimerkiksi puhdistavalle kunnalle noin 12 rfr/v., joten pilaantumattomuustavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan lisäksi hallinnollisia ja muita toimia.[102]

Äsken mainittujen allaselinten ohella voi altaan tai sen osan piirissä

---

99 Allasalueet ovat: Artois-Picardie, Rhin-Meuse, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne sekä Rhône-Méditerranée-Corse.

100 Maksujärjestelmä on olemassa myös vedenkäyttöä varten.

101 Haastattelutieto (saatu Ranskan ympäristönsuojeluministeriössä heinäkuussa 1974).

102 Samoin.

toimia dekreetein perustettavia julkisoikeudellisia yhteisöjä, joiden tavoitteena on tietty vesistöllinen hanke, kuten viemäröinti tai vesistön puhdistumista edistävä hanke (vuoden 1964 lain 16 art.). Näitä yrityksiä varten, joiden mallina ovat nimenomaan Saksan Liittotasavallassa toimivat autonomiset alueyhteisöt (esim. Ruhr-joen yhteisö), on sittemmin annettukin kaksi dekreettiä vuonna 1969. Yhteisöjen toimintatapaan ei tässä yhteydessä voida tarkemmin puuttua.

Juuri mainitut kaksi yhteenliittymäjärjestelmää merkitsevät ns. taloudellisen pakkojärjestelmän toteuttamista, sillä myös julkisoikeudelliseen yhteisöön kuulumisesta prefekti määrää suoritettavaksi erityisen veronluonteisen maksun. Taloudellinen pakkojärjestelmä ja hallinnollisista säännöksistä johtuva valta (lupaehdot, tarkkailu, valvonta, sanktiointi ym.) täydentävät siten Ranskassa toisiaan tavoitteen ollessa vesistöjen pilaantumattomuuden saavuttaminen tai ainakin pilaantumisasteen vähentäminen.

Ranskan pilaamiskieltojärjestelyjen kannalta on ehkä erityistä merkitystä sillä, että toisaalta julkisiin vesistöihin ja sekavesistöihin, toisaalta ei-julkisiin vesistöihin kohdistuvan hallintovallan rinnalle on muodostunut alueellista autonomiaa valtion valvonnassa edustava allasjärjestelmä. Kun edellinen jakautuu oikeudelliseksi luonnehdittavaan lupamenettelyyn ja valvontavaltaan, jälkimmäinen muodostaa perustan hydrologiseen suuryksikköön perustuvan vesistö**politiikan** luomiselle. Nykyisin on kuitenkin kirjoittajan saamien haastattelutietojen perusteella vallalla laaja hajanaisuus haluttaessa sovittaa yhteen pilaamiskiellon toteuttamistarve ja eri ministeriöiden usein keskenään ristiriitaiset tavoitteet. Vesistöt kuuluvat nimittäin ryhmänsä tai käyttömuotonsa mukaan eri ministeriöiden toimialaan.[103]

Ranskan lain mukaan vesien saastumisasteen selvittämiseksi on suoritettava pintavesien investointi. Näin saatavat tiedot ovat ajoittaisten tarkastusten kohteena (vuoden 1964 lain 3 art.). Asetuksin annetaan määräykset pintavesistöille ja niiden osille fysikaalisessa, kemiallisessa, biologisessa ja bakteriologisessa suhteessa soveltuvista arvoista vesistön tai sen osan käyttötarkoituksen kannalta. Tältä pohjalta ja tietyn määräajan puitteissa laitosten ym. omistajien tulee huolehtia vesiarvojen saavuttamisesta ja vesistön niistä riippuvien ominaisuuksien palauttamisesta.[104]

---

103 *Théry* s. 16.

104 Ranskassa on siten toteutettu lupaviranomaisen sidonnaisuus niin määrättyihin vesistönormeihin kuin yleissuunnitteluunkin nähden.

Uusien jätteenpäästölaitteiden osalta tulee noudattaa samoja tavoitteita, ja se tapahtuu lupamenettelyssä asetettavin ehdoin (lain 5 art.). Valtioneuvoston toimivallasta asetuksin täydentää lakia on säännös 6 artiklassa.[105]

Ranskan oikeudessa vesistönkäyttöluvan muuttamis- ja peruuttamismahdollisuus riippuu sekä hallinto-oikeudellisista periaatteista että luvansaajan päätöksen velvoitteista. Eräs mielivallan estämisen perusteista on, että yksistään olosuhteiden muuttumisen johdosta hallinnollista lupaa ei ilman erityistä normia saada muuttaa.[106]

2.10. Neuvostoliitto

Neuvostoliiton vuoden 1936 perustuslain 14 artiklan mukaan liittovaltion lainkäyttö kattaa muun ohella maan hallinnan sekä mineraalivarojen, metsien ja vesien käytön pääperiaatteiden määrityksen.[107] Kun vesistöperustelaki (Osnovy vodnogo zakonodatel'stva Sojuza SSR i sojuznih respublik, Perusteet) annettiin 10. 12. 1970, se tapahtui muodollisesti sanotun artiklan puitteissa.[108] Perusteissa oli kuitenkin paikoin varattu liittovaltiolle mahdollisuus yksityiskohtaiseen sääntelyyn (esim. 2 ja 5 art.), vaikka eri lainsäädäntötasojen suhdetta ei ole nimenomaisesti järjestetty. Kompetenssikysymys olisi länsimaisen käsityksen

---

105 Aiempia määräyksiä täydentävä dekreetti (25. 9. 1970 n:o 70-872) on sikäli merkittävä, että sillä kiellettiin tiettyjen puhdistusaineiden päästäminen vesistöön, jos niiden biologinen hajoamisaste ei ole 80 % tai enemmän.

106 *Vedel* s. 175. Lupapäätökseen kajoaminen ei siten ole harkinnanvarainen oikeustoimi. Oikeusvarmuuden rinnakkaisena periaatteena on kuitenkin hallinnon joustavuuden vaatimus, jonka seurauksena kaikkia määräajatta myönnettyjä oikeuksia ei voida taata. Tämän vuoksi erotetaan kuten tunnettua toisistaan oikeuksia perustavat ja oikeuksia perustamattomat hallinnolliset luvat. Peruutustoimen lajeja taas on kaksi, sellainen, joka merkitsee poistamista takautuvin vaikutuksin (ex tunc) ja sellainen, joka vaikuttaa peruuttamisen ajankohdasta lukien (révocation). Oikeuksia perustavien hallintotointen osalta edellinen (retrait) ei yleensä ole mahdollinen, oikeuksia perustamattoman luvan osalta se taas tulee yleensä aina kysymykseen. Jälkimmäisen peruuttamismuodon suhteen on pääsääntönä, että vain oikeutta perustavien hallintotointen osalta vaaditaan lain nimenomainen erityisvaltuutus, ibid.

107 *Kolbasov* Vodnoje zakonodatel'stvo v SSSR s. 24 ss.

108 Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR 1970, nomer 50, tekst 566. Laki tuli voimaan 1. 9. 1971.

mukaan ratkaistava perustuslain pohjalta. Neuvostoliitossa asiaa ei ole tulkittu näin, vaan mm. valtion puolueyhteisyyden vuoksi eri tasoilla ristiriitaa ei pääse syntymään. On jossain määrin makuasia, onko vesistöperustelakia sisällöltään pidettävä lakina [109] vai ohjeenluontoisena julistuksena.[110]

Neuvostoliiton vesioikeuden voidaan katsoa rakentuvan kahdelle pääperiaatteelle, toisaalta valtion yksinomaiselle vesien omistukselle, toisaalta vesistöjen käytön määräytymiselle yleissuunnitelmien mukaan. Perusteiden 3 artiklassa toistetaan perustuslaissa ilmaistu periaate vesien kuulumisesta valtiolle.[111] Samalla korostetaan, ettei omistusvaltaa (sobstvennost') voida myöntää kenellekään, vaan ainoastaan käyttöoikeus (pol'zovanie). Vesivarojen käyttöjärjestyksestä on tosin laissakin ilmaistu eräitä periaatteita nimenomaan siltä osin kuin kyseessä ovat elintärkeät juoma- ja talousvesivarat (esim. Perusteet 21, 24 art.), mutta säännösten tarkoituksena lienee vain ohjata suunnitelmien laatijoita.[112]

---

109 Lakina po. periaatelakia voidaan pitää sillä muodollisella perusteella, että se on annettu SNTL:n lainsäädäntövaltaan kuuluvana (perustuslain 14 art.). Sanktiojärjestelmän tehokkuudestakin voidaan tehdä johtopäätöksiä terminologisessa suhteessa.

110 Tällä kannalla on esim. *Fox* s. 7. *Kolbasov* esittää ongelman ratkaistavaksi seuraavasti. Kaiken vesilainsäädännön tulee vastata, ei missään tapauksessa olla vastoin SNTL:n ja neuvostotasavaltojen vesilainsäädännön perusteita. Ensisijaisesti tulee neuvostotasavaltojen vesilakien noudattaa perusteita, kaiken muun lainsäädännön ja viranomaisten velvoittavien määräysten taas liittovaltion yleisiä perusteita ja neuvostasavaltojen vesilakeja kokonaisuudessaan, Vodnoje zakonadotel'stvo v SSSR s. 29.

Lainsäädäntövallan kompetenssiriidan näennäisyyttä *Zile* perustelee seuraavasti (Fox) s. 79. Perustuslaillisuuden tarkistamisen — esimerkiksi kun liittovaltio yksityiskohtaisesti pyrkisi järjestämään vesien käytön — tekee tarpeettomaksi tosiasia, että neuvostojärjestelmä on keskusjohtoinen. Huolimatta siitä, että on erotettava toisistaan liiton valtuus sääntelyyn in extenso ja vain puitemääräysten antamiseen, ei ole selvästi määrätty yksittäisten tasavaltojen oikeutta lain säätämiseen. Maa käsitetään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, kun kyseessä on kommunistisen puolueen hallintovallan käyttö. Toiseksi valtiosäännölle on tunnusomaista liittolainsäätäjän johtoasema. Erityisten oikeudellisten perusteiden puuttuessa korkeimman neuvoston puhemiehistö itse ratkaisee säädösten perustuslaillisuuden. Kolmanneksi voidaan, kun liittovaltion päätös on välttämätön ja poliittisesti mahdollinen, varsin helposti lainmuutoksin ratkaista perustuslaillinen ongelma.

111 Tarkemmin *Kolbasov* Teoretičeskie osnovy s. 9 ss.

112 *Kolbasov* Teoretičeskie osnovy s. 8. Ks. Perusteiden 5 art. 6 kohta, vrt. 10, 24, 25 art. ja VSFNT:n luonnonsuojelulain 14 art.

SNTL:n perusteiden 10 artiklassa on ilmaistu periaatteet teollisten yritysten, laitosten ja muiden rakennuskohteiden sijoittamiseksi, suunnittelemiseksi ja käynnistämiseksi, silloin kun hankkeet vaikuttavat vesien tilaan. Vesistöllisten tarpeiden tyydyttämistä sekä eläin- ja kasvikunnan suojelua tarkoittaviin toimenpiteisiin ryhtymisen lisäksi edellytetään yhteydenpitoa eri eturyhmiin ja viranomaisiin. Samoin kielletään yritysten, verstas- ja ammattilaitosten, kunnallisten ja muiden kohteiden käyttöönotto, jos niitä ei ole varustettu vesistön saastumisen, roskaantumisen tai muun haitallisen vaikutuksen estävillä laitteilla.

Vesien käyttöoikeus on periaatteellisesti rajoittamaton henkilöllisen ulottuvuuden ja käyttötapojen suhteen (12 ja 14 art.). Käytön kohteena ovat kaikki vesivarat.[113] Käyttöoikeus on siten erilaisilla laitoksilla, järjestöillä ja virastoilla sekä yksittäisillä kansalaisilla. Käyttötapojen suhteen on erotettavissa yleinen ja erityinen käyttö, jolloin edellinen tarkoittaa käyttöä, joka ei vaikuta veden tilaan. Erityiskäyttö on pääsääntöisesti muiden lakien nojalla annettavien viranomaisten lupien varassa (15.3 art.). Jako yleiseen [114] ja erityiseen käyttöön tapahtuu siis sen perusteella, mikä vaikutus sillä on vesistöön. Toinenkin jakoperuste on olemassa, nimittäin se, onko käyttöoikeus rajoittamatta kaikilla (yhteiskäyttö), vai onko alue erityistoimin luovutettu yrityksen, järjestön tai laitoksen [115] käyttöön (erilliskäyttö) (14.5 art.). Jätevesien laskeminen vesialueelle on kuitenkin säädetty sallittavaksi vain noudattamalla niitä erityisiä vaatimuksia ja ehtoja, joita edellytetään SNTL:n ja neuvostotasavaltojen lainsäädännössä (14.1 art.) Yleiselle käytöllekin voidaan laissa määrätä järjestys (15.4 art.). Erilliskäyttöoikeus annetaan määräaikaisena tai ajallisesti rajoittamattomana (16.1 art.). Käyttöoikeuden lakkauttamisperusteet on tarkoitettu yksilöitäviksi osavaltioiden lainsäädännössä, mutta Perusteissakin (18 art.) on lueteltu eräitä tapauksia.[116]

---

[113] Niihin eivät kuulu vesijohdot, jollaisena pidetään esim. Severski-Donets-Donbassin kanavaa, *Kolbasov* Teoretičeskie osnovy s. 23.

[114] Tämä ei tarkoita länsimaista yleiskäyttöä, vaan käyttöä, joka on mahdollinen ilman lupaa.

[115] Niillä on etuoikeus, jonka nojalla ne voivat puolestaan delegoida käyttömuotoja (14. 6 ja 15.2 art.).

[116] Vesistönkäyttöoikeussubjektin oikeusasema on ollut Neuvostoliitossa teoreettisen erittelyn kohteena. Se on tehty riippuvaksi oikeussubjektiudesta ja oikeustoimikelpoisuudesta sekä maan käyttöoikeudesta, *Kolbasov* Teoretičeskie osnovy s. 37 ss. Selvittäessään vesistönkäyttöoikeuden haltijan ja vesistönkäyttäjän käsitteellistä eroa *Kolbasov* on tullut siihen tulokseen, että kaikki vesistön-

Pilaamiskiellon toteuttaminen tapahtuu myös siten, että niihin vesikohteisiin, jotka palvelevat väestön talousvedensaannin sekä virkistyskäytön ja terveydenhoidon tarpeita, ei saa laskea jätevesiä (21, 22 art.). Pilaavaa toimintaa varten ei ilmeisesti ole mahdollista myöntää poikkeuslupaakaan.[117]

Vesien käyttömahdollisuus perustuu siis erityiseen käyttöoikeuteen. Käyttöoikeuksien toteuttamisjärjestys määräytyy aina yhteiskunnan asettamien puitteiden mukaan, ilman että kenelläkään olisi valvonnan ulkopuolelle jäävää käyttövaltaa. Tämän vuoksi on pilaamisoikeuden myöntämisellä konstitutiivinen vaikutus. Käyttöoikeus kuuluu tai siirtyy haltijalle luovutusaktin (predostavlenie) seurauksena. Vesien puhtauden vaatimus (pilaamiskielto) toteutuu tällöin toisaalta yleisinä käyttäytymisnormeina (Perusteet 17 art.) tai lupaviranomaisen asettamina erityisinä lupaehtoina, minkä lisäksi on otettava huomioon myös valvonnasta ja rikosoikeudellisesta kriminalisoinnista johtuvat normit.

Yleinen käyttäytymisnormi voidaan epäsuorasti johtaa säännöstä, jonka mukaan vain yleinen käyttö on mahdollinen ilman viranomaisen lupaa. Samalla yleinen käyttö — jolla siis tarkoitetaan vesistöön kohdistuvia, ilman vesien tilaan vaikuttavia rakenteita tai teknisiä laitteita tapahtuvia käyttömuotoja (Perusteet 14.2 art.) — käsittää kaikenlaiset sellaiset käyttömuodot, joita ei ole rajoitettu tai kielletty. Neuvostoliiton laki näyttää lähtevän vesistöjen periaatteellisesta käyttövapaudesta,[118] jonka mukaan esimerkiksi jäteveden johtaminen vesistöön on luvallista, sikäli kuin se tapahtuu mahdollisten voimassaolevien normien puitteissa. Jäteveden johtaminen yleiseen viemäriin tms. määräytyy sopimusperusteen mukaan, jolloin vesistönkäyttäjänä esiintyy yritys. Vähäisempää jäteveden johtamista taas saatetaan pienten teollisuusyritysten, maatalousyritysten ja yksimäistalouksien osalta pitää yleisenä käyttönä, joka on sallittua ilman eri lupaa (Perusteet 15.4 art), sikäli kuin yleistä käyttöä ei ole tarkemmin rajoitettu neuvostotasavaltojen lainsäädännöllä. Yleisestä tai yleensä muustakaan käyttöoikeudesta ei tarvitse suorittaa maksua (Perusteet 15.5 art.).

Neuvostoliitossa jäteveden johtamislupa myönnetään säännönmukai-

---

käyttäjät ovat välttämättä vesistönkäytön subjekteja, jolloin edellisten piiri siis on suppeampi, mt. s. 45. Rajoituksia ei ole siihen nähden, missä suhteessa jokin yhteisö, yritys tai kansalainen voi olla oikeutettu vesien käyttöön.

117 Vrt. *Kolbasov* (Fox) s. 208 (laki 17. 5. 1937).

118 *Kolbasov* (Fox) s. 207.

sesti kolmen vuoden ajaksi,[119] minkä jälkeen lupaviranomaisella on tarkistamisvalta. Mutta tämän ajanjakson kuluessakaan ei ratkaisu ole pysyvä, vaikka jätetään huomiotta päästäjän laiminlyönnistä johtuva luvan peruutus. Perusteina uudelle harkinnalle luvan kestoaikana ovat etenkin vesien käytössä tapahtuneet muutokset: uudet yritykset, asutus, kuivuus. Myös uusia ehtoja voidaan asettaa, jolloin uusi kolmen vuoden määräaika alkaa entisten ehtojen tarkastamisesta lukien.[120]

Venäjän Sosialistisen Federatiivisen Neuvostotasavallan (VSFNT) vuonna 1960 annetussa luonnonsuojelulaissa (4 art.) on eräitä vesiensuojelua koskevia säännöksiä.[121] Lienee niin, että siltä osin kuin SNTL:n ja neuvostotasavaltojen vesilainsäädännön perustelaissa on erisisältöisiä määräyksiä tai näiden määräysten perusteella annetaan liittohallituksen tai neuvostotasavallan toimesta yksityiskoh-

---

[119] Perusteet 16.3 art., vrt. *Kolbasov* (Fox) s. 209.

[120] *Kolbasov* (Fox) s. 210. SNTL:n Perusteiden 18 art. sisältää sanktionluonteisen vesistönkäyttöoikeuden peruttaamismahdollisuuden, jos on rikottu vesien käytöstä ja niiden suojelusta voimassaolevia säännöksiä tai käytetty vesialuetta toisin kuin lupapäätöksessä on tarkoitettu. Puitesäännöksessä ei ole esitetty muita peruuttamisen edellytyksiä, mutta osavaltiolaeissa niitä voidaan lisätä ja täydentää, ks. *Kolbasov* Teoretičeskie osnovy s. 109.

[121] Lain 4 art. (Neuvostoliittoinstituutin julkaisun B:8 mukaan): »Pinta- ja pohjavesiä on suojeltava ehtymiseltä, saastumiselta ja niiden tilaa on säädeltävä, niiden ollessa väestön ja kansantalouden vedensaantivaroja, energian lähteitä, kulkuteitä, hyödyllisen vesikasvillisuuden kasvupaikkoja, kalojen ja vesieläinten asuinsijoja, metsästyspaikkoja, virkistys- ja retkeilypaikkoja, terveydenhoitovaroja sekä kohteita, joilla on mielenkiintoa tieteen, opetuksen ja kulttuurin kannalta.

Kaikki järjestöt, joiden toiminta vaikuttaa vesioloihin, ovat velvolliset:

a) suorittamaan käyttämillään alueilla vedenparannus-, metsänparannus-, maanviljelysteknisiä ja saniteettitoimenpiteitä, jotka kohentavat vesioloja ja estävät mahdolliset vesivahingot (tulvat, soistumisen, suolapitoisuuden lisääntymisen, eroosion, sortumat, liejuvirrat yms.);

c) rakentamaan kaikkiin tuotantolaitoksiin, jotka laskevat vesistöihin saastunutta vettä, puhdistuslaitteet keinotekoisella tai luonnonpuhdistuksella varustettuna;

d) estämään kutujokien saastumisen ja liejuuntumisen sekä niihin johtavien väylien likaantumisen puiden irtouiton vaikutuksesta;

e) hydroteknisten laitteiden rakentamista suunnitellessaan ryhtymään toimenpiteisiin, jotka turvaavat kalakannan suojelun ja uusiutumisen.

Kielletään ottamasta käyttöön jätevesiä laskevia teollisuuslaitoksia, tehdasosastoja ja aggregaatteja, jollei samalla ryhdytä toimenpiteisiin jätevesien puhdistamiseksi.»

Eräiden erityisalueiden suojaavasta käytöstä ks. myös lain 10 art.

taisia säännöksiä, nämä muodostuvat suuntaa-antaviksi vesistöpolitiikassa. Sanotun luonnonsuojelulain säännökset ovatkin niin yleisiä, että niitä on pidettävä ilman soveltamisohjeita lähinnä ohjelmanluonteisina. Tämän on katsottava johtuvan toisaalta SNTL:ssa omaksutuista vesilainsäädännön ja vesistöllisten suhteiden käsitteistä,[122] toisaalta toimeenpano- ja suunnitteluvallan delegoinnista neuvostotasavallan ministerineuvostolle (VSFNT:n luonnonsuojelulain 21 art.).[123]

VSFNT:n luonnonsuojelulain erikoisuutena on ns. hygieenisen luonnonsuojelun järjestäminen (12 art.). Siihen liittyen on noudatettavana periaate, jonka mukaan kotitalouksien ja tuotantolaitosten jätteet käytetään hyväksi, poistetaan tai tehdään vaarattomiksi. Se taas edellyttää mm. jalostusasteiden nostamista sekä vaarallisten jätteiden saattamista erityissääntelyn kohteeksi (ehdoton pilaamiskielto). Siltä osin kuin tähän ei ole mahdollisuutta, tulee kiristää puhdistus- ja poistolaitteille asetettavia vaatimuksia. Vesien osalta järjestelmää täydentävät raja-arvot, joita asetettaessa otetaan huomioon sekä taloudelliset että hygieeniset näkökohdat.

Nyttemmin on VSFNT:ssa voimassa vesilaki (Vodny kodeks 30. 6. 1972, Vedomosti RSFSR 692/1972). Sen ja liittovaltion Perusteiden suhde on selvästi ilmaistu niin, että edellisen tarkoituksena on toteuttaa liittovaltiolain sille osoittamat tehtävät (2 art.). Valtion omistusvalta vesiin on ilmaistu tässäkin yhteydessä (3 art.: vedet ovat yleistä omaisuutta) ja ne luovutetaan vain käyttöön. Neuvostotasavallalle kuuluu sen alueella vesiensuojelun järjestäminen niin päätöksenteon kuin toimenpiteiden ja valvonnan osalta (6 art.). Vesihallinnon johto kuuluu SNTL:n ja neuvostotasavallan ministerineuvostoille sekä paikallisten työläisedustajien neuvoston toimeenpaneville komiteoille. Erityisviranomaisille voidaan delegoida tehtäviä ja myös perustaa allas- tai aluehallintoelimiä (8 art.). Erityisviranomaisena VSFNT:ssa toimii maanparannus- ja vesitalousministeriö.

Yritysten toteuttamisperiaatteet on määritelty sijoitukseen, suunnitteluun, rakentamiseen ja käynnistämiseen nähden. Ensimmäinen periaate on tällöin, että jänkevän käytön yhteydessä on turvattava asukkaiden juomaveden tarve ja päivittäiset tarpeet. Yritystä varten on suoritettava tarkkailun mahdollistavia lisätoimenpiteitä. Toisena periaatteena on, että virkistys- ja urheilukäytön mahdollisuudet on otettava huomioon luonto- ja taloudellisten näkökohtien pohjalta (12 art.). Edelleen on vesistöhankkeissa turvattava kalojen, vesieläinten ja -kasvillisuuden esiintyminen ja tuotto (13 art.). Yrityksen sijainti- ja vaikutusalueesta on sovittava em. vesiviranomaisten ja muiden, kuten terveys- ja kalastusviranomaisten kanssa (14 art.). Suunnitelmat on vastaavasti hyväksytettävä.

---

122 *Kolbasov* Vodnoje zakonodatel'stvo v SSSR s. 15: »Vesilainsäädännön päämerkitys on siinä, että se mahdollistaisi aktiivisesti vesien tehokkaimman hyväksikäytön ja niiden suojelemisen saastumiselta, likaantumiselta ja ehtymiseltä. Tämän tehtävänsä se täyttää säätelemällä vesistöllisiä suhteita.» (Käännös tässä.)

123 Lainkohta kuuluu (Neuvostoinstituutin julkaisussa B:8 olevan suomenkielisen tekstin mukaan): »Tästä laista johtuvien Venäjän Sosialistisen Federatiivisen Neuvostotasavallan luonnonsuojelutoimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen kuuluu VSFNT:n ministerineuvostolle.»

Näiden periaatteiden rinnalla on huomattava kieltojärjestelmä, jonka suojelukohteena on vesien tila. Vesilain 15 artiklan mukaan on kiellettyä käynnistää ja pitää toiminnassa tiettyjä yrityksiä ja laitoksia, milloin niihin ei liity asianmukaista vesiensuojelulaitteistoa. Vesistöön kohdistuvia rakentamistoimenpiteitä varten tarvitaan vesiviranomaisten ja em. komitean suostumus (16—17 art.). Näitä toimenpiteitä ei pidetä vesistönkäyttönä.

Tiettyjä vesialueita voidaan erottaa käytön piiristä, milloin niillä on erityinen valtiollinen merkitys tai tieteellistä tai sivistyksellistä arvoa. Käyttökielto voi tällöin olla osittainen tai täydellinen (20 art.). Käyttötarkoitusten prioriteettijärjestys on lakisääteinen (21—24 art.).

2.11. Puola

Puolassa kuten muissakin sosialistisissa maissa valtio omistaa kaikki vesivarat. Paikallisilla itsehallintoyhdyskunnilla ei siten ole niiden alueella sijaitseviin vesiin nähden omistajan eikä haltijan asemaa. SEV pyrkii yhdenmukaistamaan sosialististen maiden vesienkäyttö- ja vesiensuojelusäännöksiä;[124] yhdenmukaistaminen on muidenkin yhteenliittymien, esimerkiksi EEC:n tavoitteena.[125] Puolassa on voimassa 24. 10. 1974 annettu vesilaki (Prawo wodne, Dziennik Ustaw Nr 38/Ustawa Nr 230).

Puolassa vesitaloussuunnitelmilla on ratkaiseva merkitys toteutettaessa vesivarojen moninaiskäyttöä ja suojelua eri tarkoituksiin. Suunnitelmiin perustuva vesien käyttöjärjestys puolestaan edellyttää vesistönkäyttöluvan (pozwolenie wodnoprawne) saamista. Luvan myöntämiseksi vaaditaan hankkeen sopeutumista suunnitteluun tai, jos sillä on yleisiin etuihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia, erityistä puoltavaa asiantuntijalausuntoa. Annnettaessa lupa päästämistoimenpiteeseen on vahvistettava päästön määrä, laatu ja koostumus (Prawo wodne 21—25 art.).

Erikseen määrättäviä alueita varten voidaan antaa käyttöjärjestys, mikäli se on välttämätöntä vesien suojelun, käytön tai väestön ja omaisuuden suojelemiseksi. Alueen omistajalla on oikeus korvaukseen rajoitusten aiheuttamasta vahingosta (Prawo wodne 58 art.). Korvausta on vaadittava kolmen vuoden kuluessa. Vedenottoa varten voidaan vastaavasti perustaa suojavyöhykkeitä.

Haitallisena vesien pilaantumisena pidetään niiden laadun sellaista muuttumista, ettei vesi sovellu yleisiin tarpeisiin tai että se aiheuttaa

---

124 *Staïnov* s. 217.

125 *Gieseke* ZfW 1/1966 s. 1 ss.

ympäristössä haitallisia muutoksia. Erityistä pilaamislupajärjestelmää ei ole, mutta ministerineuvostolla on valta päättää määrätynlaisista toimenpiteistä, joilla toteutetaan alueellisesti vesiensuojelua. Päätökset voivat koskea vedenottamoiden suoja-alueita, veden puhtauden luokitusta ja jäteveden puhdistamisvaatimuksia (62 art.). Ministerineuvosto voi myös kieltää päästöt tietyillä alueilla, rajoittaa vesien käyttöä tieteellistä tarkoitusta tai kalastuksen tarpeita varten jne. Ministerineuvosto onkin viime vuonna antanut kaksi merkittävää päätöstä. Toinen (3. 10. 1975, Dziennik Ustaw Nr 33) koskee vesien käyttömaksua, toinen (29. 11. 1975, Dziennik Ustaw Nr 41) vesien käyttöluokitusta ja jätevesille luokittain asetettavia vaatimuksia. Jälkimmäisen päätöksen 1 §:n mukaan pintavedet jaetaan kolmeen puhtausluokkaan.[126] Ks. myös s. 47.

Puolassa on suunnitteilla ympäristönsuojelulaki, mutta siihen kytkeytyy suuria oikeudellisia ongelmia. Kuten *Brzeziński* osoittaa, kysymys on ensisijaisesti yhteiskunnallis-taloudellisen ratkaisun tekemisestä,[127] mutta hän pitää epärealistisena ratkaisua, jossa uusi normisto johtaisi vasta annetun vesilainsäädännön rakenteelliseen hajottamiseen kumoamalla sen vesiensuojelumääräykset. Vain puitesäännökset sisältävä ympäristölaki, joka ulottaisi vaikutuksensa päätöksenteon eri lohkoille, näyttäisi Puolan oloissa sopivimmalta.[128] Tämä johtaisi nähtävästi samanlaiseen rinnakkaisnormitukseen, joka on voimassa DDR:ssä: kokonaisvaltainen lainsäädäntö (LKG) ei ole esteenä erityisten suojelunormien (WG) soveltamiselle.

Vesien käyttöä ja suojelua johtaa maarakennus- ja ympäristönsuojeluministeriö yhdessä maatalousministeriön kanssa.

---

126 Ensimmäiseen luokkaan kuuluu vesialue, jota käytetään juomavedenhankintaan, sellaisen teollisuuden raakavedeksi, jolta vaaditaan samaa puhtautta kuin juomavedeltä, tai lohenkasvatukseen. Toisen luokan veden käyttötarkoituksia ovat muu kalankasvatus, karjanhoito, virkistyskäyttö tms. Kolmannen luokan käyttötarkoituksia ovat mm. muun kuin jo mainitun teollisuuden sekä maatalouden tarpeet. Asianomainen ministeriö päättää, mihin luokkaan eräät tärkeimmät vesistönosat sekä sisäiset aluevedet kuuluvat, kun taas muiden vesien osalta päätöksen tekee paikallinen hallintoviranomainen.

127 *Brzeziński* s. 3 s.

128 Mt. s. 7.

3. *Lopputoteamus*

Esitetyssä katsauksessa on osoitettu pilaamiskäsitteen merkitys vesien käytön sääntelyssä, luvantarpeen määräytyminen sekä lupajärjestelmien perusrakenne. On todettavissa, että viranomainen kaikissa tarkastelun kohteena olevissa maissa on oikeutettu rajoittamaan pilaavan toiminnan edellytyksiä ja vaikutuksia. Lupajärjestelmä ei kuitenkaan ole ainoa sääntelykeino, vaan sitä täydentää toisaalta ennakkoilmoitusvelvollisuus, toisaalta hallinnollisen viranomaisen suorittama vesienkäytön suunnittelu, vesien käyttöluokitus jne. Säännönmukaisesti myös korvauskysymys on lupaharkintaan nähden toissijainen sen vuoksi, että aiheutuvia vahinkoja joko ei lainkaan selvitetä itse lupamenettelyssä tai sitten pelkästään yksityiseen etuun kohdistuva loukkaus ei ole esteenä luvan myöntämiselle. Suomen oikeuden osalta on tosin todettava, että intressivertailu voi johtaa tässä suhteessa toiseen lopputulokseen.

Katsaus osoittaa myös, että säädeltäessä vesien käytön vaikutuksia oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmien välisillä eroilla on merkitystä vain norminantajan kompetenssin, mutta ei itse normin sisällön kannalta.

VII LUKU

A. LUVANHAKUVELVOLLISUUDEN RAKENTEESTA

1. Yleistä luvanhakuvelvollisuudesta

Luvanhakuvelvollisuuden asettaminen oikeusjärjestyksessä on yksi keino toteuttaa vesistön pilaamiskieltoa. Toimilupa, etenkin myllykonsessio, ja poikkeuslupa, lähinnä oikeus poiketa valtaväylän sulkemiskiellosta, ovat jo keskiajalta lähtien olleet osana viranomaisten suorittamaa ennakkovalvontaa. Vesi- ja rakennuslainsäädännön luvilla on sittemmin ollut yhteisenä tavoitteena alueen käytön sääntely.[1] Tästä johtuu,

---

[1] Tosin »poikkeuslupa» eli sulkemisen salliminen perustui aluksi nautintaan ja kehittyi vasta myöhemmin, lähinnä v. 1766 KalS:n antamisen jälkeen vesioikeudelliseksi lupajärjestelmäksi, ks. tarkemmin *Haataja* Vesioikeus II s. 129, myllymonopoleista *Moring* II s. 4 ss. Luvanhakuvelvollisuuden historiallisena lähtökohtana voidaan pitää tulkintaa, jonka mukaan tavanomaisuuden rajat ylittävään toimintaan piti saada viranomaisen lupa. Nykyisinkin on vesioikeudessa kysymys samankaltaisesta ajattelusta, kuitenkin niin, että tavanomaisuuden käsite on sisällöltään vaihteleva ja on myös väistynyt muiden luvantarvekriteereiden tieltä.

Preussin v. 1794 annetun Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten (ALR) mukaan vesipoliisin lupa oli tarpeen kaikkeen vedenkäyttöön, joka ylitti tavanomaisuuden (das Gemeinübliche) rajat. Tavanomaiseksi katsottiin käyttö, jota tietyllä paikkakunnalla pääosiltaan samojen edellytysten vallitessa voitiin yleisen edun nimessä sietää ja pitää säännönmukaisena, *Aschenberg* s. 3. Siten jäteveden johtaminen ollessaan tavanomaista oli oikeusjärjestyksen sallimaa eikä luvanhaku- tai korvausvelvollisuutta tältä osin ollut. Oli myös mahdollista antaa sellaiselle, jolla oikeusasemansa ei ollut oikeutta vesistön pilaavaan toimintaan, lupa jäteveden johtamiseen. Luvanhaltija sai tällöin yksityisoikeudellisesti suojatun aseman eikä, jos toiminta oli tavanomaista, korvausvelvollisuutta ollut. Muussa tapauksessa jäteveden johtaja oli velvollinen korvaamaan sen osan haitasta ja edunmenetyksistä, joka aiheutui tavanomaisuuden rajat ylittävästä toiminnasta, *mt.* s. 4. Jo tällöin luotiin siis perusta ns. pakkotoimikorvauksen suorittamisvelvollisuudelle, jonka edellytyksenä oli tertiuksen edun loukkaus yli tavanomaisen (Aufopferung). (Jatkuu sivulla 241.)

että nykyinen vesioikeudellinen pilaamislupa on menettelyllisesti ja asiallisestikin monessa suhteessa rinnastettavissa muihin alueen käyttöä koskeviin viranomaisen lupiin. Vain eräissä Pohjoismaissa pilaamisluvan käsittelyjärjestys on erotettu kokonaan tai osittain muusta hallinnosta. Luvanhakuvelvollisuus palvelee eri tarkoituksia, mutta pääasiassa se on olemassa paitsi yksityisen ja yleisen edun turvaamiseksi myös valvonnan mahdollistamiseksi. Tämän mukaisesti virhe velvollisuuden tarkoittaman toiminnan harjoittamisessa voi johtaa joko korvauksselliseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen tai politiarikosoikeudelliseen eli järjestysluonteiseen vastuuseen. Luvantarve määräytyy vertailevalta kannalta joko muodollisten tai aineellisten näkökohtien mukaan. Muodollisena perusteena on toiminnan tai toimenpiteen kuuluminen erityiseen luokitteluun, aineellisena perusteena on vesistössä ilmenevä haitallinen vaikutus. Kuten edellä on esitetty, ei ole olemassa eikä ajateltavissa sellaisia oikeutuksia, jotka mainittavissa määrin voisivat sallia pilaantumista aiheuttavaa käyttöä ilman erityistä lupaa. Luvanhakuvelvollisuuden asettamisella voidaan siten ainakin teoreettisesti päästä siihen, että mitään pilaavaa toimintaa ei harjoiteta ilman sen luvallisuuden harkintaa. Jossain määrin voitaneen myös ennaltaestävästi lupajärjestelmää käyttäen rajoittaa toimintojen aiheuttamaa haitanvaaraa.

Luvanhakuvelvollisuus palvelee siten tärkeimpien liikaamistekijöiden saattamista viranomaisten tietoisuuteen ja harkintaan. Valvonta käsittää periaatteessa luvallistetut toimenpiteet, mutta on selvää, että muutkin toimenpiteet, jotka jäävät lupatarkkailun ulkopuolelle, voidaan saattaa tarvittaessa järjestysvalvonnan piiriin (VL 1: 23.2).

Eräissä maissa pilaamiskiellon sisältönä on, että vain tietynlaisella tavalla tai tietyssä määrin haitalliseen toimintaan tulee hakea lupa tai tehdä siitä ilmoitus. Silloin pilaaja itse saattaa joutua ratkaisemaan toimintansa laadun ja sen seuraukset. Lainsäädännöllisesti on yleisen tai vain tietyssä asemassa olevia koskevan velvollisuuden asettaminen miele-

---

Englannissa teollinen vallankumous johti osittain keskiaikaisten pilaamiskieltojen täydentämiseen. Jo vanhastaan oli nautintaan perustuvaa käyttöä pidetty luvallisena. Esimerkiksi tapauksessa **Somerset Drainage Comrs. v. Bridgewater Corpn (1899), 81 L.T. 729** yhtymä katsottiin vanhan perusteen nojalla oikeutetuksi uudistamaan ojitusjärjestelmänsä ja johtamaan jätevedet sisävesistöön. Prescription Act vuodelta 1832 puolestaan määrää perusteeksi 20-vuotisen keskeytymättömän nautinnan, ellei vahvempaa oikeutta voida osoittaa. Vuoden 1876 lainsäädäntö (Rivers Pollution Prevention Act) johti kuitenkin siihen, että sen tarkoittamilta osin pilaamislupaa ei enää voitu korvata nautinnalla.

kästä ainoastaan, jos samalla annetaan objektiivisesti tarkat arviointiperusteet. Tätä edellyttää myös kieltonormin tehokkuus, koska sanktionorminkin pätevyys on käyttäytymisnormin yksiselitteisyyden varassa. Likaajien omaan harkintaan voidaan kyllä välillisesti vaikuttaa, nimenomaan valvonnallisin ja vesistönsuojelullisin toimenpitein, mutta tällainen järjestelmä on käytettävissä olevien valitusmahdollisuuksien vuoksi hitaampi ja ehkä vesistön tilan kannalta haitallisempi kuin yleinen eli seurauksista riippumaton luvanhakuvelvollisuus. Viimeksi mainitun toteuttaminen on kuitenkin vaikeata niissä maissa, joissa maa- tai vesialueen omistajalla ja joskus muillakin on määräedellytyksin mahdollisuus aikaansaada vesien pilaantumista. Sen toteuttaminen on vaikeaa kaikkialla luonnollisesti sellaisissakin tapauksissa, joissa pilaavaa toimintaa ei ole suunniteltu, ts. jolloin se johtuu joko vahingosta tai luvallisen toiminnan lievevaikutuksista. Lupajärjestelmää ehkä täydentävän ennakkoilmoitusvelvollisuuden osalta on helpompaa säätää tarkat kriteerit, koska ilmoitus voidaan vaatia sellaisiltakin, joille oikeusjärjestyksen mukaan saatetaan suoda mahdollisuus käyttää vesistöä jossain määrin jätevesistä vapautumiseen, pesemiseen tms. Tähän pyrittiinkin hallituksen esityksessä vesilaiksi (n:o 64/1959).

2. Luvantarpeen määräytymisestä Suomen lain mukaan

Luvantarve eli velvollisuus hakea VO:n lupaa pilaavaan toimintaan määräytyy Suomen lain mukaan pääsääntöisesti vain siten, että tapauskohtaisesti verrataan suunnitellun hankkeen vaikutuksia vesistön pilaamiskieltoon sellaisena, kuin se esiintyy VL 1: 19:ssä ottaen huomioon, mitä 1: 21.1:stä ja 1: 23:sta ehkä saattaa johtua.[2] Tämän vertailun suorittamiseksi ei ole olemassa erityisjärjestelyjä, vaan vasta VO:lle tehtävä lupa-

[2] Tuntuu selvältä, että jos useampi hanke käynnistetään niin, että pilaantumisseuraus ilmenee, kaikki ovat luvanhakuvelvollisia. Ei voida ajatella lähtökohtana olevan, aiheuttaisiko mikään yritys erikseen pilaantumista vai ei. VL 1: 19:n mukaisesti ei nähtävästi edellytä tutkittavan vaikutusta teoreettisessa, vaan todellisessa tilanteessa, jolloin myös luvanhakuvelvollisuus voi muuttua pilaavien toimintojen lisääntyessä tai vesistön puhdistumiskyvyn heikentyessä rakentamistoimenpiteiden vuoksi. Aikaisemmin toiminut likaaja ei siten säilytä mahdollisuutta olla hakematta lupaa pilaantumisen aiheutuessa, kun myöhempikin yrittäjä osaltaan ehkä juuri aikaisemman kuormituksen vuoksi joutuu hakemaan lupaa; näin myös *Uotila* Vattenförorening s. 8 ss.

hakemus saattaa selvittää luvantarpeen. Eräänlainen selvittämistapa on tosin ennakkoilmoitusmenettely. Ilmoitusvelvollisten toisen (VSuojA 3 §) ja kolmannen ryhmän (VSuojA 4 §) osalta tehtävän ilmoituksen johdosta annettavassa lausunnossa valvontaviranomaisen on tarvittaessa kehotettava ilmoituksentekijää hakemaan VO:n lupaa. Tällaisen kehotuksen puuttuminen ei kuitenkaan merkitse, ettei luvanhakuvelvollisuutta siitä huolimatta voisi olla. Valvontaviranomainen voi ilmeisesti myös myöhemmin, ilman että olisi osoitettava olosuhteiden muuttuneen, todeta luvantarpeen olevan olemassa (**KHO 1969 A I 2,** missä oli kysymys myös siitä, oliko ennakkoilmoitusta tarkastettaessa määrättävä sitovasti luvantarve, ks. myös s. 255). Näin on katsottava olevan laita etenkin siksi, että valvontaviranomainen ei voi sallia poikkeuksia pilaamiskiellosta ja siksi, että luvanhakuvelvollisuus aina määräytyy todellisen pilaantumisvaaran eikä ilmoituksen hyväksymislausunnossa edellytetyn tilanteen mukaan. On tietenkin eri asia, että likaajaa ilmeisesti ei voida syyllisyyden tai tuottamuksen puuttuessa saattaa rangaistusvastuuseen luvattomasta pilaamisesta, jos VH on todennut, ettei lupaa tarvita (ns. kielteinen luvantarveratkaisu) ja pilaantumista sittemmin aiheutuu. Korvauskysymystä on tällöin arvosteltava itsenäisesti eli sen mukaan, onko olemassa VL:n (11: 1.3) vai VahKorvL:n mukainen tilanne.

Vesiä pilaavaan toimintaan annettavan poikkeusluvan hakemisvelvollisuus on määriteltävissä niin, että vastuu epävarmoissa tapauksissa on likaajalla. Luvanhakuvelvollisuus voi selvitä myös vasta toiminnan jo kestäessä. Mikäli toiminta alkuaan oli sellaista, että vesistöhaitan syntyminen oli epätodennäköistä, mutta tilanne myöhemmin muuttui, luvanhakuvelvollisuuden lienee katsottava syntyvän taannehtivasti.

Jos luvantarpeen olemassaolo tulkitaan prosessinedellytykseksi — näin näyttää lupakäytännössä menetellyn — luvantarpeen puuttuminen johtaa hakemuksen tutkimatta jättämiseen.[3] Kyseessä on silloin hakijan hakemusta koskeva edellytys, oikeudellinen intressi eli oikeussuojan tarve. Näin voidaan kuitenkin katsoa olevan laita vain silloin, kun edellytys on yksiselitteisesti todettavissa. Jos sen sijaan luvantarpeen olemassaoloa tai puuttumista ei voida ratkaista pelkästään hakemusasiakirjojen perusteella, on vaikeampi pitää luvantarvetta prosessinedellytyksenä. Sitä koskevat prosessuaaliset opit eivät silloin soveltune. Haettaessa vastausta vesioikeudellisen luvantarpeen asemaan prosessinedellytyksenä, ei voida

[3] *Tirkkonen* Suomen siviiliprosessioikeus I s. 553.

sellaisenaan tukeutua siviilioikeudellisen oikeussuojan tarpeen käsitteeseen. Viimeksi mainitussa on nimittäin yleensä kysymys oikeuden loukkauksesta tai oikeuden sisältöön kohdistuvasta selvittämisen tarpeesta.[4] Hakemusmenettelyssä VL:n mukaan taas luvantarve kohdistuu suunniteltuun omaan toimintaan. Oikeussuoja tarkoittaa silloin vain yhdeltä puolen toisten oikeusaseman suojaamista (ennakolta), toiselta puolen sen sijaan oman aseman turvaamista mahdollisia laittomuusväitteitä ja pakotteita vastaan. Kysymys voi myös olla vain siitä, että hakija voisi ilman pilaantumista toteuttaa hankkeensa, mutta haluaa toteuttaa sen halvemmin kustannuksin pilaantumista aiheuttaen. Hallinto-oikeudellista menettelyä koskevat edellytykset, jollaisina voidaan pitää lupakysymyksen edellytyksiä, liittyvät harvemmin itse asian, so. hakemuksen tai aloitteen sisältöön: asian tulee olla riittävän täsmällisesti osoitettu ja lisäksi kyseiselle viranomaiselle kuuluva (hallinto)asia.[5] Edellytysten puuttuminen ei liioin, varsinkaan yleisen edun ollessa kyseessä, välttämättä johda asian tutkimatta jättämiseen.[6] Nämä periaatteet eivät kuitenkaan anna riittävää vastausta kysymykseen, mikä on luvantarpeen ja oikeussuojavaatimuksen suhde prosessuaaliselta kannalta.

Tarkasteltaessa kysymystä pilaamiskiellon sisältävien lainkohtien pohjalta on ratkaisevana pidettävä sitä, mikä luvanhakuvelvollisuuden tarkoitus on. Ehdottomasta prosessinedellytyksestä olisi kysymys siinä tapauksessa, että VO ei luvantarpeen puuttuessa voisi asiallisesti tutkia hakemusta. Näin ei nähtävästi ole laita. Ensisijaisesti luvanhakuvelvollisuus on olemassa vesien käyttäjää koskevana normina määrittäen hänen toimintansa ulottuvuuden ja edellytykset. Siitä, että vesien käyttäjä ei yksittäistapauksessa ole luvan tarpeessa (mitä ei hakemusta tehtäessä yleensä tiedetä), ei loogisesti johdu, ettei viranomainen voisi tutkia hakemusta. Hakemuksen tutkiminen voi johtaa joko luvantarpeen puuttumisen toteamiseen tai lupaehtojen vahvistamiseen samalla, kun lupa myönnetään. Luvantarpeen epätarkasta määritystavasta laissa ja käytännön syistä voidaan päätellä, että hakijalla olisi oikeussuojan vuoksi oikeus saada luvantarve VO:n asiallisesti tutkittavaksi, etenkin kun luvantarve riippuu lupamääräyksin aikaansaatavasta puhdistustuloksesta. Laista ei sen sijaan ole johdettavissa, että VO voisi määrätä päästöä kos-

4 *Tirkkonen* mt. s. 40.

5 *Merikoski* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II s. 114.

6 *Merikoski* mt. s. 115.

kevia, 10: 24.2:ssa tarkoitettuja määräyksiä, jos lupaa ei tarvita. VL:n periaatteena on katsottava olevan, ettei käytölle voida asettaa rajoituksia, elleivät ne johdu laista. Luvantarvetta ei 1: 19:n nojalla ole, jos hakijan suunnitelman toteuttaminen ei aiheuta tai saata aiheuttaa pilaantumista. Menettely palvelee tämän selvittämistä.

Asiaa toiselta kannalta katsottaessa havaitaan, ettei luvantarvetta useinkaan lupamenettelyssä nimenomaisesti selvitetä, vaan viranomaisen muodollisen kompetenssin ollessa olemassa hakemuksen käsittely näyttää aina mahdolliselta. Itse asiassa pilaamiskieltoa ei ole muotoiltukaan niin, ettei VO voisi hakemuksesta sallia, oikeastaan todeta sallituksi sellaista, mitä pilaamiskieltonormi ei koske tai näytä koskevan. Milloin asia on niin selvä, että on syytä olettaa luvantarpeen puuttuvan, hakemukseen olisi suostuttava, mikäli se käsitellään. Kun otetaan huomioon, että luvantarpeen selvittämisellä on merkitystä vain pilaajaan kohdistuvien vaatimusten kannalta, hakemuksen tekeminen on osoituksena hänen pyrkimyksestään selvittää oikeudellinen asemansa. Mikäli luvantarve olisi yksiselitteisesti määriteltävissä — sehän on suhteellinen riippuen kulloinkin siitä, mitä pidetään edun loukkauksena — harkinta voi joka tapauksessa kohdistua siihen, miten luvanhakuvelvollisuutta määrääviä vaikutuksia ehkä saatetaan rajoittaa.

Luvantarve riippuu osittain juuri siitä, mikä puhdistustulos lupamääräyksin saavutetaan. Luvantarpeen selvittäminen saattaa siten edellyttää hakemuksen tarkoittaman hankkeen vaikutusten niin laajaa tutkimusta, että kyseessä de facto on asian sisällöllinen käsittely (vrt. muutoksenhakulupahakemuksen käsittely KKO:ssa). Prosessinedellytyksen olemassaolon toteamiseen ei yleensä liity asian tutkimista. Tulkintaa, jonka mukaan VO:n tutkimisvaltuutta ei voida laajentaa, puoltaa kuitenkin se, että tuollaisen valtuuden olemassaolo on erityisesti mainittu (vrt. 9: 7.2).[7] Kaiken kaikkiaan on todettavissa, että vesioikeudellisessa lupaasiamenettelyssä ei selvästi voida erottaa menettelyllisten ja asiallisten edellytysten käsittelyä, mutta että luvantarpeen puuttuminen estää asettamasta velvoitteita, jotka johtuvat vastaavan kynnyksen ylittämisestä. VO:n luvantarpeeseen nähden usein omaksuman kannan osalta ei nähtävästi ole kysymys vain prosessinedellytyksestä siinä mielessä, että

[7] Prosessinedellytysten olemassaolohan ilmenee siitä, että oikeus ryhtyy käsittelemään itse pääasiaa eikä prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi tämän jälkeen voida jättää asiaa tutkimatta, *Tirkkonen* mt. s. 576.

sen puuttuminen estäisi asian tutkimisen.[8] Pilaajan oikeussuojan kannalta on tähdellistä, että on olemassa perusteltu pilaamisen sallittua määrää koskeva ratkaisu, koska muussa tapauksessa häneen voitaisiin kohdistaa pilaamiskiellon rikkomisesta johtuviksi väitettyjä vaatimuksia ilman, että hänellä on selvitystä toiminnan laillisuudesta: VO:han ei lausu, koska asiaa ei tutkita, millaiseen toimintaan lupaa ei tarvita. Ei toisin sanoen ole käytettävissä riittävää tietoa siitä, onko lupahakemuksen tarkoittama toiminta samaa kuin myöhemmin todella tapahtuva. Jos luvantarvetta pidettäisiin prosessinedellytyksenä, tutkimatta jättäminen johtaisi siihen, ettei luvanhakuvelvollisuutta oikeusvoimaisesti ratkaistaisi. Tästä syystä luvantarpeen asiallista ja oikeudenvoimakelpoista ratkaisutapaa on pidettävä käytännön vaatimuksia vastaavana.

Kysymys luvantarpeen ratkaisemisesta tutkitaan oikeudellista harkintaa käyttäen, mikä ilmenee osittain siitäkin, että riita- tai rikosasiana voidaan selvityttää se, onko jollakulla ollut lupa tai muu laillinen oikeutus pilaantumisen tai siitä johtuvien haittojen aiheuttamiseen (ks. esim. 14: 7.3). Vaikka käytännössä on esiintynyt ratkaisuja, joissa prosessuaalisella perusteella on jätetty pilaamislupahakemus tutkimatta, mitä menettelyä de lege lata voidaan perustella, sen oikeellisuudesta ei tiettävästi ole olemassa ennakkopäätöstä.

Tilanne on siis voimassaolevan lain kannalta se, että hakijan on haettava lupaa toimenpiteen suorittamiseen saadakseen luvantarpeen sitovalla tavalla ratkaistuksi. De lege ferenda on ajateltavissa, että VO ratkaisisi yksinomaan luvantarpeen, ennen kuin yrityksen toteuttamishakemus yksityiskohdiltaan tehdään. Tilanne olisi verrattavissa ennakkoilmoituksen käsittelyyn silloin, kun ilmoitus tulee tehdä ennen yrityksen edellyttämän rakentamistyön aloittamista.

---

[8] Esimerkkinä mainittakoon ratkaisu, jossa VO:lla ja VH:lla oli luvantarpeeseen nähden eri käsitys. **LSVO 19. 4. 1974 n:o 54 (KHO 6. 2. 1975 t. 563:** ei muutosta): osakeyhtiö oli VO:lle osoitetulla kirjelmällään hakenut lupaa puhdistetun jäteveden johtamiseen Lahnajärvestä laskevaan puroon Suomusjärven kunnan Suomusjärven kylässä. VH katsoi lausunnossaan, että yhtiön jätevedet jatkuvasti Lahnajärveen johdettuina aiheuttivat VL 1: 19:n vastaisia seurauksia. Lisäksi ilmeni, ettei VH tulisi edes puoltamaan lupaa käsiteltyjen jätevesien johtamiseen, koska käytettävissä oli tarkoituksenmukaisempi purkupaikka. VO jätti silti hakemuksen tutkimatta osaksi muodollisella eli toimivaltaa koskevalla perusteella. Kyseessä katsottiin nimittäin olevan sellaisen laitoksen jätevesien puroon (= ojaan) johtamisesta, jota tarkoitetaan VL 10: 3.2:ssa eikä tällaisen asian käsittely kuulunut VO:lle. Mielenkiintoisempi on sen sijaan toinen peruste, joka koski vesis-

Kuitenkin esiintyy myös toisenlaista käytäntöä. Luvantarpeen puuttumisesta huolimatta asia on tutkittu ja lupamääräykset annettu, esimerkiksi **ISVO 23. 11. 1972 n:o 98** (ps on saanut lainvoiman: **KHO 15. 11. 1973 t. 4588**[9]). Siinä oli kysymys palavien nesteiden varastoimisesta.

Luvantarpeen merkitystä poikkeuslupahakemuksen käsittelyn kannalta on ilmeisesti liiaksi korostettu, sillä ei liene estettä sille, että VO valitsee menettelytapansa luvantarpeen puuttuessa. Pelkästään muodollisistakin syistä voidaan puoltaa sellaista ratkaisua, että kun tehdään lupahakemus VL 10: 24:ssä (1: 19:ssä) tarkoitettua pilaamishanketta varten, johon on annettavissa lupa, asia olisi käsiteltävä. Aineellisoikeudellisin syin taas voidaan perustella oikeutta hakea lupaa luvantarpeeseen katsomatta. Näihin syihin viitattiin jo edellä. Merkittäviä ovat kuitenkin myös ne pilaamiskiellon muotoilusta ja vesistöpoliittisista seikoista johtuvat syyt, jotka puoltavat lupahakemuksen käsittelyä. Sanottua kuvastaa osaltaan eri oikeudellisten keinojen käytettävyys haluttaessa saada likaaja selvityttämään luvantarpeensa. Argumentteja valittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että lupahakemuksen käsittely

---

tövaikutusta, sillä VO katsoi, että kyseessä ei ollut toimenpide, joka aiheutti tai saattoi aiheuttaa vesistön pilaantumista: »... (ja koska) johdettava jätevesimäärä on vähäinen eikä sen ole katsottava, kun otetaan huomioon hakemuksessa ehdotetut jäteveden puhdistustoimenpiteet, aiheuttavan huomattavaa haittaa» — tämä tarkoittaa viittausta 10: 4:n säännökseen, jonka asettamat edellytykset VO siis vastoin omaa käsitystään tutki! — »eikä kysymys myöskään ole vesistön pilaamisesta, /VO/ harkitsee oikeaksi vesilain 10 luvun 2 §:n 4 momentin, 3 §:n 2 ja 3 momentin sekä 1 luvun 19 §:n nojalla jättää hakemuksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkittavakseen ottamatta.» Kun tässä ei ole mahdollista eikä mielekästä suorittaa laajaa päätösanalyysia, todettakoon, että päätös antaa aihetta lisäksi mm. seuraaviin kysymyksiin: 1. Onko katsottava VO:n toimivallan puutteesta huolimatta ottaneen hakemuksen suoraan tutkittavakseen ja ratkaisseen asian? ja 2. Voiko hakija väittää, että hänen vesistön pilaamiskiellon tarkoittama luvantarpeensa olisi oikeusvoimaisesti ratkaistu? Sananmuoto viitannee myönteisiin vastauksiin.

[9] Muutoksenhaku ei koskenut po. seikkaa. VO:n päätöksessä todettiin, että hakija oli ilman lupaakin oikeutettu haettuun varastointiin, mutta silti hakemus tutkittiin ja myönnettiin lupa tietyin ehdoin. Kyseessä oli pohjavedenottamon suoja-alue, jolle ei saanut ilman VO:n lupaa perustaa VSuojA:ssa tarkoitettua tehdasta, varastoa tai vastaavaa. VH vastusti luvan myöntämistä ilman sen esittämiä ehtoja. VO katsoi ilmeisesti, että kyseessä ei ollut suoja-aluepäätöksessä tarkoitettu varasto. On kuitenkin otettava huomioon, ettei lupapäätökseen, joka annetaan ilman luvantarvetta, voida liittää 10: 24.2:ssa tarkoitettuja rajoittavia, vaan ainoastaan yleisen järjestyksen vuoksi tarpeellisia ehtoja.

ei voi johtaa harkinnanvaraiseen luvantarvekynnyksen nostamiseen yksittäistapauksessa eikä 10: 24:stä johtumattomien vesistöä koskevien ehtojen asettamiseen. Epätietoisuustapauksissa liikaaja voidaan osoittaa hakemaan lupaa paikallisen tai yleisen valvontaviranomaisen kehotuksesta. Myös vahingonkärsijän kanteesta vireille tulevassa riita-asiassa voi selvitä luvantarve. Mikäli liikaaja tällöin tekee lupahakemuksen, riita-asiassa ei ennen hakemusasian käsittelyä kuitenkaan saa antaa toimintaa kieltävää määräystä (VL 16: 42).[10] Vastaavasti luvantarve voi ilmetä vahinkotilanteesta, kun likaajalta vaaditaan hakemuksella korvausta 11: 8:ssa tarkoitetussa järjestyksessä.

Vesioikeuskäytännössä on yleistymässä sellainenkin luvantarpeen selvittämistapa, että VO ulkopuolisen (viranomaisen tai vahingonkärsijän) hakemuksesta antaa — ikään kuin toistaiseksi hyväksyen laittoman tilan — toiminnan jatkamisedellytykset sisältävän päätöksen, jossa luvanhakuvelvollisuuden olemassaolo todetaan. Päätös on perustunut joko 10: 25:n tai 21: 3:n säännöksiin sekä niistä johtuviin lisäedellytyksiin.[11] Edellisen lainkohdan osalta on kuitenkin kyseessä muutenkin selvä luvantarve ja luvanhakuvelvollisuus todetaan vain (sinänsä kielletyn) toiminnan jatkamisen edellytykseksi (ks. jälj. s. 420 ss.). Tarkasteltaessa luvantarpeen perustamista virka-apusäännöstöön huomio kiintyy siihen, että 21: 3 ei kirjaimen mukaan koske luvanhakumääräyksen asettamista, vaan velvoittamista lainmukaiseen vesien käyttöön. Näin ollen ei tulisi toiminnan keskeyttämisuhkaa käyttäen määrätä asianomaista hakemaan lupaa, vaan hänet on suoraan velvoitettava lopettamaan pilaava vaikutus, kun se tapahtuu ilman lupaa. Vaikka joku aiheuttaa pilaantumista ilman lupaa,

---

10 Samaa menettelytapaa näyttää käytännössä — ilmeisesti perusteetta — noudatetun, kun on vaadittu virka-apua laittoman tilan korjaamiseksi.

11 **LSVO 29. 3. 1973 n:o 45:** Vltk oli VO:lle osoittamassaan kirjelmässä pyytänyt toimenpiteitä erään maatalousoppilaitoksen ja koulutilan jätevesikysymyksen järjestämiseksi. Jätevedet johdettiin puroon, jonka vettä käytettiin mm. karjan juomavetenä laidunkausina. Ammattikasvatushallitus, rakennushallitus ja vesipiiri antoivat VO:lle lausuntonsa. VO katsoi päätöksessään puron veden käytön vaikeutuneen ja harkitsi oikeaksi määrätä, että mainittujen keskusvirastojen tuli kahden kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta tehdä VO:lle lupahakemus po. jätevesien johtamisen järjestämistä varten. Ratkaisu perustettiin 1: 19:n ja 21: 3:n säännöksiin. Luvanhakuvelvollisuuden täyttämistä varten asetettiin toiminnan kieltämisuhka, johon ei liittynyt 10: 25:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Asiakirjoista ei ilmene vltk:n halunneenkaan väittää, että jäteveden johtaminen olisi ollut lainvastaista.

ei hänen ole virka-apusäännöstön ja pilaamiskiellon kannalta katsottava vain laiminlyöneen luvanhakuvelvollisuuttaan, sillä ei ole perusteltua syytä olettaa, että lupaa olisi myönnetty haetunlaisena. Tulkinta on johdettavissa myös VL:n rikosoikeudellisista tunnusmerkistöistä.[12]

Yhteenvetona on todistettavissa, ettei luvantarve ole sellainen yksiselitteinen seikka, johon voitaisiin perustaa lupamenettelyn tarpeellisuus. Pikemmin se sopii käytettäväksi kieltonormiin liittyvissä pakotteissa tai rajattaessa viranomaisen toimivaltaa. Luvantarvekynnys vaikuttaa hakemuksen johdosta annettavan päätöksen määräyksiin, jolloin VO tosiasiassa voi antaa sellaiset ehdot, ettei kiellettyä pilaantumista aiheudu. Tästä huolimatta päätöksellä on samat oikeusvaikutukset kuin pilaamiseen oikeuttavalla luvalla.

3. Luvantarpeen vesistöpoliittisesta funktiosta

Koska lupa hakijan kannalta merkitsee suhteellisen turvattua toiminnan vapautta, niin luvanhakuvelvollisuuden toteuttaminen johtaa toiminnan tarkkailumahdollisuuksien antamiseen yhteiskunnalle. Vesistöpoliittisesti on merkityksellistä toisaalta se, että rajataan ne seuraukset tai seuraustyypit, joita ei katsota voitavan sallia ilman vesiviranomaisen lupaa, toisaalta se, millaisia mahdollisuuksia on käytettävissä haluttaessa velvoittaa hakija minimoimaan toiminnan haitallisia seurauksia. Näiden kysymysten ratkaiseminen ei riipu vain lupaviranomaisen harkinnasta, vaan luvan myöntämismahdollisuudet ja ehtojen laatu määräytyvät pitkälti toisten viranomaisten vahvistamien, lähinnä välillisesti vaikuttavien suunnitelmien ja normien mukaan.

Vesiensuojelullisista syistä on eräät toimenpiteet saatettu tarkkailun ja valvonnan kohteeksi silloinkin, kun niillä ei keskimäärin ole vesistöä pilaavaa vaikutusta. Maalla sijaitseville pilaamislähteille on haettava lupa niiden potentiaalisen vaaran perusteella, mutta yleensä pelkkä teoreettinen pilaantumisvaara ei synnytä luvanhakuvelvollisuutta VL:n mukaan. Näistä yrityksistä mainittakoon ne ennakkoilmoitusvelvolliset, joiden ei yleensä katsota olevan luvanhakuvelvollisia. Niiden osalta valvontaa voidaankin pitää riittävänä, koska luvanhakuvelvollisuus voidaan asettaa tarpeen mukaan myöhemminkin. Sen sijaan tilanne on toi-

[12] Näistä tarkemmin *Hollo* VH:n Katselmuspäivät -kurssi s. 18 ss.

nen niiden hankkeiden osalta, jotka eivät ole ennakkoilmoitusvelvollisia ja jotka merkitsevät ainoastaan potentiaalia, eivät aktuaalia pilaantumisriskiä.

Edellä luvantarpeesta prosessinedellytyksenä sanottu osoittaa, että luvanhakuvelvollisuuden olemassaolo on joskus katsottu voitavan ratkaista muodollisesti. Samalla on tätä tutkimusta tehtäessä saatu käytännöstä sellainen käsitys, että luvanhakuvelvollisuuskynnyksen tulkinnalliseen täsmentämiseen eli siis asiasyiden huomioonottamiseen luvantarvetta määrättäessä ei ole riittävästi katsottu olevan aihetta. Ensimmäinen seikka, jolla näyttää olevan merkitystä, on se, että käytännössä luvantarpeen määrää 1: 19:n soveltamistilanteessa aktuaali haitallinen pilaantumisvaara, koska on katsottu, että toimenpiteeseen, josta vain poikkeuksellisissa oloissa tai häiriön sattuessa aiheutuu pilaantumista, ei tarvittaisi lupaa. Ei ole kuitenkaan selvää, että 1: 19—20 koskevat yksinomaan säännönmukaisia vaikutuksia, vaan kuten jo edellä on esitetty, periaatteessa kaikkia ajateltavissa olevia tilanteita. Tulkintaa ei vaikeuta se, että 11: 2:ssa on korvausvastuun osalta erikoismääräys. Kysymyksen käytännöllinen merkitys on siinä, millainen toimenpide ulkopuolisen vaatimuksesta voidaan saattaa valvonnan piiriin.

Toinen seikka koskee kysymystä, missä määrin yrittäjä itse voi vaikuttaa luvantarpeeseensa. Lain kantana voidaan pitää käsitystä, että jos huolehditaan riittävän tehokkaasta puhdistuksesta, lupaa ei tarvita. Tällöin ei siis merkitystä anneta poikkeuksellisissa tilanteissa syntyvälle pilaantumisriskille eikä sille, mitä vaikutuksia päästöllä voisi olla puhdistustavoitteen jäädessä likaajasta riippuvasta syystä saavuttamatta. Vesiensuojelulliselta kannalta käytäntöä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Kun VL:n mukaan luvantarvetta ei ole vältettäessä vesistön pilaantumisvaikutukset, sääntöön tuskin on tulkintateitse saatavissa aikaan muutosta. Toiselta puolen on ilmeistä, ettei ilman viranomaisten hyväksymistä toteutuvalla yrityskohtaisella vesiensuojelulla voida riittävästi palvella yleisen edun pilaantumattomuusintressiä. Johtopäätös on tehtävissä myös VH:n periaateohjelman perusteella:

> »Toimenpiteiden toteuttamisen esteenä on usein tiedon puute ja eri etupiirien arvostuserot toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja merkityksestä, erityisesti, kun otetaan huomioon taloudellisten resurssien rajallisuus. Vesiensuojelullisesti mahdollisimman edullisen tuloksen saavuttaminen edellyttää, että toimenpiteistä päättäminen perustuu parhaan käytettävissä olevan tiedon pohjalta laadit-

tuihin suunnitelmiin. Vaikuttavien tekijöiden ja niiden välisten riippuvuuksien selvittäminen sekä mahdollisimman taloudellisten ratkaisumallien löytäminen ovat tutkimuksen ja suunnittelun keskeisiä tehtäviä.»[13]

Tuollainen ohjelma ei siis näennäisesti mahdu pilaamiskiellon asettamiin puitteisiin, vaan periaatteiden toteuttaminen edellyttää, että vaaratekijät ja yleensä vesistöä kuormittavat tekijät saadaan valvonnan ja suunnittelun piiriin. Se voi de lege ferenda tapahtua vain asettamalla toimenpiteen potentiaalis-teoreettisesti eli esimerkiksi toimintahäiriöistä tai laiminlyönneistä mahdollisesti johtuva pilaava vaikutus luvantarpeen kriteeriksi. Tällöin ei pysyttäisi luvantarpeen osalta tuottamusvastuun (syy—seuraus -suhteen) suppeissa rajoissa, vaan vesistöedun vuoksi tulisi antaa kaikkia ohjelman toteuttamisen kannalta yhtä lailla velvoittavia normeja, joiden voimaantulo siis riippuisi yksinomaan potentiaalisen eikä aktuaalisen (säännönmukaisen) vesistöhaitan asteesta. Korvauskysymykset olisi tällaisissa tapauksissa ratkaistava VL 11: 8.1:n säännös huomioonottaen. Toinen keino voisi olla ennakkoilmoitusvelvollisuuden laajentaminen, jollei yritystä haluta tehdä luvanhakuvelvolliseksi pilaantumisriskin ollessa vähäinen tai epätodennäköinen.

Lupamenettelyssä on kysymys pääasiallisesti kahdesta eri normatiivisluonteisesta päätöksenteosta. Ensinnäkin toiminnan luvallisuuden arviointiin liittyy harkintaa, jolloin tietyt toimenpiteet tai seuraukset eivät ole lainkaan sallittuja tahi ne voidaan sallia vain erityisin tärkein perustein. Toiseksi tulevat määrättäväksi lupakysymyksen ratkaisusta johtuvat ehdot: luvansaajalle voidaan asettaa joko lakiin, muuhun säädökseen tai päinvastoin kohtuusharkintaan perustuvia velvoitteita vesistön suojeluntarpeen tyydyttämiseksi. Mitä väljempiä sanotut kriteerit ovat, sitä enemmän riippuu lupa- ja valvontaviranomaisten yhteistoiminnasta, toteutuuko pilaamiskiellon mukainen ohjelma vesistössä. Jos ei ole vesistöluokitusta — tämähän estää vesien laadullisen huonontamisen yli kulloisenkin luokan rajojen — on vaarana vesistöjen tosiasiallinen muuttuminen jopa viemäritasoa vastaavaksi uomaksi, ilman että tätä lainsäädäntöteitse voitaisiin tehokkaasti estää.

Suomen VL rakentuu tuskin lainkaan kohtuusajattelun varaan pilaamiskiellon toteuttamissäännöstön (10 luku) kannalta, vaan lainsäätäjä on pyrkinyt asettamaan viranomaisille sellaiset valtuuksia osoittavat

[13] *Vesiensuojelun periaatteet vuoteen 1985*, Vesihallituksen Julkaisuja 8 s. 15.

rajat, etteivät tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat oikeuta saattamaan vesistöjä pilaantumisasteelle. Toisin on laita Ruotsin MiL:ssa, jossa lupakysymykseen liittyvä harkinta on sananmukaisestikin kohtuusharkintaa (MiL 4, 5 §).[14] Suomessa taas pilaamiskiellon ajoittainen vajaatoimintoisuus johtuu vain osittain luvantarvetta osoittavan rajan epätarkkuudesta. Käytännön syyt ovat johtaneet lukuisten pilaantumistilanteiden jäämiseen lupamenettelyn ja valvontatoimienkin ulkopuolelle (lietevahingot).

4. Lupajärjestelmän täydentimet

Vertailevalta kannalta eri maiden lupajärjestelmät ovat sekä viranomaisen ja menettelyn että myös itse luvan luonteen ja vaikutusten suhteen erilaisia. Yhteisenä piirteenä ovat kuitenkin vesiensuojelusta johtuvien rajoitusten liittyminen oikeutukseen ja muiden edunhaltijoiden oikeusaseman järjestäminen. Viimeksi mainittua tarkoitusta ei joissakin maissa, kuten Suomessa ja Ruotsissa, ole ennakkoilmoitusjärjestelmällä, joka voi esiintyä itsenäisesti tai lupajärjestelmän rinnalla valvonnan tarpeita varten. Ruotsissa käytetään lisäksi ns. dispenssimenettelyä, jonka tavoitteena on vapauttaa likaaja luvanhakuvelvollisuudesta. Hakijan kannalta toimintaa koskevat rajoitukset voivat sisällöltään muodostua eri menettelyissäkin varsin samankaltaisiksi, joskin oikeuttavan perusteen muut vaikutukset ovat oikeudellisesti erilaisia.

Ennakkoilmoitusmenettely liittyy eräissä maissa tiettyyn kategoriaan toimintoja, jotka eivät ole muun ennakkotarkastusmenettelyn alaisia (Tanska), toisissa maissa taas se muodostaa lupamenettelyn jonkinlaisen esivaiheen ja sellaisena joskus keinon selvittää lupamenettelyn tarve. Suomessa ennakkoilmoitusvelvollisuus ja luvanhakuvelvollisuus määräytyvät eri perustein, mutta jälkimmäisen täyttäminen johtaa eräissä tapauksissa edellisestä vapautumiseen.

Ennakkoilmoitusjärjestelmä ei tyydytä nykyisin enää pelkästään järjestysvalvonnan tarpeita, vaan se merkitsee mahdollisuutta antaa likaajaa sitovia ohjeita tai rajoittaa haittavaikutuksia.

Edellä on todettu, että eräissä maissa luvanhakuvelvollisuus määräytyy toiminnan objektiivisten tunnusmerkkien, kuten yrityksen luokitus-

[14] Ks. myös *Westerlund* Miljöskyddslagstiftning s. 43 ss., missä korostetaan riittävän tarkan säännösmuotoilun tärkeyttä.

nimikkeen mukaan. Menettelyn tuloksena annetaan edellytysten vallitessa oikeus vesistön käyttöön (jäteveden johtamiseen). Tilanne on samankaltainen niissä tapauksissa, joissa toiminnan aloittamisen edellytyksenä on ilmoituksen tekeminen ja sen hyväksyttäminen. Näin on Tanskassa, missä ennakkoilmoitusmenettely itse asiassa vastaa lupajärjestelmää. Kummassakaan tapauksessa pilaantumisen käsitteellä ei ole järjestelmän soveltamisen kannalta merkitystä. Lisäksi voi samassa valtiossa olla rinnakkain muodollisin yrityskriteerein määräytyvät, sekä luvanhakuvelvollisuuteen että ennakkoilmoitusvelvollisuuteen perustuva järjestelmä. Näin on laita osiltaan Ruotsissa, missä kuitenkin menettelyjen edellytykset ja oikeusvaikutukset ovat erilaiset. Suomen lain erikoispiirteet johtuvat viranomaisjärjestelmästä.

Suomen lain mukaan ennakkoilmoitusvelvollisuudella tarkoitetaan velvollisuutta antaa viranomaiselle tieto suunnitellusta tai aloitettavasta pilaavasta toiminnasta tai sellaisen lisäämisestä. Velvollisuus johtuu VL 1: 23:ssa säädetyistä ja VSuojA:ssa tarkemmin määrätyistä järjestelyistä. Ennakkoilmoitusvelvollisuus palvelee osiltaan eri tavoitteita kuin luvanhakuvelvollisuus. Niinpä valvonnan tehokkuuden järjestämiseksi on Suomessakin ollut paikallaan perustaa edellinen toiminnan objektiivisiin tunnusmerkkeihin, jälkimmäinen pilaantumisvaikutuksen aiheutumiseen. Erikoisjärjestelyjä eli ennakkoilmoituksen hyväksymistä koskevilta osin menettelyt kytkeytyvät kuitenkin jossain määrin toisiinsa, tosin vain likaajasubjektin nähden, sillä lupamenettelyn kannalta on merkityksetöntä, onko asianomainen täyttänyt ennakkoilmoitusvelvollisuutensa vai ei.

Valvonnan näkökohdat huomioon ottaen on siten luonnollista, että ennakkoilmoitusvelvollisuutta ei ole Suomessa eikä tiettävästi muissakaan maissa tehty riippuvaksi toiminnan vesistöllisestä vaikutuksesta.[15]

Suomen järjestelmässä valvontaviranomainen määrittelee kantansa luvanhakuvelvollisuuteen ennakkoilmoituksen tarkastaessaan. Kysymys ei ole siitä, että saatu hyväksyminen oikeuttaisi asianomaisen aiheuttamaan vesien pilaantumista. Materiaalisessa suhteessa on todettava, ettei asianosaisia kuulla. Asian luonteesta johtuu, että ilmoitus saatetaan joutua antamaan muustakin kuin pilaantumista aiheuttavasta toiminnasta,

---

[15] Viranomaisvalvonnan helpottaminen on nimenomaisesti tarkoitettu ennakkoilmoitusjärjestelmän ensisijaiseksi tehtäväksi, *HE 64/1959 vp* s. 6.

kun taas VO:n lupa voi olla tarpeen, vaikka ilmoitusvelvollisuutta ei olisikaan.

Ennakkoilmoitusvelvolliset on VSuojA:ssa yksilöity ja velvollisuus on täytetty ilmoituksen tekemisellä, jos samalla annetaan asetuksessa edellytetyt yritystä koskevat tiedot, jotka sisällöltään ovat verrattavissa yritys-suunnitelmaan. Valvontaviranomainen tarkastaa ilmoituksen ja voi hylätä sen, mikäli suunnitelman toteuttaminen aiheuttaisi vesien pilaantumista. Tarpeen mukaan viranomainen kehottaa ilmoituksen tekijää muuttamaan tai täydentämään suunnitelmaa. Hylkäämisen sijasta suunnitelmaa useammin kuitenkin muutetaan niin, että määrättävin toimenpitein estetään vesien pilaantuminen. Asetuksessa ei edellytetä viranomaisen määräävän lisäehtoja. Milloin taas ilmoituksen tekijän suunnitelma on tässä suhteessa valvontaviranomaisen käsityksen mukaan riittävä, ennakkoilmoitus hyväksytään: se merkitsee sanktioitua velvollisuutta noudattaa hyäksymisen yhteydessä edellytettyjä ehtoja. Milloin vesien pilaantuminen ei ole estettävissä edes suunnitelmaa muuttamalla tai täydentämällä, on hyväksymisen sijasta kehotettava asianomaista hakemaan VO:n lupaa, jos lupa voidaan myöntää. Kehotukseen on liitettävä ilmoitus siitä, millaisia muutoksia valvontaviranomaisen mielestä on tehtävä suunnitelmaan ennen sen esittämistä VO:lle.[16] Kehotusta ei luonnollisesti voida antaa VSuojA 1 §:ssä tarkoitettujen yritysten osalta, sillä ne eivät saa aiheuttaa vesien pilaantumista ja ovat vain ennakkoilmoitusvelvollisia. Kehotusta ei nähtävästi tulisi antaa myöskään, jos seurauksena voisi olla yksinomaan pohjaveden pilaantumisvaara, eikä ilmoitusta voida hyväksyä. Kehotus on nimittäin annettavissa vain vesistön ja pienten vesien pilaamiskiellon alaisten vaikutusten osalta (VSuojA 8.2 §, vrt. VL 1: 22.1). Kuten myös jo mainittiin, kehotus ei sisällä pilaamiskiellon tulkintaa, vaan luvantarve voi kehotuksen puuttumisesta ja ilmoituksen hyväksymisestä huolimatta olla olemassa, sillä valvontaviranomaiselle ei miltään osin delegoitu valtaa tulkita VL:n pilaamiskieltojen sisältöä tai toteuttamista.

Ennakkoilmoituksen hyväksyminen ei saavuta oikeusvoimaa siltä osin kuin kyseessä on luvanhakuvelvollisuutta koskeva lausuma. Vaikka VH ei antaisikaan ohjetta hakea lupaa VO:lta siten kuin VsuojA 8 §:ssä edellytetään, se lienee silti oikeutettu ainakin toiminnan tai sen seurausten poiketessa arvioidusta vaatimaan likaajan velvoittamista hakemaan lupaa

16 VSuojA 8.2 § (429/70).

jäteveden johtamiseen. Valvontaviranomaisella on tosin oikeus esittää vaatimus myös silloin, kun lupaaja tekee hakemuksen yrityksen joltakin muulta osalta pilaantumisvaikutuksen vuoksi. Luvanhakuvelvollisuuden on Kymin Oy:tä koskeneessa KHO:n ratkaisussa katsottu voivan syntyä ennakkoilmoituksen tarkoittamilta osin sen hyväksymisestä huolimatta.

> **KHO 1969 A I 2:** MtH:n vesiensuojelutoimisto ei tarkastaessaan hakijayhtiön sulfaattiselluloosatehtaan yhteyteen rakennetusta uudesta puolikemiallista massaa valmistavasta tehtaasta tekemää ilmoitusta ja siihen liittyvää suunnitelmaa jäteveden johtamisesta ollut kehottanut yhtiötä hakemaan VO:n lupaa jäteveden johtamiseksi sanotusta teollisuuslaitoksesta vesistöön. Tämän ei katsottu estäneen MtH:ta asiassa vaatimasta yhtiön velvoittamista hakemaan lupaa tuohon jäteveden johtamiseen eikä VO:n siis olisi tullut mainitsemallaan perusteella vetäytyä tutkimasta sanottua MtH:n vaatimusta.[17]

VH:n joutuessa kehottamaan ilmoitusvelvollista hakemaan VO:n lupaa se voinee antaa määräyksiä tai hyväksyä esitetyt toimenpiteet olemaan voimassa, kunnes luvanhakuvelvollisuus on täytetty. Tätä VSuojA 3.3 §:stä johdettavaa periaatetta, joka tosin koskee vain toisen ryhmän ennakkoilmoitusvelvollisia, pitäisi luvantarpeen epäselvyydestä johtuen tulkita niin, että ratkaisevaksi ajankohdaksi ei muodostu hakemuksen tekemis-, vaan päätöksen antamisaika. Vasta tällöin tiedetään, onko ilmoittaja luvanhakuvelvollinen. Tämän kanssa ei ole ristiriidassa se, että hakemuksen tekeminen mainitun ryhmän osalta vapauttaa ennakkoilmoitusvelvollisuudesta.[18]

5. Ennakkoilmoitusvelvolliset

Ennakkoilmoitusvelvollisia on kolme ryhmää. Näistä kahteen sisältyy lähinnä teollisuuden ja maatalouden piiriin kuuluvia yrityksiä, kolmas koskee asumusjätevesiä. Ryhmien merkitys ilmenee lähinnä vain siinä, että ilmoituksen tekeminen tapahtuu eri tavoin, jolloin ilmoituksen tarkastava viranomainen voi tarkoituksenmukaisimmin asettaa eri ryhmiin kuuluville ilmoitusvelvollisille erilaisia vaatimuksia.

---

[17] Muodollisesti vaatimus perustui 10:25:n säännökseen, kun siinä tarkoitettujen edellytysten katsottiin olevan olemassa. Asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, että vaatimus koski muuta kuin ennakkoilmoituksen hyväksymisen yhteydessä tunnettua vaikutusta.

[18] Samaan tapaan *Leskelä* s. 110.

1. Ns. yleisvaaralliset laitokset kuuluvat ensimmäiseen ennakkoilmoitusvelvollisten ryhmään. Laitokset on lueteltu VSuojA 1 §:ssä: 1) atomireaktori ja muu laitos, josta radioaktiivisten aineiden joutuminen vesistöön tai pohjaveteen on mahdollista; 2) jäteöljyn puhdistamo; 3) serobakteriologinen laitos ja 4) tehdas tai muu laitos, josta saattaa joutua vesistöön tai pohjaveteen voimassa olevien säännösten mukaan I luokan myrkyiksi luettuja aineita. Ilmoitusvelvollisuus koskee VL:n voimassaoloaikana rakennettavaa ja sellaista laitosta, joka muutetaan harjoittamaan kyseistä toimintaa. Luettelo on tyhjentävä kuitenkin niin, että 4 kohdassa tarkoitettu laitos määräytyy kulloinkin voimassaolevan myrkkylainsäädännön perusteella.

2. Toinen ennakkoilmoitusvelvollisten ryhmä käsittää valtaosan muista teollista tai maatalouden piiriin kuuluvaa toimintaa harjoittavista yrityksistä. Ryhmä käsittää eräitä muitakin likaajia, kuten sairaalan ja pesulaitoksen, jonka pesuteho on yli 500 kg/vrk. Luettelo on yksiselitteinen sikäli, että faktisella pilaavalla toiminnalle ei ole merkitystä, vaan riittää, että laitos kuuluu tähän ryhmään. Laitoksen koolla on myös vain poikkeustapauksissa merkitystä: ainoastaan kolmen ryhmän osalta on asetettu raja, mistä ilmoitusvelvollisuus alkaa (sikala, palavan nesteen varasto ja pesulaitos). Lähinnä teoreettisesti tulkinnanvarainen on vain VSuojA 3 §:ssä olevan luettelon 34:s kohta, sillä käytännössä senkään soveltaminen ei liene tuottanut vaikeuksia. Toimintaa harjoittavan laitoksen ollessa epätietoinen velvollisuudestaan ratkaisee nimittäin valvontaviranomaisen käsitys. Annettu kehotus johtanee ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseen. Jos taas ilmoitus tehdään tarpeettomasti, siitä ei johdu oikeudellisia vaikutuksia, sillä käytännössä on katsottu, että laitoksia koskeva luettelo on tyhjentävä vain viranomaisten kannalta.[19]

3. Kolmanteen ennakkoilmoitusvelvollisten ryhmään kuuluvat määrä-

---

19 Ennakkoilmoitusvelvollisuutta on perusteltu sillä, että estettäisiin vesien suojelun kannalta tarpeettomat ja virheelliset investoinnit sekä saataisiin valvontaviranomaisten käytettäväksi tietoja jätevettä johtavista laitoksista, *KM 1958: 13* s. 123. VH:ssa on kartoitettu laittomasti pilaavia yrityksiä. Ilmeisesti ennakkoilmoitusvelvollisuus ei 1960-luvulla vaikuttanut tarkoitetulla tavalla, sillä vasta valvontaviranomaisen VO:ssa käynnistämät prosessit ovat johtaneet luvatta toimivien yritysten määrän vähentymiseen. Huhtikuussa 1974 oli 250 ilman lupaa toiminutta likaavaa laitosta: tutkimuksesta ks. esim. Helsingin Sanomat 29. 4. 1974. On selvää, että ennakkoilmoitusvelvollisuudenkin täyttäminen edellyttää valvontaa, jotta siitä olisi hyötyä pilaamiskiellon toteuttamisen kannalta.

suuruiset yhdyskunnat: viemäri, jota käyttää yli 200 henkilöä tai laitos, johon voidaan sijoittaa asumaan vähintään 200 henkilöä. Jälkimmäinen, tulkinnanvarainen kriteeri lienee ymmärrettävä muodollisesti kuten VSuojA 3 §:n luettelokin. Ilmoitusvelvollisuus on olemassa siihen katsomatta, johdetaanko jätevedet vesistöön, muuhun uomaan tai maahan. Kun ilmoitusvelvollisuus on voimassa, vltk ei 10: 3.2:n nojalla voi antaa lupaa jäteveden johtamiseen ojaan, vaan VO:n on käsiteltävä asia (10: 3.3). Lisäksi johtuu 1: 23.2:sta (in fine), että vaikka kyseessä olisi pienempi yhdyskunta tai laitos, se voi pilaantumisvaaran vuoksi olla luvanhakuvelvollinen ilmoitusvelvollisuuden puuttumisesta huolimatta.

Käsitys, että ei-ennakkoilmoitusvelvollinen laitos tai yhdyskunta voi olla luvan tarpeessa, ilmenee selvästi myös ratkaisusta **KHO 1973 A II 120** (ks. selostusta s. 268).[20] Purkuputken rakentamislupaa hakenut yhteisö aikoi johtaa alle 200 henkilön laitoksen jätevedet vesistöön. KHO lausui, että luvan myöntäminen ja lupaan otettavat määräykset riippuivat mm. siitä, voitiinko ja millä ehdoilla myöntää lupa jäteveden johtamiseen jokeen. Päätös ei luvantarpeen osalta ollut yksimielinen (5—2).[21] Kysymystä, miten ennakkoilmoitusvelvollisuuden ja luvantarpeen funktiot liittyvät toisiinsa ns. talousjäteveden ollessa kyseessä, on tarkasteltu edellä (s. 159).

B. PILAAMISKIELLOSTA POIKKEAMISEEN ANNETTAVA LUPA

1. Lupapäätöksen sijainnin määrityksestä

Vesioikeudellista laatua olevan viranomaisen luvan luonnetta on muiden maiden oikeusjärjestyksissä kuvailtu ja luonnehdittu toisaalta viranomaisen, toisaalta luvansaajan ja sivullisten kannalta. Valtionsisäiset vesi-

[20] Tulkintaa on tiettävästi aikaisemmin noudatettu mm. VH:ssa. Tämän kirjoittaja on esittänyt käsityksen ennen ratkaisun julkistamista, *Hollo* LM 1973 s. 497.

[21] Päätökseen liittyneen kahden samansisältöisen eriävän mielipiteen mukaan jäteveden johtamismahdollisuudet olisi tullut ottaa huomioon lupakysymystä ratkaistaessa. Tarkoitettuja määräyksiä olivat mm. 10: 20 ja 10: 23.2, joiden mainitseminen tässä yhteydessä, kun kyseessä on jäteveden johtaminen jokeen, ei sinänsä merkitse, että eriävän mielipiteen esittäneet hallintoneuvokset eivät pitäneet hakijaa velvollisena hakemaan 10: 24:ssä tarkoitettua lupaa. Kirjoitustavasta ei kuitenkaan voida päätellä, että kyseessä olisi yleispätevä, laista johtuva tul-

oikeudelliset suhteet poikkeavat eri maissa huomattavasti toisistaan niin, että yksityisomistajuuteen perustuvan omistusjärjestelmän ja julkiseen omistajuuteen tai hallintovaltaan perustuvan järjestelmän väliin mahtuu useita erikoistapauksia. Useimmissa maissa on sekä yksityisiä että julkisia vesialueita milloin toisen, milloin toisen omistustyypin ollessa pääsääntönä. Julkinen omistusoikeus ja hallinto-oikeus voivat myös esiintyä rinnakkain. Liittovaltiossa julkiset omistus- tai hallintosubjektit voivat edelleen olla eritasoisia. Lisäksi on mainittava vesiyhteisöt, joita on pidettävä milloin julkisoikeudellisina, milloin yksityisoikeudellisina.[22] Luvan luonne riippuu vihdoin siitä, millaiseksi yksityisen vesiomistuksen sisältö on luonnehdittava.

Vesioikeudellisen hakemusmenettelyn asemaa ei ole Suomessa voitu ryhmittää yksiselitteisellä tavalla kuulumaan joko siviili- tai hallinto-oikeudelliseen menettelyyn. Pilaamislupahakemuksen käsittelyjärjestys ei poikkea muusta vesioikeudellisesta hakemusmenettelystä. Tämä ryhmitysvaikeus johtuu luonnollisesti VO:ssa käsiteltävien asioiden omalaatuisuudesta: paitsi rikos- ja riita-asioita ne voivat olla hakemus- ja virka-apuasioita, lisäksi alistus- ja valitusasioita. Nimenomaan hakemus- ja virka-apuasioiden osalta prosessin luonne vaihtelee korostetusti siviili-oikeudellisesta korostetusti hallinto-oikeudelliseen aina sen mukaan, onko kyseessä yksityinen vai yleinen etu. Siitä, että lupaviranomaisena on tuomioistuin (VO), ei johdu, ettei nimenomaan hakemusasiaprosessia olisi mahdollista katsoa pikemmin hallintotoiminnan kuin lainkäytön piiriin kuuluvaksi. Näin onkin laita menettelyn tarkoituksen osalta.[23] Muodollisessa suhteessa voidaan sen sijaan osoittaa piirteitä, jotka ovat peräisin eri prosessin lajeista:[24] näin tietysti sen vuoksi, että vesioikeudelli-

---

kinta, vaan ehkä vain ko. tapausta varten soveltuva sääntö, kun pilaantumista ei katsottu aiheutuvan. Päätösasiakirjoista ei liioin selviä, mitä viittaus 10: 23.2:n säännökseen voi merkitä, kun kyseessä on laitosjäteveden johtaminen.

22 Pohjoismaissa ei ole ennen ollut vesistökohtaisia lakisääteisiä vesistösubjekteja viranomaisten rinnalla. Keski-eurooppalaisen esikuvan mukaan Ruotsissa on kaavailtu lakisääteisten yhteistyöjärjestöjen perustamista eri eturyhmiä varten. Ensisijaisesti jäseniä olisivat VL:n tai MiL:n nojalla luvan saaneet subjektit, siis kunnalliset yhteisöt, teollisuuslaitokset ja maankuivatusyhteisöt. Vesiyhteisön (vattenförbund) tehtävänä on perkauksin, säännöstelyin tai muulla tavoin edistää yleisen tai yksityisen edun kannalta tarkoituksenmukaista vesien käyttöä. Yhteisöt ovat periaatteessa vapaaehtoisia, *SOU 1973: 31* s. 58 ss.

23 Ks. *Tirkkonen* Siviiliprosessioikeus I s. 8 ss. Vrt. *KM 1939: 3* s. 400.

24 *Pekkanen* Vesiasiat s. 138: »Korvauskysymyksien ratkaisemisen taas

sissa hakemusasioissa syntyy usein varsin laaja asianosaispiiri, jonka oikeusasemaan saatetaan kohdistaa merkittäviä määräämistoimia; usein on kyse myös tuottamusvastuun toteuttamisesta.

Vesioikeudellisen ratkaisutoiminnan problematiikka on erikoisella tavalla sidoksissa oikeustieteen tutkimustapaan. Pilaamiskiellon sisällön selvittämistyö on sikäli käytäntöhakuista, että on voitava osoittaa tehtyjen ratkaisujen oikeellisuus lainmukaisuuden merkityksessä. Tällöin on kuitenkin erotettava toisistaan lupahakemusasiat ja muut vesiasiat. Edellisissä annettavat ratkaisut perustuvat mitä suurimmassa määrin arvioitujen vaikutusten varaan ja pilaamiskieltonormin kulloinenkin tulkintatapa pyrkii ennakoimaan niiden vesistöllisten seurausten merkitystä, joille lainsäätäjä on perustanut lupajärjestelmän. Lainkäyttäjä on sidottu eräisiin sääntöihin, jotka eivät edellytä deduktiivista argumentointitapaa, mutta eivät liioin jätä hänelle ratkaisun vapauttakaan. Lupa-asiakäsittelyyn liittyykin piirteitä, joiden vuoksi päätöksentekoa voidaan osiltaan pitää lainkäyttönä: silloin kun on harkittavana hakijan ja muiden asianosaisten asema pilaamisvaikutusten sallittavuuden kannalta. Eri vesiprosessin lajeissa saatetaan ratkaista pilaamisen laillisuus, mutta se, onko pilaaminen vastedes sallittava, ei merkitse vain julkisoikeudellisen luvan antamista, vaan muiden edunhaltijoiden velvoittamista sietämään jotain, mitä he eivät primaarioikeutensa nojalla ilman lakiin perustuvaa vesituomioistuimen määräystä olisi velvollisia sietämään.[25] Kysymys ei siis ole vain siitä, että järjestettäisiin annetun luvan vaikutukset, vaan myös siitä, että viranomainen asettaa osapuolille velvoitteita, joiden peruste on

---

yleensä katsotaan kuuluvan lainkäytön piiriin. —— korvauskysymyksellä vesioikeudellisissa lupa-asioissa on selvästi liitännäinen luonne ja —— korvauskysymyksiä ensi asteessa varsin laajalti ratkaisevat muut kuin tuomioistuimet, esimerkkinä voidaan mainita tie- ja maanmittaustoimitukset.»

25 Pilaamislupahakemuksen käsittelyssä on siis riitaprosessiin rinnastettavia piirteitä siltä osin kuin kysymys on vahingonkärsijän suojan järjestämisestä ja korvausvastuun toteuttamisesta. *Ellilä* on lähtenyt lupa-asioiden prosessuaalisesta kaksijakoisuudesta ja kieltänyt ylimalkaiset lupa-asian ja korvauspuolen prosessuaaliset rinnastukset, LM 1966 s. 461. Tekstissä esitetystä ja oikeudellisten luvan myöntämisen edellytysten tulkinnasta johtuu kuitenkin, että vahingonkärsijän oikeussuoja toteutuu jo lupakysymystä harkittaessa jotenkin siviiliprosessuaalisesti (intressivertailu, lupavelvoitteet), kun taas korvauskysymys ratkaistaan virallisjohtoisesti VL:n erikoisten eikä yleisten siviilioikeudellisten periaatteiden pohjalta. Korvauskysymyksen ratkaiseminen ei kuitenkaan merkitse, että menettelyn tulisi olla lainkäyttöä; näin perustellusti myös *Vilkkonen* s. 24 ss.

ainakin siviilioikeudellisten subjektien osalta selvästi oikeusharkinnan piiriin kuuluva. Tästä huolimatta lupa-asian käsittelyssä noudatetaan tavoitteellista eli oikeusjärjestyksen yleiset päämäärät huomioon ottavaa normintulkintaa.[26] Tärkeätä on oivaltaa päätöksenteon empiirisesti havaittavat tai arvattavissa olevat seuraukset, joiden rationaalinen ymmärtäminen siis määrää asian ratkaisutavan. On nähtävästi erikseen tutkittava, mitkä eri näkökohdat ympäristöoikeudessa voivat sisältyä ratkaisuun, sillä viittauksia yhteiskunnan tarpeisiin tai taloudelliseen välttämättömyyteen ei sellaisinaan voida vesiprosessissa pitää pilaamiskiellon tulkinnan kannalta edes oikeusteoreettisesti riittävinä.[27]

Sanotusta johtuen ei hakemuksesta vireille tulevan vesioikeudellisen hakemusmenettelyn prosessuaalinen luonne ole perinteellisellä tavalla nimettävissä. On tämän vuoksi hätiköityäkin jonkin määrityksen pohjalta tehdä aineellisia johtopäätöksiä ja niistä lähtien yleistäen luokitella vesioikeuden normeja. Erityisesti tämä koskee niitä normisisältöjä, joiden yhteydessä on tapana puhua toisaalta sidotusta oikeus-, toisaalta vapaasta harkinnasta, jossain määrin myös sitä, vallitseeko normisisällön ja harkinnan lajin kesken riippuvuussuhde. On nimittäin ajateltavissa, että jonkin oikeusharkintaisen normin soveltaminen itse asiassa merkitsee tarkoituksenmukaisuusratkaisun tekemistä, millä siis ei tässä tarkoiteta joustavan normin problematiikkaa. Kun joustavaksi oikeusharkintaiseksi normiksi suunnitellun normin soveltaminen voi johtaa siihen, että sen avulla voidaan teoriassa päätyä sekä lupahakemusta puoltavaan että sen hylkäävään kokonaisratkaisuun, on useassa tapauksessa tilanne sama kuin jos kysymys olisi vapaasta harkinnasta. Tietysti jo vesioikeudellisen lupa-asian luonteesta itsestäänkin johtuu eräänlainen virallisjohtoisuus, jolla ei pyritä oikeudenmukaiseen ratkaisuun materiaalisen ongelman puuttuessa, vaan nimenomaan kompromissiin sen varalta, että riit-

---

[26] Periaatteista ks. *Aarnio* LM 1973 s. 337 ss. ja *sama* s. 107 ss. On luonnollisesti erikseen selvitettävä, mitä tästä asiallisessa suhteessa kulloinkin johtuu.

[27] Vrt. *Vikatmaa* LM 1973 s. 568 ss., *Bengtsson* Speciell fastighetsrätt s. 42. *Aarnio* on pilaamiskieltoa oikeusteoreettiselta kannalta käsitellessään esittänyt tekstissä hahmoteltua lopputulosta, *Aarnio* s. 171. Kysymys ei silti ole yhteiskunnallisten näkökohtien ja oikeudellisten normitulkintojen ristiriidasta, vaikka arvostuseroavuuksista johtuen siltä saattaa näyttääkin. Lainsäätäjä on päinvastoin sisällyttänyt tiettyjä yleisiä intressejä ja periaatteita oikeudellisiin normeihin, jolloin ongelma näyttäytyy kasuistisena tulkintaongelmana eikä edellytä ratkaisukseen muusta oikeusjärjestyksestä johdettuja malleja.

tävän monet seikat puoltaisivat hakijan vaatimusta.[28] Se, ettei VL 2: 5:n säännöstä 10: 24:n harkintaan sisältyvänä ole tulkittu tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollistavaksi normiksi, näkyy valitustiestä, joka aina on päättynyt KHO:een eikä VN:oon (ks. KHOL 5 §). Tosin siitä, että käytännössä yleensäkin on suhteellisen vähän hallitukselle siirrettyjä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä ja etteivät ne ole kovin merkityksellisiä, ei voida päätellä paljonkaan itse asian käsittelyn luonteesta. Lainsäätäjä ei VL 10: 24:nkään osalta ole käyttänyt riittävän yksityiskohtaista muotoilua ja siirtäminen eli asian laadun ratkaiseminen on KHO:n vallassa.[29] Esimerkiksi toisaalla (s. 98) selostetusta Pölkky Oy:n tapauksesta ilmenee, että KHO ei pitänyt luvan myöntämistä suotavana eli se katsoi siis, toisin kuin VO, luvan oikeudellisten edellytysten puuttuneen.

Pilaamislupapäätöstä voidaan tarkastella toisaalta eri intressien keskinäistä järjestämistä tarkoittavana ratkaisuna, toisaalta vesistönkäyttäjälle kompetenssia tuottavana oikeutusnormina. Edellinen näkökohta vastaa käyttäytymiseen kytkeytyviä ehtoja, jälkimmäinen sen sisältöä. Lupapäätöksen syntymisessä ovat ratkaisevia lainsäädännön abstraktit normit siitä, millä edellytyksin lupa on myönnettävissä. Lupapäätöksen luonnetta koskevan tutkimuksen yhteydessä voidaan vain varsin hedelmättömästi kysyä, onko hakemusasiain käsittely VO:ssa lainkäyttöä vai hallintoa[30] tai: onko lupaa pidettävä konsenssionluontoisena, erivapautena tai poikkeuslupana[31] jne.

Terminologisessa suhteessa vallitsevista epäselvyyksistä ja tulkintaeroista johtuen teoreettinen erittely ei tähän asti ole yksiselitteinen lupapäätöksen luonnetta koskevien oppien osalta.[32] Joskin esiintyy käsitys

---

[28] Ks. *Eronen* Katselmustoimitus s. 56 ss.

[29] *Merikoski* Vapaa harkinta s. 290 ss., *Holopainen* s. 73. Ks. myös *Vilkkonen*, LM 1972 s. 393, missä todetaan, että harkinnan sisällöllistä eroavuutta ei voida johtaa prosessuaalisista seikoista, nimittäin forumista ja muutoksenhakuperusteista. Vesioikeuden kannalta on kysymys myös siitä, tuleeko haettu lupa myöntää edellytysten ollessa olemassa. *KHO:n lausunnossa hallituksen esityksestä vesistölaiksi* esitystä on tulkittu niin, että päätapauksissa hakijalla olisi subjektiivinen oikeus saada hakemansa lupa määräedellytyksin. Kielellisten seikkojen perusteella KHO katsoi, että tällaista oikeutta ei ollut tarkoitettu antaa esimerkiksi pilaamiskiellosta annettavan helpotuksen yhteydessä. — *Suomela* pitää siirtämistä VN:lle mahdollisena, VT 3/1971 s. 41.

[30] Esim. *Uotila* LM 1965 s. 236.

[31] Vrt. *Pietilä* Vesioikeus s. 112, 196.

[32] *Uotila* LM 1965 s. 238.

vesioikeudellisen lupamenettelyn eri vaiheiden erilaisuudesta,[33] ei esimerkiksi ole selvää, mitä yleisen valitus- ja purkulainsäädännön normeja kulloinkin on sovellettava.

Jos lähtökohtana vesien käytössä on se, ettei mainittavaa toimintaa voida harjoittaa ilman viranomaisen esiarviointia, luvalla sanotaan olevan muotoamistoimena[34] konstitutiivinen eli oikeutta synnyttävä merkitys: se on nimittäin luonnehdittavissa myös erivapaudeksi[35] tai konsessioksi.[36]

---

33 Problematiikka ei terminologisessa suhteessa liity tähän tutkimukseen. Nyttemmin on myös katsottu hyväksi määritellä vesioikeudellinen hakemusasiamenettely sui generis-laatua olevaksi prosessiksi, ks. *Uotila* LM 1965 s. 231 ss., vrt. *Pekkanen* Vesiasiat s. 138. Tämä ei estä analogian käyttöä nimenomaan käsittely- ja muutoksenhakukysymyksissä. Ryhmittelyllä on merkitystä sikäli, että kannanotosta riippuu, sovelletaanko nimenomaisten säännösten puuttuessa korostetusti hallinto-oikeudellisia vai oikeuslinjan mukaisia periaatteita. *Lager*, joka pitää vesituomioistuimia lupa-asioissa hallintoprosessuaalisina erikoistuomioistuimina, LM 1974 s. 114, katsoo oikeussuojatietä koskevan ratkaisun riippuvan systematisoinnista. Muutoksenhakuasteiden osalta on itse asiassa toteutettu asian luonteen mukainen ryhmitys. Siitä johtuu esimerkiksi se, että KHO näyttää soveltavan vesiasioihin pitkälti samoja periaatteita kuin muihinkin asioihin.

34 Tarkemmin *Pietilä* Vesioikeus s. 195, *Kahanpää* Vesiasiat s. 104.

35 *Andersenin* mukaan, s. 263 ss., luvat (Tilladelser) ovat hallintotoimia, »som hjemler Borgerne en vis Handlefrihed, der ikke bestaar allerede efter den gaeldende Ret.» Kun on säädetty, että lupa voidaan antaa vain poikkeustapauksissa, kutsutaan sitä yleensä erivapaudeksi (Dispensation) ja tekijä toteaa, että tarkoitetun poikkeusluvan ja erivapauden ero on ajoittain epäselvä, ibid.

Merikoski tarkastelee erivapautta toisaalta vapaan harkinnan, toisaalta lainlievennysvallan kannalta, jolloin jälkimmäisestä voidaan puhua »yleensä aina, kun on kysymyksessä poikkeuksen myöntäminen konkreettisessa tapauksessa laillista järjestystä noudattaen voimaan saatetusta yleisestä säännöstä», Vapaa harkinta s. 225 ss. (226). Erivapauden myöntämisessä noudatettava harkinta on vapaata ja tämä osoitetaan erivapausnormeja tarkastelemalla.

Uotila puolestaan näkee vesien pilaamiseen myönnettävän luvan poikkeusluvan luonteisena ja pitänee tuota käsitettä erivapauden eli dispenssin käsitettä muistuttavana, LM 1965 s. 237.

36 *Merikoski* toteaa, etteivät konsessio ja erivapaus aina ole selvästi toisistaan erotettavissa, koska kummankin tarkoituksena on sallia, mikä muuten olisi kiellettyä, mt. s. 192. Konsession käsite ei myöskään ole kielenkäytössämme vakiintunut. Vanhemmassa vesioikeudellisessa kirjallisuudessamme on konsessiolla tarkoitettu yleensä kosken rakentamiseen saatavaa (toimi)lupaa, ks. esim. *Pietilä* Vesioikeus s. 112 viittauksin. Pietilä lausuu edelleen (s. 196): »Konsessiolla eli toimiluvalla tarkoitetaan yleisemmin esiintyvän käsityksen mukaan hallintolupaa, joka sisältää oikeuden myöntämisen jonkin julkisen edun kannalta tärkeäksi katsotun luvanvaraisen elinkeinotoiminnan harjoittamiseen ja jossa

Erivapaudeksi voidaan tällöin kuitenkin katsoa, kuten Ruotsissa (MiL 10 §), myös se, että hakija vapautetaan luvanhakuvelvollisuudesta.[37] Erivapauden nimike onkin VO:n lupapäätökseen perustuvaa oikeutta kuvaamassa epäonnistunut: dispenssin tarkoittamaa, yrittäjän omaharkintaista alaa ei yleensä ole ja lupaehtojen tavoitteena on päästä vesiensuojelullisesti tyydyttävään ratkaisuun, joten vapaan pilaamisoikeuden myöntämisestä ei liioin ole kysymys. On sen vuoksi varattava erivapaustermi niitä tapauksia varten, jolloin vesistönkäyttäjä todella vapautetaan hänelle lain nojalla kuuluvasta velvollisuudesta.[38]

Vahvistustuomiosta ei pilaamisluparatkaisussa ole kysymys siinä mielessä, että vahvistettaisiin hakijalla olevan erityinen oikeus hakemaansa lupaan. Positiivisesta vahvistustuomiosta voitaisiin puhua vain luvantarpeen puuttuessa ja negatiivisesta vahvistustuomiosta hylättäessä hakemus. Muulloin on kysymys luparatkaisun muotoavasta vaikutuksesta.[39] Siihen liittyen on kyse velvoittavasta ratkaisusta sikäli, että sivulliset joutuvat luvan johdosta sietämään etujensa rajoittamista yli tavanomaisen (immissiokynnys). Sukulaisterminologiaa käyttäen voidaan pitää prosessia rasitteen perustamisena ja siitä johtuvana hyvittämisenä. Luparatkaisuun liittyvää muotoamisvaikutusta on pidettävä ratkaisevana yritykseen ryhtymisen kannalta. Konsessionluonteisuutta on korostetusti lupakysymyksen ratkaisemisessa, mutta näyttää siltä, että määräyksistä johtuvat oikeudet ja velvoitteet ovat luonteeltaan nimenomaan luparat-

---

saajan käytettäväksi luovutetaan yrityksessä tarpeellista kiinteää omaisuutta tai tai oikeus sellaiseen kiinteään omaisuuden pakkolunastamiseen»; ks. myös viitteitä *Uotila* LM 1965 s. 236. On kuitenkin epäselvää, onko mielekästä lukea konsession piiriin sellaisia oikeuksia, jotka myönnetään muun kuin fiskuksen hallinnassa olevan omaisuuden käyttöön. Vrt. termin merkitystä esim. Ranskan Code rural 152 art. ss., missä konsessiolla tarkoitetaan oikeutusta ryhtyä suunnitelmanmukaiseen maarakennustyöhön. Jätevesiyritykseen annettavan luvan muodostavat prefektin hyväksymis- ja käynnistämispäätökset, joita ei pidettäne »konsessioina» (ks. v. 1964 L ja edellä s. 228) — Saksan oikeudessa konsessiolla tarkoitetaan lähinnä pysyväisluontoista oikeutta tietyssä suhteessa käyttää julkisen oikeuden piiriin kuuluvaa aluetta tai esinettä: *Forsthoff* s. 186 ss., 329.

37 Ruotsissa kutsutaan luvan nojalla myönnettävää oikeutta ympäristöhaitalliseen toimintaan konsessioksi (koncession, MiK 1 §), vaikka hakijan kannalta siitä käytetään nimitystä »lupa» (tillstånd).

38 Vesilainsäädännössä erivapauden luonteisina voidaan yleisen luvanhakuvelvollisuuden kannalta pitää pidennettyyn karenssiaikaan (1: 23.1) ja ns. katastrofipykälään (12: 19) perustuvia oikeuksia.

39 *Pietilä* Vesioikeus s. 195, *Uotila* LM 1965 s. 236 ss.

kaisun luoman uuden oikeusaseman seurausta. Kun yrityslupa on nähty muotoamistuomion kaltaisena, näyttää tarkastellun hakijan valtuuksien sisällön muuttumista luvan johdosta,[40] jolloin on ilmeistä, että pilaamisvaikutuksen sisältö määräytyy tyhjentävästi laissa olevien edellytysten perusteella, kun lupa tulee myönnettäväksi. Muotoamisvaikutuksella on merkitystä pilaamiskiellon kannalta sen vuoksi, että lupaan perustuu sekä toimeenpano- että täytäntöönpanovaikutus.[41] Toisaalta hakijalla ei ole velvollisuutta toteuttaa hanketta. Muotoamisvaikutusta on pidettävä lähtökohtana määriteltäessä oikeus yrityksen toimeenpanoon tai myös velvoitteiden täytäntöönpanoon. Muotoamisvaikutusta tutkittaessa on myös merkitystä sillä, onko jokin lupaan sisältyvä määräys luonteeltaan kelpuuttava vai velvoittava.[42] Jos ei katsota olevan velvollisuutta aloittaa pilaavaa toimintaa, ei hakija ymmärrettävästi voi olla velvollinen toimenpitein rajoittamaan aiheutuvaksi arvioitua vahinkoa ennen luvan mukaiseen toimintaan ryhtymistä. VL 10: 24.2:sta ilmeneekin, että vahingonvähentämistoimenpiteet kytkeytyvät toiminnan alkamiseen, mutta VO voi päätöksessä asettaa toimenpiteen täyttämiselle määräajan. Jos niin on meneteltv, on haettava lupaehdon muuttamista, jollei sitä haluta täyttää ennen kuin pilaavaan toimintaan vasta myöhemmin ryhdytään. On kuitenkin ajateltavissa, että esitetystä pääsäännöstä poikkeavasti eräät velvoitteet tulisivat voimaan luvan antamisesta lukien: esimerkiksi 10: 24.2:een perustuvat suunnittelu- ja tarkkailuvelvoitteet siltä osin kuin niiden tarpeellisuus ei riipu toiminnan aloittamisesta. Johtopäätös on tehtävissä sillä perusteella, että myönnetty lupa johtaa hakijan velvollisuuteen alistua julkisoikeudellista laatua oleviin määräyksiin, joiden voimaantulo ei ole hänen disponoitavissaan. Tällainen välittömästi lupaan perustuva määräys saattaa koskea vesiensuojelumaksua, sillä sen suorittamisvelvollisuus ei ole riippuvainen toiminnan aktuaalisesta aloittamisesta. Luvasta

---

40 *Kurvinen* määrittelee päätöksen luonteen sen mukaan, mitä vaatimuksen (hakemuksen) johdosta annettava dispositio sisältää: »... vaatimus toteutetaan joko välittömästi (konstitutiivipäätös tai vahvistuspäätös) taikka siinä muodossa, että vastapuoli velvoitetaan täyttämään vaatimus (suorituspäätös) tai sietämään sen toteutuminen (sieto- eli vastuupäätös) tai häntä kielletään tekemästä kantajan estettäväksi vaatimaa tekoa (kieltopäätös)», mt. s. 626. Vesioikeudellinen lupapäätös käsittää tyypillisimmillään ilmeisesti kaikki eri päätöstyypit.

41 Muotoamisvaikutuksesta sopinee puhua yleisprosessuaalisessa mielessä sikäli, että pilaamisluvalla on sekä oikeusaseman muotoamis- että myös oikeusvoimavaikutus, vrt. *Tirkkonen* Siviiliprosessioikeus II s. 317 s.

42 Ks. myös *Pietilä* Vesioikeus s. 195.

johtuva kelpuutus merkitsee siis vain osiltaan valtaa disponoida velvoitteiden voimaantulosta. Välittömästi muotoava vaikutus luvalla on myös korvausvelvollisuuteen nähden. Pakkotoimikorvauksen luonteesta johtuu, että korvausvelvollisuus syntyy riippumatta vahinkojen aiheutumisajankohdasta, ellei lupapäätöksessä toisin määrätä (11: 10, 14.1). Muotoamisvaikutus sisältänee myös velvollisuuden toteuttaa hanke, mikäli lupaa pidetään konsessiona.

Ympäristöoikeudelliselta kannalta on havaittavissa, että toimiluvasta on kysymys esimerkiksi NaapL 18 §:ssa ja KaivosL 40—41 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.[43] Kun hallintomenettelyssä nykyisin on vallalla periaate, että immissiosäännös (NaapL 17 §) otetaan huomioon muita lupia, kuten rakennuslupia myönnettäessä,[44] käytäntö johtunee ensisijaisesti ilmansuojelu- ja meluntorjuntasäännösten puuttumisesta. Sitä vastoin VL 10: 24:ssä tarkoitettu poikkeuslupa on vain rajoitetussa mielessä (NaapL 25 §) toimilupa eivätkä NaapL:n immissiosäännökset siis tällä perusteella (NaapL 22 §) voi syrjäytyä. Immissiovaikutukset on nähtävästi kuitenkin otettava huomioon siltä osin kuin ne johtuvat VL:n nojalla luvallistetusta toimenpiteestä. Mitä pilaamislupaan tulee, NaapL 20 §:stä johtuu, että paikalliskatselmusta ei immissiohaittojen osalta enää tarvitse pitää, mutta korvausvelvollisuus on perustettavissa lain 21 §:ään. Näin on siitä huolimatta, että 20 § tarkoittaa menettelyjä, joissa vaikutukset on pyritty kokonaisuudessaan selvittämään.[45] Jos toisaalta pilaamislupamenettelyssä nimenomaan annetaan lupa laitoksenkin perustamiseen,[46] olisi siinä johdonmukaisesti tutkittava kaikki immissiovaikutukset. Näin ollen NaapL 25 §:n säännös merkitsee vain immissiokiellon rajan osoittamista, mutta se ei osoita kompetenssia käsitellä immissiokysymyksiä vesiasian yhteydessä. Materiaalisessa suhteessa taas NaapL:n säännöksille jää soveltamisalaa silloin, kun haetaan lupaa VL:n mukaiseen toimenpiteeseen, mutta siitä aiheutuu muita kuin VL:n yleiskieltojen vastaisia seurauksia: esimerkiksi jätevesipuhdistamon hajuhaitta tai teollisuuslaitoksen savupäästö. Näillä seurauksilla tulee kuitenkin olla yhteys luvallistettuun toimenpiteeseen (ks. **KHO 18. 3. 1976 t. 1166),** jolloin on otettava huomioon, että pilaamislupa sisältää vain vesistövaikutusta kos-

---

[43] *Pekkanen* Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 287.

[44] **KHO 1971 A 79, KHO 1972 A II 85** ym., tarkemmin *Pekkanen* mt. s. 284 ss.

[45] *Lvk 1914: 3* s. 65. NaapL:n mukaisesta immissiohaitasta määrättiin korvaus pilaamisluvan antamisen yhteydessä: **VYO 10. 10. 1975** (ISVO 18. 1. 1974 n:o 7).

[46] Vrt. NaapL 20 § ja VOL 1: 24.3.

kevan harkinnan: jos toisin sanoen lupa myönnetään, voidaan rajoittaa päästön vaikutuksia.

2. Pilaavaan toimeenpiteeseen ryhtymistä tarkoittavan luvan suhteesta muuhun vesistöä koskevaan päätöksentekoon

Monia yrityksiä varten tarvitaan eri säännöstöihin perustuvia lupia ja hyväksyntöjä. Tavallisimmin kyseeseen tulevat vesistöalueelle sijoittuvaa yritystä varten terveysviranomaisten, rakennusviranomaisten, kaavoittajan ja elinkeinoviranomaisten luvat, mutta luettelo ei ole tyhjentävä ajateltaessa vaikkapa ydinvoimalaa, kaukokaasuputkea tai suuröljyvarastoa. Yhä useammin suunnitellun toiminnan tulee sopia myös valtiollisen tai kunnallisen tarvemäärityksen puitteisiin.

Tarkasteltaessa pelkästään rinnakkaisten viranomaisten antamien lupien suhdetta, voidaan pääsääntönä pitää sitä, että milloin yhtä useampi lupa on tarpeen, yhden viranomaisen myönteinen tai kielteinen kannanotto ei vaikuta toisen harkintaperusteisiin. Tästä johtuu, ettei yrittäjä vapaudu hakemasta kulloinkin tarvittavia lupia tai vastaavasti tekemästä asianmukaisia ilmoituksia eri viranomaisille. On myös katsottava, ettei edes vesioikeudellinen lupa riitä korvaamaan toista vesioikeudellista lupaa. Kun Suomen oikeuden kannalta haetaan lupaa penkereen tekemiseen järven poikki, jotta toinen puoli säilyisi puhtaana alettaessa johtaa jätevettä toiseen puoleen, penkereen rakentamislupa ei sisällä oikeutusta vesien pilaamiseen. Tämä johtuu siitä, että VL:ssa kukin hanke on sidottu sitä koskeviin erityisiin luvanmyöntämisedellytyksiin. On toisin sanoen tarpeen nimenomaisesti hakea lupaa eri yritysmuotoja varten, jos suunniteltu hanke ei mahdu VL:n tarkoittamaan yhteen yritystyyppiin. Toiselta puolen VO:n on tutkittava hankkeen kaikki vaikutukset, jos ne ilmenevät hakemuksesta (materiaalinen kumulointi). Näin on laita etenkin rakentamisen liittyessä vesistöön kohdistuvaan muutostoimenpiteeseen (lähinnä veden johtamiseen tai säännöstelyyn) tai muuhun hankkeeseen, joka lisää vesistön pilaantumisalttiutta (vesien muuttamis- tai pilaamiskiellon vastainen yritys).

Juuri esitetty muodostaa periaatteellisen lähtökohdan. Hakijalta ei aina voida edellyttää tietoa siitä, mitä VL:n osasäännöstöjä hänen hankkeeseensa tullaan soveltamaan, vaan VO:n on ratkaistava asia ex officio. Jotta haetun luvan sisältö muodostuisi tarkoitusta vastaavaksi ja jotta

VO voisi soveltaa tarpeellisia säännöstöjä, tulee hakijalta vaatia hakemuksen osoittaman hankkeen eri tavoitteiden yksityiskohtaista muotoilua. Vaikka käytäntö onkin vielä epävakaa, näyttää kehitys suuntautuvan kokonaisvaltaiseen lupamenettelyyn. Materiaalisesti kumuloitaessa vesioikeudellista lupaa ei myönnetä toimenpiteelle, jonka toteuttaminen saattaa edellyttää VL:n mukaan mahdollisesti vielä muiden kuin hakemuksessa tarkoitettujen vaikutusten tutkimista. Kun hakija ilmaisee rakentamisen tarkoituksen tai VO voi sen päätellä ja sen toteuttaminen vaikuttaisi haitallisesti vesistön tilaan, tulisi siis tuota haittavaikutusta koskevat luvanmyöntämisedellytykset tutkia ennen kuin rakentamislupa myönnetään. Tämän säännön soveltaminen tuottanee de lege lata kuitenkin tapauksittain vaikeuksia. On nimittäin ainakin vaadittava, että rakentamistoimenpiteen ja vaikutuksen yhteys on niin elimellinen, että edellinen ilman jälkimmäistä ei ole mielekäs: vain tällöin voidaan kokonaisvaltaiseen lupaharkintaan vastoin tehtyä hakemusta ryhtyä. Tämä ehto on johdettavissa periaatteesta, että hakemus määrää käsittelyn laajuuden. Vastakkainen, siis kokonaisvaltaiseen harkintaan johtava tulkinta taas on puollettavissa sillä perusteella, että lupa myönnetään tiettyä hanketta varten ja että lupaviranomaisella on valta ratkaista, mitä selvityksiä se VL:n ja VA:n nojalla vaatii. Tilanteet ovat luvantarpeen kannalta erilaisia. Jos haetaan lupaa purkuputken tekemiseen, hakemuksesta ei sinänsä voida päätellä, aiheutuuko jätevesien johtamisesta pilaantumista. Jätevesiyritys on silloin asiallisesti itsenäinen hanke, jonka sallittavuus vain heijastuu rakentamisluvan edellytysten harkintaan. Tapauksesta riippuen pilaantumisvaara on erilainen eikä pilaamislupahakemusta vaadita, ellei pilaamiskieltoa loukattaisi. Toisin on laita sellaisissa rakentamishankkeissa, joissa pilaantumisvaikutus on osana haetun hankkeen haittoja. Kun esimerkiksi tekojärven rakentamista harkitaan, pilaamiskielto merkitsee, että järven tyhjentäminen alapuoliseen vesistöön voi olla luvanvaraista. Ruoppausmassojen läjitykseen maa- ja vesialueilla annettiin lupa viittaamatta pilaamiskieltoon: **KHO 30. 10. 1975 t. 4179.** VH oli lausunnossaan katsonut pilaantumista aiheutuvan.

Rakennelman tekemiseen voidaan siten antaa lupa VL 2 luvun nojalla, mutta jos siitä tai sen käyttämisestä aiheutuu esimerkiksi 7 tai 8 luvussa tarkoitettuja seurauksia, on tutkittava myös niitä koskevat edellytykset. Tällöin vältyttäisiin myös siltä, että jo saatu työlupa ja sen nojalla suoritetut investoinnit muodostaisivat myöhemmässä jäteveden

johtamisluvan hyöty-haitta -vertailussa vesistöön nähden haitallisemman tuloksen kuin mikä olisi laita kustannusten puuttuessa.

Kokonaisvaltaisen yritysajattelun ilmauksena hakemusmenettelyssä on pidettävä ratkaisua **KHO 1973 A II 120:** kyse oli siitä, voitiinko antaa lupa purkuputken rakentamiseen ratkaisematta kysymystä luvan myöntämisestä jäteveden johtamiseen vesistöön:

> Kuivaniemen Vesi Oy oli VO:lle 16. 2. 1970 saapuneessa hakemuksessaan hakenut lupaa väliaikaisen purkuputken rakentamiseen Kuivajoen pohjaan jäteveden johtamiseksi yhtiön omistamasta viemäriverkostosta jokeen. Selvitysten mukaan viemäriverkostoon oli liitetty 6. 3. 1970 30 kiinteistöä. Saatuaan vesioikeustuomarin täydentämiskehotuksen hakija ilmoitti, että hakemus tarkoitti vain viemärin tekemistä Kuivajokeen. Hakija ilmoitti luopuvansa pilaamisluvan hakemisesta, koska viemärin käyttäjiä oli vähemmän kuin 200 eikä lupaa sen mielestä tarvittu. Muistutukset koskivat etupäässä jätevedestä johtuvia haittoja. VH ei vastustanut purkuputken rakentamista, mutta vaati tarkkailua ja pilaantumista ehkäisevien määräysten antamista. VO antoi luvan purkuputken rakentamiseen intressivertailun perusteella. VO lienee kuitenkin edellyttänyt, että jäteveden johtamiseen voitiin ryhtyä ilman lupaa. Edellyttämättömien vahinkojen selvittämistapaa koskeva lupaehto (n:o 5), joka lienee tarkoittanut viittausta 2: 27:n ja 11: 8:n säännöksiin, ei nimittäin rajoittunut koskemaan rakentamistyön vaikutuksia, vaan käsitti myös »rakennelman käyttämisestä» johtuvat vahingot ym. Tällä voidaan tarkoittaa vain jäteveden johtamista tai siitä johtuvia toimenpiteitä. Eräät VO:n päätöksestä tehdyt valitukset sisälsivät vaatimuksen jäteveden johtamista koskevan kysymyksen käsittelemisestä samassa yhteydessä. KHO lausui mm.: »Luvan myöntäminen purkuputken rakentamiseen ja lupaan otettavat määräykset riippuvat muun ohella siitä, voidaanko ja millä ehdoilla lupa jäteveden johtamiseen jokeen myöntää». VO:n päätös kumottiin ja asia palautettiin. (Vrt. s. 257).

Kokonaisvaltainen yrityksen edellytysten selvittäminen ilmenee käytännössäkin.[47] ISVO on eräässä tapauksessa sisällyttänyt 10: 25:n nojalla annettuun määräykseen velvoitteen, jonka mukaan Kouvolan kp:n tuli ryhtyä toimenpiteisiin puhdistamon rakentamiseksi.

> **KHO 6. 3. 1975 t. 1009:** Kph pyysi VO:ta myöhemmin määräyksen johdosta täsmentämään sitä niin, että puhdistamo saataisiin raken-

[47] **KHO 4. 3. 1976 t. 961:** Haettaessa lupaa uutta tuotantolaitosta varten voitiin olojen muuttuessa tutkia kaikkien laitosten vaikutukset.

taa toisen kunnan alueelle ja lisäksi tehdä purkuputki Kymijokeen. VO lausui 29. 10. 1974 antamassaan päätöksessä: »Mitä tulee hakemukseen siltä osin kuin siinä on pyydetty lupaa purkuputken Kymijokeen tekemiseen, niin vesioikeus, kun nyt ei ole ratkaistavana hakijan jätevesien vesistöön päästämistä koskeva asia, ei ota ratkaistavakseen purkuputken tekemistä koskevaa hakemusta, . .» Tässä tapauksessa KHO ei kuitenkaan pysyttänyt VO:n käsitystä. KHO:n mukaan purkuputken rakentamista koskenutta hakemusta ei voitu jättää tutkimatta sillä perusteella, ettei ollut ratkaistavana hakijan jätevesien vesistöön päästämistä koskeva asia.

Asiaan lienevät vaikuttaneet erityiset perusteet: hakija oli jo aikaisemmin velvoitettu ryhtymään puhdistamistoimenpiteisiin ennen päästämiseen ryhtymistä ja hakijan tekemä jäteveden johtamishakemuskin oli ollut VO:ssa vireillä, minkä vuoksi siis purkuputkiasian käsittely saattoi olla erikseenkin mahdollista. Mainittakoon vielä päinvastaista lopputulosta osoittava KHO:n ratkaisu

KHO 22. 11. 1973 t. 4701, missä oli kysymys viemärijohdon rakentamisesta maa- ja merialueelle. VO:n myöntämä rakentamislupa pysytettiin. Lisäksi lausuttiin: »Sellaiseen jäteveden johtamiseen mereen kysymyksessä olevan viemäriputken kautta, mistä aiheutuu vesilain 1 luvun 19 §:ssä tarkoitettua vesistön pilaantumista, Rymättylän kunnanhallituksen on haettava vesioikeuden lupa.»

Menettelyn erilaisuus johtunee joko siitä, että pilaantumisseuraus tässä tapauksessa ei ollut yhtä ilmeinen eikä kahden luvan keskinäinen riippuvuus yhtä selvä kuin Kuivaniemen Vesi Oy:n tapauksessa tai vielä luultavammin siitä, että pilaamisluvan myöntäminen alustavasti arvioitiin mahdolliseksi.

Kun tältä taustalta tarkastellaan eri viranomaisten myönnettävien lupien ja muiden päätösten keskinäistä suhdetta ja vaikutusta vesien tilaan, on ilmeistä, etteivät eri lupahakemusten käsittelyvaiheet sittenkään ole toisistaan riippumattomia. On pikemmin todennäköistä, että ensimmäinen myönteinen lausunto välistä synnyttää eräänlaisen ketjureaktion. Viranomaisen ratkaisut ovat kuitenkin yleisesti ottaen eriarvoisia sikäli, että eräisiin liittyy tarkkoja hankkeen toteuttamisehtoja, kun taas toisten sisältönä on vain, että hanke mahtuu niiden asettamiin yleisluonteisiin kaavailuihin. Edellisiin nähden on tilanne säännönmukaisesti se, että luvan harkinta käsittää tietyn osan koko yrityksestä,

jolloin voidaan erottaa esim. sijoitus-, rakentamis- ja toimintatekijät.[48] Vaarallisten aineiden ollessa kyseessä valvotaan myös, minkäasteisina ja miten eristettyinä niitä esiintyy. Näitä tekijöitä koskevat luvat eivät kuitenkaan ota huomioon vesiä, vaan ne koskevat laitosta vain purkukohtaan asti. Vesioikeudellinen pilaamislupa taas käsittää juuri vaikutuksen vesistöön, joka kuitenkin riippuu ratkaisevasti myös laitoksensisäisistä seikoista. Tästä huolimatta pilaamislupa ei pääsääntöisesti johda laitoksen sisäisten menetelmien muuttamiseen, jos ne vastaavat tekniseltä tasoltaan hyväksyttyjä arvoja, vaan se ulottaa vaikutuksensa vesistöresipientin ja laitoksen väliin. Uusia teollisuuslaitoksia ja myös asumajätevesien puhdistamoja perustettaessa pyritään kuitenkin nykyisin ympäristönäkökohta ottamaan jo laitoksen suunnittelussa huomioon, joskaan ei aina vesien, vaan laitoksensisäisten teknisten lisämahdollisuuksien kannalta.[49] Tällöin pilaantumisvaara minimoidaan jo laitoksesta lähdettäessä. Vesien erikoisominaisuuksista johtuu kuitenkin, ettei lupaviranomainen ole velvollinen pitämään riittävinä edes maksimaalisia laitoksensisäisiä varotoimia, vaan se voi luvan epäämisen uhalla edelleenkin vaatia tehostettuja laitoksen ulkopuolisia puhdistustoimia.

Edellä mainittujen eri lupien riippuvuus ilmenee yhdeltä puolen siinä, että vesioikeudellisen luvan antava viranomainen joutuu suorittamaan yleisluonteisen arvion, jossa muiden viranomaisten mahdolliset ratkaisut eivät nimenomaisesti näy, mutta ulottavat silti vaikutuksensa luvan myöntämiseen ja lupamääräyksiin. Lupaviranomainen ei nykyisin voi olla ottamatta huomioon niitä yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita laitoksia koskevin poliittisin sijoittamispäätöksin on tarkoitettu suvaita, minkä vuoksi myös vesioikeudellisen luvan luonne näyttää osaltaan olevan muuttumassa. Suurissa hankkeissa VL 10: 24:n mukainen lupa yleensä myönnetään intressivertailun myönteisyyden perusteella ja kysymys on enää lupavelvoitteiden asettamisesta eli siitä, kuinka suureksi vesistön kuor-

---

48 **KHO 4. 5. 1972 t. 1697:** Kaatopaikan pitämistä tarkoittaneessa vesioikeudellisessa lupapäätöksessä ei määrätty, miltä alueelta jätteitä saatiin tuoda. Kysymystä ei ollut ratkaistava VL:n määräysten perusteella.

49 *Väisäsen* mukaan, KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969 s. 8, vesituomioistuinten tulisi pyrkiä sisällyttämään päätöksiin likaavan laitoksen sisäistä vedenkiertojärjestelmää koskevia määräyksiä. Milloin tähän ei olisi mahdollisuuksia, tulisi tähän pyrkiä välillisesti eli mitoittamalla vesiensuojelua koskevat määräykset sellaisiksi, että niiden noudattaminen edellyttää tarpeellisten prosessiteknisten uudistusten suorittamista myös laitoksensisäisesti.

mituksen sallitaan kasvavan. Pienissä pilaamishankkeissa taas voidaan suhteellisesti helpommin kieltäytyä antamasta lupaa, koska yleensä on ajateltavissa muita menettelyvaihtoehtoja haunalaisen yrityksen toteuttamiselle. Vesioikeudellisen pilaamislupaharkinnan sijoittuessa yhä enemmän yhteiskunnan suunnitteluun lupaviranomaisen riippuvuus lisääntyy ja muiden päätöksentekijäin vaikutus vastaavasti kasvaa. Tätä ei voida välttää, minkä vuoksi on polttava tarve tehostaa vesistöpolitiikkaa ja -suunnittelua niiden osalta, joiden etu on kyseessä. Sama näyttää koskevan sijoituksesta päättävän tltk:n asemaa. Eräiden maiden uusien vesilakien puitteissa tämä tavoite on pyritty toteuttamaan erottamalla lupamenettely ja vesien käytön suunnittelu toisistaan. Vesien käytössä osalliset joutuvat itse osallistumaan suunnitteluun ja vesiensuojelun rahoitukseen ja siten myös vastaamaan tekemiensä vesistöpäätösten noudattamisesta. Osiltaan tämä tapahtuu vesistöaluekohtaisten yhteisöjen puitteissa (vrt. Ranskan allasjärjestelmä). Toiselta puolen on myös mahdollista lisätä niiden sijoitusta yms. koskevien tekijöiden merkitystä lupamenettelyssä samoin kuin muiden viranomaisten kuulemista.[50]

---

50 Silloin kun eri viranomaiset käsittelevät itsenäisesti jonkin hankkeen sallittavuutta omien normistojensa perusteella, ei Suomen lain mukaan ole mahdollista saattaa asiaa kokonaisuudessaan vain jonkin viranomaisen harkittavaksi. Esimerkiksi vesi-, rakennus-, terveydenhoito- ja elinkeinolupien käsittelyä ei voida yhdistää, mutta eräät normistot, kuten luonnonsuojelu-, muinaismuisto- ja immissionäkökohdat voivat sisältyä vesiprosessiin. Aihepiiristä ks. myös *Airaksinen* Vesiasiat s. 12 ss. Erityisviranomaisten puuttuminen voi johtaa paitsi kokonaiskäsittelyn syntymiseen myös eräänlaisiin toimivaltariitoihin. Manner-Euroopassa saattaa asia muodollisesti kuulua usealle yleisviranomaiselle, joista kukin luonnollisesti pyrkii ratkaisemaan asian korostaen sen soveltaman materiaalisen normiston erikoisvaatimuksia. Perusteista, jotka määräävät hakemuksen tekemistä ja käsittelyssä noudatettavan normiston valintaa, ks. *Kaiser* s. 208 ss. — Vesiensuojelun periaateohjelman toteuttamista käsittelevässä selvityksessä (Vesihallituksen Julkaisuja 16) on kartoitettu ohjelman edellyttämiä toimenpiteitä: materiaalisten säännöstöjen eritahoisuus lienee jossain määrin omiaan vaikeuttamaan ohjelman toteuttamista, ks. etenkin mt. s. 254 ss. VL:n viranomaisia täytynee pitää sikäli yleisesti toimivaltaisina, että ne voivat käsitellä vesiä koskevan asian, joka toisella perusteella kuuluisi muulle viranomaiselle. Ratkaisussa **KHO 1974 A I 1** katsottiin, että vaatimus kaatopaikalle sijoitetun syanidin poistamisesta oli 1:22.1:n tarkoittaman pilaantumisvaaran vuoksi käsiteltävä VO:ssa.

VIII LUKU

A. PILAAMISEEN ANNETTAVAN LUVAN HAKEMISESTA

Tutkimuksen loppuosassa tullaan käsittelemään viranomaisen päätökseen perustuvan pilaamisluvan syntymistä ja seurauksia Suomen oikeuden kannalta. Tarkastelutapa on jatkuvasti aineellinen, mikä merkitsee, että menettelyllisiä seikkoja käsitellään vain siltä osin kuin niillä on merkitystä juuri pilaamiseen oikeuttavan luvan sisällön kannalta.

1. Luvan hakijasta

Kysymys siitä, kuka voi saada hakemuksesta luvan vesiä pilaavaan toimintaan, on merkityksellinen luvan sisällön kannalta. Hakijan aseman muuttuminen luvan johdosta on nähtävissä siihen käyttäytymisvapauden delegointiin liittyen, jota valtio orgaaniensa kautta harjoittaa. Aihepiiri käsittää lähinnä kaksi pääkysymystä: 1. miten laajoja valtuuksia valtiovalta voi myöntää vesiä pilaavaan toimintaan ja 2. miten laajoihin valtuuksiin hakijalla on oikeus tai mahdollisuus? Kysymykset eivät ole identtisiä sen vuoksi, että huomattavakin osa lupapäätöksen ehdoista voi muotoutua hakijan ja muiden asianosaisten keskeisin toimin (vrt. VL 1: 15.2; 11: 9). On myös ainakin teoreettisesti otettava huomioon sellainen tilanne, ettei lupaviranomainen pidä tarpeellisena myöntää sen määräämisvallassa olevia valtuuksia. Harkinta perustuu silloin luvan myöntämisen edellytysten arviointiin.

Eräs vesioikeudellisille yrityksille ominainen piirre on, että lupa myönnetään vain määräedellytykset täyttävälle oikeussubjektille. VL:n yritystyypit ovat yleensä sellaisia, että ne muodostetaan yhteisyrityksiksi jonkun hakijan tai osallisen vaatimuksesta,[1] kun taas yksinäishakija

[1] Usean aloitteentekijän tai hakijan muodostamia pakollisia yhtiöitä ovat voimalaitosyhtiö (3: 10) ja säännöstely-yhtiö (8: 11).

osallisten puuttuessa ei ole velvollinen muodostamaan erillistä vesioikeudellista subjektia. VL 10 luvun vesistön pilaamiskiellon toteuttamista tarkoittavien säännösten pohjalta ei edellytetä muodostettavaksi erityistä yhtiötä pilaavaan toimintaan ryhdyttäessä.[2] Sen sijaan lupa myönnetään toiminnan harjoittajalle, joka saattaa olla yhdyskunta tai muuten yhteisömuotoinen, mutta luonnollinenkin henkilö voi olla luvan hakijana ja saajana. Lupa voidaan myös myöntää usealle yhtiölle tai muulle oikeushenkilölle yhteisesti. Pilaamiseen oikeuttava lupa annetaan siis Suomen lain mukaan vesistön pilaantumisseurauksen aiheuttamiseen, ei sen sijaan tietyn yrityksen tai laitoksen käynnistämistä varten. Vaikka onkin vakiintunut tapa puhua vesioikeudellisesta jätevesiyrityksestä, tällä tarkoitetaan pilaamiskiellon kannalta siis vain sitä, että osoitetaan, kenellä on oikeus saadun luvan nojalla aiheuttaa vesien pilaantumiseen johtava toimenpide. Lupa tarkoittaa silloin sallittujen seurausten määrittämistä, ketä luvan ja lain velvoitteet koskevat jne.

Yhdyskuntien jätevesiyritysten osalta on subjektiperiaate korostumassa eli pyrkimyksenä on keskittää viemäröinti kunnalliselle tai muulle kollektiiviselle yhteisölle, jolle myös VO:n lupa voi tulla myönnettäväksi. Vesihallituksen vuodelta 1970 laatiman tilaston mukaan oli ennakkoilmoituksen tehneistä 540:stä vesi- ja viemärilaitoksesta yli puolet kunnallisia. Luku ei käsittänyt sairaaloiden, varuskuntien ja teollisuuslaitosten yhteydessä toimivia vesi- ja viemärilaitoksia, joita oli 68.[3] Kunnallistuminen on vesi- ja viemärilaitoskomitean tutkimuksen mukaan lisääntymässä sekä laitosten siirtyessä yksityisiltä kunnille että myös kunnan panoksen lisääntyessä yksityisen laitoksen rahoituksessa ja hallinnossa.[4] Suuntauksena on siten toisaalta vesi- ja viemärilaitostoiminnan saattaminen saman yhteisön (kunnan) käsiin ja toisaalta pilaamisvastuun siirtäminen normaalikäytössä laitoksenpitäjälle, jolloin kiinteistökohtainen vastuu puhdistuksesta ja pilaamiskiellon loukkaamisesta periaatteessa lakkaa. Jätevesikysymyksen ratkaisun kannalta on nykyisin tarkasteltava nimenomaan laitoksen rahoitusta ja käyttäjien velvoittamista osallistumaan siihen, edelleen liittymistä laitoksen verkostoon

---

[2] Vesioikeudellisesta viemäriyhtiöstä ks. VL 10:16.

[3] *KM 1972: B 115 s. 1.* Maalaiskuntien osalta vajaa 1/3 — huomattavasti enemmän kuin muissa kunnissa — toimii yksityisoikeudellisina yhteenliittyminä. Noin 1/5:ssa tapauksista vesi- ja viemärilaitoksilla on ollut eri omistajat.

[4] Mt. s. 1. Vesienhuollon avustamistoimikunnan II mietinnössä *(KM 1974: 103* s. 1) oleva uudempi selvitys osoittaa suuntauksen voimistuvan.

ja tästä aiheutuvia velvollisuuksia puolin ja toisin. Rahoitus käsittää toisaalta puhdistustoimenpiteiden edistämisen yleensä, toisaalta lupavelvoitteiden täyttämisen helpottamisen.[4a] Kuntamuodoittain ja kaavoitustyypistä riippuen Suomessa on asiasta osittain poikkeavia säännöksiä ja käytäntöä. Rakentamis- ja rahoituskysymykset ovat vesiensuojelullisesti tärkeitä, koska siten saadaan yhä enemmän haittatekijöitä VL:n valvonnan piiriin ja samalla tehostetaan puhdistusmenettelyä. Pilaamiskiellon kannalta rahoitusjärjestelmällä näyttää olevan välillinen vaikutus sikäli, että lupavelvoitteet voidaan ohjelmoida tiedossa olevaa rahoitusmahdollisuutta vastaavasti. Tästä johtuu, että talouspoliittisilla ratkaisuilla tosiasiallisesti on lupaehtoisia vesiensuojelutoimia määräävä vaikutus, jos nimittäin joudutaan tinkimään vaatimusten tavoitetasosta. On siten tarpeen sekä saattaa rahoitus pysyvälle pohjalle (rahastot, jätevesimaksut) että suorittaa vesiensuojelutoimien suunnittelun ja kustannusten jatkuvaa arviointia. Tässä suhteessa voidaan pitää valaisevana vuoden 1975 vesiensuojelutoimikunnan, VH:n periaateohjelman pohjalta laatimaa selvitystyötä (KM 1975: 60). Kriittisenä kohtana pilaamiskiellon kannalta on mahdollisuus saada VL 10: 26:n nojalla lisäaikaa toimenpiteen suorittamiselle taloudellisista tai niihin rinnastettavista syistä (ks. s. 389 ss.). Asian toisen puolen muodostaa laitoksenpitäjän ensisijainen vastuu laitoksen toiminnasta VL:n mukaisena yrityksenä.[5]

Ns. välillisen johtamisen ongelma ei ole Suomen oikeuden kannalta kovin merkityksellinen sen vuoksi, että pilaajaksi katsotaan se, joka harjoittaa likaavaa toimintaa (eli johtaa pilaantumista aiheuttavia aineita

---

[4a] Rahoitus tarkoittaa lainana, takauksena tai avustuksina (subventioina) annettavaa taloudellista tukea. Puuttumatta rahoitusta ja sen eri muotoja puoltaviin seikkoihin voidaan lähtökohtana pitää sitä, että ainakin liiketaloudellisin perustein toimivan yrityksen olisi kustannettava aiheuttamastaan pilaantumisesta johtuvat puhdistamistoimenpiteet. Tämä näkyykin voimassaolevista rahoituslaeista (L 13. 7. 1973/608—609), ks. myös KM 1970: B 118 ja 1971: B 107. Etenkin teollisuudelle valtiontakauksina annettava tuki sekä valtion suorittamat vesiensuojelutyöt edellyttävät yhteiskunnallisten tarpeiden, lähinnä työllisyysnäkökohtien huomioonottamista.

[5] Ongelmia voi johtua siitä, että luvansaajasubjekti ei ole sama kuin jätevesiä tuottava laitos tai yritys eikä vastuuta luvanvastaisesta pilaantumisvaikutuksesta ole aina voitu jakaa selvästi. Kuten jäljempänä esitetään, Suomessa on pääsääntönä pidettävä luvanhaltijan yksinomaista vastuuta lupaehtojen noudattamisesta vesistöön nähden, mutta kysymystä lupasubjektin ja vesistövastuun suhteesta ei silti voida pitää ratkaistuna.

tms. vesistöön), silloinkin, kun hän ottaa puhdistaakseen ulkopuolisten laitosten jätevesiä. Pilaamiskiellon rikkomiseen voi tällöin laitos ym. syyllistyä vain toimiessaan tuottamuksellisesti vastoin välittömästi johtavan kanssa tehtyä puhdistussopimusta. Niinpä jos esimerkiksi huoltoaseman jätevesiä saadaan johtaa kunnalliseen viemäriin, huoltoasema ei vastaa säännönmukaisten jätevesien vesistölle aiheuttamista haitoista, vaan ainoastaan jätevesien sovitusta laadusta. Tästä puolestaan johtuu viemärinpitäjän velvollisuus järjestää liittyjän osalta asianmukaiset puhdistustoimet mahdollisia erikoisjätevesiä varten. Silloin kun sanottu velvollisuus määritetään lupamääräyksessä, laiminlyönti merkitsee paitsi pilaamiskiellon mahdollista loukkausta, myös lupaehdon rikkomista. Kun jälkimmäisen loukkauksen ollessa kyseessä velvoittaminen lainmukaiseen käyttäytymiseen tai rikkomuksen sanktiointi saattaa olla tehokkaampaa kuin edellisen loukkauksen osalta, voidaan erityistä lupaehtoa viemärilaitoslain puuttuessa ja de lege ferenda pitää perusteltuna.[6]

Välillisesti kuormittavaa toimintaa harjoittava ei siten ole luvanhakuvelvollinen eikä hän voi saadakaan lupaa. Ilmoitusvelvollisuutta ei myöskään ole jätevesiä vain välillisesti johtavalla yrityksellä, jos se sijaitsee asemakaava-alueella ja sen jätevedet johdetaan yleiseen viemäriin (VSuojA 5 §). VL:n soveltamisalueella voinee kuitenkin tulla kysymykseen rangaistusvastuu, jos 13 luvun tunnusmerkistöt täyttyvät. Virka-avun käyttäminen olisi mahdollista välittömästi päästävän osalta, mutta ei näytä olevan oikeudellista estettä hakea sitä myös välillisesti päästävää vastaan, jos kysymys on VL:n vastaisesta menettelystä.

2. Hakemusvaltuudesta

Hakemusvaltuus ilmenee hakemuksesta, jonka osalta on säädetty eräitä muodollisia edellytyksiä. Hakemuksen tulee olla kirjallinen ja se on liitteineen jätettävä VO:lle kolmena kappaleena (VL 16: 1). Hake-

[6] **PSVO 13. 9. 1972 n:o 79** sisältää seuraavan lupaehdon: »Mikäli viemäriverkostoon yhdistetään huoltoasemia, korjaamoita tai muita vastaavia laitoksia, hakijan on huolehdittava siitä, että ne varustetaan öljyn- ja hiekanpoistolaitteilla ennen niiden yhdistämistä viemäriverkostoon. Mikäli taas sairaala, terveystalo tai muu vastaava laitos yhdistetään viemäriverkostoon, on niistä johdettava jätevesi ennen viemäriverkostoon johtamista tehtävä terveydelle vaarattomaksi. Samoin on vesistöön johdettava jätevesi tarvittaessa tehtävä terveydelle vaarattomaksi.»

mukseen tulee liittää suunnitelman (tästä jälj. s. 280) lisäksi »tarpeelliset selvitykset» (16: 1.2), mikä merkitsee viittausta yrityskohtaista hakemuskelpoisuutta koskeviin yleisiin ja erityisiin vaatimuksiin. Yleiset vaatimukset ilmenevät lähinnä VL 1: 9—10:n säännöksistä ja ne johtuvat lisäksi yleisprosessuaalisista asiavaltuutta koskevista säännöksistä. Erityisiä vaatimuksia taas ei nimenomaisesti ole säädetty pilaantumista aiheuttavan yrityksen hakijan osalta. Hakijaksi on kuitenkin katsottava vain se, jonka toimenpiteestä tai toiminnasta pilaantuminen aiheutuu. Jos jätevettä johdetaan toisen maalla olevaan ojaan, luvanhakuvelvollisena ja siten hakijana on päästäjä eikä ojan omistaja. Jos taas jätevettä johdetaan luvallisesti toisen puhdistamoon, lähteeksi katsotaan puhdistamo eivätkä sitä käyttävät yritykset: hakijana on siis puhdistamon omistaja. Merkitystä voi olla sopimuksilla käytön ehtojen suhteen.

Hakemusvaltuus on vesioikeudellisten hankkeiden osalta yleensä vaikutusalueen omistajalla tai pysyvällä haltijalla sekä yhteisen vesialueen osakkaalla. Pilaamislupaan nähden tämä pätee rakenteiden osalta. Koska pilaantumisluvan yhteydessä ei myönnetä käyttöoikeutta toisen alueeseen. mutta VL 2: 7—9:n säännöksiä voidaan soveltaa hankkeen määräytyessä usean VL:n yritystyypin mukaan, hakijalta ei edellytetä alueen hallintaa. KHO on eri tilanteissa katsonut, ettei hallinnan puuttuminen estä lupahakemuksen käsittelyä. Asiassa **KHO 6. 3. 1975 t. 1031,** joka koski vesialueen täyttämistä, KHO katsoi, ettei ollut välttämättömästi käsiteltävä hakijan oikeutta täytettävään, toiselle kuuluvaan alueeseen. Asiassa **KHO 17. 4. 1975 t. 1568** oli kyse maatalouskeskuksen hakemuksesta saada lupa luonnonravintolammikon rakentamiseen ja sen säännöstelyyn. VO hylkäsi hakemuksen, koska hakijalla ei ollut oikeutta kaikkeen tarvittavaan vesialueeseen eikä sellaista voitu vastoin omistajan suostumusta hakijalle myöntää. KHO puolestaan katsoi, että yritys oli yleisen tarpeen vaatima ja ettei hakemusta voitu hylätä VO:n mainitsemalla perusteella. Perusteena KHO:n kannalle on tietenkin, että hakijalle voidaan myöntää oikeus VL 2: 8:n nojalla. Näitä tulkintoja voidaan arvostella silloin, kun myönnettävällä käyttöoikeudella saattaisi olla merkitystä yritysluvan edellytysten kannalta. Haetun hankkeen edellytyksiä harkittaessa on nimittäin vahinkopuolella otettava huomioon toisen omaisuudelle ilman asianomaisen suostumusta aiheutetut haitalliset seuraukset (2: 11.2). Lain mukaan tällaiseksi katsotaan myös se, että hakija saa oikeuden käyttää toisen omaisuutta tai lunastaa sen itselleen. Näistä oikeuksista ks. myös s. 415 ss. Itse pilaamisen vaikutusalueeseen nähden ei vaadita hallintaa.

Lupa voidaan 10: 24.1:n mukaan myöntää »yksityiselle, yhteisölle tai yhdyskunnalle». Hällforsin komitean mietinnössä (1939: 3 ehd. 23.3 §) puhuttiin »määrätystä henkilöstä tai laitoksesta».[7] Nykyisin on pidettävä selvänä, että luvanhakukelpoisia tarkoitettujen erityisvaatimusten osalta ovat kaikenlaiset oikeussubjektit ja ettei hanketta ole toteutettava määrämuotoisena.[8]

Tiedot, joiden tulee ilmetä hakemusasiakirjoista, kohdistuvat siis itse hankkeeseen ja hakijan kelpoisuuteen. Kummassakin suhteessa VO:lla on oikeus jo ennen hakemuksen tutkimista vaatia täydennystä.[9] Kun selvityksen laajuus usein riippuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista, on kohtuullista, ettei asiaa jätetä heti sikseen.[10] Ruotsin lain esikuvan mukaan (S-VL 11: 29) voidaan vaatia asiakirjojen täydentämistä ja asettaa määräaika sekä raukeamisuhka. Täydentämisvaatimus tehdään kuitenkin Suomen VL:n mukaan vesioikeustuomarin päätöksellä (16: 3),[11] mutta VO:n on käsiteltävä sikseen jättämistä koskeva asia.[12]

Vesioikeudellisessa hakemusmenettelyssä on sääntönä, ettei aikaisemman päätöksen oikeusvoima estä samaa asiaa koskevan uuden hakemuksen tutkimista. Aikaisemman ratkaisun olemassaolo ei ole sellainen seikka, joka oikeuttaisi olemaan tutkimatta itse asiaa. Tarkastelussa on kuitenkin asetettava jonkin verran eri asemaan ne tilanteet, joissa aikaisempaa hakemusta ei ole asiallisesti tutkittu ja ne, joissa on annettu asiaratkaisu eli siis myönnetty lupa tai hylätty tehty hakemus. Jos taas asia on aikaisemmin jätetty tutkimatta jonkin prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi, VO on velvollinen tutkimaan tehdyn uuden hakemuksen. Sama koskee ilmeisesti myös sitä tilannetta, että asian käsittely on VL 16: 3:n nojalla jätetty sikseen. Ks. **KHO 1967 A II 98:** kysymyksessä oli

---

7 Vrt. VOL 1: 24.3: »jokin erityinen laitos».

8 Tämä johtuu myös 1: 19:n sanamuodosta: »älköön **kukaan...** ilman vesioikeuden lupaa...»

9 Hakemus on myös ilman muita toimenpiteitä jätettävä vesioikeustuomarin päätöksellä tutkimatta, jos asia ilmeisesti on sellainen, ettei se kuulu VO:n käsiteltäväksi. Epäselvissä tapauksissa voidaan vaatia täydennystä tai ratkaista asia VO:n istunnossa.

10 Vrt. S—MiL 13.3 §: »Uppfyller ansökan ej vad som föreskrives i första stycket/tarkoittaa kirjallista muotoa ja suunnitelmaa/eller har den ej ingivits i tillräckligt antal exemplar, skall sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid...»

11 *KM 1939: 3,* ehd. *303 §:* vesituomioistuimen päätöksellä.

12 **KHO 1967 A II 131** (ään.).

vesialueen täyttämishakemus. VO oli aikaisemmin osittain hylännyt samaa toimenpidettä tarkoittaneen hakemuksen ja jätti uuden hakemuksen tutkittavakseen ottamatta. KHO katsoi, ettei se seikka, että hakemus oli osittain hylätty, ollut esteenä uuden hakemuksen tutkimiselle. Niiden tapausten osalta, joissa pysyväksi haettu lupa on myönnetty vain määräaikaisena, täytynee myös katsoa, ettei ratkaisulla ole uuden hakemuksen käsittelyä estävää vaikutusta. Jos lupa on annettu määräaikaisena sen vuoksi, ettei myöhempiä vaikutuksia tunneta, juuri tämä seikka voi uuden hakemuksen käsittelyn yhteydessä tulla tutkittavaksi.

Mitä niihin tilanteisiin tulee, että on olemassa aikaisempi asiaratkaisu, eri näkökohdilla on merkitystä. Jos uuden luvan hakijana on toinen henkilö kuin se, jolle lupa on aikaisemmin annettu, mutta yritys kohdistuu samaan alueeseen kuin aikaisempi yritys, on kyseessä kokonaan uusi vesioikeudellinen hanke, jonka edellytyksiä on arvosteltava itsenäisesti. Jos uuden hakemuksen tarkoituksena on rajoittaa toiselle aikaisemmin myönnettyä lupaa, oikeusvoima ei aseta merkittäviä rajoituksia. Erityisten kollisiosäännösten puuttuessa 10 luvun mukaissa hankkeissa määräävänä on uutta hakemusta käsiteltäessä suoritettava intressivertailu (ks. myös s. 317).

Kun uuden hakemuksen tekijänä on luvanhaltija itse, voidaan ajatella seuraavia tilanteita. Lupahakemuksen tarkoituksen ollessa saada lievennyksiä lupaehtoihin tai asetettuihin korvausvelvoitteisiin itse luvan pysyessä entisenä, voidaan katsoa, että jos nämä kysymykset on lainvoimaisesti ratkaistu, muutoksen aikaansaaminen ei ole mahdollista siltä osin kuin kyseessä on ulkopuolisten oikeussuoja. Tämä koskee kuitenkin vain sellaista lupapäätöstä, joka ei ole määräaikainen. Määräajaksi myönnetyn luvan jatkamiseksi voidaan ja tuleekin tehdä uusi hakemus ja siinä voidaan aina antaa toisia ehtoja kuin aikaisemmassa lupapäätöksessä. Lupaviranomainen ei luonnollisesti voi mielivaltaisesti poiketa aikaisemman harkinnan perusteista eli tavasta arvioida oikeudellisten edellytysten olemassaolo. Tällöin ei kuitenkaan kertakaikkisesti ratkaistuja seikkoja lukuunottamatta ole kysymys puuttumisesta aikaisemman päätöksen lainvoimaan tai oikeusvoimaan.

Oikeusvoimakysymys aktuaalistuukin hakemusvaltuuden kannalta varsinaisesti vain siinä tapauksessa, että luvanhaltija luvan voimassaollessa hakee uutta lupaa samaan toimintaan. Tyypillisenä tilanteena tässä suhteessa on se, että on saatu määräaikainen lupa, joka edellyttää

siirtymistä uusiin lupaehtoihin ennen lupa-ajan päättymistä. Jos tähän ei pystytä, ainoana keinona on hakea uutta lupaa (muutosta), ellei kyseessä ole VL 16: 32:ssa tarkoitettu vähäinen muutos eikä määräajan pidentäminen 10: 26:n nojalla. Jälkimmäisessä lainkohdassa tarkoitettu mahdollisuus saada tiettyihin toimenpiteisiin VO:n asettaman määräajan pidennystä, ei aina tule kysymykseen (tästä s. 389). Yrityksen ollessa sama täytynee katsoa, että edellytyksiä koskenut harkinta saa oikeusvoiman yleisen ja toisen yksityisen edun suhteen. VO saattaa siten joutua asiallisesti tutkimaan uuden lupahakemuksen, vaikka lupakysymys olisikin ennen lainvoimaisesti ratkaistu. Tässä suhteessa on olemassa KHO:n ratkaisu, **KHO 1970 A II 138.** Siinä hakija oli aikoinaan pyytänyt Oulun LH:lta VOL 1: 24:n mukaista helpotusta jäteveden johtamiseksi Oulujokeen. Asia siirtyi PSVO:een, joka antoi luvan vuoden 1967 loppuun. Eräänä ehtona oli, että hakijan oli viimeistään viiden vuoden kuluessa lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulosta rakennettava suunnitelman mukainen mekaaninen puhdistamo. Koska kyseessä oli kunta, se haki VN:lta VL 10: 26:n mukaista oikeutta pidentää päätöksessä asetettua määräaikaa vuoden 1970 loppuun. Tämä myös myönnettiin. Ehtona tälle oli kuitenkin se, että tuona aikana kaikki jätevedet johdettaisiin keskuspuhdistamoon, jossa tapahtuisi biologinen puhdistus. Kunta haki sittemmin VN:lta uutta määräajan jatkamista, jota tarkoittava hakemus kuitenkin hylättiin. Tämän vuoksi kunta teki PSVO:lle hakemuksen uuden luvan saamiseksi edelleenkin johtaa toistaiseksi ja enintään vuoden 1971 loppuun jätevedet Oulujokeen, koska puhdistuslaitoksen rakentaminen taloudellisista syistä oli mahdotonta. VO katsoi, että se oli antanut asiassa lainvoimaisen ratkaisun eikä sen vuoksi voinut ottaa hakemusta uudelleen tutkittavakseen. Knh valitti. KHO ei katsonut sen, että VO vuonna 1963 antamallaan päätöksellä oli myöntänyt kunnalle jäteveden johtamisluvan, lain mukaan olleen esteenä knh:n samalta alueelta johdettavaa jätevettä koskevan hakemuksen tutkimiselle. Tämän vuoksi KHO harkitsi oikeaksi kumota ja poistaa VO:n päätöksen ja palauttaa asian VO:lle uudelleen käsiteltäväksi. VO ei kyseisessä tapauksessa nähtävästi ottanut huomioon, että aikaisempaa voimassaolevaa lupaa ei enää ollut, sillä VN ei 10: 26:n nojalla voi jatkaa jäteveden johtamisoikeutta. Vaikka lupa olisi vielä ollut voimassa, olisi luvanhaltijalla silti ollut oikeus hakea muutosta VO:lta lupaehtoon, mikä siis merkitsee uuden lupahakemuksen tekemistä, ellei kyseessä ole 16: 32.1:ssä tarkoitettu tapaus.

Käytännössä esiintyy lukuisia tapauksia, joissa asia saatetaan VO:ssa

uudelleen vireille joko luvan kestoajan pidentämiseksi tai lupaehdon muuttamiseksi. Muodollisesti katsoen on sellaisiin hakemuksiin nähden sovellettava luvan myöntämistä koskevia säännöksiä, ellei kyseessä ole vähäinen muutos.

3. Suunnitelma

Hakemukseen liitettävä yrityssuunnitelma on lupaharkinnan perustana. Suunnitelman esittämistä VO:lle on pidettävä menettelyn vireilletulon edellytyksenä, joten hakijan on tutkimatta jättämisen uhalla huolehdittava suunnitelman sisällöllisestäkin täydellisyydestä [13] eli noudatettava VA 3 luvun yksityiskohtaisia määräyksiä. VO ei kuitenkaan ole sidottu suunnitelmaan, vaan se voi tehdä siihen muutoksia ja lisäyksiä asianosaisten vaatimuksesta tai virallisperiaatteesta johtuen, mutta hanketta ei saa olennaisesti muuttaa. Hakija puolestaan voi muuttaa suunnitelmaansa. Aikaisemmasta luvasta voi kuitenkin johtua rajoituksia myöhempään suunnitelmaan nähden siten, että sen tulee tyydyttää määrätyt tavoitteet. Suunnitelman ennalta sitominen tapahtuu lupavelvoittein.

Koska suunnitelma on lupakäsittelyn perustana, yrityksen oikeudellisten edellytysten tulee ilmetä siitä. Mikäli suunnitelmaan sisältyvä lainmukainen selvitys on riittämätön asian käsittelyä varten, VO voi vaatia tai itse hankkia lisäselvityksiä (16: 20.1).[14] Kun suunnitelmaa ei pilaantumista aiheuttavien yritysten osalta laadita lupaviranomaisten johdolla, sen sisältö ja perusteet riippuvat hakijan toimenpiteistä ennen asian vireilletuloa VO:ssa. Lupamenettelyllä on siten laista johtuen suunnitelmaa muotoava vaikutus ja lisäksi siinä otetaan huomioon mahdolliset vaatimukset, joita ei viran puolesta valvota. Kun suunnitelma ei ole viranomaisten laatima, vaihtoehtoisten ja täydentävien selvitysten hankkiminen voi olla tarpeen menettelyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Tärkeänä ohjeena hakijan käyttämälle suunnitelman laatijalle on VA 43 §:

---

[13] Tämä johtuu mm. siitä, että VO:n tulee sen perusteella voida tietää, millaista yritystä tarkoittavasta luvasta on kysymys. Ks. myös *Pietilä* Vesioikeus s. 77.

[14] Ks. VL 16: 3, jota voitaneen soveltaa sellaisiin suunnitelmaan liittyviin selvityksiin, jotka ovat luonteeltaan pakollisia yritysmuodosta riippumatta sekä niihin, jotka ovat tarpeen hakijan ilmoittamaa yritystä varten (VL 10: 24:n kannalta VA 71 §).

epäselvästi tai riittämättömästi laadittu suunnitelma voi johtaa hakemuksen hylkäämiseen.

4. Pilaamislupahakemusten vuorovaikutuksesta

4.1. Tilanteiden kartoitus

Vesioikeudellisten yritysten laaja-alaisuudesta ja vaikutusalttiudesta toisiin vesistöetuihin johtuu, että jo lupahakemusta tehtäessä joudutaan suhteuttamaan eri yrityksiä toisiinsa. Vesistöintressit saattavat lupatilanteesta riippumattakin joutua ristiriitaan keskenään (vesistönkäyttökollisio) lähinnä vedensaannin ollessa kyseessä. Lupahakemuksia käsiteltäessä joudutaan yhdeltä puolen ratkaisemaan luvan tarkoittaman yrityksen ja muiden etujen suhde, toiselta puolen usean luvanvaraisen yriteksen ollessa kyseessä ratkaisemaan niiden suhde. Lupahakemusten asiallisesta kollisiosta eli yrityskonkurrenssista *(Pietilä)* voidaan puhua silloin, kun eri yritykset tulisivat ulottumaan samaan vesistönosaan niin, että toisen yrityksen toteuttaminen merkitsisi toisen rajoittumista tai estymistä. Muodollisesta kollisiosta eli *Pietilän* mukaan hakemuskonkurrenssista taas on kyse silloin, kun hakemukset osittain tai kokonaan tarkoittavat samoja päämääriä palvelevan yrityksen perustamista.[15] Hakemukset voivat johtaa samanaikaisesti asiallisen ja muodollisen kollision syntymineen. *Pietilän* tarkoittamaa yrityskollisiota ei jätevesiyrityksissä voine tapahtua.[16]

Nämä tapaukset koskevat yrityksen aineellisia toteuttamismahdollisuuksia. Niistä on erotettava eri yrityksiä koskevien hakemusten saattaminen yhteiskäsittelyyn (objektiivinen kumulaatio). Subjektiivinen kumulaatio on kyseessä, kun hakemus johtaa usean eri subjektin kokoamiseen osallistumistarjouksen perusteella ja hankkeen toteuttamiseen heidän toimestaan.

4.2. Asiallinen hakemuskollisio

Asiallinen hakemuskollisio on täydellinen, kun suunnitelmanmukaisia yrityksiä ei voida lainkaan toteuttaa yhdessä. Kollisio on ratkaistavissa

---

15 *Pietilä* Vesiasiat s. 33 ss. ja *sama* Oikeustiede VI/1975 s. 9 ss.

16 *Sama* Oikeustiede VI/1975 s. 10 s. Jos yrityskollisioksi katsotaan myös olevan yrityksen ehtoihin puuttuminen, voi sellainen tapahtua 10:25:stä johtuvin edellytyksin.

vain etuoikeus- eli prioriteettisääntöjen mukaan. Jätevesiyritysten tai jätevesiyrityksen ja muun vesioikeudellisen yrityksen keskinäisiä prioriteettisäännöksiä ei ole Suomen laissa.[17] Täydellistä asiallista hakemuskollisiota tuskin pääsee syntymäänkään vain jätevesiyrityksiä koskevien hakemusten kesken, sillä ei ole olemassa yleisiä vesistönormeja, jotka estäisivät useamman yrityksen toteuttamisen. Tilanne voisi muuttua, mikäli vesilain tarkistamiskomitean esittämiä vesien käytön yleissuunnitelmia tultaisiin laatimaan.[18] Tällöin lupaviranomainen joutuisi vaatimaan yrityssuunnitelmien muuttamista ja yleensäkin sovittelemaan yritysten toteuttamisehtoja asetetuissa puitteissa. Karsintaa ei kuitenkaan de lege lata voida suorittaa minkään prioriteettisäännön, kuten hyödyllisyysnäkökohdan perusteella, vaan enintään katsomalla, ettei johonkin yritykseen ryhtymiselle ole 10: 24.1:ssä tarkoitettuja edellytyksiä.[19] Sanottu koskee ilmeisesti sitäkin tilannetta, että kyseessä ovat tarkoituksiltaan vastakkaiset yritykset. Prioriteetti on ratkaistavissa vain yrityskohtaisia edellytyksiä selvittämällä, esimerkiksi intressejä vertailemalla.[20]

4.3. Muodollinen hakemuskollisio

Muodollinen hakemuskollisio ilmenee käytännössä siten, että yhtä useampi hakija tekee samaa päästöä (jätevesiyritystä) koskevan hakemuksen. Ratkaisevaa ei siis ole kuormituslähde, vaan samalle vesialueelle kohdistuva kuormitus. Kollisio voi johtaa joko siihen, että määrätään (muuntaen) yritykset on toteutettaviksi hakemuksista poiketen (16: 12.2) tai vain objektiivisesti kumuloidaan hakemukset (16: 12.1). Tässä yhteydessä tehdään tarpeellisia muutoksia esitettyihin yrityssuunnitelmiin.

Muodollisen hakemuskollision varalta on menettelyohje 16: 12.2:ssa: »Milloin useilla hakemuksilla osaksi tai kokonaan pyritään saman tarkoituksen toteuttamiseen eri tavoilla taikka asian käsittelyn aikana vaaditaan yrityksen toimeenpanemista muunlaisena kuin hakemuksessa on

---

17 Ks. 3: 12, 8: 8, 9: 3.1—2 ja 9: 9, joissa on säännelty prioriteettijärjestys.

18 *KM 1972: B 134.* Ehdotuksen 1: 32.4:n mukaan suunnitelma olisi lupaviranomaista sitova.

19 Itävallan WRG 17 §:ssä on ilmaistu periaate, jonka mukaan useasta suunnitellusta yrityksestä on annettava etusija sille, joka parhaiten vastaa yleistä etua, ellei kaikille yrityksille voida antaa lupaa (17.1 §).

20 *Pietilä* Oikeustiede VI/1975 s. 32.

tarkoitettu, vesioikeus voi ... määrätä asian käsittelyä jatkettavaksi sellaista toimenpidettä tai yritystä koskevana hakemusasiana, jonka vesioikeus olosuhteet huomioon ottaen katsoo asianmukaisemmaksi.» Kun kysymys ei ole siitä, että eri hankkeet toteutettaisiin samanaikaisesti, vaan siitä, minkä suunnitelman mukaan hanke toteutetaan, »samaa tarkoitusta» on tulkittava muodollisesti eli niin, ettei sitä tarkoittavina hankkeina voida pitää jätevesiyrityksiä, jotka muuten samanlaisina laajuudeltaan poikkeavat toisistaan.[20a]

Milloin hakemusten tarkoittamat yritykset määrätään toteutettaviksi yhdessä, tulee lupapäätöksessä järjestää yhdistäminen ja osoittaa, millaisesta yrityksestä on kysymys. Yhteisen luvan myöntämistä ehdoin, että hakijoiden on sovittava yrityksen tiettyjen osien, kuten viemäreiden yhdistämisestä lupaviranomaisen mahdollisesti antamien ehtojen puitteissa, ei ole pidetty riittävänä. Määrättäessä, että eri yritykset on toteutettava niin, että ne osittain tai kokonaan toteutetaan yhdessä eikä tätä ole hakemuksissa edellytetty, on asian johdosta myös kuultava hakijoita ja muita asianosaisia.

KHO 1971 A II 92: Karkkilan kpph ja Kymin Oy -niminen yhtiö olivat erikseen hakeneet lupaa jätevesien johtamiseen vesistöön. Jälkimmäinen oli sosiaalijätevesien osalta esittänyt niiden johtamista kpph:n suunnittelemaan puhdistamoon. Asiassa pidettiin kt. LSVO velvoitti hakijat yhdistämään kunnan viemäriverkon ja tehtaan sosiaalitilojen viemärit ja johtamaan ne rakennettavaan keskuspuhdistamoon. Hakijat eivät kuitenkaan päässeet sopimukseen lupaehdon toteuttamisesta, minkä vuoksi yhtiö valitti päätöksestä ja vaati asian palauttamista, jotta VO määrittelisi hakijoiden tehtävät ja velvoitteet. KHO palautti tältä osin asian lausuen mm.: VL 16: 12.2:n mukaan VO:n »olisi tullut varata kauppalalle tilaisuus antaa lausuntonsa tuosta vaatimuksesta /yhtiön em. esitys ei sisältynyt kpph:n suunnitelmaan/. Lisäksi olisi vesioikeuden tullut, asian laadun huomioon ottaen, varata yhtiölle ja kauppalalle tilaisuus tehdä jäteveden johtamisen järjestelystä sopimus ja sen jälkeen määrätä asian käsittelyä jatkettavaksi sellaista yritystä koskevana hakemusasiana, jonka vesioikeus katsoi asianmukaiseksi ottaen huomioon olosuhteet, sen, saivatko kauppala ja yhtiö yhteisten toimenpiteiden järjestämisestä sopimuksen aikaan sekä lisäksi senkin, mitä on voimassa kauppalan velvollisuudesta rakentaa yleinen viemärilaitos ja jäteveden johtamisesta sellaiseen viemärilaitokseen.»

[20a] Samoin *Pietilä* Oikeustiede VI/1975 s. 10.

On todettavissa, että selostetussa tapauksessa ei oikeastaan ole kysymys **samaa tarkoitusta** varten toteutettavista yrityksistä, vaan yrityksen muuntamisesta toisenlaiseksi, sillä 10: 24:n kannalta jätevesiyritys tarkoittaa hakijasubjektin aiheuttamaa kuormittavaa toimintaa. Tärkeiden asiasyiden tulee puoltaa muuntamista, jota ei saa tapahtua, jos toimenpiteet tai yritykset laajuudeltaan huomattavasti poikkeavat toisistaan. Monikuormitusvesistöjen osalta on 16: 12.2:n perusteella katsottavissa, että hakemuksen tarkoittamia yrityksiä voidaan käsittelyn aikana muuntaa tiettyä yhteistä tarkoitusta varten (»asian käsittelyn aikana vaaditaan yrityksen toimeenpanemista muunlaisena»). Tämä merkitsee mm., että voidaan pyrkiä luomaan sopivankokoisia keskitettyjä purkualueita.

5. Hakemuksen tiedottamisesta

5.1. Menettelytavat

Hakemusasiakäsittelyn alkuvaiheita VO:ssa määrää menettelyn julkistamisperiaate, joka toteutuu osittain katselmustoimituksessa (kt), mutta jota on noudatettava muissakin yrityksen toimeenpanemista koskevissa asioissa. Tämän periaatteen tarkoituksena on tietenkin, että kaikki ne, joiden oikeuksiin tai etuihin mahdollinen lupapäätös [21] ehkä vaikuttaa, voivat saada käsityksensä ilmaistuksi. Tämä on tarpeen jo sen vuoksi, että puhevallan käyttämättä jättämiseen kytkeytyy sen menetys menettelyn myöhemmissä vaiheissa. Silloin kun katselmusta ei päätetä pitää, voidaan käyttää ns. kuulutusmenettelyä, jota tarkoitetaan 16: 7:ssä. Sen mukaan on hakemuksesta annettava tieto niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, jotta he voisivat tehdä muistutuksensa ja esittää vaatimuksensa. Tämä tiedoksianto tapahtuu 16: 7:n mukaan kuulutuksella, jossa myös on ilmoitettava, mitä on noudatettava muistutuksia tai vaatimuksia tehtäessä. Kuulutus on pantava asianomaisen VO:n virkahuoneistossa yleisesti nähtäväksi. Tämän lisäksi tulee kuulutuslainsäädännön mukai-

[21] On erotettava toisistaan varsinainen ja väliaikainen (joskus: lyhytaikainen) lupa, jolloin jälkimmäinen tarkoittaa oikeutusta pilaavaan toimintaan asian ollessa vielä kt:ssa käsiteltävänä. Pilaantumista aiheuttava toiminta voidaan — yleensä väliaikaisesti — mahdollistaa myös antamalla muun kuin hakijan vaatimuksesta 10: 25:ssä tarkoitettu määräys. Vrt. s. 383 viite 168 a.

sesti antaa kuulutus tiedoksi niissä kunnissa, joiden alueelle haunalaisen yrityksen vaikutukset ulottuvat tai joiden vesioloja hakemus muutoin koskee. Kuulutuksessa on myös mainittava paikka, missä hakemus ja sen liitteet ovat kunnassa nähtävinä. VO voi kuulutuksessa ilmoittaa, missä sanomalehdessä mahdollisesti tullaan myöhemmin julkaisemaan asian käsittelyyn liittyviä kutsuja ja tiedonantoja, mutta tämän mahdollisuuden käyttäminen on rajallinen. Niinpä kutsua suulliseen käsittelyyn, jos sellainen tulee pidettäväksi, ei saa julkaista pelkästään sanomalehdessä, vaan siitä tulee tiedottaa samalla tavoin kuin hakemuksesta on ilmoitettu (16: 13.2).[22]

Kuulutusmenettelystä voidaan luopua siinä tapauksessa, että asianosaisten piiri on ahdas ja tunnettu (16: 9). Tällöin voidaan turvautua ns. tiedoksiantomenettelyyn.[23] Sen sisältönä on, että tiedoksiantopäätöksellä velvoitetaan hakija antamaan päätös tiedoksi erikseen ilmoitetuille henkilöille ja yhteisöille. Tiedoksiantopäätöksen tulee sisällöllisesti vastata edellä mainittua kuulutusta eli siinä on mainittava, mitä kyseisten henkilöiden on noudatettava muistutusten ja vaatimusten tekemisessä. Paitsi tiedoksiantopäätöstä hakijan tulee antaa asianomaisille tieto myös hakemusasiakirjoista. Kuvattua tiedoksiantomenettelyä voidaan edelleenkin lieventää, milloin asia on vähäinen tai jos VO asian laadun vuoksi katsoo, että erityinen tiedoksianto ei ole tarpeen. VO voi silloin päättää, miten hakemuksesta annetaan tieto tai, milloin hakemuksella ei ole vaikutusta toisten etuun tai oikeuteen, ettei tiedoksiantoa lainkaan toimiteta.

---

[22] Eräissä tapauksissa VO voi päättää jo hakemuksen tiedoksiantamisen yhteydessä, ettei suullista käsittelyä tule pidettäväksi (16: 6.2).

[23] Alkaneen toiminnan lupahakemuksen ollessa kt:ssa on väliaikaisen luvan myöntäminen välistä tapahtunut tiedoksiantoa toimittamatta. **PSVO 3.1.1973 n:o 1:** »... kysymys ei ole toimenpiteestä vesistön jätevesikuormituksen lisäämiseksi, eikä tuotannon muutos, huomioon ottaen lisäksi, mitä jäljempänä tässä päätöksessä on määrätty, saata vaikuttaa muiden oikeuteen tai etuun...».

Samaan tapaan **PSVO 19.11.1973 n:o 66:** »... kysymyksessä olevan jäteveden johtaminen vesistöön, huomioon ottaen jäteveden vähäinen määrä ja mitä jäljempänä tässä päätöksessä on määrätty, ei saata vaikuttaa muiden oikeuteen tai etuun...»

Muodollisena edellytyksenä tällaiselle menettelytavalle on kuitenkin pidettävä sitä, että aikaisempi lupa vielä on voimassa. Pilaantumista aiheuttavan yrityksen luvan kestoajan pidentämistä 10: 24:n nojalla on useimmissa tapauksissa pidettävä sellaisena asiana, joka vaikuttaa toisen oikeuteen tai etuun, vaikka vesistölliset vaikutukset olisivat samat.

Kun tiedoksiantomenettely pidetään, hakijan on siis täytettävä tiedoksiantotoimet. Tätä varten VO asettaa määräajan, jonka kuluessa selvitys tiedoksiantamisesta on toimitettava VO:lle uhalla, että asian käsittely jätetään sikseen (16: 10). On katsottava johtuvan 16: 10.1:stä, että jos asianosainen tekee muistutuksen tai vaatimuksen hakemuksen johdosta, vaikka hän ei ole saanut ajoissa hakijalta asiakirjoja, hakemuksen käsittelyä ei voida enää mainitulla perusteella jättää sikseen. Muistutus tai vaatimus nimittäin korjaa puuttuvan tiedoksiannon (hiljainen tiedoksisaanti).

5.2. *Asianosainen*

Vesioikeudellisessa hakemusasiassa on asianosaisasema kaikilla niillä, joita asia koskee tai voi koskea. Menettelyn erikoisluonteen vuoksi asianosaisasemaa ei voida määrittää yhtä ahtaasti kuin siviili- tai rikosprosessissa, joissa asianosaisia ovat vain ne henkilöt, joiden nimissä prosessia käydään,[24] siis toisaalta kantaja ja vastaaja, toisaalta asianomistaja ja syytetty. Hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä asianosaisena taas pidetään henkilöä, jota asia suoranaisesti koskee eli jonka oikeudellisiin etuihin ratkaisu saattaa välittömästi vaikuttaa.[25]

Jos vertailuja suoritetaan, vesioikeudellisessa hakemusmenettelyssä käytettävä asianosaiskäsite vastaa sitä, joka on omaksuttu kiinteistötoimituksissa, minkä vuoksi voidaan puhua maa- ja vesioikeudellisesta asianosaiskäsitteestä. Tosin asianosaislegitimaatiota ei voida määrätä vain osoittamalla oikeus tiettyyn alueeseen, kuten on laita maaoikeudessa. *Hyvönen* on yksityiskohtaisesti tutkinut asianosaiskäsitettä jakotoimituksen kannalta ja tullut siihen tulokseen, että asianosaisaseman legaalisella määrityksellä ei ole mahdollista selvittää käsitteen teoreettista asiasisältöä ja sen suhdetta muihin asianosaiskäsitteisiin nimenomaan siksi, että juridinen sisältö ei määräydy pelkästään irrallisten normitulkintojen, vaan yleispätevästi hyväksyttävän kokonaissääntelyn mukaan.[26] *Pietilä* lausuu samasta asiasta: »Kun asianosaisen asema kiinteistötoimituksessa ei määräydy sen mukaan, keitä henkilöitä hakija hakemuksessaan ilmoit-

[24] *Tirkkonen* Suomen siviiliprosessioikeus I s. 259 ss.

[25] *Merikoski* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä s. 132.

[26] *Hyvönen* Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta s. 173 ss. Ks. JL 64 §:n luetteloa, jota on pidettävä tyhjentävänä.

taa asianosaisiksi, vaan sen oikeuden mukaan, joka henkilöllä on toimituksen käsittämään maahan, niin vaaditaan kiinteistötoimituksessa asianosaiseksi ilmoittautuvalta henkilöltä periaatteessa, että hän tavalla tai toisella todistaa, että hänellä on asianosaisen asemaan kelpuuttava oikeus ko. maahan.»[27] Asianosaiskäsite on siten riippuvainen prosessin tai muun menettelyn (toimituksen) tarkoituksesta, ts. siitä, onko seuraamus sellainen, että se koskettaa asianomaisen etua. Mutta silti kaikki, joita asia vain välillisesti tai vähäisessä määrin koskettaa, eivät ole asianosaisia: tämä koskee niin jakolainsäädäntöä kuin vesioikeudellista hakemusmenettelyä.

Asianosaislegitimaatio määräytyy vesioikeudellisessa hakemusmenettelyssä siis toisin kuin esimerkiksi riita-asiassa. Asianosaiseksi ilmoittautuvalta henkilöltä edellytetään vakuuttavan perusteen esittämistä sille, että hänen etunsa on kyseessä ja että hänelle sen vuoksi tulee antaa puhevalta. Asianosaiset voidaan VL 10 luvun mukaisessa lupamenettelyssä hakijan ohella luokitella seuraavasti: 1) sivullinen ja 2) viranomainen.[28]

Asianosaisasemaan liittyvää puhevallan käyttömahdollisuutta on pidettävä merkittävänä oikeussuojan takeena.[29] Tämä ei koske yksinomaan hallintoalamaiseen kohdistuvia toimenpiteitä, vaan myös henkilölle myönnettävää oikeutusta, joka saattaa vaikuttaa ulkopuolisten etuun. Elinkeinolupien osalta on kysymys lähinnä vain kilpailija-asemassa olevan henkilön edusta. Epämääräiseen etupiiriin ulottuvia vaikutuksia on sen sijaan toimenpiteillä ja oikeutuksilla, jotka koskettavat toisen käyttövaltaa.

VL:ssa tarkoitetaan asianosaisella sitä, jolla on oikeus käyttää puhe-

---

[27] *Pietilä* Kiinteistönmuodostamisoikeus s. 253. Ks. myös JL 65, 339 §, KaavJL 52, 74 § ja YksTieL 39 §.

[28] Periaatteessa samoin *Ellilä* LM 1975 s. 55. — Saksan Liittotasavallan vesiasiamenettelyssä käytetään käsitteitä »Betroffener» ja »Beteiligter», joista edellinen on prosessuaalisesti epätarkka: hallinto-oikeudellisessa kielenkäytössä »Betroffener» tarkoittaa sitä, jota hallintotoimi koskee, *Forsthoff* s. 241; A-WRG:stä samoin *Krzizek* s. 411 ss. WHG 9 §:n mukaan puhevallan käyttöön oikeutettuja ovat »die Betroffenen und die beteiligten Behörden»: Betroffener-termin sisältö on tässä aineellinen, sillä puhevallan käyttöön ovat oikeutettuja vain yrityksestä haittaa kärsivät, *Gieseke-Wiedemann* s. 158. Beteiligter-termi taas ei edellytä aineellisen haitan syntymistä ja se tarkoittaakin ko. lainkohdassa vain viranomaisia. Osallisia eivät siten ole yksityiset eivätkä erilaiset yhteisöt. *Anderssonin* mukaan kunnallisetkin viranomaiset voivat käyttää puhevaltaa vesiasiassa, s. 333.

[29] Vrt. *Merikoski* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä s. 34.

valtaa (16: 6.1: »... annettava tieto niille, joiden oikeutta tai etua saattaa koskea, tilaisuuden varaamiseksi muistutusten ja vaatimusten tekemiseen hakemuksen johdosta.») Asianosaiseksi ei kuitenkaan katsota sellaista henkilöä, joka oman edun olematta kyseessä voi esittää asian selvittämiseksi huomautuksia tai lausuntoja (16: 8.2 e contrario, vrt. JL 65 §).

Asianosaisasema syntyy, kun hakemuksesta on asianmukaisesti ilmoitettu ja henkilö, jonka oikeus tai etu on kyseessä, käyttää puhevaltaansa. Tämä koskee menettelyä sekä VO:ssa että kt:ssa. Asianosaisasema ei näin ollen synny automaattisesti, vaan ilmoittautumatta jääminen tai puhevallan käyttämättä jättäminen johtaa säännöllisissä tilanteissa puhevallan menettämiseen. Asianosaisaseman syntyminen riippuu kuitenkin siitä, antaako oikeusjärjestys suojaa sille edulle, jota väitetään loukattavan. Kun ratkaisevana ei ole puhevaltaa käyttävän oma käsitys eikä toisaalta tiedoksiannon tarkoituksena ole varata kaikille kuntalaisille puhevaltaa, on siis potentiaalisten, puhevallan käyttöön ilmoittautuvien kesken harkittava, onko intressi riittävä. Kyse on siten materiaalisesta asianosaiskäsitteestä, mikä ei estä lupaviranomaista lisäksi hankkimasta tietoja muiltakin tahoilta. Tarpeellinen korjaus voidaan muutenkin aikaansaada tekemällä huomautus. Vaikka virallisperiaatteen sisältö saattaa olla erilainen VO:ssa ja eri muutoksenhakuasteissa, asianosaisasema olisi nähtävästi kaikissa tapauksissa määrättävä yhdenmukaisin perustein: näin siksi, että muistuttaja tai valittaja voi samasta asiasta joutua käyttämään puhevaltaa sekä luparatkaisun että korvauskysymyksen käsittelyn yhteydessä. — Puhevalta säilyi, vaikka VO ei ollut katsonut aluetta, jonka omistaja valitti, korvattavan vahingon alueeksi: **KHO 11. 12. 1975 t 4878.**

Edellä selostetut tiedoksiantomenettelyn muodot koskevat niitä, joilla on asianosaisasema oman edun vuoksi. Lisäksi on kuitenkin hakemuksesta lain mukaan annettava tieto yksilöllisin tiedoksiannoin eräille yksityisille henkilöille, yhteisöille ja viranomaisille. Tätä tarkoittava säännös (16: 8) on jossain määrin tulkinnanvarainen, koska se voi johtaa epätarkoituksenmukaisella tavalla asianosaispiirin laajentamiseen. Sen sijaan se, että tiedoksianto on annettu 16: 8:ssa tarkoitetuille, ei välttämättä merkitse, että heillä ilman muuta olisi myös asianosaisasema itse menettelyssä, vaan ainoastaan, että heillä saattaa sellainen olla. Tiedoksisaantiin oikeutetut ovat jaettavissa kolmeen ryhmään. Ensiksi, milloin yrityksen toimeenpaneminen saattaa erityisesti vaikuttaa tietyn maa- tai vesialueen, voimalaitoksen tai muun rakennelman, sillan tai vesijohdon omistajan taikka uittoyhdistyksen tai sen, joka tiettävästi harjoittaa yleistä liiken-

nettä vesistössä, samoin kuin muun henkilön tahi yhteisön oikeuteen tai etuun, on näille tiedossa olevalla postiosoitteella toimitettava kappale kyseistä kuulutusta. Kysymys on siis henkilöryhmästä, joiden etuun tai oikeuteen pilaamislupa saattaa kohdistua. Toisen ryhmän muodostavat ne valtion viranomaiset, joiden tulee hakemuksessa tarkoitetussa asiassa valvoa yleistä etua.[30] Tähän eivät kuulu ainoastaan vesihallinnon piiristä VH ja vesipiirien vesitoimistot, vaan lisäksi monet muut valtion viranomaiset, joilla on tehtäviä esimerkiksi luonnonsuojelun, ympäristönsuojelun, metsänhoidon ja kalatalouden alalla. On huomattava, että 16: 28.1:n nojalla kullakin näistä viranomaisista on toimialallaan asianosaisen asema. Kolmannen ryhmän muodostavat vihdoin niiden kuntien vltk:t, joiden toimialueella vaikutukset ilmenevät.[30a] Sen perusteella, mitä 21: 1.2:ssa on lautakunnan tehtävistä säädetty, on luonnollista, että sillä tulee olla tieto VO:ssa vireillä olevista hankkeista. Toisin kuin valtion viranomaiset vltk ei saa asianosaisen asemaa. Sillä on kuitenkin 16: 28.2:n nojalla oikeus esittää VO:lle sellaisia lausuntoja ja huomautuksia, joihin se kuntansa vesiolojen valvojana katsoo olevan aihetta.

Materiaalisen asianosaiskäsitteen tulkinta riippuu nähtävästi siitä, onko vaatimuksen perusteena oleva edunloukkaus hyvityskelpoinen. Muodollisessa suhteessa vaaditaan tietenkin, että puhevallan käyttöön ilmoittautuvalla on oikeus disponoida kyseisestä edusta. Viranomaisen puhevalta määräytyy VL 16: 28.1:stä johtuen pelkästään muodollisten seikkojen perusteella. Edunhaltijan ei kuitenkaan ole tarpeen osoittaa omistusoikeutta tai muuta suojattua oikeutta, vaan etu voi ilmetä myös yleisoikeuden käyttömahdollisuutena tai muuna tosiasiallisena etuna. Fyysisyysvaatimus tarkoittaa silloin sitä, että loukkauksen tulee kohdistua itse etuun. Tätä kysymystä tarkastellaan tuonnempana (s. 463). Ruotsin oikeudessa on esimerkiksi katsottu, ettei puutavaravaraston omistaja ole asianosaisena oikeutettu käyttämään puhevaltaa vesistössä olevan yleisen kulkuväylän sulkemisen vuoksi.[30b] Tämän kirjoittajan mielestä 16: 28:n säännöksen rationa ei ole se, että vain valtion viranomaisella voisi hakemusasiassa olla asianosaisasema, vaan se, että muun viranomaisen tai oikeussubjektin puhevalta määräytyy materiaalisen perusteen eli intressinäkökohdan mukaan.

---

30 Viranomaisen puhevalta koskee myös yleisen edun piiriin kuuluvan lainmukaisen tilan aikaansaamista. **KHO 22. 11. 1973 t. 4699:** VH:lla oli asianosaisen puhevalta yksityisille tiloille rakennettavien vesijohtojen kunnossapitoon nähden.

30a Eräistä vltk:n tehtävistä ks. *Saukko* VT 2/1962 s. 6.

30b *Ljungman* Några vattenrättsliga ersättningsfrågor s. 286 ss. Lähtökohtana siviili- ja erityisesti naapuruussuhdeoikeudellisissa säännöksissä on se, että kantajan puhevaltaa voi käyttää vain naapuristossa (tai muuten lähiympäristössä olevan) kiinteistön omistaja tai haltija: ks. esim. NaapL 17 § verrattuna 21

Asianosaispiirin rajaamisen suhteen on huomattava VL 16: 7.1:ssä oleva määräys: »... saatettava niissä kunnissa, **joiden alueelle hakemuksessa tarkoitetun yrityksen vaikutukset ulottuvat tai joiden vesioloja asia muutoin koskee, tiedoksi...**» Käytännössä lienee tarkoitettu alue määrätty riittävän laajasti kuulutuksia silmällä pitäen. Arvaamattoman laajan vaikutuksen mahdollisuus on kuitenkin otettava huomioon vesioloissa. Kun kuulutus on järjestettävä vain todennäköisten vaikutusten mukaisesti, ei sillä, että myöhemmin, vaikkapa luvan myöntämisen jälkeen, ilmaantuu alueen ulkopuolella olevia »asianosaisia», ole merkitystä menettelyn laillisuuden kannalta. Jos tämä tapahtuu lupamenettelyn ollessa vielä vireillä VO:ssa, on asianosaisiksi tulleille varattava puhevalta. Tämä johtopäätös täytynee yhdenvertaisuusperiaatteen nimessä tehdä 16: 19:ssä olevaa ajatusta vapaasti soveltaen. Sen voidaan katsoa johtuvan myös 16: 21.1:stä, sillä edellytysten olemassaoloa on tarkkailtava prosessin koko vireilläolon ajan eikä ainoastaan sen jossakin vaiheessa. Sama koskee asianosaispiirin laajentamista kt:ssa määrätyn vahinkoalueen muuttuessa. Se merkitsee, että rajatun alueen ulkopuoliset vaikutukset jäävät selvittämättä presumption ollessa tietenkin, ettei sellaisia ole. Ratkaisu ei kuitenkaan estä asianomaista käyttämästä puhevaltaa vaikutusten vastoin odotuksia ilmetessä.

Jossain määrin tulkinnanvaraisia ovat ne tapaukset, jolloin asiassa esitetään vaatimuksia, mutta viranomainen ei pidä niiden esittäjää asianosaisena. Evättäessä puhevalta valitusoikeus säilyy. Jos taas vaatimus on käsitelty kt:ssa tai VO:ssa, mutta katsottu asianoaisaseman puuttuvan edun vähäisyyden vuoksi, voitaneen niin ikään muistuttamalla tai valittamalla saada muutos aikaan (16: 21.1; vrt. 18: 11 ja 16: 6.1). Asianosaislegitimaatio käsittää siten merkittävän intressiperusteen, joka on aineellisin kriteerein todettava.

Milloin asianosaisasema lupamenettelyssä jää syntymättä, seurauksena ei siis tarvitse olla puhevallan pysyvä menettäminen. Mikäli asianosais-

---

ja 23 §:ään. Ks. myös BGB 906 §, ZGB 679 art. ja jälkimmäisen tulkinnasta tarkemmin *Müller* s. 68 ja *Schmid* s. 96.

Poronhoitoon kohdistuvan haitan osalta on Ruotsissa ollut harkittavana, onko saamelaiskylällä yhteisönä puhevaltaa vesioikeudellisessa korvausasiassa. Korkein oikeus päätyi äänestyksen jälkeen kannattamaan puhevallan myöntämistä, koska kylällä oli **ilmeistä käytännön tarvetta valvoa yhteisiä** etuja, vaikkei se sinänsä itse ollut poronhoidon harjoittaja: NJA 1961 s. 444 (*Bergsten* SvJT 1964 s. 706).

aseman aineelliset edellytykset (oikeussuojan tarve, riittävän suuri oma etu) ovat olemassa, voidaan luvan myöntämisestä huolimatta myöhemmin rajoitetusti esittää vaatimuksia. Vesistöön rakentamista koskee tällöin 2: 27:n säännös. Pilaamisluvan ollessa kyseessä sellaisella henkilöllä, jolle ei ole myönnetty lainkaan tai on myönnetty vain osittain puhevalta, on korvauksensaantioikeus ns. edellyttämättömien vahinkojen osalta (11: 8). Sovellettaessa 10: 25:n säännöstä entisen lupamenettelyn asianosaisasemalla ei ole merkitystä, vaan jokainen vahingonkärsijä voi edellytysten ollessa muuten olemassa vaatia pilaavaa toimintaa rajoitettavaksi.

Yksityisen edun asianosaisten asema on siis vain tapauskohtaisesti määriteltävissä ja sen muotoilu on yhtäläinen vesioikeuskäsittelyn (16: 7) ja kt:n osalta (18: 2). Kun laissa ei ole vaadittu osoitettavaksi edun tai oikeuden kvalifioitua määrää, on puhevallan antamiseen suostuttava, ellei ilmeisiä vastasyitä ole. — Myös VH voi vaatia hakijan velvoittamista ryhtymään kalakannan hoitotoimenpiteisiin: **KHO 18. 12. 1972 t. 2548.** Se on siten joskus yleinen kalatalousviranomainen.[30c]

Aineellisessa suhteessa yksityisen edun asianosainen esittää vaatimuksia, jotka myös olisivat kanteella esitettävissä. Siviilikanteen menestymisen edellytyksenä on säännöllisesti, että toimintaan puuttuu laillinen peruste tai se, että toiminnasta aiheutuu haittaa, jonka hyvittämistä voidaan kanteella vaatia (14: 7.3). Lupamenettelyssä tilanne on sikäli vertailukelpoinen, että tarkoituksena on luoda laillinen peruste ja asettaa hakijalle velvollisuus etukäteen turvata vahingonkärsijöiden asema. Tästä johtuu se, että asianosaisen ei välttämättä tarvitse itse esittää vaatimusta, vaan hänen etunsa on viran puolesta otettava huomioon (16.21.1).

5.3. Katselmustoimituksesta

Kuulutus- ja tiedoksiantomenettely tulevat kysymykseen, kun hakemusta ei käsitellä kt:ssa. Laissa ei ole säädetty yksityiskohtaisesti niitä edellytyksiä, joiden vallitessa kt olisi pidettävä tai joku voisi vaatia sen pitämistä. Käytäntö on muotoutunut sellaiseksi, että kt määrätään pidettäväksi vain kaikkein suurimmissa hankkeissa. Lain mukaan (16: 5.1) kt on pidettävä, jos yrityksen vaikutukset ulottuvat laajalle alueelle tai paikalla suoritettava tutkimus yrityksen vaikutusten selvittämiseksi muu-

[30c] Ks. myös *Lehtosalo* s. 9.

toin havaitaan tarpeelliseksi. Toisaalta toimitusta ei ole määrättävä pidettäväksi, jollei se asian selvittämisen kannalta ole välttämätöntä.

Laki sallii kuitenkin VO:lle suhteellisen laajan harkintavallan esimerkiksi työvoimanäkökohtien mukaan. Myös kt:n pitkän keston vuoksi näyttää nykyisin siltä, ettei kaikissa suurissakaan jätevesiasioissa nykyisin pidetä kt:ta.[31] Toisaalta on havaittavissa pyrkimystä yhdistää useiden hakemusten käsittely samaan kt:een, jolloin ne tulevat edellytystensä ja haittavaikutustensa jaon kannalta suhteutetuiksi toisiinsa. Lisäksi on kysymys menettelytaloudellisesta seikasta: usean kt:n pitäminen osittain samalla alueella voi olla epäedullista kaikkien osapuolten kannalta, jos joudutaan suorittamaan päällekkäisiä työvaiheita.

Yhdistetyn kt:n pitämistä ei ole laissa säännelty, minkä vuoksi sellaisen käyttämismahdollisuuksia on erikseen harkittava lain tarkoitusta silmällä pitäen. Toimituksen suorittamista muulloin kuin yleisten edellytysten (16: 5.1, 1. lause) vallitessa ei kuitenkaan saa määrätä, ellei se asian selvittämisen kannalta ole välttämätöntä (16: 5.1 in fine). Yhteiskatselmukseen ei siten voida määrätä hakemusta, jonka osalta ei kt:ta ilmeisesti olisi pidettävä, jos se olisi yksin käsiteltävänä. Tämä on katsottava laista johtuvaksi nimenomaiseksi säännöksi. Tosin kt:n pitämisedellytykset ovat väljät. »Asian selvittämistä», johon 16: 5.1:ssä viitataan, tuskin voidaan tulkita käsittämään vain muista hankkeista johtuvaa selvittämisen tarvetta. Näin olisi laita esimerkiksi silloin, kun muut hakijat vaativat sanotun hakijan velvoittamista osallistumaan kuormituksen rajoittamistoimenpiteisiin, muihin ehtoihin (tarkkailuun ym.) ja menettelyn kustannuksiin.[32] Jos vesistöpoliittisista syistä halutaan pitää yhteinen kt, niiden tulee siis kaikkien hakijoiden osalta johtua 16: 5.1:stä, koska vain silloin menettelyn pitkittymisestä aiheutuvat lisähaitat voidaan siirtää hakijan rasitukseksi. Esteen muodostaa myös kumulaatiojärjestelmä (16: 12.1). Yhdistetty jätevesikatselmus saattaa tietenkin tulla kysymykseen, kun hakemukset kumuloidaan, mikäli edellytykset ovat olemassa ja näin syntyvän yrityksen vaikutukset tutkitaan kt:ssa.

Yhdistetyistä jätevesikatselmuksista voidaan nykyisin mainita varsinkin Kymijoen, Kokemäenjoen ja Etelä-Saimaan kt:t. Viimeksi mainittu koskee vain korvauskysymyksen järjestämistä lupakysymyksen tultua jo osaratkaisuna selvitetyksi.

---

31 Vrt. *Ahlbom* JFT 1971 s. 402 s.

32 Vrt. *Hinkka* Luonnonhoito s. 238.

Kun kt:n tarpeellisuus ja vesistöllinen ulottuvuus riippuu VO:n määräyksestä, toimitusmiehillä on vain tuon määräyksen puitteissa mahdollisuus tiedottaa hakemuksesta. VO on nimittäin rajannut yrityksen vaikutusalueen niin, että vain kulloinkin kyseessä oleva hanke tai, VO:n yhdistettyä hakemukset, tietyt hankkeet, voivat kuulua kt:n piiriin. Toimitusmiehet saavat kuitenkin esittää VO:lle muunkin hakemuksen ottamista toimituksen piiriin, jolloin VO:n on siis otettava huomioon 16: 5.1:stä johtuvat edellytykset. Sitä vastoin yrityksen suunniteltu vaikutusalue on toimitusmiesten määrättävissä. He eivät ole sidottuja hakijan suunnitelmaan ja tämä onkin jätevesihankkeissa muiden asianosaisten kannalta tärkeä ratkaisu. Vaikutusalueen määrääminen saa aikaan paitsi asianosaispiirin rajaamisen myös hakijan saaman luvan velvoitteiden alueellisen rajoittamisen: vahinkoarvioita ei laadita vaikutusalueen ulkopuolella eikä siihen yleensä kohdistu muita velvoitteita kuten kalanistutusta tai tarkkailua.[33] Sanotuista syistä toimitusmiehet joutuvat erikseen tutkimaan, onko vahinkoalue vesistöllisesti ja asianosaisten kannalta esitetty suunnitelmassa oikealla tavalla. Mitä suuremmasta yrityksestä ja vesialueesta on kysymys, sitä tärkeämpää lienee määrittää riittävän laaja »nollavyöhyke» eli selvittää vaikutukset ja asettaa velvoitteet myös sellaisia vesialueita varten, jotka eivät ole pilaamislähteen ilmeisessä, mutta kuitenkin potentiaalisessa vaikutuspiirissä.[34]

Lupahakemus tulee siis käsitellä kt:ssa lain edellytysten vallitessa VO:n harkinnan perusteella, jolloin myös kt:n pitämiseen tarvitaan VO:n määräys. Asianosaisilla ja toimitusmiehillä ei ole mahdollisuutta disponoida kt:n tarpeellisuudesta eikä myöskään sen kestäessä päättää sen keskeyttämisestä. Virallisperiaate on ominainen hakemusmenettelyn tällekin vaiheelle. Jätevesi- tai vesiensuojelukatselmusta[35] koskevat periaatteessa samat määräykset kuin muissakin VL:n mukaisissa hakemusasioissa pidettävää kt:ta, vaikkakin 10 luvun mukaisen yrityksen erikoispiirteet ja niistä johtuvien kysymysten selvittämistapa hallitseekin menettelyn kulkua.

Tiedottamisen ja kuulemisen lisäksi kt:n tarkoituksena on toisaalta täydentää hakijan suunnitelmaa, toisaalta selvittää luvan myöntämisedellytyksiä ja yksilöidä lupamääräykset.[36] Yrityksen vaikutusten selvittä-

[33] Kt:n valmistelun merkitystä on syytä korostaa. Paitsi yrityksen edellytysten toteamisen ja toteuttamistavan määräämisen kannalta, mistä asianosaisten oikeusturva riippuu, valmistelu edistää kt:ssa kuten muulloinkin katselmuksen suorittamista merkiten menettelyn nopeutumista.

[34] Teknisistä menettelytavoista ks. *Eronen* Katselmustoimitus s. 39 ss.

[35] Terminologiasta ks. *Eronen* mt. s. 15. Kt on pidettävissä vain hakemusasioihin, ei sen sijaan muihin vesiasioihin liittyen.

[36] Ks. etenkin VL 18: 3.1 ja VA 72 §.

minen ei tarkoita vain vahinkoalueen määräämistä, vaan myös yksityisiin ja yleisiin etuihin kohdistuvien vaikutusten arvioimista ja niiden oikeudellisen merkityksen määräämistä.[37] Suunnitelman muotoilu on siten prosessuaalisten vaikutusten (asianosaisten kuuleminen ym.) ohella luonteenomaista kt:lle.[38] Toimituksessa tapahtuva selvitystyö voi yrityksen edellytysten arvioinnin ja toteuttamisehtojen määräämisen lisäksi johtaa esityksen tekemiseen siitä, minkä tyyppisen yrityksen toimesta hanke toteutetaan (yhteispuhdistamo, purkukohdan siirtäminen jne., vrt. VL 16: 12.2), jolloin siis voidaan eräin edellytyksin poiketa hakijan suunnitelmasta. Ehdotuksen johdosta säilyy kuitenkin mahdollisuus tehdä muistutus, minkä lisäksi VO voi erityisistä syistä muuttaa toimitusmiesten esitystä: tällainen erityinen syy on esimerkiksi se, että toimitusmiehet eivät ole kuulleet asianosaisia muutoksen johdosta.[39]

Lupamenettelyn asiakirjoista ei yleensä ilmene, millä muodollisilla tai asiallisilla perusteilla kt kulloinkin on määrätty pidettäväksi. Kun VO:n prosessitaloudellisista syistä tulee välttää kt:n määräämistä tarpeettomasti eli kun asian selvittäminen ei sitä vaadi, toimituksen pitäminen riippuu siten lähinnä suunnitellun yrityksen vaikutuksista. On itsestään selvää, että tällöin on kysymys vain sellaisista vaikutuksista, joiden osalta VO:lla on ratkaisuvalta. Lisäksi on kuitenkin edellytettävä, että kt:n avulla on mahdollista hankkia sellaista selvitystä, joka on tarpeen luvan myöntämistä tai ehtojen määräämistä varten (vaikutusalueen rajaaminen, vahinkoprosenttien arvioiminen ym.).

> **KHO 3. 6. 1971 t. 2453:** Asianosaisen vaatimus kt:n pitämisestä hylättiin, kun ei ollut todennäköistä, että sen avulla saatava selvitys vaikuttaisi asian ratkaisemiseen.

Asianosaisen vaatimus kt:n pitämisestä on KHO:ssa yleensäkin hylätty sillä perusteella, että sen avulla ei ratkaistavana olevaan asiaan olisi saatu lisäselvitystä, esimerkiksi **KHO 1972 A II 119, KHO 13. 12. 1973 t. 5011, KHO 21. 11. 1974 t. 4582.**

---

37 *Eronen* mt. s. 16.

38 Ks. VL 18: 11.1.

39 Suunnitelman laajentaminen tai muuttaminen on annettava asianmukaisesti tiedoksi niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea: **KHO 1969 A II 153.** Kun kuulutuksessa olleen virheellisyyden vuoksi asianosainen ei ole tehnyt muistutusta, KHO on kumoamatta VO:n päätöstä tutkinut vasta sille tehdyn muistutuksen ja vaatimuksen: **KHO 17. 10. 1974 t. 3970.**

Vesistön veden laadulla saattaa olla merkitystä harkittaessa kt:n tarpeellisuutta.

KHO 1966 A II 126: Asianosaisena ollut knh oli valituksessaan lausunut, että asiaa käsiteltäessä ei ollut riittävästi selvitetty, mitä seurauksia jäteveden johtamisesta Eurajokeen saattoi aiheutua joen keski- ja alajuoksun varrella olevien alueiden pohjavesille ja se vaati VO:n lupapäätöksen kumoamista ja asian käsittelyä kt:ssa.

KHO hylkäsi asian käsittelyä kt:ssa tarkoittaneen vaatimuksen VL 16: 5:n nojalla sen vuoksi, että **Eurajoen vettä asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ei ollut voitu ennen po. jäteveden johtamisen aloittamista käyttää talousvetenä ilman puhdistamista ja joen veden laatu oli rajoittanut sen käyttöä muissakin suhteissa.**

Usean likaavan yrityksen toiminta samalla alueella siten, että hakemuksen tarkoittaman yrityksen synnyttämiä vaikutuksia ei voida erikseen arvioida, saattaa myös olla eräs 16: 5.1:ssä tarkoitettu peruste. **ISVO 26. 3. 1970 n:o 37** (KHO 3. 12. 1970 t. 5560: ei muutosta) on esimerkkinä tapauksesta, jolloin oli tehty kolme samaa aluetta koskenutta hakemusta. MtH:n vesiensuojelutoimisto esitti lausunnossaan yhteisen kt:n pitämistä, koska asiat läheisesti kytkeytyivät toisiinsa, minkä VO myös määräsi. Eräs hakemuksista oli jo aiemmin annettu tiedoksi kuuluttamalla.

5.4. Puhevallan valvomisjärjestyksestä

Vesioikeudellisessa hakemusasiamenettelyssä on vaatimukset ja muistutukset hakemuksen johdosta tehtävä määräajassa ja ennen päätöksentekoa VO:ssa (16: 6.1; 18: 11). Tämä koskee sekä kuulutus- ja tiedoksiantomenettelyä että kt:ssa käsiteltävää asiaa. Kuulutusmenettelyssä (16: 6.1) ja tiedoksiantomenettelyssä (16: 9.1) asetetaan määräaika haunalaista yritystä koskevan ilmoituksen yhteydessä. Jos VO:ssa pidetään suullinen käsittely, voidaan muistutukset ja vaatimukset esittää siinä tai kirjallisesti hyvissä ajoin ennen sitä. Suullisen käsittelyn puuttuessa tarkoitusta varten varataan kuulutuksessa vähintään kolmenkymmenen päivän pituinen ajanjakso.[40] Puhevaltaa ei katsota menetetyksi, jos hakemuksen johdosta annetussa kuulutuksessa ei ole mainintaa siitä,

[40] Puhevaltaa ei menetetä jättämällä muistutus tekemättä, jos VO ei ole toimittanut suullista käsittelyä eikä ole hakemuksen johdosta antamassaan kuulutuksessa ilmoittanut, ettei sellaista toimiteta: **KHO 15. 11. 1973 t. 4589.**

ettei suullista käsittelyä pidetä eikä sitä myöskään ole toimitettu: esimerkiksi **KHO 24. 5. 1973 t. 2255.** Tiedoksiantomenettelyssä sama pätee soveltuvin osin. Milloin suullinen käsittely tulee pidettäväksi ja tästä ilmoitetaan erityisin tiedoksiannoin, puhevallan käyttämismahdollisuus riippuu ilmoitetusta ajankohdasta, johon mennessä edun valvomisen tulee tapahtua (16: 9.1, vrt. 16: 13.3). Määräaika alkaa tiedoksiantomenettelyssä vasta siitä päivästä, jona asianomainen saa hakijalta tiedon (16: 10.2). Puhevaltaa on kt:ssa annetun toimitusmiesten lausunnon johdosta käytettävä kolmenkymmenen päivän kuluessa siitä, kun lausunto on asianomaisessa kunnassa pantu yleisesti nähtäväksi (18: 11.1). Viranomaisen osalta määräaika on, kun se saa lausunnon viran puolesta, kuusikymmentä päivää lausunnon saamisesta (18: 11.2).

Puhevallan menetys vaikuttaa käytännössä etenkin eräisiin yksityistä laatua oleviin seikkoihin, mutta VO:lla on mahdollisuus ja velvollisuus puuttua sellaisiinkin yksityiskohtiin, joista muistutuksia ei ole tehty, aineellisen virallisperiaatteen nojalla (16: 21.1). Ks. vesirakennusasiaa **KHO 1973 A II 119:** Vaikka muistutusta ei ollut tehty asian ollessa vesistötoimikunnassa käsiteltävänä, puhevalta myönnettiin, koska olosuhteet olivat olennaisesti muuttuneet asian ollessa pitkän ajan vireillä vesistötoimikunnassa ja VO:ssa. Samoin on menetelty ratkaisussa **KHO 1970 A II 134.**

Virallisperiaate toteutuu eri etujen osalta jo kt:ssa (18: 3.1). Puhevallan menetys ei siten välttämättä johda siihen, ettei muistutukseksi tarkoitettua esitystä voitaisi ottaa huomioon, vaan siihen, että sitä ei tarvitse käsitellä, ellei kyseessä ole viran puolesta tutkittava seikka, kuten korvausperusteen selvittäminen tai puolitoistakertaisuussäännön huomioon ottaminen korvausta määrättäessä. Vrt. s. 404 ss.

Jos tehdään muistutus, joka ei koske virallisperiaatteen alaista asiaa, vaan seikkaa, josta muistutuksentekijä on eri mieltä kuin hakija, toimitusmiehet tai muu viranomainen, siltä on vaadittava riittävästi yksilöityä sisältöä. Voitaneen katsoa, että tuollainen muistutus on sisällöllisten ominaisuuksiensa suhteen rinnastettavissa riita-asiassa tehtävään kanteeseen.[41] Samoin on viran puolesta jätettävä tutkimatta muistutus, joka on tehty liian myöhään.[42]

---

[41] *Ellilä* Oikeudenkäynti ja täytäntöönpano s. 338.

[42] Esim. **VYO 11. 11. 1971 Porttipahta** ym. **(KKO 30. 5. 1975 t. 2865:** ei muutoksenhakulupaa). Syistä, jotka kuitenkin de lege ferenda puoltavat puhevallan säilyttämistä eräissä erityistapauksissa, ks. *Kahanpää* Vesiasiat s. 107.

B. LUVAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET

1. Lupaharkinnan periaatteelliset lähtökohdat

Pilaamisluvan edellytykset ovat luokiteltavissa aineellisiksi eli asiallisiksi erotukseksi hakijalta vaadittavista muodollisprosessuaalisista edellytyksistä. On kuitenkin pyrittävä käyttämään edellytys-sanaa vain sellaisista normikytkennöistä, joissa on kysymys vähintäänkin todennäköisistä vaikutussuhteista ja jotka voivat johtaa yrityksen tarkoituksen saavuttamiseen. Edellytyksestä ei siten varsinaisesti ole kysymys silloin, kun toimintaan annetaan lupa vain sen vuoksi, että viranomainen harkitsee niin kohtuulliseksi (vrt. NaapL 18 §). Luvan myöntämiseen johtavien edellytysten on siis oletettava olevan sellaisia, että niiden olemassaolo tai puuttuminen voidaan menettelyssä todeta ennen pääasian ratkaisua. Kiinteistöoikeudessa on vakiintunut terminologia, jossa asiallisiksi edellytyksiksi kutsutaan niitä tosiseikkoja, joiden tulee olla olemassa maanmittaustoimituksen suorittamiseksi *(Pietilä)*.[43] Ellei edellytysten olemassaolon ja myönteisen ratkaisun kesken vallitse yhteyttä, kysymys on vain viranomaiselle annetuista legaalisista ohjeista, joiden nojalla lupa voidaan antaa tai olla antamatta. Aineellisista edellytyksistä ei siten näy voitavan puhua silloin, kun lupaprosessin lopputulos ei johdu niistä eli kun viranomainen ei ole niiden perusteella harkinnassaan sidottu. Samoin on nähtävästi laita, kun edellytyksen sisältö ja siten oikeudellinen merkitys on sen viranomaisen päätettävissä, joka myös muodostaa seurauslauseen eli ratkaisee lupakysymyksen.[44]

Kysymyksellä ei ole merkitystä, jos lähdetään yhden oikean ratkaisun olettamasta,[45] mutta silloin asialliset edellytykset muodostavat osan koko-

---

[43] Ks. *Hyvönen* Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta s. 270 ss., *Pietilä* Kiinteistönmuodostamisoikeus s. 48 ss. — Muodolliset edellytykset vastaavat lähinnä siviiliprosessin oikeudenkäyntiedellytyksiä, vrt. *Tirkkonen* Suomen siviiliprosessioikeus I s. 582 ss.

[44] Jos esimerkiksi lupaa ei myönnetä, kun hankkeesta katsotaan aiheutuvan vähäistä suurempi yleisen edun loukkaus, voidaan juuri sisällöllisellä määrityksellä, so. tulkitsemalla edellytys toisin päästä päinvastaiseen eli myönteiseen tulokseen. Esimerkki on tietenkin teoreettinen, koska sekä päästön että resipientin suhteen täysin vertailukelpoisia tilanteita ei ole.

[45] Tästä *Merikoski* Vapaa harkinta s. 43 ss. Ks. myös *Aarnio* s. 122 ss. Tämän kirjoittaja on toisessa yhteydessä pyrkinyt osoittamaan, että oikeusnormin soveltamista on liian vähäisessä määrin tarkasteltu asiallisin syin määräytyvän kompe-

naisharkintaa ja omaksuttu tulkinta on osana ratkaisun perusteluja. Pilaamislupamenettelyssä ilmenee erityisen selvästi ylä- ja alalauseen heikko yhteys. Tosiasiat eli eri hankkeiden vaikutukset ovat ensinnäkin harvoin vertailukelpoisia. Toiseksi vaikutusten arviointi eli ylälauseen ymmärtäminen on sikäli sidottua, että luvan myöntämisedellytykset määrittävä normi (10: 24.1) tosin osoittaa luvan epäämis- ja myöntämisperusteet, mutta ei juuri näytä, miten lopputulokseen päästään. Jos kuitenkin viranomainen pitää harkinnan sisältöjä aineellisina edellytyksinä, yhdestä oikeasta tulkinnasta ei voitane puhua, koska sekä edellytyksille annettava sisältö että niiden perusteella syntyvä lopputuloskin riippuvat hankkeen päämääristä ja vesistöllisistä seikoista, jotka primaaristi määräävät näiden edellytysten harkintatavan.[46] Tämä kuvastuu esimerkiksi siitä tavasta, jolla jätevesiasioissa otetaan huomioon valvontaviranomaisen asiassa antamat selvitykset sekä käytettävissä olevat yleissuunnitelmat. Vesioikeudellisessa lupaharkinnassa on jo yhä useammin eri lainsäädäntöjen sisältönä se, että lupaehtojen, itse asiassa siis luvanmyöntämisedellytystenkin harkitseminen edellyttää vesistötieteellistä perusselvitystä, ei vähiten siksi, että nykyisin ei voida olla ottamatta huomioon välillisluonteisia, vesistöä koskevan päätöksenteon seurauksia.[47] Kun harkinnan sisältöä koskevat normit näin täsmentyvät, voidaan ehkä asettaa marginaalit lupaehtojen sisältöä varten ja tässä mielessä puhua »oikeasta» ratkaisusta.

Yleissuunnitelmien noudattaminen lupamääräysten perustana ei ole juridisesti ongelmallista, koska kysymys on lähinnä käytännön tarpeita palvelevan kokonaisratkaisun aikaansaamisesta. Merkittävämpää on se,

---

tenssin kannalta, *Hollo* Oikeustiede VI/1975 s. 311 ss. Ks. myös *Makkonen* LM 1970 s. 1058, missä osoitetaan, että juridinen perustelemistekniikka ei merkitse yleispätevän todeksi näyttämistä, vaan ainoastaan enemmän tai vähemmän painavan argumentin esittämistä tietyn kannan puolesta tai sitä vastaan.

46 Sanottu ilmenee esimerkiksi ratkaisusta **KHO 1969 A II 154.** Siinä VO olisi myöntänyt, KHO taas epäsi luvan pääasiassa samojen aineellisten edellytysten vallitessa.

47 Lupaehtojen ankaruutta voidaan perustella sillä, että puhdistustaso jatkuvasti nousee ja että turhan taajat vesioikeuskäsittelyt siten voidaan välttää. Vrt. *Väisänen* KHO:n ym. neuvottelupäivät. 1969 s. 8. Vesien käytön yleissuunnittelun on katsottu osaltaan vaikuttaneen sen, että likaajalta vasta sen kehityttyä on voitu edellyttää vaatimustason tuntemusta. Tämä puolestaan on johtanut hakemusten lukumäärän lisääntymiseen viime vuosikymmenen lopulta lähtien, *Perttula* s. 58.

että velvoittavin suunnitelmin voitaisiin vaikuttaa pilaamiskiellon ulottuvuuteen. Kun suunnitelmat myös valmistuisivat yhteistyössä aluesuunnittelijoiden, etenkin seutukaavoittajan kanssa, alueratkaisut heijastuisivat lupakäytäntöön.[48] Ruotsissa onkin toteutettu aluesuunnittelun ja lupakäytännön yhteisvaikutus siten, että suunnitteluviraston päällikkö tai hänen edustajansa on läsnä ja saa käyttää puhevaltaa ympäristönsuojelun konsessiolautakunnan kokouksissa (MiK 17 §). Päätösvaltaa hänellä ei ole. Tanskassa yhteistoiminta ilmenee sijoitusratkaisussa siten, että lupaviranomaisena toimiva amtinneuvosto joutuu ottamaan huomioon alueen vastaisen käytön suunnittelun pohjalta.[49]

Yleissuunnitelma tulee otetuksi normatiivisella tavalla huomioon silloin, kun lupaehdon tavoite sidotaan siihen. Näin on tehty esimerkiksi Rauma-Repola Oy:tä koskevassa väliaikaisessa lupapäätöksessä **LSVO 21. 5. 1971 n:o 59** (lv.**KHO 7. 12. 1971 t. 5134),** jossa oli seuraava lupaehto: »Hakijan on jatkettava tutkimuksia ja toimenpiteitä mereen kohdistuvan jätevesikuorman vähentämiseksi ottamalla tällöin myös huomioon Lounais-Suomen vesiensuojelun yleissuunnitelmassa esitetyt tavoitteet . . .»

Vaikka edellytysten harkinta näin johtuu lain aineellisten säännösten tulkinnasta, periaatteellisilla kannanotoilla lupamenettelyn ulkopuolella saattaa olla myös jonkinlaista merkitystä. Niinpä korkean poliittisen tason julistuksia ei sinänsä voida luvan myöntämisen kannalta aliarvioida. Niillä oli lähinnä edellytyksiä luovan virikkeen arvo johtaessaan kansantaloudellista tai yhteiskunnallista laatua oleviin päätöksiin, esimerkiksi ympäristön käyttömuotojen järjestämiseen tai ympäristöhaittojen vähentämistä tarkoittavien toimenpiteiden rahoittamiseen.[50] Suomen pilaamis-

---

[48] Vesilain tarkistamiskomitean ehdotuksen mukaan taas seutukaavaakin laadittaessa olisi otettava huomioon hyväksytty, ehd. VL 1: 32:ssa tarkoitettu vesien käytön yleissuunnitelma, *KM 1972: B 134* s. 4. RakL 22.2 §:ään olisi otettava tätä koskeva täydennys.

[49] Alue- ja seutusuunnittelua koskeva laki n:o 375/13. 6. 1973 sisältää määräyksen (1 §), jonka mukaan ympäristön pilaantumista estävät toimenpiteet on otettava huomioon jo suunnitelussa. Lain toteuttamisesta johtuu mm. asutuksen ja immissiolähteiden eristämisen periaate. Kööpenhaminaa varten on annettu samana päivänä osiltaan mainittua yksityiskohtaisempi erityislaki.

[50] Ks. myös vesiensuojelun neuvottelukunnan tehtävistä VN:n ps 93/25. 1. 1962 1 §, etenkin suunnittelua, vesiensuojelupolitiikkaa sekä lainsäädäntöaloitteita koskevilta osin ja nyttemmin myös VN:n ps 289/15. 4. 1971 vesiasiain neuvottelukunnan tehtävistä (1 §).

lupamenettelyn kannalta on kuitenkin todettava, että kasuaalinen ja tasapuolisuusnäkökohtien mukaan toteutettava edellytysten harkinta määrää, millaista selvitystyötä on suoritettava ja millaisia valvontaviranomaisen vaatimia tavoitteita voidaan lupapäätökseen sisällyttää. Kuten jo on esitetty, lupaviranomainen ei voi poiketa laintulkintojen tuottamasta pilaamiskielto-ohjelmasta.

Niinpä hakijalle asetettavin lupavelvoittein voidaan vähentää syntyviä haittoja vasta sitten, kun ainekohtainen kuormitus sekä vesistön ja siten ihmisenkin sietokyky on selvitetty. Vasta tämän tiedon pohjalta voidaan esimerkiksi todeta yleiseen tai yksityiseen etuun kohdistuvan haitan määrä. On laskettu, että asumajätevesien fosforipitoisuus on Suomessa viimeisten 15—20 vuoden aikana vähintään kaksinkertaistunut asukasta ja vuorokautta kohti.[51] Syynä on ollut etenkin synteettisten pesuaineiden käyttö. Tähän on voitu puuttua periaatteellisin kannanotoin, joiden tuloksena pesuaineille (detergenteille) asetettavia vaatimuksia on kiristetty. Euroopan Neuvosto hyväksyi vuonna 1968 suosituksen, jonka mukaan tensidien vähimmäishajoavuus (pehmeys) olisi vähintään 80 %. Suomessa, joka ei ole neuvoston jäsen, on siirrytty vapaaehtoisesti pehmeisiin tensideihin.[52] Asiaan on eräissä maissa ollut mahdollista puuttua myös alueellisin vesistöjärjestyksin. Sama koskee monia muitakin haitta-aineita kuten torjunta-aineita ja öljypohjaisia tuotteita.[53]

Edellytyksiä harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, että vesioikeudellisessa hakemusmenettelyssä ja myös kt:ssa prosessin muotava vai-

---

51 Tasaantumista on tapahtunut vuoden 1970 jälkeen, *Kerminen* s. 780 s.

52 *Kerminen* s. 779.

53 Ks. myös *Sipponen* Luonnonhoito s. 335 ss. Vesistöjen kyky sietää myrkyllisiä päästöjä määritetään erityistä myrkkykuormituskapasiteettia hyväksi käyttäen. Se perustuu vesistön kannalta merkitsevien tekijöiden yhteisvaikutuksen tutkimiseen, *Miettinen* s. 108 ss. Vain ensimmäisen luokan myrkkyä koskee VSuojA 1 §:n ennakkoilmoitusvelvollisuus, mikä merkitsee, että VO voi antaa luvan muiden myrkkyjen päästämiseen vesistöön.

Itämeren suojelusopimus (Helsingin sopimus) edellyttää, että tiettyjä erikseen lueteltuja vaarallisia aineita (DDT, PCB-yhdisteet) ei lainkaan saada johtaa Itämeren alueelle veden tai ilman kautta tai muulla tavalla (5 art.). Toisen luettelon mukaisia pilaantumista aiheuttavia aineita ja aineksia saadaan vain ennakkovalvonnan, so. lain määräysten tai lupajärjestelmän perusteella sallia johdettavan Itämeren alueen merelliseen ympäristöön. Meriympäristötoimikunta ehdottaa tältä osin selvennettäväksi VL 1: 19:n pilaamiskieltoa niin, että noudatettavana olisi myös vieraan valtion kanssa tehty sopimus tai kansainvälinen sopimus, johon Suomi on liittynyt (*KM 1975: 103*, ehd. 1: 19.3).

kutus on korostunut. Menettelyn tarkoituksena on yhdeltä puolen selvittää edellytysten olemassaolo, toiselta puolen taas luoda toiminnalle oikeudelliset edellytykset, mikä tapahtuu hakijan suunnitelman käsittelyssä. Milloin kt määrätään pidettäväksi kaksivaiheisena (VL 16: 5.3), yrityksen aineellisten edellytysten tutkiminen kuuluu ensimmäiseen vaiheeseen. Suunnitelman tarkastamisen ja oikeudellisten edellytysten tutkimisen välillä ei ole havaittavissa selvää eroa. Alkukokouksen jälkeisessä käsittelyssä pääpaino näyttää olevan suunnitelman toteuttamista koskevien edellytysten tutkimisessa (katselmuskirja). Katselmuskokouksessa taas tulevat käsiteltäviksi etenkin asianosaisten vaatimukset ja muutosehdotukset. Hakija voi tällöin joutua esittämään selvitystä mahdollisista vaihtoehtoisista menettelytavoista. Hakemuksen muotoutuminen ilmenee sekä alkukokouksen jälkeisessä ns. valmistavassa käsittelyssä että katselmuskokouksen seurauksena (toimitusmiesten lausunto). Tarkasteltaessa hakemusta vesioikeudellisen käsittelyn kohteena prosessin muotoava vaikutus on siten funktionaalinen, alati kehittyvä, kunnes hakemus on lopullisesti tutkittu ja edellytyksiä koskevat kannanotot ovat yksilöityneet.[54]

Lupaa jäteveden johtamiseen ei saada antaa, jos käytettävissä ei ole selvitystä vesialueelle johdettavan jäteveden koostumuksesta ja määrästä sekä muista luvan edellytysten ja sen ehtojen harkitsemiseksi tarpeellisista seikoista (VA 70 §).[55] Milloin viranomaisen päätös käsittää viemärin tms. ja purkuputken tekemisen, on nykyisin myös katsottu, että rakentamislupaa ei pidä antaa selvittämättä tilannetta, jonka tuleva jäteveden päästäminen vesistössä aiheuttaa.[56] Käytännössä hakija siis joutuisi laatimaan sellaisen suunnitelman, joka osoittaa niin laitteiston rakenteen kuin sen aiheuttaman rasituksen, kun laite otetaan käyttöön. Näin on meneteltävä silloinkin, kun kyseessä ei ole hanke, joka edellyttäisi VA 70 §:ssä tarkoitettua viemäröintisuunnitelmaa. Viemärin tekemistä tar-

[54] *Eronen* Katselmustoimitus s. 57. Oikeudellisen ratkaisun tai hallintotoimen muotoamisvaikutuksesta ks. *Tirkkonen* Suomen siviiliprosessioikeus II s. 317 ss.: muotoamiskanne ja vesioikeudellinen lupapäätös ovat analogisia.

[55] **KHO 10. 3. 1967 t. 1455.** PSVO oli myöntänyt Suomussalmen kylle luvan johtaa jätevesiä vesistöön, ilman että oli saatu selvitystä johdettavien jätevesien koostumuksesta ja määrästä sekä muista luvan lain mukaisten edellytysten ja sen ehtojen harkitsemiseksi tarpeellisista seikoista. KHO kumosi päätöksen ja palautti asian siltä osin uudelleen VO:n käsiteltäväksi.

[56] **KHO 1973 A II 120.** Ks. myös edellä s. 268. Vrt. *Pietilä* Vesioikeus s. 66.

koittava asia on nimittäin VL:n soveltamisen kannalta erotettava sellaisesta rakentamisesta, joka mahdollistaa jäteveden päästämisen vesistöön.

2. Sijoituskysymys

Sijoituskysymyksen ratkaiseminen on nähtävä osana lupaharkintaa. VO:n tulee kuitenkin pilaamisluvan yhteydessä harkita vain sellaisia seikkoja, jotka jäteveden johtamisen ollessa kyseessä liittyvät toiminnan vesistöllisiin seurauksiin. Käytännössä tulevat siten harkinnan kohteeksi nimenomaan purkupaikkojen ja puhdistamoiden sijoittaminen (vrt. VL 2: 1.3, jossa on kysymys jäteveden johtamista tarkoittavasta rakentamisesta).

Oikeudessamme ei ole sijoitusharkintaa koskevaa erityissäännöstä, minkä vuoksi 10: 24:n yleiset suuntaviivat ovat määräämiä.[57] Rakennelmien ja laitteiden osalta tarpeellinen vesioikeudellinen tahi naapuruusoikeudellinen ja muu lupa voi merkitä sijoittumispaikkaa koskevaa kannanottoa, jolloin on vertailtava vaihtoehtoisia ratkaisuja (VL 2: 3).

Sijoituskysymyksen ratkaiseminen tapahtuu usein jo aluesuunnittelun yhteydessä. Tällöin tehtävät vesistölliset ratkaisut riippuvat osittain taloudellisista, osittain vesistöpoliittisista ja muista seikoista, joiden avulla voidaan tosiasiallisesti ohjata likaavien yritysten ja jätevesilaitosten perustamista. Tässä suhteessa on erotettava yleiset, suosituksenomaiset päätökset (yleinen alue- ja vesistösuunnittelu) ja sellaiset ratkaisut, joissa yksittäistapauksittain annetaan päätös hakemuksesta (sijoitusratkaisu). Tällaisia ratkaisuja tehdään poliittisella tasolla tai erityislainsäädännön nojalla, mutta niillä ei ole VO:ta sitovaa vaikutusta sikäli, että myös vesioikeudellinen lupa olisi annettava hakemuksen mukaisena. Pääsääntöisesti VO joutuukin tekemään ratkaisunsa sen pohjalta, mitä suunnitelmassa on tarkoitettu. VO:n harkintavaltaa rajoit-

---

[57] Vrt. *Särkkä* Vesiasiat s. 86 ss. — Lainsäätäjän tarkoituksena voidaan katsoa olevan, että laitoksen perustamispäätöksen tekevät viranomaiset ottavat huomioon ympäristönäkökohdat, *KM 1958: 97* s. 10: »Asianmukaiset, ennakolta suoritetut toimenpiteet sekä vesien pilaantumisen estämiseen liittyvien näkökohtien huomioonottaminen jo laitoksen sijaintia harkittaessa muodostavat pohjan järkiperäiselle vesien suojelulle.» Jätevesipuhdistamoiden sijoittamisen vesistöllisistä vaatimuksista ks. *M-L. Poikolainen* s. 691 ss. ja puhdistusmenetelmää valittaessa ratkaistavista peruskysymyksistä ***Ruonala*** YT 1975 s. 35.

taa kielto olennaisesti muuttaa hakijan suunnitelmaa: vain »tarpeelliset» muutokset ja lisäykset ovat mahdollisia (16: 21.2). Lahden jätevesiasiassa **(KHO 1972 A II 119)** oli vaadittu puhdistamon siirtämistä tai laajentamisen estämistä. KHO katsoi, ettei puhdistuslaitoksesta aiheutuisi ympäristössä asuvalle väestölle sellaista kohtuutonta rasitusta, että laitos olisi sen vuoksi sijoitettava muualle. Immissiokielto on näin ilmeisesti otettu kokonaisharkinnassa huomioon.

Yhdyskuntasuunnittelun ja kaavoituksen merkitys immissiolähteen sijoittamiseen vaikuttavana tekijänä on selvästi lisääntymässä. Alan viranomaisten yhteistoiminta vesiviranomaisten kanssa on osiltaan lakisääteistetty. Vesistöllisten seikkojen huomioonottamista tapahtuu Suomessa ilmankin eri sääntelyä. Kaavan toteuttaminen tai lupa poiketa kaavamääräyksestä taikka kiellosta ei kuitenkaan korvaa VL:n mukaista lupaa.

Kaavoituksen osalta immissiokielto merkitsee velvollisuutta järjestää käyttötarkoitusten toteuttamisalueet niin, ettei immissiolähde häiritse esimerkiksi ympäristön käyttöä asutukseen. Näin on ilmeisesti tulkittava myös rakennusjärjestyksen antamista siltä osin kuin siinä varataan detaljikaava-alueen ulkopuolella alueita erityisiin tarkoituksiin (RakL 13 §). Seutu- ja yleiskaavoituksen laatimisen yhteydessä on alueita eri tarkoituksiin varattaessa pidettävä silmällä maankäytön taloudellisuutta ja sitä, ettei kaavan toteuttamisesta aiheudu maanomistajille kohtuutonta haittaa (RakL 22, 29 §). Sellaisesta on kysymys, kun immissiolähde olisi kaavoituksen tarkoitusta vaarantamatta sijoitettavissa toisaalle.

Kaavoitusviranomaiset eivät juuri ole antaneet vesiensuojelua edistäviä kaavamääräyksiä. SisM onkin ottanut määräysten antamiseen nähden kielteisen kannan.[58] Kaavoituksen ympäristönsuojelulliset määräykset koskevat sijoituksen ohella RakL 135 §:ssä tarkoitettua kohdesuojelua, jota ei kuitenkaan ole ulotettu koskemaan vesialueen suojelua pilaamiselta. Lain sanamuotoa ei silti ole pidetty tyhjentävänä.[59] Mitä kaavan laatimiseen muuten tulee, on katsottava, että voidaan antaa sellaisia vesiensuojelullisia, so. pilaantumista estäviä määräyksiä, jotka ovat tarpeen kaavan toteuttamiseksi. Tämä ilmenee **KHO:n** rantakaavamääräyksiä koskevasta ratkaisusta **17. 2. 1975 t. 725:**

> Meren lahdesta patoamalla muodostetun 25 km²:n suuruisen makeanveden altaan saaressa sijaitsevalle alueelle oli laadittu rantakaava. Kaavan mukaan alueelle tulisi loma-asutusta ja sitä varten annettiin määräys,

58 *Kangas* s. 7.

59 *Larma* s. 488.

ettei likavesiä saanut johtaa välittömästi vesistöön. Kaavassa oli myös jätevesien käsittelyä koskevia määräyksiä. SisM jätti nämä määräykset vahvistamatta, koska jätevesien johtamista vesistöön ja niiden käsittelyä koskivat VL:n ja THL:n säännökset. KHO: siihen nähden, että po. rantakaavassa oli makeanveden altaassa olevaan saareen suunniteltu sijoitettavaksi lomakylä, sekä ottaen huomioon saaren koon ja suunnitellun asutuksen laadun ja määrän, rantakaavaan oli tässä tapauksessa myös tarpeen ottaa jätteiden ja jätevesien käsittelyn järjestämistä koskevia määräyksiä. Ne eivät kuitenkaan saaneet antaa valtaa poiketa siitä, mitä VL:n ja THL:n säännösten mukaan on voimassa. KHO lausui vielä, ettei kaavaa voinut hyväksyäkään ilman tuollaisia määräyksiä.

Päätös on siis omiaan rajaamaan kaavamääräysten suhdetta erikoissäännöksiin. SisM ja VH ovat oppaassaan »Loma-asuntojen vesi- ja jätehuolto» lähteneet siitä, että maankäyttö suunnitellaan RakL:n sekä vesihuolto VL:n ja THL:n perusteella. Kun katsotaan, että useampaa rakennuspaikkaa koskeviin vesihuoltojärjestelyihin olisi sovellettava VL 9 ja 10 lukujen säännöksiä (mt. s. 13), kriteeri ei näytä riittävältä, vaan ratkaisevaksi muodostuu se, merkitsisikö määräys puuttumista VL:n tai muun lain kelpuuttaviin säännöksiin. Näin ei ole laita silloin, kun kaavassa rajoitetaan pilaantumisseurausten syntyedellytyksiä.

Immissiovaikutuksia ei ole nimenomaisesti säännelty detaljikaavoituksen osalta. Vaikka kaavoitus ei merkitse kannanottoa siihen, millä edellytyksillä immissioita aiheuttavaa toimintaa ehkä saadaan harjoittaa, tulisi ilmeisesti kaavoituksessa pyrkiä siihen, että lupa toiminnan harjoittamiseen on annettavissa kyseistä aluetta varten (ks. esim. RakA 32.2 § 5 kohta, 114, 135 §). Pilaantumishaitan osalta epätarkoituksenmukainen kaavoituspäätös saattaa johtaa siihen, että lupaehtoja on kiristettävä tavanomaisesta, koska vahinkojen minimoinnin periaate (VL 2: 3, joka ei tosin nimenomaisesti koske pilaamislupaa, mutta on johdettavissa myös 10: 24:stä) velvoittaa ottamaan huomioon ympäristöalueiden immissioalttiuden. Detaljikaavoituksen osalta immissiokielto toteutuu mielekkäästi siltä osin kuin on olemassa yleinen viemärilaitos (RakL 78, 113, 117 §) ja laitos- sekä teollisuusjätevedet saadaan johtaa sinne, vaikka vesistövaikutus siinä yhteydessä vielä jääkin tutkimatta VL:n kannalta. Milloin johtamismahdollisuutta ei ole tai sopimusta ilmeisesti ei saada aikaan kunnan ja teollisuuslaitoksen kesken (RakL 78.5 §), olisi sekä yleispiirteisessä että yksityiskohtaisessa kaavoituksessa otettava huomioon laitoksen sijoittumisesta potentiaalisesti johtuva kuormitus, koska immissioiden poistaminen tai rajoittaminen riippuu ratkaisevasti sekä vesistönosasta että vesistön käyttötarkoituksen suunnittelusta. Tätä taustaa vasten on

nähtävä toisaalta vesien yleissuunnittelun ja seutukaavoituksen yhdistämispyrkimykset, toisaalta viemärilaitoksen keskittäminen kunnalle.[59a]

Teollisuus- tms. yrityksen sijoittamiskysymystä on terveydenhoitoviranomaisten THL 26 §:n mukaan harkittava niin, että terveydellisten haittojen syntyminen mahdollisuuksien mukaan vältetään. Tähän liittyy yrittäjän velvollisuus hakea tltk:lta sijoituslupaa, jos yritys tai laitos kuuluu THA 17 §:ssa lueteltuihin. THL 27 §:stä johtuu, että terveydellisen haitan johtuessa vesistön pilaantumisesta tai pilaantumisvaarasta, on sovellettava, mitä on säädetty VL:ssa ja muissa erityislaeissa. On kuitenkin ilmeistä, että delegointi ei merkitse terveydenhoitoviranomaisten tehtäväpiirin ja samalla valvontakeinojen rajoittamista (ks. VL 10: 29), vaan ainoastaan yrityksen luvallistamiseen liittyvien toimenpiteiden uskomista erityisviranomaisille. Mainittakoon, että tltk:n antaessa hyväksymisen THL 27 §:n nojalla, edellytyksenä on, että paikka on sopiva suunnitellun yrityksen laadun ja veden saastumisvaaran kannalta ja että vesihuolto on järjestettävissä (THA 18 §). Siitä, miten tämä tapahtuu, määrää VL.

Kaavoituksesta johtuva sidonnaisuus ilmenee siinä, että yrityssuunnitelmassa hakija ei voi siitä, kuten ei tltk:n hyväksymisestäkään poiketa. Mikäli VO harkintavaltansa puitteissa, so. VL:n säännösten vuoksi joutuu tekemään muutoksia sijoituspaikkaan nähden, ne voivat johtaa kaavoituksen sopeuttamiseen syntyviä oloja vastaavaksi (VL 21: 8).[60] Näissä muutoksissa ei voi olla kyseessä laitoksen perustaminen muualle, kuin minne toimiluvan mahdollisesti antanut viranomainen on päättänyt.[61]

Myös ulkomaiden lainsäädännön osalta on todettavissa, että sijoituskysymyksillä ei vesioikeudellisessa hakemusmenettelyssä ole mainittavaa merkitystä. Ympäristölle haitallisen toiminnan paikka määräytyy poliittisten päätöksentekijöiden ja suunnitteluviranomaisten yhteistoiminnassa, yleensä niin, että vesistöviranomaisilla jo siinä vaiheessa on mahdollisuus antaa asiasta lausunto. Kun suunnittelulliset näkökohdat toteutuvat eri viranomaisten yhteistyönä, menettelyllisten seikkojen sekä

[59a] *KM 1972: B 115* ja *B 134*. Ks. myös *Vesihallituksen Julkaisuja 8* s. 23 ss.

[60] Ks. *Airaksinen* Vesiasiat s. 23.

[61] Vrt. 16: 12.2, jossa on rajoitettu myös mahdollisuutta muuntaa usean hakijan suunnitelmissa tarkoitettua yritystä. Edellytysten vallitessa voisi tällöin tulla kysymykseen suunnitelmista poikkeavan yhteisen puhdistamon tekeminen. Vrt. **KHO 1971 A II 92**, jossa VO tosin oli menetellyt vastoin 16: 12.2:n muotoedellytyksiä.

pyrkimyksen tehokkuuteen tulisi määrätä yhteistoimintaa. Pilaavan toiminnan sijoituspaikka ja päästön laatu ovat ehkä tärkeimmät yhteiset kysymykset, joihin ei kuitenkaan voida lainsäädännössä antaa yleisiä ohjeita, vaan tyydytään periaatteellisiin määräyksiin. Niinpä Alankomaiden pilaantumissuojalaissa (13. 11. 1969, 8 art.) on säädetty, että jos lupaviranomainen katsoo tarpeelliseksi kuulla toisenkin asiallisen viranomaisen mielipidettä, niiden tulee pyrkiä yhteiseen ratkaisuun. Itse lupamenettelyssä on, sijoitusratkaisun ollessa olemassa, enää kysymys siitä, voidaanko haettu lupa lainkaan myöntää tai edellytysten ollessa olemassa, mitä lupaehtoja on määrättävä. Esimerkkinä mainittakoon Ruotsin MiL 4 §: »Ympäristövaarallista toimintaa varten tulee valita sellainen paikka, että tarkoitus voidaan saavuttaa mahdollisimman vähän vahinkoa ja haittaa tuottaen kohtuullisin kustannuksin.» Eräiden teollisuusyritysten osalta on Ruotsin BL 136 a §:n (SFS 1947: 385) nojalla annetussa kuulutuksessa (SFS 1972: 781) määrätty sijoituskysymyksen ratkaisemista koskeva luvanhakuvelvollisuus. Hallituksen sijoituskysymystä koskeva ratkaisu taas sitoo vesilupaviranomaista konsessiolautakuntaa, joka ei saa ratkaista itse lupakysymystä, ennen kuin mahdollisesti tarpeellinen sijoitushakemus on käsitelty (MiL 2.2 §; 9.2 §). Muunlaisten laitosten osalta sijoitusharkinnan suorittaa vesilupaviranomainen em. periaatteen (MiL 4 §) mukaan.[62]

Vesistönosan pilaamiskieltoja voidaan antaa erityisiä suojelualueita varten tai rajoittaa jossakin suhteessa pilaantumista aiheuttavia toimintoja. Luonnonsuojelulainsäädännön perusteella on Ruotsissa lähinnä eräitä kansallispuistoja varten määrätty vesistön pilaamiskielto, jonka sisältönä on ollut, että kaikenlaisten teollisten jätevesien ja jätteiden

---

62 Tanskan laissa on samankaltainen järjestely. MBL 3.1 §:n mukaan tulee nimittäin ympäristöhaitallista toimintaa varten valita sellainen paikka, jossa haittavaikutuksia voidaan parhaiten rajoittaa. Ohjetta täydentää toinen, jonka mukaan valintaa suoritettaessa on otettava huomioon alueen laatu, sekä nykyinen että vastaista varten kaavailtu, sekä mahdollisuus tarkoituksenmukaisella tavalla poistaa jätevesi ja muut haitta-aineet (MBL 3.2 §). Näiden määräysten välityksin sijoituskysymys kytketään aluesuunnitteluun ja luonnonsuojeluun (Naturfredningsloven). Ko. lakiin v. 1972 tehdyssä muutoksessa todetaan (1.2 §), että lain tarkoituksena on vaikuttaa, ettei ihmisen ympäristöä haitallisesti pilata. Toisaalta laissa annetaan yleisiä omistajan käyttörajoituksia, toisaalta siihen perustuen voidaan määrätä erityisistä suojelutoimenpiteistä. Lakia luonnehtii nykyisin pyrkimys kokonaisvaltaiseen maisemansuojeluun, ks. *Tolstrup* s. 240 ss. — Saksan Demokraattisen Tasavallan investointiohjausjärjestelmästä ks. s. 216 s.

päästäminen vesialueille on kielletty (Kunink. Maj. julistus 17. 10. 1941, jonka antaminen aikoinaan perustui silloisen VL 8 luvun säännöksiin).[63]

Norjan 26. 6. 1970 annetussa pilaantumissuojalaissa on yksityiskohtaiset säännökset pilaantumislähteiden huomioonottamisesta kaavoituksessa. Lain 6 §:n mukaan on maankäytöstä ja asutuksesta johtuvat pilaantumiskysymykset ensisijaisesti pyrittävä ratkaisemaan jo kaavoitukseen ryhdyttäessä, jolloin tulee toimia yhteistyössä vesiviranomaisten kanssa. Lupaviranomaisena toimivan teollisuusministeriön katsotaan antaneen suostumuksensa, mikäli sen kaavaa koskeva lausunto on kyseisiltä osin myönteinen. Ellei menettelytapa sovi, pilaajan on haettava lupaa.

Suomen luonnonsuojelulain mukaan voidaan asianmukaisesti perustettua suojelualuetta varten antaa käyttäytymisnormeja sisältäviä järjestyssääntöjä (LSL 3 §). Kun kyseisissä säännöissä annetaan määräyksiä vain siitä, mitä »suojelualueella kävijäin» on noudatettava, on epäselvää, onko normihierarkkisesti mahdollista rajoittaa alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen VL:iin perustuvaa vapaata vesistöjen käyttövaltaa. Kun yleisellä suojelualueella kaikenlainen alkuperäisen luonnon kannalta haitallinen toiminta jo lain nojalla on kiellettyä (LSL 2 §), erityisten suojelualueiden osalta voidaan jo perustamissäädöksessä antaa rajoittavia määräyksiä. LSL:n valmistelutöistä ilmenee selvästi, että järjestyssäännöt oli tarkoitettu vain täydentäväksi toimenpiteeksi.[63a] VO:n tulee yrityslupia myöntäessään nähtävästi ottaa huomioon alueella voimassaolevat LSL:n ja sen perusteella annetut järjestyssäännöt (VL 2: 4, vrt. LSL 8 §). LSL:n suhteellisen ahtaasta soveltamisalasta johtuen[64] luonnonsuojelusta ja ympäristönhoidosta on kasvamassa kansantaloudellisin

---

63 *Jonzon—Delin s.* 39.

63a *Lvk 1921: 10* 31:»... hallinnollisen lainsäädännön varaan on jätetty sen määrääminen, missä suhteessa erityinen suojelualue on oleva rauhoitettu, ellei tämä käy selville jo suojelualueen perustamispäätöksestä. Sitäpaitsi täytyy voida erityisissä suojelualueella kävijöille vahvistettavissa järjestysohjeissa olosuhteiden mukaan vielä lisämääräyksin suojella aluetta esimerkiksi siten, että . . .»

64 Yleisellä suojelualueella on de lege kielletty vain seuraavat toimenpiteet (LSL 2.1 §): maan ottaminen viljelykseen ja metsänhakkuu, eläinten laiduntaminen, kivennäislöydösten ja vesivoiman käyttäminen, mullan, turpeen, hiekan ja saven ottaminen sekä kivien piirteleminen ja louhiminen, kaikenlaisten eläinten tappaminen, pyydystäminen ja hätyyttäminen, niin myös pesien, munien, mädin, kasvien, elävien ja kuolleiden kasviosien sekä kivennäisten ottaminen ja vahingoittaminen.

perustein poliittisiin ohjelmiin perustuva normitusjärjestelmä, joka kanavoituu ylimmistä valtion elimistä ohjaamaan toisaalta teollisuutta, toisaalta yksityisiä kansalaisia.[65] Luonnonhoidollinen näkökohta otetaan huomioon myös vesirakennustyössä ja sen rahoittamisessa, mikä osaltaan merkitsee pyrkimystä vesien käyttöarvon säilyttämiseen.[66]

Vesilainsäädäntöön perustuvien suoja-alueiden määräämistä käsitellään toisessa yhteydessä.[67]

3. Lupa-asioiden käsittelyssä noudatettavat edellytykset

3.1. Ehdottomat luvan myöntämisen esteet

Pilaamisluvan myöntämisen edellytykset ovat jaettavissa ehdottomiin ja ehdollisiin. Edellisiä edustaa Suomen oikeuden osalta etenkin ns. ympäristönsuojeluedellytys,[68] jälkimmäisiä 10: 24.1:n tulkinnasta johtuvat muut edellytykset. On syytä korostaa, että kaikkien edellytysten olemassaoloa tai puuttumista koskeva harkinta on jossain määrin suhteellista. Todettu edellytyksen puuttuminen johtaa hakemuksen hylkäämiseen. Silti on kyseessä oikeudellisten asiakytkentöjen tutkiminen, eikä joustavien normisisältöjen tulkinta voi johtaa edellytyksiä koskevista vaatimuksista luopumiseen. Edellytysten harkintaan vaikuttaa myös se, miten 10: 24.2:ssa tarkoitettuja toimenpiteitä voidaan määrätä. Tällaisissa tapauksissa luvan myöntämisen esteet saattavat poistua tai lieventyä suunniteltua ankarampia velvoitteita asettamalla, jolloin VO itse siis voi tehdä hankkeesta sallittavan. Käytännössä edellytyksiä koskevan

---

65 Kuvattu ajattelutapa ilmenee esimerkiksi hallituksen periaatepäätöksestä 15. 4. 1970, jolla rajoitettiin kertakäyttöpakkausten jakelua ja käyttöönottoa. Ks. myös *Sipponen* s. 333 ss.

66 Perusteista ks. *VTT-SITRA* s. VI 20 ss. Näennäistä muutosta vallitsevaan ehdotetaan myös VL:n tarkistamiskomitean mietinnössä, *KM 1972: B 134*, missä suojeluarvoihin muuttamiskiellon, pilaamiskiellon ja yleisen rakentamisohjeen (2: 3) osalta esitettiin lisättäväksi ympäristön viihtyisyys, luonnonkauneus, muut luonnon kulttuuri- ja sosiaaliset arvot sekä vesistöjen virkistyskäyttö. Vaikka ehdotus toteutuessaan pyrkii siihen, että viranomaiset velvoitettaisiin ottamaan huomioon sanotut arvot päätöksenteossaan, s. 6, on todettava, että lakia jo nyt on tulkittu tai voidaan tulkita tarkoitetulla tavalla. Ks. myös alueellisista järjestelyistä *Vesihallituksen Julkaisuja* 16 s. 278 ss.

67 Ks. s. 135 s.

68 Termi on *Pietilän*, Vesioikeus s. 89.

harkinnan ja lupaehtojen määräämisen kesken näyttääkin vallitsevan kiinteä yhteys. Tämä on osittain selitettävissä sillä, että ehdottomat ja ehdolliset edellytykset sisältävät vesistöllisestä haitasta johtuvan seurauksen kuvauksen ja juuri seurauksen lieventäminen on lupaehtojen tavoitteena. Luvan myöntämistä koskevien edellytysten harkitseminen merkitsee seurauksen haitallisuuden arvioimista nimenomaan hakijan esittämän, lupamenettelyssä mahdollisesti korjatun suunnitelman pohjalta. Harkinta näyttää olevan perusteiltaan samanlainen, kun kyseessä on puuttuminen luvattomaan toimintaan, jolloin velvoitteet saatetaan määrätä jonkinlaisen keskimääräistason mukaan, ellei toimintaa kielletä (10: 25.1). Vesistöpoliittisesti tärkeänä seikkana on syytä mainita sekin, että teollisuuslupien yhteydessä uusille yrityksille on asetettavissa selvemmät ja ehkä ankarammatkin velvoitteet kuin jo toimiville ja siten voidaan ennakoida edellytysten tulevaa harkintaa.

Ympäristönsuojeluedellytys on muotoiltu näin (10: 24.1 in fine): »Lupaa älköön myönnettäkö, jos toimenpiteestä aiheutuisi 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettu seuraus.» Viitatussa lainkohdassa taas todetaan rakentamisen osalta, ettei lupaa ole annettava, jos toimenpide vaarantaa yleistä terveydentilaa, aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Ehdotonta luvanmyöntämisestettä ei ollut Suomen aikaisemmassa lainsäädännössä.[69] Ruotsin lain osalta on vastaavia säännöksiä sekä VL:ssa (2: 3.2) että MiL:ssa (6 §), mutta ne eivät merkitse ehdotonta estettä, vaikkei lupaviranomainen saakaan niistä poiketa.[70] Erityisen pakottavista syistä nimittäin vain hallitus voi antaa

[69] VOL 1: 24.3:n perustana oli kuitenkin edellytysten kokonaisharkinta, jolloin VL 2: 5:ssä tarkoitetunlaisille eduille lienee käytännössä annettu nykyistä vastaava suoja. Rakentamissäännökset sisälsivät ehdottomia luvanmyöntämisedellytyksiä valtaväyläetujen suojaksi. Samoin oli laita Hällforsin komitean ehdotuksessa (KM 1939: 3 29.1 §). Rakentamissäännösten analoginen soveltaminen ei kuitenkaan systemaattisesti ollut mahdollista eikä mielekästä (vrt. VOL 6: 13).

[70] Mitä S-VL 2: 3.2:n säännökseen tulee, se koskee vesistöä pilaavaa toimintaa 2: 35:n tarkoittamilta osin (ks. tästä s. 196). Intressivertailun edullisuudesta huolimatta ei lupaa voida myöntää, jos seurauksena on, että huomattava henkilöryhmä menettää asuntonsa tai että suurehko tehdas tai muu yritys, josta monet saavat toimeentulonsa, joudutaan lopettamaan tai sen toimintaa olennaisesti supistamaan. Samoin on laita kalastuselinkeinon kärsiessä merkittävää vahinkoa tai viljelysmaan joutuessa paikkakuntaan nähden laajoilta osin veden valtaan.

erikoisluvan ehdottomista luvanmyöntämisedellytyksistä poikkeamiseen. Käytännössä näitä lupia ei kuitenkaan tiettävästi ole annettu.

Ehdoton luvanmyöntämiseste suojaa kolmenlaisia arvoja, yleistä terveydentilaa, luonnonympäristöä ja asutusyhteisöä. Yleisen terveydentilan osalta ei ole lausuttu, että vain huomattava haitanuhka muodostaisi ehdottoman luvanmyöntämisesteen, mutta »vaarantaminen» on merkitykseltään kvalifioiva sanonta. Esimerkiksi taudinaiheuttajien leviämistä tai sairauksien syntymistä edistävään jäteveden johtamiseen ei voida antaa lupaa. Haitan rajoittuessa suhteellisen suppealle alueelle on kuitenkin mahdollista käyttömuotoja rajoittamalla vähentää terveydelle muutoin koituvaa vaaraa. Jäteveden johtaminen vesistöön ei siten ole kiellettävissä yksinomaan sillä perusteella, että uomasta ei enää voida ottaa talousvettä ilman sairastumisen vaaraa, jos tämä on vältettävissä sijaisottamon tekemisellä. Kun terveydenhoidolliset toimenpiteet on osittain säännelty muussakin lainsäädännössä, lienee paikallaan katsoa, että VL:n tavoite (2: 5, vrt. 10: 29.2) on yleinen sikäli, että tarkoituksena ei ole yksinomaan aikaansaada terveydenhoidollisin määräyksin, kuten desinfioinnilla tms., turvallinen tilanne. Vaaraa johtuu monista välillisistäkin ja mekaanisista seurausilmiöistä. Tyypillisiä tähän luettavia tilanteita ovat kalan tai veden välityksin yli varsinaisen vaikutusalueen leviävä sairastumis- tai myrkytysvaara, mutta ajateltavissa on muitakin, nimenomaan luonnon omien prosessien seurauksena syntyvä jäteaineen vaikutuksen kumuloituminen (tietyt teollisuusmyrkyt). Vesi- ja terveydenhoitoviranomaisten tehtäväkenttä on osiltaan päällekkäinen. Kun VO:n on tutkittava myös pilaantumisen terveydelliset vaarat, sillä on valta antaa esimerkiksi jäteveden desinfiointia tai vastaavaa käsittelytapaa koskevia määräyksiä. VL 10: 29.2:n säännös ei voi merkitä toimivallan rajoitusta. Myös tltk:lle olisi annettava puhevalta.

Muut VL 2: 5:ssä suojatut arvot ovat vaikeammin täsmennettävissä. Lupaa ei ole myönnettävä, jos jäteveden johtaminen aiheuttaa huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa (2: 5). Muutosten, joita tässä tarkoitetaan, tulee siis kohdistua fyysisen ympäristön luonnonsuhteisiin ja lisäksi olla sekä huomattavia,

---

Edelleen sanottu koskee myös luonnonsuhteiden pysyvää muuttamista, mikä johtaa asukkaiden viihtyvyyden olennaiseen vähentymiseen sekä maan eläin- ja kasvikunnalle koituviin merkittäviin menetyksiin. MiL 6 §:n sisältö on periaatteessa vastaava. Se ei kuitenkaan koske rakennuslainsäädäntöön tai muuhun erikoissäännöstöön perustuvaa oikeutusta ryhtyä tiettyyn toimenpiteeseen (6.3 §).

vahingollisia että lisäksi paikkakuntaa laajemmalle alueelle ulottuvia. Säännös tulee ajankohtaiseksi erityisesti uutta suurteollisuutta sijoitettaessa. Kun poliittisen tai hallinnollisen viranomaisen sijoitusratkaisu on asianmukaisesti tehty tai kun alueen käyttötarkoituksen olennainen muutos on otettu kaavoituksessa huomioon, muutosta siinä suhteessa tuskin voidaan pitää vahingollisena VL 2: 5:n kannalta, mutta VO:lla tulee silti olla mahdollisuus harkita edellytysten olemassaoloa ja asettaa vastaavasti purkukohtaa tai päästöä koskevia erityisvaatimuksia.

Muissakin suhteissa kuin sijoituskysymyksen ollessa ratkaistavana voi luonnonsuhteissa tapahtuva muutos tai muutoksen vaara muodostua hankkeen esteeksi. Vaikka luonnonsuhteet tavallisimmin tulevat harkittaviksi vesistöön rakennettaessa, on ajateltavissa, että jäteveden johtaminen tai muu pilaava toiminta vaikuttaa siinä määrin haitallisesti rantamaiden laatuun, alueen virkistyskäyttöön ja kalastusetuun, että ehdottoman luvanmyöntämisedellytyksen on katsottava puuttuvan. Voitaneen katsoa, että ekosysteemi kokonaisuudessaankin on otettava huomioon luonnonsuhteissa tapahtuvaa muutosta arvioitaessa. Muutkin ratkaisut kuin jätevesiluvat ovat omiaan heikentämään vesien tilaa. Esimerkiksi Kemijoen luonnostaan puhdasta vesistöä kuormittavat tekojärvet ja uitto.[71] Kun näiden toimenpiteiden yhteydessä ei ole sovellettu pilaamiskieltoa, veden laadun muuttumisesta johtuva ympäristöllinen haitta on lähes säännöllisesti jäänyt huomiotta.

Mitä vihdoin tulee 2: 5:ssä mainittuun kolmanteen suojelukohderyhmään, asutus- ja elinkeino-oloihin, niitä koskee edellisestä ryhmästä sanottu vastaavasti. Pilaantumista aiheuttavaa toimintaa ei ole sallittava, jos se »suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeinooloja». Haitallinen vaikutus voi kuitenkin tässä tapauksessa olla pelkästään paikallinenkin, joten lupaa ei ole myönnettävä, jos merkittävä yritys tai laitos joutuisi huomattavasti vähentämään työvoimaa tai sijoittumaan muualle.

Ehdoton luvanmyöntämiseste vaikuttaa silloinkin, kun luvan tarkoittaman toiminnan haitallisista, 2: 5:ssä tarkoitetuista vaikutuksista määräajan kuluttua ei ole käytettävissä varmaa tietoa. Siten esimerkiksi luvan voimassaoloa koskevaa lupaehtoa on perusteltu sillä, että määräajan umpeenkuluttua ehdoton ympäristönsuojeluedellytys voisi puuttua; 2: 5 koskee kuitenkin vain luvanmyöntämisajankohtana suoritettavissa

71 *VTT-SITRA* s. III 188 s.

olevaa arviota. Jos edellytystä ei silloin ole olemassa, lupaa ei voida lainkaan, ei edes määräaikaisena, myöntää.[72] Määräaikaa koskeva lupaehto ei siten varsinaisesti tarkoita, että todetaan ehdottoman edellytyksen tulevan puuttumaan, vaan ainoastaan sitä, että luvanmyöntämistilanne kaikilta osiltaan otetaan uudestaan harkittavaksi. Sanottu ilmenee siitäkin, että ehdottoman edellytyksen puuttuminen luvan kestoaikana ei tee lupaa mitättömäksi eikä sitä edes voida peruuttaa muuten kuin 10: 25:ssä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Sen varalle, että lupa on annettu, vaikka sitä ei olisi saanut myöntää 2: 5 nojalla, voidaan käyttää ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja vain, jos harkinnassa on menetelty selvästi virheellisellä tavalla tai kyseessä on muu HPurkuL 6 §:ssä tarkoitettu peruste.[73]

Ehdottoman luvanmyöntämisesteen sisältöön voidaan tapauksittain vaikuttaa teknisin, so. lupapäätöksessä määrättävin ehdoin niin, että estettä ei enää katsota olevan. Tältä kannalta luvanmyöntämiseste normina on omiaan aikaansaamaan lain tarkoituksiin soveltuvaa ja tarpeellista yritystoimintaa. Kysymys aktuaalistuu siten, että lupaviranomainen joutuu ratkaisemaan, onko 2: 5:ssä tarkoitettujen etujen suojaa, joka lupamääräyksin aikaansaataisiin, pidettävä riittävänä. Säännöstä ei siis tulkita niin, että jokin toiminta itsessään olisi sellaista, että sitä ei voitaisi sallia. Tämä puolestaan merkinnee, että toiminnalle asetettavia esteitä ei arvioida niiden poikkeuksellisissa olosuhteissa ehkä aiheuttaman vaaran, vaan niiden säännöllisissä oloissa tuottaman haitan kannalta. Tässä suhteessa olisi siis tulkinnallisia eroja 1: 19:n ja 2: 5:n välillä, jos luvantarpeen katsotaan määräytyvän potentiaalisen pilaantumisen haitallisuuden perusteella. Paitsi että 1: 23 estää luvan saamisen esimerkiksi ydinvoimaloiden yleisvaarallisen päästön laskemiseen vesis-

---

[72] Se, että 2: 5:n olemassaolo on tutkittava luvan koko kestoajan, ilmenee jäteveden johtamista koskevasta **KHO 22. 4. 1975 t. 1635.**

[73] Siitä, että ympäristönsuojeluedellytykseen voitaisiin lukea myös 2: 4:stä johtuva velvollisuus suojelukohteiden huomioonottamiseen, ks. *Eronen* LM 1973 s. 625. Näin nähtävästi tulisikin menetellä, koska erityislait asettavat lupaviranomaiselle esteitä, joiden poistaminen ei ole sen harkinnan varassa. Tähän viittaa myös ratkaisu **KHO 1973 A II 125:** kun hanke (pohjavedenottamo) saattoi koskea lähdettä, joka oli muinaismuistolaissa tarkoitettu kiinteä muinaisjäännös, oli hakijalle sen selvittämiseksi, ettei hanke ollut tämän lain vastainen, varattava tilaisuus esittää selvitys museoviraston kanssa käydyn neuvottelun tuloksesta tai VN:n ratkaisu asiassa.

töön, samaan tulokseen eli siihen, että VO ei saa sallia tuollaisen laitoksen vesistöhaitallisia päästöjä, joudutaan jo 2: 5:nkin mukaan.

Sellaisen 2: 5:ssä tarkoitetun haitallisen vaikutuksen, jonka perusteella ei ole mahdollista antaa pilaamislupaa, tulee, paitsi milloin kyseessä on yleiseen terveydentilaan kohdistuva haitta, olla paikallista laajempi. Keski-Suomen Selluloosa Oy:n väliaikaisessa lupapäätöksessä **(ISVO 1. 6. 1971 n:o 53, KHO 30. 11. 1972 t. 4726)** todettiin, että jätevesillä oli huomattava paikallinen haitallinen vaikutus, mutta että kyseessä ei ollut 2: 5:ssä tarkoitettu haittavaikutus. Tämän ja osittain sen vuoksi, että varsinainen lupahakemus oli käsiteltävänä kt:ssa, lupa katsottiin voitavan myöntää. Ratkaisuun lienee vaikuttanut se, että yritykseltä ei sen pitkäaikaisen ja paikkakunnan työllisyyden kannalta merkittävän toiminnan kannalta voitu evätä lupaa. Kysymys ei siten ollut ehdottomasta luvanmyöntämisedellytyksestä, vaan sitä lieventävään pakkotilaolettamaan perustuvasta argumentoinnista, jonka merkitys on ollut huomattava yrityksiin kohdistuneita rangaistusvaatimuksia käsiteltäessä. Itse asiassa on kysymys eri edellytysten vasta-argumentista, jonka voidaan sanoa kehittyneen hanketta puoltavan yleisen edun ja intressivertailun asettamien vaatimusten yhteensovittamisesta. Ennakkovalvonnan kannalta on kysymys edellytysten olemassaolon tulkinnasta, kun taas repressiivisiä keinoja käytettäessä argumentti ei poista teon lainvastaisuutta.

Vasta-argumentin merkitys ilmenee selvästi silloin, kun hakijana on uusi yritys, jonka vesiensuojelullinen vaikutus on selvästi kielteinen: tällöin lupaa ei yleensä näytä myönnetyn.

KHO 1969 A II 154: O.I. ja S.I. Lahden kaupungista olivat pyytäneet VO:lta lupaa Hollolan kunnan Kalliolan ja Paimelan kyliin suunnitellun asuntoalueen jätevesien johtamiseen Vesijärveen. Asukasmääräksi oli määrä tulla enintään 250 henkilöä. Kuulutuksen johdosta MtH lausui muistutuskirjelmässään mm., että jätevesien laskemista Vesijärveen ei pitäisi sallia kasvinravinteiden runsauden vuoksi ja että jätevedet olisi johdettava muualle. Myös Lahden kph ja eräät yksityiset vastustivat luvan myöntämistä. VO antoi kuitenkin luvan 9. 12. 1968 vuoden 1974 loppuun. KHO kumosi valitusten johdosta päätöksen ja hylkäsi hakemuksen mm. seuraavalla perusteella: »Koska Paimelanlahden veden laatu on jo nykyään niin huono, että kysymyksessä olevien jätevesien johtaminen, kun otetaan huomioon myös lahden mataluus ja lahden veden hidas vaihtuminen, voi aiheuttaa sanotussa lahdessa laajempaakin kuin vain paikallista pilaantumista, ei jäteveden johtamisesta aiheutuvaa hait-

taa, kun otetaan huomioon vesistön erilaiset käyttämisedut ja sekin, ettei ole selvitetty, miten kysymyksessä olevat jätevedet voidaan saada poistetuiksi vesioikeuden päätöksessä mainitun määräajan päätyttyä, voida pitää saatavaan etuun verrattuna vähäisenä.» Myös kustannusedellytyksen katsottiin puuttuneen.

Vasta-argumentin ja ehdottoman edellytyksen yhteensovittaminen käy toisinaan päinsä niin, että annetaan lupa kerrallaan lyhyehköksi ajaksi, minkä jälkeen edellytysten olemassaolo voidaan tarkistaa. Tästä on esimerkkinä **KHO 1971 A II 94** (ks. selostusta s. 386).

Käytännön kannalta sanottu ilmenee selvästi toimitusmiesten lausunnon perusteluista, jotka yksilöitiin Etelä-Saimaan alueella kolmen yhtiön (Joutseno-Pulp Oy:n, Oy Hackman Ab:n ja Oy Kaukas Ab:n) hakemusten johdosta pidetyn kt:n jälkeen. Toimitusmiehet totesivat lausunnossaan, joka on päivätty 28. 6. 1971, yhdeltä puolen, että yhtiöt saattoivat johtaa jätevedet vain Saimaaseen.[74] Mikäli lupaa ei myönnettäisi, tehtaiden toiminta olisi lopetettava. Tätä ei lausunnon mukaan voitu kansantaloudellisista syistä puoltaa. Kysymys ei luonnollisesti ole oikeudellisesti merkityksellisestä seikasta. Toiselta puolen lausuttiin, että jos tehtaat olisivat vasta suunnitteluvaiheessa, lupahakemukset olisi ilmeisesti tullut hylätä VL 2: 5:n perusteella.

Vesioikeudellisissa ratkaisuissa ei yleensä ole yksilöidysti perusteltu, miksi 2: 5:ssä mainittujen etujen suojan kulloinkin on katsottu olleen olemassa, mutta edellä mainitut periaatteet ilmenevät esimerkiksi ratkaisusta **KHO 7. 9. 1972 t. 3185.** ISVO oli myöntänyt Outokumpu Oy:lle luvan kaivosteollisuuden jätevesien johtamiseen vesistöön. KHO:een tehdyssä valituksessa esitettiin, että lupa olisi evättävä toimenpiteestä aiheutuvien, VL 2: 5:ssä tarkoitettujen seurausten vuoksi. KHO lausui: »... kun otetaan huomioon vesioikeuden päätöksessä olevat määräykset jäteveden johtamisesta aiheutuvien seurausten rajoittamiseksi ja toisten etujen suojelemiseksi, hanke, kun se toteutetaan asianmukaisella huolellisuudella, ei vaaranna yleistä terveydentilaa, aiheuta mainitussa pykälässä tarkoi-

[74] Eräänä syynä siihen, että jätevesiä ei voitu johtaa Suomenlahteen asti, oli **VN:n ps 29. 4. 1971,** jonka mukaan Etelä-Saimaan jätevesikysymyksen hoitamiseksi ja Etelä-Saimaan tilan parantamiseksi ei enää pitäisi johtaa jätevettä Etelä-Saimaan alueelta Suomenlahteen, vaan jätevesikysymyksen hoitamiseksi ja vesistön tilan parantamiseksi Etelä-Saimaalla tultaisiin vastedes suorittamaan lähinnä paikallisia toimenpiteitä (päätöksestä on selvitys katselmusasiakirjoissa).

tettuja vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa eikä suuresti huononna paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.»

Ehdottomana luvanmyöntämisesteenä voidaan pitää myös sitä, että tietyille yleisvaarallisille laitoksille ei voida antaa lupaa johtaa haitta-aineita vesistöön. Kun kyseessä on VSuojA 1 §:ssä tarkoitettu laitos, lainkohdassa mainittuja aineita ei lainkaan saa päästä jätevesien mukana vesistöön. Säännöstä on käytännössä tulkittu niin, että VO ei lainkaan voisi ratkaista pilaantumisvaaraa tuollaisten päästöjen osalta. VL 1: 23.1:n pohjalta ei kuitenkaan voida päätellä muuta kuin, että laitoksen johtamissuunnitelmien tulee olla sellaisia, että vesien pilaantumista tarkoitetuista vaikutuksista ei tapahdu. Vaikka erityisviranomaiset käyttävätkin niille uskottua ratkaisuvaltaa esim. radioaktiivisuus- ja myrkyllisyyskysymyksiin nähden, niille ei ole siirretty vastuuta vesistön pilaantumattomuuden takaamisesta. Luvanhakuvelvollisuutta ei VL:n mukaan voida määrätä, koska luvantarve riippuu Suomen lain mukaan vesistöllisestä seurauksesta eikä toiminnasta. Kuitenkaan nyt puheena olevia laitoksia ei periaatteessa pitäisi asettaa ympäristönsuojelullisesti eri asemaan kuin muita kuormittajia eikä luvantarpeen siksi pitäisi riippua yrityssuunnitelman tehokkuudesta, kun lupaviranomainen ei voi harkita keinojen soveltuvuutta mm. 1: 23.1:ssä tarkoitettuun pilaamisen välttämiseen. IAEA on vuonna 1975 julkaissut tavoitteet radioaktiivisten päästöjen tarkkailuvelvollisuuden järjestämiseksi ja jakautumiseksi viranomaisten sekä laitosten kesken (ks. lähdeluettelossa oleva selvitys).

Vesilakikomitean (1958) tarkoituksena oli alkuaan valvonnan tehostamista varten saada määrätyksi, että vesistöä pilaavia laitoksia ei pitäisi rakentaa suorittamatta erikseen säädettäviä toimenpiteitä vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi.[75] Mietinnön ja hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että säännöksen oli määrä koskea kaikenlaisia, lähinnä teollisuuden piiriin kuuluvia pilaantumista aiheuttavia laitoksia. Ehkäisemistoimenpiteet olisi yksilöity joko asetuksella tai lupamenettelyssä.

---

[75] *SVM n:o 94 HE:n johdosta vesilainsäädännön uudistamiseksi s. 15;* KM 1958: 97: »Asetuksella voidaan määrätä, että tietyn vesien pilaantumista aiheuttavan teollisuuden tai siihen verrattavan toiminnan alaan kuuluvaa laitosta, siitä riippumatta, johtuuko sen käyttämisestä tämän luvun 19—21 §:ssä tarkoitettu seuraus, ei saa rakentaa suorittamatta asetuksella määrättäviä toimenpiteitä vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi taikka, jos tällaisia yleisiä määräyksiä ei ole annettu, hakemalla tämän lain mukaisessa lupamenettelyssä vesioikeuden päätöstä siitä, onko ja mihin toimenpiteisiin sanotussa tarkoituksessa ryhdyttävä.»

Kun jälkimmäinen mahdollisuus poistettiin suuressa valiokunnassa, supistui säännöksen käyttöala, varsinkin kun kieliasun muuttaminen merkitsi nimenomaisesti vain pilaantumisen täydellisen ehkäisemisen olevan säännöksen tavoitteena. Karenssiaikasäännös (lainkohdan jälkimmäinen lause), joka lisättiin suuressa valiokunnassa, saattoi siten koskea vain tarkoitettuja, suhteellisen harvoja laitoksia (VSuojA 1 §). Nykyisessä muodossaan 1: 23.1:n edellinen lause on kuitenkin epäselvä ja ristiriitainenkin. Jos säännös tarkoittaa pilaantumisen täydellistä ehkäisemistä, luvantarvettakaan ei ole — tämä on tiettävästi lain yksiselitteinen tarkoitus —, kun pilaamiskieltoa ei rikota eikä voidakaan rikkoa. Kuitenkin säännös koskee laitosta »siitä riippumatta, johtuuko sen käyttämisestä tämän luvun 19—21 §:ssä tarkoitettu seuraus». Jos seuraus aiheutuu, pilaantumisen ehkäiseminen taas ei ole täydellistä; jos seurausta ei aiheudu, lainattu lause on tarpeeton. On kuitenkin todettava, että lainkohta koskee pilaantumista ehkäisevien laitteiden tekemistä ja osoittaa sen olevan luvantarpeesta riippumaton velvollisuus. Kyseisten laitosten osalta poiketaan Suomen lailla tyypillisestä pilaamiskieltonormin kytkemisestä toiminnan vaikutukseen. Säännöstä ei nimittäin voida tulkita niin, että mainittu lause koskisi muita vaikutuksia kuin niitä, jotka tulee kokonaan ehkäistä ja joita VSuojA 1 §:ssä tarkoitetaan.

Säännöksen (1: 23.1) syntyhistoria on toisessakin suhteessa mielenkiintoinen. Käytännössä on johdonmukaisesti oltu sitä mieltä pilaamiskieltoa toteutettaessa, että luvantarvetta ei ole, jos pilaantuminen pystytään omatoimisesti rajoittamaan alle 1:19:ssä tarkoitetun kynnyksen. Vesilakikomitean ja hallituksen esityksen sanamuodon mukaan pilaantumisen ehkäisemistä tarkoittava luvanhakuvelvollisuus olisi koskenut kaikkia asetuksella määrättäviä laitoksia siitä riippumatta, aiheutuisiko niiden toiminnasta pilaantumista vai ei. Säännösehdotuksen muuttaminen esti siis toiminnan laatuun perustuvan luvanhakuvelvollisuuden ilmenemisen Suomen lainsäädännössä, mitä voidaan pitää Suomen oikeudelle vieraana ja valitettavana seikkana.

Vihdoin voidaan ehdottomana luvanmyöntämisesteenä mainita toimenpiteen pohjaveteen ulottuva haitallinen vaikutus. VL 1: 22:ssa tarkoitettuun seuraukseen ei nimittäin voida antaa poikkeuslupaa. Kiellon on katsottava merkitsevän, että myös mahdollisesti tapahtuva, lainkohdassa tarkoitettu haitallinen vaikutus estää vesistöön kohdistuvaan toimenpiteeseen ryhtymisen. Lupa po. kiellosta poikkeamiseen voidaan antaa vain yksittäistapauksissa 1: 22.2:n edellytysten täyttyessä, eli jos

pohjavettä varten on olemassa lievempiä määräyksiä. Vaikka normi, jota 1: 21.1:ssä tarkoitetaan, onkin luonteeltaan alueellinen yleisnormi, se voi liittyä tiettyyn vesien käyttösuunnitelmaan tai tietyn laitoksen toimintaan hyödyttäen siten rajoitettua likaajapiiriä.[76]

3.2. Suhteelliset luvanmyöntämisedellytykset

Intressivertailuedellytys. Tällä tarkoitetaan sitä, että yrityksestä saatavan hyödyn ollessa määräsuuruinen, aiheutettavaan haittaan nähden voidaan lupa myöntää (10: 24.1). Vesistöön rakentamissäännöksissä on myös olemassa sanottu edellytys (2: 6.2), mutta sen sisältö on laissa muotoiltu toisin. Tämän on katsottu olevan tarkoituksellista: rakentamishankkeissa pääpaino olisi hyödyssä, jonka tulee olla »huomattava», kun taas se on 10: 24:n mukaisissa pilaamislupa-asioissa »haitassa», jonka tulee olla »suhteellisen vähäinen.»[77] Haitan aiheuttamiskielto oli myös VOL 1: 24:n mukaan ratkaiseva, kun taas rakentamisessa hyödyllä oli edellytyksen arvo. Intressivertailusta ei kuitenkaan ollut olemassa positiivista lainsäännöstä. Pilaamisluvan osalta sellainen oli Hällforsin komitean ehdotuksessa (3: 23.3),[78] josta se on periytynyt VL:iin. Mitä suurempi yrityksen hyöty, sitä suurempi saattoi myös siitä aiheutuva haitta olla.[79] Intressivertailuedellytys on myös ollut olemassa jo Ruotsin nyttemmin kumotun VL 8 luvun 32 §:ssä. Sen mukaan teollista jätevettä ei saanut johtaa niin, että aiheutui yleisen tai yksityisen edun kannalta mainittavaa haittaa, ellei pilaantumisen estäminen edellyttänyt toimenpiteitä, joita ei voitu kohtuudella vaatia. Lainkohta oli Ruotsinkin laissa analoginen rakentamissäännöstöön (S-VL 2: 3) nähden. Intressivertailun periaate on toteutettu myös uudessa ympäristölainsäädännössä (etenkin MiL 6 §).

Intressivertailuedellytyksen on katsottu puuttuneen torjunta-aineen levittämistä koskeneessa, **KHO**:n **17. 6. 1971** antamassa päätöksessä **t. 2743.** Hakija oli pyytänyt lupaa sääskien ja mäkäräisten torjuntaan siten,

---

76 Ks. s. 132.

77 *Pietilä* Vesioikeus s. 89.

78 *KM 1939: 3.* Lupa ehdotettiin myönnettäväksi, jos oli erittäin tärkeitä syitä ja haitan harkittiin olevan helpotuksen tuottamaan etuun verraten suhteellisen vähäinen.

79 *KM 1939: 3* s. 109.

että maatalouden tutkimuskeskuksen toimesta olisi sekoitettu veteen Abate-nimistä torjunta-ainetta. ISVO (17. 6. 1971 n:o 85) ja KHO katsoivat torjunta-aineen aiheuttavan vahinkoa vesistön kalakannalle ja intressivertailuedellytyksen siten puuttuvan, minkä vuoksi hakemus hylättiin.

Kustannusedellytys tarkoittaa, että lupaa haettuun vesistön pilaantumista aiheuttavaan toimintaan ei ole myönnettävä, jos toimenpide, yleensä jäteveden johtaminen, voi tapahtua kohtuullisin kustannuksin muulla, vesistöä vähemmän kuormittavalla tavalla (10: 24.1). Vaikka vesistöjen luonnollisen tilan säilyttäminen ei aina, esim. käyttösuunnitelman puitteissa, olisi välttämätöntä, voidaan vesiensuojelulliselta kannalta kuitenkin sanottua pitää nykyisin ainoana hyväksyttävänä tulkintana.[80] Edellytyksen toteamiseen ei riitä näin ollen selvitys siitä, että vesistö huonon tilansa vuoksi kestäisi lisäkuormitusta, vaan tällöinkin on VO:ssa vaadittava selvitys muiden ratkaisujen taloudellisesta sopimattomuudesta. Tunnetussa Paimenlahden tapauksessa (**KHO 1969 A II 154,** ks. s. 313) oli VO myöntänyt jäteveden johtamisluvan siitä huolimatta, että MtH muistutuksessaan oli todennut, että jopa puhdistusmenetelmiä käyttämällä ei voitaisi vaikuttaa kasvinravinteiden vesistöä rehevöittävään vaikutukseen ja että lupaa ei tämän vuoksi olisi myönnettävä. Se vaati muun ratkaisun keksimistä. Myös muita samansisältöisiä muistutuksia tehtiin. VO katsoi haitan olevan saatavaan etuun suhteellisen vähäinen (tämä tarkoittaa intressivertailun edellytyksen olemassaoloa) ja että jätevesiä »ei toistaiseksi» voitu kohtuullisin kustannuksin poistaa muulla tavoin (kustannusedellytys). Muistutuksentekijät valittivat jo esittämillään perusteilla. KHO päätyi kummankin edellytyksen suhteen päinvastaiseen tulokseen kuin VO. Kustannusedellytyksen osalta se katsoi nimenomaan selvityksen puuttuneen siitä, ettei jätevesiä ilman kohtuuttomia kustannuksia muulla tavoin voitu poistaa. Tämä kannanotto osoittaa, että sekä hakijan suunnitelmassa että mahdollisessa kt:ssa on selvitettävä vaihtoehtoisten ratkaisujen olemassaolo silloin, kun maksimaalisinkaan lupaehdoin ei voida estää vesistön pilaantumista.

Lupaviranomainen voi siis kieltäytyä myöntämästä haettua pilaamislupaa, jos pilaamisen ehkäisemisen suunnittelu on puutteellista tai mahdollisten viranomaisohjeiden vastaista. Vaikka suunnitelmaa voidaan vielä täydentää hakemuksen tekemisen jälkeenkin, suunnitelman tulee kuitenkin olla muodollisessa suhteessa riittävä (ks. 16: 1.2; vrt. VA 71 §),

80 Vrt. *HE 64/1959 vp s. 20.*

koska se muuten saatetaan jättää tutkimatta yksilöimättömyytensä vuoksi. Nimenomaan silloin, kun ei ole selvitetty, että esitetty suunnitelma on toisaalta kustannukset ja toisaalta vesistötutkimukset huomioonottaen mahdollisia vaihtoehtoja edullisempi, hakemuksia on hylätty. Näin on menetelty asiassa **KHO 1973 A II 124,** missä oli kysymys luvan saamisesta puunjätteiden kaatamiseksi lampeen. Nimenomaisesti todettiin myös intressivertailuedellytyksen puuttuvan.

Suomen lain mukaan yleisellä edulla ei ole lupaedellytysten harkinnassa perustelevaa merkitystä. Ruotsin MiL 5 §:n nojalla se, mitä teknisesti voidaan pilaajalta edellyttää, määräytyy sekä yleisten että yksityisten etujen pohjalta. Kielteisestä lopputuloksesta huolimatta lupa voidaan myöntää erityisistä syistä (6 §). BRD-WHG 8 §:n mukaan lähtökohtana on se, ettei lupaa saa myöntää muuten kuin hyvittämällä toimenpitein toisille koituva vahinko. Mikäli näin ei voida menetellä ja hanke on yleisen edun vuoksi tarpeen, voidaan lupa antaa ja määrätä vahinko korvattavaksi. Baijerin WG 18 artiklan mukaan lupa voidaan lisäksi myöntää siinä tapauksessa, että hyöty on haittaa huomattavasti suurempi.

Sekä intressivertailu- että kustannusedellytys ovat suhteellisia paitsi niiden sisältämien osien välisen arvioinnin myös lopputuloksen merkityksen kannalta. Jos siis laskennallinen hyöty on vaikkapa 100 yksikköä ja haitta 40 yksikköä — tai vastaavasti haetun puhdistustavan kustannukset 40 yksikköä ja keskimääräisesti vaadittavan vaihtoehdon kustannukset 100 yksikköä — haitan vähäisyys tai kustannusten kohtuullisuus riippuu nähtävästi muustakin kuin lukujen suhteesta. Lupapäätöksen kestoaika, tuotannon tai puhdistusjärjestelmän suunniteltu kehittäminen ja muut sellaiset seikat ovat merkityksellisiä. Vaikka nykyään pyritään määrittämään myös sellaiset ympäristövahingot, joilla ei ole tarkkaa taloudellista arvoa, joko niitä koskevien menetelmien (analysointitapojen) riittämättömyydestä tai juuri harkintavallan laajuudesta johtunee se, ettei ympäristövaikutuksiin perustuvien, 10: 24.1:ssä tarkoitettujen edellytysten muodostumista ole lupakäytännössä yksilöity. Kun intressivertailu tarkoittaa vain hyödyn ja haitan, ei sitä vastoin yrityspoliittisten tekijöiden arviointia, on ympäristövahinkojen osalta nähtävästi tyydyttävä kokonaisvaltaiseen arviointiin (vrt. 2: 11.3).[81]

---

[81] Ks. myös *Suomela* VT 3/1971 s. 39, missä erotetaan vesioikeudellinen eli yrityksen edellytyksiä koskeva sekä vesipoliittinen eli yrityssuunnitteluun liittyvä intressivertailu. Vrt. *af Klintberg* s. 110. — *Dahménin* mukaan, s. 49, valtiovalta voisi arvostuseroavuuksien vallitessa ratkaista, »pidetäänkö tiettyä ympäristöä sen säilyttämisestä tai tietyn tason saavuttamisesta aiheutuvien kustannusten arvoisena». Tällainen ratkaisu tuleekin tehtäväksi käytännössä vesivarojen

C. LUPAVELVOITTEET

1. Yleistä

Tarkasteltaessa vesistön pilaamisen mahdollistavaa perussäännöstä (10: 24), jo ylimalkainen silmäys osoittaa siinä olevan tosin näennäisen porrastuksen. Ensimmäisessä vaiheessa ratkaistaan, onko kyseessä tapaus, johon lupa lain mukaan ollenkaan voidaan antaa. Myönteisessä tapauksessa tutkitaan hakemuksen tarkoittaman toiminnan yksilöllinen suotavuus intressivertailussa. Ratkaisu sisältää lupaviranomaisen hallinnollisen päätöksen. Toisessa vaiheessa lupapäätökseen voidaan liittää ehtoja (10: 24.2), joiden tarkoituksena on vähentää luvallistetun toiminnan aiheuttamia haitallisia seurauksia tai myös vain taata niiden pysyminen tietyissä rajoissa. Kolmannessa vaiheessa taas ratkaistaan korvauskysymykset (10: 24.3). Porrastus on kuitenkin käytännössä osittain näennäinen, koska toisen vaiheen velvoitteista usein riippuu lupakysymyksen ratkaisu.

Kysymys hallinnollisen viranomaisen antaman luvan ehdollisuudesta on monisäikeinen.[81a] Kun vesistöluvan voimassaoloehdoista ei ole erikoisia säännöksiä, pilaamislupa on nähtävästi rinnastettavissa esimerkiksi elinkeino- tai rakennuslupiin. Asian luonteesta johtuu kuitenkin se, ettei eri lupien täysin yhdenmukainen käsittely ole mahdollinen. Asiaan enempää puuttumatta voitaneen ensinnäkin todeta, että ehdolla on pilaamisluvan yhteydessä toinen merkitys kuin siviilioikeudessa: luvan myöntäminen ei voi jäädä riippuvaksi tulevasta tapahtumasta eikä lupa voi ilman muuta purkautua. Toiselta puolen on todettava, että yleisesti puhutaan lupaehdoista silloinkin, kun kyse on vain lupaan liittyvästä velvoittavasta määräyksestä. Kielenkäytön vakiintuneisuuden vuoksi on tässäkin esityksessä käytetty lupaehto-sanaa laajassa, epävarsinaisessa merkityksessä.

Mitä sitten tulee kysymykseen, voiko pilaamislupaan liittyä varsinaisia eli luvan voimassaoloa koskevia ehtoja, näyttää siltä, että vastauksen tulee

---

hyväksikäytön suunnitteluun liittyvässä projektianalyysissa. Kustannus—hyöty-analyysin tavoitteista ks. *Pitkänen* s. 139 ss. Lienee kuitenkin katsottava, ettei analyysi vesioikeudellisten lupien edellytyksiä koskevan harkinnan kannalta ole esteenä muidenkin ympäristöarvojen sisällyttämiselle (kokonaisvaltaisesti) edellytysharkintaan. Kehittyessään analyysi voinee kuitenkin kattaa intressivertailussa relevantit tekijät.

81a Elinkeinoluvan ehdoista ks. *Uotila* elinkeinolupa s. 142 ss.

olla kielteinen. Kun lupa annetaan joko pysyvästi tai määräajaksi, se ei peruunnu lupamääräysten laiminlyömisen vuoksi, vaikkakin luvansaajaan voidaan kohdistaa pakotteita. Oikeusvoimavaikutuksesta johtuukin, ettei lupaa periaatteessa voida rajoittaa muuten kuin permutaatioklausuulin nojalla (VL 10: 25). Kestoltaan määräämätön lupa saattaa kuitenkin olla luonteeltaan ehdollinen. On ajateltavissa, että annetaan lupa sellaisin edellytyksin, että vesistövaikutusten saavuttaessa tietyn rajan toimintaa on rajoitettava. Näin voi olla laita, jos hakija suunnitelmansa nojalla osoittaa toiminnan vaikutusten pysyvän tietyissä rajoissa ja lupa sitten myönnetään juuri tuollaisen edellytyksen vallitessa. Vaikka ehdolliseen tai toistaiseksi annettavaan lupaan on suhtauduttava varauksellisesti siihen sisältyvän epävarmuuden vuoksi, hakijan suunnitelmalle voidaan kuitenkin siis antaa materiaalista merkitystä. Mitä sitä vastoin tulee ehtoihin, jotka saattavat toiminnan riippuvaiseksi mahdollisesta myöhemmästä haittavaikutuksesta, niihin lienee suhtauduttava kielteisesti sen vuoksi, että luvan myöntämistä koskevat edellytykset on tutkittava ja lupa evättävä, elleivät ne ole riittävän selvästi olemassa. Peruuntumisehtoa voidaan nähtävästi kuitenkin pitää mahdollisena, jos hakija siihen suostuu. Permutaatioklausuuli on nimittäin voimassa luvansaajan hyväksi eikä estä hakijaa tyytymästä epäedullisempiinkin ehtoihin, jos ne ovat luvan saamisen edellytyksenä.

Intressivertailun ja korvausjärjestelyn kesken on olemassa riippuvuutta sikäli, että yksityiselle edulle aiheutuva haitta, joka otetaan intressivertailussa huomioon, on useimmiten myös korvattava. Samalla kuitenkin intressivertailussa yleinen etu näyttää usein painavan niin paljon, ettei ole syytä siinä vaiheessa enää erikseen arvioida yksilöllisiä yksityisiä haittoja, minkä vuoksi sanottu riippuvuus on tosiasiassa varsin teoreettinen. Tätä osoittaa sekin, ettei käytännössä lupapäätöksistä ilmene, miten intressivertailun lopputulos syntyy. Käsitteellisesti on, muun muassa muutoksenhakuteiden ja funktioiden erilaisuuden vuoksi, intressivertailu erotettava korvauskysymyksistä.

Lupaehtojen ja korvausjärjestelyn kesken vallitsee sellainen yhteys, että edellisillä voidaan vähentää vahingon määrää ja siten lieventää mahdollista korvausvelvollisuutta.[82] Toimenpide- ja laitevelvoitteiden mää-

[82] Ks. jo *HE 1944* 239 §, joka oli samansisältöisenä Hällforsin komitean ehdotuksessa: »Jos tämän lain nojalla toimeen pantava yritys tuottaa maan tai vesistön omistajalle tai haltijalle taikka kiinteän laitoksen omistajalle tai muulle korvaukseen oikeutetulle vahinkoa tai haittaa, jota voidaan erityisellä laitteella tai

rääminen riippuu tilanteesta (10: 24.2: »vesioikeus voi määrätä»), mutta etenkin voimistunut vesihallinto näyttää johtaneen nyttemmin varsin legalistiseen lupavelvoitekäytäntöön jo suunnitelmanteossa ja kt:ssa. Vaikka lupaehtojen sisältöä ei ole laissa yksilöity, harkinta perustuu enemmän tai vähemmän kiinteästi pilaamistekijän ja vesistösuhteen määrityksille. Yleisen edun korostunut merkitys tosin tuntuu johtavan yksityisten toimenpidevaatimusten ajoittaiseen väheksymiseen silloin, kun kyseessä on toimenpidettä ja haitan mahdollista korvaamista koskeva valinta. Sanottu on kuitenkin nähtävä juuri esitettyä porrastusta vasten, jolla ei ole vaikutusta vahingonkärsijän puhevaltaan eikä oikeuteen saada korvausta.

Kun edelleen selvitetään sanottujen kolmen tekijän, siis luvan myöntämistä koskevan harkinnan, lupaehtojen määräämisen ja korvausvelvollisuuden asettamisen suhdetta, on tarkoituksenmukaista erottaa luvanmyöntämisvaiheessa toisaalta hankkeen edellytyksiä, toisaalta sen oikeudellisia seurauksia koskeva päätöksenteko. Oikeusvertailun kannalta on nimittäin niin, että vaikka korvausvelvollisuuden sisältö selvitettäisiin jo lupamenettelyyn liittyen, sillä ei ole juridista vaikutusta luvan myöntämiseen. Suomen oikeuskaan ei, näennäisestä kokonaisharkinnasta huolimatta ole tässä suhteessa periaatteellisesti toisenlaisella kannalla, kuten jäljempänä osoitetaan. Tosin korvauskysymys lähtökohtaisesti on ratkaistava luvan myöntämisen yhteydessä. Asiallisin perustein säännöstä voidaan joutua tinkimään (ks. s. 478).

Luparatkaisu ei sisällä sellaista kannanottoa, joka olisi luokiteltavissa perinteisin päätöksenteon tyyppiä koskevin kriteerein, vaan kysymys on paljolti vain siitä, miten luparatkaisu ositellaan. Siltä osin kuin korvauksia ja periaatteessa myös niiden sijaisvelvoitteita määrätään jo luvan myöntämisen yhteydessä, tuollainen määräys sisältää ratkaisun, joka on muodollisesti verrattavissa yleisen tuomioistuimen riita-asiassa antamaan päätökseen.[83]

Menettelylliseltä kannalta eri vaiheiden riippuvuus ilmenee myös seuraavasti. Kun lupaehtojen muuttamisella KHO:ssa on vaikutusta kor-

---

muulla toimenpiteellä välttää, eikä sellainen laite tai toimenpide ole vahingosta ja haitasta laskettuun korvaukseen nähden suhteettoman kallis, voidaan toimeenpanija velvoittaa pitämään tuollaista laitetta tai ryhtymään muuhun ehkäisevään toimenpiteeseen.»

83 Muutoksenhakutie on tosin erilainen korvausten ja niiden sijaisvelvoitteiden (ja luontoisvelvoitteidenkin) osalta.

vausehtoihin, korvauslinjan muutoksenhakuasteet ottanevat muutokset huomioon korvausta vähentävänä tekijänä. Merkitystä on luvan kestäessä suoritettujen puhdistus- ja muiden toimenpiteiden aiheuttamalla edun arvon palautumisella: tällöin voidaan harkita toistuvaiskorvausten ajoittaista alentamista.

Pietilä on lähtenyt siitä, että vesioikeudellinen lupa itsessään johtaa oikeudenhaltijoiden tahdosta riippumatta vallitsevan hyödykejaon muuttumiseen luvan hakijan tai jo olevan yrityksen omistajan tai haltijan eduksi (muotoamisvaikutus).[84] Lopputulosta kutsutaan pakkotoimeksi, joka siis tarkoittanee vaikutuksiltaan ja toteuttamisedellytyksiltään rajoitettua oikeutusta toimeenpanna yritys yleisestä tai toisen yksityisestä edusta huolimatta. Pakkotoimikorvaus merkitsee silloin sitä yksilöllistä korvaussuoritusta tai -toimenpidettä, joka jää suoritettavaksi suojatoimenpiteistä huolimatta.[85] Pakkotoimen sisältö määräytyy siten sen myöntämistä koskevien edellytysten ja sen rajoittamista tarkoittavien lakisääteisten vaatimusten mukaan. Rajoitukset ovat luonteeltaan joko ennaltaehkäiseviä eli vahinkoa välittömästi vähentäviä tai korjaavia (ennallistavia) eli vahingoitettua etua välillisesti hyvittäviä. Pakkotoimen hyvityksenä ei systemaattiselta kannalta voitane pitää luvansaajalle syntyviä rasituksia, joilla ei aiheuteta korjausta juuri kyseisen käyttömuodon osalta: vesiensuojelumaksu, kun se tulee käytettäväksi tutkimukseen.

Vesien pilaantumisvaikutuksesta johtuvan vahingon ja haitan estämis- ja rajoittamistoimenpiteet ovat tarkoitettuja toimenpide- ja laitevelvoitteita, joiden tarkoituksena on välittömästi kohdistua vahingoittuvaan etupiiriin. Sanottujen toimenpiteiden lisäksi saatetaan myös asettaa välillisesti vaikuttavia velvoitteita, joista tavanomaisin on kalanistutus- tai sen kustantamisvelvoite (ks. **KHO 11. 6. 1974 t. 2548:** »... 10 luvun 24 §:n 2 momentin mukaan luvansaaja ... voidaan jäteveden johtamisesta kalakannalle aiheutuvien vahinkojen estämiseksi velvoittaa suorittamaan määrättyjä toimenpiteitä kalakannan säilyttämiseksi.»). Velvoitteita voidaan 10: 24.2:n nojalla määrätä myös vain yleisen edun hyväksi, kuten haluttaessa turvata käyttömuoto, jonka menettämistä ei VL:n mukaan voida rahallisesti korvata.

---

[84] *Pietilä* Vesioikeus s. 102.

[85] Mt. s. 157.

2. Toimenpide- ja laitevelvoitteiden luonteesta

Luvansaajalle asetettavat velvoitteet määräävä normijärjestelmä on eriasteinen. Käytetyt nimitykset ovat varsin epäyhtenäisiä, jolloin samalla termillä on voitu puhujasta riippuen tarkoittaa eri velvoitteita. Vesistöön rakentamislupiin liittyen esiintyy velvoitteita, jotka on, jos lainkaan, täytettävä »luonnossa», so. järjestettävä yleiskäyttöön tai muuten yleistä etua varten sovelias kulkutie, uittorakennelma tms. (VL 2: 16—21). Rahakorvauksen suorittaminen niiden asemesta ei tule kysymykseen. Sama koskee niitä velvoitteita, jotka määrätään 2: 23:n nojalla. Kalastusedun turvaaminen on jossain määrin eri asemassa. Periaatteessa tulisi kalakannan säilyminen taata, mutta kun käytännössä rakentaja ei mielekkäästi aina suoriudu tätä tarkoittavasta velvoitteestaan, se voidaan siirtää yhteiskunnan, so. asianomaisen viranomaisen hoidettavaksi. Tästä hyvityksenä rakentaja suorittaa 2: 22.2:n nojalla kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun, joka ei ole korvaus sen vuoksi, että saatavilla varoilla on edistettävä kalakannan menetymistä eli yleistä etua juuri kyseisessä vesistössä, jolloin periaatteessa kalakantaan kohdistuva haittakin estettäisiin.[86] Voidaan näin ollen katsoa, että sanotut velvoitteet määrätään ennen korvausten harkitsemista ja ne muodostavat velvoiteryhmän, jota on tapana kutsua toimenpide- ja laitevelvollisuudeksi.[87] VL 10 luvun säännöstöön nähden 2 luvun tarkoittama laitevelvollisuus ei ole voimassa, vaan vesistön pilaamislupaan liitettävät toimenpide- ja laitevelvoitteet on perustettava 10: 24.2:n säännökseen. Korvausten sijasta voidaan myös määrätä toimenpiteitä (11: 11,12), joita voidaan kutsua luontoisvelvoitteiksi. Sijaisvelvoite (11: 13) on sikäli erikoisasemassa, että toimenpiteen tarkoituksena on yksittäiselle vahingonkärsijälle hyvittää sitä vahinkoa, josta korvaus olisi suoritettava.

Kun annetaan lupa vesien pilaantumista aiheuttavaan toimintaan, lupapäätökseen voidaan liittää vesistön puhtautta tai muita yleisiä ja yksityisiä etuja palvelevia, toimintaa koskevia määräyksiä. Lupaehdon kaltaisia määräyksiä voi syntyä muussakin kuin lupamenettelyssä (esim. 10: 25; 21: 3; VSuojA 8 §). Ahtaassa mielessä lupaehtojen tulee johtua 10: 24.2:sta, koska myönnettyyn lupaan ei periaatteessa voida liittää muita rajoituksia VL:n mukaan. Rajoituksia voi kuitenkin lisäksi johtua yleisestä järjetyksestä (ilmoittamisvelvollisuus eri viranomaisille) tai oikeusjärjestyk-

86 Systemaattisesti samoin *Manner* LM 1960 s. 25.

87 *Eronen* Vesiasiat s. 149 ss. *Hinkka* tarkoittanee laitevelvollisuudella 11: 13:een perustuvaa velvoitetta, TTK—473 s. 4.

sestä muuten (esim. luvan keston rajoittaminen). Lupamääräykseksi on tulkittavissa myös vesiensuojelumaksun suorittamisvelvoite, koska se on riippuvainen luvan sisällöstä tai luvan nojalla saadusta hyödystä.

Rajanvedolla on merkitystä sen vuoksi, että lupapäätöksessä asetettuun käyttäytymisnormiin liittyy sekä valvonta- että rangaistusmahdollisuus (ks. esim. VL 13: 1—3; 20: 3; 21: 2—3). Sen sijaan muihin kuin laista johtuviin ja päätöksen lupaehtoisiin määräyksiin ei liity samanlaista sanktiojärjestelmää.

Vaikka lupaehtojen määrääminen perustuu VL 10: 24:n säännökseen ja nimenomaan sen 2 momenttiin, lain systematiikasta, mm. jätevesien puhdistussuunnitelman esittämisvelvollisuudesta hakemuksen yhteydessä (VA 71 §, etenkin 8 kohta) johtuu, että eräät toimenpiteet otetaan huomioon eli edellytetään jo määrättäessä 10: 24.1:ssä tarkoitettua haittaa. Hyöty—haittavertailu voi siten rakentua olettamuksen varaan, että liiallista pilaantumista ei aiheudu, jos huolehditaan ajanmukaisesta puhdistusjärjestelmästä.[88] Käytännössä nimittäin kokonaisharkintana tapahtuva luvan myöntämistä koskeva ratkaisu rakentuu tiettyjen puhdistustoimenpiteiden suorittamisen varaan, vaikka ne ajallis-muodollisesti saatetaankin nähdä tuosta harkinnasta irrallisina. Tässä mielessä voidaan de lege lata tosin vain teoreettisesti erottaa **välttämättömät**, so. edellytysten luomiseksi tarpeelliset eli 10: 24.1:stä johtuvat ja **harkinnanvaraiset** eli 10: 24.2:sta johtuvat lupaehdot. Mainittu teoreettisuus ilmenee siinä, ettei niitä käytännössä voida erottaa toisistaan. Lisäksi kun edellytyksiä koskevan harkinnan perustana oleva lupaehto laiminlyödään, seurauksena pitäisi vastoin vallitsevaa käsitystä olla lupaan perustuvan oikeuden menetys johtuen siitä, että lainmukaiset edellytykset puuttuvat. Edelleen 10: 24.2:n on katsottava vaikuttavan niin, että siihen perustuen luvansaaja voidaan velvoittaa myös vasten tahtoaan tai suostumustaan ryhtymään tiettyihin toimenpiteisiin. Se on siten kelpuuttava säännös, mikä ei merkitse, että toimenpiteet, joita siinä tarkoitetaan, eivät voisi olla jo hakijan itsensä osoittamien kaltaisia. Kuvattu systematiikka näkyy selvästi VO:n käytännöstä, seuraavassa eräs ISVO:n malli:

> »Mitä sitten varsinaiseen lupakysymykseen tulee, niin koska asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan puheena olevasta jäteveden johtamistoimenpiteestä, **kun jätevedet ennen vesistöön päästämistä käsitellään tässä**

[88] Vesiensuojelun kannalta on oivallettu välttämättömäksi kiinnittää huomiota kuormittamisen vähentämistä edistäviin toimenpiteisiin enemmän kuin vahingon korvaamiseen: *Väisänen* KHO:n ym. neuvottelupäivät 1969 s. 8.

> **päätöksessä edellytetyllä tavalla** ja kun myös otetaan huomioon tuonnempana olevat määräykset toimenpiteen seurausten valvonnasta, ei voida katsoa aiheutuvan vesilain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettua seurausta ja kun . . , vesioikeus vesilain 10 luvun 24 ja ... §:n nojalla harkitsee oikeaksi myöntää . . .lle luvan edelleen johtaa tehtaan jätevedet . . .een seuraavilla ehdoilla: . . .»[89] (Lihavointi tässä.)

Lupaehdoilla aikaansaatava ja toimenpide- sekä laitevelvollisuuteen perustuva vesialuehaittojen minimointi on vesistöpoliittisesti katsoen yleisen edun mukaista. Tämä niin sanoaksemme esikorvauksellisten velvoitteiden merkitys on siten toinen kuin korvausten ja niiden sijaissuoritusten. Likaaja ei voine yleisen edun ollessa kyseessä luvan antamisen jälkeen sopia korvauksen suorittamisesta toimenpide- ja laitevelvoitteen sijasta, ellei se palvele selvästi vain yksityistä etua. Kun 10: 24.2:ssa tarkoitetuilla velvoitteilla varsin harvoin on vain rajoitettu yksityistä etua koskeva vaikutus, on periaatteessa katsottava, että lupavelvoitteen muuttamiseen rahakorvaukseksi tai vastaavaksi velvoitteeksi tarvitaan VO:n päätös.[90]

VL:n mukaisista yrityksen toimeenpanolupaa koskevista velvoitteista puhuttaessa on käytetty kompensaatiotoimen käsitettä. Kielenkäyttö on tässä suhteessa kirjavaa eikä kannanottoon ole oikeudellisista syistä aihetta.[90a] Kompensaatio-sanalla on itse asiassa kaksi käyttöyhteyttä. Toisaalta sillä tarkoitetaan vahingon riittämättömästä poistamisesta johtuvaa toimenpidettä tai hyvitystä, toisaalta se merkitsee, kun vahingonkärsijä myös hyötyy yrityksestä, hyvityksestä suoritettavaa vähennystä (ns. kompensaatioperiaate).[91] Edellisen käyttöyhteyden mukaan kompensaatiotoimia ovat ne toimenpiteet, joilla ei saada palautetuksi itse menetettyä tai vahingoittunutta etua, mutta jotka vähentävät menetyksen suuruutta. Näin ollen merkitystä ei ole toisaalta toimenpiteen välittömästi

---

89 **ISVO 13. 11. 1972 n:o 87 (KHO 6. 9. 1973 t. 3405).**

90 Hakemuksen tarkoittaman yrityksen saattaessa kattaa useita VL:n yritysmuotoja, lupamenettelyn asialliset edellytykset voivat kumuloitua ja tämä seikka vaikuttaa myös hakijan tehtävään suunnitelmaan ja lupavelvoitteisiin. Siitä, että 2: 3:ssa ilmaistun periaatteen toteutuminen paljolti on sen varassa, miten yleinen valvontaviranomainen lausunnossaan ilmoittaa, onko vesien eri käyttömuodot suunniteltu järjestettäväksi kokonaistuloksen kannalta mahdollisimman edullisella tavalla, ks. *Hinkka* TTK—473 s. 5 s.

90a Ks. myös *Vihervuori* VT 2/1976 s. 12.

91 VL 11: 5.2 ja 11: 12.3. Vrt. PLL 14 §, YlTieL 67.1 §. Ks. *Hyvönen* Kaavoitus- ja rakentamisoikeus s. 226 s.

vahinkoa vähentävällä vaikutuksella eikä vahinkoalueella. Pilaamiskiellon kannalta kompensaatiotoimi voi perustua 10: 24.2:n säännökseen käsittäen myös vesiensuojelumaksun,[92] jos liikaaja samalla vapautuu suorittamasta toimenpiteitä pilaantumisen ehkäisemiseksi ja maksu käytetään vahinkojen vähentämiseen.

Kun lähdetään siitä, että yksittäisille oikeussubjekteille koituva haitta on korvattava juuri niille, ns. luontois- ja sijaissuoritusten (11: 11—13) tulee koitua haittaa kärsivien hyväksi eikä periaatteessa muille. Toisten samanaikainen hyötymismahdollisuus yksilölliseksi tarkoitetusta suorituksesta on omiaan vähentämään kompensoivan toimenpiteen arvoa. Jos ajatellaan, että rajoitetulle vesialueelle koituva kalavahinko »korvataan» kalastusoikeuden haltijoille koko vesistöön ulottuvin istutustoimenpitein, ei pystytä valvomaan 10: 21:ssä ja 10: 24.3:ssa ilmaistun periaatteen toteutumista.[93] Perustuessaan 10: 24.2:een kompensaatiotoimi voi tietenkin koitua myös vain yksityisen edun hyväksi, jolloin saattaa olla luonteenomaista, että velvoite vaikuttaa vain rajoitetulla vahinkoalueella. Vahingon vähentyminen heijastuu luonnollisesti korvausvelvollisuuteen.

Kompensaatiotoimen ei, toisin kuin välistä on katsottu olevan laita, tarvitse kohdistua vain vahinkoalueeseen.[94] Yleisen edun hyväksi vaikuttava kompensaatiotoimi päinvastoin ulottuu suhteellisen laajalle alueelle (istutusvelvoite virkistyskalastuksen hyväksi yms.). Kompensaatiotoimi voi siis ilmetä edun toteutumispaikan siirtämisenä. Näin on etenkin silloin, kun velvoite ei ole välittömästi vahinkoa estävä tai kun pilaantuminen on luonteeltaan hiipivää (suuret selät, merialueet).

Kompensaatiotoimien sisällön kannalta on tärkeä **KHO:n** ratkaisu **11. 6. 1974 t. 2548:**

---

92 Toisenlaisesta terminologiasta ks. esim. *Hakala* s. 4, *Shemeikka* VH:n Katselmuspäivät -kurssi 1974 passim, systematiikasta yleensä *Airaksinen* Suomen Teknillinen Seura s. 1 ss.

93 Eräässä tätä kirjoitettaessa vireillä olleessa asiassa toimitusmiehet ovat esittäneet kalanistutusvelvoitetta kompensoimaan tietyn alueen kalastus- ja jakokunnille koituvaa vahinkoa. On ilmeistä, että esitys perustuu 10: 24.2:n säännökseen, koska velvoite on tarkoitettu säilyttämään, vaikkakin vain vaihtamaan kalakantaa. Kun näin on ja istutusvelvoite vaikuttaa vahinkoaluetta ulommaksi, on selvitettävä kalastusoikeuden haltijoille edelleenkin aiheutuva vahinko ja korvattava se. Tätä toimitusmiesten lausunnossa ei ollut tehty ja siten on mahdollisesti syrjäytetty 10: 24.3:n nimenomainen määräys.

94 *Eronen* Vesiasiat s. 159.

Kajaani Oy ym. olivat saaneet luvan johtaa jätevesiä Kajaaninjokeen. Maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosasto oli VO:ssa vaatinut joko, että hakijat velvoitettaisiin suorittamaan ministeriön hyväksymiä kalataloudellisia hoitotoimenpiteitä tai että ministeriö ne suorittaisi ja hakijat suorittaisivat kustannuksista korvauksen viranomaiselle. PSVO lausui 18. 12. 1972 antamassaan päätöksessä n:o 101: »... jätevesien johtamista vesistöön koskevassa lupapäätöksessä luvansaajaa ei voida velvoittaa muihin kalakannan säilyttämiseen käytettäviin maksuihin tai vastaaviin toimenpiteisiin kuin VL 10: 27:ssä säädettyihin.» KHO lausui kuitenkin: »... vesilain 10 luvun 24 §:n 2 momentin mukaan luvansaaja ... voidaan jäteveden johtamisesta kalakannalle aiheutuvien vahinkojen estämiseksi velvoittaa suorittamaan määrättyjä toimenpiteitä kalakannan säilyttämiseksi.»

KHO:n mielestä ei sillä kertaa ollut aihetta maksaa kyseisiä kustannuksia.

Tapaus osoittaa, että välillinenkin toimenpide (rahallinen suoritus) käy 10: 24.2:ssa tarkoitetusta vahinkoa vähentävästä toimenpiteestä olematta siis korvaus. Edellytyksenä näyttää kuitenkin olevan, että maksu käytetään välittömästi vahinkoa vähentävään tarkoitukseen. Kompensoiminen tulee ilmeisesti kyseeseen vain siltä osin kuin korvausta ei voida suorittaa eli lähtökohtaisesti yleisen edun vuoksi.[95] Sikäli kuin yksityiselle koituvaa haittaa tai muuta edunmenetystä samalla vähennetään, korvausvelvollisuus tosin pienentyy. On myös ajateltavissa, että luvansaaja ei suorittaisi 11: 13:ssa tarkoitettuja toimenpiteitä, vaan täyttäisi kompensaatiovelvollisuutensa toimenpiteen suorittavaa vahingonkärsijää kohtaan. Kyseinen menettelytapa edellyttää kuitenkin sopimusta (11: 9.1).

Vesistön pilaamiskiellon toteuttamisen ja VL 10 luvun kannalta voidaan lähemmin selvittää myös vesiensuojelumaksun asemaa kuvatussa velvoitejärjestelmässä. Sekä sen että muiden VL:ssa tarkoitettujen maksujen, nimittäin kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun ja säännöstelymaksun, juridinen luonne on sikäli selvä, ettei kyseessä ole valtiolle tuleva korvaus käyttöoikeuden saamisesta (konsessiomaksu, vero). Maksujen asema luvansaajalle asetettavien velvoitteiden järjestelmässä on kuitenkin jossain määrin erilainen. Kuten viitattiin, kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun suorittaminen on verrattavissa laitevelvollisuuden täyttämiseen ollen sen eräänlaista sijaissuoritusta.[96] Säännöstely-

[95] Ks. *Eronen* mt. s. 160.

[96] Ks. edellä s. 324. Vahingonkärsijällä ei voine olla puhevaltaa vesiensuojelumaksun määräämiseen nähden, vaikka kalastuskunta onkin asianosaisena määrättäessä kalakannan säilyttämismaksua **(KHO 3. 4. 1975 t. 1375** ym.).

maksu taas on tarkoitettu osittain peittämään yleiselle edulle aiheutettavaa vahinkoa, jota ei voida poistaa toimenpitein eikä rahalla, osittain sillä on hyödyn perusteella laskettavan julkisen maksun luonne.[97] Vesiensuojelumaksullakin on vasta mainittua merkitystä,[98] mutta sen määräämisen edellytyksenä ei ole, että aiheutuvaa vahinkoa ei voitaisi poistaa lupaehdoin. Vahingonkorvauksen sijasta vesiensuojelumaksua ei liioin voida käyttää. Sen suhde toimenpide- ja laitevelvoitteisiin sekä jossain määrin ehkä luontois- ja sijaisvelvoitteisiin on kuitenkin epäselvä, jos harkitaan, mitä toimenpiteitä 10: 27:ssä tarkoitetaan. Ainakin teoreettisesti on lähdettävä siitä, ettei sanottu maksu ole muiden velvoitteiden korvike eikä vaihtoehto. Kysymys 10: 24:n mukaisten toimenpiteiden tarpeellisuudesta on harkittava itsenäisesti eri etuja ja haittoja punniten. Maksun määrääminen tulee kysymykseen vasta, kun laite- ja toimenpidevelvoitteet on ratkaistu ja kun tilanne tavoitetason tai muiden syiden vuoksi muodostuu sellaiseksi, että luvansaaja saa 10: 27:ssä tarkoitettua etua.[99] Kun pilaamiskiellolla ja poikkeuslupaan liittyvillä puhdistusvelvoitteilla pyritään siihen, että vesien tila laadullisesti tyydyttäisi muiden käyttömuotojen tarpeet, vesiensuojelumaksun käyttäminen saattaa merkitä tavoitteesta tinkimistä. Sen riippumattomuus toimenpide- ja laitevelvoitteiden määräämisestä niin, ettei VO suorita valintaa puhdistusvelvoitteen ja maksun kesken, ei tosin ole esteenä sille, että maksu sen kahdenlaisesta käyttötarkoituksesta johtuen (10: 27.2; vrt. 12: 13) osiltaan voi tulla käytetyksi velvoitteen puuttumisesta johtuvien lisähaittojen vähentämiseen (kompensaatio).

3. Tuotantoluvut

Vaikka liikeyrityksen kapasiteetista päättäminen ei kuulu vesioikeudelliselle lupaviranomaiselle, tuotantolukuja voidaan pitää sikäli lupa-

---

97 VL 8: 25, *Pietilä* Vesioikeus s. 153, *Hollo* Yksinäissäännöstelystä s. 122 ss.

98 Tällä kannalla näyttää olevan myös *Airaksinen,* Suomen Teknillinen Seura s. 6, missä hän pitää maksua veronluonteisena hyvitystoimenpiteenä »jotakin paikkakuntaa ja yleistä etua kohdanneista haitallisista toimenpiteistä, jolloin osaksi on myös kysymys hyödyn saamisesta poikkeuksellisesti sallituista pääsäännön mukaan kielletyistä toimenpiteistä». Vrt. myös *Vihervuori* VT 2/1976 s. 15.

99 Vesiensuojelumaksusta tarkemmin s. 353 ss.

ehtojen kaltaisina, että niiden avulla voidaan rajata luvallistetun päästön määrä tai sen aiheuttama vaikutus: tällöinhän lukujen ylittäminen saattaa johtaa laittomaan tilanteeseen. Tuotantolukujen perustana on kuitenkin aina hakijan suunnitelma. Tuotantolukujen esittämisellä lupapäätöksessä ja erityisesti sen voimassaoloa koskevassa osassa on kahdenlainen merkitys. Se voi ensinnäkin tarkoittaa vain sitä, että lupaehtoja on noudatettava tuotannon ollessa määräsuuruinen: tällöin ei välttämättä ole lausuttu mitään siitä, että kyseessä olisi lupaehdon kaltainen raja. Tuotantolukuja käytetään juuri tässä merkityksessä silloin, kun on määriteltävä, mitä yksikköä usean tehdaslaitoksen muodostamasta kokonaisuudesta lupa koskee. Toisessa käyttöyhteydessä tuotantoluvut osoittavat sallitun yläarajan, jolloin sen sivuuttamiseen liittyy lain pakotejärjestelmä. Yläraja saattaa tällöin merkitä sitäkin, että tuotannon ollessa tarkoitettua pienempi, kuormitus- ym. arvojen tulee vastaavasti pienetä. Käytännössä on vaikea varmasti osoittaa, kumpi käyttöyhteys on kyseessä, kun tämän ratkaisemista koskevia kiistoja ei tiettävästi ole esiintynyt ylemmissä oikeusasteissa. Milloin kuitenkin vesistö- ja jätevesipuolta koskevat lupamääräykset sietävät ohjeluonteisten tai yksikköä osoittavien tuotantolukujen vähäistä nousua, on niiden ylitystä tuskin pidettävä lupaehdon rikkomisena. Päinvastoin sanotut lupaehdot voivat olla niin ankaria, että niissä pysyäkseen luvansaajan on välistä alennettava luvassa edellytettyjä tuotantolukuja. Toiselta puolen tuotantolukuja sisältävä määräys ei saa muodostua itsetarkoitukselliseksi tuotannon rajoittamiseksi.

Vesiensuojelulliselta kannalta katsoen sanottuun tuotantolukujen ylitysmahdollisuuteen on kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti: vesistöarvoja ei ole tarkoitettu ääriarvoiksi siinä mielessä, että luvansaajalla olisi oikeus tuotantoluvut ylittäen aiheuttaa maksimaalista kuormitusta. Epäselvissä tapauksissa lienee tämän vuoksi tuotantolukuja koskeva lupapäätöksen maininta tulkittava lupaehdon kaltaiseksi.

Tuotantoluvut ilmaistaan yleensä vuosikeskiarvoina tuotantoyksikkö/vuorokausi. Keskiarvoajanjaksoa lyhentämällä on mahdollista rajoittaa tuotantohuipuista johtuvien liiallisten kuormitusarvojen syntymistä. Tuotantoluvut on seuraavassa tapauksessa tulkittu ehdottomiksi:

> **KHO 21. 3. 1974 t. 1260.** ISVO oli 29. 12. 1972 (ps n:o 105) myöntänyt Keski-Suomen Selluloosa Oy:lle ja Haarlan Selluloosa Oy:lle luvan siten, että se koski jätevesiä, jotka syntyivät tehtaan tuottaessa valkaistua sulfiittiselluloosaa enintään 50.000 tn/v. Luvansaajat esittivät valituksessaan KHO:lle lupapäätöstä muutettavaksi

niin, että tuotantomäärät saataisiin ylittää, jos kiintoainemäärät ja BHK_5-kuormitus pysyisivät päätöksessä asetettujen rajojen alapuolella. KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa VO:n päätöstä.

Ratkaisua saatetaan pitää eräin edellytyksin liian muodollisena. Tulkinnallisesti tilanne on vaikea, jos lupapäätöksessä ilmaistaan likimääräinen tuotantoluku, kuten esimerkiksi **ISVO 28. 4. 1973 n:o 40:** »... luvan toistaiseksi... johtaa Kankaan tehtaalla noin 100.000 tonnin vuodessa paperin valmistuksessa syntyvät jätevedet...» (KHO 24. 1. 1974 t. 339: ei muutosta.)

Saattaa olla, että tuollaisissa tapauksissa tuotantokatto olisi tilanteittain määrättävä vesistöarvojen perusteella. Kyseisessä tapauksessa ei kuitenkaan lupapäätökseen sisälly vesistöllisiä, tuotannosta riippumattomia vesistö- tai jätevesiarvoja. Kun lisäksi tarkkailuvelvoite on avoin, kysymys on menettelytavasta, joka johtaa suhteettoman laajan ratkaisuvallan siirtämiseen tarkkailuehdotuksen hyväksyvälle viranomaiselle. KHO on muissakin ratkaisuissaan soveltanut resipienttiperiaatteen mukaista menettelytapaa: kun luvan myöntämisen jälkeen oli muutettu tehtaan raaka-aineen koostumusta ja tuotantoa, virka-apuasiassa ei otettu kantaa siihen, millaisia niiden tuli olla, vaan luvansaaja velvoitettiin noudattamaan lupavelvoitteen kuormitusmääriä **(KHO 1972 A II 122).** Toisessa asiassa evättiin lupa johtaa jätevesiä mereen, koska teollisuuslaitoksen tuotanto ei sitä silloin edellyttänyt **(KHO 3. 6. 1971 t. 2453).** Lupa annettiin kuitenkin sen varalta, että tuotteen jalostusastetta myöhemmin parannettaisiin.

4. Vesiä koskevat lupaehdot

4.1. Tavoitteet

Pilaamiskiellon (1: 19) tarkoitus ja sisältö huomioonottaen on katsottava 10: 24:ssä, etenkin 2 momentissa, ei kuitenkaan 3 momentissa, olevan kysymys ehdoista, joilla järjestetään vesistöetu. Muut toimenpiteet, kuten maa-alueen siistiminen, suoja-aitauksen ja vastaavien laitteiden tekeminen eivät varsinaisesti johdu pilaamiskiellon suojaamista eduista, vaan paremminkin yleislausekkeen luontoisesta periaatteesta, että aiheutuva vahinko on minimoitava (vrt. 2: 3, 5: 2 ym.; ks. myös NaapL 17 § ym.).[100]

[100] Ympäristölainsäädännön puuttuessa kysymys eri etujen huomioonottami-

Edellä tarkoitetut 10: 24.2:sta johdettavissa olevat ehdot (vahingonvähentämisvelvoitteet) ovat osittain teknisluontoisia laite- ja toimenpidevelvoitteita, joiden tarkoituksena on päästöstä aiheutuvan omaisuusvahingon vähentäminen tavoitearvoin ja puhdistusmääräyksin. Arvonmääritykset koskevat toisaalta jätevettä ja sen ominaisuuksia (emissioarvot), toisaalta vastaanottavan vesistön tilaa (immissiovaikutus). Jälkimmäinen määrää yleensä edellisiä.

Jäteveden puhdistamisvelvoitteet riippuvat vesistön luonnollisesta, so. hakemuksen tarkoittaman yrityksen toimeenpanoa edeltävästä tilanteesta sikäli, että lupaehtojen tarkoituksena ei ole veden laadun parantaminen muiden kuin kyseisestä yrityksestä johtuvien kuormitustekijöiden osalta (velvoitteen lupakohtaisuus). Niinpä vesistön pilaantuneisuus tai veden käyttökelvottomuus tiettyihin tarkoituksiin merkitsee, että uudesta yrityksestä johtuvat haitat ovat vähäisemmät, kuin jos kyseessä olisi laadullisesti parempi vesistö. Toimenpide- ja laitevelvoitteet ja vastaavasti kompensaatiotoimenpiteet voivat olla maksimaalisia tai sitä vähäisempiä tilasta riippuen. Mikäli sovelletaan 2: 3:n ohjetta, se ei voine rajoittaa 10: 24.1—2:sta johtuvien määräysten antamismahdollisuutta.

Lupaehtojen sisällön suhteen on käytäntönä, että pilaajia pyritään käsittelemään samankaltaisella tavalla vastaavissa tilanteissa. Silti eri VO:issa esiintyy erilaisia menettelytapoja paitsi arvonmäärityksissä myös luvan kestoon tai luvansaajan tarkkailuvelvollisuuteen nähden. Osittain eroavuudet johtuvat jo kt:sta eli siitä, että toimitusmiehet perustavat ratkaisunsa erisisältöisiin vesistösuunnitelmiin ja erilaisiin asiantuntijalausuntoihin. VH:ssa ei ole katsottu voitavan antaa toimitusmiehille yhteisiä sitovia katselmusohjeita.

Lupavelvoitteen oikeudellisena perusteena on viranomaisen myöntämä valtuus kajota muuten kielletyllä tavalla toisen etupiiriin eli suorittaa ns. pakkotoimi. Tässä mielessä lupapäätös on pakkotoimien ja niiden vastasuoritusten, »ehtojen», muodostama kokonaisuus.[100a] Pilaamisluvan kannalta pakkotoimi tarkoittaa ensinnäkin niitä toimenpiteitä,

---

sesta on sikäli selvä, ettei VO voine tutkia likaavasta laitoksesta muuhun kuin vesiympäristöön kohdistuvia haittoja sellaisinaan. Kuitenkin harkittaessa laitoksen sijoittamista ja toimintaa voitaneen ottaa huomioon erilaiset luonto- ja ympäristönäkökohdat sekä VL 2: 3:n ja 2: 5:n että intressivertailun perusteella ja myös asettaa toiminnan harjoittaminen tietyistä suojatoimenpiteistä riippuvaksi. Ks. esim. **KHO 1972 A II 119.**

100a *Pietilä* Vesioikeus s. 102 ss.

joilla on välitön vaikutus yleiseen tai yksityiseen etupiiriin, vaikka ne suoritettaisiin pääasiassa vahingonkärsijänkin hyväksi. Kun pilaamisluvalla ei varsinaisesti anneta käyttöoikeutta — tämä käsite on sikäli vakiintunut, ettei siihen lueta pelkkiä haittavaikutuksia, vaan se tarkoittaa vesioikeudessa erityistä aluekohtaista oikeutta[100b] — pakkotoimen käsite jää pohjimmiltaan epäselväksi. Pakkotoimesta ei nimittäin voine olla yksityisen osalta kysymys, jos katsotaan, että vesialueen omistajalla on vain vallintaoikeus vesiaineeseen eikä sen ominaisuuksien muuttuminen vaikuta itse vesialueen arvoon: vallintaoikeushan merkitsee, että pohjan omistajalla on laista johtuvin rajoituksin oikeus veden hyväksikäyttöön sellaisena, kuin se alueelle tulee. Kun kuitenkin vesien laadullinen muuttuminen voi merkitä vesialueella toteutuvien etujen korvattavuutta (kalastus, virkistyskäyttö), näyttää siltä, että vesialueen vallintaa olisi käsitteellisesti edelleenkin selvitettävä.[100c] Tässä esityksessä on tyydyttävä toteamaan, että pakkotoimi merkitsee luvasta riippuvaa, suojattuun etupiiriin kohdistuvaa loukkausta. Kun *Pietilä* pitää itse pilaamislupaakin pakkotoimena,[100d] lausuma voinee tarkoittaa vain sitä tilannetta, että edunhaltijoilla ei ole sietämisvelvollisuutta. Jos lähdetään siitä, ettei vesialueen omistajalla ole oikeutta vaatia määrättyä veden puhtautta eikä hän toisaalta saa korvausta muusta kuin 11: 3:ssa tarkoitetusta vahingosta, pakkotoimi ei käsitteellisesti vastaa pilaamisluvan koko ulottuvuutta. On eri asia, että luvansaaja voidaan velvoittaa luvan yhteydessä hyvittämään yleistä tai yksityistä etua tai suorittamaan muita toimia. Vallintateoriasta huolimatta vesialue, joskaan ei vesiaine, on VL 11: 3.1—2:ssa tarkoitettua omaisuutta, mutta vesialueen arvo riippuu veden laadusta: tämä ilmenee myös tunnetusta KKO:n kalastusedun korvattavuutta omistusoikeuteen sisältyvänä etuna koskevaa ratkaisua **(KKO 1974 II 73).** Vaikka luvansaaja on velvollinen yksityisen edun osalta suorittamaan hyvitystä (toimenpiteitä, korvauksia) vain luvan merkitessä pakkotointa, lupaviranomaisella on valta harkita, millaisia velvoitteita muuten luvan johdosta on täytettävä. Viranomainen on velvollinen ottamaan viran puolesta huomioon lainsäädännöstä ehkä johtuvat rajoitukset, mutta käy-

---

100b *Pietilä* mt. s. 104., ks. myös *Wirilander* s. 202 ss.

100c Vesialueiden arviointi perustuu vesivahinkotapauksessa alueen kalastusarvoon, jonka osalta arviointiperusteet eivät ole vakiintuneet, *M. Poikolainen* s. 19.

100d *Pietilä* mt. s. 122.

tännössä lupaehtojen rajat on pyritty johtamaan VL 2: 3:n ja 10: 24.2:n normeista. Koska edellinen tarkoittaa sellaistakin rakentamista, johon ei tarvita lupaa, luvansaajan on noudatettava sitä pilaamislupaa toteuttaessaan ja sen edellyttämiä määräyksiä voidaan myös sisällyttää lupapäätökseen. KHO on lisäksi katsonut, että luvan rajoitetusta kestosta tai toiminnan vaikutusten rajoittamisvelvollisuudesta voidaan johtaa sellaisten määräysten valvomista tai vaikutusten tutkimista koskevien muiden määräysten tarve ja perustaa tällaiset määräykset 10: 24.2:n säännökseen. Muodolliselta kannalta on vaadittava, että määräysten tarpeellisuus johtuu luvallistetusta toimenpiteestä tai lupavelvoitteiden toteuttamisesta: esimerkiksi puhdistustavoite voi olla riippuvainen suoritettavista vesistötutkimuksista tai tuotannon muuttamisesta.

On sanottu, että Suomen VL ei palvele vesiensuojelua, vaan vesien käyttäjien etua.[101] Näennäisesti niin tosiaan on asian laita, vaikka arvostelu suuntautuukin jossain määrin väärälle taholle. Poleemiseksi tarkoitettu väite kuvastuu osiltaan myös lupamääräyksissä. Vaikka pilaamiskielto tarkoittaakin, että vain haitallinen pilaaminen on kiellettävissä ja lupaehdoin vähennetään juuri tuota pilaamisvaikutusta, on huomattava, että 10: 24.2 koskee myös sitä 1: 19:ssä tarkoitettua, yleisen edun kannalta suojelunarvoista hyötyä, mitä vesien puhtaus merkitsee.

On mahdollista lupaehdoin järjestää sellainen vesistöohjelma, jolla taataan vesiensuojeluetu sellaisenaan, jos sillä on merkitystä. Nykyisin vain ei liene riittäviä edellytyksiä selvittää eri altaiden vesistöprosessien suhdetta ja yksittäistä sietoa ilmastolliset ja rakenteelliset seikat huomioonottaen. Puute ei nähtävästi johdu vesistötieteistä, sillä niiden tutkimusmenetelmät ovat riittävät. Eräänä haittaavana tekijänä lienee juuri lupaehtojen vesiensuojelullisesti katsoen riittämätön ulottuvuus. Voimassaolevien lupien perusteella ei nimittäin ole saatavissa sellaista tietoutta, jota tarvittaisiin uusien lupien ehtoja varten: likaaja ei lain nojalla ole velvollinen uutta lupaa hakiessaan esittämään vesiensuojelullisesti tyydyttävää selontekoa toimenpiteistään. Kun puhtausongelmat ovat ilmeisimmät monikäyttövesistöissä, olisi myös mielekkäällä tavalla huolehdittava eri likaajien toimenpiteiden yhteisvaikutuksen arvioimisesta. Käytännössä vesiensuojelullisten lupaehtojen pitäisi rakenteeltaan olla sellaisia, että ne antavat riittävää tietoutta ja ovat kytkettävissä vesistö- tai

101 Esim. *Becker* YT 6/1975 s. 488.

allaskohtaiseen seuranta- ja tutkimusjärjestelmään. Tämän vuoksi vahingon ja haitan vähentämiseksi suoritettavien toimenpiteen (10: 24.2) käsite on tulkintateitse laajennettavissa.

Esitetystä johtuu, etteivät ainoastaan puhdistus- yms. velvoitteet, vaan kaikenlaiset muutkin vesiensuojeluvelvoitteet, lähinnä tarkkailu- ja tutkimusvelvoitteet perustuvat 10: 24.2:n säännökseen ja VO:n ratkaistavissa on niin ollen, mikä arvo vesistöohjelmalle on annettava.

Sen lisäksi, että myrkyille, kemikaaleille ja muille aineille voidaan asettaa laimennusvaatimuksia tai raja-arvoja, jäteaineiden haitallisuuden vähentäminen tapahtuu laitoksensisäisin tai tuotantoprosessiin liittyvin toimenpitein. Ne ovat ryhmiteltävissä seuraavasti kuitenkin niin, että eri keinoja voidaan myös yhdistellä:

1. Laitoksen tuotantoprosessin vesitalousjärjestelmän rakentaminen sellaiseksi, että jätevesiä ja muita pilaavia tekijöitä syntyy mahdollisimman vähän tai niin, että niiden haitalliset ominaisuudet ovat suhteellisen helposti poistettavissa.
2. Pilaantumista aiheuttavien aineiden kokoaminen ja haittavaikutusten laadun tasoittaminen.
3. Pilaamistekijöiden vähentäminen tuotantoprosessiin vaikuttamalla tai lisäämällä siihen haittoja lieventäviä vaiheita.
4. Jäteveden varsinaiset puhdistusmenetelmät: mekaaninen, kemiallinen ja biologinen puhdistustapa.[102]

Jäteveden johtamisluvan vesiensuojelullinen merkitys on huomattava senkin vuoksi, että vesistönormien kanavoiminen ympäristöajatteluun tapahtuu valtaosin sitä tietä. Tekninen tietous ja luonnontieteet luovat eri pilaantumislähteiden poistomenetelmiä ja edistävät pilaantuneen vesistön tilan kohentamista. Lupaharkinnan perustana onkin nykyisin tietoa siitä, mihin maksimaaliseen puhdistustehoon voidaan päästä ja myös siitä, että kaikissa tapauksissa maksimaalinen puhdistustulos ei ole vesistön kannalta tarpeen. Pilaantumislähteen laatu määrää myös, mitä mainituista keinoista voidaan käyttää, koska esimerkiksi puhdistusmenetelmät soveltuvat vaihtelevasti pilaavasta tekijästä riippuen.[103]

Teollisuuskohtaisesta menettelystä voidaan todeta, että puunjalostusteollisuuden osalta on vesistöllisissä selvityksissä tutkittu jätevesien puh-

[102] *Särkän* mukaan, Vesiasiat s. 88.

[103] *Kajosaari* VT 4/1970 s. 9 ss.

distamismahdollisuuksia asteittain porrastetuin menetelmin. Mekaaninen, biologinen ja kemiallinen puhdistus ovat prosessiteknisesti mahdollisia, mutta vain harvoissa tapauksissa on yritykseltä taloudellisista syistä voitu edellyttää täydellisimmän menetelmän aiheuttamia kustannuksia. Puhdistusteho perustuu kiintoaineen ja BHK-reduktion, tarpeen mukaan myös fosforin ja typen rajoittamiseen. Vesistösuunnitelmia tehtäessä on epärealistista laatia investointiarviot muiden kuin taloudellisesti siedettävien puhdistusmenetelmien suhteen tai, jos myös kemiallisen ja biologisen puhdistuksen kustannukset halutaan arvioida, ottaa huomioon ne laitteet ja vaiheet, jotka tutkimuksen kehitysasteen kannalta ovat perusteltavissa.[104] Vesistötieteellisissä tutkimuksissa on myös selitetty, mitkä jätevesilajit ovat omiaan rehevöittämään järviresipienttejä, jolloin puhdistusmenetelmien osalta saatetaan ohjata teollisuutta ja asutusyhteisöjä taloudellisesti edullisimpiin ja vesistönsuojelullisesti siedettäviin vaihtoehtoihin.[105]

4.2. Puhdistuslaitevelvoite

Puhdistuslaitevelvoite koskee rakenteita ja laitteita, jotka on tehtävä ennen likaavan toiminnan alkamista tai määräaikana toiminnan kestäessä. Lupaehto käsittää puhdistuslaitevelvoitteen osalta toisaalta tekniset, toisaalta vastuu- ja valvontamääräykset. Edelliset ilmenevät yleensä erityisestä, lupaan liitettävästä jäteveden käsittely- ja johtamissuunnitelmasta.[106]

---

104 *VH:n* tekemän Kymijoen vesistöä koskevan selvityksen mukaan (*Tiedotus 25* s. 162) eri jätevesien käsittelymenetelmät johtaisivat v. 1970 tasoon verraten v. 1990 jätevesimäärän supistumiseen 40 %:lla tuotannon arvioidun kasvun ollessa 60 %. Arvio perustuu myös oletettuun sulfiittisellun tuotannon loppumiseen. Metsäteollisuuden jätevesitarvitteista ks. myös *Nilsen* s. 845 ss. .

105 Ravinnepitoisuuden määritykset tapahtuvat nykyisin nimenomaan perustuotantoanalyyseittain ja typpi- sekä fosforipitoisuuden määrityksin, ks. esim. *Heinonen* Jätevesien vaikutus s. 50. Kasviravinteiden lisääntyminen ei sinänsä ole rehevöitymistä, vaikka ravinteet ovat rehevöitymisen tekijöitä, sillä rehevöitymiseen tarvitaan muutakin, välttämättä esimerkiksi valoa ja sopiva lämpötila, *Ryhänen* Vesipäivät 1974 s. 16.

106 Käytännössä se laaditaan ulkopuolisen asiantuntevan toimiston avustuksella, jolloin saadut laskelmat ja kaaviopiirrokset esiintyvät lupapäätöksessä viitteinä. Tekniset yksityiskohdat asetettavien vaatimusten kannalta ovat tarpeen mukaan muutettavissa menettelyn aikana. Vrt. suunnitelmaa koskeva VA 71.1,8

Se, minkälainen puhdistamo tai muu laite tahi rakennelma on tehtävä, on suunnittelullinen ja taloudellinen kysymys. Puhdistamon paikkaa varten hakijan tulee hankkia oikeus, ellei sitä sijoiteta omalle alueelle. Lunastus- tai käyttöoikeutta ei VL:n mukaan myönnetä pilaamislupamenettelyssä (ks. myös jälj. s. 415). Silti VO voinee eräin edellytyksin käsitellä pilaamislupahakemuksen, vaikkei sanottua oikeutta vielä ole saatu. Jos puhdistamolla, purkuputkella tai vastaavalla rakenteella on VL 2 luvussa tarkoitettu vaikutus, tulee pilaamislupahakemuksen käsittelyssä siltä osin ottaa huomioon vesistöön rakentamissäännökset.

Puhdistamon sijoittamista määräävät paitsi vesioikeudelliset myös kaavoitukselliset ja naapuruusoikeudelliset näkökohdat. Puhdistamon tehokkuus ja laatu riippuvat lisäksi vesiensuojeluavustusten ja -takausten saamisesta.[107]

Vaikka puhdistuslaitteiston sijoittuminen ja rakenne siten määräytyy muidenkin kuin 10: 24:stä johtuvien seikkojen perusteella, on niitä koskeva kysymys kuitenkin osa lupaharkintaa. Itse puhdistussuunnitelma tarkastetaan lupamenettelyssä. Laadittua suunnitelmaa voidaan muuttaa tai tarvittaessa itse lupakin on evättävissä suunnitelman vajavuuden vuoksi. Harkinta perustuu tällöin yleisiin luvan myöntämisedellytyksiin, kuten kustannusedellytykseen. Tästä johtuu, ettei periaatteessa voida vaatia puhdistussuunnitelmaan sellaisia muutoksia, joilla ei ole merkitystä vesistölliseltä kannalta (resipienttiperiaate). Luvassa määrätyn puhdistamon suunnitelma tuli lisäksi esittää VH:n tarkastettavaksi: **KHO 8. 1. 1976 t. 37.**

Riippumatta siitä, onko laitteiden tekemiseen nähden noudatettu voimassa olevia määräyksiä ja riittävää huolellisuutta vai ei, vastuu mahdollisesta vahingosta lupaan perustuvan likaavan toiminnan kestäessä on laitteen tai rakennelman omistajalla tai haltijalla (11: 2).

Lupapäätökseen sisältyy lisäksi usein erityinen vastuuehto, jolla tässä tarkoitetaan sitä, että luvansaaja tapauksesta riippuen voi olla velvollinen

---

kohta: »selostus johdettavan jäteveden puhdistusmenetelmästä, rakennettavasta puhdistuslaitoksesta ja sen tehokkuudesta sekä muista veden pilaantumisen vähentämiseksi tai ehkäisemiseksi suunnitelluista toimenpiteistä».

[107] Yhdyskunnille ja teollisuudelle myönnetään avustuksia tai takauksia vesiensuojeluinvestointeja varten, L yhdyskuntien vesiensuojelutoimenpiteiden avustamisesta 608/73, L teollisuudelle vesiensuojeluinvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista 609/73, MMM:n ps teollisuuden vesiensuojelulainojen yleisistä ehdoista 497/74. Eräistä periaatteista ks. myös *Väisänen* Vesiasiat s. 102 s.

määräämään puhdistamolle vastuunalaisen hoitajan, jonka nimi ja osoite ilmoitetaan vesipiirin vesitoimistolle. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että luvansaaja voisi siirtää esimerkiksi 11:2:ssa tarkoitettua vastuutaan hoitajalle, vaan ehdon tarkoituksena on katsottava olevan huolehtia toiminnan valvonnasta sekä helpottaa viranomaisten ja luvansaajan yhteistyötä tarkkailun toteuttamisessa.[108] Käytäntö hoitajaehdon suhteen on vaihteleva eikä sitä esiinny kaikissa lupapäätöksissä, joissa on määrätty tehtäväksi puhdistamo.

4.3. Haittavaikutusten vähentämisvelvoitteet

Aikaisemmin on viitattu lupamenettelyssä toteutuvaan vahingon ja haitan minimointipyrkimykseen. Tavallaan seurausta jo tästä, mutta myös 10:24.2:sta, ovat erityiset lupaehdot, joissa suhteellisen ylimalkaisesti määrätään luvansaajan velvollisuudeksi vähentää haittaa välittömästi tai toteuttaa vesistötarkkailuun perustuvia suunnitelmia haitan asteittaista vähentämistä varten. Lupapäätöksissä tavallisin muoto on, että määrätään luvansaaja tehostamaan puhdistusta kulloinkin ajanmukaisin teknisin menetelmin. Lupaehto voidaan tällöin rajoittaa koskemaan määrättyä vaikutusta, puunjalostusteollisuuden osalta useimmiten kiintoaineen päästämistä, asumajätevesien osalta tavallisimmin kasvinravinteiden joutumista vesistöön. Milloin lupa on määräaikainen, on käytännössä myös yleistä, että uuden hakemuksen käsittelyn edellytykseksi asetetaan välistä yksilöimätön velvollisuus ryhtyä jo aikaisemmin pilaantumisvaikutuksia vähentäviin toimiin.[109]

Yleisluonteisen velvoitteen funktio on epäselvä siihen nähden, miten sitä tulee valvoa. Liittyessään hankkeisiin, joissa kysymys on pääasiassa muusta kuin jätevesiyrityksestä, velvoite on huolellisuusklausuulin luontoinen. Niinpä kalanviljelylaitoksen luvassa on määrätty, että siitä saa aiheutua vain mahdollisimman vähän haitallisia vaikutuksia alapuolisessa vesistössä.[110] Lupaehdon täyttämisessä ilmenevät puutteet voidaan tosin

---

108 Sanottu on pääteltävissä siitäkin, että hoitajan osoittamisvelvollisuus usein sisältyy tarkkailua koskevaan ehtoon.

109 Siitä, miten uuden luvan saamista tarkoittavalle hakemukselle voidaan aikaisemmassa päätöksessä asettaa ehtoja, ks. s. 341 ja 384 ss.

110 Esim. **LSVO 21.12.1970 n:o 115 (KHO 17.6.1971 t. 2746:** ei muutosta): hakijan »tulee pyrkiä... sellaisiin menetelmiin, että jätevedestä aiheutuu vesille

jossain määrin osoittaa myös velvoitteen ollessa yksilöimätön, joten ehto ei sinänsä ole tarpeeton. On eri asia, että luvansaajan velvoittaminen tietynlaiseen menettelyyn ei vaatimusten ylimalkaisuuden vuoksi aina ole mahdollista. Yksilöinnistä saattaa kuitenkin tietynlaisten jätevesien osalta käydä se, että valvontaviranomainen saa osoittaa tai hyväksyä ne tutkimusmenetelmät, joita käyttäen voidaan saavuttaa ehdossa edellytetty, kulloinkin paras vesistötulos.[111] Sanottujen tutkimusmenetelmien täytynee tällöin kuitenkin olla vesistövaikutuksiltaan kiistattomia. Valvontaviranomaiselle ei voida delegoida valtaa tinkiä tulosten saavuttamisesta, koska tällä saattaa olla vaikutusta luvan edellytyksin ja siten muiden oikeusasemaan.

Haittavaikutusten vähentämisvelvoitetta muistuttaa toinen lupamääräys, jonka sisältönä on velvollisuus luvan kestoaikana aikaansaada määrätty tavoite. Erotukseksi ainemäärityksiä ja raja-arvoja osoittavista lupaehdoista kysymys on ns. kehittämisvelvoitteen osalta keinojen eli puhdistusmenetelmän tai tuotantosuunnan muuttamisesta.

Kehittämisvelvoitetta voidaan käytännössä usein arvostella sen yksilöimättömyyden vuoksi.[112] On myös kyseenalaista, tulisiko kehittämisvelvoitetta lainkaan pitää 10: 24.2:ssa tarkoitettuna vahingonvähentämistoimenpiteenä, ellei aseteta ajallisesti ja sisällöllisesti yksilöityjä tavoitteita. Luvansaajallahan ei lain mukaan ole velvollisuutta suorittaa muita kuin luvassa määrättyjä toimenpiteitä, mitkä tosin voivat olla

---

mahdollisimman vähän haitallisia vaikutuksia». KHO katsoi 10: 25:stä johtuvien muuttamisedellytysten olevan riittäviä.

[111] **ISVO 6. 8. 1973 n:o 78 (KHO 28. 5. 1974 t. 2349** lupaehto 7): »Luvan saaja soveltaa käytäntöön sellaisia kehitettäviä tuotantoprosesseja ja jätteiden käsittelymenetelmiä, joiden avulla vesistöön joutuvien haitallisten aineiden määrä saadaan mahdollisimman pieneksi ja joka menetelmät tutkimusten mukaan kulloinkin osoittautuvat teknillisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisiksi ynnä ilmoittaa toteutetuista parannuksista Pohjois-Karjalan vesipiirin vesitoimistolle. Sellaisista kysymykseen ehkä tulevista edellä tarkoitetuista toimenpiteistä, joita luvan saaja ei taloudellisista syistä katso toteuttamiskelpoisiksi, luvan saaja esittää Pohjois-Karjalan vesipiirin vesitoimistolle sen pyynnöstä kustannusarviot. Luvan saaja laatii vuosittain kertomuksen tämän lupaehdon täyttämisestä ja toimittaa sen viimeksi mainitulle viranomaiselle.»

[112] Esim. **LSVO 27. 5. 1968 n:o 55:** »Hakijan on jatkettava toimenpiteitä puhdistusmenetelmiensä kehittämiseksi ja jätevesikysymyksen asianmukaiseksi järjestämiseksi jäteveden vesistöön johtamisesta aiheutuvien vaikutusten rajoittamiseksi mahdollisimman vähäisiksi.»

myös yksilöityä kehittämistä.[113] Kehittämisvelvoite voi kuten tarkkailuvelvoitekin (ks. s. 346) olla avoin tai sidottu eli sisällöllisesti myöhemmin määrättävä tai jo lupapäätöksessä yksilöity.[114] Avoimen muodon käyttämisen suhteen on tehtävä samat varaukset kuin jäljempänä esitetään. Enso-Gutzeit Oy:n ISVO:lta saamassa lupapäätöksessä (= **KHO 4. 3. 1971 t. 980**) oli seuraavanlainen lupaehto (4):

> »Luvan saajan tulee jatkuvasti pyrkiä vähentämään mereen joutuvien jäteaineiden määrää ja pitämään puhdistusmenetelmänsä jatkuvasti ajanmukaisina.»

Lisäksi määrättiin, että tarpeelliset suunnitelmat tuli hyvissä ajoin ennen toteuttamiseen ryhtymistä toimittaa vesipiirin vesitoimistolle. Kun suunnitelman hyväksyttämisestä tai muusta tarkastusmenettelystä ei ollut mainintaa, on velvollisuus siis täytetty pelkästään suunnitelman esittämisellä. Sen kysymyksen ratkaiseminen, vastaavatko toimenpiteet velvoitteessa asetettuja, yksilöimättömiä tavoitteita, jäi avoimeksi. Lupamääräyksen ylimalkaisuuden vuoksi ja koska valvontaviranomaiselle ei voida delegoida oikeutta määrätä lupaehdon sisältöä, ehdon tarpeellisuus on tavoitteen suhteen kyseenalainen ja nähtävä lähinnä vain valvontaa helpottavana virallismääräyksenä. Muodollisia syitä pakotteiden puuttumiseen sen sijaan ei ole, vaan on teoreettisesti ajateltavissa, että val-

---

113 Lahden kp:n lupapäätöksessä, jossa oikeutettiin hakija johtamaan jätevedet Porvoonjokeen, **KHO 1972 A II 119**, oli ehtona määräys, jonka mukaan jätevesimäärä sidottiin tiettyyn enimmäisosaan (20 %) joen kokonaisvirtaamasta. Tämän saavuttamiseksi oli kuitenkin laskelmien mukaan hankittava jokeen lisävettä joko tekojärvihankkeen avulla tai johtamalla muusta vesistöstä. Tällaiseen toimenpiteeseen ei annettu lupaa eikä sitä varten ollut hakemuksessa suunnitelmaa. Lupapäätöksessä hakija velvoitettiin hyvissä ajoin esittämään suunnitelmat sanottua lisäveden hankintaa varten vesipiirille ja hakemaan erikseen lupaa VO:lta laimennussuhteen aikaansaamiseksi tarpeellista virtaaman lisäämistä varten. Luvanhakuvelvollisuus määrättiin siis siihen katsomatta, millaisia seurauksia toimenpiteestä aiheutuisi.

114 Ks. esimerkiksi Rautaruukki Oy:tä koskeva **KHO 22. 11. 1973 t. 4699**: »Yhtiön tulee viipymättä tehdä suunnitelma niistä toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on vähentää jäteveden altaassa tapahtuvaa jäätymistä ja siitä aiheutuvaa jäteveden varastoitumista, sekä toimittaa se Kainuun vesipiirin vesitoimiston tarkastettavaksi ja sen jälkeen ryhtyä suunnitelman edellyttämiin toimenpiteisiin. Mikäli luvan saaja ja vesitoimisto eivät pääse yksimielisyyteen suunnitelmasta, asia voidaan saattaa vesioikeuden ratkaistavaksi.» Mainittakoon, että vesioikeuden päätöksessä (PSVO 28. 11. 1972 n:o 100) vastaava lupaehto oli sidottu.

vontaviranomainen turvautuisi virka-aputiehen suunnitelman ollessa sen mielestä riittämätön.

> **KHO 1972 A II 122:** Yhtiö oli lupapäätöksessä velvoitettu tehokkaasti alentamaan vesistöön joutuvan kiintoaineksen määrää niin, että se tiettynä ajankohtana olisi enintään 8.000 kg/vrk. Kun tavoitteeseen ei ollut päästy, yhtiön katsottiin virka-apuasiassa laiminlyöneen lupapäätökseen perustuvan velvollisuutensa.

Suunnittelu- ja tutkimisvelvoitteiden päämääräksi voi muodostua sen vahingon selvittäminen, joka ei lupaa myönnettäessä ollut tiedossa tai arvattavissa (esimerkiksi **LSVO 13. 11. 1970 n:o 94:** »... hakijan tulee osallistua sellaiseen kalastoa koskevan vesistötutkimuksen suorittamiseen, jonka perusteella jäteveden johtamisen vaikutusten laatu vesistössä voidaan selvittää ja mahdollinen kalaston hoitosuunnitelma laatia sekä mahdolliset vahingot arvioida». **KHO 27. 5. 1971 t. 2387:** ei muutosta.). Kysymys on tällöin siis edellyttämättömästä vahingosta tai siitä, että vahinkokysymyksen selvittäminen siirtyy toisen menettelyn yhteyteen.

Lupaehtoon saattaa sisältyä määräys siitä, mihin toimenpiteisiin suunnittelun erityisesti tulee kohdistua. Tavoitteen sisältävä velvoite pyrkii sitomaan käyttäytymisnormin yksilöityyn ja siten tasoltaan määrättyyn suoritusmahdollisuuteen. Päästön osalta voidaan määrätä kuormitusrajat, joihin laitteisto, tarvittaessa tuotantokin on määräaikana sovitettava.[115] De lege ferenda yksilöinti voitaneen toteuttaa vesistösuunnitelmien avulla. Kysymys ei tällöin olisi harkintavallan delegoinnista, jos VO:kin olisi velvollinen ottamaan ne huomioon ehtoja määrätessään.[116] Seuraavassa tapauksessa on kysymys mm. luvansaajan näennäisesti yksilöimättömästä velvoittamisesta noudattamaan mahdollista puhdistustehoa.

> **KHO 1970 A II 137:** KHO tiukensi VO:n päätöksessä ollutta lupaehtoa ja määräsi, että »luvansaajan on ajanmukaisten teknillisten

---

115 **PSVO 8. 4. 1971 n:o 37,** missä on seuraava lupaehto: »Yhtiön on vuoden 1973 kesäkuun loppuun mennessä toteutettava sellaiset toimenpiteet, joiden avulla tehdaslaitoksista vesistöön johdettavan kiintoaineen kokonaismäärää vähennetään siten, että se vastaa tavoitearvoa 2 % sellun ja 0,8 % paperin nettotuotannosta, tai näin laskettua pienemmäksi.»

116 Ks. *KM 1972:B* 134 s. 4 s.

menetelmien tarjoamien mahdollisuuksien mukaan rajoitettava haitallista kasvinravinteiden pääsyä vesistöön». Muodollisesti muutoksen sisältävä lisäys lupaehtoon johtui valituksesta, jossa vaadittiin luvan epäämistä, kun VO ei ollut antanut tiettyjä puhdistusta koskevia määräyksiä.

Asiakirjoista ilmenee mainitun tapauksen osalta, että luvansaaja oli vain eräs Porvoonjoen kuormittajista ja ettei sen puhdistustoimenpiteillä ollut ensisijaista merkitystä vesistön pilaantumisasteen kannalta. Toimitusmiesten käytettävissä oli ollut eräitä vesistösuunnitelmia, mm. MtH:n laatima Keski-Uudenmaan vesiensuojelun yleissuunnitelma, jonka mukaan oli todettavissa, että hakijan kuormitus ei olisi huonontanut joen veden laatua, mutta olisi hidastanut sen paranemista. Yleissuunnitelma taas edellytti joen tilan säilyttämistä ennallaan ja paikoin tavoitteena oli veden laadun takaaminen määrättyjä käyttötarkoituksia, kuten teollisuutta, kastelua ja uintia varten. Kysymys näyttää siis osiltaan olevan yleissuunnitelman tavoitteiden soveltamisesta lupaehtoa muutettaessa ja ehdon tulkinnassa tämä lienee otettava huomioon.

Suunnitteluvelvoitteen täyttämisestä hakija saattaa luvan perusteella olla selontekovelvollinen määräaikaan mennessä. Velvoite, joka tarkoittaa uuden hakemuksen varalta suoritettavia toimenpiteitä, käsittää välistä myös kehittämisvelvoitteen siten, että uuteen hakemukseen tulee sisällyttää määrätehoinen puhdistus- tai jätevedenjohtamissuunnitelma.[117] Jos velvoite on täytettävä jo ennen luvan kestoajan päättymistä, laiminlyönnillä ei periaatteessa voi olla vaikutusta uutta hakemusta tutkittaessa, vaan vaikutus kohdistuu voimassaolevaan lupaan. Suunnitteluvelvoitteen sisällön hyväksymisoikeus voidaan nähtävästi delegoida valvontaviranomaiselle; ks. esimerkiksi **KHO 5. 9. 1974 t. 3263,** jossa mm. määrättiin, että luvansaajan oli selvitettävä jäteveden johtamisen vaikutus kalastukseen ja ravustukseen ja sitä varten laadittava ehdotus selvittämistä koskevaksi suunnitelmaksi. Suunnitelmaa koskevat erimielisyydet MMM tai luvansaaja voisi saattaa hakemuksella VO:n tutkittavaksi. Sama koski myös suunnitelman myöhempiä muutoksia. Kyseinen lupamääräys on kuitenkin verrattavissa vahinkoselvityksen laatimista tarkoittavaan velvoitteeseen, sillä sen tuloksista jää riippumaan mahdolli-

117 Mahdolliseen uuteen hakemukseen voidaan niin ikään määrätä liitettäväksi tarkkailuselvitys jätevesien toteutettujen käsittelytoimenpiteiden tehokkuudesta: **KHO 13. 12. 1973 t. 5011.**

suus saada muutos itse lupapäätökseen. Esimerkiksi tuonnempana esitettävässä ratkaisussa **KHO 26. 10. 1972 t. 4182** VO:lle varattiin 10:25:n säännöksestä nähtävästi riippumatta valta muuttaa lupamääräyksiä tai määrätä korvauksia, jos ilmenisi uusia kielteisiä vaikutuksia ja VO:lle tehtäisiin asiaa tarkoittava hakemus (s. 349).

Mitä tulee yleiseen käytäntöön määrätä suunnitelma esitettäväksi uuden lupahakemuksen yhteydessä, on huomattava, ettei luvanhaltijaa voida velvoittaa tekemään uutta hakemusta. Ainoaksi sanktioksi muodostuu se, että voimassaoloajan päätyttyä saattaa alkaa ns. laiton tilanne, mikäli toiminta edelleen jatkuu. Sanottu velvoite on yleensä määrätty täytettäväksi luvan voimassaoloajan päättymiseen mennessä, mutta käsittelyn hitauden vuoksi on siirrytty vaatimaan uuden hakemuksen ja suunnitelman esittämistä hyvissä ajoin ennen luvan voimassaoloajan päättymistä. Lähinnä teoreettisesti on ajateltavissa, että suunnitelman esittämättä jättäminen ennen määräaikaa on osoitus myös lupapäätöksen kehittämisvelvoitteen rikkomisesta. Näin asiaa tulisi ilmeisesti arvostella silloin, kun suunnitelman esittämistä ei ole nimenomaisesti kytketty uuteen hakemukseen. Päinvastaisessa tapauksessa laiminlyönnin haitat ilmenevät vasta uuden hakemuksen käsittelyn yhteydessä.

5. Velvoitetarkkailusta

Lupapäätökseen ja 10: 25:n nojalla annettuihin määräyksiin liittyvät velvoitteet ovat jaettavissa vesiensuojelua sekä muita yleisiä ja yksityisiä etuja palveleviin. Vesiensuojeluehdoilla tarkoitetaan tällöin niitä velvoitteita, joiden sisältönä on toisaalta laskuvesistön tilan ja jäteveden laadun tarkkailu, toisaalta prosessiteknisten menetelmien ja muiden puhdistuskeinojen kehittäminen.

Tarkkailu järjestetään itse lupapäätöksessä usein eräänlaisen yleislausekkeen muodossa valvontaviranomaisen ja likaajan sopiessa tai edellisen päättäessä jälkimmäisen ehdotuksen perusteella kulloinkin tarpeellisista arvon- ja tilanmäärityksistä.[118] Velvoitetarkkailun yleisohjeilla, joita on laadittu VH:n toimesta, pyritään yhdenmukaistamaan tarkkailuehtojen sisältöä eri likaajien kesken.[119] Seurannan järjestämiseksi

[118] Ks. myös VL 2: 14. — Vanhan jätepaikan pohjaveden tarkkailuvelvoite asetettiin virka-apuasiassa: **KHO 20. 1. 1967 t. 294.**

[119] *Kekkonen—Vihervuori* s. 326 ss.

voidaan käyttää useita menettelytapoja, jollaisia on syntynyt eri maissa.[120] Perusteena ovat tällöin eri ainepitoisuuksien määritykset, etenkin fysikaaliset ja biologiset, ravinteita (fosfori, typpi) koskevat määritykset sekä kuormitusarvot (biologinen hapenkulutus), toisaalta havaintopaikkoja ja -kertoja koskevat käytännöt. Vesiensuojelullisesti lienee jo nyt tarpeellista kehittää järjestelmiä, joissa yksityiskohtaiset ehdot ovat mukautettavissa kokonaisvaltaiseen vesistötarkkailuun.

Tarkkailu jakautuu kuormitustekijän (jäteveden) ja vesien tarkkailuun. Kummankaan sisältöä ei ole normitettu, joskin edellisen osalta on VA 71.1 § 11 kohdassa määräys sen huomioon ottamisesta hakemuksen suunnitelmassa.[121] Tuotantokin voi olla tarkkailutoimenpiteiden kohteena, jos tuotantoluvuilla on lupamääräyksen luonne. Kaikkia kt:een määrättyjä asioita koskee lisäksi VA 73.2 § 4 kohta, jonka mukaan toimitusmiesten lausuntoon tulee sisältyä lupaehtoesitys siitä, millaisia tarkkailulaitteita on rakennettava sekä mitä havaintoja, tutkimuksia ja muita toimenpiteitä on suoritettava. Tarkkailun järjestämistä koskevien ehtojen muotoutuminen riippuu siten edellisen säännöksen mukaan tarpeellisuusnäkökohdan ja jälkimmäisen mukaan lähinnä lupaehtojen tarkoituksenmukaisuusvaatimusten perusteella. Kumpikaan lähtökohta ei velvoita VO:ta eikä toimitusmiehiä noudattamaan määrätynlaista käytäntöä vesistöllisesti samankaltaisissa tapauksissa tai yhdenvertaisuusnäkökohtien mukaan. Jälkimmäinen eli VA 73.2 § 4 kohta näyttää kylläkin velvoittavan toimitusmiehet yksilöimään velvoitteen sisällön, vaikka käytännössä se usein jää myöhemmin yksilöitäväksi **(tarkkailuvelvoite).** Lupavelvoitteiden kytkeytyminen pilaamisluvan vaikutuksiin merkitsee, ettei tarkkailu saa koskea yrityksestä riippumattomia seikkoja, esimerkiksi perustutkimuksen järjestämistä.[122]

Jos tarkkailun järjestämistä pidetään valvonnan osana, tarkkailuvelvoite on normatiivisesti rinnastettavissa niihin lupapäätöksen määräyk-

---

120 Näistä mainittakoon Ruotsin »Riktlinjer för recipientundersökningar» sekä OECD:n v. 1971 laatima ohjelma; näistä tarkemmin *Kekkonen—Vihervuori* s. 327.

121 Hakemukseen on tarpeen mukaan otettava »ehdotus siitä, miten veden laadun tarkkailu vesistössä järjestetään».

122 *Penttonen* s. 7. Lupaehtojen tarkoituksenmukaisuuden määrää tältä osin jätevesiä koskevan tarkkailun tiheyteen ja laajuuteen nähden luvasta johtuva selvittämisen tarve, vrt. myös *Eronen* Katselmustoimitus s. 80 ss. VH:n toimesta laadittujen tarkkailuohjelmien käyttötavasta ks. *Kekkonen—Vihervuori* s. 326.

siin, joita voidaan antaa yleisen järjestyksen vuoksi. Kysymys ei silloin ole 10: 24.2:n nojalla annettavista lupaehdoista. Tällöin olisi luonnollista jättää tarkkailuvelvoitteen yksilöiminen valvontaviranomaisen tehtäväksi ja määrätä lupapäätöksessä vain tarpeellisista järjestelyistä. Toisaalta tarkkailun tuloksiin saattaa kytkeytyä toissijaisia lupamääräyksiä, jolloin on perusteltua lupapäätöksessä yksilöidä, miten kyseinen tulos voidaan saada ja tarkistaa.

Vaikka Suomen käytännössä tarkkailuvelvoitteen määrääminen delegoidaan VH:lle, on katsottava oltavan sillä kannalla, että VO ratkaisee tarkkailuvelvoitteen tarpeellisuuden ja viime kädessä sen sisällönkin. Mainittakoon, että Ruotsissa tarkkailusta päättäminen on uskottu valvontaviranomaiselle.[123]

Kun velvoitetarkkailun päämääränä on hankkia tietoa vesistöstä ja siten myös pohjustaa toiminnan jatkamismahdollisuuksia,[124] lupaehtoa on pidettävä sekä likaajaa että valvontaviranomaista sitovana niin, että määrityksen avulla saavutetaan juuri asetettu tavoite. Se taas, että tavoitteeseen yleensä saatetaan päästä, johtuu lupa-asian käsittelyn yhteydessä suoritettavasta, usein laajasta vesistö- ja yrityskohtaisesta tutkimustoiminnasta. Lupaehdon muotoilu mahdollistaa myös sen, että myöhempiäkin tutkimustuloksia ja uusia käsittelymenetelmiä saatetaan käyttää hyväksi ilman, että asia olisi aina uudestaan hakemuksesta pantava vireille VO:ssa. Tutkimisvelvoite sisältää yleensä määräyksen (määräaikaisen) luvan voimassaoloaikana pyrkiä tiettyyn tavoitteeseen, kuten kiinteiden jätteiden päästämisen lopettamiseen tai tietyn aineen vesistöön pääsyn estämiseen. **Tarkkailuvelvoite** perustuu lupaehtoon ja sitä täydentävästi erityiseen jäteveden käsittely- ja johtamissuunnitelmaan, joka myös sisältää määräykset laitevelvollisuuden täyttämisestä

---

123 Ks. S-MiL 43 § (SFS 1973:927), etenkin 43.2 §: »Tillsynsmyndighet får förelägga den som utövar verksamhet som kan befaras vara miljöfarlig att utföra för tillsynens fullgörande behövliga undersökningar av verksamheten och dess verkningar. Tillsynsmyndigheten kan i stället, om det finnes lämpligare, föreskriva att sådan undersökning skall utföras av annan än den som utövar verksamheten och utse någon att göra undersökningar.» Vrt. sisällölliseltä kannalta DK-MBL 52 §, jonka mukaan ympäristöviranomainen voi käyttää valvontakeinoja tarkkailutietojen hankkimiseksi ja tutkimusten suorittamiseksi. Järjestelmän erilaisuudesta johtuen Tanskan ja muiden Manner-Euroopan maiden osalta ei synny delegointiongelmaa.

124 *Kekkonen—Vihervuori* s. 326.

ennen johtamisen aloittamista.[125] Kun otetaan huomioon, ettei yleisellä valvontaviranomaisella ole VL:n yleiskieltojen toteuttamiseen nähden päätösvaltaa, on tuskin luultavaa, että VH olisi pelkästään valvontaoikeutensa perusteella kelpoinen asettamaan luvansaajalle tarkkailua koskevia velvoitteita (vrt. myös 2: 14, joka koskee vain lupaviranomaista). Tästä johtuen tarkkailuvelvoitteen asettaminen on VO:n ratkaistava, jolloin myös on todettava sen tarpeellisuus vahinkoja vähentävänä toimenpiteenä. Vaikka ylimitoitusta tuleekin välttää lupavelvoitteita määrättäessä, tarkkailun on oltava kulloinkin niin monipuolista, että aiheutuvat vesistölliset seuraukset voidaan riittävästi todeta. Ilmeisesti olisi myös erikseen mainittava, onko tarkkailua suoritettava muultakin kuin VH:lle kuuluvilta osin.[125a] KHO onkin nimenomaan katsonut, että luvansaaja voidaan 10: 24.2:n nojalla velvoittaa seuraamaan kalanhoitotoimenpiteiden tuloksia ja jätevesien kalataloudellisia vaikutuksia ja myös sen perusteella laatimaan suunnitelman kalakannan hoitoon liittyviä toimenpiteitä varten: **KHO 11. 6. 1974 t. 2548.** Puutavaran uittamista koskevissa tapauksissa VO on myös erikseen määrännyt kalataloudellisen tarkkailun järjestämistä, mikä on voinut tapahtua avointakin velvoitetyyppiä käyttäen: **KHO 26. 9. 1974 t. 3605** ja **KHO 1974 A II 110.**

Mitä tulee edellä viitattuun lupaehdon sitovuusvaikutukseen, on sen todellisesta merkityksestä esitetty käytännössä eri tulkintoja, mikä myös on johtanut erilaisiin menettelytapoihin. Kysymys on siitä, missä määrin valvontaviranomaisilla on mahdollisuus toteuttaa tarkkailuohjelman syntymistä. On myös kutsuttu **avoimiksi** niitä tarkkailuvelvoitteita, joissa lupaehdon konkretisointi on delegoitu, erotukseksi **sidotuista,** joissa itse lupapäätös sisältää tarkan ohjelman.[126] Kysymys ei ole vain määrityksestä, vaan ilmeisesti myös siitä, miten laaja toimintavaltuus valvontaviranomaiselle on delegoitu tai voidaan delegoida. Kun lähtökohtana voidaan pitää lupaviranomaisen velvollisuutta yksilöimiskelpoisten lupaehtojen antamiseen — de lege lata ei ole ajateltavissa ratkaisuvallan

125 Siltä osin kuin kyseinen lupaehto palvelee vain valvonnan tarpeita, saatetaan katsoa, että tarkkailuvelvoitetta ei olisi pidettävä 10: 24.2:ssa tarkoitettuna toimenpiteenä. Seikalla saattaa olla merkitystä haluttaessa muuttaa tarkkailuvelvoitetta. Lupavelvoitteen oikeusvaikutukset on sidotulla tarkkailuvelvoitteella nähtävästi aina muotonsa vuoksi.

125a Kalataloustarkkailu; sen perusteista ks. esim. *Takatalo* Suomen Kunnat 5/1974 s. 338 ss.

126 Vrt. *Vihervuori* Tutkielma s. 13 ss.

delegointia esimerkiksi lausekkeella: »NN saa luvan johtaa jätevettä Y:n laitoksesta toimien siten kuin VH tarkemmin määrää» — on voimassa enintään rajoitettu delegointimahdollisuus. On käytännön kannalta välttämätöntä, että VO saa aikaan päätöksen, jota eivät viivytä tarkkailuohjelman yksityiskohtien selvittäminen. Kysymys näyttää olevan pyrkimyksestä prosessuaalisen puolen nopeuttamiseen, sillä ohjelmanteko tapahtuisi lupamenettelynkin aikana todennäköisesti samoin kuin sen päätyttyäkin. On epäselvää, missä määrin tapahtuu ratkaisuvallan eli sellaisen vallan delegointia, jonka avulla rajoitettaisiin lupaviranomaisen omaa toimintaa. Se voisi olla seurauksena nähtävästi vain silloin, kun ohjelmaa ei enää saateta lupaviranomaisen tutkittavaksi tai silloin, kun tarkkailun määrää sama viranomainen, joka myös valvoo tarkkailun toteuttamista. Tuntuu kuitenkin siltä, että lupaehdon tulkinnasta ei ole syntynyt käytännössä erimielisyyksiä viranomaisen (yleensä vesipiirin vesitoimiston) ja likaajan kesken. On myös ajateltavissa, että syyt ehdon tulkintaa koskevien kiistojen puuttumiseen vesioikeuskäytännössä ovat toisaalla. Muodollisessa suhteessa ei ole estettä sille, että delegoidaan tarkkailun järjestäminen, vaan päinvastoin tätä edellyttää jo oikeus- ja hallintoviranomaisten työnjako. Sisällöllisessä suhteessa on kuitenkin syytä selvittää, onko laista johdettavissa ohjeita sille, miten tarkasti tarkkailuvelvoite tulee itse lupapäätöksessä määrittää. Oikeuskäytäntö ei voi tässä suhteessa toimia suunnannäyttäjänä, sillä kysymys lupaviranomaisen yksilöimisvelvollisuuden rajoista ei tiettävästi ole ollut oikeuskäsittelyn aiheena. Siltä osin kuin tarkkailuehdoista riippuu 10: 24:stä johtuvien velvollisuuksien ja oikeuksien sisältö, lienee VO:n toimesta tapahtuvaa yksilöintiä pidettävä sääntönä.

Sidottu tarkkailuvelvoite on kyseessä silloin, kun VO lupapäätöksessään määrää tarkkailun toimittamistavan, ilman että sitä voitaisiin luvansaajan tai valvontaviranomaisen toimesta muuttaa. Vastaavasti avoin tarkkailuvelvoite on kyseessä silloin, kun lupaehdossa pelkästään on osoitettu se järjestys, jossa tarkkailu on suoritettava. Avoimelle tarkkailuvelvoitteelle on tunnusomaista, että yksilöintivaltuus delegoidaan valvontaviranomaiselle joko niin, että se määrää tarkkailuohjelman päätavoitteet tai niin, että luvansaajan määräajassa tulee jättää sille tarkkailuohjelma hyväksyttäväksi. Varsinkin aikaisemmin oli tämän vuoksi vallalla käytäntö, jonka mukaan avoimen tarkkailuvelvoitteen yksilöiminen päättyi valvontaviranomaisen asiassa antamaan ratkaisuun. Nykyisinkin näin voi olla laita, mutta tällöin on edellytettävä VO:n

määränneen, että luvansaajan on tyydyttävä valvontaviranomaisen vaatimuksiin.[127] Muissa tapauksissa erimielisyyksien sattuessa avointa tarkkailuehtoa koskeva asia voidaan määrätä ratkaistavaksi eri tavoin. Eräs tällainen keino on asian saattaminen VO:n tutkittavaksi sen suhteen, onko valvontaviranomaisen vaatimus lupaehdon kannalta tarkoituksenmukainen. Milloin menettelytavasta ei itse lupapäätöksessä ole mainintaa, voi teoreettisesti tulla kysymykseen myös riita-asian vireillepano jommankumman osapuolen kanteesta (14: 7.3).[128] Vihdoin on ajateltavissa myös lupaehdon muuttamista tarkoittavan hakemuksen vireillesaattaminen, jolloin kuitenkin lain edellytysten tulee olla olemassa niin luvanhaltijan (lähinnä 16: 32) kuin valvontaviranomaisenkin (etenkin 10: 25, ehkä myös 21: 3.1) osalta. Lupamääräyksen perusteella voi kuitenkin sellainen, jonka etu on riippuvainen tarkkailun suorittamisesta, saattaa kysymyksen tarkkailuohjelman sisällöstä hakemuksella VO:n ratkaistavaksi **(KHO 1972 A II 119** [129]**).** Tällaista oikeutta ei voi olla olemassa pelkästään lain nojalla, elleivät luvan muuttamisedellytykset samalla ole olemassa.

Avoin ja delegointilausekkein varustettu tarkkailuehto on tulkinnallisesti selvä, kun mahdollisen erimielisyyden selvittämistapa on osoitettu. Lukuisista päätöksistä voidaan mainita esimerkkinä **KHO 29. 4. 1971**

---

127 Hyväksyminen voidaan kalatalouden osalta delegoida muulle kuin yleiselle valvontaviranomaiselle. **ISVO 28. 4. 1973, n:o 40 (KHO 24. 1. 1974 t. 339:** ei lausuntoa): luvansaaja velvoitettiin neljän kuukauden kuluessa tekemään tarkkailuehdotus kalaston osalta maa- ja metsätalousministeriön kalastus- ja metsästysosaston ja muulta osin vesipiirin vesitoimiston tarkastettavaksi.

128 *Vihervuori* katsoo, että tarkkailun sisältöön tyytymätön luvansaaja voisi hakemuksesta saattaa asian VO:n tutkittavaksi, mt. s. 16. Tuntuisi ehkä puolustettavalta sellainenkin tulkinta, ettei luvansaajalle voitaisi asettaa velvoitetta hakemusmenettelyn vireillesaattamiseen, vaan että lupaviranomainen olisi riidan sattuessa velvollinen ilmoituksesta tutkimaan tarkkailuvelvoitetta koskevan erimielisyyden. Lupaehtoa ei kuitenkaan saataisi muuttaa, koska asia silloin on pantava vireille hakemuksella.

129 »Myös vesihallitus ja se, jonka etu on puheena olevasta tarkkailusta riippuvainen, voi saattaa kysymyksen ohjelman vahvistamisesta tai muuttamisesta taikka erityisten tarkkailutoimenpiteitten suorittamisesta hakemuksella vesioikeuden ratkaistavaksi.»

Se, että sidottu tarkkailuvelvoite on VL 18: 11:n rajoitusten alainen, ilmenee selvästi ratkaisusta **KHO 11. 6. 1974 t. 2548.** Hakija oli vaatinut VO:n päätöksessä yksilöidyn tarkkailuvelvoitteen muuttamista, mutta valitus hylättiin mainitun lainkohdan nojalla eli siis prosessuaalisella perusteella.

t. 1866 (Neste Oy): Tarkkailuohjelman esittäminen VH:lle määrättiin hakijan tehtäväksi kolmen kuukauden kuluessa lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Mikäli hakija ei tyytyisi muutoksiin, joita VH tuolloin vaatisi tehtäväksi, se voisi eri hakemuksella saattaa asian VO:n ratkaistavaksi. Sama koski nimenomaisesti tarkkailuohjelman myöhempiä muutoksia. Myös valvontaviranomainen ja muu asianosainen voisi halutessaan saattaa tarkkailuohjelman muutoksen VO:n ratkaistavaksi. Samoin myös esimerkiksi **KHO 6. 9. 1973 t. 3405, 28. 3. 1974 t. 1394** ja **KHO 13. 11. 1975 t. 4419.**

Sidotun ja avoimen velvoitteen kesken vallitsee ainakin näennäinen ristiriita delegoinnin kannalta. Avoin velvoite on valvontaviranomaisen määrättävissä ja sillä voi olla välillistä vaikutusta luvan muuhun sisältöön. Velvoite ei lupamenettelyn missään vaiheessa eikä aina edes ennen luvan lainvoimaiseksi tulemista joudu sisällöllisesti harkittavaksi. Jos taas velvoite on sidottu, sen johdosta voidaan tehdä muistutus ja valitus. Jos VO:n lupapäätöksestä valitetaan eikä muistutusta ole tehty, KHO ei yleensä puutu velvoitteen sisältöön. Näin ollen riippuu useimmiten kt:sta ja suunnitelmasta, käytetäänkö sidottua vai avointa velvoitetyyppiä. De lege lata sidottu velvoite delegoinnin estävänä on johdonmukainen vaihtoehto verrattuna pilaamiskiellon toteuttamiseen yleensä (lupavelvoitteen funktio), minkä vuoksi avointa velvoitetta tulisi käyttää vain täysin teknisluontoisissa määrityksissä tai oikeudellisesti samanveroisten vaihtoehtojen ollessa käytettävissä (esimerkiksi näytteidenottopaikat ja -ajat). Käytännössä sanottua eroa ei liene otettu huomioon.

Tarkkailuvelvoite ei palvele yksinomaan informoinnin tarvetta. Tarkkailun tulokset saattavat myös perustaa mahdollisuuden kiristää lupaehdoista johtuvaa puhdistusvelvoitetta ja muodostua korvausselvityksen perustaksi. Edellisessä tapauksessa tehostamisvelvollisuus voi riippua tiettyjen raja-arvojen ylittämisestä. On kuitenkin myös ratkaisuja, joissa arvoja ei ole määrätty, vaan valvontaviranomaiselle on delegoitu oikeus vaatia puhdistustoimenpiteiden tehostamista tarkkailuuloksista riippuen.[129a] Eräässä tapauksessa KHO on katsonut, että tarkkailuehto voisi johtaa luvan muuttamiseen VO:lle tehtävällä hakemuksella:

KHO 26. 10. 1972 t. 4182: LSVO oli myöntänyt 18. 5. 1972 H:n knh:lle luvan johtaa jätevesiä K:n vesistöön. MMM valitti päätöksen

[129a] Mikäli tarkkailuvelvoite halutaan rinnastaa toimenpide- ja laitevelvoitteisiin, mikä 2: 14:ssä edellytetyn velvoitteen osalta nähtävästi on mahdollista, menettelyä voidaan puoltaa siltä osin kuin sivullisten oikeusturva on velvoitteen tuloksista riippuvainen, ks. myös *KM 1958: 97* s. 22.

(n:o 51) eräästä velvoitteesta. KHO ei katsonut olevan aihetta muuttaa päätöstä sen vuoksi, että mikäli luvan edellyttämän tarkkailun perusteella tai muuten vastaisuudessa havaittaisiin aiheuttavan vahinkoa tai muuta haittaa, ministeriö voisi **VL 10: 24.2:n nojalla** saattaa lupaehtojen muuttamisen tältä osin erikseen VO:n käsiteltäväksi.

Viittausta 10: 24.2:n säännökseen ei voida pitää täysin selvänä. Lainkohdassahan ei ole mainittu mahdollisuutta lupaehtojen muuttamiseen, vaan tämän tulee ilmetä joko itse lupaehdosta tai perustua muuhun lainsäädäntöön (etenkin 10: 25). Muistutuksessa ja myöhemmin valituksessa oli esitetty, että luvansaaja olisi velvoitettu suorittamaan kalatalousviranomaisten vaatimia tutkimuksia ja selvityksiä, selvityttämään vahingot ja toteuttamaan kalaston hoitosuunnitelma. VO:n päätöksen tarkkailuehto muodostui kuitenkin tavanomaiseksi.[130] Ainoa mahdollinen, tosin kyseenalainen lupaehdon tulkinta on se, että avoimen tarkkailuvelvoitteen perusteella vahvistettaisiin sopivat arvot, jotka ylitettäessä valvontaviranomainen voisi saattaa asian VO:n tutkittavaksi. Kun tarkkailuohjelman laatiminen tai muuttaminen ei sinänsä vaikuta lupamääräysten voimassaoloon, tarkkailun merkitys niiden kannalta ilmennee siinä, että luvansaajan mahdolliset laiminlyönnit tai virhearvioinnit voidaan todeta. Tarkkailun valvonnallinen päämäärä huomioonottaen KHO:n mainittu ratkaisu näyttää vaikuttavan lupamääräyksiä ehdollistavasti. Nähtävästi voidaan lupapäätöksessä määrätä, että esimerkiksi päästöä on pienennettävä, jos asetetut raja-arvot ylitetään. Tämäntyyppisestä lupamääräyksen muuttamisehdosta lienee KHO:n ratkaisussa ollut kysymys:[131] lupapäätöksen dynaamisuus, joka voi ilmetä koeluvissa.

---

130 »Hakijan tulee Helsingin vesipiirin vesitoimiston hyväksymällä tavalla tarkkailla jäteveden laatua ja määrää sekä sen vaikutusta vesistöön ja kalastoon sekä ottaa tällöin huomioon mahdollisuus käyttää Euttulammen lasku-uoman vettä kasteluun.

Tarkkailun tulokset on toimitettava mainitulle vesitoimistolle sekä Hauhon kunnan vesilautakunnalle ja terveydenhoitolautakunnalle. Vesitoimistolle on myös toimitettava tarpeettomitta viivytyksittä edellä tarkoitetun tarkkailun ohjelma.»

131 **KHO 30. 11. 1972 t. 4725,** jossa ei muutettu VO:n päätöksen (ISVO 26. 11. 1971 n:o 95) ehtoa: »mikäli tarkkailu tai valvonnan tulokset antavat siihen aiheen, on luvan saajan Keski-Suomen vesipiirin vesitoimiston kehotuksesta ryhdyttävä puhdistamon laajentamistoimenpiteisiin ja muihin asianmukaisiin toimenpiteisiin puhdistamon puhdistustehon parantamiseksi.»

Nykyään voidaan pitää säännönmukaisena menettelytapana, että VO:n päätöksissä on delegointilauseke ja yleensä myös siihen liittyen erimielisyyden ratkaisemista koskeva ohje. VO on ilmankin eri ohjetta ottanut käsiteltäväkseen tarkkailuvelvoitetta koskevan erimielisyyden, esim. **ISVO 7. 2. 1975 n:o 8 ja 9.** Luvansaajat olivat mm. väittäneet VH:n hakemuksesta vireille tulleessa asiassa, että VH:n vaatima tarkkailuohjelma olisi merkinnyt poikkeamista muista lupaehdoista, koska vaatimus koski BHK-kuorman selvittämistapaa, mistä tarkkailuehdossa ei ollut mainintaa. Vaikka 13. 11. 1972 annetun luvan (n:o 87 ja 89) tarkkailuehdossa ei ollut lausuttu, miten delegoinnista johtuva erimielisyys olisi ratkaistava, VO vahvisti otsikkoasioissa noudatettavaksi vesipiirin vesitoimiston hyväksymän tarkkailuohjelman. Perusteluna oli se, että toisen lupamääräyksen toteuttaminen edellytti sellaista ohjelmaa.

Tapauksittain voi olla tarkoituksenmukaista järjestää vesistötarkkailu yhteistoiminnassa muiden likaajien kanssa.[132] Tämä ei edellytä hakemusten yhteiskäsittelyä, sillä tarkkailu on järjetettävissä kulloinkin niin, että sen valvonta on mahdollisimman joustava. Usean luvansaajan yhteistarkkailusta johtuvien kustannusten jakautumisperuste voidaan myös ilmaista lupapäätöksessä, vaikkei kyse olekaan VL:iin perustuvasta velvoitteesta: esimerkiksi **PSVO 18. 12. 1972 n:o 101.** Siinä määrättiin kustannusten jaon osalta noudatettavaksi suunnilleen samoja perusteita kuin korvausten osalta. Saattaa olla, että näin saavutetaan oikeudenmukainen tulos, mutta tarkkailuvelvoitteen sisällöstä jää riippumaan, mistä hankkeesta johtuu eniten tarkkailukustannuksia. Jos korvausvastuu määräytyy kuormitussuhteiden mukaisesti ja tarkoitettujen yritysten jätevesistä johtuvat haitat ovat laadultaan pääasiassa samankaltaisia tai muuten vertailukelpoisia, kustannusten jakautuminen sanotulla tavalla vastannee todellisia yrityskohtaisia menoja.

On kuitenkin ilmeistä, ettei kustannusten jakoa koskeva VO:n lausuma ole verrattavissa lupaehtoihin, jotka johtuvat 10: 24:stä, vaan että se useimmiten on luvansaajien toivomuksesta määrätty vastuulauseke, jonka tarkoituksena yksinomaan on helpottaa yritysten yhteisten tehtävien rahoittamista. Näin ollen yritysten sanotusta lausumasta poikkeava sopimus on mahdollinen ilman, että sen muuttamista varten olisi

---

132 Yhteistarkkailun käytännöllisestä järjestämisestä ks. *Vihervuori* YT 1974 s. 199 ss. ja *Jokinen* s. 285.

tehtävä VO:lle hakemus. Lienee myös paikallaan katsoa, ettei VO nykyisen lain mukaan ole toimivaltainenkaan käsittelemään tarkkailukustannusten jakautumista koskevaa riitaa erillisenä asiana, koska kyseessä ei ole vesiasia (VL 14: 1). Kun vastuu tarkkailukustannuksista ei siten suoranaisesti ole riippuvainen luvassa määrätyistä toimenpiteistä ja korvauksista, jakautumisperusteen määrääminen jo lupapäätöksessä on sikälikin tarkoituksenmukaisuuskysymys, että todellisuudessa kustannukset saattavat myöhemmin jakautua toisin. Mainitun lausuman tavoitteena onkin lähinnä estää todellisten kustannusten selvittämistä tarkoittavien riitojen syntyminen, kun puolin ja toisin sovitaan tietystä menettelytavasta siitäkin huolimatta, että on olemassa tappionvaara. Menettelytapa soveltuu myös vain VO:n järjestäessä yhteistarkkailun. Ennakkoilmoitusvelvollistenkin osalta voitaneen pitää pääsääntönä sopimuksenvaraista tarkkailukustannusten jakoa.

Kysymys tarkkailuvelvoitteen delegoinnin laajuudesta on jossain määrin avoin. Jos lähdetään siitä, että VO lupamääräyksin osoittaa, missä tapauksissa tarkkailuvelvollisuus on asetettava ja siitä, että velvoitteen tulee olla mielekkäässä suhteessa pilaamislupaan, valvontaviranomainen ei pääse näitä seikkoja ratkaisemaan. Niinpä on katsottava, että VO:n tulee määrätä, missä tapauksissa on tarkkailtava myös jätevesien vaikutusta kalakantaan ja kalastukseen. Delegoitaessa on tarkkailtavat vaikutukset yksilöity (esim. **KHO 6. 5. 1976 t. 1837).** Tällainen määräys on **KHO:n** ratkaisussa **28. 3. 1974 t. 1394,** missä tarkkailuohjelmasta päättäminen delegoitiin MMM:lle. Sen ohella valvontaviranomainen suorittaa myös ennakkoilmoitusvelvollisten hankkeiden tarkkailua ilman VO:n määräystä. Ratkaisematta on kuitenkin se, voidaanko ilman eri velvoitetta vaatia luvansaajaa alistumaa tarkkailuun pelkästään valvonnallisista tai muista luvan toteuttamiseksi tarpeellisista syistä. Vaikka puoltavia syitä on ja lupajärjestelmäkin sellaista saattaisi edellyttää, ei ole riittäviä perusteita sille, miten laajaa tarkkailua kulloinkin voidaan vaatia. Mutta kuin toiselta puolen otetaan huomioon, että useimpiin jätevesipäätöksiin nykyään sisältyy vain avoin tarkkailuvelvoite, on käytännössä päästy siihen, että valvontaviranomainen harkitsee lupaehdoista johtuvan tarkkailun tarpeen. Tällöinkin voitaisiin saattaa ohjelman sisältö VO:n tutkittavaksi. Tätä kirjoitettaessa on selvitettävänä, tulisiko tarkkailua koskeva säännös ottaa 10: 24:een. De lege ferenda ei näytä olevan estettä delegoida tarkkailusta päättämistä vesipiireille ilmankin eri lupamääräystä edellyttäen, että laissa yksilöidään tarkkailuvelvollisuuden rajat.

6. Vesiensuojelumaksusta

6.1. Vesiensuojelumaksun määräämisen perusteena olevasta edusta, kun luvansaaja vapautuu suorittamasta toimenpiteitä

Vesiensuojelumaksun perusteena oleva etu määräytyy eri perustein määräämistilanteesta riippuen.

Vesiensuojelumaksu voidaan määrittää laite- tai toimenpidevelvoitteen (10: 24.2) eräänlaiseksi sijaisvelvoitteeksi sen vuoksi, että maksu tulee suoritettavaksi ensimmäisessä soveltamistilanteessa silloin, kun luvansaaja vapautuu suorittamasta 10: 24.2:ssa tarkoitettuja toimenpiteitä (10: 27.1). Vesiensuojelumaksu voidaan 10: 27:n mukaan määrätä myönnettäessä poikkeuslupa pilaamiskiellosta 10: 24:n nojalla ja muulloinkin. Edellytyksenä on, »että luvan saaja osaksi tai kokonaan vapautuu suorittamasta toimenpiteitä vesistön pilaantumisen ehkäisemiseksi».

Maksu on määrättävä enintään kahdeksi prosentiksi »sen edun vuotuisesta arvosta, jonka saamiseen maksuvelvollisuus perustuu» (10: 27.1). Ei ole selvää, tuleeko edun arvo määrätä brutto- vai nettomääräisenä, vaikka kustannussäästö onkin edellytyksenä maksun määräämiselle. On kuitenkin katsottu, että maksua määrättäessä ei oteta huomioon yrityksen toteuttamisesta saatavaa kokonaisetua,[133] vaan luvan johdosta todellisuudessa koituvaa huomattavaa taloudellista etua.[134]

Toimenpiteistä vapautumisen tarkoittama etu on arvioitavissa niin, että lähtökohtana tarkastellaan luvansaajalle 10: 24.2:n mukaan asetettavissa ollutta velvoitetasoa. Se riippuu yhdeltä puolen vesialueen suojeluntarpeesta, toiselta puolen teknisistä keinoista ja niiden kohtuullisuudesta. Ratkaisevana on kuitenkin pilaantumisraja, koska eduksi katsotaan 10: 27.1:n mukaan pilaantumisen ehkäisemistä tarkoittavasta tasosta luopuminen. Vaikka siis velvoitteen ei tarvitsekaan aikaansaada pilaantumattomuutta, vesiensuojelumaksu määrättäisiin kuitenkin tuota tavoitetta vastaten. On luonnollista, että eri tekijöiden yhteisvaikutuksena muotoutuvaa vesien laatutasoa ja tästä tasosta luopumisen merkitsemää taloudellista etua ei voida ratkaista muuten kuin tapaus tapaukselta. Lain sanamuodosta ilmenee kuitenkin, että maksuvelvollisuuden perusteena voidaan pitää vain tason alentamisesta saatavaa taloudellista hyö-

133 *Eronen* Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 135.

134 *KM 1958: 97 s.* 55.

työ. Kyseisessä vesiensuojelumaksun määräämistilanteessa ei nimittäin vesistön kuormittaminen yksin perusta maksuvelvollisuutta eikä etuna voida pitää sitä hyötyä, joka koituu luvan siltä osalta, jota vapautus ei koske.

Käytännössä toimenpiteistä vapautuminen syntyy siten, että luovutaan puhdistamon tekemisestä tai sen tehon asteesta tahi siten, että sallitaan keskimääräistä suurempia kuormitusarvoja. Edun rajoittuessa tällaiseen seikkaan sen taloudellinen arvo on varsin yksinkertaisesti laskettavissa, kun tunnetaan ne ajanmukaisia vaatimuksia vastaavat laitteet ja keinot, joilla pilaantumisen estämiseen olisi päästy. Sen sijaan tavoitteen tason määritys ja hinnoitus on vaikeasti suoritettavissa.[135]

Kun vesiensuojelumaksun perustana oleva etu riippuu tavoitetasosta verrattuna todelliseen puhdistukseen, edun määrää arvioitaessa on otettava huomioon toisaalta tavoitetason määräämistapa, toisaalta ne tekijät, joilla pilaantumisseurauksia mitataan. Lähtökohtana edellisessä suhteessa on se, mitä teknisesti mahdollisia keinoja käyttäen pilaantuminen sillä hetkellä parhaiten on estettävissä.[136] Ennen on lähdetty biologisen puhdistuksen kustannuksista, jotka puolestaan viime vuosikymmenen lopulla määräytyivät vesimäärän ja vuorokautisen biologisen hapenkulutuksen (BHK_5/vrk) perusteella. Tämän käytännön tilalle on omaksuttu yleispätevämpi ns. Ettalan kaava, jossa pyritään ottamaan huomioon muutkin kuormituksen aiheuttamat tekijät, vesistön laatu, ravinnemäärä, esimerkiksi fosforipitoisuus.[132] Kaavan etuna on, että sitä voidaan tasapuolisesti soveltaa tiettyihin jätevesityyppeihin, kuten asumajäteve-

---

135 *Ettala* InsKo 12—68 s. 3. Ei ole oudoksuttavaa, että toimitusmiesten esittämissä ja valvontaviranomaisten vaatimissa arvoissa, jotka molemmat perustuvat »tarkkoihin» laskelmiin, ei voida välttyä suurilta eroilta. Esim. **KHO 1969 A II 155:** toimitusmiehet esittivät maksua yhteensä 30.000 mk/v, MtH vaati 266.200 mk/v, VO ja KHO pysyttivät 30.000 mk/v.

136 *Ettala* mt. s. 2.

137 *Ettala* mt. s. 3 ss. Milloin lupa ei edellytä biologista puhdistusta, vesiensuojelumaksu koostuu po. kaavan mukaan seuraavista tekijöistä: yksi prosentti korkea-asteisen biologisen puhdistuksen kustannuksista BHK_5-tonnia kohden;fosforitonni vastaisi neljääkymmentä BHK_5-tonnia; resipientistä (sisävesistö, rannikkomeri, ulkomeri) riippuen maksu olisi täysimääräinen tai pienempi. Kun BHK_5-tonni hinnoitetaan kolmeksi markaksi ja fosforitonni 120 markaksi on Lielahden tehtaiden osalta (toimitusmiesten lausunto 9. 4. 1974) päädytty seuraavaan tulokseen. Kun BHK_5-kuormitus oli 52,2 tn/vrk ja P 45,0 kg/vrk, vesiensuojelumaksu on vuodessa 365 (52,2x3 + 0,045x120) mk/v eli 59 130 mk/v.

siin ja puunjalostusteollisuuden jätevesiin, mutta muiden päästöjen suhteen on turvauduttava lisäksi toisiin tekijöihin. Kaava ei perustu maksun määräämisen perustana olevan edun arviointiin, vaan on kulloinkin tarkistettava, ettei kaavan perusteella saatava maksu ylitä 10: 27.3:ssa tarkoitettua maksimaalista kahden prosentin vesiensuojelumaksua. Käytännössä näin ei voitane osoittaa käyneen.

Vaikka tavoitetasoksi ei vesistöpoliittisesti voida asettaa sataprosenttista puhdistustehoa, vaan pilaantumisen ehkäiseminen eikä toimenpidevelvoitteita määrätä tuon tason mukaan, tällä seikalla ei nähtävästi ole merkitystä vesiensuojelumaksun määräämisen kannalta. Siihen katsomatta, mitä toimenpiteitä 10: 24.2:n nojalla voitaisiin määrätä, luvansaajalle koituvaa etua on se, mikä häneltä jää kustannuksina käyttämättä vesistön tilan säilyttämiseen pilaantumattomana. Etua on myös eräässä mielessä toisten intressien osaksi tuleva haitta, mikä juuri ilmenee riittämättöminä puhdistustoimenpiteinä. Tästä johtuen 10: 27:n kannalta voidaan lähteä varsin korkeasta vesistöllisestä tavoitetasosta eli ottaa huomioon ne kustannukset, jotka tuon tason saavuttamiseksi olisivat tarpeen. Ajatteellisena ylärajana voisi olla esimerkiksi se taso, johon pilaamiskieltoa (1: 19, vrt. 2: 3) loukkaamatta saadaan lupaa tarvitsematta mennä. Tästä puolestaan johtuu, että niitä korvauksia ja sijaissuorituksia, joita mahdollisesti suoritetaan sen vuoksi, että vahinkoa joka tapauksessa aiheutuu, ei voitane ottaa huomioon vahvistettaessa vesiensuojelumaksun määräämisen perusteena olevaa taloudellista etua.[138] Etua on lain kirjaimenkin mukaan toimenpidetason laskemisesta johtuva hyöty. Jos kuitenkin maksu tulee käytettäväksi vahingon torjumiseen, korvattavan vahingon määrä saattaa vähentyä. Tässä suhteessa maksu on rinnastettavissa 10: 24.2:ssa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Laskettaessa bruttokustannuksista vähennettävien todellisten kustannusten määrää on hinnoitettava lupaehdoin vahvistettu toimenpide nettomääräisen edun (erotuksen) selvittämiseksi. Tällainen laskutoimitus taas ei ole mahdollinen silloin, kun pilaantumattomuutta edustavan velvoitetyypin ja todellisen velvoitteen sisältö on paitsi tehon myös laadun kannalta toinen. Niinpä puhdistamoa tekemättä voidaan siirtää purkupaikkaa tai tehostaa laitoksen sisäistä prosessia eli vähentää välittömästi vesistöön

[138] Toisin *Eronen* mt. s. 136.

joutuvien haitta-aineiden määrää.[139] Ei liene lain tarkoituksen mukaista pitää kaikkia tuollaisista velvoitteista johtuvia menoja nettomääräistä taloudellista etua vähentävinä 10: 27.3:ssa tarkoitetussa merkityksessä. Oikeampaa tuntuu olevan se, että kustannuksia, jotka johtuvat sellaisista velvoitteista, joita ei olisi voitu määrätä vapautusta myöntämättä, ei tulisi vähentää määrättäessä vesiensuojelumaksun perustana olevaa taloudellista hyötyä. Ratkaisevaksi muodostuu silloin velvoitteen tarkoitus.[140] Kun esimerkiksi pilaantumista ehkäisevien toimenpiteiden suorittamisesta luovutaan, on luvansaajalle koituvaa taloudellista etua vähentävinä tekijöinä otettava huomioon samaa tarkoitusta varten suoritettavat muut toimenpiteet ja rinnasteisten velvoitteiden, kuten kalanistutuksen kustannukset. Milloin jonkin velvoitteen, esim. jätteiden talteenoton seurauksena luvanhaltijalle aiheutuu tuottoa, lienee hyötykin nettomääräisenä otettavissa lukuun taloudellista etua määrättäessä.

6.2. Muu hyötyminen

Vesiensuojelumaksu voi tulla suoritettavaksi myös niissä tapauksissa, jolloin vapautusta toimenpiteistä ei tapahdu, mutta luvansaaja kuitenkin hyötyy saamastaan luvasta ryhtyä pilaamiskiellon vastaiseen toimintaan (»... taikka saa luvan johdosta käyttökustannusten säästymisenä tai muutoin ilmenevää huomattavaa taloudellista etua.»).[141] Maksu ei näin ollen ole luonteeltaan korvausta lupaan perustuvan oikeuden saamisesta eikä myöskään vahingonkorvausta. Tällöin ei siis ole tarpeen, että luvansaaja vapautuu suorittamasta sellaisia toimenpiteitä, joita tarkoitetaan 10: 24.2:ssa. Eduksi on päinvastoin laskettava se hyöty, mikä luvan saa-

---

139 Vrt. myös *Eronen* ibid.

140 **KHO 21. 11. 1974 t. 4582:** Yhtiön maksettavaksi oli kt:ssa esitetty 9.000,— markkaa jaettavaksi VH:n ja MMM:n kesken. Yhtiö esitti toimitusmiesten lausunnon johdosta tekemässään muistutuksessa, että nettoetua vähentäviksi tekijöiksi katsottaisiin myös teollisuuden aikaansaamiseksi paikkakunnalle tehdyt investoinnit ja lupaan liittyvät vesiensuojeluinvestoinnit. LSVO (17. 12. 1973 n:o 140) ei katsonut olevan aihetta puuttua vesiensuojelumaksun määräämisperusteisiin, mutta koska oli erityisiä syitä rahanarvon muuttumisen vuoksi se virallisperiaatetta soveltaen nosti vesiensuojelumaksun määrän 11 000,— markkaan jaettavaksi puoliksi kullekin viranomaiselle v. 1974, alusta lukien. — KHO: ei muutosta.

141 Ks. *Eronen* mt. s. 134, missä katsotaan, että vesiensuojelumaksulla on edunpalautuksen luonne.

misesta koituu verrattuna siihen, mikä hyöty ilman lupaa olisi. Kun edun kuitenkin tulee ilmetä yrityksen kustannusten säästönä, ei yksinomaan yrityksen voittoa voitane pitää 10: 27.1:ssä tarkoitettuna etuna. Edun laskemisessa käytettävää ohjetta ei laista saada, kun kyse ei ole vesistön pilaantumisen estämisestä aiheutuvien kustannusten säästöstä. Ilmeisesti on kuitenkin verrattava toisiinsa eri vaihtoehtoja, jolloin on osoitettava, että saataessa johtaa jätevesiä tiettyyn vesistöön toiseen vaihtoehtoon verraten syntyy taloudellista säästöä. Tällaisia, lähinnä teoreettisiksi katsottavia tilanteita ovat poikkeuksellisen vähäiset toimenpidekustannukset tai se, että toinen vesistöhanke ratkaisevasti vähentää puhdistustehon tarvetta. Tähän mennessä määrättyjen vesiensuojelumaksujen osalta ei kuitenkaan ole yksilöidysti osoitettavissa, mistä toimenpiteistä hakija mahdollisesti on vapautunut vai onko maksu määrätty pikemmin vain taloudellisen hyötymisen perusteella.[142] Tämän on kuitenkin katsottava johtuvan siitä, että vesiensuojelumaksu on tapauksia erittelemättä määrätty käyttäen menetelmiä, jotka perustuvat kuormitukseen tai puhdistuskustannuksiin eivätkä saatuun taloudelliseen etuun.

6.3. Vesiensuojelumaksun määräämisestä

Laissa ei ole ilmaistu, voidaanko vesiensuojelumaksu määrätä silloinkin, kun kustannusero kokonaan tai osittain aiheutuu hyödystä, joka ei ole yhteydessä pilaantumisen asteeseen. Ajateltakoon toimivaa laitosta, joka hankkii luvan huomattavaa tuotannon laajennusta varten, mutta toiminta tapahtuu ajamukaisten laitteiden vuoksi niin, ettei kuormitus mainittavasti lisäänny. Jos katsotaan, että kyseessä on maksu, joka määräytyy yksinomaan luvan johdosta saadun huomattavan taloudellisen edun mukaisesti, sen perusteena oleva kustannusero määräytyisi selvästi toisin kuin tarkkailtaessa pilaantumisen astetta. Jos omaksutaan tulkinta, että taloudellisen edun lisäksi olisi edellytettävä myös vesiensuojelullisten haittavaikutusten ilmenemistä sillä tavoin, kuin edellä on mainittu, uudessa lupapäätöksessä ei voitaisi määrätä vesiensuojelumaksua,

---

142 **KHO 3. 6. 1971 t. 2453 (PSVO 21. 11. 1969 n:o 63)** Hakija lausui toimitusmiesten lausunnon johdosta VO:lle, ettei se pitänyt perusteltuna 25.000,— markan määräistä vesiensuojelumaksua, kun ei voitu katsoa, että hakija olisi edes osaksi vapautunut toimenpiteistä vesistön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja esitti sanotun maksun poistamista. Maksu pysytettiin.

ellei sitä jo ennen ollut määrätty eikä kuormitus lisäänny. Tämä tulkinta ei voine olla oikea, sikäli kuin kyseessä on VO:n sitominen vesiensuojelumaksun määräämistä koskevassa harkinnassa senkään vuoksi, ettei sitä määrätä viran puolesta. Samaan lopputulokseen päädyttäneen siksi, että 10: 27.1 in fine -osaa (»taikka» -sanasta eteenpäin) voidaan soveltaa siihen katsomatta, liittyykö lupaan pilaantumisesta johtuvien haittojen vähentämistä tarkoittavia lupaehtoja (10: 24.2) vai ei.[143] Näin ollen maksusta vapautumisen perusteeksi ei silloin riitä se, että hakijalle on asetettu päätöksessä asianmukaiset puhdistamis- ja tarkkailuvelvoitteet.

Vesiensuojelumaksu on katsottu voitavan määrätä myös takautuvasti eli silloin, kun hakija on jo ennen luvan saamista harjoittanut pilaantumista aiheuttavaa toimintaa:

> **KHO 6. 9. 1973 t. 3403:** Yhtiö oli johtanut jätevesiä jo ennen, kuin se oli saanut hakemansa luvan. KHO: »Tästä toiminnastaan yhtiön on katsottava saaneen, vaikka otetaankin huomioon yhtiön jätevesikuormaansa vähentävät toimenpiteet, vesilain 10 luvun 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomattavaa taloudellista etua. Näissä oloissa korkein hallinto-oikeus katsoo, että yhtiö on voitu velvoittaa suorittamaan sille myönnetyn edellä mainitun luvan perusteella vesiensuojelumaksua myös nyt kysymyksessä olevilta vuosilta.»

Tulkinta on tuloksiltaan merkittävä. Sen oikeellisuutta voidaan puoltaa varsinkin sillä, että kun luvantarve olisi ollut olemassa jo ennen hakemuksen tekemistä, niin VL:n voimaantulon jälkeiseltä toiminta-

---

143 Ruotsin VL 8: 34:n (L 20. 6. 1941) mukaan voitiin teollisen pilaavan toiminnan harjoittaja velvoittaa suorittamaan kalastusmaksua. Sen määräämisen edellytyksenä oli huomattavan haitan aiheuttaminen kalastukselle. Maksun suuruus oli riippumaton yrityksen saamasta hyödystä vaihdellen 50:stä 10 000:een kruunuun vuodessa. Maksua määrättäessä otettiin huomioon jäteveden määrä ja haitallisuuden laatu sekä se, suoritettiinko toimenpiteitä haittojen vähentämiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa voitiin kustannukset ottaa huomioon maksua vähentävänä tekijänä, mutta selvää riippuvuussuhdetta maksun suuruuden ja haittaa vähentävien suoritusten välillä ei ollut. Maksua ei enää vuoden 1973 alusta ole määrätty. Uuden ympäristölain astuessa voimaan 1. 7. 1969 lakkasi VL 8: 34 olemasta tuossa asussa voimassa. MiL:n esityöt viittaavat kuitenkin siihen, että vastedeskin voitaisiin turvautua samankaltaisiin keinoihin, *Kungl. Prop. 1969: 28* s. 249: se tapahtuisi MiL 19 §:n nojalla: »Lämnar Konungen tillstånd i fall som avses i 6 § andra stycket, kan Konungen meddela särskilda villkor för att tillgodose **allmänna ändamål i bygden.**» 6 § koskee vain erityisistä syistä sallittavaa pilaavaa toimintaa. Tästä edellä s. 197 s.

ajalta on voinut olla velvollisuus vesiensuojelumaksun suorittamiseen. Tosin 10: 27:ssä edellytetään toisessa sovelmistilanteessa maksun määräämistä lupapäätöksen ehtojen perusteella. Kun kuitenkin hakemuksen tekemisen lykkääminen suoranaisesti vaikuttaisi vesiensuojelumaksun määräämismahdollisuuteen, on katsottavissa, että ehdot, jos hakemus olisi ajoissa tehty, olisivat olleet enintään yhtä tiukat. Kun maksun takautuva määrääminen ei johda perusteiden vääristymiseen, jos hakija ehkä on viivyttänyt hakemuksen tekemistä ja kun maksu voidaan määrätä vain hyötymisperusteellakin, saatetaan siis KHO:n ratkaisun perusteella olla sitä mieltä, että maksu on määrättävissä koko siltä ajalta, jona likaaja on saanut tarkoitettua etua, mikäli muut edellytykset ovat olemassa. Ajankohdan määräytyminen riippuu maksun vaatimiseen oikeutetun viranomaisen ilmoituksesta. Takautuva määrääminen ei liene mahdollista, jos likaajalla on ollut aikaisempi lupa eikä siinä yhteydessä ole vaadittu maksua: näin siksi, että uudessa lupamenettelyssä joudutaan erikseen ratkaisemaan 10: 27.1:ssä tarkoitettujen edellytysten olemassaolo. Muulloin vaatimus voidaan esittää luvan myöntämisen jälkeenkin (10: 27.4), jolloin perusteet määräytyvät voimassa olevan tai vielä lainvoimaa vailla olevan lupapäätöksen mukaan.

Menettelylliseltä kannalta vesiensuojelumaksun asema ei poikkea muista lupaehdoista. Kun maksua ei määrätä viran puolesta ja kun sen suuruus enimmäismäärään asti on harkinnanvarainen, siihen nähden ei kuitenkaan voitane täysin soveltaa aineellista virallisperiaatetta. Tässä suhteessa se on rinnastettavissa korvauskysymykseen. Niinpä on katsottava, että maksua koskeva toimitusmiesten lausunnon esitys on pysytettävä, ellei 16: 21.1:stä (in fine) muuta johdu.[144] Tosin oikeuskäytännössä ei maksun määrää muutettaessa yleensä viitata »erityisiin syihin» ilmeisesti sen vuoksi, että maksun määräämisperuste ja laskutapa kuitenkin on virallistarkistusmahdollisuuden alainen. Kajaanin kaupunkia ja maalaiskuntaa koskevassa päätöksessään **11. 6. 1974 t. 2458 KHO** lausui mm.: »... asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan sanottua maksua ei ole määrättävä korkeammaksi kuin mitä toimitusmiehet ovat lausunnossaan esittäneet». Tarkoitetusta selvityksestä käy luonnollisesti se,

144 Ks. esim. **PSVO 31. 1. 1968 n:o 7 (KHO 1969 A II 155):** Toimitusmiesten lausunnosta ei vesiensuojelumaksun suhteen poikettu, kun VO:lle ei esitetty uusia näkökohtia maksun määräytymisperusteista. KHO hylkäsi vaatimukset siltä osin kuin ne uudistettiin valituksessa.

että maksu on määrätty suuremmaksi, kuin mitä se 10: 27.3:n mukaan saa olla. Toisaalta hakijan tätä koskeva väite ei käytännössä menestyne, ellei asiasta ole tehty asianmukaista muistutusta (18: 11.1), koska voidaan katsoa hakijan hyväksyneen esitetyt maksun määräytymisperusteet.[145]

Vesiensuojelumaksu määrätään käytettäväksi ensisijaisesti kalakannan suojeluun, milloin lupapäätös merkitsee sen vahingoittumista,[146] muussa tapauksessa VH:n tutkimustoimintaan (12: 13).[147]

Vaikka käyttötarkoitusten erilaisuus puoltaisi sellaista käsitystä, että kalakannan suojeluun käytettävän maksun osan suhteen olisi kyse vahingontorjuntatoimenpiteestä, on perustellusti katsottavissa, ettei toimenpiteitä voida jättää lupapäätöksessä määräämättä sen vuoksi, että hakija velvoitetaan suorittamaan vesiensuojelumaksua. Maksun harkitseminen perustuu myös siihen, että toimenpidetaso jo on selvillä. Tosin **KHO:n** tunnetusta ratkaisusta **11. 6. 1974 t. 2548** ilmenee, että viranomainen voi luvansaajan puolesta suorittaa toimenpiteitä ja saada kustannuksistaan korvauksen, mutta silloin on kysymys vain siitä, mikä subjekti parhaiten täyttää 10: 24.2:ssa tarkoitetun velvoitteen. Tätä velvoitetta voidaan verrata kalakannan säilyttämiseen käytettävään maksuun, 2: 22.2; se on nimenomaan maksua viranomaisen suorittamasta, vaikkakin hakijalle kuuluvasta tehtävästä. Tältä osin kalakannan säilyttämiseen käytettävällä maksulla ja vesiensuojelumaksulla on selvästi eri funktiot, mikä

---

145 Itsestään selvä on seuraavasta ratkaisusta ilmenevä kanta. **LSVO 19. 10. 1970 n:o 82 (KHO 29. 4. 1971 t. 1866:** ei lausuntoa), jossa toimitusmiehet olivat erheellisesti esittäneet kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun määräämistä. Kun ehdotus perustui VL 16: 24.3:n säännökseen, jonka soveltamisesta ei ollut kysymys ja kun vesiensuojelumaksusta ei ollut lausunnossa selvitystä eikä esitystä, maksu jätettiin VO:ssa erityisten syiden ollessa olemassa määräämättä. Tältä osin ei valitettu.

146 10: 27.2, *HE 64/1959 vp* s. 21.

147 *KM 1972:B 134* s. 14, *Ettala* InsKo 12—68 s. 5. — Vesiensuojelumaksua ei lain mukaan määrätä viran puolesta, vaan VH:n tai sen valtion viranomaisen vaatimuksesta, jolle kalataloutta koskevien asioiden hoitaminen kuuluu (10: 27.4, L 427/1970). Kunnan viranomainen, kalastusyhdistys yms. ei siten voi esittää vaatimusta maksun määräämiseksi. Samoin *Pietilä* VH:n Vesihallinnon toiminta ja säädökset -kurssi s. 5 ja *Vihervuori* VT 2/1976 s. 13. — Siitä, miten vesiensuojelumaksua käytetään kenttätyössä luvansaajan hankkeen vaikutusten selvittämiseen ja tarkkailuohjelmien laatimiseen, on havainnollisena esimerkkinä *Häkkilän* selvitys Porin edustan merialueiden tutkimuksesta.

samalla merkitsee, että jälkimmäinen on luonteeltaan veroa. Esitetystä poikkeava kanta on ratkaisussa **KHO 28. 3. 1974 t. 1395.**

PSVO on viime aikoina määrännyt vesiensuojelumaksua myös myöntäessään luvan ylivuotisen kuorimattoman puutavaran uittamiseen. Kun uiton yhteydessä aiheutuu päästämistoimenpiteistä pilaantumista, menettely onkin perusteltavissa sen pohjalta, mitä edellä on esitetty (s. 170).[147a] Kuitenkin maksun määrääminen tulee 5: 96.2:n nojalla kysymykseen vain uittolupaa tarvittaessa.

7. Korvausvelvollisuudesta johtuvat toimenpide- ja laitevelvoitteet

7.1. Yleistä

Toimenpide- ja laitevelvoitteet voivat olla ennen korvauskysymyksen järjestämistä harkittavia eli 10: 24.2:n mukaisia vahingonvähentämisvelvoitteita tai sellaisia, jotka määrätään rahakorvauksen sijasta (11: 12—13) eli ns. luontois- ja sijaisvelvoitteita.[148] Sitä, onko korvausta lainkaan suoritettava, tarkastellaan toisaalla (IX luku). Tässä yhteydessä selvitetään niitä edellytyksiä, joiden vallitessa vesioikeudellisia luontois- ja sijaisvelvoitteita voidaan määrätä. On huomattava, että sijaisvelvoitteet sisällöltään saattavat muistuttaa vahingontorjuntavelvoitteita, mutta että niitä siis voidaan määrätä vain vahingon ollessa korvattava VL:n mukaan ja vain individuaalisen edunmenetyksen johdosta.

7.2. Luontoisvelvoite (11: 12)

Luontoisvelvoite tulee kysymykseen vain vedensaannin estyessä tai huomattavasti vaikeutuessa vesistön tai pienen veden pilaantumisen

---

147a Pohjois-Karjalan vesien käytön kokonaissuunnitelmassa on osoitettu, että uiton purkupaikkojen käyttö kuormitukseltaan vastaa jopa suurehkon taajaman puhdistamattomien jätevesien aikaansaamaa kuormitusta. Kun Pohjois-Karjalan läänissä on noin 60 pudotus- ja varastointialuetta ja kunkin BHK_7-kuormitus vastaa 300—800 asukkaan puhdistamattomien jätevesien kuormaa, voidaan tästä laskea uiton näillä alueilla aiheuttaman kuormituksen asukasvastineluku. Suunnitelman selvityksen mukaan vähimmäisasukasvastineluku on 6000, *Vesihallituksen tiedotus 102* s. 77.

148 Koska kyseessä ei ole aiheutetusta vahingosta, vaan ns. pakkotoimesta johtuva ennalta estävä lupamääräys, terminologia ei ole täysin sama kuin siviilioikeudessa: tästä *Kivimäki—Ylöstalo* s. 505 ja *Hakulinen* s. 359.

vuoksi.[149] Vahingonkärsijän vaatimuksesta on vedensaantiin kohdistuva vahinko rahakorvauksen sijasta hyvitettävä järjestämällä vedensaanti toimenpitein (11: 12.1).[150] Jos tulee tehtäväksi uusia laitteita ja rakennelmia, niiden kunnossapito kuuluu, ellei VO olosuhteet huomioon ottaen toisin määrää, korvaukseen oikeutetulle. Jos hyvitystoimenpiteestä aiheutuu vahingonkärsijälle vahinkoa suurempaa hyötyä, voidaan hänet eräin edellytyksin velvoittaa osallistumaan tarkoitettujen laitteiden sekä hankinta- että kunnossapitokustannuksiin enintään hyötyä vastaavalla määrällä. Korvauksen arvon vähennys tapahtuu harkinnan perusteella kohtuuden mukaan (11: 12.3, vrt. 11: 5.2).

Säännös koskee sekä pinta- että pohjaveden hyväksikäyttöä talousvedeksi.[151] Talousveteen kuuluu koti-, karja- ja puutarhakäyttöön tarpeellinen vesi (1: 16,18) eikä merkitystä ole sillä, onko hyväksikäyttöä varten tehty ottamo vai ei. Alueen omistajan lisäksi luontoisvelvoitetta voi vaatia muu erityisen oikeuden nojalla vettä ottava.[152] Vesioikeudellisen luvan saanut yritys tulee kysymykseen tietenkin vain, jos sillä on oikeus korvaukseen 11: 3:n säännösten mukaisesti.

Velvoitteen määräämistä tarkoittavaan vaatimukseen tulee suostua lain edellytysten vallitessa. Epääminen tulee kysymykseen vain, jos joko vedensaanti ei huomattavasti vaikeudu tai esty tahi jos kyseessä on muulla kuin mainitulla perusteella tapahtuva vedensaanti.[153]

---

149 Säännöksen rationa on vedensaannin tärkeys ja myös menettelyn vakiintunut käytäntö, *KM 1958: 97* s. 63. Esitöistä *(KM 1939: 3* ehd. 239 §:n perustelut ja *KM 1958: 97)* saa käsityksen, ettei korvaussäännöksiä tältä osin ollut suunniteltu sovellettavaksi jätevesihankkeissa, mutta sanamuoto selvästikin sallii sen.

150 Toimenpide on määrättävä suoritettavaksi, jos se, jonka vedensaanti estyy tai vaikeutuu, sitä vaatii, *Vesilakivaliokunnan miet. n:o 1* s. 8.

151 *KM 1958: 97* s. 63, *HE 64/1959 vp* s. 24. Samalla kannalla on Ruotsin oikeus (S—VL 9: 46), vaikka pintaveden hyväksikäytön osalta ei ole eri määräystä, vaan asia johtuu yleisistä periaatteista, *Viklund* s. 81, *SOU 1972: 14* s. 81.

152 Lupaehdossa on varattu purkupaikan alapuolella asuvalle henkilölle oikeus vaatia 11: 12.1:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä tai rahakorvausta, mikäli hän tilapäisen syyn vuoksi jäisi ilman kotitalousvettä: **ISVO 11. 1. 1973 n:o 2 (KHO 13. 12. 1973 t. 5019:** ei lausuntoa).

153 **VYO 13. 11. 1974 n:o 41:** Yhtiön tehtyä hakemuksen jäteveden johtamisluvan saamiseksi olivat maanomistajat vaatineet karjan juotto- ja muun talousveden turvaamista toimenpitein. VO katsoi, että tiloille aiheutui jäteveden johtamisesta pysyvä pintaveden saannin estyminen tai vaikeutuminen, mutta ettei haittaa voitu pitää sellaisena 11: 12:ssa tarkoitettuna vedensaannin estymisenä, jonka hakija olisi ollut velvollinen toimenpitein estämään. VO määräsi kertakaikkisen

Kuten kalastus veden puhtausetukin on järjestettävissä ensisijaisesti yleisen edun vuoksi (10: 24.2), jolloin kuitenkaan välillisesti vaikuttavat velvoitteet eivät luonnostaan ole mahdollisia. Tämä johtuu siitä, että puhtausetu itsessään vain muodostaa käyttömuotojen edellytyksen. Kuitenkin on ajateltavissa, että suoritettaisiin tervehdyttäviä toimenpiteitä niin, että jokin välittömän pilaantumisalueen ulkopuolinen vesistönosa saataisiin keskitettyyn erityiskäyttöön, kuten vedensaantia ja virkistyskäyttöä varten ns. kompensaatiotoimena (vrt. edellä s. 326).

Karjatalousalueilla kuuluu laidunveden järjestäminen pilaantumistilanteessa siis luvansaajalle, jos vedensaanti ainakin huomattavasti vaikeutuu. Mikäli vedensaantia varten ei ennestään ole olemassa johtoja, velvoitteen täyttäminen edellyttää toimitusta kyseisille tiloille. Jos taas luvansaaja rakentaa päävesijohdon, on yleensä katsottu, että kunkin tilan tulee huolehtia käytön mahdollistavien vesipostien aikaansaamisesta. Tulkinta on johdettavissa 11: 12.1:stä. Luvansaaja on myös kunnossapidon suhteen vastuussa alueelle ulottuvasta laitteistosta, mutta muilta osin kunnossapito kuuluu alueen omistajalle. Tämä ilmenee ratkaisusta **KHO 11. 10. 1973 t. 4006.**[154] Velvoite on siis täytetty sillä, että vedensaantimahdollisuus järjestetään, mihin myös kuuluu sen säilyttäminen. Käyttöä varten tarpeellisten laitteiden tekemisen jättämistä oikeutetun tehtäväksi voidaan perusteella sillä, että ne olisivat olleet tarpeen ilmankin luvan myöntämistä pilaavaan toimintaan. Sitä vastoin kysymys luvansaajan kunnossapitovelvollisuuden laajuudesta riippuu kohtuusnäkökohdista: on ajateltavissa, että useat oikeutetut velvoitettaisiin pitämään kunnossa myös alueen ulkopuolista pääjohtoa tai veden-

rahakorvauksen. KHO ei päätöksessään (22. 11. 1973) käsitellyt asiaa, jota se piti korvausvalituksena. VYO korotti korvauksen määrää. Toisin kuitenkin **KHO 4. 2. 1971 t. 466.** Siinä KHO tutki rahakorvauksen kanssa vaihtoehtoisesti esitetyn vaatimuksen hakijan velvoittamisesta järjestämään vedensaanti toimenpitein. Käytännöstä näkyy, että KHO siirtää VYO:lle ainoastaan rahallisia korvauksia koskevat valitukset, vaikka VL 17 luvussa ei ole asetettu valitustien kannalta luontoisja rahakorvauksia eri asemaan. Vrt. s. 364 s.

154 Lupaehto 5 c, 2: »Milloin laidunvettä on tarpeen järjestää jollekin edellä tarkoitetuista tiloista ja sitä varten tehdään vesiposti johtoineen, on kohtuullinen laidunvesimäärä toimitettava korvauksetta. Sanotunlaisten laitteiden uusiminen kuuluu ... (luvansaajalle), mutta kunnossapito, lukuunottamatta pääjohtoa, asianomaiselle laidunvettä tarvitsevalla tilalle.» Kyseessä olivat rantataloudet ja velvoitteen edellytyksenä oli todella tapahtuva laiduntaminen sekä se, ettei muuta juottopaikkaa ollut kohtuullisella etäisyydellä.

ottamoa. Ratkaisevana voidaan tällöinkin pitää niiden toimenpiteiden ja kustannusten määrää, jotka olisivat muutenkin tarpeen vedenottoa varten. Samaan viittaa 11: 12.3:n säännös.

7.3. Sijaisvelvoite (11: 13)

Kysymys on esityksen kannalta velvoitteesta, joka tarkoittaa toimenpidettä pilaantumisesta johtuvan vahingon estämiseksi tai vähentämiseksi ja joka perustuu korvausvelvollisuuteen. Muodollisena edellytyksenä on siten 10: 24.3:ssa ja osiltaan myös 10: 21:ssä tarkoitettu korvausvelvollisuus. Sijaisvelvoite voidaan rahakorvauksen sijasta määrätä viran puolesta silloin, kun vahingon ehkäiseminen tai vähentäminen on mahdollista toimenpitein ja laittein edellyttäen, että niistä johtuvat kustannukset eivät suhteettomasti ylitä rahakorvauksen määrää. Tarkoituksena on, että sijaisvelvoitetta pyrittäisiin käyttämään ensisijaisesti rahakorvaukseen nähden: »... on korvausvelvollinen, milloin se havaitaan kohtuulliseksi, rahakorvauksen sijasta velvoitettava ...» (11: 13). VO:lla olisi siten harkinnanvapaus vain siihen nähden, onko sijaisvelvoite kohtuullinen, ei sen sijaan siihen nähden, määrätäänkö myönteisessä tapauksessa sijaisvelvoite vai ei.[155] Kohtuullisuutta harkittaessa on myös otettava huomioon, että toimenpiteen kustannukset saavat jossain määrin ylittää rahakorvauksen määrän vahingonkärsijän tarvitsematta hyväksyä alennusta esimerkiksi kustannuksiin osallistumalla.[156]

Säännösten hierarkiasta johtuu, että KHO muutoksenhakuasteessa ratkaisee toimenpiteitä koskevat valitukset 17: 1.1:stä huolimatta. Jos VO on vastoin vahingonkärsijän esittämää vaatimusta määrännyt toimenpiteen sijasta rahakorvauksen, valitus tulee käsitellä KHO:ssa siltä

---

155 *HE 64/1959 vp:* »voidaan velvoittaa». Tosin perustelut viittaavat sanamuodosta huolimatta siihen, että tarkoitetuissa tapauksissa rahakorvaus muodostuisi toissijaiseksi, s. 24.

156 **KHO 22. 4. 1971 t. 1759** (vesirakentamisasia): vaadittua toimenpidettä ei rahakorvauksen sijasta VL 11: 13:n mukaisesti määrätty, kun toimenpiteen kustannukset kohtuuttomasti olisivat ylittäneet korvauksen määrän. Sama ratkaisu osoittaa, että määräystä ei ole annettava silloinkaan, kun toimenpide olisi kohtuuton muista syistä, esimerkiksi jos se on yrityksen kannalta etäinen tai epäsäännöllisesti toistuva. — Hakija velvoitettiin osallistumaan kunnallisen viemärilaitoksen kustannuksiin: **KHO 1967 A II 134.** Vaatimus viemärin kunnossapidosta ym. hylättiin, koska toimenpiteiden suorittaminen rahakorvauksen sijasta ei ollut kohtuullista.

osin kuin kyse on siitä, onko vaatimukseen suostuttava ja toimenpide määrättävä: **KHO 1973 A II 119.** Jos vahingonkärsijä taas on vaatinut istutusvelvoitetta 10: 24.2:n tai muiden vesioikeudellisten säännösten nojalla ja VO on määrännyt rahakorvauksen, menettely on sitä suuremmalla syyllä sama. Tästä huolimatta VYO on käsitellyt toimenpiteen määräämättä jättämistä koskeneen valituksen rahakorvauksesta tehtynä valituksena. Tätä kirjoitettaessa ratkaisu ei ole lainvoimainen.

Pilaamiskiellon suojeltavilla eduilla on kahdenlaista juridista arvoa. Ne vaikuttavat toisaalta mahdollisen luvan edellytyksiin samoin kuin ilman lupaa tapahtuvan toiminnan harjoittamiseenkin, toisaalta niiden loukkauksesta saattaa johtua korvausvelvollisuus. Kalastusetu on tyypillinen, kahdenlaisen arvioinnin perustava etu. Edun ei tarvitse olla korvattava, vaikka se on otettu huomioon intressivertailussa. Edun funktioiden erottelulla on siten merkitystä.[157] Jollakin veden käyttöarvolla tai käyttömahdollisuudella voi olla sellainen merkitys, että se estää luvan myöntämisen (2: 5) tai edellyttää tietynsisältöisiä velvoitteita. Todellinen, keskimääräinen kalasaalis on sanotuista syistä sopiva korvauksia määrättäessä, kun taas saaliskapasiteetti edustaa kalastusedun potentiaalista arvoa soveltuen siten intressivertailun sekä 10: 24.2:n mukaisten laite- ja toimenpidevelvoitteiden perustaksi. Tällöin myös edun ajateltavissa oleva (potentiaalinen) tai suunnitteluun perustuva käyttöarvo on vaikutuksellinen. Toisin on laita korvaussäännösten suhteen: etu on korvattava vain, kun aiheutuu todellinen menetys. Menetystä ei ole potentiaalisen käyttömahdollisuuden menettäminen, jos sitä ei ennenkään ole käytetty hyväksi.[158]

Kalavahinkoja on eräissä selvityksissä, kuten kalavahinkokomitean mietinnössä (KM 1972: B 127) pyritty arvioimaan niin, että lasketaan

---

157 Kalaveden arvon määrittämisen päämäärinä *Sormunen* mainitsee seuraavat: — intressivertailun, — kalataloudellisten haittojen, vahinkojen ja muiden edunmenetysten arvioimisen, — kalakannan hoitotarpeen määrittämisen, — kalakannan hoitovelvoitteen määräämisen, — kalataloudellisten haittojen, vahinkojen ja muiden edunmenetysten korvaamisen sekä — myöhempien tutkimusten ja selvitysten sekä kalakannan hoitotutkimuksen perusteiden aikaansaamisen, Vesipäivät 1973 s. 58.

158 Samoin *Vuento* VT 4/1975 s. 24. *Sormunen* InsKo 21—67 s. 7: Kalastuskapasiteetti tarkoittaa »suurinta saalista ja laajinta virkistyskalastusta, minkä kalavesi sallii ilman että arvokalakantoja ja niiden seuraavien vuosien saalista vaarannettaisiin». Ks. myös *Doktar—Niinimäki—Anttila* s. 8.

kalastajien omien ilmoitusten ja muun käytettävissä olevan aineiston perusteella hinta- ja välinetappio tietyn rajavuoden jälkeen. Vastaisuudessa korvattavaa vahinkoa on kalastuksen nettotuoton vähennys verrattuna edeltävien vuosien keskimääräiseen säännölliseen tuottoon. Omaisuusvahingot taas on korvattava kuten muukin esinevahinko. Korvattavaa kalastusvahinkoa eivät ole elinkeinon elpymiseen perustuvat odotukset. Todellisen saaliin arvioimiseen liittyy kuitenkin seikkoja, joiden vuoksi on puollettu saaliskapasiteetin käyttämistä myös korvauksia määrättäessä: edun arvo tiettynä ajanjaksona riippuu kalastuselinkeinon piiriin kuuluvien määrästä ja heidän yksilöllisistä mahdollisuuksistaan hyötyä kalastuksesta. Suhteellisen varmaan keskimääräiseen tulokseen voidaan päästä tässä suhteessa vain, kun käytettävissä ovat tiedot pitkältä ajanjaksolta eivätkä ulkonaiset seikat, kuten työllisyys, vesistöhankkeet, poikkeukselliset luonnonsuhteet yms. vaikuta asiaan. Tällaisia tietoja ei monen jätevesiyrityksen osalta ole olemassa.

Tarkasteltaessa kalastusedun asemaa vahinkoa estävien toimenpiteiden kannalta, tavoitteena lienee pidettävä tuoton säilyttämistä sekä yleisen että yksityisen edun suhteen. Näin ollen yleis- ja virkistyskalastuskin on otettava huomioon. Luvansaaja voitaneen määrätä osallistumaan toimenpiteiden kustantamiseen, jotka perustuvat kalastusedun lisäämistä tarkoittaviin vesistösuunnitelmiin (vrt. 2: 22.1). Siirrettäessä edun toteutumispaikka voi myös tulla kysymykseen toimenpiteiden suorittaminen tai niiden kustantaminen kompensoivasti yrityksen vaikutusalueen ulkopuolella.

Vahinkoa estävät toimenpiteet (10: 24.2) käsittävät kalastusedun osalta lähinnä suojelu- ja istutusvelvoitteet sekä niiden täyttämättä jäämisestä johtuvat muut velvoitteet. Virkistyskalastusedun menettämisestä ei suoriteta korvausta, joten 11: 13:ssa tarkoitetut toimenpiteet eivät siltä osin tule kysymykseen. Muunkin kalastusedun osalta on katsottava, ettei istutus- tai vastaava velvoite tule kysymykseen rahakorvauksen sijaissuorituksena, koska viimeksi mainitun tulee olla omiaan hyvittämään juuri sitä kalastusoikeuden vähentymisestä tai estymisestä johtuvaa edunmenetystä, josta muuten olisi ollut suoritettava rahakorvaus. Silloin kun kalastusetua ei 10: 24.2:n nojalla voida turvata ja korvaus tulee suoritettavaksi, on nähtävästi väärinkin määrätä siinä vaiheessa istutusvelvoitetta, koska se olisi ollut perustettava sekä yleiseen että yksityiseen etuun kohdistuvaan haitan vähentämismahdollisuu-

teen.[159] Tästä johtuu myös se, ettei kysymystä istutusvelvoitteesta tai sen kustantamisesta voida siirtää kaksivaiheisen lupamenettelyn jälkimmäiseen vaiheeseen.[160] Tässä suhteessa kalakannan säilyttämiseen käytettävä maksu on eri asemassa (16: 24.3).

Sanotusta on seurauksena sekin, että milloin velvoite määrätään 10: 24.2:n nojalla, vahingonkärsijällä on istutuksesta riippumatta oikeus korvaukseen siltä osin, kuin menetettyä kalastusetua ei sillä hyvitetä. Näin on tilanne yleensä niillä laajoilla vesialueilla, joilla yrityksen vaikutukset rajoittuvat tiettyyn osaan eikä istutuksesta saatava hyöty koidu tyhjentävästi vahingonkärsijöiden vesialueiden hyväksi.[161]

Kun käytännössä on esiintynyt ristiriitaisia käsityksiä kalatalousedun turvaamiskeinoista ja korvauksellisesta asemasta etenkin sikäli, että »korvauksiksi» kutsutaan myös yleisen edun vuoksi tarpeellisia toimenpiteitä ja vesiensuojelumaksua, on paikallaan esittää selvennys. Kalastusedun huomioonottaminen intressivertailussa käsittää kokonaisvaltaisen arvion sen merkityksestä vesien moninaiskäytön kannalta. Kun edulle koituvaa haittaa voidaan vähentää laite- ja toimenpidevelvoittein, yleisistä intresseistä johtuva suoja koituu välittömästi edun käytössä osallisten, siis omistajien, vuokraajien, ammattikalastajien ja yleiskalastajien hyväksi. Merkitystä ei velvoitteita määrättäessä ole vahinkojen yksilöimisellä muuten kuin niin, ettei luvansaaja ole velvollinen suorittamaan muita kuin hänen yrityksestään johtuvien haittojen hyvittämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä. Ajateltaessa esimerkiksi istutusvelvoitteen sisältöä on siis tavoitteena vesistönosassa realisoituvien etujen summa, mutta kalantuoton erittely palvelee vain rahallisten korvausten jakautumista.[162] Yleistä

---

159 Ruotsin vesioikeudellisen korvausjärjestelmän uudistamisen yhteydessä on myös katsottu, että kysymys kalastusedun turvaamisesta vesistössä ei ole yksityisoikeudellisin korvaussäännöksin järjestettävä asia, *SOU 1972: 14 s. 82.* Kuten tekstissä myös *Vihervuori* VT 2/1976 s. 14.

160 Kalan istuttamisesta kalakannan säilyttämiseen käytettävän maksun turvin vesistöön rakentamisluvan yhteydessä ks. VL 2: 22.2; 12: 11—12.

161 Sanottu ei estä istutusvelvoitteen antamista niin, että vesialueiden omistajat ja luvansaaja sopivat toimenpiteistä. **KHO 28. 3. 1974 t. 1394:** sovittu istutusohjelma oli luvansaajan toimitettava MMM:n tarkastettavaksi. Mikäli ministeriö tekisi muutosvaatimuksia, joita luvansaaja ei hyväksyisi, asia oli saatettavissa VO:n ratkaistavaksi.

162 Tässä mielessä on VL:n kannalta systemaattisesti epäjohdonmukaista rinnastaa intressivertailu ja korvausten jakautuminen: *Doktar—Niinimäki—Anttila* s. 8.

etua valvova viranomainen ei muuten kuin kalastusoikeuden haltijana ole oikeutettu esittämään korvausvaatimusta, jolloin ei myöskään ole mahdollista soveltaa 11: 13:n säännöstä.

Käytännössä on tiettävästi, kirjoittajan mielestä perusteetta, katsottu, ettei VH:lle kuuluisi puhevaltaa tässä suhteessa VHL:n järjestelmästä johtuen. Koska valtion oikeus yleisiin vesialueisiin niistä annetun lain (204/66) 1 §:n mukaan on omistusoikeus, valtio esiintyy lupamenettelyssä ja muutenkin sanottuihin vesialueisiin nähden asianosaisena kuten vesialueen omistaja. Se, että kalatalous on VHL:n ja aikaisempien säännösten nojalla ollut eri viranomaisen valvonnassa ja hoidossa, merkitsee vain hallinnollista menettelytapaa. Sitä vastoin tuntuu oudolta, että VH tai yksityinen kalaveden omistaja sen johdosta menettäisi tältä osin asianosaisen puhevaltansa. Mainittakoon myös, että YVL 4.1 §:n mukaan yleiset vesialueet olivat lakia säädettäessä TVH:n hallinnassa ja hoidossa. Sen ja seuraajaviranomaisen suostumus on myös tarpeen kohdistettaessa tiettyjä toimenpiteitä yleiseen vesialueeseen, jolloin kyse on nimenomaan omistajanvallan käytöstä eikä VHL 1.2 § 7 kohdassa tarkoitetusta kalavesien hoitovallasta.

8. Ainemäärityksistä lupanormeina

Yhä tavanomaisemmaksi ja teollisuuden sekä yhdyskuntien osalta lähes säännönmukaiseksi käytännöksi on viime vuosina muodostunut pilaavaa tekijää koskevien enimmäisarvojen (ainemääritysten) asettaminen lupapäätöksessä. Ainemääritysten saavuttaminen riippuu tietenkin puhdistus- ja muiden toimenpiteiden laadusta ollen itse asiassa näiden seurausta. Täytynee katsoa, että ainemääritys rajaa itse sallittavan toimenpiteen eli sen merkitys ilmenee jo hakemusta käsiteltäessä ja luvan myöntämisedellytyksiä tutkittaessa. Asiaan ei vaikuta se, että ainemääritystaso on ajallisesti porrastettu, koska luvan edellytykset on tutkittava lupapäätöksen koko kestoajaksi.

Tarkoitetut ainemääritykset ovat yleensä emissioarvoja, jotka siis koskevat tuotantoyksiköstä tai laitoksesta tulevaa päästöä. On ajateltavissa, että asetettaisiin raja-arvoja myös tiettyä laitoksensisäistä prosessia varten, mutta VO ei voi vastoin hakijan suunnitelmaa niitä antaa, ellei niillä ole vaikutusta vesistölliseltä kannalta. Kyseiset määritykset johtuvat useimmiten puhdistussuunnitelmasta, minkä vuoksi erillistä yksilöintiä lupaehdossa ei käytetä. Verrattaessa toisiinsa puhdistuslaitteen tekemisvelvoitetta ja kuormitusarvoja sisältäviä lupaehtoja on selvää, että puhdistamon tai puhdistusmenetelmän käyttäminen johtaa arvion-

varaiseen puhdistustulokseen. Jos tätä tulosta ei ole puhdistamoa koskevassa lupaehdossa erikseen ilmaistu, sen saavuttaminen ei ole luvansaajan velvollisuutena. Viittaus puhdistamosuunnitelmaan on luonnollisesti lupaehtona yksiselitteinen, mutta luvansaajaa koskee vain itse laitteiden ja rakennelmien tekemisvelvollisuus. Viittausta päätöksenteon perustana olevaan suunnitelmaan ei kuitenkaan voida pitää sikäli velvoittavana, ettei hakija voisi tehdä siihen tarpeellisia muutoksia ilmankin VO:n uutta käsittelyä. Tämä johtopäätös on tehtävissä paitsi siitä, että lain nojalla asetettavat määräykset on yksilöitävä (vrt. 21: 3.1), myös nimenomaisesta lain vaatimuksesta, että lupapäätöksen tulee sisältää tarkka selostus yritystä toimeenpantaessa noudatettavasta suunnitelmasta (16: 23.2). Kun etenkin VH:n toiminnan alettua on ryhdytty käyttämään lisäksi raja-arvoja, ne ovat osiltaan seurausta puhdistuslaitevelvoitteen täyttämistä. Raja-arvojen käyttäminen velvoittaa kuitenkin likaajan lisäksi tarkkailemaan tuotanto- ja jätevesimääriä, mahdollisesti myös estämään ylivuotamistilanteiden syntymistä erityisin viemäröintitoimenpitein (ks. edellä tarkkailuvelvoitteista). Kuormitusarvojen tiukentaminen on omiaan edistämään hajakuormittajien liittymistä kunnalliseen viemäröintijärjestelmään: esimerkiksi Kemin kp:n luvassa **PSVO 21. 1. 1972 n:o 1,** lv. KHO 10. 5. 1973 t. 1964, on määräys, jonka mukaan kiinteistökohtaisten jätevesien päästäminen vesistöön saostuskaivojen kautta oli lopetettava. Arvot pyritään myös antamaan erikseen eri jätevesityyppejä varten, jolloin kutakin koskevat erilaiset talteenottovelvoitteet ja myös enimmäispitoisuusarvot.

Määritykset ovat emissioarvoina vertailukelpoisia vain jonkin päästötyypin osalta, jolloin luonnollisesti on otettava huomioon myös tuotannon määrä. Enimmäispitoisuuksien osoittaminen on kulloisenkin tietämyksen varassa, joten esimerkiksi puunjalostusteollisuuden kiintoainespäästön ylärajaa pyritään jatkuvasti teknisin ja kemiallisin toimenpitein vähentämään. Sama koskee ravinteita, myrkkyjä, lämpöemissiota jne. Jos katsotaan, että emissioarvojen osalta kysymys on luvallistettavan toimenpiteen rajaamisesta, johtuu 10: 24.1:stä, että arvoja määrättäessä on otettava huomioon intressivertailu- ja kustannusedellytykset. Tämä merkitsee, että tietämyksen mukaan mahdolliset päästöarvojen pienentämiseen johtavat toimenpiteet on määrättävä, mikäli ne ovat taloudellisesti kohtuullisia. Jos taas emission vähentäminen ei ole taloudellisesti mahdollista ja emissiosta johtuu intressivertailun kannalta kielteinen tulos, lupaa ei saada antaa. Näin päätellen joudutaan sellaiseen lopputulok-

seen, että emissioarvojen määräämisen osalta ei ole kysymys yksinomaan sellaisesta vahinkoa vähentävästä toimenpiteestä, jota 10:24.2:ssa tarkoitetaan. Johtopäätös on tehtävä senkin vuoksi, ettei jäteveden johtamislupaa tai vastaavaa muuta lupaa anneta yritystä varten sen omaharkintaisia kuormitustoimenpiteitä varten, vaan sekä laadullisesti että määrällisesti rajattuun toimintaan, jonka sallittavuus kulloinkin riippuu vesistöllisistä seikoista. Lupapäätöksessä tarkoitettu kuormitus on nähtävästi siis aina se, joka syntyy täytettäessä ainemäärityksin osoitetut tavoitteet. Kun lupaviranomainen antaa määräyksiä ensimmäisen luokan myrkkyjen osalta, on otettava huomioon, että ne eivät lainkaan saa johtaa vesien pilaantumiseen (1: 23.1; VSuojA 1 §). Tuollaisia myrkkyjä koskeva raja-arvo merkitsee siis sitä, että VO:n käsityksen mukaan lupaehtoa noudatettaessa estetään vesien pilaantuminen. Kysymys on siten lain tulkinnasta eikä 10: 24:stä johtuvasta lupaehdosta. Saman voidaan katsoa ydinreaktoreita siltä osin kuin noudatetaan kansainvälisenä yhteistyönä syntyneitä normeja (IAEA).

Suurempi yritys oikeutetaan päästämään enemmän haitallisia jätevesiä kuin pienempi samantyyppinen yritys. Ainemäärityksiä koskevat ehdot ovat siis käytännössä suhteellisesti suunnilleen samankaltaisia. Pilaantumisvaikutuksen kannalta merkitseviä tekijöitä ovat vesistön sieto ja yrityksen ulottuvuus (tuotanto), joskaan edellistä ei ilmeisesti pystytä vielä Suomen oloissa ottamaan huomioon niin, että järvialtaan ominaisuuksilla olisi riittävää vaikutusta ainemäärityksiin. Esitettävä esimerkinomainen luettelo eräistä raja-arvojen käyttötavoista osoittaa mainitut seikat.[163] Toisin kuin on laita eräissä maissa, Suomessa ei esimerkiksi ole ehdotonta kiinteiden jätteiden vesistöön päästämistä koskevaa kieltoa. Jätevesien ollessa kyseessä sen liukenemattomat ainekset määrätään yleensä lupapäätöksessä ennen vesistöön pääsyä suodatettavaksi hienohuokoisella, säännönmukaisesti 10 μ-suodattimella, jolloin kiintoaines

163 VH:ssa v. 1974 tehdyn selvityksen mukaan puunjalostusteollisuuden kiintoaineskuormituksen vähentyminen on ratkaisevasti käynnistynyt 10: 25:n säännökseen perustuvien aloitteiden vaikutuksesta. Ennen aloitteiden tekemistä 20 tehtaan kiintoaineskuormitus oli ollut 142 800 t/v, mikä määrä aloitteiden johdosta annettujen määräysten (käytännössä niitä kutsutaan myös pikaluviksi) ehtojen mukaan toteutettuna alenisi n. 66 %:lla. Näitä seuraavissa varsinaisissa lupapäätöksissä lupaehdot tullevat vaikuttamaan vieläkin suurempaa kiintoaineskuormituksen vähenemistä. Sanottuja yrityksiä koskevat arvot ilmenevät *Ruonalan* laatimasta selvityksestä Vesiväki-lehden numerossa 3/1974.

terminä tarkoittaa suodatustulosta. Uusien laitosten osalta voidaan jo suunnittelussa ottaa huomioon riittävä suodatusteho, kun taas muulloin on pyrittävä vastaavaan tulokseen yleensä asteittaisesti.

Teollisuudenhaaran laadusta tietenkin riippuu kiinteiden jätteiden osuus ja niiden liukoisuusaste. Nykyisin on kuitenkin paljolti kysymys sellaisen järjestelmän luomisesta metsäteollisuuden piirissä, jonka sisäisen kierron avulla voitaisiin ottaa talteen kiinteät jätteet niiden joutumatta juuri lainkaan vesistöön. Laitoksensisäisessä järjestelmässä syntyvät, suhteellisen vähäiset kiinteät jätteet pyritään tämän jälkeen käsittelemään erityisissä puhdistusaltaissa [164], mutta tekniset ja taloudelliset näkökohdat eivät toistaiseksi ole mahdollistaneet täydellistä talteenottoa lupaehtojen perusteella. Tässä esitettävää luetteloa ei ole pyritty tekemään missään suhteessa täydelliseksi, koska siten ei olisi kuitenkaan saatu juridisesti tyydyttävää tietoa raja-arvojen sisällöstä lupaehtojen kannalta.

Suomessa raja-arvot perustuvat sekä pilaamislupiin että valvontaviranomaisen aloitteesta annettuihin määräyksiin (10: 25), joista seuraavassa esimerkkejä:[165]

---

[164] Tarkemmin esim. *Statens Naturvårdsverk* Publikationer 1970: 1 s. 29 s.

[165] Yksilöityjä määrityksiä päätöksissä esiintyy yleisesti vasta vesihallinnon perustamisen jälkeen. KHO:n kannanotot, joihin viitataan, tarkoittavat raja-arvoja. Kuormitusta osoittavat arvot ovat enimmäisarvoja. Vesiensuojelun periaatteiden merkitys kehityksen kannalta on useista syistä suuri. VH on eri kuormituslähteiden osalta yksilöinyt tavoitteet vuoteen 1980 mennessä, *Vesihallituksen Julkaisuja* 16 s. 187. Tällöin metsäteollisuuden jätevesien kiintoainekuormitukseksi tulisi 200 t/vrk ja BHK_7-kuormitukseksi 650 t/vrk jne. Laskelmat perustuvat etenkin teknisten mahdollisuuksien parantumiseen.

A. PUUNJALOSTUSTEOLLISUUSLAITOKSIA

Päätöksen nimike	*Kiintoaines*	*BHK ym.*
LSVO 1. 6. 1970 n:o 57 /G. A. Serlachius Oy, Tampere (Näsijärvi). (**KHO 4. 3. 1971 t. 963:** ei lausuntoa)	8000 kg/vrk (vastaa runsasta neljännestä entisestä 10 %:sta).	—
ISVO 29. 3. 1971 n:o 14 /Yhtyneet Paperitehtaat Oy, Simpele (Hiitolanjoki).	5 tn/käyntivrk.	3,1 BHK_5-tn/käyntivrk.
PSVO 8. 4. 1971 n:o 37 /Kajaani Oy (Kajaaninjoki).	2 % sellun ja 0.8 % paperin nettotuotannosta.	—
LSVO 21. 5. 1971 n:o 59 /Rauma-Repola Oy, Rauma (meri). (**KHO 7. 12. 1971 t. 5134:** ei lausuntoa)	1 % paperin nettotuotannosta.	—
ISVO 21. 5. 1971 n:o 50 /Heinolan Faneritehdas, Heinola (Kymijoki).	1,1 % kuitulevyn tuotannosta, 1. 7. 1973 jälkeen 0,9 % kk-keskiarvoina.	—
ISVO 17. 6. 1971 n:o 55 /Tampella Oy, Inkeroinen (Kymijoki).	1,0 % paperin, 1,2 % puolisellun ja kartongin nettotuotannosta.	—
PSVO 21. 1. 1972 n:o 1 /a) Kemi Oy, Kemi.	1,8 % Yhteenlasketusta tuotannosta, enintään 18 tn/vrk.	a—b): Kiinnitettävä huomiota BHK-kuormituksen vähentämiseen.
/b) Veitsiluoto Oy, Kemi.	2 % sulfiittisellun ja 1 % paperin nettotuotannosta, enintään 21 tn/vrk.	—

(**KHO 10. 5. 1973 t. 1964:** ei muutosta, paitsi että arvot tarkoittavat kuukausikeskiarvoja).

LSVO 4. 8. 1972 n:o 63 /Joutseno Pulp Oy, Lohja (Lohjanjärvi). (**KHO 30. 8. 1973 t. 3289** ei lausuntoa)	3000 kg/vrk.	BHK_7 ei saa ylittää keskimäärin 5.500 kg O_2/vrk.
ISVO 13. 11. 1972 n:o 87 Joutseno-Pulp Oy, Joutseno (Saimaa). (**KHO 6. 9. 1973 t. 3405:** ei muutosta)	1) 7,6 tn/vrk kk-keskiarvoina 2) Suunnitteluvelvoite 0,5 % sellun tuotannosta.	1) BHK_5 40 kg O_2/sellutonni kk-keskiarvoina. 2) Suunnitteluvelvoite 20 kg O_2/sellutonni, fosfori 34 g/sellutonni.

Määräyksen voimaantulo	*Tuotannon määrä*	*Huomautuksia*
1972—.	Ei rajoitettu (asiakirjojen mukaan sulfiittisellua n. 70 000—80 000 tn/v).	Velvoite vähentää tavoitteestakin. Vesiensuojelumaksu.
Kuten lupapäätös.	Ei rajoitettu (ilmoitettu n. 110 000 tn/v).	Suunnitteluvelvoite. Toimenpiteet toteutettava vuoden 1975 loppuun mennessä.
1. 7. 1973 alkaen.	Ei rajoitettu (ilmoitettu n. 115 000 tn/v sellua, n. 200 000 tn/v paperia).	10: 25.
Vuoden 1971 loppuun mennessä, ehdollisesti puolelta osin 6 kk. myöhemmin.	Ei rajoitettu (ilmoitettu 280 000 tn/v paperia).	Väliaikainen lupa.
	Ei rajoitettu (ilmoitettu 42 000 tn/v kuitulevyä).	10: 25.
Vuoden 1973 jälkeen.	Ei rajoitettu (ilmoitettu 140 000 tn/v paperia, 6000—7000 tn/v puolisellua, 110 000 tn/v kartonkia).	10: 25. MMM pidentänyt määräajan päättymään 31. 12. 1974.
Vuoden 1973 loppuun mennessä.	Ei rajoitettu (ilmoitettu n. 1000 tn/vrk).	Vesiensuojelumaksu. MMM pidentänyt määräaikaa 30. 6. 1974 saakka.
Vuoden 1973 loppuun mennessä.	Ei rajoitettu (ilmoitettu n. 1900 tn/vrk.).	Vesiensuojelumaksu.
Esitettävä suunnitelma ennen 31. 3. 1973 ja toteutettava 1. 7. 1974 jälkeen.	Rajoitettu »nykyiseen» tuotantoon (ilmoitettu sulfaattisellutuotantokapasiteetti 45 000 ts/v ja 40 000 tp/v).	Vesiensuojelumaksu.
1. 5. 1973, BHK:n osalta 1. 1. 1974.	Rajoitettu koskemaan jätevesiä, jotka syntyvät tuotannon ollessa täysvalkaistua sulfaattiselluloosaa keskimäärin 760 tn/vrk ja 24 500 tn/v.	Vesiensuojelumaksu.

Päätöksen nimike	*Kiintoaines*	*BHK ym.*
ISVO 13. 11. 1972 n:o 88 /Oy Hackman Ab, Joutseno (Saimaa).	1 % kuitulevytuotannosta, myöhemmin 0,5 %.	—
(KHO 6. 9. 1973 t. 3407: ei muutosta)		
ISVO 13. 11. 1972 n:o 89 /Oy Kaukas Ab, Lappeenranta (Saimaa).	1) 11 tn/vrk kk-keskiarvoina. 2) Suunnitteluvelvoite 0,5 % sellun tuotannosta.	1) BHK_5 30 kg O_2/sellutonni kk-keskiarvoina. 2) Suunnittelutavoite: BHK_5 20 kg O_2/sellutonni, fosfori 34 g/sellutonni.
(KHO 6. 9. 1973 t. 3403: toimenpiteiden määräaikaa pidennetty v. 1973 loppuun.)		
LSVO 23. 11. 1972 n:o 142 /Yhtyneet Paperitehtaat Oy, Valkeakoski (Vanajavesi).	1,5 % sulfiittisellun ja paperin yhteenlasketusta tuotannosta kk-keskiarvoina.	BHK_7 35 kg O_2 tuotettua paperitonnia ja 60 kg O_2 tuotettua sellutonnia kohti.
PSVO 18. 12. 1972 n:o 101 /Kajaani Oy, Kajaani.	2 % sellun, 0,8 % paperin nettotuotannosta, enintään 12 tn/vrk.	—
(KHO 11. 6. 1974 t. 2548: ei muutosta)		
ISVO 29. 12. 1972 n:o 105 /Keski-Suomen Selluloosa Oy ja Haarlan Selluloosa Oy, Laukaa (Lievestuoreenjärvi ym.).	1,65 % sulfiittisellun nettotuotannosta.	BHK_5 12 tn/vrk.
(KHO 21. 3. 1974 t. 1260: ei muutosta)		
PSVO 3. 1. 1973 n:o 1 /Toppila Oy, Oulu (Perämeri).	15 kg sellutonnia kohti vrk:ssa.	BHK_7 75 kg/sellutonni.
ISVO 1. 2. 1973 n:o 11 /Kymin Oy, Kuusankoski (Kymijoki).	0,8—2,1 % nettotuotannosta tehtaasta riippuen kalenterikuukautta kohti laskettuina, vuorokausittain mitattuina keskiarvoina.	—

Määräyksen voimaantulo	*Tuotannon määrä*	*Huomautuksia*
Kuten lupapäätös.	Rajoitettu koskemaan Honkalahden tehtaita ja niiden keskimääräisiä tuotantomääriä: — sahatavaraa 155 000 m³/vrk, — huokoista kuitulevyä 14 000 tn/v, — puupalkkeja 4 500 m³/v, — rakennelevyjä 45 000 m³/v ja — sähkövoimaa 3,8 MW.	Raja-arvot eivät koske tilapäisiä häiriöitä. Vesiensuojelumaksu.
1. 5. 1973, BHK v. 1974 alusta.	Rajoitettu koskemaan mm. valkaistun sulfaattiselluloosan tuotantoa 880 tn/vrk eli 300 000 tn/v.	Vesiensuojelumaksu.
Vuoden 1975 kesäkuun jälkeen.	Ei rajoitettu (sulfiittiselluloosatehtaan ilmoitettu kapasiteetti 80 000 tn/v, sulfaattiselluloosa- ja paperitehtaiden 190 000 tn/v).	10:25.
Vuoden 1973 loppuun mennessä.	Ei rajoitettu (ilmoitettu tuotanto n. 115 000 tn/v sulfiittiselluloosaa ja n. 109 000 tn/v paperia.	Vesiensuojelumaksu.
Vuoden 1973 tammikuusta alkaen, BHK:n osalta 1. 4. 1973 alkaen.	Rajoitettu koskemaan valkaistua sulfiittiselluloosan tuotantoa 50 000 tn/v.	
1. 10. 1973 mennessä, BHK:n osalta 31. 12. 1973 mennessä.	Ei rajoitettu (asiakirjojen perusteella n. 84 000 tn/v sulfiittisellua.	Väliaikainen lupa. Edellisessä päätöksessä (KHO 16. 10. 1969 n:o 5335) oli asetettu tavoitetta tarkoittava suunnitteluvelvoite. — MMM on pidentänyt määräaikaa 1. 1. 1976 saakka.
Vuoden 1973 loppuun mennessä.	Ei rajoitettu (asiakirjojen mukaan sulfiittiselluloosatehtaan kapasiteetti oli 155 000 tn/v, sulfaattiselluloosatehtaan 140 000 tn/v, puoliselluloosaosaston 35 000 tn/v jne.	10:25.

Päätöksen nimike	*Kiintoaines*	*BHK ym.*
(KHO 1. 11. 1973 t. 4366: ei lausuntoa)		
ISVO 28. 4. 1973 n:o 40 G. A. Serlachius Oy, Mänttä (Tourejoki—Päijänne).	0,7 % paperin nettotuotannosta.	—
(KHO 24. 1. 1974 t. 339: ei muutosta. Yhtiö oli vaatinut raja-arvon nostamista 0,85 %:iin.)		
ISVO 21. 5. 1973 n:o 65 /Oy Wilh. Schauman Ab, Savonlinna (Saimaa).	9 kg tuotetonnia kohti kk-keskiarvoina.	»Nykyiseen» verrattuna olennaisesti vähäisempi. Suunnitelman esittämisvelvollisuus 31. 12. 1974 mennessä. Entinen BHK_5 oli 2560—9500 kg/vrk.
(KHO 28. 3. 1974 t. 1394: ei lausuntoa)		
ISVO 25. 10. 1973 n:o 75 /Metsäliiton Selluloosa Oy, Äänekoski (Kuhnamojärvi).	14 tn/vrk kk-keskiarvoina.	BHK_5 40 tn/vrk kk-keskiarvoina.
KHO 23. 1. 1975 t. 329: ei muutosta)		
LSVO 17. 12. 1973 n:o 140 /Rauma-Repola Oy, Rauma (meri).	45 tn/vrk vuoden 1974 loppuun ja sen jälkeen enintään 18 tn/vrk.	BHK_7 36 tn O_2/vrk.
(KHO 21. 11. 1974 t. 4582 ei lausuntoa)		
ISVO 7. 1. 1974 n:o 5 /Kymin Oy, Kuusankoski.	1,0 % (vanha osa) ja 0,7 % (uusi osa) sellun tuotannosta.	BHK_7 35 tn O_2/vrk (vanha osa) ja 28 tn O_2/vrk (uusi osa).

B. MUITA TEOLLISUUSLAITOKSIA

Päätöksen nimike	*Velvoite*
ISVO 10. 6. 1971 n:o 44 /Outokumpu Oy, Outokumpu (Sysmäjärvi). Kaivos.	Kiintoaines 100 mg/l.
(KHO 7. 9. 1972 t. 3185: ei lausuntoa)	
PSVO 28. 11. 1972 n:o 100 /Rautaruukki Oy, Vuolijoki (Oulujärvi). Kaivos.	Kiintoaines 200 kg/vrk kk-keskiarvoina.
(KHO 22. 11. 1973 t. 4699: ei lausuntoa)	

Määräyksen voimaantulo	*Tuotannon määrä*	*Huomautuksia*
Kuten lupapäätös.	Rajoitettu koskemaan n. 100 000 tn/v paperin valmistuksessa syntyviä jätevesiä.	Väliaikainen lupa.
Vuoden 1974 toukokuun loppuun mennessä.	Rajoitettu koskemaan kuitulevytehtaalla 160 tn/vrk tuotannosta syntyviä jätevesiä.	
Kuten lupapäätös, BHK-arvo 30. 6. 1975 mennessä.	Tuotanto rajoitettu olemaan n. 140 000 tn/v sulfaattiselluloosaa, n. 60 000 tn/v sulfiittiselluloosaa ym.	Kapasiteetin alentuessa pyrittävä alentamaan arvoja.
BHK-arvo 1. 1. 1974 alkaen.	Rajoitettu koskemaan »ilmoitettua tuotantoa».	Vesiensuojelumaksu.
Vanhan osan osalta vuoteen 1977 mennessä.	Rajoitettu koskemaan sulfaattiselluloosan tuotantoa 160 000 tn/v.	Väliaikainen lupa.

Tuotannon tai jäteveden määrä	*Huomautuksia*
Jätevesimäärä rajoitettu (keskimäärin 15 000 m^3/vrk.)	—
Jäteveden määräksi ilmoitettu 0,175 m^3/sek., mutta ei rajoitettu päätöksessä.	—

Päätöksen nimike	*Velvoite*
ISVO 6. 8. 1973 n:o 78 /Outokumpu Oy, Pyhäselkä (Iiksenjoki). Kaivos.	25 mg/l kk-keskiarvoina, enintään 100 mg/l.
(KHO 28. 5. 1974 t. 2349: ei muutosta)	
LSVO 3. 8. 1973 n:o 79 Hämeen Peruna Oy (Vanajavesi).	Jätevedet johdettava Hämeenlinnan kp:n puhdistamoon tai puhdistettava niin, että BKH_7 ei ylitä 150 kg O_2/vrk eikä fosfori 2 kg P/vrk vuoden 1974 käyntikauden alusta.
LSVO 21. 6. 1973 n:o 63 Imatran Voima Oy, Inkoo (meri).	Jäähdytysvesi: merialueelle tuleva vesi saa olla enintään + 33° C, meriveden lämpötila ei purkualueellakaan saa keskimäärin ylittää +28° C eikä päästettävän veden lämpötila saa olla yli 12° C otettavan veden lämpötilaa korkeampi. Saniteettijätevedet: BHK_7 30 mg/l, fosfori 2 mg/l.
(KHO 18. 10. 1973 t. 4090: ei muutosta)	

C. ESIMERKKEJÄ YHDYSKUNTAJÄTEVESIYRITYSTEN VELVOITTEISTA

Päätöksen nimike	*Jätevesimäärä tai yhdyskunnan koko*
LSVO 4. 1. 1968 n:o 132 /Kangasalan knh ym.	Tietty asutusalue
(KHO 1968 A II 143: ei muutosta)	
PSVO 23. 10. 1970 n:o 72 /Oulun kph (meri).	Ennusteet ja aikaisempi lupa ohjeina.
ISVO 29. 4. 1971 n:o 27 /Luumäen knh.	Rakennuskaava-alue.
PSVO 24. 2. 1972 n:o 21 (10: 25:n nojalla) /Kajaanin kph ja knh.	—
(KHO 11. 6. 1974 t. 2549: ei lausuntoa, koska annettiin varsinainen lupa)	
ISVO 3. 8. 1972 n:o 61 /Outokummun kpph.	Tietyt asutusalueet (puhdistamon mitoitus 2 700 m^3/vrk jätevettä varten).
(KHO 11. 10. 1973 t. 4001: määräaikaa pidennettiin 31. 12. 1973 asti.)	

Tuotannon tai jäteveden määrä	*Huomautuksia*
Jäteveden määrää ei rajoitettu (ilmoitettu rikastamon tuotanto 15 000 tn/v kupari- ja mahdollisesti sinkkirikastetta).	—
—	Edellisessä luvassa (1971) fosforin rajaarvo oli 5 kg P/vrk.
—	Väliaikainen lupa.

Velvoitteen sisältö	*Velvoitteen voimaantulo*
Biologinen puhdistamo otettava käyttöön.	30. 6. 1969 mennessä.
Keskuspuhdistamo, kemiallinen puhdistamo ja mereen johtaminen tai vastaava käsittely.	30. 6. 1973 mennessä.
Suunnitelmanmukainen hapetuslammikkopuhdistamo, johon saadaan johtaa vuotovedet mukaan lukien enintään 250 m^3/vrk kk-keskiarvoina.	Vuoden 1971 loppuun mennessä.
Aloitteen johdosta annettujen määräysten mukaan oli tehtävä mekaanis-kemiallinen tai vastaava puhdistamo kapasiteetiltaan vähintään 30 000 as. Fosforin talteenotto vähintään 80 % ja puhdistetun jäteveden sallittu fosforipitoisuus enintään 1 mg/l.	31. 12. 1974 mennessä.
BHK_5:n osalta puhdistusaste vähintään 85 %, sallittu fosforimäärä vuosikeskiarvoina enintään 2,0 mg/l.	1. 6. 1973 mennessä.

Päätöksen nimike	*Jätevesimäärä tai yhdyskunnan koko*
PSVO 13. 9. 1972 n:o 79 /Suomussalmen knh.	Tietyt asutusalueet.
PSVO 18. 12. 1972 n:o 101 /Kajaanin kph ja knh.	Puhdistamon yhteismitoitus vähintään 30 000 asukasta.
(**KHO 11. 6. 1974 t. 2548:** näiltä osin ei muutosta)	
LSVO 25. 1. 1973 n:o 1 /Paraisten kpph.	Viemäripuhdistamon jätevedet.
ISVO 30. 3. 1973 n:o 47 /Joutsenon knh.	Kirkonkylä.
ISVO 13. 6. 1974 n:o 63 /Kuopion kph.	Viemäriverkoston jätevedet.
(**KHO 31. 10. 1974 t. 4233:** näiltä osin ei muutosta, paitsi että fosforipitoisuus saa olla enintään 1,5 mg/l.)	
LSVO 8. 2. 1974 n:o 23 /Vammalan kph.	Viemärilaitoksen jätevedet.
LSVO 14. 11. 1975 n:o 117 (10: 25:n nojalla) /Seinäjoen kph.	

Tarkasteltaessa kuormitusarvojen määritystä havaitaan, että eräissä tapauksissa on määrätty kiinteä yläraja joko aika- tai tuotantoyksikköä kohti tai sitten on ilmaistu enimmäisprosenttiarvo tuotannosta. Muunnettaessa määritystavat yhteismitallisiksi havaitaan, että pyrkimyksenä on samankaltaisten kuormitusarvon ja tuotannon suhdelukujen aikaansaaminen, joten on olemassa faktista raja-arvokäytäntöä. Luettelon vanhemmissa päätöksissä kiintoaineksen osuus oli noin 1,5—2,5 % tuotannosta, kun taas ainakin uusien tehdaslaitosten osalta vastaava arvo nykyi-

Velvoitteen sisältö	*Velvoitteen voimaantulo*
Lammikkopuhdistamo ja tarvittaessa kemiallinen puhdistus tai vastaava.	Vuoden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.
Jäteveden fosforipitoisuus enintään 1 mg/l.	31. 12. 1974 mennessä.
Kemiallinen puhdistamo. Hakemusasiakirjoissa esitetyt puhdistustavoitteet saavutettava.	30. 6. 1974 mennessä.
Puhdistamo. Fosforin enimmäispitoisuus jätevedessä 1 mg/l.	30. 6. 1975 mennessä.
Puhdistamolle johdettavan veden enimmäismäärä 44 000 m^3/vrk, vesistöön johdettavan jäteveden BHK_7 enintään 30,0 mg O_2/l, kokonaisfosforipitoisuus enintään 2,0 mg/l kk-keskiarvoina. BHK_7 enintään 40,0 mg O_2 /l, mikäli puhdistamolle johdetaan myös Savo Oy:n puunjalostustehtaan jätevedet.	Vuoden 1974 loppuun mennessä.
Biologis-kemiallinen yms. puhdistamo. Suunnitelma jätettävä vesipiirin vesitoimistoon. Jäteveden BHK_7-arvo neljännesvuosikeskiarvona enintään 25 mg/l ja jäännösfosfori enintään 1,5 mg/l. Jos tehdään kemiallinen puhdistamo, arvot ovat vastaavasti 70 mg/l ja 1,0 mg/l.	Heinäkuun alusta 1975 lukien.
Aktiivilietelaitos tai vastaava puhdistamo. BHK_7-poisto vähintään 90 %, fosforipitoisuus alle 1,5 mg/l.	31. 7. 1977 mennessä.

sin on jo alle 1 %.[166] Tavoitearvoja toisiinsa verrattaessa on huomattavissa niiden erilaisuus esimerkiksi niin, että talteenotto- ja puhdistusmahdollisuus on kustannusten suuruuden vuoksi vähäisempi sulfiitti-

[166] Ks. myös *Ruonala* YT 1/1975 s. 39. Kymijoen vesistön alaosan jätevesiä koskeva selvitys, *Vesihallituksen Tiedotus 25*, käsittää pääasiassa saman tuotantosuunnan yrityksiä. Selvitys osoittaa kuitenkin (s. 162), että laitokset ovat toisiinsa nähden erilaisia ja että sen vuoksi vain tehdaskohtaiset ennusteet ovat mahdollisia.

kuin sulfaattiselluloosateollisuudessa,[167] mistä johtuu pyrkimys lakkauttaa edellisentyyppiset laitokset ympäristönsuojelullisista syistä.

Kuormitusarvot ovat oikeudelliselta kannalta kahdentyyppisiä. Toisissa tapauksissa niitä tulee noudattaa aina luvan tarkoittamaa likaavaa toimenpidettä suoritettaessa, toisissa taas on kysymys tavoitteesta määräaikaisen, 10: 24.2:een perustuvan toimenpiteen suorittamisen jälkeen. Vaikka raja-arvot eivät nimenomaisesti riipu vesistön pilaamisen asteesta, niillä on edellisissä käyttötilanteissa kuitenkin kuormitusta rajoittava vaikutus, joka myös vastaa lupaviranomaisen suorittamaa lupaharkintaa.[168] On tekninen kysymys, miten lupaehto toteutuu, mutta se on silti nimenomaisesti lupapäätöksessäkin osoitettavissa. Kun raja-arvo näin alun alkaen on toiminnan aloittamisen edellytys, sen noudattamiseen nähden ei ilmeisesti voida saada lievennystä. Ovatko raja-arvot jälkimmäisissä tapauksissa sitten eri asemassa? Raja-arvojen porrastettu tiukentaminen luvan voimassaollessa perustuu yleensä ohjelmoituun vesiensuojelutoimenpiteiden suorittamiseen. Niiden oikeudelliset ja taloudelliset edellytykset on myös tutkittu lupamenettelyssä, minkä vuoksi niiden lieventämiseen ei oikeusvoimavaikutuksesta johtuen ole ilman erityistä syytä mahdollisuuksia. Jos puhdistustoimenpidettä ei siten aikanaan ole saatu valmiiksi, olisi silti noudatettava tiukennettuja raja-arvoja määräaikana vaikkapa tuotantoa vähentämällä. Niissä tapauksissa, joissa raja-arvojen saavuttaminen kytkeytyy porrastettuun kuormituksen vähentämiseen eli määräaikaisten toimenpiteiden suorittamiseen, voidaan 10: 26:ssa tarkoitetusta syystä saada siihen MMM:n tai VN:n pidennys (ks. s. 389). Pidennys vaikuttaa raja-arvon voimaantulon lykkääntymisen. Jos taas mainitunlaista kytkentää ei ole, luvansaajan on itse harkittava, mitä toimenpiteitä suorittaen hän tavoitteensa saavuttaa eikä kyse siten ole määräajassa suoritettavasta toimenpiteestä. Kytkemättömät raja-arvojen

---

167 Esim. *Statens Naturvårdsverks Publikationer 1970: 1* s. 29.

168 Raja-arvoja on muutettu valvontaviranomaisen valituksesta. Neste Oy oli LSVO:n päätöksessä 19. 10. 1970 n:o 82 velvoitettu noudattamaan jäteveden öljypitoisuuteen nähden arvoa 10 mg/l ja fenolipitoisuuteen nähden arvoa 2 mg/l. Ottaen huomioon, että aikaisempien lupien ehdot olivat olleet lievemmät, on merkillepantavaa, että **KHO (ps 29. 4. 1971 t. 1866)** alensi sanottujakin arvoja olemaan enintään 5 mg/l ja 0,5 mg/l. Asiakirjoista ilmenee, että näiden arvojen saavuttamista pidettiin kohtuullisin kustannuksin mahdollisena. — Vesiensuojelutoimenpiteiden määräytymisestä suunnitteluteitse ks. *Kleemola* InsKo 37—74, vanhojen ja uusien laitosten erilaisuudesta po. suhteessa *Kajosaari* Luonnonhoito s. 204.

muutokset ovat suhteellisen harvinaisia; esimerkkinä mainittakoon kuitenkin **LSVO 23. 11. 1972 n:o 142,** joka annettiin 10: 25:n nojalla:

(1) »Yhtiön on toteutettava sellaiset toilenpiteet, että Tervasaaren teollisuuslaitoksilta vesistöön joutuvan kiintoaineen kokonaismäärä vuoden 1975 kesäkuun jälkeen vastaa enintään 1,5 % sulfiittisellun ja paperin yhteenlasketusta nettotuotannosta.»

D. LUPAPÄÄTÖKSEN KESTO

1. Keston rajaaminen

Käytännössä pilaamisluvat ovat muotoutuneet lähes säännönmukaisesti määräaikaisiksi. Jos tilannetta verrataan vesien rakentamislupiin, jotka yleensä ovat pysyviä, pilaamisluvan saaneen yrityksen vesistölliset vaikutukset ovat vaikeammin arvioitavissa pitkää ajanjaksoa silmälläpitäen. Suomen lain kantana on kuitenkin pidettävä, että pilaamisluvankin myöntämiseen vain määräajaksi tulee olla erityiset perusteet, sillä VL:n mukaiset luvat eivät ole kestonsa suhteen periaatteellisesti eivätkä de lege eri asemassa.

Jos pysyvää pilaamislupaa pidetään lainsäätäjän lähtökohtana, lupaedellytysten harkinta voi johtaa asiallisesti siihen, että lupa on myönnettävissä enintään kestoltaan rajoitettuna. Menettelytapa on mahdollinen myös muodolliselta kannalta niin, että lupaviranomainen voi 16: 24.1:n nojalla tärkeiden syiden vaatiessa antaa joltakin osin lopullisen päätöksen eli rajoittaa 10: 24.1:ssä tarkoitettua lupaa olemaan voimassa vain määräajan (väliaikainen lupa).[168a] Tosin osapäätös merkinnee voimassaoloajan rajoittamisen kannalta sitä, että asia myöhemmin ajan osalta edelleen jää vireille. Näin ei nähtävästi ole laita, jos lupa edellytysten myöhemmän puuttumisen vuoksi annetaan haettua lyhyemmäksi ajaksi.

[168a] Väliaikaisesta luvasta ks. edellä s. 284 ja L eräiden vesioikeusasiain poikkeuksellisesta käsittelystä 19. 7. 1940/383 1 §. Hakemusasiassa annettava päätös voi asiallisessa suhteessa koskea kaikkia VO:n käsiteltäviä seikkoja. Ehdollisesta ratkaisusta on kyse 16: 24.4:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Korvauskysymyksen käsittely voidaan erottaa luvan myöntämisestä vain 16: 24.2:n edellytyksin.

Tältä pohjalta on kehittynyt varsin kirjava lupapäätöksen kestoaikaa koskeva käytäntö. Koska luvanmyöntämisedellytysten tulee ratkaisuhetkellä olla olemassa, pysyvää lupaa ei voida myöntää, jos edellytysten havaittaisiin jonkin ajan kuluttua saattavan puuttua.

Vaikka Suomen oikeudessa ei tunneta pilaamisluvan osalta lakiin perustuvaa määräaikaistamista, on tietysti mahdollista, että hakija hakemuksessaan hakee vain määräaikaista lupaa, jolloin 16: 24.1:ssä tarkoitettuja erityisiä syitä tai lupaedellytysten myöhempää puuttumista ei tarvitse osoittaa. Muuten lupaa ei voida myöntää pitemmäksi ajaksi, kuin että edellytysten säilymistä voidaan vastaisuuden varalta ennakoida. Lupaehtojen tehokkuudesta riippuu, säilyvätkö edellytykset. Jos lähtökohtaisesti katsotaan, ettei lupaehdon toteuttamistapa tai sen avulla saatu tulos voi vaikuttaa lupapäätöksen kestoaikaa lyhentävästi, ei luvan edellytyksiäkään saateta, mikäli määräyksiä noudatetaan, tutkia uudelleen määräaikaisten lupien kestäessä. Edellytyksiin nähden omaksuttu arvio on siis sikäli sitova, että lupa ei ole rajoitettavissa, elleivät 10: 25:ssä tarkoitetut lisäedellytykset ole olemassa.

Milloin suunnitellusta yrityksestä ei aiheudu välittömästi vahinkoa, mutta vahinkoselvityksen laatiminen myöhemmässä vaiheessa voi olla tarpeellista, ei ole edellytyksiä heti määrätä vahingonestämistoimenpiteitä. Tällöin voidaan lupa antaa määräaikaisena ja ehkä asettaa sellainen tarkkailuvelvoite, että kysymys luvan jatkamisen edellytyksistä on myöhemmin harkittavissa (koelupa). Tarkkailuvelvoitteen muodollisesti ensisijaisena tehtävänä tarkoitetussa tilanteessa on mahdollistaa vahinkoselvityksen laatiminen luvan kestoajalta, jos sitä tarkoittavia vaatimuksia tultaisiin myöhemmin esittämään. Tilannetta voidaan pitää sikäli osapäätöksenä, että lupakysymys tutkitaan alkuperäisen hakemuksen pohjalta uudelleen, kun tarpeellinen selitys on saatu.

Keston rajoittaminen saattaa aiheuttaa luvan keskeytymisen määräajan lakattua. Vaikutusta voidaan lieventää käyttämällä luvantarkistamisehtoa eli velvoittamalla luvansaaja määräajan kuluttua esittämään selvitys haittavaikutuksista ja suunnitelmista, joihin saattaa liittyä viranomaisen asettama tavoite. Selvityksen hyväksyminen on siis eräänlainen luvan jatkumisen edellytys. Ehdon laiminlyöminen johtaa laittomaan tilanteeseen, jos luvantarve edelleen on olemassa. Lupapäätöksestä tulisi sen vuoksi selvästi ilmetä, onko kyseessä vain tarkistamisehto vai koko päätöksen voimassaoloa koskeva määräys, koska jälkim-

mäisessä tapauksessa lupa lakkaa ilman eri päätöstä, kun taas edellisessä niin ei voine olla laita. Tarkistamisehdon kuten ei muunkaan 10: 24.2:sta johtuvan velvoitteen noudattamatta jättäminen ei Suomen lain mukaan raueta itse lupaa. Se on pysyvä, ellei sitä ole 10: 24.1:stä johtuvista syistä tai 16: 21.1:n nojalla kestoltaan rajoitettu. Sitä vastoin luvan keston jatkuminen saattaa olla riippuvainen ehdon täyttymisestä tai luvan edellytysten tarkkailemisesta. Kestonsa suhteen luvat voivat siis olla rajoittamattomia, ehdonvaraisia eli toistaiseksi tehtyjä tai määräaikaisia. Luvan luonteen selvittäminen on oikeusvoimavaikutusten vuoksi tärkeätä. Ennen näkyy toistaiseksi annettu lupa tulkitun pysyväksi, mutta KHO:n ratkaisut antavat aihetta toiseen lopputulokseen **(KHO 26. 10. 1972 t. 4182,** ks. siitä s. 349, **KHO 21. 3. 1974 t. 1260, KHO 5. 9. 1974 t. 3263).** Kysymys on aina lupamääräyksen ehdollistavasta vaikutuksesta.

Määräaikaisen lupapäätöksen kesto on yleensä vähimmäisajaltaan kiinteä. Milloin kestoaikaa ei ole sidottu tarkkaan ajankohtaan, saattaa olla kyseessä suhteellinen eli muusta seikasta kuin edellytyksiä koskevasta harkinnasta riippuva kestoajan määritys. On ajateltavissa esimerkiksi sellainen ehto, että luvan katsotaan lakkaavan, kun tarkkailu osoittaa pitkäaikaisia hälyttäviä vesistöarvoja. Tällaista ehtoa on pidettävä kyseenalaisena, koska laissa kylläkin sallitaan lupaehtojen muotoiluun nähden väljä tulkinta (10:24.2), mutta kestoaikaa ei voida pitää vahinkoa vähentävää toimenpidettä tarkoittavana määräyksenä. Lupapäätöksessä ei nimittäin voida luvansaajan haitaksi poiketa niistä periaatteista, jotka johtuvat 10: 25.1:stä aikaisemmin voimassaolevan luvan osalta ja joita on pidettävä pakottavina.

Määräaikainen lupa on käytännössä usein voimassaoloajaltaan liukuva eli luvan kesto on kytketty uuteen hakemukseen ja sen johdosta annettavaan päätökseen. Laissa ei edellytetä tällaista menettelytapaa, vaan järjestelyä on pidettävä pelkästään luvansaajaa koskevana ohjeena, jos hän myöhemminkin haluaa harjoittaa toimintaansa. Tällaisella järjestelyllä on etunaan joustavuus, mutta heikkoutenaan se, että hakija saattaa vaikuttaa uuden luvan, yleensä samalla tiukempien vesistöehtojen voimaantuloa lykkäävästi.

Lupaehdot voivat vain ohjeeksi sisältää uuden hakemuksen ja suunnitelman sisältöä tai esittämistapaa koskevia määräyksiä, jotka olisi toteutettava vasta luvan kestoajan jälkeen. Kun suunnitelman puutteellisuus merkitsee lupaehdon rikkomista, on epäselvää, mitä seurauksia laimin-

lyönnillä voi olla. Kun pilaajaa ei voida velvoittaa tekemään hakemusta, kestoltaan liukuvan luvan voimassaolo olisi tehtävä riippuvaksi kytkentäehdon täyttämisestä. Mainittua menettelytapaa on pidettävä muutenkin kyseenalaisena, koska uuden lupakäsittelyn ennakkokysymyksenä periaatteessa olisi ratkaistava suunnitelman asianmukaisuus. Sen sijaan osapuolilla on mahdollisuus vaatia lupaehdosta huolimatta tehtäväksi muutoksia suunnitelmaan. Milloin hakemusta ei määräaikana tehdä tai jos suunnitelma on riittämätön lupamääräyksen, vaikkakaan ei VA:n kannalta, pitäisi siis hakemuksesta annettavassa ratkaisussa voida katsoa, että edellinen lupa on kestoa koskevan määräyksen laiminlyömisen vuoksi lakannut olemasta voimassa.[169]

Ehkä tunnetuin kestoaikaa koskeva ennakkotapaus on **KHO 1971 A II 94:**

> ISVO oli 19. 10. 1970 (ps n:o 95) antanut Enso-Gutzeit Oy:lle luvan johtaa yhtiön Vehkalahden kunnassa omistaman Summan tehdaslaitoksen jätevedet Suomenlahteen. Tehdaslaitoksen vuosituotanto tuli olemaan suunnitelman mukaan 375.000 tn sanomalehtipaperia ja 3000.000 tn puuhioketta, jäteveden määrä 25.000—30.000 l/min. Kuitua vesialueelle joutuisi käsittelyn jälkeen korkeintaan 2,16 tn/vrk. Yhtiöllä oli ennestään lupa 200.000 tonnin vastaavasti 160.000 tonnin vuosituotantoa varten. Toimitusmiehet ehdottivat, että yhtiön olisi tehtävä uusi hakemus vuoden 1978 loppuun mennessä. VO myönsi kuitenkin luvan toistaiseksi. VH lausui valituskirjelmässään mm., että vesiensuojelun käytännöllisen hoitamisen vuoksi lupaan perustuvien toimenpiteiden vaikutuksia oli tarpeen määräajoin tarkistaa ja vaati, että lupa määrättäisiin olemaan voimassa enintään vuoden 1978 loppuun ja että uutta lupaa olisi haettava hyvissä ajoin tätä ennen. KHO lausui: »... (ett)ei esitetyn selvityksen perusteella voida luotettavasti todeta, minkä laatuisia ja laajuisia vaikutuksia Summan tehdaslaitoksen jätevesillä vesioikeuden päätöksessä tarkoitetun suunnitelman mukaisesti käsiteltyinä tulee ajanmittaan olemaan Suomenlahdessa. Niin ollen ei ole mahdollista tässä vaiheessa ratkaista, millä ehdoilla jätevesien johtaminen voi jatkua vastaisuudessa. Tämän vuoksi ja kun on välttämätöntä, että asia saatetaan puheena olevassa suhteessa myöhemmin uudelleen vesioikeuden käsiteltäväksi...», lupa muutettiin määräaikaiseksi.

---

169 Sekä hakemuksen tekemisajankohtaa että suunnitelman sisältöä koskeva lupien kestoaikojen kytkemistä tarkoittava ehto on esimerkiksi ratkaisussa **KHO 14. 10. 1975 t. 3957.** Siinä on myös erikseen mainittu, että uusi päätös tulee voimaan vasta, kun korvauskysymyskin on lainvoimaisesti ratkaistu.

Samaan tapaan myös **KHO 30. 11. 1972 t. 4725,** jossa pysyväksi esitetty lupa myönnettiin määräaikaisena, kun luvan tarkoittamalla menetelmällä ei voitu jatkuvasti puhdistaa jätevesiä riittävän tehokkaasti. Kun pilaamislupa myönnetään määräaikaisena, siihen on asiallisena syynä se, että luvanmyöntämisedellytysten olemassaoloa tuota ajanjaksoa kauemmin ei voida taata (2: 5). Tämä ilmenee myös ratkaisusta **KHO 6. 5. 1976 t. 1837.** Vesiensuojelullisena syynä on tietenkin pyrkimys uuden menettelyn aikana vähentää tiukemmin lupaehdoin kuormitusta ja siten se, että vesiensuojelupolitiikkaa ei liiaksi sidota omin toimin (kustannusedellytys). Määräaikaisen ja »ikuisen» pilaamisluvan oleellinen ero on siinä, että edellisen ollessa kyseessä voidaan 10: 24.1:stä johtuvin edellytyksin harkita kuormittavan toiminnan ehtoja, mikä ei muuten olisi mahdollista. Sekä määräaikaisen että pysyvän luvan voimassaollessa siihen voidaan sen sijaan puuttua vain 10: 25:stä johtuvin erityisin ja muiden kuin luvansaajan toteennäytettävin edellytyksin.

Pilaavaa toimintaa harjoittava yritys tai laitos ei näin ollen saa siinä mielessä oikeusvoimaista lupaa, että se määräaikaisen luvan kestäessä tehtävän uuden hakemuksen perusteella voisi katsoa olevansa oikeutettu saamaan uuden luvan (tai entisen luvan voimassaoloajan pidennyksen). Luvan edellytyksiin kohdistuva harkinta ei velvoita lupaviranomaista antamaan uutta lupaa silloinkaan, kun edellytykset ovat oletettavasti säilyneet suunnilleen entisinä. Kysymys ei kuitenkaan ole luvan myöntämistä koskevasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, vaan oikeudesta arvioida edellytysten sisältö eri vaiheissa eri tavoin, mikäli tilanteiden vertaileminen yleensä on mahdollista. Perustana on tällöin vesistön tila, jonka tasosta ja sille kulloinkin asetettavista vaatimuksista saadaan selvitys lähinnä valvontaviranomaisen vesistösuunnitelmista ja lausunnosta sekä toimitusmiesten esityksestä, lisäksi teknisten puhdistuskeinojen tai laitoksen toimintaperiaatteiden kehittyminen, kustannustason muuttuminen jne. ovat merkitseviä.

Luonteeltaan määräaikaiseksi voidaan välistä katsoa lupa, jossa on tarkistamislauseke eli velvoite esittää määräaikaan mennessä lupapäätöksen ehtojen tarkistamista koskeva hakemus. Laiminlyönti johtanee pilaamislupaan perustuvan oikeuden menettämiseen, mikäli on ilmeistä, että lupaa ei ole tarkoitettu antaa tuota määräaikaa pitemmäksi ajaksi. Tarkistamisvelvoitteen sisältönä on, että esitetään kehitelty suunnitelma, jonka tavoitteet voidaan jo lupaehdossa yksilöidä. Yksilöinti taas voi perustua tarkkailuvelvoitteeseen, joka on siis sidottu tai avoin, tahi

johtuu itse tarkistamisehdoista. Keston jatkuminen voi silloin olla ehdollista. Määritellyn tavoitteen saavuttaminen johtanee periaatteessa luvan jatkumiseen. Määräaikaisesta luvasta tarkistamisehtoinen lupa eroaa kuitenkin siinä, että edellinen ei perusta oikeutta saada uutta lupaa, kun taas jälkimmäisessä ehto on katsottava täytetyksi määrätyn selvityksen esittämisellä. Käytännössä ero kuitenkin hälvenee, jos tarkistamisehdossa edellytetty selvitys on yksilöimätön: tällöin voidaan nimittäin tarkoituksenmukaisuussyin pitää selvitystä epätyydyttävänä ja olla jatkamatta luvan kestoa.[170] Kun kyse on pilaamisluvasta, voidaaan kuitenkin myös perustellusti katsoa, ettei uutta lupaa tarvitsisi hakea, jos vaikutukset eivät muutu edellytetystä.

2. Määräaikaisen lupapäätöksen tai sen ehdon pidentäminen

2.1. Tapaukset

Määräaikainen lupa on, kuten osoitettiin, oikeudelliselta kannalta katsoen poikkeus pääsääntöisestä luvan pysyvyydestä. Pilaantumisen ennaltalaskettavuus on nähtävä 10: 24:n soveltamisen eli luvan myöntämisen edellytyksenä. Kun lupakäytännössä on esitetty, että pilaamislupa olisi myönnettävissä määräajatta silloinkin, kun haittavaikutuksia ei kaikilta osin voida arvioida, on katsottu, että 10: 25:n soveltaminen voisi johtaa toistaiseksi annetun luvan peruuttamiseen. Näin ei ilmeisesti ole asian laita ja sitä paitsi lainkohdan soveltamisedellytykset ovat ankarat. Menettelytavat johtavat täysin erilaisiin lopputuloksiin: jos lupa annetaan määräaikaisena ja sitä pidennetään uudesta hakemuksesta, lupaviranomainen ei ole sidottu 10: 25:n edellytyksiin ja voi yleisistä hallintoimintaa sääntelevistä periaatteista johtuvin rajoituksin harkita luvan jatkamista 10: 24:n mukaan.[171]

---

170 Esimerkki tarkistamisvelvoitteesta **(KHO 31. 10. 1974 t. 4233):** »Luvan saajan tulee vuoden 1977 loppuun mennessä tehdä vesioikeudelle tämän lupapäätöksen ehtojen tarkistamista koskeva lupahakemus. Lupahakemukseen tulee sisältää suunnitelma jätevesien käsittelemisestä puhdistustehon lisäämiseksi ajanmukaisia vaatimuksia vastaavalla tavalla, ja tulee siinä erityisesti kiinnittää huomiota BHK- ja ravinnekuormituksen vähentämiseen.» VO:n päätöksessä ei ollut jälkimmäistä virkettä.

171 Mainituista periaatteista ks. *Merikoski* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II s. 29 ss. Sen seikan merkitys, että määräaikaiseen lupaan tulee toiminnan jatkuessa vesiensuojelullisista syistä liittää velvoite tehdä hyvissä ajoin uusi hake-

Määräaikaisen luvan tai lupaehdon pidentäminen on aikaansaatavissa eri tilanteissa eri tavoin. Pilaamisluvan osalta ovat tärkeimpiä seuraavat tiet: 1) MMM:n tai VN:n myöntämä määräajan pidennys tietyn toimenpiteen suorittamiseen (10:26), 2) VO:lta haettava lupaehdon muuttaminen (16: 32.1) sekä 3) siihen vaikutukseltaan verrattava muuttamista tarkoittavan hakemuksen käsittely kuten uusi lupahakemus.

2.2. *Hallinnollisen viranomaisen suorittama määräajan pidennys*

Hallinnollisella viranomaisella on valta 10: 26:n säännöksen nojalla luvan saajan hakemuksesta myöntää luvassa määrätyn toimenpiteen suorittamisajan pidennystä enintään kolme vuotta kerrallaan. Edellytyksenä on, että toimenpiteen toteuttaminen käy annetussa määräajassa kohtuuttoman raskaaksi taikka tarvikkeiden puutteen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä tuottaa luvan saajalle huomattavia vaikeuksia. Pidennyksen myöntää MMM tai, kun kyseessä on kunnan yleisen viemärin yhteyteen tehtävä puhdistuslaitos, VN. Jos sanotuilla perusteilla tehdään pidentämishakemus VO:lle, ei siihen voitane toimivallan puuttuessa suostua.[172] VN:n toimivalta on poikkeuksena tulkittava ahtaasti.

On luonnollista, että myönnettäessä määräajan pidennystä 10: 26:n nojalla, se ei yleensä voi olla itse lupapäätöksen kestoaikaa pitempi.[173] Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa velvoite luonnostaan on sellainen, että se jatkuu luvan voimassaolosta riippumatta, pidennys voi ulottua sanottua ajankohtaa myöhemmäksi.[174] Niin on laita silloin, kun kyseessä on sellaisen laitteen rakentaminen tai kehittäminen, jonka avulla on tarkoitus pysyvästi eli kunnes toisin päätetään, toteuttaa vesiensuojelutoimenpiteitä. Yleensä on tällöin kyse tapauksista, jolloin jäteveden johtamisen tai pilaamisvaikutuksen tiedetään jatkuvan vielä lupapäätöksen

---

mus, ilmenee, paitsi vesioikeuskäytännöstä yleensä, nimenomaisesti myös ratkaisusta **KHO 16. 9. 1971 t. 3697:** hakija, jonka varsinainen lupahakemus oli VO:ssa käsiteltävänä, osoitettiin KHO:n lisäämässä määräyksessä hakemaan uutta väliaikaista lupaa. Luonnollisesti kyseessä on aina ehto, joka on täytettävä, mikäli pilaantumisvaikutusta ei haluta tai voida lopettaa.

172 Esim **LSVO 21. 9. 1973 n:o 87:** Hämeenlinnan kph haki lisäaikaa jäteveden puhdistamon tekemiseen viisi kuukautta. Perusteluina olivat rakennusalan lakot ja työsulun aiheuttama töiden viivästyminen. VO: asia ei kuulu VO:n toimivaltaan.

173 Tämä ilmenee myös VH:n valvontaohjeesta n:o 15/7. 3. 1973.

174 Ks. seuraavalla sivulla selostettava **KHO 1. 10. 1970 t. 4451.**

umpeenkuluttuakin. Muodollisesti pidennys voi tapahtua tällä tavoin vain ehdoin, että toimenpiteeseen ryhdytään vielä luvan kestäessä. Muussa tapauksessa on kysymys vapautuksesta suorittaa tietty toimenpide. Tähän taas MMM:llä ja VN:llä ei ole valtuuksia.

Määräaikaisten lupien voimassaoloajan muuttuessa yhä useammin epätarkaksi eli tulevaisuudessa annettavan luvan voimaantulosta riippuvaksi mainitun pääsäännön soveltaminen johtaa siihen, että 10: 26:ssa tarkoitetun viranomaisen on otettava huomioon varsin pitkän ajanjakson kuluessa uuden lupapäätöksen mahdollisuus, jos toimenpiteen alkamista ei voida ulottaa yli luvan voimassaoloajan.[175] Pidennyksen ei enää voitane katsoa olevan voimassa määräaikaisen luvan vaihtuessa tai muun luvan tahi lupaehdon lakatessa. Pidennyksen tulee, toisin kuin luvan kestoajan, olla kalenteriaikaan sidottu eikä luvan kestoajan suhteellinen määritystapa heijastu lupaehdon pidentämiseen. On ajateltavissa, että VO antaa väliaikaisen luvan, jossa on entiseen lupaan sisältyvä, 10: 26:n nojalla pidennetty ehto. Lähinnä teoreettisesti on mielenkiintoista, vaikuttaako pidennys vielä uuden luvan antamisen jälkeen ja tuleeko VO:n ottaa pidennys huomioon. Esitetyn perusteella lienee kysymyksiin vastattava kielteisesti. Pidennystä ei samoista syistä näytä voitavan antaa muutoksenhaun ollessa kesken. Jos kuormitus uuden luvan aikana tuntuvasti kasvaa, lupaviranomainen voi nimenomaan edellyttää, että lupavelvoite, jonka täyttämistä ennen oli lykätty, on heti toteutettava. Tällaisissa tapauksissa ei ole syytä pysyttää jo kirjaimenkin mukaan yksittäistä lupaa koskevan 10: 26:n nojalla annettua määräystä, kun 10: 24.1:ssä tarkoitettu harkinta on tapahtunut uudelta pohjalta. Pidennystä on silloin siis haettava uudelleen. Kysymyksen ollessa edellisen luvan voimassaoloajan tarkistamisehtoisesta pidentämisestä, ei sitä vastoin liene estettä pitää 10: 26:n nojalla saatua jatkoaikaa voimassa.

Määräajan pidennys voi siis koskea vain velvoitetta, jonka suorittamisesta lupaehtoisena on kysymys, ei sen sijaan itse lupapäätöksen voimassaoloaikaa. Tämä ilmenee yksiselitteisesti 10: 24.2:n sanamuodosta verrattuna 10: 26:n. Tulkinnallisesti kiintoisa on **KHO 1. 10. 1970 t. 4451,** jossa KHO oli määrännyt jäteveden johtamisluvan olemaan voimassa vuoden 1972 loppuun saakka. Määräykseen liittyi lupaehto (4):

---

175 Tilanne on vastaava silloin, kun on annettu määräyslupa 10: 25:n nojalla valvontaviranomaisen aloitteesta ja varsinainen lupahakemus on käsittelyssä tai vasta tehtävä.

»Mikäli Jokelan alueen viemäröinnin yleissuunnitelman päämäri Kuusanlampeen tai muualle Kymijokeen rakennetaan ja otetaan käyttöön ennen tämän luvan voimassaoloajan päättymistä, kunnan on huolehdittava siitä, että... jätevedet viipymättä johdetaan tähän viemäriin».

Lupaehdon alkuosa osoittaa, minkä edellytyksen vallitessa lopussa mainittu velvoite on täytettävä. Edellytykseen liittyy aikarajoitus (luvan voimassaollessa). Sen sijaan lupaehdon velvoite ei ollut täytettävä sanotun ajan kuluessa, vaan »viipymättä». Tällainen muotoilu voi merkitä, että jätevesien johtamista viemäriin ei tarvinnut täyttää luvan voimassaoloaikana. Itse asiassa velvoitteen täyttäminen usein johtaa siihen, ettei lupaa sellaisenaan enää tarvita. Kaiken kaikkiaan ei näytä olevan juridista eikä käytännöllistä estettä tulkita ehtoa yksittäistapauksissa niin, että se vaikuttaa yli luvan kestoajan. Toinen kysymys on se, onko mainitunlainen velvoite yleensä pidentämiskelpoinen. Velvoitteen täyttämisen edellytyksenä oli kuitenkin viemärin rakentaminen ja kun jäteveden johtaminen vesistöön riippuu tuollaisesta toimenpiteestä, sen suorittamisaika ja luvan kestoaika lankeavat itse asiassa yhteen. Kyseessä on eittämättä toimenpide, jolla vähennetään vahingon ja haitan määrää. Kuvatussa tapauksessa on siten suhtauduttava myönteisesti velvoitteen täyttämiseksi myönnettävän määräajan jatkamiseen. VN onkin myöntänyt asiassa pidennyksen.[176] Sen antaman päätöksen johdannossa katsotaan olevan kyse jätevesien johtamiseksi kunnan pääviemäriin asetetun määräajan pidentämisestä, mutta kun luvan sisältönä oli jätevesien johtaminen vesistöön viemärin käyttöönottoon asti, ei voida erottaa toisistaan lupapäätöksen ja lupaehdon kestoaikaa.[177] Koska tässä tapauksessa ei ollut olemassa muita lupaehtoja, joiden nojalla pilaavaa toimintaa olisi saattanut tapahtua, lupaehdon jatkaminen merkitsi siis faktisesti itse luvan kestoajan jakaumista.

Määräajan pidentämismahdollisuus koskee vain »toimenpiteen toteuttamista». »Toimenpiteellä» tarkoitetaan 10: 24.2:ssa edellytettyjä pilaantumisesta johtuvia haittoja estäviä tai vähentäviä toimenpiteitä. Merkitystä ei ole sillä, onko kyseessä rakentamisen tai muun työn suorittaminen, mutta pidentämisen perusteista johtuu, että määräajan jatkami-

176 **VN 29. 12. 1972 n:o 2065/87:** 21. 3. 1973 asti.

177 VO:n valituksenalaisessa päätöksessä molempien oli määrä päättyä vuoden 1974 lopussa.

nen koskee ensisijaisesti erilaisten puhdistuslaitteiden ja viemäröintitöiden suorittamista. Pidentämismahdollisuutta rajoittaa se, että hakemukseen ei voida suostua, jos toimenpiteen toteuttamisen siirtämisestä aiheutuu »huomattavaa vesistön pysyvän pilaantumisen vaaraa». Kun 10: 26:ssa on delegoitu vain valta pidentää toimenpiteen toteuttamiselle asetettua määräaikaa, soveltaminen ei saane johtaa siihen, että luvan myöntämisedellytykset, jos lupaa pidennyksen sijasta haettaisiin, tulisivat puuttumaan. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että pidennykseen ei ole suostuttava, jos toimenpiteen suorittamista kustannusedellytyksen pohjalta voidaan pitää sopivana jo määräaikana. Hakijan on siis voitava osoittaa, että syyt tarpeeseen lykätä toimenpidettä johtuvat 10: 26:ssa tarkoitetusta seikasta, joka on ilmennyt lupapäätöksen antamisen jälkeen. Muussa tapauksessa olisi pidennystä ollut haettava valittamalla lupapäätöksestä. Käytännössä on tullut harkittavaksi, voidaanko pidentää lupaehtoa, joka joltakin osin on muutoksenhaun alainen. Lähtökohtana tulee olla, ettei pidennystäkään ole myönnettävä, ellei toiminta luvan nojalla ole mahdollinen. Jos taas hyväksytään ajatus, että toimenpidevelvoite lainvoimaisena olisi noudatettavissa joissakin tapauksissa ennen eräiden muiden kysymysten ratkaisemista, pidentämisen täytynee tuollaisen velvoitteen osalta olla mahdollinen. Vastaavasti täytynee katsoa määräaikaisen velvoitteen osalta, että pidennys ei ole mahdollinen, jos siitä johtuisi määräajan jälkeen 2: 5:ssä tarkoitettu ehdoton luvanmyöntämiseste.[177a]

Kun pidennys ei siten voi merkitä puuttumista VO:n oikeuteen ratkaista luvan edellytykset myös myöhempää ajanjaksoa varten, lupaehtoisten toimenpiteiden lykkäämismahdollisuudet ovat vesistöllisistä syistä rajoitettuja. Ministeriön tai VN:n on kussakin tapauksessa ratkaistava, johtuuko pidentämisestä huomattavaa vesistön pysyvän pilaantumisen vaaraa. Toisin kuin on laita 10: 25:ssä, riittää, että pilaantuminen myöhemmässä vaiheessa on suhteellisen todennäköinen. Toisaalta huomattavan pilaantumisen vaaran tulee olla pysyvä, jotta pidennystä ei voitaisi saada. Toimenpiteen toteuttamisen lykkääminen voi johtaa VO:n päätöksessä tarkoitettujen jätevesimäärien ja kuormitusarvojen ylittymiseen, jos pidennettävä lupavelvoite on kytketty tavoitearvoihin. Tällaisia vaikutuksia ei sinänsä ole pidettävä sallittavina.

177a VH:n valvontaohjeen n:o 15/7. 3. 1973 mukaan toimenpiteiden aloittaminen on pidentämisen edellytys.

2.3. Lupapäätöksen vähäinen muuttaminen

Lainvoimaisen luvan estämättä luvansaajalla on mahdollisuus hakea siihen vähäisiä muutoksia 16: 32.1:stä ilmenevin edellytyksin. Johtuen siitä, että luvan oikeusvoima vaikuttaa myös ulkopuolisten eduksi, lupapäätöksen määräystä voidaan muuttaa vain, jos muutos on merkitykseltään vähäinen eikä loukkaa toisen oikeutta tai etua. Minkäänlainen intressien vertailu ei siis ole mahdollinen ja lisäksi muutoksen tulee olla tarkoituksenmukaisuussyin perusteltavissa. Muuttamishakemus voidaan käsitellä yksinkertaistettua menettelyä noudattaen. Se, että lupaehtojen muuttamisedellytykset luvansaajan osalta on erityisesti säädetty, viittaa siihen, ettei muuttaminen lupapäätöksen kestäessä muulloin ole mahdollista. Näin saadaan tukea sille käsitykselle, että luvan myöntäminen on kertakaikkinen toimenpide, jonka osalta edellytyksiä ei voida harkita uudelleen. On eri asia, että luvanhakija yritystä muuttaessaan luopuu entisestä luvastaan kokonaan tai joltakin osin ja hakee uutta lupaa. Silloin kun on myönnetty lupa jätevesien purkupaikan siirtämiseen lainvoimaisesta suunnitelmasta olennaisesti poikkeavasti, sen on siis yleensä täytynyt tapahtua ikäänkuin uutena lupa-asiana.[178]

Kysymys siitä, voidaanko myöntää muiden määräaikojen kuin luvan kestoajan pidennystä, riippuu VO:n osalta siitä, ovatko 16: 32.1:ssä tarkoitetut edellytykset olemassa. Kun toimenpiteiden toteuttamista koskevien määräaikojen pidentäminen eräissä tapauksissa kuuluu muille viranomaisille kuin VO:lle (10: 26), myös tästä delegoinnista voidaan e contrario päätellä, ettei yleiseen tai yksityiseen etuun haitallisesti vaikuttavia määräaikojen pidennyksiä muulloin olisi myönnettävä. Käytännössä näin on kuitenkin tapahtunut, kuten seuraavassa alajaksossa osoitetaan. Sitä vastoin pilaamisluvan määräajan pidentämistä ei näytä tapahtuneen 16: 32:n nojalla.

Vähäisenä muuttamisena on käytännössä pidetty puhdistamosuunnitelman korvaamista toisella, jonka teho ja mitoitus tuottavat vertailukelpoisen tuloksen.[179] Sama koskee muitakin teknisiä muutoksia. Pilaamislupien osalta näyttää muulloin siltä, että kyseistä lainkohtaa perusteluna vieroksutaan, ilmeisesti sen vuoksi, että muutosten saattaessa vai-

---

[178] Esim. **LSVO 8. 2. 1974 n:o 30,** missä tosin ei ole mainittu lainpaikkaa.

[179] **ISVO 20. 8. 1971 n:o 66.**

kuttaa ulkopuolisen etuun on varmempaa tutkia samalla luvan myöntämisedellytykset.

2.4. Lupapäätöksen ja sen velvoitteen lieventäminen tai keston pidentäminen eräissä muissa tapauksissa

Edellä esitetystä ilmenee, että mainittuja tilanteita lukuun ottamatta luvansaaja voi saada muutoksen lainvoimaiseen lupapäätökseen vain samalla tavoin kuin hakemalla uutta lupaa.[180] Muodollisesti menettelytavasta johtuu, että 10: 24:ssä tarkoitettujen edellytysten olemassaolo on kauttaaltaan uudestaan tutkittava, koska muutoshakemuksen voidaan katsoa osoittavan, ettei hakija halua lukea hyväkseen aikaisemmin saatua lupaa ja koska hakemuksella muissa kuin 16: 32.1:ssä tarkoitetuissa tilanteissa on vaikutusta ulkopuolisten etuihin. Käytännössä on usein oletettu edellytysten muilta kuin muutoshakemuksen tarkoittamilta osin pysyneen ennallaan ja on tyydytty yksinkertaistettuun tiedoksiantotapaan (16: 9.2). Kun kyseessä on luvan kestoajan jatkaminen, on kuitenkin kuulemisen osalta meneteltävä kuten uutta lupaa myönnettäessä, sillä luvan määräaikaistaminen ei ole luonteeltaan lupavelvoite, jota voitaisiin erikseen muuttaa.[181] Luvan kestoajan pidentämisen edellytyksenä

---

[180] KHO on eräässä tapauksessa jättänyt asiaa koskevan valituksen tutkimatta silloin, kun oli tehty VO:lle saman päätöksen ehdon muuttamista tarkoittava hakemus:

> **KHO 10. 4. 1972 t. 1277:** Kun hakijana olleen kunnan valtuusto oli VO:n päätöksen antamisen jälkeen päättänyt tehdä jäteveden puhdistamista ja purkukohtaa koskeviin suunnitelman kohtiin muutoksia ja kun tätä koskeva hakemus oli tehty VO:lle, KHO kumosi valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian VO:lle käsiteltäväksi yhdessä muutoksen saamista tarkoittavan hakemuksen kanssa.

KHO:n ratkaisu vaikutti luonnollisesti myös sen, että kun KHO kumosi kauttaaltaan VO:n päätöksen, se ei saanut lain- eikä oikeusvoimaa. Tästä puolestaan johtuu, että uusi, lupaehdon muuttamista tarkoittava hakemus ei voinut johtaa pelkästään hakemuksen edellyttämään käsittelyyn, vaan VO:n tuli käsitellä asia kokonaisuudessaan uudestaan. Ratkaisun kuvastamaa menettelytapaa on pidettävä poikkeuksellisena, mikäli muutoshakemus ei koske lupapäätöksen olennaisia osia.

[181] Ratkaisu **LSVO 2. 6. 1972 n:o 65** on otsikoitu »lupapäätöksessä tarkoitetun määräajan» pidentämiseksi. Hakija anoi 27. 5. 1968 saadun luvan voimassaoloajan jatkamista vuodella sen vuoksi, että siinä vaaditut suunnitelmat ja jatkotutkimukset uutta lupahakemusta varten vielä olivat kesken. Koska jäteveden johtamis-

on siten yrityksen kaikkien vaikutusten selvittäminen. Jos lupamenettely on vireillä, mutta lupaa ei ennätetä saada ennen edellisen luvan umpeenkulumista, näyttää olevan makuasia, myönnetäänkö hakemuksesta edellisen luvan voimassaoloajan pidennystä vai väliaikainen lupa. Edellisessä tapauksessa joudutaan kuitenkin, ellei toisin määrätä, noudattamaan myös edeltävän päätöksen korvausmääräyksiä eikä asia näitä koskevilta osin tällöin siis siirry ratkaistavaksi uuden luvan yhteyteen. Luvan pidentämisestä tuollaisessa tilanteessa oli kysymys asiassa **LSVO 17. 12. 1973 n:o 141.**

Päätöksessä **LSVO 15. 6. 1973 n:o 58** on yksinkertaistettu 10: 24.1:een perustuvaa muutoshakemuksen käsittelyjärjestystä. Hakijayhtiö oli vuonna 1965 tehnyt jäteveden johtamislupahakemuksen, joka määrättiin käsiteltäväksi kt:ssa. Asia oli edelleen ratkaisematta, kun yhtiölle myönnettiin vuonna 1971 väliaikainen lupa 10. 6. 1973 asti. Yhtiö haki 12. 4. 1973 tämän luvan kestoajan jatkamista vuoden 1974 loppuun saakka. VO tutki hakemuksen tiedoksiantoa suorittamatta (16: 9.2) ja käytettävissä olleiden selvitysten nojalla katsoi luvan myöntämisedellytysten edelleenkin olevan olemassa sekä myönsi haetun luvan. Kyseisessä ratkaisussa vallitsivat sikäli erikoiset olosuhteet, että tarkoitettua ajanjaksoa varten oli olemassa kt:een perustuva, luvan edellytyksiä koskeva selvitys (varsinainen lupa annettiin 17. 12. 1973) ja näin ollen voidaan katsoa, että edellytykset myös nyt puheena olevan ajan osalta oli tutkittu ja selvitetty. Mitä tiedoksiantoon tulee, on niin ikään katsottava, että puhevalta oli kt:m johdosta riittävästi tullut turvatuksi. Väliaikainen lupa näyttää yleensäkin olevan erikoisasemassa pidentämisen suhteen silloin, kun varsinaisen luvan käsittely ei ole täysin loppuunsaatettu. Pidentämisen merkitystä korvauskysymyksen kannalta tarkastellaan tuonnempana (s. 478 ss.).

Edellisen luvan ehdoista nähtävästi riippuu, muotoillaanko asia uudeksi lupahakemukseksi vai entisen luvan tai sen ehdon kestoajan pidentämishakemukseksi. Pidentämisestä on kysymys lähinnä silloin, kun määrättyjä ehtoja (puhdistus- ja suunnitteluvelvoitteita) ei ole luvan-

---

luvan kesto oli kytketty uuden lupahakemuksen tekemiseen, pidennys merkitsi tätä koskevan lupaehdon (suunnitteluvelvoite) muuttamista. Siitä johtuen 2. 6. 1972 annettua päätöstä ei ollut pidettävä uutena lupana, mikä olisi ollut asian laita, jos aikaisempi lupa olisi määrätty päättymään kiinteänä ajankohtana. Jäteveden johtamisen osalta ei annettu uusia lupaehtoja, vaan tyydyttiin viittaamaan aikaisempaan päätökseen, mikä siis merkitsee, että täytäntöönpanon ja valvonnan kannalta on katsottava olleen kysymys lupaehdon muuttamisesta.

haltijasta riippumattomista syistä voitu toteuttaa. Uuden luvan myöntäminen entisin ehdoin ei näytä mahdolliselta, jos esimerkiksi on edellytetty kuormituksen olennaista vähentämistä ja tätä koskevan suunnitelman esittämistä ennen luvan kestoajan päättymistä.[182] Toimenpiteen suorittamiseen liittyvistä vaikeuksista johtuvat lupaehdon pidentämishakemukset on käsitelty VO:ssa.[183] Ilmeisesti myös sellainen viivästyminen, joka johtuu urakansaajasta olematta kuitenkaan työllisyydestä johtuva vaikeus, jää 10: 26:n soveltamisalan ulkopuolelle.[184]

Jo aikaisemmin esitetyin perustein on lainvoimaisen lupapäätöksen muuttamiseen luvanhaltijankin aloitteesta suhtauduttava varauksellisesti. Hakemukseen ei ole suostuttava, jos hakijan tarkoituksena on pääasiallisesti vain välttyä niiltä haitallisilta seuraamuksilta, joita lupaehtojen laiminlyömiseen saattaa liittyä. Kun yksityiskohtaisia perusteita tässä suhteessa ei ole, voitaneen katsoa, että on pysyttäydyttävä alkuperäisissä lupavelvoitteissa, mikäli niiden muuttaminen ei ole välttämätöntä aikataulun liiallisen tiukkuuden, teknisten esteiden vuoksi tai vesistöllisistä syistä. Pelkästään sitä, että tarkoituksenmukaisuussyin halutaan siirtää toimenpiteitä, ei voitane pitää riittävänä perusteena, koska tämä seikka sisältyy yleensä jo lupaedellytyksiä koskevaan harkintaan.[185]

---

[182] **LSVO 2. 6. 1972 n:o 65:** vuoden pidennys voimassaoloaikaan myönnettiin, kun yhtiön tutkimukset luvassa edellytetyn puhdistuslaitoksen laajentamiseksi ja tehostamiseksi olivat kesken.

[183] **LSVO 8. 2. 1974 n:o 30** (purkupaikan siirto). Alunperin määrätty purkupaikka havaittiin sittemmin hakijan selvityksen mukaan sopimattomaksi.

[184] Esimerkkinä mainittakoon **LSVO 21. 11. 1968 n:o 131.** VO käsitteli asian, kun pidentämishakemus koski lupaehtoa, jossa tarkoitettu rakentaminen ei lupamenettelyn hakijan mielestä pitkän keston vuoksi enää ollut teknisesti mahdollista toteuttaa määräajassa (VO:n lupa oli annettu 4. 1. 1968 ja ehto oli täytettävä 30. 6. 1969 mennessä; KHO pysytti 19. 9. 1968 määräajan). VO myönsi pidennyksen 28. 2. 1970 asti. Saman pilaajan hakemuksesta annettiin 9. 3. 1970 pidennys 30. 6. 1970 asti, jossa perusteena oli rakennussuunnitelman toteuttamisessa ilmennyt vaikeus.

[185] **LSVO 16. 5. 1974 n:o 59** käy rajatapauksesta. Yhtiön tuli vuonna 1971 annetun lupapäätöksen ehdon mukaan toteuttaa kiintoainesmäärän vähentäminen niin, ettei se vuoden 1973 päätyttyä ollut suurempi kuin 1,2 % tuotannosta eikä suurempi kuin 170 kg/vrk vuosikeskiarvona käyntipäivältä. Määrää oli pyrittävä siitäkin alentamaan. Pidentämishakemuksessaan yhtiö esitti muun muassa, että lupapäätöksen antamisajankohdan aikaiset puhdistuslaitteet olivat kohtuuttoman kalliita, minkä vuoksi se itse joutui suunnittelemaan vaihtoehtoisia ratkaisuja. Näi-

E. PILAAMISLUVAN OIKEUSVAIKUTUSTEN VOIMAANTULOSTA

1. Pilaamisluvan lainvoimasta ja oikeusvoimasta

Lainvoimaisuutensa suhteen vesilainsäädäntöön perustuva lupapäätös on verrattavissa muihin viranomaisratkaisuihin sikäli, että muutosta ei valitusajan umpeenkuluttua voida hakea varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Asianosaispiirin laajuudesta sekä muutoksenhakutien kaksihaaraisuudesta johtuen joitakin erikoispiirteitä on, mutta ne eivät kumoa sanottua pääsääntöä. Muodollinen lainvoima merkitsee myös vesioikeudessa, että ratkaisu on lopullinen. Vasta lainvoimaiseen ratkaisuun liittyvät luvasta johtuvat täydet oikeutukset ja velvoitukset. Jos luvassa on määräyksiä asiasta, jonka osalta luvantarvetta ei ole, ne lienevät toteutettavissa jo ennen asian lainvoimaista ratkaisemista (vrt. 2: 26.3).

Menettelyn päättämiseen liittyvä (muodollinen) lainvoima on erotettava ratkaisun sisällöllisestä sitovuudesta eli oikeusvoimasta. Edellinen on jälkimmäisen perusta. Jos päätöksellä ei ole sisällöllistä sitovuutta, mikään ei periaatteessa estä tekemästä useampia lainvoimakelpoisia ratkaisuja. Tästä on yksinkertaisena osoituksena se tosiasia, että vesioikeudellinen lupahakemus määräedellytyksin voidaan tutkia, vaikka asiasta aikaisemmin jo olisi annettu lainvoimainen ratkaisu.[186] Lainvoiman merkitys näkyykin siinä, että se prosessuaalisesti osoittaa, ketä sitovalla tavalla asia on ratkaistu. Oikeusvoima puolestaan osoittaa, mihin aineellisiin ratkaisuihin sitovuus ulottuu niiden osalta, joita asia lainvoimaisena koskee. Oikeusvoimavaikutus on lisäksi tapana ilmaista kahdenlaisena: positiivinen oikeusvoima merkitsee sanottua aineellista sisältöä sellaisenaan, toinen, negatiivinen, taas kuvastaa kahden prosessin kiellon eli ne bis in idem re sit actio -periaatetta.[187]

Hallinnollisille luville on tunnusomaista niiden pysyvyys, kun ne ovat saaneet lainvoiman. Sama koskee kestoltaan rajoitettuakin lupaa. Lainvoimainen VO:n lupapäätös ja vastaavasti jommankumman muutoksenhakuasteen lopullinen ratkaisu merkitsee oikeusvoimavaikutuksen syntymistä. Vesioikeudellisen luparatkaisun pysyvyysvaikutukseen (oikeusvoi-

---

den pohjalta ei yhtiön mukaan voitu noudattaa mainittua ehtoa, jonka pidentämistä haettiin 30. 6. 1974 asti. VH ei pitänyt määräajan pidentämistä tarpeellisena. VO myönsi pidennyksen. Perusteita ei ole mainittu.

186 Ks. edellä s. 278.

187 *Tirkkonen* Siviiliprosessioikeus II s. 330 ss.

maan) on meillä yleensä asennoiduttu kielteisesti.[188] *Pietilä* kutsuu positiivista oikeusvoimavaikutusta vesioikeudessa normatiivivaikutukseksi erotukseksi negatiivisesta eli pysyvyysvaikutuksesta.[189] Edellinen tarkoittaa sitä, että aiempi päätös on asetettava uudessa prosessissa ratkaisun perustaksi, jälkimmäinen sitä, että vain määräedellytyksin voidaan käsitellä uudestaan lainvoimainen lupa-asia. Normatiivivaikutus merkitsee esimerkiksi sitä, että VYO on velvollinen ottamaan huomioon KHO:n ennen siirtämistä tekemät muutokset tai sitä, että uudessa menettelyssä edellyttämättömien vahinkojen osalta on lähtökohtana pidettävä lupamenettelyssä suoritettua tutkintaa (11: 8.1 ym.). Vesirakennushankkeiden osalta pysyvyysvaikutus on rajoitettu (2: 27—28), pilaamislupien osalta on eri säännös (10: 25). Eräissä tilanteissa voidaan oikeusvoimainen päätös purkaa.

Kysymys pilaamisluparatkaisun oikeusvoimakelpoisuudesta riippuu VL:n kannalta toiminnan vaikutuksista ja relaatiosta. Luvan muutettavuus on perustettava sivullisrelaatioissa (viranomainen, vahingonkärsijä) erityisiin edellytyksiin (10: 25), mutta itse lupapäätökseenkin voidaan sisällyttää muuttamista koskevia ehtoja, kuten edellä on esitetty. Näiden tulee sivullisrelaatiossa nähtävästi johtua luvan myöntämisen edellytyksistä eli siitä, että lupaa ei pitäisi myöntää olemaan myöhemminkään voimassa vastoin 10: 24.1:ssä tarkoitettuja edellytyksiä. Hakijarelaatiossa on luonnollista, että luvansaaja voi luopua luvan merkitsemästä etuudesta ja siten yleensä vapautua velvoitteistaan. Luvansaaja voi myös myöhemmin hakea lupaa pilaamiseen. Sitä vastoin luvan ehtojen muuttaminen on eräitä tapauksia lukuunottamatta mahdollista vain samassa järjestyksessä, kuin haetaan uutta lupaa. Eri tapauksia on tarkasteltu edellä yksityiskohtaisesti ja tehdyt huomiot osoittavat, ettei oikeusvoiman merkitystä voida kokonaan sivuuttaa. Alioikeusprosessissakaan ei voitane puhua ratkaisujen rajattomasta oikeusvoimasta ja lisäksi eräät päätökset saattavat olla luonteeltaan ehdollisia tai väliaikaisia. Yksityiskohtiin tältä osin puuttumatta lienee paikallaan katsoa, että vesioikeudellisen luvan osalta oikeusvoimalla on erikoinen ulottuvuutensa.[190]

Kielteinen asenne pilaamislupapäätöksen oikeusvoimavaikutuksiin

---

188 *Uotila* Vattenförorening s. 17, *Hinkka* Luonnonhoito s. 239.

189 *Pietilä* Vesioikeus s. 198.

190 Samoin *Ellilä* LM 1975 s. 48.

nähden perustuu siihen, että kerran myönnettyä lupaa voidaan myöhemmin rajoittaa tai asettaa sille lisäehtoja. Tällöin on usein jätetty ottamatta huomioon, että lupaa ei, toisin kuin useita muita lupia, voida peruuttaa.[191] Lisäksi oikeusvoiman tehtäväksi muodostuu itse asiassa lupapäätöksen pysyttäminen voimassa, ellei sitä nimenomaisen säännöksen perusteella voida muuttaa. Pilaamislupa on jo lain kirjaimen mukaan riippuvainen lupaedellytyksinä olevista vesistöllisistä arvoista ja etuasetelmista. Vaikka ne tutkitaan ennen luvan voimaantuloa, lupaviranomaisen suorittama virhearviointi ei oikeusvoimavaikutuksesta johtuen merkitse, että lupa lakkaisi olemasta voimassa tai että se olisi mitätön, kun kyseessä on ehdoton luvanmyöntämiseste, joka ilmenee myöhemmässä

---

191 Suomen lainsäädännössä tunnetaan luvan menetys etenkin elinkeinon harjoittamiseen liittyvien lupien yhteydessä, esim. L liikkuvasta kaupasta 31 §, A käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppaliikkeistä 22 §, A majoitus- ja ravitsemusliikkeistä 51 §, vrt. myös YhdistysL 20—21 b §. Ympäristöoikeuden aloilla peruuttaminen tulee joissakin tapauksissa kysymykseen, esim. KaivosL 64 §, mutta edellytyksenä on nähtävästi aina lainvastainen menettely. Lisäksi peruuttamisseuraamuksen käyttämismahdollisuuden täytynee olla erityisesti laissa mainittu. — Eräiden muiden maiden laeissa on sitä vastoin erotettu toisistaan luvan peruutus luvansaajan syyttä sekä sanktionluonteinen luvan menetys (förverkande, Verwirkung). Ellei erikseen ole pilaamisluvan osalta toisin säädetty, noudatetaan tällöin niitä periaatteita, jotka yleensäkin koskevat hallinnollisen luvan peruuttamista. Ks. tarkemmin katsausta s. 194 ss.

Suomen vesilainsäädännössä ei ole luvattomaan pilaamiseen syyllistyttäessä nimenomaisesti ilmaistu peruuttamisseuraamusta. Käytännössä on tiettävästi VL 21: 3.1:n nojalla pyritty vain velvoittamaan luvan saaja noudattamaan lupaehtoja, sen sijaan ei ole olemassa selvitystä niistä edellytyksistä, joiden vallitessa lupa voitaisiin peruuttaa. Vaikka sanamuotokin on sellainen, ettei peruuttamista ole nimenomaisesti mainittu, ei ole tehtävä sellaista johtopäätöstä, että luvan peruuttaminen, so. luvanvaraisen toiminnan kieltäminen, ei sen aiheuttaessa kiellettyjä seurauksia olisi sanktiona mahdollista. Siltä osin kuin toiminta voitaisiin laittoman tilanteen osalta kieltää 10: 25:n perusteella, on se oikeuskäytännössä katsottu voitavan tehdä virka-apuhakemuksenkin perusteella (ks. esim. **LSVO 10. 12. 1970 n:o 111**), mutta virka-apuasiaa ei voida saattaa vireille yksinomaan luvan muutoksen aikaansaamiseksi.

Toiminnan kieltämisen edellytyksenä on huomattavan pilaantumisen aiheuttaminen vesistössä (10: 25.1) ja se, ettei ole olemassa oikeutusta vesistön pilaamiseen. Tällainen johtopäätös on tehtävissä siitä, että po. lainkohdan jälkimmäisessä virkkeessä ei ole mainintaa kiellosta, vaan ainoastaan määräyksestä (»Tällainen määräys voidaan...»), mikä tarkoittaa toiminnan jatkamisehtojen antamista. Edellytyksenä sen sijaan ei ole likaajan subjektiivinen syyksiluettavuus.

vaiheessa. Säännönmukaisia oikeuskeinoja ei tällöin lainvoimaisen luvan osalta ilmeisesti ole käytettävissä, vaan on noudatettava suhteellisen tiukkoja, lupapäätöksen muuttamista koskevia määräyksiä, joiden sisältö nähtävästi myös on tyhjentävä, tai on turvauduttava hallintopurkulakiin.

Oikeusvoimavaikutus on VL:n kannalta erityisen tuntuva senkin vuoksi, ettei tunneta lakisääteistä luvan tarkistamista määräajoin. Tästä johtuu myös, että kun lupa annetaan »toistaiseksi», kyseessä ei ole sen vuoksi pysyvyydeltään heikompi ja tarkistettavissa oleva lupa. Näin on joskus esitetty (ks. myös **KHO 26. 10. 1972 t. 4128** ja edellä s. 385). Päinvastoin lupa näyttää olevan niin pysyvä, ettei sitä ole määräajaltaan rajoitettu. Mikään oikeushistoriallinen tai laintulkinnallinen seikka ei puolla käsitystä, että myönnetty vesioikeudellinen lupa olisi luvansaajan syyttä peruutettavissa, vaan ainoastaan sisällöltään muutettavissa. Periaatetta noudatetaan myös Ruotsin VL:ssa (2: 22) ja MiL:ssa (22 §).

Oikeusvoimavaikutuksena saatetaan pitää myös sitä, ettei luvan sisältöä tulisi epävarmoja lupaehtoja käyttäen olennaisesti heikentää, vaan luvansaajan tulee voida tietyn ajan luottaa ehtojen pysyvyydestä johtuvaan toiminnan mielekkyyteen. Sisällölliseltä kannalta luvan rajoittaminen ei luonnollisesti vaikuta päätöksessä asetettuihin velvoitteisiin ja myönnettyihin oikeuksiin, sikäli kuin ne eivät liity itse pilaavan toiminnan harjoittamiseen. Milloin tarkoituksena on tiukentaa lupaehtoja eikä tertiusten asema muutu, lupapäätöksen tarkistuksella ei puututa muihin järjestelyihin ja sopimuksiin, joiden oikeusvoima siis säilyy. Oikeusvoimavaikutuksen väitettynä puuttumisena ei siis saateta pitää sitä, että VO voi luvansaajan hakemuksesta lieventää annettuja lupaehtoja.[192]

Kun oikeusvoima siten kohdistuu toisaalta lupakysymyksen, toisaalta velvoitteiden arviointitapaan ja sisältöön, on pysyvyysvaikutusta rajoittavia säännöksiä tulkittava ahtaasti. De lege ferenda on ajateltavissa, että luvan sisältöä muutettaisiin kulloisiakin ylemmäntasoisia normeja vastaavaksi (vrt. Tanskan MBL 11 §).

---

[192] Ks. myös VL 16: 32 ja s. 393. **LSVO 16. 5. 1974 n:o 59:** Hakijayhtiö oli saanut vuonna 1971 luvan jätevesien johtamiseen vuoden 1976 loppuun. Lupaehdon mukaan oli kiintoainesmäärä rajoitettava olemaan vuoden 1973 päättymisen jälkeen enintään 1,2 % tuotannosta eikä yli 170 kg/vrk. Hakemuksessaan yhtiö pyysi lupaehdossa mainitun tavoitteen voimaantulon lykkäämistä puolella vuodella. Hakemukseen suostuttiin, koska 10: 24:ssä tarkoitettujen edellytysten katsottiin olevan olemassa.

Pilaamislupapäätöksen lainvoimaisuudesta ei laissa ole määräyksiä. Verrattuna rakentamista koskevaan 2: 26:een sääntelyä on pidettävä puutteellisena. Vaikka johonkin yksittäiseen jätevesiyritystä varten tarpeelliseen hankkeeseen saatetaan erikseen hakea lupa ja saada se VL 2 luvun säännösten nojalla (ohjauspenger, purkuputki yms.), vallitseva käsitys on, että pilaamislupa käsittää myös haettua toimenpidettä varten tarpeelliset rakentamistoimenpiteet. Tulkinta on johdettavissa 2: 1.3:n sanamuodosta (jäteveden johtamista vesistöön tarkoittava rakentaminen). Lienee kuitenkin katsottava, että toteuttamisen edellyttäessä 2 luvan mukaista lupaa on noudatettava myös rakentamissäännöksiä. Lainvoimaisuus merkitsee pilaamisluvan kannalta ilmeisesti kahta seikkaa, toisaalta sitä, että asiaa (lupaehtoa tai vaatimusta) ei voida ottaa samassa menettelyssä tutkittavaksi, toisaalta sitäkin, milloin luvan tarkoittamaan yritykseen saadaan ryhtyä. Lähtökohtana täytyy olla, että lupapäätös on kaikilta osiltaan lainvoimainen, kun sitä ei samassa menettelykierroksessa [193] voida miltään osin muuttaa. Tällaisesta määrityksestä johtuu, että delegoinnista aiheutuva lupaehdon joutuminen VO:n uudelleen tutkittavaksi ei vaikuta itse luvan lainvoimaisuuteen. Kun ei ole säädetty voitavan antaa oikeutta pilaamiseen ennen päätöksen lainvoimaisuutta, on VL:n monitahoisen muutoksenhakujärjestelmän ja laajan asianosaispiirin pohjalta selvitettävä välttämättömät johtopäätökset. Muutoksenhakujärjestelmässä KHO tutkii pilaamisluvan osalta muut kuin korvauksia koskevat valitukset ja kun asia tältä osin on »lainvoimaisesti» (lopullisesti) ratkaistu, mahdolliset korvauksia koskevat valitukset siirretään VYO:lle, jonka päätökseen saatetaan eräissä tapauksissa hakea muutosta KKO:lta. Tilanne on vastaavanlainen, kun valitus alun alkaen on koskenut vain korvauksia. *Pietilän* mukaan tällaisissa tilanteissa VO:n päätös »saavuttaa lainvoiman vasta sitten, kun kaikki siitä tehdyt valitukset on lainvoimaisesti ratkaistu».[194] Jos taas korvauksista ei ole valitettu, ei VO:n päätös, »josta on valitettu KHO:een voi miltään osalta tulla lainvoimaiseksi, ennen kuin vm. tuomioistuimen päätös on annettu».[195]

Syynä *Pietilän* kannanottoihin on 16: 21.1:stä ilmenevä virallisperiaate. *Pietilä* mainitseekin ratkaisun **(KHO 1970 A II 136),** jossa KHO oli

---

193 Menettelykierroksella tarkoitetaan tässä niiden eri asteissa annettavien päätösten kokonaisuutta, jotka johtuvat hakemuksen käsittelystä siirrot ja palautukset mukaan lukien.

194 *Pietilä* Vesioikeus s. 195.

195 *Pietilä* mt. s. 194.

huolimatta siitä, että korvauksista ei ollut valitettu, palauttanut asian VO:lle korvausten osalta, koska KHO:n suorittama muutos saattoi johtaa muutoksiin myös niiden osalta. Kysymys ei kuitenkaan ollut yritysluvasta, vaan 9: 12:ssa tarkoitetusta erikoistilanteesta. Toisaalta KHO on katsonut, että luvansaajan olisi tullut noudattaa VO:n lupaehtoja, vaikka vesiensuojelumaksusta oli valitettu: **KHO 1972 A II 122** (virka-apuasia). Ongelman kaksi ulottuvuutta ovat: 1. Saadaanko luvan tarkoittaman vaikutuksen aiheuttamiseen ryhtyä ennen VO:n lupapäätöksen kaikinpuolista lopullista käsittelyä ja 2. onko jo aikaisemmin toimintansa aloittanut luvanhakija tai se, johon 10: 25:ssä tarkoitettu määräys kohdistuu, velvollinen noudattamaan asetettuja ehtoja vasta päätöksen ollessa kaikilta osiltaan lainvoimainen? Vastaukset riippuvat lainvoimavaikutusten määrityksestä.

2. Osittaisesta ja rajoitetusta lainvoimasta

Mitä osittaisen ja ehdollisen lainvoiman problematiikkaan vesihakemusasioissa tulee, lähtökohtana voidaan pitää yleisiä prosessioikeudellisia oppeja.[196] De lege lata ei ole mahdollista säännöksen puuttuessa katsoa, että vesioikeudellinenkaan ratkaisu olisi lainvoimainen muutoksenhaun kestäessä. Sen sijaan voidaan tutkia, miten laajaan osaan hakemusasiassa annettua päätöstä lainvoimavaatimus on mielekästä ulottaa. VL 16: 24.1:ssä on säädetty, että tärkeiden syiden vaatiessa VO voi antaa hakemusasiassa joltakin osin lopullisen päätöksen, ennen kuin asia muilta osin ratkaistaan. Osaratkaisun tekeminen merkitsee tällöin, että se tulee lainvoimaiseksi riippumatta asian muiden osien käsittelemisestä. Muodollisesti katsoen ei ole kysymys osittaisesta eikä ehdollisesta lainvoimasta. Sisällölliseltä kannalta näin voi näennäisesti olla laita, kun muut osakysymykset, jotka kuitenkin johtuvat samasta hakemuksesta, erotetaan erikseen lainvoimakelpoisiksi. Kaksivaiheisessa menettelyssä (16: 24.2) ei nimittäin ensimmäisen vaiheen aikana ratkaistuja seikkoja voida sanottavasti ottaa uudestaan käsiteltäviksi jälkimmäisessä vaiheessa (oikeusvoimavaikutus).

---

196 Hallintotoimen sekä myös hallinnollisessa lainkäyttömenettelyssä annetun päätöksen lainvoiman suhteen ovat voimassa samat periaatteet kuin yleisten tuomioistuinten antamien päätösten osalta. Ks. *Merikoski* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II s. 62 ja 70.

Hyvönen käyttää kiinteistöoikeudessa rajoitetun lainvoiman käsitettä kuvaamaan sellaista tilannetta, että jokin osakysymys on ratkaistu ja mahdollisuus varsinaisen muutoksenhakukeinon käyttämiseen on katkennut.[197] Tämä ei silti estä palauttamasta asiaa kiinteistötoimituksen tarkastuksessa havaitun virheen vuoksi ja siten siis luomasta uutta valitusmahdollisuutta. Vesioikeudessa syntyy vertailukelpoinen tilanne silloin, kun kt:ssa laiminlyödään muistutuksentekomahdollisuus (kt:n sitovuusvaikutus). VO ja muut oikeusasteet jättävät tutkimatta sellaisia seikkoja tarkoittavat valitukset, joista olisi pitänyt tehdä muistutus. Näin ollen, milloin VO:n päätöksestä ei valiteta, kt:ssa tehdyt ehdotukset tulevat eräässä mielessä »lainvoimaisiksi» jo ennen VO:n päätöstä niine rajoituksineen, jotka ilmenevät 16: 21.1:stä. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole suurta merkitystä sen vuoksi, että puhevallan menetys voi korjaantua, milloin VO:n päätöksestä valitetaan ja asia palautetaan.

Kun lainvoimaoppi omaksutaan vesioikeuteen samassa merkityksessä kuin se on vallalla siviili- ja rikosprosessissa, kuvatunlainen rajoitetun lainvoiman soveltaminen ei olisi mahdollista. Johtuen siitä, että lupamenettelyssä on yleisesti katsottu noudatettavan virallisperiaatetta, on selvitettävä, mikä on prosessuaalisten periaatteiden ja lainvoiman keskinäinen suhde vesioikeudellisessa hakemusmenettelyssä. *Hyvösen* esitys kiinteistötoimituksen osalta perustuu kiinteistöoikeudelliseen erikoistilanteeseen siinä mielessä, että sovelletaan eräänlaista virallisperiaatetta, joka ilmenee mahdollisuutena toimituksen muuttamiseen siitä huolimatta, että valitusta ei ole tehty tai valitusaika on kulunut umpeen. Rajoitettu lainvoimaisuus ilmenee siis siten, että asianosaiset tai jotkut heistä eivät tiettynä ajankohtana voi käyttää puhevaltaa. Lopullinen lainvoimaisuus syntyy kiinteistötoimitusten osalta vasta maarekisteriin merkitsemisellä.[198] Vesioikeudessa on siis tarkastustien puuttuessa muodollisena edellytyksenä puhevallan palautumiselle toisen tekemä valitus sekä virallisperiaate.

Virallisperiaatteen soveltaminen on vesioikeudellisessa hakemusmenettelyssä kytketty lainvoimaisuuteen siten, että »KHO voi valituksen johdosta tai KHO:n käsittelyyn saakka ulottuvan virallisperiaatteen perusteella tehdä lupaan sellaisia muutoksia siihen, mitä VO on päättänyt korvauksista, ja vm. muutoksen käsittelemiseksi palauttaa asian

197 *Hyvönen* Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta s. 207.

198 *Hyvönen* mt. s. 208.

VO:een tai siirtää sen tässä suhteessa VYO:n käsiteltäväksi».[199] Jos lainvoimalla kuitenkin tarkoitetaan vain sitä, ettei asianosaisilla enää ole mahdollisuutta varsinaisin muutoksenhakukeinoin saattaa asiaa ylemmän asteen tutkittavaksi, virallisperiaate merkitsisi valituksesta riippumatonta, mutta muutoksenhaun kestäessä tapahtuvaa lupa-asian käsittelyä. Kriteerinä lainvoimaisuudelle sanotussa tilanteessa samoin kuin JL 175 ja 199 §:ssä[200] ei ole yksinomaan asianosaisen muutoksenhakumahdollisuus, vaan myös se, että viranomainenkaan ei enää voi muuttaa suoritettua toimitusta tai tehtyä päätöstä. Asian muutoksenhakuasteessa vireilläoloaikana toteutuvan puhevallan käyttämismahdollisuuden ja päätöksenteon sekä, kiinteistötoimituksen ollessa kyseessä, rekisteriin merkitsemisen ajankohdan väliin mahtuu siis ajanjakso, jota luonnehditaan rajoitetun lainvoimaisuuden vaiheeksi.

Kuvatunlaiseen lainvoimaa koskevaan kysymyksenasetteluun liittyy myös hallinto-oikeudellisen itseoikaisun problematiikka, koska itseoikaisun ja virallisperiaatteesta johtuvan muuttamismahdollisuuden ero käytännön kannalta ei ole selvä. *Merikosken* mukaan itseoikaisu on hallinnossa mahdollinen silloin, kun hallintotoimi ei vielä ole saavuttanut oikeusvoimaa, siis myös ratkaisun ollessa asianosaisten kannalta jo lainvoimainen.[201] Virallisperiaatteen soveltamisessa on kysymys paitsi alemman asteen päätöksen osittaisesta muuttamisesta ex officio, myös tästä johtuvien päätöksen muiden osien sovittamisesta tuohon muutokseen. Toisin kuin virallisperiaate itseoikaisu tapahtuu samassa viranomaisessa, jossa oikaisunalainen hallintotoimikin on tehty. Oikeusvoimaisuuden kannalta ei ole eroa sillä, muutetaanko ratkaisua samassa vaiko asian käsittelyyn kuuluvana vasta ylemmässä asteessa. Tästä puolestaan johtuu mahdollisuus verrata toisiinsa itseoikaisua ja virallisperiaatteen mukaista muuttamista, joista edellinen niveltyy oikeusvoiman, jälkimmäinen lainvoiman problematiikkaan.

Osittaisella lainvoimalla tarkoitetaan sitä, että milloin jostakin osakysymyksestä ei ole erikseen valitettu, se saattaa tulla asianosaiseen nähden sitovaksi tai täytäntöönpanokelpoiseksi, vaikka asia olisi muilta osin vielä muutoksenhaun kohteena.[202] Lainvoiman eräs vaikutushan on

---

199 *Pietilä* mt. s. 194.

200 *Pietilä* Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen s. 399 ss., vrt. *Hyvönen* mt. s. 207 ss. viittauksin.

201 *Merikoski* Vapaa harkinta s. 113 ss.

202 *Ellilä* Ulosotto-oikeuden yleiset opit s. 226.

muulloin, että osittaisenkin ratkaisun ollessa lainvoimaa vailla, päätöstä ei miltään osin voida panna täytäntöön. Osittainen lainvoima on tunnustettu mahdolliseksi yleisissä tuomioistuimissakin eräissä tapauksissa.[203] Ehdollinen lainvoima kattaa terminä jossain määrin osittaisen lainvoiman käsitteen. Niiden merkitysero ei ole täysin selvä, kun tarkastellaan itse muutoksenhakumenettelyä. Kysymys on kummassakin tapauksessa asiallisesti ratkaistun seikan muuttamismahdollisuudesta, milloin jutun toisesta osasta on tehty valitus. Osittaisen lainvoiman voidaan kuitenkin sanoa ilmenevän periaatteena, että päätös joltain osin saavuttaa lopullisen sisällön, vaikka muuta seikkaa koskeva valitus on asiassa ratkaisematta. Ehdollinen lainvoima taas merkitsisi, että asiallisesti ratkaistuun kysymykseen voi liittyä oikeusvaikutuksia, vaikka, yleensä muusta syystä vireille tullut, muutoksenhaku saattaa johtaa sanotun kysymyksen asialliseen muuttamiseen.

Osittainen lainvoima ilmenee siellä missä sitä esiintyy niin, että valituksen ulkopuolelle jäävä jutun osa katsotaan lopullisesti ratkaistuksi, koska määräämisperiaatteen vallitessa sen osan tutkiminen ei ole enää mahdollista. Hallintoprosessissakin voidaan vain eräissä tapauksissa puuttua valituksen ulkopuoliseen asian osaan. Tällaisia tapauksia ovat *Kurvisen* mukaan absoluuttisen esteen olemassaolo alemmassa asteessa, päätöksen sisäinen ristiriitaisuus, ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe ja virallisperiaatteen vaikutus.[204] Virallisperiaate »johtaa siihen, että niissä asioissa, joissa julkinen intressi on vahva, voidaan muutenkin viran puolesta mennä valitusvaatimuksen ulkopuolelle sekä liittää päätökseen yleisen edun kannalta tarpeellisiksi katsottuja ehtoja, jollei asiaa julkisen intressin vaatimusten tyydyttämiseksi suorastaan palauteta alempaan asteeseen uudelleen käsiteltäväksi».[205] KHO voi myös ilman hakemusta tai esitystä viran puolesta päättää virheellisen hallintopäätöksen purkamisesta.[206] Vaikkei vesioikeudellisen lupa-asian luonne ole yksiselitteinen, virallisperiaatetta voidaan ilmeisesti soveltaa muutoksenhakuasteessakin pilaamislupaa koskevassa asiassa ja näin on myös menetelty. Vesioikeudellisen luvan osalta on virallisperiaatetta laajennettu siten kuin VL 16: 21.1:ssä on säädetty. Kun lainkohtaa ei ole nimenomai-

---

203 *Tirkkonen* Siviiliprosessioikeus II s. 329 s.

204 *Kurvinen* LM 1975 s. 629 s. Lupaehtoa muutettiin ilman valitusta: **KHO 1973 A II 119.**

205 Ks. mt. s. 630.

206 Ibid.

sesti määrätty noudatettavaksi muualla kuin VO:ssa, virallisperiaatteen sisältö määräytynee valitusasteessa yleisten näkökohtien eikä VL 16: 21.1:n mukaisesti, sillä velvollisuus tutkia yksityisen edun asema lupamenettelyssä voinee koskea vain VO:ta. Toisenlaisen tulkinnan mukaan virallisperiaatetta pitäisi noudattaa kaikissa muutoksenhakuasteissa, mikä ei ole asian laita. KHO voi toisin sanoen ulottaa virallisperiaatteen koskemaan lähinnä vain julkisen edun tarpeita, ellei sitten päätöksen ristiriidattomuudesta muuta johdu. Käytännössä onkin varsin selvästi todettavissa, ettei KHO ole suorittanut päätöksen sisällöllistä tarkastusta yksityisten etujen osalta, vaan ainoastaan tutkinut niitä koskevat valitukset. Johtuen siitä, että korvauskysymys tulee ratkaistavaksi VO:ssa muiden lupaehtojen jälkeen ja KHO tutkii viimeksi mainitut virallisperiaatetta noudattaen ensin, on katsottava, että KHO:n lupa-asiassa antama ratkaisu on lopullinen. Näin on siitäkin huolimatta, että tehdään korvausvelvollisuuteen vaikuttava muutos. Kun kysymys silloin enää on siitä, onko ja mihin määrään suoritettava korvausta, ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että VO:n päätös KHO:n ratkaisun osalta ei olisi jo silloin lainvoimainen ja noudatettava.

Osoituksena siitä, että aineellinen virallisperiaate muutoksenhakuasteiden osalta on voimassa rajoitetusti vain KHO:ssa, voidaan pitää periaatteen lähes täydellistä puuttumista VYO:ssa ja KKO:ssa (17: 3.1 ja 4.1)[207] KHO:n virallisperiaatteesta johtuvasta muutoksesta voi aiheutua muuttamisen tarvetta myös VYO:ssa.[208] *Pietilä* tosin katsoo, että VYO:n tulisi korvausten osalta noudattaa 16: 21.1:ssä tarkoitettua aineellista virallisperiaatetta.[209] Täytynee kuitenkin katsoa, ettei VYO:ssa voida noudattaa virallisperiaatetta laajemmin kuin sitä sovellettaisiin riita-asiassa HO:ssa (VL 15: 23; 17: 3.1). Tämä merkitsee, että vain eräät seikat voidaan julkisen edun vuoksi tutkia vastoin asianosaisten vaatimuksia eikä esimerkiksi voida, ellei KHO:n päätöksestä muuta johdu, tutkia korvausasiaa, josta ei ole valitettu. Valituksen johdosta voidaan kuitenkin samalla tehdä sellaiset korvauksen määrää koskevat muutokset, jotka viran puolesta olisi VO:ssa otettava huomioon (etenkin 11: 6). On selvää,

---

207 Ks. myös *Vihervuori* VT 1976 s. 13. Tosin näennäistä virallisperiaatetta noudatetaan esim. korvauksia puolitoistakertaistettaessa, mutta notorisiin seikkoihin tai tuomarin kyselyoikeuteen perustuva vaatimuksen käsittelyn laajentaminen ei ole riitaprosessillekaan vieras, ks. *Tirkkonen* Siviiliprosessioikeus I s. 83 ss.

208 *Pekkanen* Vesiasiat s. 140.

209 *Pietilä* Vesioikeus s. 195. Kielteisesti myös *Vihervuori* mt. s. 16.

että VYO:n tutkiessa KHO:ssa tehdyn muutoksen johdosta korvauskysymyksen ensi asteena, on tältä osin sovellettava virallisperiaatetta (17: 5, jossa on rinnastettu VO:ssa ja VYO:ssa tapahtuva käsittely). Esitetystä ilmenee, että VO:n pilaamisluparatkaisu käsittää kaksi kokonaisuutta, jotka ovat erikseen lainvoimakelpoisia. Kun korvauskysymys on saatettavissa eri menettelyssä käsiteltäväksi, ei vaikuta kohtuulliselta liittää lainvoimasta johtuvia oikeusvaikutuksia yksinomaan kummassakin suhteessa lopullisesti tutkittuun VO:n päätökseen. Myös 11: 8.1:n säännöksestä voidaan ainoastaan johtaa se, missä yhteydessä korvausasia on käsiteltävä, ei sitä vastoin sen asemaa lupapäätöksen oikeusvaikutuksen suhteen. Lupakysymys on 10: 24.1—2:n kannalta aina lopullisesti ratkaistu KHO:n päätöksellä, jolloin myös eräillä VO:n kannanotoilla saattaa olla ehdolliseen lainvoimaan verrattavaa vaikutusta.[210] Koska lainvoimasta johtuu päätöksen muotoamisvaikutuksena oikeus toiminnan aloittamiseen, seuraavassa tarkastellaan lupaehtojen voimaantuloa osittaisen lainvoiman kannalta.

3. Oikeus pilaamisluvan tarkoittaman toiminnan aloittamiseen

Hallintoluvan voimaantuloa on kirjallisuudessa tutkittu siltä kannalta, milloin syntyy oikeus toiminnan aloittamiseen. Toiminnan käynnistäminen vesihankkeissa merkitsee toisin kuin monissa elinkeinoluvissa[211] lähes säännöllisesti perustavaa laatua olevaa puuttumista vieraaseen etupiiriin ja näin ollen aloittamisajankohdan määrityksellä on erityisen tärkeä merkitys.

Rakentamishankkeiden osalta on sekä RakL:n että VL:n mukaan pääsääntönä, että oikeus rakentamiseen syntyy vasta lupapäätöksen saatua lainvoiman.[212] RakL:n mukaisten (141 §) ja osittain myös VL:n mukaisten rakentamishankkeiden (2: 26) osalta voidaan itse lupapäätöksessä tai eri päätöksellä kuitenkin määrätä, että rakentamiseen saadaan ryhtyä jo ennen luvan lainvoimaiseksi tuloa.[213] Pilaamisluvan osalta ei ole laissa

---

210 Mitä VO:n päätöksen suoritusvelvoitteiden täytäntöönpanoon tulee, se on mahdollista myös lainvoimaa vailla olevan päätöksen perusteella (UL 3: 7, VL 21: 6.1). Toistuvaiskorvausten osalta on pidettävä sääntönä, että korvausvelvollisuus syntyy toimenpiteeseen ryhdyttäessä, *Eronen* Suomen Teknillinen Seura s. 22/4.

211 *Uotila* Elinkeinolupa s. 163.

212 Näin myös S-VL 2: 22.1.

213 RakL 141.1 §:n mukaan muutoksenhakuviranomainen voi kuitenkin poistaa tuollaisen määräyksen.

säännöstä siitä, missä laajuudessa voitaisiin aloittaa haitallinen toiminta ennen VO:n päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Pilaamisluvan tarkoittaman toiminnan aloittamiskysymystä ei voida mielekkäästi selvittää yksinomaan perinteisen lainvoimakäsitteen pohjalta, vaikka sitä onkin pidettävä lähtökohtana.

Kysymyksellä on yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen puoli. Yksityisen etua ei voida laillisesti loukata, ennen kuin pilaamiskysymys on hänen osaltaan lopullisesti ratkaistu. Yksityisellä on oikeus tehdä kanne (14: 7.3). Lisäksi on selvää, että vaikka VO olisi antanut lainvoimaisen pilaamisluvan, mutta pilaajalla ei ole oikeutta sijoittaa purkuputkea tai puhdistamoa toisen alueelle, pilaamisluvalla ei lainvoimaisenakaan ole siinä suhteessa merkitystä (ks. omistajan ja haltijan määräämisoikeudesta 1: 9—10). Yksityisoikeudellinenkin puoli on lupamenettelyssä otettava viran puolesta VO:ssa huomioon (16: 21.1). Korvaustilanteessa edellytetään vanhastaan eri lunastussäännösten mukaan, että omaisuutta ei saada ottaa käyttöön tai kohdistaa siihen lunastuksen tarkoittamia vaikutuksia ennen korvauskysymyksen lainvoimaista ratkaisua.[214] Samaa tulkintaa puoltaa VL 11: 14.1, jossa edellytetään korvausta koskevan ratkaisun yhteydessä voitavan määrätä, milloin korvausvelvollisuuden aiheuttaneisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä. Lisäksi on 11: 14.2:ssa kertakaikkisen korvauksen osalta nimenomaisesti pääsääntönä määrätty, että korvaus on määrättävä maksettavaksi tai talletettavaksi ennen korvausvelvollisuuden aiheuttavaan toimenpiteeseen ryhtymistä. Luvansaaja voisi tällöin KHO:n päätöksen saatuaan eräin edellytyksin korvausvalituksesta huolimatta ryhtyä toimenpiteeseen, jos hyväksytään ajatus lupapäätöksen osittaisesta lainvoimasta.

Niitä näkökohtia, joilla on merkitystä vesioikeudellisen lupapäätöksen lupavelvoitteiden voimaantulon kannalta, voidaan kutsua yhtäältä osittaisen lainvoiman, toisaalta muutoksenhaun hyödyttömäksi tulemisen näkökohdiksi.[215] Kysymys on nähtävästi siitä, miten lupapäätös tulee lainvoimaiseksi ja miten lainvoimaisuuden puuttuminen vaikuttaa lupapäätöksen noudatettavuuteen. On esimerkiksi ajateltavissa, että kun annetaan lupa jo aloitettua pilaavaa toimintaa varten, siitä riippuvat velvoitteet olisivat heti täytäntöönpantavissa. VL ei nimittäin sääntele

---

214 Ks. esim. VOL 6:15, *Haataja* Vesioikeus III s. 223.

215 Lainvoiman ja toimeenpanon suhteesta yleiseltä kannalta ks. esim. *Lager* LM 1975 s. 267 ss.

laittoman toiminnan laillistavan lupapäätöksen voimaantuloaikaa. Sama koskee sitä tilannetta, että lupaa haetaan toiminnan alkamisen jälkeen sen vuoksi, että luvantarvetta ei heti tiedetty olevan. Tuntuu oudolta, että muut asianosaiset kuin luvansaaja joutuisivat odottamaan päätöksen lainvoimaiseksi tuloa voidakseen saada laitoksen velvoitetuksi täyttämään lupaehdot. Muodollisesti katsoen pilaajan oikeuskaan ei ole »laillistunut» ennen lainvoimaa, mutta käytännössä ei ole luultavaa, että VO antaisi virka-apua tai tehdyn aloitteen johdosta 10: 25:n nojalla määräyksen tahi että harkittaisiin syytteen nostamista enää lupapäätöksen antamisen jälkeen.[216] Ratkaisussa **KHO 1. 11. 1973 t. 4366** KHO nimenomaisesti lausui, ettei ollut syytä muuttaa VO:n päätöstä valituksenalaiselta osalta: kun valittajana oli pilaaja, niin vaikka kyseessä oli 10: 25:n soveltaminen, saatettiin katsoa hänen tyytyneen muihin kuin valituksenalaisiin määräyksiin ja näin ollen olleen velvollinen niitä noudattamaan KHO:n päätöstä odottamatta.

Jos ensin tarkastellaan sitä tilannetta, että toiminta on alkanut ennen lupapäätöksen lainvoimaiseksi tuloa, havaitaan siis, että lainvoiman puute on omiaan jarruttamaan lupaehtojen noudattamista ja päätöksen valvontaa. Eräät lupaehdot ovat kuitenkin siinä määrin lupapäätöksen tarkoittamaan toimintaan liittyviä, että on kyseenalaista, voidaanko niiden noudattamista ja täytäntöönpanoa erottaa toiminnan edellytyksistä. Toisin sanoen: jos toiminnan sallitaan tosiasiallisesti tapahtuvan, kun lainvoimaa vailla oleva päätös on saatu, eikö silloin tulisi vaatia myös määräysten noudattamista? Tarkoitetut ehdot koskevat erityisesti purkupaikkaa, puhdistustapaa, jäteveden ominaisuuksia, tarkkailua ja muita esikorvauksellisia velvoitteita. Ne ehdot taas, joilla ei välittömästi vähennetä haittavaikutuksia, jäisivät riippuvaisiksi lainvoimaisuudesta siltä osin, kuin ulosotto-oikeudellinen täytäntöönpano ei ennen sitä ole mahdollinen.

---

216 Mielenkiintoinen ratkaisu tässä suhteessa on **ISVO 20. 6. 1974 n:o 65.** VH oli hakemuksessaan VO:lle lausunut, että Lappeenrannan kp tuli velvoittaa puhdistustoimenpiteisiin, mm. biologiseen käsittelyyn. Muodollisesti oli kyse virka-apuhakemuksesta, kun VH vaati velvoitteen täyttämistä 21: 3.1:n nojalla sakon uhalla. Hakemus oli tehty 20. 8. 1973. VO myönsi kp:lle sen vuonna 1963 tehdystä hakemuksesta luvan jätevesien johtamiseen 19. 6. 1974. VH:n hakemus hylättiin (eri päätöksellä), koska sanottu päätös oli annettu (edellisenä päivänä). Tällöin jätettiin huomioon ottamatta, ettei lupapäätös ollut muodollisesti lainvoimainen, vaan että tilanne oli laiton. Tekstissä käsiteltävän kysymyksen kannalta sitä vas-

Lainsäätäjä on ilmeisesti katsonut, että lupakysymyksen ratkaisu on saatettava lainvoimaiseksi ennen toimenpiteeseen ryhtymistä tai toiminnan aloittamista (2: 26, vrt. VSuojA 2 ja 3 §). Ainoa säännös, josta on saatavissa ohje sitä tilannetta varten, että on olemassa vain lainvoimaa vailla oleva lupapäätös, on 21: 3.1. Sen mukaan laiton toiminta voidaan kieltää. Ilmeisesti on myös asetettavissa lupamääräysten kaltaisia velvoitteita jäteveden johtamiseksi tai puhdistamiseksi. Tosin lainkohdan soveltaminen edellyttää laiminlyönnin selvyyttä. Mitään juridista estettä velvoittaa lainkohdan edellytysten muuten ollessa olemassa pilaaja noudattamaan tiettyjä annetun luvan ehtoja jo ennen lainvoimaa ei näytä olevan, jos kerran toiminta on aloitettu.[217] Muuten olisi toiminta kiellettävissä. Merkittävää on, että virka-apusäännöstöön perustuva määräys on myös täytäntöönpantavissa muutoksenhausta riippumatta (21: 3.2).

Jäteveden johtamisluvan yhteydessä voitiin VOL:n mukaan korvauskysymysten selvittämiseksi erikseen riidellä alioikeudessa (VOL 6:8, vrt. 6:13 ja 15.2). Tällöin siis lupamenettely johti lainvoimaiseen ratkaisuun, joka oli toimeenpantavissa korvauskysymyksestä riippumatta. VL:n systematiikkaa on tässä suhteessa toinen johtuen siitä, että pilaamislupa menettelyllisesti myös korvausten osalta on rinnastettu rakentamislupaan. Säännös, jonka mukaan nykyisin voidaan ennen VO:n rakentamispäätöksestä tehdyn valituksen lainvoimaista ratkaisua oikeuttaa hakija aloittamaan työt (2:26), juontaa alkunsa laissa eräiden kiireellisten vesi-

---

toin kannanotto merkitsee, että lupapäätöstä olisi noudatettava jo muutoksenhaun ollessa vielä vireillä.

217 Lupapäätöksen käsittelyn viivästyessä voitaneen aikaansaada velvoitteiden noudattaminen alkaneen toiminnan osalta hakemalla aloitetta 10: 25:n nojalla. **PSVO 24. 2. 1972 n:o 21 (KHO 11. 6. 1974 t. 2549:** ei lausuntoa, koska samanaikaisesti annettiin varsinainen lupapäätös): Kajaanin kp ja mlk olivat tehneet lupahakemuksen, jonka johdosta oli valmistunut toimitusmiesten lausunto. VH lausui VO:ssa, että määrättäisiin 10: 25:n nojalla hakijoiden suoritettaviksi ennen lupapäätöksen antamista erikseen kirjelmässä mainitut toimenpiteet. VO katsoi käyneen selville, että Kajaanin kp:n ja mlk:n puhdistamattomat jätevedet »saattavat aiheuttaa ... Kajaaninjoessa huomattavaa pilaantumista...» ja antoi rajoittavia määräyksiä olemaan voimassa enintään hakemusten lopulliseen ratkaisemiseen asti. Vaikka KHO:n nimenomainen kannanotto puuttuu, menettelytapa soveltunee alkaneeseen toimintaan, jos 10: 25:n edellytykset muutoin ovat olemassa. VO on antanut aloitteen perusteella tarkoitettuja rajoittavia määräyksiä menettelyn ajaksi myös Kajaani Oy:tä koskevassa ps:ssä **PSVO 8. 4. 1971 n:o 37.**

oikeusasiain käsittelemisestä (62/34) olleesta määräyksestä.[218] Lain 21.2 §:n mukaan työt voitiin aloittaa, jos muutoksenhaku koski vain korvauksia tai kustannusten osittelua, ennen valituksen ratkaisemista. Vaikka vastaavaa määräystä ei enää ole VL:ssa, mutta toisaalta korvaukset muutenkin ratkaistaan eri päätöksellä, tuntuu tarpeelliselta tehdä johtopäätös, että toimeenpantavuus määräytyy muilta osin aina kulloinkin lainvoimaisen ratkaisun mukaan. Puuttuu erityinen säännös siitä, voisiko KHO:n antama ratkaisu ja kenties myös vain korvausten suhteen valituksenalainen VO:n päätöksessä tarkoitettu hanke olla osittain lainvoimaisena toimeenpantavissa. Kysymys toimeenpantavuudesta lienee siten jossain määrin erotettava siitä, miten VO:n päätös kokonaisuudessaan saavuttaa lainvoiman.

Myös PLL:n mukaan pakkolunastus on saatettu loppuun, kun korvaus on asianmukaisesti talletettu, vaikka sitä koskeva riita-asia vielä tulisikin vireille alioikeudessa (PLL 53 §). Kun kyse ei ole yksinkertaisesta (PLL 59 §) eikä kvalifioidusta ennakkohaltuunotosta (PLL 63 §, vrt. S-ExL 17 §), riittävänä on siis, että pakkolunastuspäätös muulta kuin korvausten osalta on toimeenpantavissa. Vastaavasti on ollut tulkittava VOL:n vesistöön rakentamista koskevaa säännöstä (6: 15). Samanlaiseen sääntelyyn tässä suhteessa pyrki nimenomaisesti myös Hällforsin komitea (ks. KM 1939:3, ehd. 240 §:n perustelut). On varsin erikoista, että ehdotettu säännös asiallisesti on sama kuin VL 11:14, mikä viittaa siihen, että PLL:n periaatteita voitaisiin näennäisestä säännösten erilaisuudesta huolimatta soveltaa (vrt. myös 11: 5.1). Hällforsin komitean ehdotus perustui kuitenkin yhdenmukaiselle muutoksenhakutielle eikä mainittujen periaatteiden soveltaminen silloin olisi vesiasioissa tullut ajankohtaiseksi. Lainvalmistelutöistä ei ole saatavissa mitään selvitystä siitä, että muutoksenhakutien haarautuminen yläasteissa voisi merkitä rinnastumista PLL:n tai VOL:n kaltaiseen järjestelmään. Vallitseva käsitys lienee näin ollen kielteinen. Asiallisesti kuitenkin se, että KHO lopullisesti ratkaisee yrityslupaa koskevan hakemuksen, merkitsee juuri sitä, että silloin korvauskysymyksestä riippumatta annetaan päätös hankkeen toteuttamistavasta ja -ajankohdasta. Kun noudatetaan periaatetta, että ennen rakentamiseen ryhtymistä on suoritettava päätöksessä mainitut korvaukset,[219] tarkoitettaisiin siis VO:n lupapäätöstä, sillä entisenkään lainsäädännön mukaan

[218] *HE 64/1959 vp* s. 33. Laki ei koskenut jätevesihankkeita.

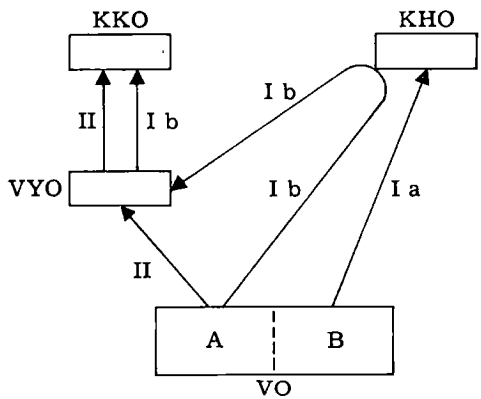
[219] *Haataja* mt. s. 223.

ei ole tarkoitettu sitä ratkaisua, joka korvausten osalta myöhemmin tuli annettavaksi. Tulkintaa puoltavat voimakkaasti kaksi seikkaa. Ensinnäkin sekä vesilakikomitean mietintö että hallituksen esitys vesilaiksi (HE 64/1959 vp) edellyttivät yhdenmukaista muutoksenhakutietä ja haarautuminen toteutui vasta eduskunnassa. Toiseksi hakemusasioissa olisi ehdotusten mukaan saanut valittaa vain VYO:een, mutta korvausten osalta vielä KKO:een. Korvauskysymyksen erillisyys oli siis tarkoitettu säilytettäväksi. Eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten johdosta tulkinta on vaikeutunut, mutta ainakin de lege ferenda on olemassa periaatteellista pohjaa käsitykselle, jonka mukaan korvauskysymyksen ratkaisuajankohta ei yksin ole määräävä hankkeen toteuttamisen kannalta. Eduskunta ei tosin liene pyrkinyt muuttamaan käytäntöä po. suhteessa.

Milloin korvauskysymyksen selvittäminen ei tapahdu lupamenettelyssä, toiminta saadaan aloittaa luvan tullessa lainvoimaiseksi (vrt. NaapL 18, 21 §). Vesituomioistuimissa on mahdollista eräissä tapauksissa lykätä korvauskysymyksen ratkaiseminen, mikä merkitsee täydellisen lainvoiman syntymistä lupakysymyksen osalta (aiheen kannalta 11: 8, 16: 24.2). Ei ole ilman muuta selvää, että toimeenpantavuutta koskevaa kysymystä olisi arvosteltava eri tavoin riippuen siitä, tapahtuuko prosessuaalinen jakaminen jo lupapäätöksessä vai siirtäminen KHO:sta 17: 5:n nojalla («tältä osalta»). Lainvoima liittyy siten muodollisin perustein aina yhteen päätöskokonaisuuteen, jonka hajottamisesta prosessuaalisin tarkoituksenmukaisuusperustein, milloin se on mahdollista, seuraa myös lainvoimakelpoisuuden liittyminen jokaiseen osaratkaisuun. Osittaisesta lainvoimasta eli lupamääräysten voimaantulosta korvauskysymysten käsittelyn ollessa kesken on olemassa KHO:n myönteinen ratkaisu lupa-asiassakin. Kajaani Oy:n sekä Kajaanin kph:n ja Kajaanin mlk:n hakemusten johdosta annettu varsinainen lupa **(KHO 11. 6. 1974 t. 2548)** merkitsi lopullista ratkaisua lupakysymykseen nähden, mutta korvauksia koskeneet valitukset siirrettiin VYO:n ratkaistavaksi. KHO ratkaisi eri päätöksellä samana päivänä VH:n 10: 25:n mukaista aloitetta koskeneen valituksen **(KHO 11. 6. 1974 t. 2549):** »... ottaen huomioon valituksenalaisen päätöksen voimassaoloaikaa koskevan määräyksen enemmän lausunnon antaminen asiassa raukeaa». VO oli määrännyt, että aloitteen johdosta annettu päätös olisi voimassa enintään siihen saakka, kunnes vireillä olleisiin pilaamislupahakemuksiin annettu päätös olisi saanut lainvoiman. KHO siis katsoi lupapäätöksen tulleen noudatettavaksi.

Osittaisen tai rajoitetun lainvoiman problematiikka tarkoittaa siten

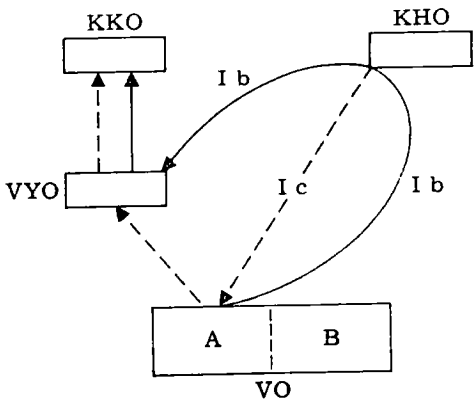
ensinnäkin sitä, voidaanko toista muutoksenhakulinjaa käyttäen aikaansaada sellainen muutos, joka merkitsee puuttumista toisen (ajallisesti edeltävän) linjan piiriin kuuluvaan ja tältä osin lopullisesti ratkaistuun asiaan. Toiseksi se tarkoittaa sitä, voidaanko muutoksenhakutien piirissä pitää lopullisesti ratkaistuna asiaa, josta ei ole valitettu, jos muusta seikasta on tehty valitus. Edellinen problematiikka on havainnollistettuna seuraava:



A ja B kuvaavat muutoksenhakutien määräävää päätössisältöä (17: 1.1—2), I a tarkoittaa pelkästään 17: 1.2:ssa mainittua tilannetta, I b sitä tapausta, että KHO:n päätös vaikuttaa korvauksiin (vaihtoehtona on siirtämisen ohella palauttaminen, jota tässä ei ole erikseen merkitty). I b soveltuu silloinkin, kun valitukset koskevat myös korvauksia. Palauttaminen voi tulla kysymykseen eri muutoksenhakuteiden sisällä sekä valituksen että KHO:n I b tapauksessa suorittaman muutoksen johdosta. *Pietilä* katsoo edellä esitetyn mukaisesti, ettei VO:n päätös I a -tapauksessa voi saavuttaa lainvoimaa miltään osin, koska KHO:n päätös voi merkitä muutosta VO:n korvausten osalta päättämään. Virallisperiaatteen puuttumisesta VYO:ssa ja KKO:ssa — *Pietilän* mukaan se soveltunee [220] — johtuu, että VO:n päätös saa KHO:n päätöksen jälkeen lainvoiman siltä osin kuin se viimeksi mainitussa pysytetään eikä korvauksista ole valitettu. On kysyttävä, saavuttaako VO:n päätös väliaikana osittaisen lainvoiman siltä osin kuin KHO ei ole asiaa tutkinut, sillä itse asi-

[220] *Pietilä* Vesioikeus s. 195.

assa ei ole selvää, että VO:n päätöksen olisi katsottava tulevan lainvoimakelpoiseksi KHO:n päätöksen johdosta, vaan vasta korvauskysymyksen tullessa kaikilta osiltaan lopullisesti ratkaistuksi:



KHO:n antaessa ratkaisunsa saattaa selvitä se, miltä osin korvauskysymys on tutkittavissa. Merkitystä ei lainvoiman kannalta ole sillä, palautetaanko ehkä korvauskysymys kaikilta tai joiltakin osin VO:een (I c), koska osa VO:n ratkaisusta joka tapauksessa on lopullisesti järjestämättä. Jos tarkastelun kohteena on VO:n päätös kokonaisuudessaan, se saa nähtävästi osittaisen lainvoiman siltä osin kuin KHO on 17: 1.2:n perusteella asian lopullisesti ratkaissut tai tältä osin ei ole valitetu. Sama johtopäätös on tehtävissä, kun KHO palauttaa vain jonkin lupaehdon uutta käsittelyä varten, sillä oikeusvoima estää periaatteessa muuttamasta ehtoja muilta osin. Toinen kysymys on se, saako osittaisen lainvoiman myös sellainen VO:n päätöksen osa, josta ei ole valitettu KHO:een. Kielteisesti tähän vastaa *Pietilä* perustelunaan aineellinen virallisperiaate.[221] Mikäli hyväksytään edellä esitetty käsitys siitä, että 16: 21.1:ssä tarkoitettu aineellinen virallisperiaate koskee vain VO:ta — jos sitä sovellettaisiin sellaisenaan KHO:ssa, sitä pitäisi soveltaa muissakin muutoksenhakuasteissa — KHO:ssa noudatetaan vain julkisen edun edellyttämää virallisperiaatetta. Kun lupaehdot yleensä ovat erotettavissa sen mukaan, palvelevatko ne yleistä vai yksityistä etua, selvästi vain

221 *Pietilä* Vesioikeus s. 194.

jälkimmäistä koskevat seikat tulisi jättää virallisperiaatteen ulkopuolelle. Näin ollen esimerkiksi 11: 12—13:ssa tarkoitettuja velvoitteita voitaisiin muuttaa vain valituksesta. Koska vesiensuojelumaksu määrätään vain vaatimuksesta, täytynee senkin osalta katsoa, että sitä koskeva ratkaisu on ilman valitusta pysytettävä, ellei sitten tehdä sen perusteita koskevia muutoksia. Jos hakija ei ole valittanut KHO:n ratkaistavasta asiasta, voitaneen tällöin taas katsoa, ettei ehtojen lieventäminen ole mahdollista. Hakijan valittaessa vain vesiensuojelumaksusta KHO:een on siten seurauksena, että hän joka tapauksessa on velvollinen noudattamaan VO:n asettamia ehtoja, mikäli lupa muuten pysytetään: **KHO 1972 A II 122.** Viimeksi mainitussa suhteessa on epätodennäköistä, ellei mahdotontakin, että lupa evättäisiin vain hakijan tekemän valituksen seurauksena virallisperiaatetta soveltaen. Valituksen ulkopuolisten ja yksityistä etua koskevien lupamääräysten osalta VO:n päätös voi siten saada tietynlaista sitovuutta, jota voidaan kutsua ehdolliseksi lainvoimaksi. Se ei merkitse yrityksen toimeenpano-oikeutta, vaan lähinnä, jos yritys on käynnissä, velvollisuutta mukautua uusiin määräyksiin samoin kuin muiden asianosaisten mahdollisuutta toteuttaa lupaehtoihin perustuvat etunsa. Luvansaaja ei toisin sanoen voi valittamalla lykätä häntä koskevien velvoitteiden voimaantuloa, jos hänen tosiasiallisesti sallitaan käyttää luvasta johtuvaa oikeutta hyväkseen. Kuvatunlaista sitovuutta ei synny kt:n seurauksena, koska VO voi muuttaa kaikkia yleistä ja yksityistä etua varten määrättyjä toimenpidevelvoitteita.

F. KÄYTTÖOIKEUDESTA

Käyttöoikeuden saamista tarkoittavat edellytykset on tyhjentävästi lueteltu VL 2: 7:ssä. Alueen käyttöoikeutta ei voida saada pelkästään sitä varten, että alueelle johdetaan jätevettä tms. pilaantumista aiheuttavaa ainetta, koska 2 luvun säännöstö 5 §:ää lukuunottamatta ei sellaisenaan koske pilaamislupaa.[222]

Ei ole selvää, onko tästä katsottu johtuvan, ettei pilaamisluvan edellyttämään rakentamiseenkaan voitaisi saada käyttöoikeutta 2 luvun nojalla. *Pietilä* pitää soveltamiseen nähden kielteistä kantaa itsestään

222 *Pietilä* Vesioikeus s. 122.

selvänä lausuen: »Tästä seuraa, että jos esim. kunta tarvitsee alueen jäteveden puhdistamoa varten, sellainen alue on hankittava yksityisautonomista luovutussopimusta tai PakkolunL:n mukaista pakkolunastusta hyväksi käyttäen. Teollisuuslaitoksella puolestaan on samassa tilanteessa käytettävissään vain edellinen menetelmä paitsi jos laitoksen voidaan katsoa tyydyttävän yleistä tarvetta.»[223]

Edellä on tarkasteltu, missä laajuudessa pilaamiskielto koskee muitakin kuin 10 luvussa tarkoitettuja vesistöhankkeita, jolloin itse asiassa säännöstön soveltamisen määrää vaikutus eikä hankkeen nimike VL:ssa. Kun sitten 2: 1.3:ssa on kyse rakentamissäännösten mahdollisesta soveltamisesta jätevesihankkeisiin, sanamuoto edellyttää, että 10 luvussa olisi asiasta eri määräys. KM 1958: 97 ja HE 64/1959 vp taas lähtivät siitä, että viittaus 2 lukuun tehtäisiin, milloin eri sääntely asianomaisessa luvussa ei olisi tarpeen.[224] Kun eri sääntelyä 10 luvussa ei ole eikä viittausta 2 lukuun ole silloinkaan, kun se näyttäisi tarpeelliselta, tätä voidaan haluttaessa pitää osoituksena siitä, että 2 luvun säännöksiä ei sovellettaisi 10 luvun mukaisiin hankkeisiin. Tosin KM 1939: 3:ssa ja HE 1944:ssä rinnastettiin toisiinsa rakentamisen aiheuttama ja päästämistoimenpitein syn-

---

223 *Pietilä* Vesioikeus s. 122.

224 Asiaa koskeva esityksen kohta lainattakoon tähän kokonaan. *HE 64/1959 vp* s. 7: »Ehdotuksessa tarkoitetaan rakentamisella kiinteän tai irrallisen laitteen, rakennuksen taikka muun rakennelman tekemistä vesistöön tai sen poikki, perkaamis-, paalutus- tai täyttämistyön suorittamista vesistössä, uuden uoman tekemistä sekä muuta niihin verrattavaa toimenpidettä. Tällaiseksi rakentamiseksi katsotaan myös sellainen maalle rakentaminen, josta voi aiheutua vesistössä vedenjuoksun tai vedenkorkeuden muutos (2: 1). Kun rakentamisen käsite on näin laaja, **sisältyy sen piiriin myös sellaisia toimenpiteitä, joita koskevat erityiset säännökset on otettu lain muihin lukuihin. Ehdotus on laadittu siten, että viimeksi mainittuja toimenpiteitä, nimittäin vesivoiman käyttöön ottamista, kulkuväylän tekemistä, vesistön kuntoonpanemista uittoa varten, vesistön järjestelyä ja säännöstelyä, veden johtamista nesteenä käytettäväksi sekä jäteveden johtamista nesteenä käytettäväksi sekä jäteveden johtamista vesistöön koskevissa luvuissa on, siltä osin kuin asianomaista toimenpidettä koskevat erityiset säännökset eivät ole tarpeen, viitattu tämän luvun yleisiin rakentamista koskeviin määräyksiin.** Sellaiseen rakentamiseen, josta lain muissa luvuissa on erityiset säännökset, sovelletaan 2 luvun säännöksiä siltä osin, kuin asianomaisissa luvuissa säädetään (2: 1, 3 mom.). **Välittömästi koskevat 2 luvun säännökset taas sellaista rakentamista, joka ei sisälly minkään edellä mainitun toimenpiteen puitteisiin.** Tällaisina toimenpiteinä saattavat tulla kysymykseen ...» (Painotus tässä.)

tyvä pilaantuminen (kummassakin ehd. 24 §), mutta tältä pohjalta ei mainittua tulkintaa voida VL 2: 1.3:n vuoksi syrjäyttää.[225] Käytännössä tulkintatapa näyttää kuitenkin ristiriitaiselta. Viemärin, purkuputken ja muun vesialueelle tehtävän rakennelman osalta luvantarve määräytyy usein 2 luvun säännösten mukaan (2: 2.1—2). Sitä paitsi 2: 1.3:n säännös ei koske jätevesiyrityksiä sinänsä, vaan ainoastaan jäteveden johtamista vesistöön eli 10: 24:ssä tarkoitettua tilannetta vaikutuksen osalta. Ristiriitaa syntyy siitä, että 2 luvun eräiden säännösten soveltaminen on riippumaton luvantarpeesta (etenkin 2: 3) ja että joissakin lainkohdissa rakentamiseen rinnastetaan rakennelman käyttäminen. Jos rakennelman käyttämisestä aiheutuu pilaamiskiellon vastaisia vaikutuksia, ei ole syytä olla soveltamatta pilaamiskieltoa. Jos esimerkiksi on haettu lupaa vain purkuputkea varten sen vuoksi, ettei pilaantumista edellytetty aiheutuvan, ei voida muodollisin perustein jättää soveltamatta 2 tai 10 luvun säännöksiä, mutta eri asia on, voidaanko tuollaisessa tapauksessa pitää pilaantumista rakennelman käyttämisestä johtuvana seurauksena (ks. tästä s. 266 ss.

Käytännössä voidaan todeta, että hakija on jo ennen pilaamisluvan hakemista hoitanut käyttöoikeuskysymyksen. VL 2: 7:n nojalla hakijalle voitaneen antaa myös käyttö- tai 8 §:n nojalla lunastusoikeus puhdistamon tekemistä varten, kun se on katsottavissa vesistöön rakentamiseksi. On huomattava, ettei jäteveden johtaminen eikä siihen annettava lupa käsitä puhdistamon saati purkuputken rakentamista, jos 2 luvun mukainen lupa on tarpeen.[226] Jos niitä koskevia ehtoja on asetettu, ne johtuvat

[225] HE 1944 24 §: »Myöntäessään luvan sellaiseen vesistön käyttämiseen tai vesistön rakentamiseen, josta saattaa johtua 23 §:ssä mainittu vahinko tai haitta taikka helpotusta sanotun pykälän 1 momentin säännöksestä, vesistöoikeus voi määrätä, . .»

[226] Lupa tarpeellisen purkuputken tekemiseen (ilman käyttöoikeutta alueeseen) annetaan 2 luvun perusteella, esim. **ISVO 30. 6. 1972 n:o 37/KHO 17. 5. 1973 t. 2066.**

Jäteveden johtamislupaan liittyvä puhdistamon laajentamisehto lienee päätöksessä **ISVO 17. 8. 1970 n:o 84 (KHO 1972 A II 119:** ei muutosta) katsottu sellaiseksi, että 2 luvun soveltaminen oli tarpeen. Viittaus tähän lukuun johtunee siitä, että jäteveden johtaminen uudella tavalla vaikutti voimalaitosten toimintaan haittaavasti virtaaman pienentyessä vesistössä. Kun rakentamislupaa yli sen mitä 10: 24:ssä tarkoitetaan, ei ilmeisesti myönnetty, on viittausta 2: 2—6:een pidettävä tarpeettomana. Toisin on, jos seuraus on 2:2—3:ssa tarkoitettu ja kyseessä on ns. yleinen rakentaminen. (Jatkuu)

sekä 2: 3:sta että 10: 24.2:sta ja ovat pilaamisluvan edellytyksiä, eivät sen vaikutuksia. Näin ollen jäteveden johtaminen ei käsitä puhdistamon tekemisoikeutta, jonka luvallisuutta on harkittava nimenomaan yleisten rakentamissäännösten eli 2 luvun mukaan, jos säännöksiä muuten voidaan soveltaa. Käyttöoikeus on 2 luvun mukaan annettavissa lupaehtojen toteuttamista tai jäteveden johtamiseen liittyviä muita toimenpiteitä varten (2: 1.3 e contrario). Edellytyksenä käyttöoikeuden saamiselle 10: 24.2:ssa tarkoitettuja rakennelmia ja laitteita varten on, että ne ovat tarpeen yleisen tai yksityisen edun suojaamiseksi (2: 7.1). Johtuen siitä, että puhdistusvelvoite voidaan asettaa myös pilaantumisluvan myöntämisen jälkeen (10: 25.1), käyttöoikeus on annettavissa muulloinkin erityisestä syystä. Omistusedellytyksen [227] olemassaolo on todettavissa samoin kuin rakentamisluvissakin: hakijalle tai luvansaajalle tulee kuulua suurin osa tarkoitetusta alueesta niin, että hän omistaa, pysyvästi hallitsee sitä tai että hänellä on siihen määräalan ostajan oikeus. Kun kysymys on hakijalle ja muille yhteisesti kuuluvasta alueesta, käyttöoikeuden myöntäminen edellyttää, että toimenpiteen kohteeksi joutuva alue ei ole sanottavasti suurempi hakijan osuutta vastaavaa osaa yhteisestä alueesta (2: 7.1 in fine).

Jäteveden johtamisluvan antaminen ei edellytä, että hakijalla jo olisi oikeus esimerkiksi puhdistuslaitteita varten tarvitsemiinsa alueisiin. Edellä esitetystä johtuu myös, että sellaista oikeutta ei yksinomaan 10 luvun säännösten perusteella voida antaa. Mainittakoon vielä seuraavanlainen tapaus. **LSVO 2. 12. 1974 n:o 129:** Teollisuuden Voima Oy haki lupaa saada rakentaa Olkiluodolle valmistuvan ydinvoimalaitoksen jäähdytysvesien ohjauspenkereet vesialueelle mereen. Penkereiden rakentamisalue kuului MetsäH:lle. Rakentaminen tuli vaikuttamaan myös muiden vesialueiden käyttöön. Käyttöoikeuden myöntäminen pengerrettävään alueeseen tapahtui 2: 7:n nojalla.

Sanotut kannanotot eivät anna johtoa kysymykseen, onko pilaava toiminta luonteeltaan käyttöoikeus. Näin ei ole katsottu olevan sen vuoksi, että vesialueen omistajalla ei ole oikeutta vaatia veden laadullista säilymistä entisellään eikä toiselta puolen hänen määräämisvaltaansa vesi-

---

Ratkaisussa **LSVO 25. 1. 1973 n:o 1,** joka tosin tehdyn muutoksen vuoksi palautettiin KHO:sta, oli käytetty perusteluissa mm. 2: 7:n säännöstä. Kysymys oli kuitenkin jäteveden johtamisesta ja purkukohdan määräämisestä.

227 VL 2: 7.1, *Pietilä* Vesioikeus s. 107.

alueeseen nähden pilaamisluvalla rajoiteta. Käyttörajoitukseksi ei ilmeisesti ole katsottu pilaantumisen aiheuttamaa haittaa. On kuitenkin olemassa tilanteita, jolloin pilaantuminen estää jonkin edun käytön tai aiheuttaa vesialueen todellisen hyödyttömyyden. Käytännössä on silloin turvauduttu (kertakaikkisiin) korvauksiin. Vahinko tai haitta voi ilmetä käyttöarvon alentumisena eikä pilaaja näytä missään suhteessa saavan käyttää hyväkseen omistajan valtuuksia. Jos kuitenkin hyväksytään ajatus, että pilaaminen vain ympäristön erikoisluonteesta johtuen on kaksiosaista niin, että käyttö tosin tapahtuu omalla alueella, mutta vaikutukset merkitsevät toisen käytön estymistä, joudutaan harkitsemaan, voiko pilaamislupa vaikuttaa pakkolunastuksen tavoin. VL:n korvaussäännösten tulkinnan kannalta käyttöoikeuden termillä on tavallista laajempi sisältö: 11:7.1:ssä tarkoitettu pysyväisen haitan aiheuttaminen voi olla pilaamista. Näin ollen voidaan, sen sijaan, että hakijalle myönnettäisiin oikeus aiheuttaa pilaantumista toisen vesialueella, määrätä, että kyseinen vesialue on lunastettava. Mitä toisen aluetta koskeviin käyttöja lunastustilanteisiin tulee, on sekä PLL 9.2 §:n että VL 11:7.2:n mukaan voimassa, että lunastuksen tai käyttörajoituksen aiheuttaessa hänen muuhun omaisuuteensa kohdistuvaa huomattavaa ja pysyvää haittaa, syntyy laajennettu lunastusvelvollisuus.[228] VL 11:7.1 koskee pilaamislupaa eikä lainkohdassa ole tarkoitettukaan rajoittaa sen soveltamista vain käyttöja lunastusoikeuden saantia koskeviin tilanteisiin, vaan koskemaan sitäkin tapausta, että myönnetään oikeus pilata toisen vesialueita.[229] Tämän vuoksi sanonta »käyttöoikeuden myöntämisen asemesta» tarkoittaa tässä yhteydessä myös toisen omaisuuteen ulottuvaa toimintaa, olkoonkin, että sen lähde on muualla. Merkitystä ei nähtävästi voi olla sillä seikalla, tapahtuuko käytön rajoittaminen rasitteenomaisesti eli käyttöoikeuksia myöntämällä omistajan käyttövapauden kustannuksella vai onko rajoitus luonteeltaan tosiasiallisesti käytön estävä.

Ruotsissa pidetään lunastusvelvollisuuden syntymistä mahdollisena myös ympäristövaikutusten seurauksena.[230] Edellytyksenä on joko, että alue tulee omistajalle tarpeettomaksi tai että käyttö huomattavasti estyy

---

228 Samoin *Pietilä* mt. s. 166.

229 *Hällforsin komitean* ehdotuksen vastaavaa säännöstöä (228 §) perusteltiin juuri sillä, että ratkaiseva merkitys on annettava toisen harjoittaman käytön vaikutuksille (KM 1939:3 s. 354).

230 *Persson* Miljöskydd s. 91: »Om den olägenhet som orsakas av miljöfarlig verksamhet är av sådan omfattning att fastighet som drabbas därav blir onyttig

(MiL 32 §).[239] Tämä merkitsee, että vesilainsäädännön periaate lunastusvelvollisuuden laajentamisesta (S-VL 9: 2—3) on omaksuttu pakkolunastuslain välityksin ympäristöoikeuteen, jolloin alueen lunastus- tai käyttöoikeuteen rinnastetaan oikeutus vesioikeudellisen yrityksen perustamiseen. Tarkasteltaessa asiaa Suomen lain kannalta voidaan havaita, että naapuruussuhdelainsäädännön mukaan ei ole mahdollista vaatia immissiotilanteessa alueen lunastamista. Jos taas alue on pakkolunastettu toiminnan harjoittamista varten, saadaan Ruotsin ja Norjan oikeuden mukaan esittää immissiovahingon johdosta pakkolunastuksen laajentamisvaatimus. Näin on laita ilmeisesti myös Suomen PLL 9.2 §:n mukaan. Jos edelleen saadaan lupa ryhtyä vesioikeudelliseen yritykseen ja siihen liittyen myönnetään oikeus toisen omaisuuteen, voidaan VL 11: 7.2:n nojalla esittää sanottu laajentamisvaatimus. Kun lisäksi katsotaan, että 11: 7.1 koskee myös pilaamisoikeuden myöntämistä (»tähän lakiin perustuva toimenpide») ei, VL 11: 3, 2 ja 3 kohdat huomioon ottaen, ole syytä olla soveltamatta sitä myös vesistössä ilmeneviin immissiovahinkoihin. On eri asia, ettei omistajan suostumusta tarvita vaikutusaluetta, vaan ainoastaan laitteiden tms. sijoittamista tahi toimenpiteen suorittamispaikkaa varten.

G. PILAAMISLUVAN JA SEN EHDON PYSYVYYDESTÄ SIVULLISRELAATIOSSA

1. Permutaatioklausuuli (10: 25)

Lainvoimaisesti ratkaistu lupakysymys merkitsee, ettei luvan voimassaollessa eri perusteitta voida vaatia tehtäväksi päätökseen luvansaajan haitaksi vaikuttavia muutoksia. Pilaamisluvan osalta ei myöskään Suomessa tunneta lakisääteistä mahdollisuutta määräaikoina tapahtuvaan luvan tarkistamiseen, ellei itse lupapäätös sisällä uuden suunnitelman

för ägaren eller att det uppkommer synnerligt men vid fastighetens begagnande kan fastighetsägaren kräva att den som orsakat olägenheten löser in fastigheten helt eller delvis.» Ks. jo *Ljungman* Om skada s. 241, missä selvitetään mahdollisuuksia ratkaista liiallisen immission ongelma.

231 Samoin immissiolakiehdotuksessa (*SOU 1966: 65*, 3: 3).

esittämistä määräaikana koskevaa ehtoa. Kuitenkin vesistöpoliittinen suunnittelu edellyttää mahdollisuuksia uudelleenjärjestelyihin, ja muiden maiden lakien mukaan kerran annettua lupaa voidaan tarkistaa luvansaajasta riippumattomista syistä. Luvan peruuttamiseen nähden on Suomessa suhtauduttava kielteisesti laillisessa tilanteessa. Tämä merkitsee, että luvan keston osalta lupapäätös saa oikeusvoiman ja että muuttamisvaraus viranomaisen tai vahingonkärsijän osalta koskee vain lupaehtoja, oikeastaan pilaavaa toimintaa sääteleviä lupamääräyksiä.[232]

Lupapäätökseen voidaan 10: 25.1:n mukaan liittää rajoittavia määräyksiä, mikäli pilaavasta, luvallistetusta toiminnasta aiheutuu huomattavaa pilaantumista ja mikäli olosuhteet ovat muuttuneet. Tässä esityksessä ei käsitellä niitä tilanteita, joissa laittomasti pilaava pyritään velvoittamaan tekemään hakemus ja tässä tarkoituksessa asetetaan rajoittavia määräyksiä valvontaviranomaisen aloitteesta. Määräysten sisällön kannalta erottelulla ei kuitenkaan ole mainittavaa merkitystä.

Määräys voidaan antaa vain huomattavan pilaantumisen tapahtuessa. Jos likaajalla on vesioikeudellinen lupa, edellytetään myös olosuhteiden muuttumista (vrt. 2: 28). Luvattomana on tilannetta kuitenkin pidettävä silloin, kun lupa on saatu, mutta se ei ole lainvoimainen (ks. edellä s. 401) tai jos lupahakemus on vasta käsittelyssä.[233]

Kysymys, onko 10: 25:n nojalla annettu määräys, ns. pikalupa, katsottava tarkoitetussa mielessä luvaksi, on monivivahteinen. Sillä on tietynlainen laillistava vaikutus, joskin toimiluvalle ominainen muotoamisvaikutus ilmeisesti puuttuu johtuen siitä, ettei luvan myöntämisedellytyksiä ole tutkittu eikä oikeusvaikutuksia yksilöity.[234] Funktioltaan mää-

---

[232] Aikaisemman lainsäädännön mukaiset luvat taas olivat pysyviä ja välistä käytettiin, ilmeisesti vain kaiken varalta raukeamisehtoa: »Lupa voidaan määrätä raukeamaan, jos valvontatutkimukset antavat siihen aihetta» (näin esim. **Mikkelin LH:n ps 29. 3. 1932 D. 959).** Kun puhdistus- ym. toimenpidevelvoitteet tuolloin olivat ylimalkaisia, on selvää, että raukeaminen, so. peruuttaminen ei voinut tapahtua vain viranomaisen harkinnan perusteella, vaan että oli edellytettävä sekä pilaantumisen merkittävää astetta että likaajan tiettyä syyksiluettavuutta, lupaehtojen laiminlyöntiä.

Rajoittavia määräyksiä ei voida antaa siltä osin kuin kyseessä on ilman lupaa mahdollinen talousjäteveden johtaminen toisen maalla olevaan ojaan (10: 25.1).

[233] *Uotila* Elinkeinolupa s. 49 ss., *Eronen,* Vesiasiat s. 80, *Vihervuori* VT 2/1976 s. 14 viittein.

[234] Ennakkoilmoituksen hyväksyminen ehtoineen ei sisältäne sellaista rat-

räys on verrattavissa pakotteeseen eli pyrkimykseen velvoittaa pilaaja noudattamaan jo olevia tai todennäköisesti annettavia määräyksiä. Jos lähdetään sellaisesta käsitteenmäärityksestä, että pilaamisluvalla tarkoitetaan joko varsinaista, so. pysyvää tai määräaikaista tahi väliaikaista lupaa aiheuttaa vesien pilaantumista, jälkimmäisen erottaa ns. pikaluvasta nähtävästi juuri muotoamisvaikutus. Väliaikainen lupa tuottaa, joskin korvauskysymys sen yhteydessä jääkin yleensä selvittämättä, pilaajalle 10: 24.1:ssä tarkoitetun oikeutuksen. Vaikka pikaluvassakin voidaan antaa 10: 24.2:een perustuvia toimenpidevelvoitteita, lupakysymystä ei voitane pitää siten tutkittuna, että määräysten saaja voisi vedota turvattuun oikeudelliseen asemaan muuten kuin rangaistusvastuun tai virka-avun kannalta. Jos määräysten noudattamisesta huolimatta aiheutuu pilaantumista, on luvantarve olemassa. Tältä osin ei siis tapahdu laillistavaa vaikutusta. Sivullisten oikeussuojan turvaamiseksi onkin välttämätöntä, että määräyksen antamisen yhteydessä joko aikaansaadaan pilaantumisen lakkaaminen tai asetetaan pakotteet laillisen tilanteen aikaansaamiseksi. KHO on antanut määräyksen oikeudelliseen arviointiin liittyvän ratkaisun **(KHO 30. 11. 1972 t. 4726)**, josta aiheen kannalta todetaan tässä vain seuraavaa. ISVO oli 29. 4. 1971 antamallaan päätöksellä kieltänyt kahta yhtiötä johtamasta jätevesiä Lievestuoreenjärveen, koska niillä ei ollut siihen tarpeellista lupaa. Yhtiöiden tehtyä päätöksen antamisen jälkeen hakemuksen VO oli oikeuttanut ne 1. 6. 1971 antamallaan päätöksellä johtamaan jätevesiä järveen, kunnes varsinainen lupa-asia olisi VO:ssa ratkaistu. KHO:n päätökseksi tulleessa ratkaisussa todettiin VO:n myöntäneen ja KHO:n vahvistaneen hakijoille lyhytaikaisen, so. väliaikaisen luvan tehtaan jätevesien johtamiseen vesistöön. Kun lupakysymyksen

---

kaisua tai »aikaisempaa määräystä», jonka muuttaminen 10: 25.1:n nojalla olisi mahdollista vain olosuhteiden muuttuessa, **KHO 1969 A I 2:** »... koska se seikka, ettei MtH:n vesiensuojelutoimisto tarkastaessaan yhtiön ... sulfaattiselluloosatehtaan yhteyteen rakennetusta uudesta ... tehtaasta tekemää ilmoitusta ja siihen liittyvää suunnitelmaa jäteveden johtamisesta ollut kehottanut yhtiötä hakemaan VesiO:n lupaa jäteveden johtamiseen sanotusta teollisuuslaitoksesta vesistöön, ei ollut estänyt MtH:ta po. asiassa vaatimasta yhtiön velvoittamista hakemaan lupaa tuohon jäteveden johtamiseen eikä VesiO siis olisi tullut mainitsemallaan perusteella vetäytyä tutkimasta sanottua MtH:n vaatimusta, KHO tältä osalta kumoten ja poistaen VesiO:n päätöksen palautti asian VesiO:n käsiteltäväksi.» ISVO oli katsonut, että sanotunlainen kehotus olisi ollut tehtävissä vain samassa yhteydessä kuin MtH käsitteli ilmoituksen suunnitelmineen VSuojA 8 §:n (L 6. 4. 1962/283) mukaisessa järjestyksessä; muuten olisi ollut vaadittava myös olosuhteiden muuttumista.

tutkimista ei ilmeisesti ollut voinut riittävästi tapahtua (varsinainen lupahakemus oli tehty vasta 12. 1. 1971), myönnettyä oikeutusta on pidettävä 10: 25:ssä tarkoitettuna »pikalupana». Tämän kirjoittajan mielestä on sen vuoksi paikallaan yhtyä eriävään mielipiteeseen, jossa muun muassa sanottiin: »... päätös (ei) sisällä vesilain 10 luvun 24 §:ssä tarkoitettua lupaa jäteveden johtamiseen vesistöön, vaan ainoastaan sanotun luvun 25 §:ssä tarkoitetut määräykset toimenpiteistä vahingon ja haitan vähentämiseksi».

Huomattavan pilaantumisen vaatimus on suhteellinen sikäli, että on otettava huomioon sekä vesistön kuormitustilanne kokonaisuudessaan että yrityksen kuormitusosuus. Lupaehdon ylitystä ei vaadita. Huomattavasta pilaantumisesta on kysymys silloin, kun tärkeiden yleisen edun käyttömuotojen harjoittaminen on vaarassa. Joissakin tapauksissa soveltunee myös sellainen tulkinta, että riittäväksi katsotaan potentiaalinen huomattava pilaantuminen.[235] Näin ainakin silloin, kun kyseessä on yritys, jonka vesistölliset haitat olennaisesti poikkeavat arvioidusta.

Huomattavan pilaantumisen vaatimus kohdistuu asianomaiseen likaajaan. Mikäli on useita kuormittajia, jotka vasta yhdessä aikaansaavat kyseisen seurauksen, on edellytettävä, että likaajan osuus on vaikutuksen aikaansaamisessa merkitsevä.[236] Sanottu tarkoittanee, että jos likaajan osuus olisi erotettavissa eikä huomattavaa pilaantumista ilman sitä voisi tapahtua, syy-yhteyden vaatimus on täytetty.

Nykyisten lupaehtojen suhteellisesta tarkkuudesta ja lyhyestä kestosta johtuu, ettei VO:n lupien seurauksena juuri synny huomattavaa pilaantumista. Lupaehdon määräajan pidennys voi merkitä jonkinlaista riskiä. Aikaisemman lain aikaiset ja ensimmäiset VO:n lupaehdot taas olivat väljiä ja lisäksi luvat annettiin »ikuisina», mistä johtuen sanotun pilaantumisen kasvu ei ollut hillittävissä. Tältä osin 10: 25.1 merkitsee rajoitettua keinoa puuttua VL:n kannalta liian haitallisiin pilaantumista-

---

235 **PSVO 24. 2. 1972 n:o 21 (KHO 11. 6. 1974 t. 2549:** ei lausuntoa).

236 Vrt. edellä s. 242 s. Ks. myös **KHO 13. 12. 1973 t. 5010:** VH:n aloitteen johdosta annettiin Kuusankosken kaupungille määräys ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, että suurin osa kaupungin yleisistä viemäreistä vesistöön päästettävistä jätevesistä voitaisiin viimeistään heinäkuun alusta 1977 alkaen ennen päästämistä käsitellä asianmukaisessa kemiallisessa tai saavutettavan puhdistustuloksen osalta vähintään sitä vastaavassa puhdistamossa ja tarvittavassa määrin desinfioida. Varsinainen lupahakemus oli käsiteltävänä VO:ssa. Kysymys oli Kymijoesta, jonka huomattavaan pilaantumiseen VH kirjelmässään lausui silloisen kauppalan olleen osallisena. Ks. myös *Eronen* Vesiasiat s. 79.

pauksiin. Jotta luvanhaltijan oikeusturvaa ei loukattaisi, on muuttamiskeinoja ollut rajoitettava ns. permutaatioklausuulin avulla. Molemmat 10: 25.1:n soveltamisen kannalta tärkeät kriteerit, huomattava pilaantuminen ja olosuhteiden muuttuminen, ilmenevät seuraavasta ratkaisusta:

> **KHO 1969 A I 2.** MtH oli VO:een saapuneessa kirjelmässä lausunut, että Kuusankosken kauppalasta oleva Kymin Osakeyhtiö oli oikeutettu vuonna 1941 annetun LH:n päätöksen nojalla laskemaan tietyt teollisuusjätteet kolmesta teollisuuslaitoksesta Kymijokeen. Yhtiö oli lisäksi saanut vuonna 1962 LH:n luvan laskea neljännestä laitoksesta, joka käynnistettiin vuonna 1964, jätevedet Kymijokeen. Lupapäätöksissä oli puhdistamismääräyksiä. MtH lausui edelleen olosuhteiden nyttemmin muuttuneen niin, että lupaehtoja oli tarkistettava senaikaisia vaatimuksia vastaavalla tavalla. Mm. olivat jokilaakson suurimmat kuormittajat saaneet VL 10:24:n mukaisen luvan. Lisäksi alueen jätevesiongelmaa ratkaistaessa oli pyrittävä alueelliseen kokonaisuuteen. Näillä ja muilla perusteilla MtH pyysi, että VO määräisi yhtiön lupaehdot tarkistettaviksi ja että varten pidettäisiin kt. Yhtiö kiisti olosuhteiden muuttuneen väitetyllä tavalla. Siltä osin kuin MtH oli vaatinut lupahakemusta tehtäväksi eräistä uusista tuotantolaitoksista, VO ei tutkinut vaatimusta, kun oli tehty asianmukainen ennakkoilmoitus eikä siinä yhteydessä ollut esitetty VSuojA 8 §:n mukaisessa järjestyksessä sanottua vaatimusta. Muilta osin VO katsoi mm., että »ei voitu luotettavasti osoittaa tapahtuneen sellaista veden laadun huononemista», että yhtiön olisi voitu katsoa aiheuttaneen vesistön huomattavaa pilaantumista. Tästä asiasta KHO lausui: VO:n »päätöksessä tarkoitetussa osassa Kymijoen vesistöä on tapahtunut huomattavaa pilaantumista, mikä on johtunut, paitsi muiden teollisuuslaitosten jäteveden johtamisesta sekä muusta toiminnasta, osittain puheena olevien teollisuuslaitosten osalta ainakin jäteveden johtamisesta vesistöön yhtiön ... teollisuuslaitoksista...»

Olosuhteiden muuttumista koskeva kannanotto on erityisen merkityksellinen, koska sellaiseksi katsottiin lähes yksinomaan yrityksen ulkopuoliset syyt: »olosuhteet ovat, asutuksen laajentuessa ja veden käytön lisääntyessä ja monipuolistuessa, muuttuneet kysymyksessä olevalla alueella siitä, kun yhtiölle myönnettiin lupa tuohon jäteveden johtamiseen».

Mitä olosuhteiden muuttumisen sisältöön tulee, sellaiseksi on katsottava kuormitusalueella tapahtuvat vesistölliset ja yhteiskunnalliset muutokset. Kuten äsken mainittu **KHO 1969 A I 2** osoittaa, muutosten ei tarvitse johtua luvansaajasta, mutta ilmeisesti pilaavalla toiminnalla tulee

olla muuttuneiden tekijöiden kannalta haitallista vaikutusta (vrt. 2: 28). Sitä vastoin muu syy ei ole riittävä. Esimerkiksi Ruotsin lain mukaan (MiL 24 §) voidaan luvan oikeusvoiman estämättä kymmenen vuoden kuluttua tarkistaa luvan ehtoja sekä puhdistustasoon että purkupaikkaan nähden. Sitä ennen tarkistaminen on mahdollista vain olosuhteiden olennaisesti muututtua. Sellaiseksi muutokseksi on katsottu esimerkiksi taaja-asutuksen muodostuminen (KN BÄ 69/1971). Samoin on yhteispuhdistamojen muodostamistarvetta pidetty tarkistamiseen oikeuttavana seikkana (KN BÄ 47/72).[237] Suomen lain osalta täytynee edellyttää suunnittelutason ylittävää tosiasiallista muutosta, jolloin erikseen on ratkaistava se, onko se myös pilaavan yrityksen kannalta merkityksellinen. On paljolti tarkoituksenmukaisuuskysymys, onko pilaajayrityksen toiminta-edellytykset sovitettava sittemmin laadittuihin alueellisiin suunnitelmiin tai onko rajoittava määräys saatettava koskemaan juuri tiettyä aluetta tai vaihtoehtoa. Vesistösuunnitelmien ulottaminen rajoittamaan olevia pilaavia tekijöitä on siis 10: 25:n välityksin mahdollista.

Kun huomattavan pilaantumisen syntymistä ja olosuhteiden muuttumista aikaisemmassa luvassa edellytettyyn tilanteeseen nähden pidetään toteennäytettynä, likaaja voidaan velvoittaa rajoittamaan pilaantumisvaikutusta ja myöhemmin esittämään tietyt tavoitteet saavuttava johtamissuunnitelma. Velvoite on siis sellainen, jota tarkoitetaan 10: 24.2:ssa. Käytännössä on 10: 25:n nojalla pilaaja useassa tapauksessa myös velvoitettu tekemään lupahakemus.

> **KHO 1. 11. 1973 t. 4366:** ISVO oli VH:n aloitteen johdosta velvoittanut yhtiön panemaan VO:ssa vireille hakemuksen tai vaihtoehtoisesti pyytämään aikaisempien lupamääräysten tarkistamista. Yhtiö valitti hakemuksen tekemisvelvoitteen asettamisesta. KHO: ei muutosta.

Käytäntöä voidaan nykyään pitää jo vakiintuneena, vaikka uuden hakemuksen tekeminen ei ole vahinkoa vähentävä toimenpide, vaan toiminnan laillisuutta koskeva ehto: sen sijaan, että toiminta suorastaan kiellettäisiin, annetaan, tosin vain tarkoituksenmukaisuusharkintaa käyttäen, tilaisuus hankkia lupa toimintaa keskeyttämättä. Luvansaaja ei liioin ole

---

237 Viranomainen lienee kuitenkin sidottu niihin luvanmyöntämisperusteisiin, jotka ovat voimassa tarkistamisajankohtana, mistä johtuen mielivaltainen tai edes tarkoituksenmukaisuusperustein tapahtuva luvanhaltijan aseman heikentäminen ei ole mahdollista.

velvoitettavissa tekemään uutta hakemusta. Mitä sen sijaan tulee korvauksiin ja muihin velvoitteisiin, jotka riippuvat sanotuista, 10: 24.2:ssa tarkoitetuista velvoitteista, on sääntönä, ettei 10: 22:n mukaisten määräysten antamista koskevan hakemuksen yhteydessä selvitetä edunmenetyksiä eikä määrätä korvauksia. Sitä vastoin voidaan asettaa yleisiä, selvitykseen johtavia velvoitteita. Edunmenetysten selvittämistä ja korvausten määräämistä tarkoittanut VH:n vaatimus hylättiin mm. käsiteltäessä aloitetta Lahden kaupungin velvoittamiseksi hakemaan lupaa jätevesien johtamista varten Vesijärveen **(ISVO 1. 8. 1974 n:o 73),** koska VO piti vaatimusta vastoin hakijan suostumusta lakiin perustumattomana. Äsken mainitussa KHO:n ratkaisussa (1. 11. 1973) on nimenomaan lausuttu, että velvollisuutta saattaa jätevesien johtamista koskeva asia VO:lle tehtävällä hakemuksella VO:n käsiteltäväksi ja tällöin esittää toimenpiteitä ja edunmenetyksiä koskeva suunnitelma voidaan pitää 10: 24:ssä tarkoitettuna toimenpiteenä, jolla vähennetään pilaantumisesta johtuvaa vahinkoa ja haittaa.

2. Lupavelvoitteiden ehdollisuudesta

Sidottujen ja avointen lupaehtojen lisäksi esiintyy näennäisesti sidottuja lupaehtoja, jotka mahdollistavat sisällön muuttamisen ulkoisesta syystä. Tällöin siis lupavelvoite voi määräedellytyksin joutua korvattavaksi toisella tai vaihtoehtoisella velvoitteella. Johtuen siitä, että toimintaa voidaan luvan myöntämisen yhteydessä rajoittaa, luvanhaltijalla ei ole periaatteessa oikeutta määräsisältöiseen lupaan edes sen kestoaikana, vaan esimerkiksi puhdistamisvelvollisuutta voidaan jo luvassa porrastaa. Kun muutos kytketään tulevaan tapahtumaan tai selvitykseen, kyseessä ei kuitenkaan ole vielä sellainen lupapäätöksen rajoittaminen tai muuttaminen, vaan ehto, jonka voimaantulo on ehdollinen. Luvansaajan oikeussuojan kannalta lupaehdon luonne on tärkeä, koska luvan ja sen ehtojen voimassaoloon tuskin on eri määräyksenkään nojalla puututtavissa muulloin kuin 10: 25.1:n edellytysten vallitessa. Jos katsotaan, että ehdollisesti tai lykkääntyvästi voimaantuleva lupamääräys ei merkitse 10: 25:ssä tarkoitettua puuttumista lupaan, ei sen osalta ole vaadittava tämän lainkohdan erityisedellytysten olemassaoloa.

Käytännössä esiintyy etenkin sellaisia ehtoja, joiden muuttuminen riippuu tarkkailun tuloksista. Sen sijaan, että luvansaaja ehdon puut-

tuessa tällöin voisi joutua jopa keskeyttämään toiminnan, lupaehto osoittaa, millaisiin toimenpiteisiin tulee ryhtyä, jotta toimintaa voidaan ilman eri lupamenettelyä jatkaa. Muuttumisalttiit lupaehdot koskevat yleensä teknisiä yksityiskohtia, kuten purkupaikkaa tai puhdistamon käyttökapasiteettia. Lupaehdon muuttumisesta, joskin luvansaajan hyväksi, on kysymys myös myönnettäessä pidennys määräaikaiseen velvoitteeseen 10: 26:n nojalla (ks. s. 389).

Muutoksen kytkeminen tarkkailun tuloksiin voi, mikäli tuloksia ei ole VO:n päätöksessä yksilöity, perustaa tarkkailua suorittavalle viranomaiselle vallan määrätä uuden velvoitteen voimaantulosta. **LSVO** on päätöksessään **8. 2. 1974 n:o 30** antanut seuraavan lupaehdon: »Jätevedet saadaan johtaa ... padosta noin 20—30 metriä ylävirtaan ehdolla, että luvan saajan on varauduttava purkupaikan siirtämiseen H:n alapuolelle, **mikäli vesistötarkkailu osoittaa sen tarpeelliseksi.**» Tarpeellisuuden harkitseminen näyttää delegoidun kuten avoimessa velvoitteessa valvontaviranomaiselle. Tästä huolimatta tarkkailuehtoon liittyvä muuttamisvaraus on tulkittavissa vain ehdolliseksi lupamääräykseksi eikä voimassaolevan lupapäätöksen muuttamiseksi, koska jo lupamenettelyssä on varauduttu siihen, että tarkkailu voi tuottaa kielteisiä tuloksia ja siten lupaharkinnan perusteella johtaa velvollisuuteen suorittaa lisätoimenpiteitä. On kuitenkin perustellumpaa katsoa, ettei kysymys ole delegoinnista, koska toimenpiteen suorittamisvelvollisuuden harkitseminen on VO:n asia. Jos tämänkaltaisia ehdollisia määräyksiä ei pidettäisi mahdollisina, olisi itse lupapäätös myönnettävissä vain siksi ajaksi, jona tarkkailun tulosten ei voida edellyttää muuttuvan kielteisellä tavalla.

Kun 10: 24.2:ssa tarkoitettujen ehtojen määrääminen on lähinnä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, lupaviranomaisen on otettava huomioon niin taloudelliset kuin tasapuolisuudestakin johtuvat vaatimukset. Tämä merkitsee ensinnäkin, ettei epävarmaa tai liian lyhyen ajan voimassaolevaa lupaehtoa ole annettava, vaan edellytysten puuttuessa on itse hakemus hylättävä. Toiseksi luvan kestoa ja sisältöä koskevat ehdot on muotoiltava niin, että luvansaaja jo myöntämisajankohtana pystyy arvioimaan, millaiset toimenpiteet maksimaalisessa ehtojen sisällön muuttumistilanteessa luvan pysyttämiseksi sisällöltään entisenlaisena ovat tarpeen ja miten niistä käytännössä voidaan suoriutua. Nämä näkökohdat johtuvat jo lupakysymyksen harkinnassa noudatettavista periaatteista (10: 24.1).

Ehdollisen velvoitteen asettamisjärjestyksen delegoinnista oli kysymys

ratkaisussa **KHO 5. 9. 1974 t. 3263:** PSVO oli antanut Kurenalan Vesiosuuskunnalle luvan jätevesien johtamiseen Iijoen vesistöön Pudasjärven kunnassa ja määrännyt mm., että luvansaajan oli maa- ja metsätalousministeriön kanssa sovittavalla tavalla selvitettävä jätevesien johtamisen vaikutus kalastukseen ja ravustukseen ja että, mikäli sopimukseen ei päästäisi, asia voitaisiin saattaa VO:n ratkaistavaksi. KHO muotoili asian uudelleen näin:

> »Luvan saajan on selvitettävä jäteveden johtamisen vaikutus kalastukseen ja ravustukseen ja sitä varten laadittava ehdotus selvittämistä koskevaksi suunnitelmaksi. Ehdotus on vuoden 1974 loppuun mennessä esitettävä maa- ja metsätalousministeriön tarkastettavaksi. Luvan saaja voi saattaa eri hakemuksella asian vesioikeuden ratkaistavaksi, jos se ei tyydy muutoksiin, joita ministeriö vaatii suunnitelmaan tehtäväksi tai jos se myöhemmin haluaa suunnitelmaa muutettavaksi eikä ministeriö ole hyväksynyt sitä koskevaa esitystä. **Myös ministeriö tai se, jonka etu puheena olevasta selvittämisestä on riippuvainen, voi saattaa kysymyksen suunnitelman vahvistamisesta tai muuttamisesta hakemuksella vesioikeuden ratkaistavaksi. Mikäli selvityksen perusteella todetaan jäteveden johtamisesta aiheutuvan vahinkoa tai haittaa kalastukselle tai ravustukselle ja jos syntyy erimielisyyttä tämän johdosta suoritettavista toimenpiteistä, voi asianomainen viranomainen tai se, jonka oikeutta asia koskee, hakemuksella saattaa kysymyksen toimenpiteistä kala- ja rapukannan säilyttämiseksi vesioikeuden ratkaistavaksi.»** (Painotus tässä.)

Kysymys pilaavan toiminnan rajoittamisesta on luvallisten hankkeiden osalta kahdessa suhteessa tulkinnanvarainen. Ensinnäkin: missä laajuudessa voidaan käyttää ehdollisia lupaehtoja loukkaamatta 10: 25:stä johtuvaa pääsääntöä? Toiseksi: mikä merkityssisältö on annettava olosuhteiden muuttumiselle? Vaikka kysymykset johtuvat eri lähtökohdista, edellinen edellytysharkinnasta, jälkimmäinen permutaatioklausuulista, niillä on samankaltainen argumentaatiotausta.

Laissa ei ole ohjetta sen varalta, että lupaehto on 10: 25:stä ilmenevää permutaatioklausuulia tiukempi. Käytännössä lupapäätöksissä esiintyy viittaus 10: 25:n säännökseen sananmukaisin tai likimääräisin muotoiluin. Tältä osin voidaan katsoa, että kyseessä on muuttamislausekkeen informatiivinen toisto. Jos kuitenkin poikkeama lain säännöksestä on merkittävä eikä lainkohtaa mainita, saattaa olla kyseessä erisisältöiseksi tarkoitettu lupamääräys. Jos se ei ole ehdollinen, lienee katsottava, ettei se voi ylittää 10: 25:stä johtuvia keinoja, koska laissa ei ole delegoitu poikkea-

misvaltaa tässä suhteessa. Tällainen johtopäätös on tehtävä sen vuoksi, että muuttamismahdollisuutta sivullisrelaatiossa on pidettävä poikkeuksena pääsäännöstä, jolloin poikkeusta myös on tulkittava suppeasti. Näin ollen sellaiset lupaehdot, joiden mukaan muuttaminen voisi tulla kysymykseen ulkopuolisen vaatimuksesta huomattavaa vähäisemmän pilaantumisen sattuessa tai ilman, että olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet, on tulkittava 10: 25:n mukaisiksi.[238] Ehdolliset lupamääräykset ovat sikäli erikoisasemassa, että niiden osalta muuttumisvara johtuu jo edellytysten harkinnasta, johon siis ei enää puututa luvan kestäessä.

Kun kyseessä on 10: 25.1:ssä tarkoitettua vähäisempi haitallinen vaikutus tai kun olosuhteet eivät olennaisesti ole muuttuneet, näyttää siltä, ettei lupamääräyksiin voitaisi sivullisrelaatiossa saada aikaan muutosta. KHO on kuitenkin eräässä ratkaisussaan lausunut, että mikäli kyseisen lupapäätöksen edellyttämän tarkkailun perusteella tai muutoin vastaisuudessa havaitaan aiheutuvan kalakannalle vahinkoa tai haittaa, jota päätöstä annettaessa ei edellytetty aiheutuvan, viranomainen voisi 10: 24.2:n nojalla saattaa lupaehtojen muuttamisen erikseen VO:n käsiteltäväksi.[239] Kun sanotussa lainkohdassa tarkoitetaan hakemuksen käsittelyn yhteydessä tapahtuvaa lupaedellytysten täyttämistä, on sanottu

---

[238] Esim. **PSVO 31. 1. 1968 n:o 7,** lupaehto 9, jonka mukaan viranomainen tai vahingonkärsijä oli oikeutettu edellyttämättömän yleiseen tai yksityiseen etuun kohdistuvan vahingon sattuessa saattamaan hakemuksella asian VO:n käsiteltäväksi. Ehdon jälkiosan mukaan jäteveden johtaminen voitiin kieltää tai sitä koskevia ehtoja muuttaa samoin edellytyksin, mikäli olosuhteet muuttuisivat. Sanonta merkinnee viittausta 10: 25:n säännökseen, mutta ei ole edellytetty huomattavan pilaantumisen aiheutumista. Muodollisesti lupaehdosta seuraisi, että VO olisi sen perusteella velvollinen käsittelemään toiminnan rajoittamista koskevan hakemuksen, vaikkei 10: 25:ssä tarkoitettuja edellytyksiä olisikaan olemassa. Koska kuitenkin tekstissä esitetystä johtuu, ettei lupaehdoin voida loukata luvansaajan oikeusasemaa, on siis lupaehdon sisältöä tulkittava vastoin sanamuotoaan. **KHO 1969 A II 155:** ei muutosta.

[239] **KHO 26. 10. 1972 t. 4182:** Hakija oli saanut VO:n luvan toistaiseksi johtaa vesistöön jätevesiä mm. ehdoin: »Hakijan tulee Helsingin vesipiirin vesitoimiston hyväksymällä tavalla tarkkailla jäteveden laatua ja määrää sekä sen vaikutusta vesistöön ja kalastoon sekä ottaa tällöin huomioon mahdollisuus käyttää Euttulammen vettä kasteluun...» MMM valitti päätöksestä. KHO katsoi, että käytettävissä olevan selvityksen perusteella ei ollut odotettavissa, että VO:n päätöksessä määrätyllä tavalla käsiteltyjen jätevesien johtamisesta vesistöön aiheutuisi kalakannalle vahinkoa tai haittaa. Mikäli kuitenkin mainitun ehdon mukaan suoritettavan tarkkailun perusteella tai muutoin vastaisuudessa sanot-

viittaus joko erikoinen tai pikemmin merkitykseltään kauaskantoinen. Siitä voidaan nimittäin johtaa käsitys, että luvan edellytyksissä tapahtuva myöhempi muutos tai pelkästään edellyttämättömän vahingon aiheutuminen joko suorastaan velvoittaa luvansaajan hakemaan uutta lupaa tai tekemään sitä vastaavan muutoshakemuksen tahi sitten tuollainen seikka perustaisi valvontaviranomaisille mahdollisuuden hakemuksesta saattaa asian VO:n uudelleen tutkittavaksi, jolloin 10: 24.2 soveltuisi.

Puheena olevassa tapauksessa ei itse lupaehtoon sisältynyt muuttamismahdollisuutta, vaan tehty valitus hylättiin perusteluin, että sellainen olisi olemassa, siis jo lain nojalla. Valituksen taustana oli VO:n käsittelyssä esitetty MMM:n vaatimus, että luvansaajan tulisi myöhemmässä vaiheessa kalastotarkkailun perusteella suorittaa haittaselvityksiä ja mahdollisesti toteuttaa kalaston hoitosuunnitelma. Permutaatioklausuulista johtuu, että tarkkailun tuloksiin perustuva ehdollinen velvoite on nimenomaisesti mainittava, koska muussa tapauksessa tarkkailutuloksilla ei ole muutosvaatimusten kannalta 10: 25:n edellytysten puuttuessa merkitystä.

Mainituntyyppisistä ratkaisuista ilmenevä tulkinta on analoginen 2: 27:n säännökselle, joka koskee rakentamisluvan määräysten muuttamisedellytyksiä. Useissa VO:n antamissa pilaamisluvissa onkin 2: 27:n kaltaisia lupaehtoja. Itse asiassa on pidettävä puutteena sitä, ettei 10 lukuun sisälly ohjetta sen tilanteen varalle, että ilmenee edellyttämätöntä vahinkoa, joka ei kuitenkaan johdu huomattavasta pilaantumisesta. Jos katsotaan, ettei 2 luvun säännöksiä (2: 27—28) voida soveltaa pilaamislupiin,[239a] on ristiriitaista, ettei lupamääräyksiä voitaisi muuttaa, mutta kuitenkin määrätä korvausta edellyttämättömästä vahingosta. Silloin nähtävästi kuitenkin myös toimenpiteiden määrääminen 11: 12—13:n nojalla voi tulla kysymykseen.

Permutaatioklausuuli poikkeaa 2 luvun vastaavista säännöksistä (2: 27—28). Kun se ei koske edellyttämättömiä vahinkoja, eri lukujen säännöstöjen välinen ero on lupakäytännössä jäänyt epäselväksi niin, että useiden jätevesilupien määräyksissä on aineksia sekä 10: 25:stä että 2: 27:stä. De lege lata olisikin epäjohdonmukaista, että luvanhaltija olisi velvollinen alistumaan muutoksiin 2: 27:n mukaisesti vain muuttamis- ja sulkemiskiellon, mutta ei pilaamiskiellon vastaisten seurausten ollessa

---

tua vahinkoa tai haittaa todettaisiin aiheutuvan, MMM voisi VL 10: 24.2:n nojalla saattaa lupaehtojen muuttamisen siltä osin erikseen VO:n käsiteltäväksi. Tämän vuoksi KHO ei muuttanut VO:n päätöksen lopputulosta.

[239a] Näin myös *Vihervuori* VT 2/1976 s. 14.

kyseessä. Kun 10: 25 ei lainkaan perustu edunmenetysten edellytettävyyteen, on tämän kirjoittajan mielestä selvää, että jos rakentamis- tai muusta hankkeesta johtuu pilaantumishaittaa, 2: 27:n säännös soveltuu, joten näennäiseksi aukkotapaukseksi muodostuu pelkästään päästämistoimenpiteestä johtuva vahinko. Kuten toisaalla on pyritty selvittämään, 2 ja 10 lukujen suhdetta ei määrää itse toimenpide, vaan sen käytön seuraus. Lisäksi 10: 25 ei tyhjentävästi sääntele jätevesiluvan muutettavuutta, vaan ainoastaan 10: 24:n tai aiemman lainsäädännön nojalla annettua lupaa poiketa pilaamiskiellosta. Vallitsevan käsityksen mukaan purkuputken tai vastaavan laitteen tekemistä koskevan luvan edellytyksiä harkittaessa on mahdollista tutkia myös jäteveden päästämisen sallittavuus (ks. edellä s. 267). Jos lupaa on haettu vain rakennelmia varten sen vuoksi, ettei pilaantumista edellytetty aiheutuvan, voitaneen sanotun perusteella katsoa, että lupapäätös pilaantumisen ilmetessä on muutettavissa 2: 27:stä johtuvin edellytyksin. Mikäli taas olisi saatu myös pilaamislupa, ei voitane katsoa, että olisi sovellettava yksinomaan 10:25:n säännöstä, jos esimerkiksi viemäri- tai purkuputken siirtäminen vähentäisi aiheutuvaa haittaa. Tällainen tulkintatapa vahvistaa myös käsitystä, että VL:n yleiskiellot on hakemuksen johdosta ex officio otettava huomioon ja tähän johtavat lainvalmistelutyötkin.[240]

KHO:n perustelut viittaavat siihen, että tarkkailuvelvoite voisi johtaa yleisemminkin lupaehtojen tarkistamiseen, etenkin jos on olemassa tätä koskeva lupamääräys eli tarkkailun tuloksista riippuva tarkistamisehto. De lege ferenda on ajateltavissa, että jo luvallistetulle yritykselle annettaisiin uusia määräyksiä, jotka johtuvat vesistöpoliittisesta kokonaissuunnittelusta ja koskevat eri likaajien kuormituspisteiden keskittämistä ja purkupaikkojen siirtämistä. Nykyisen lain mukaan hallinnollisilla toimenpiteillä ei voi olla tällaista vaikutusta eikä vesilain tarkistamiskomiteakaan sellaista muutosta esittänyt. Näin ollen ei ole mahdollista antaa 10: 24:n mukaista lupaa ehdoin, että asetettavia velvoitteita tarvittaessa

240 Ks. alaviite 224. Sanottu soveltuu vastaavasti eräisiin muihinkin 2 luvun säännöksiin, ellei 10: 24:stä muuta johdu. Koska esim. 2:26 ei sellaisenaan koske oikeutta käyttää rakennelmia siten, että niillä toteutetaan lain 3—10 luvuissa tarkoitettu yritys, ei pilaavaa toimintaa, toisin kuin säännöstelyä, saada suorittaa ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Tämä johtuu 2: 1.3:ssa tarkoitetun valtuuspykälän puuttumisesta. *KM 1972: B 134*:ssä (s. 12) on ehdotettu tässä suhteessa muutosta, joka tiettävästi myös on valmisteilla. Mikäli lainmuutos syntyy, siinä tulisi kuitenkin olla 2: 26.1:ssä tarkoitettuja varauksia vastaavat ja ennallistamisen mahdollistavat määräykset.

tullaan tiukentamaan. Kun myöskään luvan kestoa lyhentävät ehdot eivät ole mahdollisia, muuttamisvara sivullisrelaatiossa lupaehtoja käyttäen rajoittuu yksittäisiin velvoitteisiin. Muuttamisen perusteet, kuten raja-arvot ja tarkkailun tulokset, on myös yksiselitteisesti ilmaistava. Vaikka tarkkailuohjelman suorittaminen tällöin olisi delegoitu, VO:n on kuitenkin ratkaistava ehdon muuttamista koskeva vaatimus. Mikäli taas muuttamisehto liittyy avoimeen toimenpidevelvoitteeseen, esimerkiksi viranomaisen hyväksyttävään kalanhoitosuunnitelmaan tms., lupaehdon muuttamisena ei luonnollisesti pidetä toimenpiteen sisällön tehostamisvaatimusta.

Permutaatioklausuulin merkitys on siinä, että myös lupaan perustuvaa toimintaa voidaan rajoittaa. Mitä tulee niihin tilanteisiin, että asianmukaista oikeutusta ei ole, on sitä vastoin katsottavissa, että toiminta voidaan kieltää tai sen seurauksia rajoittaa, vaikkei pilaantuminen olisi asteeltaan huomattavaa: jos kerran pilaamiskielto merkitsee, ettei pilaantumista saa aiheuttaa ilman VO:n lupaa, lienee johdonmukaista, että pakotteita voidaan käyttää jo aiheutettaessa pilaamiskiellon loukkaus. Kysymykseen tulevat virka-aputien lisäksi syyte ja kanne. Jos 10 luvun permutaatioklausuulia verrataan 2: 28:n säännökseen, havaitaan, ettei jälkimmäinen koske laittomia tilanteita. Samoin on edellyttämättömien vahinkotilanteiden järjestämistä koskevien säännösten (2: 27, 11: 8) laita. Käytännössä 10: 25:n nojalla on kuitenkin rajoitettu nimenomaan laittomasti aiheutettua pilaantumista ja VO:t ovat noudattaneet huomattavan pilaantumisen vaatimusta: menettelytapaa voidaan arvostella oikeastaan vain sillä perusteella, että vaatimus on saatettu hylätä, jos pilaantumisen ei ole osoitettu olleen huomattavaa. Virka-aputie olisi kuitenkin asianmukainen.

Kun tässä esitetty tulkinta ei vastaa käytäntöä ja kun 10: 25:n säännöstä laittomien tilanteiden kannalta on pidettävä itse asiassa tarpeettomana, on harkittava, mikä säännöksen ratio voi olla. Sen soveltamisalan ulkopuolelle jää vain 10: 3.1:ssä tarkoitetun talousjäteveden johtaminen. Näin ollen muuta jätevettä johdettaessa aiheutuvaa pilaantumista voidaan rajoittaa, vaikkei se olisi asteeltaan huomattavaa, jos ei ole saatu 10: 24:ssä tarkoitettua lupaa. Ainoa positiivinen sisältö, joka 10: 25:lle voidaan antaa muissa kuin luvallistetuissa tilanteissa, on nähtävästi se, että huomattavan pilaantumisen vaatimus on voimassa, jos syystä tai toisesta ei ole tarvinnut hankkia lupaa, mutta pilaantumista yhtä kaikki aiheutuu vesis-

tössä. Tämä tulkinta soveltuisi myös ennakkoilmoitusvelvollisiin likaajiin nähden, koska valvontaviranomaisen hyväksyntää ei ole pidettävä 10: 25.1:n mukaisena oikeutuksena. Tulkinta merkitsee myös, etteivät rajoittavat määräykset johda luvattoman tilanteen laillistumiseen. Tosin KHO on ratkaisussa **KHO 1971 A II 95** kieltänyt virka-apupäätöksen täytäntöönpanon sillä perusteella, että VO oli, varsinaisen lupakäsittelyn ollessa vielä kesken, 1. 6. 1971 antanut luvan toistaiseksi johtaa jätevesiä Lievestuoreenjärveen. Sittemmin tästä 10: 25:n nojalla annetusta »pikaluvasta» valitettiin.[241]

Rajoittava määräys ei edellä lausutun perusteella voi synnyttää oikeutta korvaukseen laittomassa tilanteessa eli silloin, kun pilaantumista aiheutuu ilman sitä varten tarpeellista lupaa tai ylitettäessä lupamääräykseen perustuva oikeus. Eräin edellytyksin pilaajalla voi olla oikeus korvaukseen 10: 25.2:n nojalla: määräyksen antamisen tulee johtua VL:iin perustuvasta toimenpiteestä, ei kuitenkaan toisesta jätevesiyrityksestä. Tällöin rakentaja tai muun toimenpiteen suorittaja voi olla velvollinen osallistumaan määräyksen toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin siltä osin kuin toimenpide on lisännyt jäteveden haittavaikutuksia.[242]

De lege lata epäselvä kysymys on se, voidaanko lopputarkastuksen yhteydessä muuttaa lainvoimaisia lupamääräyksiä. Kirjaimellisesti tulkiten lopputarkastus voitaisiin pitää vain, jos itse lupapäätöksessä on määrätty tehtäväksi ilmoitus töiden valmistumisen jälkeen (16: 30). Lainsäätäjä lienee lähtenyt siitä, että lupapäätökseen yleensäkin sisältyisi maininta ilmoitusvelvollisuudesta.[243] Ilmoituksen saatuaan VO määräisi lopputarkastuksen pitämisestä laista johtuvin rajoituksin. Käytännössä

---

241 Samaan asiakokonaisuuteen liittyvää ratkaisua **KHO 30. 11. 1972 t. 4726** on tarkasteltu edellä (s. 422). Pilaamisen laillisuuteen ei liene kiinnitetty huomiota myöskään annettaessa VH:n aloitteen johdosta 10: 25:n mukaisia rajoittavia määräyksiä asiassa **PSVO 24. 2. 1972 n:o 21 (KHO 11. 6. 1974 t. 2549,** mistä edellä s.412). Samankaltaisia VH:n aloitteesta syntyneitä päätöksiä on suuri määrä, ks. myös *Ettala* Vesiasiat s. 122 s.

242 Ks. myös *Eronen* Vesiasiat s. 81. Pääsääntöisestä korvauksettomuudesta on mainittu *HE 64/1959 vp:n* perusteluissa, s. 20.

243 *HE 64/1959 vp* s. 34. Myös *KM 1939: 3:n* ehdotuksen mukaan lopputarkastuksen päätarkoitus on sen toteaminen, että yritys on toimeenpantu annettujen määräysten mukaisesti; s. 428: »Mutta tähän liittyy olennaisesti se 1 momentin lopussa mainittu kysymys, onko yrityksestä ehkä odotettavissa sellainen yleisen tai yksityisen edun loukkaus, jota ei ole lupaa myönnettäessä otettu huomioon.»

päätöksiin vain harvoin sisältyy nimenomaista määräaikaa ilmoituksen tekemistä varten ja toiselta puolen lopputarkastuksia on määrätty ilmankin päätökseen sisältyvää kehotusta tehdä ilmoitus. Materiaalisessa suhteessa taas on lähdettävä siitä, että lopputarkastus ei ole lupamenettelyn jatke, jossa voitaisiin esittää uusia vaatimuksia tai tehdä harkinnan mukaan muutoksia itse lupaan. Tämä ilmenee paitsi lainvalmistelutöistä myös 16: 31.2:n sanamuodosta: muutosten tulee perustua siihen, että yrityksen toimeenpanossa ei ole noudatettu määräyksiä. Kysymykseen tulee siis lähinnä lupamääräysten täsmentäminen niin, ettei luvan ulottuvuus muutu. Väljempi käsitys taas on johdettavissa 18: 13:sta. Kun tämä säännös on annettu toimitusmiehiä varten, se on kuitenkin alistetussa asemassa aiemmin mainittuun lainkohtaan nähden. On silti todettavissa, ettei 18: 13:ssakaan edellytetä vahinkokysymyksen uutta tutkintaa, vaan ainoastaan arvion tekemistä siitä, onko tilanne muuttunut luvan myöntämisen jälkeen. Mainituista syistä lopputarkastukseen ei tämän kirjoittajan mielestä kytkeydy mahdollisuutta soveltaa permutaatioklausuuleja (2: 27—28; 10: 25, 11: 8), vaan niitä koskevat vaatimukset on tehtävä erikseen tai käsiteltävä hakijan vireille panemassa myöhemmässä menettelyssä, jos luvassa on sitä koskeva määräys.[244] Permutaatioklausuulit eivät liioin voine muodostua muutosten äärirajoiksi.[245]

KHO on kuitenkin ratkaisussa **1. 4. 1976 t. 1416** käyttänyt toista perustelutapaa. Erityisiksi syiksi katsottiin suunnitelmassa ja rakentamisessa olleet epäkohdat. KHO piti lopputarkastusta tarpeellisena 16: 30.2:n ja 2: 3:n nojalla. VO oli hylännyt hakemuksen mm. 2: 27:een viitaten.

---

244 Vrt. *KM 1939:3* s. 428: »Tästäkin voidaan lakiehdotuksen aineellisen osan mukaan määrätä korvaus suoritettavaksi, ja kun lakiehdotus on niin laadittu, että asianomistajan ei tarvitse itse valvoa oikeuttaan, jotta se tulisi varteen otetuksi. niin on tässäkin ollut otettava huomioon yleisen edun ohella myös yksityinen.»

245 Tällaisesta tulkinnasta ks. *Vuento* Vesihallituksen Katselmuspäivätkurssi s. 7. Esimerkkinä erikoisesta menettelytavasta voidaan mainita **LSVO 5. 6. 1975 n:o 53**, jossa kysymys oli sekä lopputarkastuksen pitämisestä että korvausten määräämisestä. Lupapäätöksessä, josta menettely johtui, ei ollut määräystä 16: 31:n mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Siihen sisältyi kuitenkin määräys, jonka mukaan luvansaajan oli jätettävä VO:lle hakemus korvauskysymyksen järjestämiseksi ja liittää siihen kalataloudellinen selvitys. Hakemuksen johdosta VO päätti lopputarkastuksen pitämisestä 16: 30.2:n nojalla — tätä säännöstä ei voitane tulkita niin, että se täydentäisi lainkohdan 1 momenttia, vaan niin, että se päinvastoin rajoittaa VO:n oikeutta määrätä lopputarkastus 1 momentin laajempaan pääsääntöön nähden — ja lopputarkastuksessa käsiteltiin lupamääräyksessä edellytetty korvauskysymys.

H. UUDEN LAIN TAI RINNAKKAISEN LAINSÄÄDÄNNÖN VAIKUTUS

Uuteen lainsäädäntöön siirryttäessä voidaan sekä asialliselta että muodolliselta kannalta erottaa erilaisia menettelytapoja. Asialliselta kannalta on ajateltavissa, että edellisen lain aikaisen luvan nojalla toimiva laitos saa vastaisuudessakin toimia riippumatta uudessa laissa asetetuista lisävaatimuksista tai -edellytyksistä. Toisena ratkaisuna on, että luvanhaltijalle asetetaan välittömästi velvollisuus huolehtia uuden lain mukaisten ympäristötavoitteiden saavuttamisesta. Kolmantena mahdollisuutena on välittävä kanta, jonka mukaan ns. vanha laitos saisi jossain suhteessa edelleenkin toimia vapaasti tai jonka mukaan sille varattaisiin pitkähkö ajanjakso toteuttaa uudessa laissa asetetut vaatimukset tai hakea uuden lain mukaista lupaa (ns. karenssiaika). Pilaamiskiellon toteuttamisen suhteen Suomessa on noudatettu eri menettelytapoja siirryttäessä VOL:sta VL:iin. VL 22: 2:sta johtuu, että VOL:n voimassaoloaikana luvallistettu laitos periaatteessa saa toimia samoin edellytyksin uudenkin lain aikana. Tämä merkitsee, että toiminnan ollessa laillista, lupaa ei voida muuttaa, ellei toiminnasta samalla aiheudu uudessa laissa eli VL 10: 25:ssä tarkoitettuja vesistövaikutuksia ja elleivät olosuhteet ole muuttuneet. Jos olosuhteiden muuttuminen tarkoittaa myös vain vesistöoloja, sellaisesta voisi käydä esim. kuormitustilanteen muuttuminen lisääntyneen asutuksen tai teollistumisen vuoksi ja tällainen tulkinta on siten varteenotettava harkittaessa keinoja puuttua ns. vanhan laitoksen toimintaan VL:n pohjalta (ks. **KHO 1969 A I 2** ja s. 424). Olosuhteiden muuttumisen tulee samalla vaikuttaa itse luvanhaltijankin yritykseen esimerkiksi siten, ettei lupaehtojen täyttäminen enää johda luvanmyöntämisajankohtana asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.[246] Huomattavan pilaantumisen tulee kuitenkin ainakin osaksi johtua kyseisen yrityksen toiminnasta.

Mitä uuden lain vaikutuksiin menettelylliseltä kannalta tulee, on ajateltavissa erilaisia ratkaisumalleja. Suomen laki edustaa vesioikeudellisten riita- ja rikosasioiden osalta periaatetta, että ennen VL:n voimaantuloa vireille tulleet oikeusasiat on ollut käsiteltävä loppuun asianomaisessa

[246] Esimerkiksi **KHO 1. 11. 1973 t. 4366** osoittaa, että vanhalle laitokselle voidaan 10: 25:stä johtuvin edellytyksin määrätä toimenpiteitä jätevesistä aiheutuvan haitan vähentämiseksi. Aikaisempien lupien noudattaminen ei siten perusta, vaikka ne olivatkin luonteeltaan pysyviä, turvatumpaa asemaa kuin VL:n voimassaoloaikana myönnetty lupa.

yleisessä tuomioistuimessa (22 : 5). Sama koskee hallintoviranomaisten luona vireille tulleita VO:n mukaisia virka-apuasioita. Hakemusasioiden osalta sen sijaan keskeytettiin käsittely aikaisempien viranomaisten luona ja siirrettiin ne VL:n mukaisille viranomaisille käsiteltäväksi (22: 6). VO sai kuitenkin ratkaista, minkä lain mukaisessa järjestyksessä asia oli käsiteltävä (22: 8).

Sovellettavan lain ongelma on ratkaistu toisin Ruotsissa, missä järjestely tiettävästi myös on aiheuttanut tyytymättömyyttä. Siellä nimittäin ovat rinnakkain voimassa sekä vesi- että ympäristönsuojelulait pilaamiskiellon osalta. Niiden suhde toiminnan laillisuuden kannalta määräytyy niin, että VL:ia pidetään erityislakina ympäristönsuojelulakiin (MiL) nähden.[247] Sen vuoksi edellisen mukaan saatu lupa ei oikeuta ryhtymään toimenpiteisiin jälkimmäisen perusteella. Lisäksi hakemuksen vireilletuloaika on ollut määräävänä siihen nähden, sovelletaanko VL 8 lukua — sellaisena kuin se oli ennen vuonna 1969 tapahtunutta lainuudistusta laissa 20. 6. 1941 — vai ympäristönsuojelulainsäädäntöä. Niinpä esimerkiksi eräässä tunnetussa voimalahankkeessa (Ringhals) on käsittely MiL:n säännöksistä huolimatta tapahtunut jäähdytysvesienkin osalta entisten VL 8 luvun säännösten mukaan vesituomioistuimessa. Tällaisten lupien osalta myös valvonnan edellytykset ja pakotteet määräytyvät aikaisemmin pilaamiskieltojärjestelmän pohjalta, niin kauan kuin lupa on voimassa ja niin kauan kuin sitä ei voida VL:n mukaan muuttaa. Suomen lain voimaantulosäännösten mukaan taas hakemuksen tekemisajankohdalla ei ole ollut merkitystä siihen nähden, mitä lakia sovelletaan, vaan VL:n voimaantullessa vireillä olleet lupa-asiat siirrettiin viran puolesta vesioikeuksille.

Erikoista lain asettamien velvoitteiden lykkäytymistä merkitsevä säännöstö on 1: 23.1:ssä tarkoitettu. Lakisääteisen viiden vuoden karenssiajan lisäksi voitiin VO:n erikseen myönnettävän viiden vuoden pidennyksen avulla edistää ns. vanhojen laitosten siirtymistä VL:n mukaiseen järjestelmään. Karenssiaikasäännös on menettämässä merkitystään, koska määräajan pidentämistä koskevaa vaatimusta ei enää voida perustaa siirtymäsäännöksiin eikä tarkoitettua määräaikaa voida toistuvasti pidentää.[248] Rikosoikeudelliselta kannalta on nähtävästi katsottava, että siir-

---

247 *Cervin* s. 203 ja MiL:n voimaantulosäännöksen 2 kohta.

248 Karenssiaikasäännös lisättiin lain käsittelyn aikana, ks. *Suuren valiokunnan mietintö n:o 94/1960 vp.* Asiassa **ISVO 25. 8. 1972 n:o 66** Outokumpu Oy oli

tymäsäännöksen soveltaminen voi vapauttaa päästäjän vastuusta vain, jos samalla ei ole kysymys VOL 7: 1.1:n vastaisesta toiminnasta (vrt. VOL 1: 24). Tällaisissa tapauksissa karenssisäännöstöllä ei siis ole laillistavaa vaikutusta. Professorit *Tauno* ja *Reino Ellilä* ovat vuonna 1966 antamassaan lausunnossa tulkinneet 1: 23.1:n säännöstä niin, että se koskisi vanhoja laitoksia yleensä.[249] Tulkinta on ilmeisesti laissa tarkoitettua laajempi, joskin sikäli alkuperäistä komitean ehdotusta vastaava, että karsinta suoritettiin vasta eduskuntakäsittelyn aikana. Verrattaessa toisiinsa 1: 23.1:n ja VSuojA 1 §:n sanamuotoja havaitaan, että edellinen koskee vain jälkimmäisessä lueteltuja laitoksia. Näin on asiaa tulkinnut myös **KHO** ratkaisussaan **21. 11. 1968 t. 5808,** joka koskee Oulu Oy:n elohopeapäästöjä. KHO pysytti VO:n antaman päätöksen, jonka mukaan kyseinen laitos oli VSuojA 1 §:ssä tarkoitettu laitos. Sen vuoksi pidennettiin suojalaitteiden rakentamiselle asetettua määräaikaa 1: 23.1:n nojalla vuoden 1969 loppuun asti. Mainitusta ratkaisusta ilmenee sekin, että määräajan pidentämishakemus oli tehtävissä erityisistä syistä vielä viiden vuoden karenssiajan umpeenkuluttua.[250]

---

vuonna 1966 pyytänyt säännöksen nojalla pidennystä tiettyjen toimenpiteiden suorittamista varten, kunnes vuonna 1961 tehty varsinainen lupahakemus olisi käsitelty. Kun lupa annettiin vuonna 1971, VO totesi muun ohella kymmenen vuoden enimmäisajan kuluneen umpeen.

249 Lausunto koskee Outokummun kaivosta. Sen sivulla 14 sanotaan: »Nyt omaksutuksi tullut systeemi määrää lakisääteisen suojalaitosten tai -laitteiden rakentamisajan lykkäämisen viideksi vuodeksi, jota sitten in casu harkiten voidaan vieläkin pidentää yhteensä enintään kymmeneksi vuodeksi. Näin ollen vanhat laitokset ovat kieltämättä lakisääteisessä erikoisasemassa ja niistä syistä, joista edellä Yleisiä taustaseikkoja jo on mainittu. Lakitekstiä nykymuodossaan on mielestämme tulkittava siten, ettei ennen viiden vuoden määräaikaa eli nyt po. tapauksessa ennen 1. 4. 1967 voida menestyksellä syyttää laitosta sellaisten laitteiden puutteesta, mitkä laki automaattisesti lykkää, suspendeeraa, vasta viiden vuoden 'karenssiajan' päätyttyä valmiiksi oleviksi... Koko VL 1: 23:n 1 momentin vanhoja laitoksia koskeva säännös olisi tarpeeton, jos sitä pitäisi muka tulkita siten, että tuona karenssiaikana Outokummun tapainen laitos ei saisi lainkaan toimia.» Ks. edelleen apulaisoikeuskanslerin ps 31. 12. 1963 n:o 2229, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1963. Sen mukaan VL 1: 23.1:n säännöksestä ei voida katsoa johtuvan, että laitoksella olisi siinä mainitun viiden vuoden kuluessa oikeus sellaiseenkin vesien pilaamiseen, mistä voi aiheutua vaaraa tai olennaista vahinkoa laitoksen ympäristössä.

250 Elohopeapäästön vaarallisuutta ei kyseisessä tapauksessa havaittu ennen karenssiajan päättymistä 1. 4. 1967.

Karenssiaikasäännöstö ei merkitse puuttumista luvantarpeeseen eikä pidentämispäätöksellä ole luvan luonnetta, koska VO ei voi antaa pilaamislupaa VSuojA 1 §:ssä tarkoitettuja yleisvaarallisia laitoksia varten. Jos kuitenkin karenssiaikana aiheutuu toiminnasta haittaa tai vahinkoa, sitä koskeva vaatimus on tehtävä erikseen ja se käsitellään mainitun KHO:n ratkaisun mukaan 11: 8:ssa tarkoitetulla tavalla. Vaikka tulkinta on kyseenalainen lainkohdassa tarkoitettujen erityisedellytysten vuoksi ja siksi, ettei nyt puheena olevassa tilanteessa myönnetä lupaa, sitä voidaan perustella sillä, että 1: 23.1:n esitöiden mukaan oli tarkoitus luoda eniten pilaavia yrityksiä varten erityinen, pilaantumisvaikutuksesta riippumaton lupajärjestelmä (ks. myös s. 143 s.).

IX LUKU

LUVANVARAISEEN PILAAVAAN TOIMINTAAN LIITTYVÄ KORVAUSVASTUU

1. Yritysvastuun ympäristöllisistä ulottuvuuksista

Ympäristöön vaikutuksia kohdistava elinkeino- ja siihen verrattava laitostoiminta on luettavissa valtion harjoittaman valvonnan piiriin seuraavasti: yrityspoliittinen ja kansantaloudellinen valvonta, yrityksen turvallisuuden ja yhteiskunnallisten sivuvaikutusten seuranta sekä muiden, mm. luontoon kohdistuvien vaikutusten tarkkailu. Kussakin lohkossa on erotettavissa kielto- ja lupajärjestelmiä pakotteineen, jolloin myös samat näkökohdat saattavat olla selvitettävinä eri lohkoissakin. Valvontaviranomainen tarkkailee yleisen edun nimessä sekä talouspoliittisia, ympäristöllisiä että muita yhteiskunnallisia vaikutuksia, jolloin kysymys on lähinnä keinojen erilaisuudesta. Yksityisen edun ollessa kyseessä yrityksen tai elinkeinonharjoittajan sekä rangaistusvastuu että vahingonkorvausvastuu riippuvat kasuaalisista periaatteista ja yksilöllisistä tekijöistä. Esimerkiksi yrityksen turvallisuusmääräysten laiminlyömiseen voi vahinkoon katsomatta liittyä haitallinen seuraamus, kun määräysten toteuttamisella on ammattijärjestöpoliittisesti periaatteellinen merkitys. Jos tätä ei ole, vahinko arvioidaan yleensä eri tavoin sen mukaan, mikä suhde vahingonkärsijällä on yritykseen ja erotetaan esimerkiksi työsuhteinen turvallisuusvelvoite ja kvasideliktinen tai sopimussuhteinen turvallisuusvelvoite. Vastuun toteuttamisen kannalta on merkitystä silläkin, mikä suhde vahingon ehkä välilliselläl aiheuttajalla on itse yritykseen, jossa vahinko tapahtuu. Vaikka tämä koskee lähinnä yrityksen sisäisiä olosuhteita, on selvää, ettei yritysvastuun toteuttaminen ja valvonta kokonaisuutena muulloinkaan ole yhtenäinen ja ettei valvontaa voida perustaa yhdenmukaisesti eikä vastuuta määrittää tyhjentävällä

tavalla. Seuraavassa esityksessä tarkastelu rajoittuu koskemaan vesistön pilaamiskiellolla suojattavia intressejä korvaukselliselta kannalta. Esitys ei koske näiltäkään osin repressiivisiä keinoja.

Yritysvastuulla tarkoitetaan tässä yhteydessä vesioikeudellisen yrityksen toimeenpanemisesta johtuvaa korvausvastuuta. Sen eräänä erikoispiirteenä on, että toiminnan harjoittaja saattaa olla vastuussa muistakin rikkomuksista ja vahingosta kuin niistä, jotka hän itse on teollaan tai laiminlyönnillään aiheuttanut. Velvoiteoikeudessa on tapana erottaa isännänvastuu ja vaarantamisvastuu kuvattaessa laajennettua vastuuta. Vastuun oikeudellinen peruste määrää kuitenkin, mitä vastuun laajennuksia tai rajoituksia voidaan tehdä. Tämän vuoksi rangaistusvastuu ja siviilioikeudellinen sekä kvasideliktinen vastuu ovat ulottuvuudeltaan erilaiset. Yritysvastuu on nimityksenä sikäli vakiintumaton, että välistä sen piiristä on erotettu sellaiset yleiset rikosoikeudelliset säännöstöt, joissa vain tekijä voidaan saattaa vastuuseen.[1] Rajanvedon suorittamiseen ei ole kuitenkaan tässä esityksessä syytä, koska yritys-termi vesioikeudellisessa mielessä ei kata liiketaloudellisen eikä korvausoikeudellisen yrityksen merkityssisältöä: päinvastoin kaikki liiketaloudelliset yritykset ja muutkin yhteisömuodot samoin kuin kaikki vailla selvää yritys- tai yhteisömuotoa olevat henkilöt ja henkilöryhmät ovat potentiaalisia pilaajia ja sellaisina vesioikeudellisia yrityksiä. Näiden korvausvastuuta ei ole säädetty yhdenmukaisella tavalla, minkä vuoksi vesioikeudellisen yritysvastuun voidaan sanoa olevan sui generis.

Suomen järjestelmässä korvausvelvollisuuden peruste määrää prosessin niin, että ratkaisevana on ensisijaisesti vahingon laillinen tai laiton aiheuttaminen. Korvausjärjestelmällä on vaikutusta kuitenkin jo lupakysymystä ratkaistaessa. Korvattavat vahingot ja muut haitat vaikuttavat harkittaessa kokonaisvaltaisesti hankkeen sallittavuutta (intressivertailu). Aiheuttamisperiaatteesta johtuu, että vain hakijakohtaiset seuraukset otetaan huomioon. Epätodennäköiset ja edellyttämättömät vahingot eivät paina enää luvan myöntämisen jälkeen intressivertailussa, mutta niiden korvattavuus ratkaistaan ikään kuin ne olisivat olleet tiedossa jo lupamenettelyn aikana. Niitä korvauksia, joita määrätään luvan myöntämisen tai muuten sallitun toimenpiteen seurauksena,

[1] Näin vastaavasti *Thornstedt* Företagarens straffansvar s. 9 ss. Yritysvastuun määrityksestä ks. myös *Eronen* Vesiasiat s. 164.

voidaan kutsua luopumis- tai pakkotoimikorvauksiksi [2] (Entschädigung). Vahingonkorvaus (Schadensersatz) tulee harvoin kysymykseen luvallisen toimenpiteen osalta: esimerkkinä voidaan mainita toimintahäiriöstä johtuva vahinko, joka ei ole luvallistetulle toimenpiteelle tyypillinen. Vahinkovastuu koskee tällöin jälkikorvausta, joka edellyttää muun korvausperusteen kuin lupapäätöksen olemassaoloa. Kyseessä ei ole sellainen vahinko, jonka korvaamiseen hakija olisi velvoitettava luvallistettaessa pakkotoimi.

2. Vesioikeudellisen korvausvastuun perusteista Suomen oikeudessa

Oikeustieteessä ja lainsäädännössä on ollut tapana käyttää korvauksen käsitettä useassa merkityksessä eli aina silloin, kun tavoitteena on saattaa ennalleen asianomaisen omatta syyttä tapahtunut taloudellisen tai muun oikeudellisen aseman heikentyminen. Edun korvauskelpoisuudesta on erotettava korvausvelvollisuuden olemassaolosta riippuva tosiasiallinen korvattavuus. Sovellettavan materiaalisen säännöstön varassa on se, onko jokin käyttäytymistyyppi tai oikeudellinen asema vahinkoa aiheuttaessaan korvausperuste. Vastaavasti korvausperusteet luokitellaan syntynsä mukaisesti: on sopimus-, tuottamus- ja vaarantamisvastuun lajeja. Korvaustilanne syntyy, kun perusteena on laillinen toimenpide, vain, jos nimenomaisesti näin on säädetty eli kun korvaus johtuu julkisoikeudelliselle yhteisölle tai yksityiselle myönnetystä toimiluvasta tai pakkooikeudesta.

Jos noudatetaan perinteisiä korvausvastuun jaottelutapoja, voidaan pilaamiseen liittyvä korvausjärjestelmä ehkä parhaiten mahduttaa *Routamon* kaavaan »tuottamusvastuu — presumoitu vastuu — ankara vastuu», jos nimittäin tarkastellaan vastuun muodollista puolta.[3] Vaikka luvallistetun vahingon osalta tuottamuksella ei ole merkitystä, vaan adekvaattisuusnäkökohdat määräävät vastuun rajat, vastuun perustana on silti jonkinlainen tuottamuspresumptio: yritystä toimeenpantaessa aiheutetaan vahinkoa tiettyjen luvallisten toimenpiteiden seurauksena. Silti luvansaaja ei vastaa kaikista vahingoista, jotka hankkeesta johtuvat, vaan ainoastaan niistä, joita objektiivisesti harkiten yleensä voidaan samankaltaisista hankkeista arvioida johtuvan. Edellyttämättömäänkin vahinkoon liittyy vastuuta rajoittavana kriteerinä se, kuuluuko seuraus säännönmukaisesta toimin-

[2] Termistä ks. *Pietilä* Vesioikeus s. 157.

[3] *Routamo* Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta s. 298.

nasta eli luvan odotetusta toimeenpanotavasta johtuviin seurauksiin. Pelkkä yritystoiminta ja siitä johtuva vaara (Betriebsgefahr) ei siten ole Suomen lain mukaan korvausvastuun peruste.[4] Ankarasta vastuusta voitaisiin puhua vain siinä mielessä, että presumptio ei merkitse vastuun rajoittumista vain pilaajan otaksumiin, vaan objektiivisesti katsoen arvioitaviin seurauksiin. Presumptiota on lakisääteisesti laajennettu eräissä vaaratilanteissa ankaran vastuun suuntaan (11: 2.1).

Oikeudenmukaiseen (rättsenlig) tekoon liittyvä korvausvastuu on metodisesti kytkettävissä deliktin käsitteeseen (šikaaniin tms.). Pilaamisluvan yhteydessä ei kuitenkaan ole kysymys oikeuden ylityksestä, vaan sekä toiminta että vahingon aiheuttaminen muotoutuvat luvassa edellytetyllä tavalla luvallisiksi. Saattaa tosin olla niin, että tarkoitettua suuremman tai toisenlaisen vahingon tuottaminen on kiellettyä: tapauksesta riippuen voi itse toiminta olla joko luvallista (pysyessään lupaehtojen asettamissa rajoissa) tai luvatonta (ylittäessään sanotut rajat). Jos korvausperusteet olisivat aineellisesti samansisältöiset, vesistönkäyttäjälle olisi tältä kannalta yhdentekevää, toimiiko hän kielletyllä vai luvallisella tavalla. Säännöstöjen periaatteellisella erottamisella saattaa siis olla paitsi korvausperusteen kannalta myös psykologisesti ratkaiseva merkitys.[5]

Nykyinen lupakäytäntö ja VL:n järjestelmäkin viittaa yksityiseen etuun kohdistuvien vahinkojen minimointiin, mutta se ei pääse niiden täydelliseen estämiseen: vahinkoa vähentävät toimenpiteet määräävät, aiheutuuko korvattavaa vahinkoa. Täydellinen vahingottomuus ei missään järjestelmässä voi ollakaan mahdollista silloin, kun kaikkea aiheutuvaa vahinkoa ei luvanmyöntämisajankohtana voida ennakoida tai arvata. Tunnettujen tai edellytettävissä olevien vahinkojen korvaamiseen nähden lupamenettelyn yhteydessä voidaan systemaattisesti myös asennoitua eri tavoin. Suomen järjestelmä, jonka mukaan korvauskysymyksen ratkaiseminen kytkeytyy lupakysymyksen ratkaisemiseen samanaikaisuusperiaatteen mukaan (VL 16: 21.1 toinen lause, vrt. 10: 24.3

---

[4] Samoin *Esser* s. 111.

[5] Šikaanitilanteissa ei toimenpiteen muodollisella luvallisuudella ole korvausvastuuta poistavaa vaikutusta, jos tarkoituksena tai jopa vain todennäköisenä seurauksena on vahingon aikaansaaminen. Tämä periaate, joka on saanut ilmauksensa monien maiden siviililainsäädännössä, koskee ilmeisesti myös vesioikeutta, milloin kyseessä on »oikeuden harjoittaminen». Vrt. kuitenkin šikaanikiellon täsmentämisvaikeuksista *Ek* s. 163 ss., *Hakulinen* s. 272.

ja 11: 8.1), muodostaa yhden menettelytavan. Käytännössä kuitenkin joudutaan tinkimään samanaikaisuusperiaatteesta ainakin kaksivaiheisen menettelyn ja edellyttämättömien vahinkojen osalta (näistä tarkemmin s. 478 ss.). Toisena, vastakkaisena mallina voidaan pitää Ranskan järjestelmää, jossa korvauskysymys on kokonaan erotettu lupakysymyksestä, jopa niin, että korvausvaatimusten esättäminen voi tapahtua yleisissä tuomioistuimissa vain siviilioikeudellisella perusteella.

Ruotsin järjestelmä sijoittuu edellä kuvatussa suhteessa lähemmäksi Ranskan kuin Suomen järjestelmää. Sen ympäristölainsäädäntöä luonnehtii etenkin kaksi seikkaa. Ensiksi ei korvausperusteisiin nähden ole olemassa asiallisia eroavuuksia: lupaperusteinen ja deliktiperusteinen korvausvastuu noudattaa, ellei MiL:sta muuta johdu, yleisiä vahingonkorvaussääntöjä (MiL 30.2 §). Toiseksi vahingon aiheuttajan tuottamuksella ei ole merkitystä menettelylliseltä kannalta, vaan kaikenlaiseen ympäristövahinkoon perustuva korvausvaatimus voidaan esittää korvausasioiden yleisessä oikeuspaikassa, kiinteistötuomioistuimessa (MiL 34 §). Systematiikka on siellä ennen ollut samantapainen kuin Suomessa. Edelleenkään S-VL 9 lukua, joka koskee lupaperusteisia korvauksia, ei ole säädetty sovellettavaksi rikosasioissa. Toiselta puolen on ratkaisevin ero nähty korvauksen perusteessa. *Viklund* jakaa vesilainsäädännön kannalta vastuuperusteet sellaisiin, jotka edellyttävät tekijän tuottamusta sekä sellaisiin, joissa vastuu on tuottamuksesta riippumatonta.[6] Jälkimmäisiin hän lukee sekä objektiivisen vastuun (strikt ansvar) että oikeudenmukaiseen toimintaan (rättsenligt handlande) perustuvan korvausvastuun.[7]

Vaikka Ruotsin laissa VL:n korvaussäännöksiä sovelletaan vesiraken-

---

6 *Viklund* s. 5.

7 *Viklund* mainitsee, että tuottamukseen perustumattoman vastuun ollessa kyseessä korvausperusteen tulee johtua lain säännöksestä. *Viklund* katsoo S-VL 9: 1:n kommentaarissaan myös, että kun luvattomasta toiminnasta johtuvaan korvaukseen sovelletaan yleisiä vahingonkorvausperiaatteita, (tiettyjä) 9 luvun säännöksiä ei voida käyttää, mt. s. 10 s. S-VL 9: 1.1: »Där jämlikt denna lag rätt medgives någon att tillösa sig samfällt strömfall med eller utan utmål eller att eljest lösa eller taga i anspråk annan tillhörigt område eller att tillgodogöra sig vattenmängd eller vattenkraft, som tillhör annan eller att vidtaga åtgärd, varigenom eljest annans egendom lider skada eller intrång, varde, såvitt ej i 1, 2, 5 eller 6 kap. annorledes stadgas, honom ålagt att efter ty nedan sägs gälda ersättning för egendom, som avstås, eller för förlust, skada eller intrång, som förorsakas». Ks. myös *SOU 1972:* 14 s. 50. BRD:ssä WHG:n objektiivinen vastuu on syrjäyttänyt BGB 823 §:n tuottamusvastuun, *Kolb* s. 57.

nus- ja myös eräissä pilaamistapauksissa, ympäristölainsäädännön kokonaisvaltainen ja yhdenmukaiseen korvaukseen perustuva järjestelmä merkitsee lainsäädännöllistä uudistusta. Myös S-VL:n korvausjärjestelmä on uudistamistyön kohteena. Kuitenkaan itse korvausperusteisiin ei ole tarkoitettu aiheuttaa muutosta, vaan siviilioikeudelliset, yleensä naapuruusoikeudesta periytyneet normit ovat MiL:nkin ytimenä.[8] Korvausvastuu sen sijaan on laajentunut, mikä voi tulevaisuudessa merkitä korvausperusteidenkin lisääntymistä. Ratkaisusta *NJA I 1970: 33* ilmenee uudenlainen ajattelutapa, olkoonkin, että se siinä kuvastuu vain eriävänä mielipiteenä: tuottamuksen poistaminen korvausvelvollisuuden perusteena voi johtaa objektiivisen vastuun yleistymiseen vesistövahinkojen osalta.[9]

Vahinkovastuu on toteutunut myös kansainvälisessä pilaantumissäännöstössä. Valtion vastuu rajataan tunnetussa Trail Smelter-tapauksessa, joka koski ilman saastumista yli Kanadan ja Yhdysvaltain rajan.[10] Kyseinen tapaus samoin kuin Corfu Channel-ratkaisu[11] koskee valtion vastuuta sen omalla alueella tapahtuvista pilaantumisvahingoista. Kansainvälisillä vesialueilla on pyritty ankaran vastuun toteuttamiseen alusvahinkojen osalta (esimerkiksi Brysselin sopimus vuodelta 1969).[12] Tarkasteltaessa edelleen Ruotsin oikeutta todetaan, että kun joku voitiin aikai-

---

8 *Persson* Miljöskydd s. 92

9 Yhtiön omistamasta ruostuneesta öljysäiliöstä oli joutunut öljyä viemärijohdon kautta Mälariin. Tukholman raastuvanoikeus katsoi, että tarkastus oli suoritettu puutteellisesti ja että tämä seikka oli aiheuttanut öljyn vuotamisen järveen. Yhtiö määrättiin suorittamaan korvausta vesialueen omistajalle. Svean hovioikeus ja korkein oikeus vahvistivat päätöksen. Lopputuloksen suhteen oikeuden jäsenet olivat yksimielisiä, mutta eräs jäsen esitti seuraavan huomionarvoisen lisäperustelun: »Det bör anmärkas att frågan vilken lösning som man väljer inte spelar någon större roll för framtiden såvitt gäller vattenföroreningsfall av förevarande slag, eftersom objektivt skadeståndsansvar otvivelaktigt skulle ha åvilat bolaget jämlikt 1 § 1 st. 2 samt 30 § miljöskyddslagen, om de i målet avsedda händelserna inträffat efter d. 1 juli 1969, då nämnda lag trädde i kraft.»

10 Tästä ks. tarkemmin *Manner* Luonnonhoito s. 24 ja *Teclaff — Utton* s. 121: »[N]o State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another...»

11 Englannin ja Albanian välinen asia, jossa kansainvälinen tuomioistuin päätti (1949, I.C.J.4, 44) mm., että valtio oli velvollinen ilmoittamaan pilaantumisvaarasta alueella oleville aluksille.

12 Laivanomistajan ankarasta siviilioikeudellisesta vastuusta ja valtionsisäisen sääntelyn merkityksestä Brysselin yleissopimusten (1969) toteuttamisen kannalta ks. esim. *Lowry* passim ja *Manner* Miljöförstöring s. 128 ss.

semmin asettaa vastuuseen vain, jos hän oli laiminlyönyt velvollisuutensa — esimerkiksi ruostuneen öljysäiliön hoitamisen ja tarkastamisen — vastuu toteutunee Ruotsissa tulevaisuudessa toisenlaisena vastuuna. Sen oikeudellisena perustana on MiL 1.1 § 2 kohdan ja 30 §:n muodostama yhteisnormi. Edellinen osoittaa lain soveltamisalan ja jälkimmäinen koskee silloin myös vahinkoa, joka on aiheutettu ilman, että erityistä velvollisuuden laiminlyöntiä tms. voitaisiin osoittaa. Lupa-, vahinko- ja rikkomustilanteita ei ole asetettu eri asemaan paitsi niin, että vahingonkärsijän sietämisvelvollisuus ehkä on suurempi silloin, kun kyseessä on luvallisen toiminnan harjoittaminen. Tällöin nimittäin vahinko on korvattava vain kahden lisäedellytyksen vallitessa. Haitan tulee ensinnäkin olla vähäistä suurempi. Toinen edellytys on vaihtoehtoisesti joko se, että vahinko ei ole paikkakunnalla tavanomaista (ortsvanlighet) tai se, että kyseistä vahinkoa ei yleensä esiinny vastaavissa tilanteissa (allmänvanlighet). Edellä sanotusta johtuu, että kyseiset edellytykset (rekvisiitat) soveltuvat myös ns. yritysvahinkoon, jonka aiheuttaminen siis perustuu konsessioviranomaisen lupaan.

Pilaamislupaan liittyvä yritysvastuu ei Suomenkaan lain mukaan kata yksinomaan luvanmukaisia vahinkoja, vaan eräät vahingot, jotka, olematta luonteeltaan rikosoikeudellisen vastuun alaisia, on rinnastettava ns. pakkotoimikorvauksiin. Tämän vuoksi on ratkaistava, mikä seikka on tunnusomainen yritysvahingolle sen vesioipeudellisessa merkityksessä. Kysymyksen ratkaisua vaikeuttaa osaltaan se, että käytettäessä tuottamusvastuun ja vaarantamisvastuun käsitteitä ei ilmeisesti tavoiteta vesioikeudellisen yritysvahingon korvattavuuden erikoispiirteitä. Lähempi tarkastelu osoittaa, että tuottamuksen käsitteellä on ratkaiseva merkitys lähinnä menettelylliseltä kannalta ja että ankaralla vastuulla de lege lata on erikoinen sisältönsä. Samaan viittaa myös *Eronen* korostaessaan eroa toisaalta maa- ja vesioikeuteen kuuluvien korvausten, toisaalta siviili- ja rikosperusteisten vahingonkorvausten välillä.[13] *Eronen* käyttää kuitenkin yritysvastuun termiä merkitsemässä vain VL:ssa tarkoitetun »yrityksen tai toimenpiteen toteuttamisesta ja käyttämisestä johtuvia vahinkoja».[14] Lisäksi käytetään kunnossapitovastuun, työvahingon vastuun sekä rikkomusvastuun nimikkeitä VL:iin sisältyvien erityisten vastuutilanteiden lisäksi.

---

[13] *Eronen* Vesiasiat s. 164.

[14] Mt. s. 164.

Pietilä puolestaan lähtee jäteveden vesistöön johtamiseen liittyvää korvausvastuuta käsittelevässä tutkimuksessaan muodollisesta kahtiajaosta.[15] Korvausvastuun tilanteet voivat ensinnäkin syntyä luvanhaun seurauksena. Tällöin on asetettava syysuhteen edellytys, mutta jätevettä luvan nojalla johtavaan ei voitaisi kohdistaa syyllisyysarvostelua, minkä vuoksi *Pietilä* katsoo jätevesihuoltoyrityksen toimeenpanijan vastuun olevan objektiivista eli vaarantamisvastuuta.[16] Käsityksen ei kuitenkaan voitane katsoa vastaavan Suomen nykyistä järjestelmää, vaan se on uuden kaavailua. Kuten *Pietilä* samassa yhteydessä osoittaa, objektiivinen vastuu on muissa maissa kehittynyt vastaamaan etenkin käytännön tarpeita, osittain naapuruusoikeuden pohjalta. Kun Suomen osalta on perinteisesti katsottu, että vaarantamisvastuun tulee perustua erityiseen normitukseen[17] ja kun VL:n lupamenettelyssä määrättävä korvaus ei ole jälkikorvaus, muulle kuin VL:sta itsestään johtuvalle vaarantamisvastuun normitukselle (11: 2) ei näytä jäävän sijaa. Vaikka objektiivinen vastuu merkitseekin, että syyllisyysarvostelua ei asianomaiseen kohdisteta,[18] tästä ei ole kysymys silloin, kun lupamenettelyssä ei perusteta korvausta tuottamukseen. Määrättäessä jälkikorvausta pilaantumisesta tuottamuksen puuttuminen on sen vuoksi lupaan perustuvan toiminnan osalta merkityksetön seikka, josta ei voida johtaa objektiivista vastuuta: jos joku laiduntaa karjaa pilaantuneen vesistön lähellä, pilaaja ei ilman muuta vastaa karjaa kohdanneesta vahingosta. Edellyttämättömän ja 11: 1.3:ssa tarkoitetun vahingon osalta on nimenomaisesti todettava, että kysymys on VL:n korvaussäännöstön normaalista soveltamisesta, ikään kuin korvauskysymys olisi ollut ratkaistavissa ennen toimintaan ryhtymistä ja vahingon aiheutumista. Korvaus määrätään vahingonkärsijän hakemuksesta (11: 8.2). Näissä tapauksissa vastuu toteutuu 11: 8.1:n nojalla 11: 3:n pohjalta, jolloin hakija myös joutuu suorittamaan kustannukset, ellei poikkeustapauksissa lupaehdosta muuta johdu. Toisen ryhmän korvaustilanteita muodostavat myös *Pietilän* mukaan laittomat tapaukset, jolloin vahinkoa kärsinyt voisi vedota pilaajan joko tuottamus- tai vaarantamisvastuuseen.[19]

---

15 *Pietilä* LM 1970 s. 408 ss.

16 Mt. s. 410 ja *sama* DL 1970 s. 95.

17 Ks. esim. *Kivimäki—Ylöstalo s. 471 ss.*

18 *Pietilä* LM 1970 s. 410.

19 *Pietilä* mt. s. 411.

VL:n korvausjärjestelmässä käsitellään 11 luvun mukaisesti korvaukset vahingoista, haitoista tai muista edunmenetyksistä, jotka johtuvat **VL:n tai siihen perustuvan luvan nojalla suoritetusta toimenpiteestä** (11: 1.1).[20] Lainkohtaa ei siis ole tulkittava niin, että vain lupaa myönnettäessä arvioitavat vahingot olisi korvattava VL:n mukaan, vaan muutkin **toimenpiteistä johtuvat vahingot. Toimenpiteestä johtuvia vahinkoja** ovat nekin, joita ei ole ennakolta tunnettu tai jotka syntyvät odottamatta. Toimenpiteen ei myöskään tarvinne perustua lupaan, vaan ryhtyminen bona fide toimenpiteeseen, joka määräedellytyksin voidaan suorittaa ilman lupaa, käynee laissa tarkoitetusta toimenpiteestä, ellei kyseessä ole tietämättömyys lain säännöksistä. Viimeksi mainittu seikka voi nimittäin johtaa edesvastuuseen eikä toimenpide silloin tapahdu lain tai luvan nojalla.

Objektiivisen tai vaarantamisvastuun sisältävän säännöksen mukaan (11: 2.1) ne vahingot, jotka johtuvat VL:ssa tarkoitetun laitteen tai rakennelman tahi ojan, vedenjohdon, viemärin yms. epäkuntoon joutumisesta, ilman että poikkeukselliset ulkoiset syyt olisivat tätä aiheuttaneet, ovat kyseisen rakennelman tai omistajan vastattavia (11: 2.1). Tällöin on siis kyse vahinkoon johtavista tekijöistä, joihin ei yleensä voida saada niiden odottamattomuuden vuoksi vesiviranomaisen lupaa. Säännös ei sovellu pakkotilanteisiin, koska tällöin yleensä voidaan osoittaa seurauksen syntymiseen johtava teko tai laiminlyönti. Sellaisen puuttuminen on objektiivisen vastuun edellytys: korvausvelvollisen vastuu syntyy riippumatta siitä, onko seuraus hänelle syyksiluettava vai ei. Se, että 11: 2.1:ssä kuitenkin viitataan korvausvelvollisten tuottamukseen sanomalla, että vastuu on olemassa, »vaikkei vahinko olekaan aiheutunut näiden tuottamuksesta», ei ole erityisen merkityksellistä. Yritys vastaa sellaisista toiminnasta johtuvista vahingoista, joita 11: 2:ssa tarkoitetaan, eikä niiden osalta tarvitse näyttää toteen tuottamusta (11: 8.2). Ilmeisesti omistajan tai haltijan tuottamukseenkin perustuva vahinko on tältä osin luettava vaarantamisvastuun piiriin kuuluvaksi ja korvausperuste on VL:n mukainen. Kysymys on nähtävästi pyrkimyksestä saattaa samasta yrityksestä johtuvien vahinkojen korvaaminen samanlaisen menettelyn (hakemusasia) kohteeksi, vaikka yrityksen omistajan tai haltijan tuottamuksen puuttuminen rajoittaakin vaarantamisvastuun mukaan korvatta-

[20] VL 1: 23.1:n nojalla annettava määräys ei ole sellainen lupa-asia, jonka yhteydessä ratkaistaisiin korvauskysymykset: **KHO 21. 11. 1968 t. 5808.** Vrt. *Saxén* s. 234.

vaa vahinkoa (11: 2.2).[21] On kuitenkin huomattava, että vahingon syntymisen ei tarvitse olla varsinainen sattuma tai onnettomuus, vaan syynä saattaa olla työntekijän virhe tms. Silloinkin objektiivinen vastuu kuuluu yrityksen omistajalle. Lainkohta ei kuitenkaan sääntele sen sivullisen korvausvelvollisuutta, joka on teollaan tai laiminlyönnillään saattanut aiheuttaa vahingon tai myötävaikuttaa sen syntymiseen. Korvausvelvollisuus ei viimeksi mainitussa tapuksessa määräydy VL:n mukaan.

Vaarantamisvastuun sisältävän säännöksen osalta on katsottavissa, että kun kyse on luvallisesta toimenpiteestä, joskin sen jossain suhteessa poikkeuksellisesta haittavaikutuksesta, ratio legis näyttää edellyttävän VL:n korvaussäännöstön soveltamista niihin (vrt. 11: 8.2). Asiasyin ja sillä perusteella, että VO voi soveltaa yleislainsäädäntöäkin, saatetaan päätyä toiseenkin tulokseen. Objektiivinen vastuu käsittää siten ne lain tai luvan nojalla sallitun toiminnan haittavaikutukset, jotka johtuvat yrityksen rakennelmien ja laitteiden häiriöistä. Säännös koskee luonnollisesti sellaistakin epäkuntoisuutta, joka johtuu ylikuormituksesta tai muusta lupaehtojen rikkomisesta.

Tuottamuskäsitteen käyttämistä luvallisen toiminnan yhteydessä VL:n puitteissa on sikäli selvitettävä, että joskus tuottamuksesta riippumaton yritysvastuu on pääsääntönä. Laissa rautatienkäytöstä johtuvan vahingon vastuusta (8/1898) ei esimerkiksi tunneta objektiivisen vastuun rinnalla tuottamuksesta riippumatonta yritysvastuuta. VL:n yritysvastuuta ilmeisesti ei ole pidettävä objektiivisena 11: 1.1:ssä tarkoitetuissa tapauksissa, vaan vastuu rajoittuu koskemaan vain 11: 3:ssa mainittuja edunmenetyksiä siltä osin kuin ne johtuvat luvan edellyttämällä tavalla harjoitetusta pilaavasta toiminnasta tai suoritetusta toimenpiteestä. Kun vahinko aiheutetaan tuottamuksellisesti, sitä ei siis ole eri perusteitta korvattava VL 11 luvun mukaan. Vaarantamisvastuun sisältävä 11: 2:n säännös merkitsee kuitenkin, että luvansaaja vastaa yrityksen laitteiston epäkuntoisuuden aiheuttamasta vesistön ja pohjaveden pilaantumisesta, kun syynä on tuottamus, paitsi jos seuraus on aiheutunut poikkeuksel-

[21] Korvausvelvollisuus on aina rajoitettu liikenne- että uittovahingon osalta (1: 25, 5: 79). Sekä VL 1: 25 että 5: 79 koskevat VL:n kannalta luvallista toimintaa ja kysymys on siten »tämän lain nojalla suoritetusta toimenpiteestä» (11: 1.1). — Vaikka AÖVL onkin erikoissäännöstö VL:iin verraten, öljypilaantuminen mahtuu myös VL:n pilaamiskiellon alaan. Siltä osin kuin AÖVL koskee öljyvahinkoja ja niiden korvaamista, VL:ssa ei ole sitä tarkoittavaa säännöstöä vesiensuojelulliselta kannalta (vrt. myös 1: 23.1 ja VSuojA 1 §).

lisesta ulkonaisesta syystä. Objektiivinen vastuu ei siten kytkeydy itse 10: 24:n nojalla luvallistettuun toimintaan, vaan laitteistojen yms. rakentamiseen ja kunnossapitoon. Sama koskee sitä tapausta, että 10 luvun mukaista pilaamislupaa ei seurausten vähäisyyden vuoksi ole tarvittu tai että lupaa ei voida myöntää. Vaarantamisvastuun sisältävän lainkohdan osalta voidaan päätellä, että viittaus tuottamukseen on säännöksen soveltamisalaa rajoittava eikä merkitse, että VL:n mukainen yritysvastuu olisi luonteeltaan objektiivinen. Näin ollen VL:ssa ei ole säännöstä siitä, miten tuottamuksellisesti aiheutettu pilaantumisvahinko muissa tilanteissa on korvattava. Tämä siis jää lähtökohtaisesti yleisen vahingonkorvauslainsäädännön varaan.

Merkittävää on, ettei VL:n korvausjärjestelmän piiriin kuuluvalle toimenpiteelle ole asetettu lain- tai luvanmukaisuuden vaatimusta. Varsin varauksellisesti joudutaan sen vuoksi ottamaan huomioon sellainenkin tilanne, että VL:n mukaan olisi korvattava vahinko, joka aiheutuu luvansaajan kannalta luvallisesti, mutta on kuitenkin seurausta muun henkilön oikeudenvastaisesta teosta tai huolimattomuudesta. Arvioitaessa tilannetta VahKorvL:n pohjalta lienee katsottava, että VL:n mukaan on pyritty tyhjentävästi järjestämään luvansaajan ja vahingonkärsijän väliset suhteet siltä osin kuin kyseessä ei ole lupamääräysten rikkominen tai muu lainvastainen menettely. VL 11: 2:ssa järjestetään luvallisen hankkeen korvausvastuun laajuus suhteessa ulkopuolisiin riippumatta tekijän omasta vastuusta. Vihdoin on VL:n järjestelmän kannalta merkitystä sillä, milloin vahinko on aiheutunut verrattuna toimenpiteen luvallistamiseen (ks. etenkin 11: 1.3, 8; 14: 7.3; vrt. myös 13: 2.3).

Vesistöllisissä vahinkotilanteissa saattaa myös, joskin harvoin, olla kysymys sivuvelvoitteista, joissa korvausvastuu implisiittisesti johdetaan sopimussuhteesta.[22] Yleisten oppien vaikutus on nähtävissä etenkin teon syyksiluettavuuden ja korvauksen laajuuden määrityksissä samoin kuin myös konstruoitaessa vastuuvelvollisuus ilman syyllisyyttä. Kysymyksellä saattaa olla merkitystä välillisen päästämisen yhteydessä, jolloin yritys sopii viemärilaitoksen kanssa liittymisestä ja päästämisestä.

Luvallisen toiminnan osalta voidaan vesistöpoliittisena ihanteena katsoa olevan, että kun jokin toiminta sallitaan, siitä ei aiheudu kenelle-

[22] Ks. esim. *Karlgren* s. 7 s. Sanotut tilanteet ovat ajateltavissa vain, milloin pilaajan käyttäytymisvelvoite vahingonkärsijää kohtaan johtuu korvaussopimuksesta tai lupaehdosta.

kään korvattavaa vahinkoa. Toisin sanoen lupaharkinnan tulisi olla niin tiukka, että asetettavin lupaehdoin estetään korvattavan vahingon syntyminen. Tämä tavoite mahtuu jo esimerkiksi Ruotsin ympäristölainsäädännössä sovellettavaan käytäntöön.[23] Tavoitteen toteuttaminen edellyttää kuitenkin paitsi lupaehtojen tiukkuutta myös mahdollisille vahingonkärsijöille asetettavan sietokynnyksen lakimääräistä täsmennystä, ehkä sen korottamistakin siitä, mihin syy-yhteysajatteluun perustuva korvausjärjestelmä sen on perinteisesti sijoittanut. Suomen lainsäädäntö on ilmeisesti, ottaen huomioon VL 10: 24.2:n ja 3:n säännökset, saatettavissa toimimaan sanotun tavoitteen mukaisesti.

Vesioikeudellisen korvausjärjestelmän tehtävänä on luvanvaraisen tai muun toiminnan seurauksena loukatun ulkopuolisen oikeusaseman palauttaminen tai sen sääteleminen pilaamisen ajoittaisesti muuttuessa. VL:ssa omaksuttu järjestely on tosin omiaan synnyttämään vaikutelman, että korvaus ei ole lupapäätökseen liittyessään niinkään loukkauksesta johtuva kompensaatio kuin itse toiminnan tosiasiallinen edellytys. Juuri tästä järjestelystä eli tarpeesta välittömästi turvata mahdollisten vahingonkärsijöiden etu johtunee Suomen oikeudelle ominainen piirre yhdistää lupaharkinta ja korvausten määrääminen periaatteessa samaan menettelyyn. Siitä ja muutoksenhakujärjestelmän kaksijakoisuudesta johtuu vaikeus nimittää hakemusmenettelyä perinteisin prosessuaalisin termein ja vaikeus saada lupakysymys tarkoituksenmukaisesti ja nopeasti järjestykseen.

3. Pilaavaan toimintaan liittyvän korvausvastuun menettelyllisestä rakenteesta

Vesioikeudellisen vahingonkorvauksen luonnetta on kirjallisuudessa tutkittu metodiselta kannalta varsin vähän. Sellaista tutkimusta edellyttäisi kuitenkin sen osoittaminen, mihin vahingonkärsijän oikeus korvaukseen pilaajalta kulloinkin perustuu. On jäänyt selvittämättä, mikä on lupaan sisältyvän tai deliktiperusteisen vahingonkorvauksen aineellisoikeudellinen ero, jos niitä nimittäin yleensä on pidetty vertailukelpoisina. Edellinen on lupaehtoon sisältyessään verrattavissa korvaussopimukseen tai pakkokorvaukseen, jolloin kyseessä on lupamenettelyssä määrättävä tai sen yhteydessä sovittu korvaus. Kun Suomen oikeuden kannalta tut-

23 *Persson* Miljöskydd s. 91.

kitaan, voiko menettelyn luonteella olla vaikutusta korvauksen perusteeseen ja määrään, saattaa samantyyppisen vahingon ollessa kyseessä tuntua siltä, että olisi vastattava kielteisesti. Tämä merkitsisi, että VL 11 luvun aineellisia säännöksiä sovellettaisiin (analogisesti) myös rikos- tai riitaprosessissa, mikä tulkinta on mielekäs, kun otetaan huomioon, että kaikki korvausvaatimukset eivät lain tarkoituksesta huolimatta (11: 1.1; 16: 24.1) tule käsitellyiksi itse lupa-asian käsittelyn yhteydessä tai siihen liittyvässä menettelyssä (16: 24.2; 11: 8). Kuitenkin lain säännös, jonka mukaan luvalliseen toimintaan perustuvan vahingon korvaamista tulee vaatia hakemuksella vireille pannussa menettelyssä, merkitsee, että luvattomaan vahingon aiheuttamiseen perustuva korvausvaatimus on tehtävä muussa järjestyksessä (14: 7.3).[24] Kumuloidussa menettelyssä on käytännössä silti, nähtävästi virheellisesti, käsitelty sekä luvalliseen että (sitä edeltävään) luvattomaan vahingon aiheuttamiseen perustuvia vaatimuksia (tästä tuonnempana s. 491 ss.). Vaarantamisvastuuseen (11: 2) perustuva korvausvaatimus on systemaattisesti rinnastettu edelliseen. Se on siis pantavissa vireille hakemuksella VL 11 luvun säännöksiä noudattaen.

Korvauskysymyksen järjestyminen jo ennen pilaavan toiminnan alkamista edellyttää pakkotoimen ulottuvuuden arvioimista. Perusteena on tällöin kokemus ja yleinen vesistötietous. Arvioinnin tarkoituksena ei ole rajata vastuuta, vaan pelkästään osoittaa luvallistetun toimenpiteen ja haittavaikutuksen todennäköinen riippuvuussuhde (kausaliteetti). Kun on käytettävissä tietoa toisaalta pilaavan laitoksen vaikutuksista ja toisaalta vesistöllisten prosessien kulusta, ei silti aina pystytä osoittamaan syy-yhteyttä koko haitan osalta esimerkiksi siksi, että pilaantuminen on luonteeltaan kumuloituvaa ja olosuhteista riippuvaa. Eräissä tilanteissa ei myöskään ole mahdollista riittävästi eritellä usean likaavan tekijän osuuksia pilaamisprosessissa. Tämän vuoksi vastuu vesistövahingoista, nimenomaan kalastuksen ja raakaveden oton osalta, on muotoiltava todennäköisyys- ja arviolaskelmin. Arviovahinko tarkoittaa silloin sitä toteennäytettävissä olevan haittavaikutuksen määrää, joka laskennal-

[24] Korvausta ei voida vaatia virka-apuasian käsittelyn yhteydessä: **KHO 17. 10. 1974 t. 3969.**

Kun kyseessä on 1: 19.2:ssa tarkoitetusta toimenpiteestä, johon tarvitaan lupa pilaantumisvaaran vuoksi, ilman että pilaantumista todella aiheutuu, korvausvelvollisuus ei tule kysymykseen: **KHO 4. 5. 1972 t. 1697.**

lisesti tulee yhden likaajan osalle ilman, että voitaisiin osoittaa tarkkaa syy-yhteyttä toiminnan ja kokonaisvaikutuksen kesken. Vesioikeudelliset kausaliteettikysymykset ovat oikeudellisesti katsoen vaikeasti ratkaistavia nimenomaan moninaiskäyttövesistöjen osalta. Tilanne näyttää silti olevan jonkin verran erilainen lupamenettelyvaiheissa ja muissa tapauksissa. Edellisessä voidaan nimittäin lähteä arvioimaan tietyn vesistöllisen tilan kannalta uutta kuormitustekijää, jolloin myös voidaan ajan mittaan osoittaa haitallisten vaikutusten aiheutuvan toiminnasta. Muissa tilanteissa taas ei ole useinkaan käytettävissä tietoa siitä, mikä vesistön tila olisi ilman tarkasteltavaa kuomittavaa tekijää. Syy-yhteyden osoittamiseen on pyrittävä analyysituloksin ja laskelmin, joiden seurauksena voidaan olettaa pilaantumisseurauksen olevan arviovahinkona luettavissa tuon yrityksen tiliin. On tietenkin selvää, että syy-yhteyden osoittamista tarkoittavat tutkimukset ovat samanarvoisia vesiprosessin luonteeseen katsomatta. Sen sijaan on eri kysymys, perustaako toiminnan ja vaikutuksen kausaalisuus myös aina samanlaisen vastuun.

4. Luvanvaraisen yrityksen korvattava vahinko

4.1. Rajanvetoa

Vesioikeudellisella vahingolla tarkoitetaan tässä esityksessä vahingon, haitan ja edunmenetyksen sellaisia muotoja, jotka johtuvat toimenpiteestä (yrityksestä), johon ryhtymistä vesilainsäädäntö koskee. Näin ollen sellaiset vahingot, jotka kohdistuvat vesistöön, mutta johtuvat muusta syystä, esimerkiksi liikennevahingosta, eivät kuulu esityksen piiriin. Nimenomaan liikenteen osalta on kuitenkin todettava, ettei sanottu koske vesistössä toteutuvaa kulkuintressiä, josta aiheutuvat vahingot on korvattava osiltaan vesilainsäädännön mukaan. Rajanvetoa voidaan siten täsmentää vielä niin, että vesioikeudellisesta vahingosta katsotaan olevan kysymys silloin, kun oikeutus toimintaan tai toimenpiteeseen samoin kuin tuollaisen oikeutuksen puuttuminen johtuu VL:n säännöksistä. Tämän määrityksen pohjalta taas on erotettavissa kolmentyyppisiä vesioikeudellisen vahingon lähteitä: 1. sellainen toiminta, johon ei tarvita vesiviranomaisen lupaa (yleiskäyttö ja VL:n pääkieltojen mukaan sallittava toiminta), 2. sellainen toiminta, johon tarvitaan VL:n mukai-

nen vesiviranomaislupa ja 3. toiminta, joka tapahtuu ilman tarpeellista viranomaislupaa (jälkiperäinen luvantarpeen toteaminen).

Vahingon korvattavuus lainmukaisten toimenpiteiden osalta kytkeytyy pilaamiskiellon kannalta nähtävästi luvantarpeeseen. Silloin kun lupaa ei tarvita, mahdollinen haitta on katsottavissa niin vähäiseksi, ettei korvausta ole määrättävä VL:n mukaan.[25] Sääntö ei kuitenkaan ole ehdoton (ks. s. 86 ss.; vrt. 9: 12).

Vesioikeudellisissa normeissa käytetään sanontaa »vahinko, haitta ja/tai muu edunmenetys». Näiden termien sisältö näyttää usein olevan toisiinsa nähden täydentävä. Varsin yleinen on käsitys, että haitta olisi vahinkoa vähäisempi, tavallisesti korvaamatta jäävä kielteinen vaikutus toisen etupiiriin (ks. 10: 21.2). Laintulkinnallisesti on pilaamiskiellon kannalta kuitenkin kysymys yhdestä kokonaisuudesta, johon liittyvät yhdenmukaiset oikeusvaikutukset. Ojituksen yhteydessä on päinvastoin korvattava vain vahinko (6: 6.1), mikä viittaa kvalifikaatioon.[26] Mainittua sanontaa käytetään määriteltäessä korvausvelvollisuuden sisältö yleensä (11: 1.1,3; 10: 24.3; vahingosta ja haitasta on puhe myös luvantarpeen määrityksissä, esim. 1: 15.2). Erityisten korvaussäännösten osalta (11: 1.3; 2, 4—6) taas puhutaan tavallisesti vain korvattavasta vahingosta. Kysymys on ilmeisesti vain siitä, miten etäinen syy-yhteys kulloinkin on relevantti: toisin sanoen millainen vahinko korvataan ja miten vahinko arvioidaan. Haitan voidaan katsoa ilmenevän omaisuuden käytössä tai edun harjoittamisessa, vahingon omaisuuden tai edun arvossa. Haittaa on esimerkiksi kalastuksen vaikeutuminen, vahinkoa kohteen arvon vähentyminen omassa tai toisen käytössä. Tältä kannalta on katsottavissa, että haitta korvataan vain tietynasteisena eli silloin, kun asianomainen ei ole velvollinen sitä sietämään. Haitalla tulee korvausperusteena olla varallisuusarvoa (11: 3,2 kohta) tai sen tulee olla muuten merkityksellinen (11: 3,6 kohta, vrt. myös 11: 7.1—2). Koska ratkaisevana ei ole mainitun sanonnan sisäinen rajankäynti, vaan edunmenetyksen tunnusmerkit, ei siihen ole syytä tässä enempää puuttua.

---

25 Ks. kuitenkin 11: 1.3. Vrt. NaapL 17 §.

26 Rajanvedon juridisesta merkityksestä ks. *Eronen* InsKo 12—68 II Kysymyksiä s. 10. ss. Ks. myös *Tarumaa* s 9: »Kun vesilaissa yleisperiaatteena on, että myös, paitsi vahinkoa, myös haitta ja edunmenetys on korvattava, jää epäselväksi, onko ojituksesta johtuvana vahinkona pidettävä vain suoranaista taloudellista vahinkoa vai sisältyykö siihen myös haitta... Tämä viittaa siihen, että vain vahinko on korvattava.»

Sovellettaessa VL:n korvaussäännöksiä voidaan sanoa olevan kysymys muodollisesta vahingon käsitteestä.[27] Muodollisuus merkitsee sitä, että jos vahinko korvataan VL 11 luvun mukaan, vain sellainen vahinko, jota tarkoitetaan 11: 3:ssa, tulee määrätä korvattavaksi. Tästä määrityksestä ei kuitenkaan ole pääteltävä, että korvaukset vesistöllisistä vahingoista tulisi määrätä juuri VL:ssa esitettyjen perusteiden mukaan. Näin ollen niiden vahinkojen, joita ei korvata VL:n, vaan muun säännöstön mukaan, ei tarvitse olla sellaisia kuin 11: 3:ssa tarkoitetaan. Näin on laita luvattomasti aiheutettujen edunmenetysten osalta. Mitä tulee sellaisiin vahinkoihin, jotka tutkitaan vesioikeudellisessa lupamenettelyssä, vaikka ne muuten olisi selvitettävissä muunkin lain (etenkin NaapL:n) säännösten nojalla, niiden suhteen lienee noudatettava samaa menettelytapaa kuin käsiteltäessä yrityksen vahinkoja yleensäkin. Muodollista vahingon käsitettä täydentää siten toinen, vesioikeudellista yritysvastuuta koskeva vahingon käsite.

VL:iin omaksutun edunkorvausperiaatteen mukaisesti pyritään ottamaan huomioon vahingonkärsijän kannalta vain hankkeesta tyypillisesti johtuvat edunmenetykset, joilla myös on riittävän selvä yhteys luvallistettuun tapahtumaan.[28] Esinevahinkojen lisäksi pyritään korvaamaan muutkin taloudellista laatua olevat menetykset. Tavoitteena ei — VL 11: 3:ssa olevan luettelon takia — ole niinkään vahingonkärsijän saattaminen kokonaisuudessaan siihen asemaan, joka ilman vesioikeudellista lupaa olisi säilynyt, vaan juuri tiettyjen tyypillisten, odotettavissa olevien vahinkojen korvaaminen. Ns. esinevahinkoteorian mukaan lähtökohtana on, että vain se, jolla on omistus- tai muu oikeus vahingoittuvaan kohteeseen, voi vaatia korvausta.[29] VL:n säännösten mukaan taas oikeutta korvauksen saamiseen ei rajoiteta sillä tavoin, vaan eräissä tosiasiallisissa eli muuhun kuin erityiseen oikeuteen kohdistuvissa vahinkotilanteissa voidaan myös määrätä korvausta.[30] Periaatteessa siten kaikenlainen varallisuusetu on VL:n aineellisten korvausssäännösten suoje-

---

27 *Eronen* InsKo 12—68 n:o 1 s. 2 ss.

28 *Eronen* Vesiasiat s. 170.

29 Ks. esim. *Karlgren* s. 226. Siitä, että menetyksen korvattavuus harkitaan objektiivisten eikä subjektiivisten näkökohtien mukaan ks. *Eronen* Vesiasiat s. 168. Näin lienee tulkittava myös *Pietilän* käsitystä edunkorvausperiaatteesta, vaikka se perustuukin olettamaan varallisuusaseman ennallaanpysymisestä, Vesioikeus s. 158.

30 *HE 64/1959 vp* s. 22.

lema, kun taas tunnearvojen menetyksiä ei pääsääntöisesti voida ottaa huomioon vesioikeudellisessa lupamenettelyssä.[31]

VL:n systematiikasta johtuu edelleen (11:1; 2: 3; vrt. NaapL 17 §), ettei tarvitse korvata vahinkoa, jota aiheutetaan ylittämättä ns. immissiorajaa eli vapaata käyttövaltuutta. Kun immissiorajaa ei noudateta VL:ssa luvantarpeen osalta, voi kuitenkin korvattavaksi joutua sellainenkin edunmeneteys, joka aiheutetaan lupaa tarvitsematta (ks. myös 11: 1.3). Sekä VL että NaapL rakentuvat nähtävästi periaatteelle, että vahingonvastuu on laajempi silloin, kun vahinko aiheutetaan ilman tarpeellista lupaa. Kun merkitystä ei ole sillä, onko luvantarve voitu ennakoida vai ei (VL 11: 2.1; NaapL 21—22 §), objektiivinen vastuu kattaa vahingon, johon nähden asianomaisella ei ole sietämisvelvollisuutta. Tosin mainittujen säännöstöjen korvausvastuu ei ole täysin vertailukelpoinen, koska 11: 2.1:ssä on puhe vain vahingosta, ei sitä vastoin haitasta tai muusta edunmenetyksestä ja koska tuottamuksen puuttumisella on vastuun sisältöä vähentävä vaikutus VL:n mukaan (11: 2.2.).

VL 11 luvun säännöstön soveltaminen pilaavaan toimintaan ei estä vahingonkärsijää muullakin, kuten sopimuksen rikkomisen tai deliktin perusteella esittämästä korvausvaatimusta. VL 11 luvusta johtuva korvausvelvollisuus on luonteeltaan valikoivaa, kun taas yleinen vahingonkorvauslainsäädäntö perustuu ajatukselle, että kaikki vahinko, joka on syysuhteessa tuottamukselliseen tekoon tai laiminlyöntiin, oli se rangaistava tai ei, on pyrittävä korvaamaan (VahKorvL).[32] Periaate on vieläkin selvempi silloin, kun teko tai laiminlyönti on rangaistava. Kysymys voi aktuaalistua varsinkin aineettomien vahinkojen osalta, joita VL:n mukaan ei ole korvattava. Viimeksi mainittu järjestelmä on siten sellainen, että korvausvelvollisuuden asettamiseen tietynlaisissa tosiasiallisen vahingon tilanteissa ei ole mahdollisuutta. Sellaiset edut saattavat määrätapauksissa olla korvattavia yleisen lainsäädännön mukaan, joskaan säännönmukaisuuksista ei oikeuskäytännössä voida puhua.

Korvattava on välittömästi luvan tarkoittamasta toimenpiteestä

---

31 Vrt. S-VL 9: 8, missä määrätään korvattavaksi muukin kuin varallisuusarvoinen etu. Tarkemmin *Viklund* s. 28, vrt. *Karlgren* s. 214.

32 On katsottu, että milloin kysymys on lakiin tai sen nojalla annettuun lupaan tai päätökseen perustuvasta oikeudesta aiheuttaa toiselle vahinkoa, velvollisuus korvauksen suorittamiseen on olemassa vain siltä osin kuin nimenomaisesti on säädetty: *Hakulinen* s. 245 s., VOL:n kannalta *Manner* LM 1960 s. 34 ss.

johtuva edunmenetys.[33] Jos samalla toisen toimenpiteen lakkaaminen aiheuttaa sivulliselle haittaa, sitä ei ole korvattava ensin mainittua toimenpidettä varten lupaa annettaessa, ellei lupaa tarvita myös toimenpiteestä luopumiseen. Jos siten lauhde- tai lisäveden päästämisestä tiethaitasta ei siis määrätä korvausta lupahakemusmenettelyssä, mikäli vesistoiseen vesistönosaan, edellisen toimenpiteen lakkaamisesta johtuvasta haitasta ei siis määrätä korvausta lupahakemusmenettelyssä, mikäli vesistönkäyttäjät kärsivät vahinkoa virtaaman vähentymisestä. Mainitunlainen lopputulos ilmenee myös ratkaisusta **KHO 13. 1. 1972 t. 43:**

> Lahden kp haki lupaa johtaa jätevedet Porvoonjokeen. Alkuperäinen suunnitelma tarkoitti niiden johtamista sekä Porvoonjokeen että Vesijärveen, mutta muutetussa suunnitelmassa edellytettiin niiden johtamista biologisesti puhdistettuina sanottuun jokeen. Hakemus tutkittiin kt:ssa. Suunnitelman toteuttaminen merkitsi Kymijoen virtaaman pienentymistä. Tämän vuoksi VO oli määrännyt tästä vesivoimalaitoksille vesivoiman menetyksenä koituvan haitan korvattavaksi vaihtoehtoisesti sähkövoimana tai rahalla. KHO katsoi, että hakemus ei tarkoittanut toimenpidettä veden johtamiseksi Kymijoen vesistöstä ja ettei kyseessä ollut VL 1: 15:ssä tarkoitettu toimenpide sekä lausui edelleen: »Tältä osalta asiassa ei ole kysymys sellaisesta toimenpiteestä, johon vesilain mukaan voidaan myöntää lupa eikä kaupunki ole siihen lupaa hakenutkaan. Sitä, että Lahden kaupungin jätevesien johtaminen Kymijoen vesistöön lopetetaan, ei myöskään ole pidettävä sellaisena toimenpiteenä, josta aiheutuvasta virtaaman pienentymisestä .., voitaisiin vesilain mukaan määrätä suoritettavaksi korvausta.»

Tämän tapauksen osalta voidaan todeta, että kyseistä vahinkoa ei lainkaan ollut korvattava VL:n mukaan ja ettei korvattavaa vahinkoa ole

---

[33] Samoin lupamenettelyssä voidaan määrätä korvausta vain siltä osin kuin lupa on tarpeen, eli jos hakija ei saisi suorittaa toimenpidettä ilman lupaa. Päinvastoin korvausta määrätään, jos luvassa rajoitetaan jonkun vapaata toimintavaltaa. Niinpä jos suoja-aluemääräyksin kielletään suorittamasta toimenpide, jota VL:n yleiskiellot eivät rajoita, on korvausta määrättävä. Sanottu ilmenee selvästi tuomiosta **KKO 1974 II 65**, jossa oli kysymys pohjavedenottamon suoja-alueen määräämisestä, ks. myös s. 111. Ratkaistavana oli, voitiinko soranottoa pohjaveden pinnan alta pitää VL 1: 22:ssa tarkoitettuna pohjaveden pilaamisena. KKO pysytti VYO:n päätöksen lopputuloksen, jonka mukaan soranottomahdollisuuden menettämisestä todennäköiseen ottosyvyyteen asti olisi suoritettava korvaus. Kysymys oli samalla 9: 19.2:ssa tarkoitetun korvausvelvollisuuden alarajasta.

sellainen edunmenetys, joka syntyy toisen saamaan lupaan perustuvan toimenpiteen lakkaamisesta tai muuttumisesta.

4.2. Korvattavan edunmenetyksen lajeista

4.2.1. Yleistä

Lupamenettelyssä tai siihen liittyvässä erillisessä hakemusmenettelyssä tutkittavat korvauskysymykset johtuvat yhdeltä puolen lunastus- tai käyttöoikeuden myöntämisestä toiselle kuuluvaan alueeseen, rakennelmaan, laitteeseen tai oikeuteen, toiselta puolen niihin kohdistuvista haitallisista vaikutuksista. Näitä kaikkia tarkoitetaan puhuttaessa pakkotoimikorvauksista.[34]

Perusperiaatteena ja lähtökohtana on, että pilaavasta toimenpiteestä johtuva vahinko, haitta ja muu edunmenetys on korvattava täysimääräisena (10: 24.3; 11: 5).[35] Tällöin joudutaan vahinkoa arvioitaessa tutkimaan, mitkä haitalliset vaikutukset ovat yhdeltä puolen muodollisen vahinkokäsitteen, toiselta puolen korvattavuuden yleisten kriteereiden mukaan korvattavia. Eräissä tapauksissa vesioikeudellinen yritysvastuu käsittää vain välittömän esinevahingon (11: 2). Eroa on korvattavuutta harkittaessa sillä, onko vahinko aineellinen vai aineeton. Rajatapauksiksi katsottavat haitan muodot kuuluvat yleensä aineettoman vahingon piiriin ja kysymykseen tulevat eritoten luontoarvot.

VL:iin omaksutun eduntasoitus- eli kompensaatioperiaatteen vuoksi korvausta voidaan vähentää suhteessa syntyneeseen vahinkoon, kun yritys tuottaa haitankärsijälle myös hyötyä (11: 5.2).

Ohjeena sille, millainen vahinko, haitta ja muu edunmenetys tulee korvattavaksi luvan myöntämisen tai sallitun toimenpiteen yhteydessä, on 11: 3. Merkittävää on, ettei lainkohdan mukaan säädetä korvattavaksi kaikkia edunmenetyksiä adekvaattisuusnäkökohdan mukaan, vaan esitetään ryhmittäin ne tapaukset, jolloin korvausta tulee suorittaa. Lainkohta käsittää sekä lunastus- ja käyttöoikeuden saamisesta että muusta toimenpiteestä johtuvat edunmenetykset. Tästä johtuu sekin, että lunas-

---

[34] *Pietilä* Vesioikeus s. 157, vrt. *Eronen* InsKo 12—68 n:o 41 s. 5 ss. ja *sama* Vesiasiat s. 163 sekä edelleen *sama* InsKo 28—76 s. 1 ss.

[35] *HE 64/1959 vp* s. 22. Vastaavasti on laita Ruotsin laissa: *Ljungman—Stjernquist* II s. 93 nyttemmin myös S—MiL 30 §.

tus- tai käyttöoikeutta myönnettäessä voidaan, ehkä laajemmin kuin pakkolunastuslainsäädännön mukaan on asian laita,[36] ottaa huomioon omaisuuden käytöstä luovuttajalle johtuva lisähaitta.[37]

Kysymykseen, onko VL 11: 3:ssa olevaa luetteloa korvattavan vahingon muodoista pidettävä tyhjentävänä vai ei, näyttää tarpeelliselta ottaa kantaa. Vaikka lakisääteisillä luetteloilla yleensä pyritään täydelliseen normitukseen, on puheena olevan lainkohdan suhteen kuitenkin esitetty epäilyjä.[38] Epäilyt lienevät perustuneet vanhempiin lainvalmistelutöihin, varsinkin Hällforsin komitean mietintöön.[39] Vesilakikomitean ehdotuksesta ja eduskuntakäsittelyssä ilmenneistä seikoista voidaan kuitenkin päätellä, että luettelo on katsottava tyhjentäväksi. Hallituksen esityksessä todettiin tarpeelliseksi ottaa lakiehdotukseen yksityiskohtaiset säännökset siitä, minkälainen vahinko, haitta ja muu edunmenetys lain mukaan tulisi korvattavaksi.[40] Luetteloimisen lisäksi oli nähtävästi kysymys myös edunkorvausperiaatteen määrittämisestä ja adekvaattisuusnäkökohdan rajaamisesta. Esimerkeistä ei voi olla kysymys senkään vuoksi, että kussakin kohdassa käytetään kielellisesti tyhjentävyyttä osoittavaa muotoilua. Lainkohta on luonteeltaan myös hierarkkinen ja kohtien keskinäistä eroa korostava. Hallituksen esityksen kunkin kohdan perustelutapa viittaa lisäksi siihen, että kyse ei ole esimerkeistä, vaan korvattavan vahingon kvalifioinneista. Samaa osoittaa vesilakivaliokunnan mietintö.[41]

Kun siten VL 11: 3:n säännöstä on pidettävä rakenteeltaan tyhjentävänä luettelona, tarkastellaan tässä esityksessä vain eräitä korvattavan vahingon kvalifiointiin liittyviä näkökohtia. Sen sijaan ei ole mahdol-

---

36 Näin esim. *Pietilä* Vesioikeus s. 158.

37 *HE 64/1959 vp* s. 22. — Vrt. 13 §. Lainvalmistelukunta lausui ehdotuksessaan v:lta 1897 pakkolunastuslainsäädännön mukaisen korvausvelvollisuuden ulottuvuudesta: »... jos kiinteistön käyttämistapaan tai sillä olevien laitosten laatuun nähden havaitaan ettei korkein käypä hinta vastaa omistajan tappiota, korvaus on silloin määrättävä tarpeen mukaan niin että omistaja voi samalla tavoin ja yhtä etuisasti käyttää toista kiinteistöä.» Edelleen: »Että muukin vahinko kuin sellainen, joka lähinnä ilmenee kiinteistön arvossa, oli toisin sanoen ns. persoonallinen vahinko on vastaanottajan korvattava, siitä säädetään 13 §:ssä», *Lvk 1897:5 s. 40.*

38 *Eronen* InsKo 12—78 n:o 1 s. 3 s.

39 *KM 1939: 3* s. 354.

40 *HE 64/1959 vp* s. 22. Samoin *KM 1958: 97* s. 57.

41 *Vesilakivaliokunnan mietintö n:o 1* s. 8: »Pykälä sisältää luettelon niistä vahingoista, haitoista ja edunmenetyksistä, jotka on korvattava».

lista eikä tarpeenkaan materiaalisessa suhteessa osoittaa, millaiset edut saattavat tulla korvattaviksi pilaamisluvan yhteydessä. Säännöksen 1, 2 ja 3 kohdat ovat, vaikka ne koskevat suoranaisia omaisuusvahinkoja, rinnakkaisia ja toisiaan täydentäviä. Käyttö- tai lunastusoikeuden nojalla toiselle aiheutettava edunmenetys tarkoitetaan korvattavaksi 1 kohdan nojalla. Oikeudet perustuvat yleensä 2: 7—8:aan, joista edellinen kohta koskee käyttöoikeuden saamista, jälkimmäinen yleisen tarpeen mukaiseen käyttöön tapahtuvaa omistusoikeuden luovutusta. Luovutus- ja käyttöoikeuksia ei ole pilaajan hakemuksesta myönnetty pilaamisluvan yhteydessä, vaan ainoastaan, jos hanke kokonaisuudessaan edellyttää muun vesioikeudellisen yritystyypin piiriin kuuluvia toimenpiteitä. Lunastaminen voi nähtävästi kuitenkin tulla kysymykseen vahingonkärsijän vaatimuksesta (ks. s. 417).

4.2.2. Lunastus- ja käyttöoikeudet

Lunastus- ja käyttöoikeudesta suoritettava korvaus noudattaa korvausvelvollisuuden laajuuteen nähden yleisiä periaatteita, tosin puolitoistakertaisuussääntöä noudattaen (VL 11: 6). Pakkolunastuslainsäädännön periaatteen mukaan korvausta määrättäessä ei oteta huomioon muita kuin välittömästi kohteen arvoon vaikuttavia tai käyttöä haittaavia tekijöitä. Kauneusarvo ei yleensä vaikuta lunastushintaan yleisen pakkolunastuslainsäädännön mukaan. Ruotsin oikeudessa tämän on katsottu johtuvan siitä, ettei ole olemassa yleistä arviointiohjetta. Eräissä poikkeustapauksissa, kuten sukukartanoa lunastettaessa, on Ruotsin pakkolunastusoikeudessa kuitenkin otettu huomioon kohteen tunnearvo.[42] Suomen VL 11: 5.1:stä johtunee sen sijaan, ettei voida 11: 3:n tulkinnasta johtuvin mahdollisin laajennuksin ottaa lunastuskorvauksen piiriin muita kuin PLL 2 luvussa tarkoitettuja vahinkoja lunastusvaatimuksen perustuessa VL:n säännöksiin.[43] Immateriaalisen vahingon korvattavuuteen lupamenettelyssä on suhtauduttava kielteisesti, koska VL:ssa edellytetään vain taloudellista laatua olevan menetyksen korvaamista. Muun korvaussäännöstön osalta joudutaan asiaa harkitsemaan erikseen.[44]

---

[42] *Ljungman—Stjernquist II* s. 33 siellä olevin viittein sekä *Viklund* s. 28.

[43] *Pietilä* toteaa Ruotsin lain kannan mukaisesti, ettei kauniin näköalan menettämisestä voida saada korvausta PLL:n nojalla, Vesioikeus s. 160. Siitä, voidaanko korvausta S-VL:n mukaan saada muuten kuin erityisen oikeuden nojalla, ks. *Persson* PM s. 447 ss.

[44] Ruotsin oikeudessa ei vesioikeuden osalta noudateta mainittua pakkolunastuslainsäädännön periaatetta, vaan S—VL 9: 8 nojalla voidaan myös lunastus-

4.2.3. Omistajalle kuuluvat edut

Huolimatta 11: 3, 2 ja 3 kohtien edunmenetyksen muotojen näennäisestä samankaltaisuudesta niiden välinen raja on selvä. Kummassakin olevaa vahinkojen määritystä on pidettävä tyhjentävänä. Edellisessä tarkoitetaan hankkeesta välittömästi johtuvia haittoja, esimerkiksi alueen haltijan vedensaannin vaikeutumista, sadon menetystä ja yleensä alueen käytön estymistä. Tähän kuuluvat myös kustannukset, jotka aiheutuvat omaisuuden siirtämisestä käyttöön sopivalle alueelle (laiduntaminen, sivuelinkeinot yms.). Kolmannen kohdan mukaan on korvattava samalle omistajalle »1 tai 2 kohdassa tarkoitetusta edunmenetyksestä» johtuva vahinko, jollaisina mainitaan omaisuuden käyttöarvon väheneminen tai myyntiarvon aleneminen, rakennuksen tai muun omaisuuden siirtämisestä tai uudelleen rakentamisesta johtuvat kustannukset. Vahingon tulee ilmetä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun omistajan muussa omaisuudessa. Hallituksen esityksestä (n:o 64/1959 vp) näkyy voitavan päätellä, että kysymys on edellisten kohtien tulkintaohjeesta eikä eri tapauksesta, mikä puolestaan voisi osoittaa, että vahingon ei yleensäkään tarvitse ilmetä toimenpiteen vaikutusalueella. Käyttöarvon väheneminen ei siten johdu hankkeesta itsestään, vaan esimerkiksi siitä, että alueen omistaja ei enää voi käyttää hyväkseen hänen alueellaan harjoitetusta toiminnasta riippuvaa rakennelmaa tai laitosta. Myyntiarvon vähenemisen syynä saattaa edelleen olla liikenneaseman muuttuminen. Talousrakennuksen välttämättömäksi käynyt siirtäminen tai uudelleen rakentaminen aiheuttaa myös 3 kohdassa tarkoitettuja kustannuksia. Kalastuslaitteet tulevat korvattavaksi vesialueen omistajalle tämän kohdan mukaan, jos ne käyvät luvan johdosta hyödyttömiksi.

Lakiin ei sisälly säännöstä luonnonkauneuden korvaamisesta yksityisenä eikä yleisenä etuna. Se on usein tyypillinen aineeton arvo, jolla on merkitystä lupaedellytyksenä ja myös immissiosäännöstön kannalta. Kun NaapL 13 ja 17 §:ssä säädetään korvattavaksi myös naapurille aiheutettu aineeton vahinko, tästä ei ole tehtävissä vesioikeudelliseen hakemusmenettelyyn ulottuvia johtopäätöksiä sen vuoksi, että asiallisesti tyhjentäväksi katsottavaan 11: 3:n säännökseen ei sisälly sellaista korvattavaa

---

korvauksissa ottaa huomioon muukin kuin taloudellista laatua oleva vahinko. Näin myös *Grönfors* s. 161: »Härav följer att — i motsats till vad fallet är vid expropriation — även det mest subjektiva av alla värden, affektionsvärdet, skall ersättas.» Ks. myös jälj. s. 471 ss.

edunmenetystä. Ehtona luonnonkauneuden korvattavuudelle on Ruotsin oikeuskäytännössä voimassa, että loukkaus tapahtuu asianomaisen vahingonkärsijän kiinteistöllä, eikä esimerkiksi naapurikiinteistölle heijastuvaa esteettistä haittaa siten ole korvattava.[45] Jos kuitenkin naapurikiinteistön alueen luontoarvon säilyttäminen ennallaan on nimenomaisesti määrätty tai sovittu, sitä on Ruotsin lain mukaan pidettävä erityisenä oikeutena ja se on siten korvattava.[46]

Vaikka omistaja ei voikaan turvautua oikeuskeinoihin vesialueen tosiasiallisesti pilaantuessa, hänellä on kuitenkin oikeus korvaukseen luvallistetun pilaamisen aiheuttamista edunmenetyksistä. Samoin voidaan kanteella vaatia pilaamisen lopettamista, vesialueen olojen palauttamista sekä korvausta aiheutuneesta vahingosta (14: 7.3).

Suomen lain mukaan lähtökohdaksi lienee otettava se, millaisia vaatimuksia kiinteistönomistaja voi esittää vesien puhtauteen nähden, jos rajoitutaan tarkastelemaan tätä näkökohtaa. Omistajan ominaisuudessa ei kukaan ilmeisesti voi estää toista muuttamasta alueensa luontoa, mikäli laista johtuvia rajoituksia muuten noudatetaan. Ne erityiset vaatimukset, joita NaapL:n mukaan voidaan kohdistaa toisiin alueen haltijoihin, eivät liity pelkkään luonnonkauneuteen, vaan on edellytettävä reaalista, aineellista tai aineetonta pysyvää haittaa: luontoedun turmeleminen naapuria häiritsevästi ei nimittäin soveltune NaapL 17 §:ssä tarkoitetun kohtuuttoman rasituksen piiriin. Vesioikeudelliselta kannalta luvantarve syntyy silloin, kun yksityistä etua loukattaisiin esimerkiksi ympäristön viihtyisyyttä vähentämällä (1: 19.1), jolloin ympäristö ei tarkoita vain omaa vallintapiiriä.

Jos kyseessä esimerkiksi on erityisen arvokas maisema, voidaan haettu lupa evätä (VL 2: 5), jolloin merkitystä ei ole omistussuhteilla. Luonto otetaan huomioon myös siten, että ryhdyttäessä luvan nojalla vesistön rakentamishankkeeseen tai yleensäkin käytettäessä vesistöä, ei saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa eikä häiriötä (haitan minimoininnin periaate, 2: 3). Luontoarvon ollessa osana vahingoittuvan omaisuuden arvoa haitta on otettavissa huomioon myynti- tai lunastusarvoa laskettaessa, mutta näistä tapauksista ei siis ole nyt kysymys. Ympäristön viihtyisyyttä tai

---

45 *Ljungman* Några vattenrättsliga ersättningsfrågor s. 290, *Holmbäck* s. 261.

46 *Ljungman* mt. s. 290. Ruotsin oikeuskäytännössä ratkaistaan naapuruusoikeudellisten näkökohtien perusteella se, onko vesistön säännöstelystä johtuva maiseman rumentuminen korvattava vahinko: *NJA 1960* s. 726, *NJA 1965* s. 359.

vastaavaa etua ei ole säädetty korvattavaksi 11: 3:n mukaan ja kun lainkohdan analoginen laajentaminen ei ole mahdollista, on katsottava, ettei pelkästään esteettistä laatua olevaa haittaa, kun toimenpide ei muuten kohdistu kyseiseen kiinteistöön, voida ottaa huomioon määrättäessä korvauksia vesioikeudellisessa lupamenettelyssä. Merkitessään luvantarpeen syntymistä edunloukkaus olisi nähtävästi kuitenkin katsottava taloudellisessakin suhteessa korvauskelpoiseksi. Ns. Tapperien jutussa **(KKO 6. 11. 1967 t. 2639)** ei ollut kysymys siitä, voidaanko esteettinen edunmenetys korvata VL:n mukaan, minkä vuoksi KKO:n päätöksestä ei ole tehtävä 11: 3:n tulkintaan vaikuttavia johtopäätöksiä.[47] *Pietilän* mielestä korvausvelvollisuuden syntymisen kannalta ei ole välttämätöntä se, että asianomaiseen omaisuuteen kohdistuu fyysinen pakkotoimi.[48] Edunkorvausperiaatteen ja 11: 3, 2 kohdan sanamuodon mukaan tulkinta on perusteltu, jolloin ratkaisevaksi muodostuu omistajan varallisuusasemassa tapahtuva heikkeneminen. Nähtävästi on kuitenkin tarpeellista erottaa toisistaan korvattava varallisuusetu ja sen suhde luvallistettavaan yritykseen eli fyysisyysvaatimus. Toisin kuin Ruotsin oikeudessa (S-VL 9: 8) edellytetään, että edunmenetys on taloudellista laatua. Tästä johtuu, että omaisuuden arvoa alentava luontoedun menetys on korvattavissa silloinkin, kun pilaantuminen ei tapahdu itse kiinteistöllä. Fyysisyyden suhteen taas on todettava, ettei laista saada johtoa sille, mihin alueelliseen rajaan asti omistajasubjektien edunmenetykset voidaan korvata. Lähtökohtana täytynee kuitenkin pitää PLL:n periaatetta, että toimenpiteen tulee kohdistua siihen omaisuuteen tai etuun, josta korvausta vaaditaan. Jos siis muun omaisuuden tai edun haltija katsoo kärsineensä taloudellista laatua olevan menetyksen, on hänen ainakin voitava osoittaa tietty etuyhteys siihen omaisuuteen, johon vesioikeudellinen toimenpide kohdistuu. Hällforsin komitean mietinnön (KM 1939: 3) lakiehdotuksen 227 §:ssä, jonka esikuvana oli Ruotsin oikeus, esitettiin korvattavaksi »... muustakin syystä johtuva omaisuuden käyttö- ja myyntiarvon aleneminen». Sellaisena oli komitean perustelujen mukaan pidettävä luonnonkauneuden ja viihtyisyyden hävittämistä. Komitea lienee kuitenkin tarkoittanut Ruotsin oikeutta tulkitessaan, ettei näköalan rumentu-

---

47 Ratkaisu koski sopimusperusteista, välimiesoikeudessa tuomittua korvausta, ks. myös *Pietilä* Vesioikeus s. 160.

48 *Pietilä* mt. s. 160, ks. myös *Eronen* LM 1973 s. 627, missä kannanottoa pidetään »rohkeana».

mista sinänsä, vaan luonnonkauneuden vähenemistä omalla alueella on pidettävä tuollaisena vahinkona. Kannanotto merkitsee siis fyysisyysvaatimuksen hyväksymistä.

Vaatimuksesta tinkimistä puoltavat kuitenkin eräät näkökohdat. VL:n yleiskieltojärjestelmän rakentuessa toimenpiteen vaikutuksille eikä niiden suorittamispaikan määritykselle edunmenetyksiä syntyy paljolti epäsuoraan. Tämä ilmenee myös 11: 3:sta. Sen mukainen korvausvelvollisuus käsittää edunmenetyksiä, jotka eivät kohdistu omaisuuden tai edun haltijaan. *Erosen* mukaan »edunmenetyksen, tullakseen korvatuksi, tulee kohdistua sen laatuiseen etuun tai oikeuteen, jota vastaa omistajan suojattu käyttövapaus ja joka siten nauttii omistusoikeuden kohteena olevalle esineelle oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvaa suojaa».[49] Kysymys on tämän suojan ulottuvuudesta. Vaikka yleisoikeuksiin perustuvan käyttömahdollisuuden menettäminen ei sinänsä ole korvattavaa, vesiympäristön rantakiinteistöille tarjoamat tosiasialliset edut ovat ilmeisiä. Eräässä ruotsalaisessa tapauksessa (NJA 1958: 215) kiinteistönomistajilla katsottiin olevan oikeus korvaukseen, kun he menettivät rakentamisen vuoksi kiinteistöille vanhastaan kuuluneen edun käyttää hyväksi vesistöä kulkutienä. Kysymys oli ns. erityisestä oikeudesta. Tietyt tosiasialliset edunmenetykset on Suomenkin lain mukaan korvattava (11: 3, 6 kohta). Vaikka säännös tältä osin ei koske omistajia (fyysisen pakkotoimen tarkoittamalla alueella), on ilmeistä, että tosiasiallinen etu useinkin on varallisuusarvoinen tekijä vesien lähellä olevien kiinteistöjen kannalta. *Eronen* katsookin, että fyysisen pakkotoimenpiteen vaikutusalueen ulkopuolisten omistajien etu olisi järjestettävä 6 kohdasta johtuvin rajoituksin.[50] Fyysisyysvaatimusta saatetaan vesioikeudellisen korvausjärjestelmän kannalta kuitenkin pitää riittämättömänä, kun laissa lähdetään siitä, että omaisuudelle luvan johdosta aiheutuva edunmenetys on korvattava. Jos omaisuuden käyttö estyy tai vaikeutuu tai jos sen tuotto alenee taikka myyntiarvo alenee pilaamisluvan johdosta, ei ole osoitettavissa perusteita sille, että eräät edunmenetykset olisi pelkästään alueellisista syistä asetettava eri asemaan kuin toiset. Se, että omaisuuden ympäristöön kohdistuvat immissiot heijastuvat itse omaisuuden käyttöön, näyttäisi oikeuttavan puhevallan käyttöön. Kun tuskin on mahdollista katsoa rannanomistajalla tai vastaavalla henkilöllä olevan vesistöön Ruotsin

[49] *Eronen* Vesiasiat s. 174 ja *sama* InsKo 28—76 s. 22 s.

[50] *Eronen* Vesiasiat s. 181.

oikeuden mukaista »erityistä oikeutta» (vrt. SF-VL 11: 3, 4 kohta), on siis lähdettävä tosiasiallisesta vahingon aiheutumisesta omistajalle. Käytännössä korvauksia määrättäessä ei ole ilmaistu perustana olevaa 11: 3:n kohtaa, mutta tärkein tulkintaa puoltava muodollinen seikka on 6 kohdan suhteellisen selvä soveltumattomuus. Rikosasioissa taas on suorastaan määrättykin korvausta maa-alueiden käytön vaikeutumisesta: **KKO 28. 2. 1974 t. 2585.** Nähtävästi ei tällöin ole kysymys VL 11 luvun nimenomaisesta soveltamisesta.

4.2.4. Muille oikeudenhaltijoille kuuluvat edut

Korvattavia edunmenetyksiä ovat 11: 3:n mukaan myös toisen omaisuuden käyttöoikeuksien loukkaukset, joita tarkoitetaan VL 11: 3, 4 ja 5 kohdissa. Rajoitetut esineoikeudet ovat jaettavissa käyttö- ja nautintaoikeuksiin sekä arvo-oikeuksiin. Käyttö-oikeuksia taas ovat rasitteet, vuokraoikeudet, nautintaoikeuksia esimerkiksi kiinteistönluovutukseen liittyvä eläke, arvo-oikeuksia erilaiset panttioikeudet, pidätysoikeus ja kiinteistösuorite.[51] Vesioikeudellinen lupa ei liene 4 kohdassa tarkoitettu oikeus, vaan luvan sisältämien oikeutusten korvattavuus on tapauksittain ratkaistava. Systemaattisesti 11: 3 edellyttää erityisoikeuksien ja muiden käyttömuotojen erottelua.

Vesioikeudellisen hankkeen yhteydessä loukattavien rasiteoikeuksien korvattavuudesta on säännös VL 11: 3, 4 kohdassa. Lainsäädännössä tunnetaan useantyyppisiä rasiteoikeuksia. Niille on tyypillistä sopimusperusteisuus tai syntyminen jako- tai vastaavien toimitusten yhteydessä sekä pääsääntöisesti se, että ne pysyvinä ja rekisteröityinä ovat voimassa ilman kiinnitystä ja sitovat uutta omistajaa. Määräaikaiset rasitteet taas on yleensä kiinnitettävä. Rasitteiden sisältö ja syntytapa vaihtelee ns. kiinteistörasitteiden ollessa kyseessä.[52] Kiinteään omaisuuteen kohdistuvat servituutit määräytyvät nimittäin eri normistojen, lähinnä jako-, rakennus- ja vesilainsäädännön mukaan.[53] Kahden ensimmäisen rasiteryh-

---

51 Tästä ks. esim. *Kivimäki—Ylöstalo* s. 42 ja *Zitting—Rautiala* s. 133 ss.

52 *Wrede—Caselius* s. 402, *Zitting—Rautiala* s. 135, *Pietilä* Vesioikeus s. 230, ks. myös *Hyvönen* Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta s. 134 ss.

53 Vrt. VL 9: 18, 10: 7. Lupaan perustuva oikeus käyttää jossain suhteessa toisen aluetta voi joskus olla rasitteen kaltainen. Kalastusrasitteista ks. *Haataja* Vesioikeus I s. 229 ja Markku *Poikolainen* s. 11.

män ero kriteerinä on maan kaavoitusaste. Rasitteiksi katsottavia käyttöoikeuksia syntyy lisäksi muidenkin lakien mukaan ja sopimusteitse. Luonnollisesti sopijapuolilla on myös valta disponoida omaisuudestaan ilman erityistä lain valtuutusta. Lain sanamuotoa on tulkittava niin, että sellainenkin rasite, joka esimerkiksi NaapL:n mukaisena on tosiasiallisesti tai sopimuksenvaraisena jäänyt vaille katselmuksen vahvistusta eikä siten ole kiinteistökohtainen servituutti, vaan pikemmin obligatorinen velvoite, on katsottavissa sitovaksi **(KKO 1939 II 375).**[53a] Jakolain mukaisen rasitteen korvaamisen perusteena voidaan käyttää sille perustamistilaisuudessa tai erikseen pidetyssä lopettamistoimituksessa määrättyä arvoa (JL119 ja 238 §). Myös kaavoitusalueiden jakolain mukaan määrätään rasitteelle arvo perustamisen tai lopettamisen yhteydessä (KaavJL 9, 95 §). Luonnollisesti rasitteen arvossa tapahtunut muutos on aina otettava huomioon eikä mikään kuitenkaan estä, varsinkaan asianosaisten ollessa eri mieltä tai rasitteen ollessa kauan voimassa, VO:ta arvioimasta rasitteen menetystä uudelleen. Muiden rasitteiden tai niihin verrattavien oikeuksien ollessa kyseessä VO:n on ratkaistava niiden arvo.

Muidenkin käyttöoikeuksien menetys on korvattava. Kun kysymys on pysyvästä hallintaoikeudesta, oikeus korvaukseen kuuluu haltijalle (VL 1: 9.2). Vuokratilanteissa taas on noudatettava MaanvuokraL:n tai PLL:n periaatteita. Edellisen (16—17 §) ja VL 11: 19:n nojalla vuokralaisella on oikeus saada vuokra alennetuksi, jos alueen käyttömahdollisuudet vähenevät.[54] Tämä ei koske muita kuin niitä, joille omistaja tai pysyvästi hallitseva on luovuttanut hallinnan. Toisen asteen vuokralaisilla ei liene edes asianosaisen asemaa.[55] PLL 8.3 §:stä taas voidaan johtaa periaate, että omistajalle kuuluu vuokratilanteessa lunastuskorvauksesta vain sen suuruinen osa, joka vastaa omaisuuden rajoitettuja käyttömahdollisuuksia. Kun saaliskapasiteetilla ei KKO:n omaksuman tulkinnan mukaan ole korvausta määräävää vaikutusta, voidaan siis omistajalle katsoa kuuluvan vain sen osan kalastusedusta, jota ei ole luovutettu. Kalastusoikeuden sisältö riippuu muun muassa vuokrasopimuksen ehdoista (KalL 8 §). Vuokrasopimuksen osittainen purkautuminen vesioikeudellisen yrityksen vuoksi saattaa aiheuttaa vuokralaiselle epäsuorasti lisähaittoja ja nämä vahingot on luvansaajan korvattava, jos ne kuu-

[53a] Ks. *Hyvönen* Asianosaisten määräämistoimista s. 231.

[54] Maanvuokran osalta on säädetty, että vuokraajalla on vuokra-alueen käyttömahdollisuuksien muuttuessa oikeus vaatia vuokran tarkistusta tahi tietyin ehdoin irtisanoa sopimus (MaanvuokraL 16—17 §).

[55] *Bengtsson* Speciell fastighetsrätt s. 37.

luvat 11: 3:ssa tarkoitettuihin edunmenetyksiin. Korvausvelvollisuus on siten kahdenlainen vuokranantajan vastatessa vain itse sopimuksen purkautumisesta. Eri asia on, että luvansaaja loppujen lopuksi voi vastata koko vahingosta, sillä vuokranantajalla puolestaan on oikeus saada korvaus maanomistajana kärsimästään omaisuuden käyttöarvon vähentymisestä tai menetyksestä.[56] Oikeuden harjoittamisen kohteena olevan esineen siirtyminen luvansaajan yrityksen vaikutuspiiriin synnyttää siten korvausvelvollisuuden. Jos alue lunastetaan tai siihen saadaan käyttöoikeus, erityinen oikeus voi myös olla lunastettava 11: 7:n mukaisesti.[57]

4.2.5. Muista korvattavista etuuksista

Eräitä erityisiä korvattavan vahingon muotoja on esitetty VL 11: 3, 6—8 kohdassa.[58] Ainoa 11: 3:ssa olevista kohdista, jonka osalta näennäisesti laajentava tulkinta voisi tulla kysymykseen, on kohta 6. Aiemmin esitetystä johtuu kuitenkin, että senkin kvalifikaatiot ovat täsmälliset siten, että haittaa kärsivän edun tulee olla joko asianomaiselle tarpeellinen veden saanti tai muu vesialueen tahi sen rannan tärkeä käyttömahdollisuus.[59] Kysymys on muuhun kuin erityiseen oikeusasemaan perustuvan tosiasiallisen edun, yleisoikeuden, menettämisestä. Siltä osin kuin vesioikeudellinen lupa ei tuota saajalle lunastus- tai käyttöoikeutta, itse lupaan perustuvan edun menettäminen ei ole korvattavissa 6 kohdan nojalla. Seuraavassa tarkastellaan kahta vahingon muotoa, joiden korvattavuutta ei ole pidettävä selvänä, nimittäin kalastus- ja rantavahinkoja.

4.3. Kalastusvahingoista

Kalastusoikeuden menetyksen korvaamisesta vesialueen omistusoikeuteen sisältyvänä on olemassa KKO:n yksiselitteinen tulkinta, joka osoit-

---

56 Vrt. *KM 1939: 3* s. 365. — Koska kalastuskunnalla ei KalL 56 §:n mukaan ole osakkaalle kuuluvaa primaarioikeutta, täytynee puhevallan osalta katsoa, että osakkaalla on rinnakkaisesti oikeus esittää vesialueen arvoa koskevia vaatimuksia. Toimenpiteisiin nähden taas KalL 68 §:sta johtuu, että kalastuskunnan puhevalta on poissulkeva. Ks. myös *Siivola* s. 128.

57 Oikeuksien perusteista ks. esim. *Wrede—Caselius* s. 428 ss.

58 Rannanomistajan yleiskäytön kaltainen oikeus laiturin yms. pitämiseen toisen vesialueelle ulottuen (VL 1: 28) on korvauskelpoinen.

59 Eduskuntakäsittelyn aikana jätettiin hallituksen esityksessä olleesta sanonnasta »erittäin tarpeellinen veden saanti» erittäin-sana pois. Merkittävää on, että vain edun huomattava vaikeutuminen voi olla korvattava.

taa, että kalastusetua on pidettävä 11: 3, 2 kohdassa tarkoitettuna varallisuusarvoisena etuna. Vesistön säännöstelyä koskevassa ratkaisussaan **KKO 1974 II 73 KKO** lausui: »... vesilakiin perustuvan luvan nojalla suoritettavasta toimenpiteestä aiheutuvasta kalastuksen tuoton vähentymisestä on kalastusoikeuden sisältyessä varallisuusarvoisena etuna vesialueen omistusoikeuteen vesilain 11 luvun 3 §:n 2 kohdan säännösten mukaan suoritettava korvaus». Korvaus määrättiin suoritettavaksi jakokunnille.

Jos kalastuksen harjoittamista varten on tehty erityinen laitos, on siitä luopumisesta johtuva vahinko korvattava.[60] Tämä koskee kaikkia kalastusoikeuden haltijoita.

Kalavahinkojen korvaaminen tulee kysymykseen, kun kalastus estyy tai saalis laadullisesti tai määrällisesti heikkenee siten, että taloudellinen hyöty vähenee. Taloudellista kalavahinkoa ei katsota aiheutuvan, ellei vesistöllä ole aikaisemmin ollut merkitystä kalastuksen kannalta, näin esimerkiksi **ISVO 29. 4. 1971 n:o 27.**

Korvauksen määräksi on laissa vahvistettu vain senhetkiseen tuottoon kohdistuva menetys (11: 3: »tuoton vähentyminen», »varallisuusarvoisen edun menettäminen», »kalastusoikeuden ... menettäminen taikka sen käyttämisen estyminen tai vaikeuttaminen»). Jos toimenpiteet ovat riittämättömiä, kalatalousvahingot tulevat siten korvattaviksi määrällisesti täydellisinä vain silloin, kun kalaveden tuotto käytetään kokonaan hyväksi edellyttäen lisäksi, että voidaan osoittaa korvaukseen oikeutetut subjektit. Laskennallisesti on todettavissa, että omistajan omassa käytössä tai elinkeinokäytössä olevien kalavesien hyödyntäminen ei vastaa kalantuottoa,[61] minkä vuoksi erotuksen on presumoitava jäävän tilapäisen kalastuksen varaan tai hyödyntämättä. Yleiskalastukseen (yleensä elinkei-

---

[60] *KM 1939: 3* ehd. 244 §, *Ljungman—Sternquist II* s. 89. Vrt. VL 11: 3, 5 kohta.

[61] *Doktar—Niinimäki—Anttila* s. 8. Edun korvattavuuden kannalta saaliiden lisäämiskapasiteettia ei voitane ottaa huomioon, vaikka on laskettu, että Suomen vesialueet ovat pääasiassa alikalastettuja ja että saaliita voitaisiin tuoton kärsimättä lisätä keskimäärin puolella, *Sormunen* InsKo 21—67 s. 5. Ottaen huomioon, että kalastusetu veden vallinnasta johtuvana on res nullius, on vaikeata yleisten vahingonkorvausoppien mukaan pitää potentiaalisen vahingon kohteena muuta kuin tuottomääriä. *Despax* ilmaisee asian Ranskan oikeuden pohjalta näin (s. 119): »Cette perte de jouissance est en principe estimée en fonction de **la quantité de poisson normalement pêché sur le bief intéressé par la pollution.**» (Lihavointi tässä.)

nona) kohdistuva vahinko on korvattavissa vain 11: 3, 6 kohdan edellytysten ollessa olemassa. Kalastusedun haltijoina on tapana käytännössä erottaa kalavesien omistajat ja haltijat, muut elinkeinokalastajat ja yleiskalastuksen harjoittajat. Ryhmät ovat kuitenkin usein ristikkäisiä. Kalastusetu kuuluu vallintaan sisältyvänä vesialueen omistajalle, jolloin kalastusedun arvo kyseisellä alueella on riippuvainen kalastoon tosiasiallisesti kohdistettavista sekä kielteisistä että myönteisistä toimenpiteistä. On merkillepantavaa, että tilalle, johon sisältyy umpinainen vesi, kuuluu oikeus hyödyntää siellä toteutuva kalastusetu (KalL 107.1 §). Pilaamiskiellon kannalta umpinainen vesi ei tosin ole erikoisasemassa, mutta sen hyväksikäyttöä toisten aloitteesta rajoittavat VL:n omistajuutta koskevat säännökset.[62] KKO:n 3. 10. 1974 antamasta tuomiosta (ks. selostusta DL 1975 s. 68 ss.) ilmenee LVV 9.2 §:n tulkinta, jonka mukaan jakokunnalla ei ole osuutta sellaiseen vesialueeseen, joka tosiasiallisesti ei enää ole umpinainen eli tilan sisäinen vesialue, mutta on ollut sellainen isojakoa toimitettaessa.[63] Umpinaiseksi vedeksi KalL 107.1 §:n mukaan taas on katsottava säännöksen osoittamat tunnusmerkit täyttävä vesialue. Kysymykseen tässä lähemmin puuttumatta näyttää siltä — etenkin kun otetaan huomioon KalL:ia säädettäessä vielä voimassa ollut VOL 1: 25.3:n säännös — että »tilan» ja »umpinaisen veden» käsitteitä on tulkittava LVV:n eli isojaon aikaisen tilanteen pohjalta.[64]

Saaliskapasiteetti tarkoittaa hyödyntämättömän saaliin huomioonottamista vahingonselvityksessä ja perustuu itse asiassa odotukseen tietystä saaliin arvosta. Intressivertailua suoritettaessa tällaisella arvolla on sikäli merkitystä, että yleisen edun vuoksi saatetaan suorittaa toimenpiteitä kalastusmahdollisuuksien ylläpitämiseksi ja edistämiseksi.[65] Korvauksellisella kannalta ei ole osoitettavissa perusteita, joiden johdosta tuollaisen arvon »menetys» olisi korvattava kaikille kalastusta harjoittaville ryhmille tai jollekin niistä, sillä kysymys ei ole odotusarvosta sen relevantissa merkityksessä.

Korvaus ei ole vaihtoehtoinen eli substituoidu siten, että kun jollakin ryhmällä on oikeus korvaukseen, toinen ei sitä voisi saada. Ammattikalas-

62 Ks. myös *Haataja* Vesioikeus I s. 206.

63 *Hollo* DL 1975 s. 68 ss.

64 *Serlachius* Kommentar I s. 132.

65 *Niemi* s. 52. Vesien tuottokyvyn kannalta merkitystä on myös roskakalojen osuudella sekä jaksottaisuusilmiöillä, joiden johdosta huippuarvot eroavat suuresti tietyn ajanjakson keskimääräisistä arvoista, ibid.

tusedun korvaaminen ei estä vesialueen omistajaa saamasta korvausta, eikä vesialueen omistajan oikeus ole esteenä yleiskalastusedun korvattavuudelle. Riippuvuutta eri ryhmille tulevien korvausten kesken kuitenkin on. *Erosen* mukaan substituoituminen olisi mahdollista silloin, kun jollakulla on pysyvä edun käyttöoikeus. Määräaikaisen nautintaoikeuden ollessa kyseessä oikeuden haltija saisi korvauksen vain oikeuden menettämisestä.[66] Eräissä vireillä olevissa lupa-asioissa näyttää katsotun, että vesialueen omistajalla olisi oikeus korvaukseen vain siltä osin kuin vesialueen arvo (laskennallinen kokonaissaalis) on ammattikalastajille tulevaa korvausta suurempi.[67] Tätä menettelytapaa ei kuitenkaan voida pitää lainmukaisena, jos saaliskapasiteetti on — kuten se yleensä on — kalastustuottoa suurempi. Jo käytännön arviointimenetelmien epätarkkuuden ja paikallisten erojen vuoksi virhemarginaali on myös niin suuri, ettei tämän kirjoittajan mielestä voida osoittaa eri korvauskelpoisten kalastusintressien riippuvuutta toisistaan. Päinvastoin on jokaiselle kalastajalle koituva haitta erikseen korvattava, jos se on lain mukaan korvauskelpoinen.[68] Jos toisaalta kalastusetu on luovutettu kokonaan vuokramiehelle, ei ole kohtuullista, että korvaus suoritetaan sekä vesialueen omistajalle että vuokramiehelle. Tarkasteltaessa korvausten »päällekkäisyysongelmaa» on kalastuksen tuottoon kohdistuvien menetysten osalta ensin ratkaistava se, onko asianomaisella oikeus käyttää sitä hyväkseen ja onko menetys muuten korvattava, ja vasta sitten yhtäläisin arviointiperustein määrättävä edun arvo.[69]

Kalansaaliisiin kohdistuvia vahinkoja arvioitaessa käytetään erilaisia laskuperusteita. Kun vahingon korvattavuus edellyttää lupamenettelyssä erityistä perustetta, kysymykseen ei tule sellaisen kalastusvahingon korvaaminen, joka kohdistuu tilapäiseen kalastukseen tai virkistyskalastukseen. Kun lain tarkoituksena voidaan pitää kyseisellä hetkellä arvioitavissa olevien kalastusvahinkojen korvaamista, mutta toisaalta on korvattava luvan voimassaoloaikana ilmenevät vahingot, on kallavesien odotusarvo otettava huomioon sikäli kuin se on reaalinen ja todettavissa. Vahinkojen selvittämiseksi on nimenomaisesti selvitettävä tuoton reaalisia käyt-

66 *Eronen* Vesiasiat s. 179.

67 Vrt. myös *Doktar—Niinimäki—Anttila* s. 8.

68 Kysymys on PLL:n mukaisesta periaatteesta, *HE 64/1959 vp* s. 22, samoin *Eronen* Vesiasiat s. 179. Ks. myös *Vuento* VT 4/1975 s. 23. Samoin jo *Korkeimman oikeuden lausunto 1948 esitysehdotuksesta vesistölaiksi* s. 288.

69 Korvattavuus edellyttää *Erosen* mukaan myös edun suhteellisen pysyvää luonnetta, InsKo 28—76 s. 97.

tömahdollisuuksia luvan voimassaoloaikana ja vain tältä osin on ajateltavissa korvauksen määrääminen yli arviointihetken taloudellisen tuottoarvon. Reaaliset tuottonäkymät lupaa edeltävältä ajalta vaikuttavat kalastusoikeuden arvoon, minkä vuoksi niiden huomioonottamiseen tietyssä laajuudessa näyttää olevan perusteltua aihetta. Kun kuitenkaan vesialueen omistaja tai kalastusoikeuden haltija ei voi vaatia vesien pilaantumattomuuden eikä määrätyntasoisen kalasaaliin säilymistä, tilanne on toinen kuin rajoitettaessa esimerkiksi kaavassa tai pakkolunastuksella alueen käyttötarkoituksia. Aikaisempien tuottomäärien ja tuottonäkymien välinen erotus kuvastuu lähinnä potentiaalisena eikä todellisena menetettynä hyötynä. Menetetty hyöty voi kalastuksenkin osalta sinänsä olla korvattavaa vahinkoa, jos se johtuu luvan tarkoittamasta toiminnasta. Tuottoon perustuvien arviointitapojen valinta on vaikea tehtävä. Saaliskapasiteetin käyttö vahingon arvioimisessa ei perustu lain määräykseen. Sen sisältö on myös oikeuskäytäntöön soveltumaton. On perusteetonta rinnastaa toisiinsa korvauksellisilta kannalta maa- ja vesialueen tuottoa, koska edellisen osalta luonnostaan pyritään maksimoimaan tuottoa ja toiselta puolen voidaan myös ottaa huomioon samankaltaisten alueiden käytössä ilmenevät epätasaisuudet. Saaliskapasiteettia käytettäessä on sen vuoksi pidettävä lähtökohtana oikeudenhaltijalle koituvaa yksilöllistä tai keskimääräistä kalastusvahinkoa. Tästä johtuen on ajateltavissa, että kalaveden osakkaiden korvaus määräytyisi erilaisin perustein.[70] Kalaveden tai kalastusoikeuden arvo ei silti riipu lupaa edeltävän ajanjakson saalisluvuista, mutta toiselta puolen kalastuksella täytynee ajatella olevan oikeudenhaltijan käytössä yleensä vesien tuottokykyä vähäisempi arvo. On pyrittävä yksittäistapauksittain selvittämään, onko asia näin, sillä esimerkiksi ammattikalastuksessa pyritään optimisaaliiseen eikä hyödyntämään yleensä suurempaa saaliskapasiteettia.[71]

Kalastuksen tuoton väheneminen ei perusta korvauksensaantioikeutta muille kuin yksilöitävissä oleville vahingonkärsijöille. Puhevalta vesialueiden arvoon kohdistuvan haitallisen vaikutuksen vuoksi on vain sillä, jolle alue kuuluu. Kuitenkin on yhteisten alueiden osalta nähtävästi noudatettava kiinteistötoimitusten asialegitimaatiota koskevia säännöksiä, jolloin puhevaltaa voidaan käyttää muiden yhteisomistajien puolesta.[71a]

---

70 Ks. myös *Viklund* s. 94.

71 *Niemi* mt. s. 52.

71a Ks. tarkemmin *Hyvönen* Asianosaisten määräämistoimista s. 165 s.

4.4. *Rantavahingoista*

Rantavahingoiksi on tapana kutsua sellaisia haittoja, jotka ilmenevät vesistöympäristön käytön vaikeutumisena. Tavallisimmin on kyse rantakiinteistön käyttöarvon alentumisesta tai virkistyskäyttömahdollisuuksien heikentymisestä.[72] Kysymys on arvioimisteknisestä ilmaisusta, sillä laissa ei tunneta rantavahinkojen käsitettä.[73] Vahingon korvattavuus riippuu siitä, kuuluuko se VL 11: 3:ssa mainittuihin ryhmiin, koska vain niihin kuuluessaan se voi olla korvattava. Sen sijaan oikeuden erilainen peruste ei estäne vahinkojen yhdenmukaista arviointitapaa kuten käytännössä viime aikoina on menetelty.[74]

Kun rantamaa kuuluu vesialueen omistajalle, korvausperusteena tulee kysymykseen 11: 3:n joko 2 tai 3 kohta ja edunmenetys otetaan huomioon omaisuuden myyntiarvoa määrättäessä. Siitä, millainen omistajalle koituva haitta voidaan 11: 3:n mainittujen kohtien mukaan määrätä korvattavaksi, ei laissa ole ohjetta. Mikäli aluetta käytetään virkistyskäyttöön, ei sille koituvan haitan korvaamiselle kuitenkaan näytä olevan estettä, mikäli edulla on varallisuusarvoa. Käytännössä on esitetty korvausta rantakiinteistöille aiheutuvasta vahingosta, mutta silti on suhtauduttava

---

72 Virkistyskäyttö tarkoittaa varsin pysyväislaatuistakin etuutta, esimerkiksi alueen käyttämistä loma-asutukseen. Käsitteestä ks. myös *Kleemola* Vesipäivät 1974 s. 63.

73 Virkistyskäyttöarvosta ks. *Muotiala* s. 304 ja *Markku Poikolainen* s. 12 s.

74 Rantavahinkojen korvaamisessa yksilöllisillä seikoilla on merkitystä yhtäältä vahingonasteen (sijainnin, jäteveden, laadun yms.), toisaalta kiinteistön käytön kannalta. Edellisessä suhteessa käytetään prosenttilukuja (suhdelukuja), jotka kuvastavat vahingon ulottuvuutta kiinteistöllä ja jotka samalla tekevät eri ranta-alueet vertailukelpoisiksi keskenään. Käytännössä suhdelukujen määrittämisessä noudatettaneen vahinkoalueen jollakin osalla samaa arvoa kaikkien korvauslajien osalta. Kiinteistön korvauksenalaiset käyttömuodot on pyritty luokittelemaan niin, että esim. maatalous- tai asuinkiinteistön ollessa kyseessä osoitetaan tyypilliset käytön muodot. Niinpä esim. Etelä-Saimaan jätevesikatselmuksessa (toimitusmiesten lausunto 20. 1. 1975) on erotettu seuraavat korvaukseen vaikuttavat erityisperusteet: maatila, omakotitalo, talouskäyttö, kesähuvila, rakennuspaikka, silloin kun ne liittyvät vesistön tai rannan käyttöön tai kysymys on ympäristön viihtyvyyden alenemisesta, ja kaivonkäyttö sekä karjanjuotto. Edellä sanotun perusteella on luonnollista, ettei rannanomistaja vahinkoalueella ole oikeutettu korvaukseen rannankäytön estymisestä, ellei kiinteistö oli siltä osin tosiasiallisesti käytössä.

varauksellisesti 11: 3,6 kohdan soveltuvuuteen po. tapauksissa.[75] Esimerkiksi vesialueella olevan rantasaunan hyödyttömäksi tulo vieraan vesialueen saastumisen vuoksi ei ole korvattava 5 kohdan mukaan, kun 1: 28:n säännökseen perustuva oikeus ei ole 11: 3, 4 kohdan tarkoittama erityinen oikeus. Lainkohdan 6 kohdassa on puhe tietyistä faktisista käyttömuodoista.

Rantapalstojen arvossa veden läheisyydellä on usein merkittävä osuus. Sen menettämistä ei omistaja ole velvollinen sietämään korvauksetta. Hallituksen esityksen (64/1959 vp) perustelut antavat myös tulkinnalle tukea; ks. s. 22: »Tällainen vahinko saattaa aiheutua esimerkiksi siten, että jokin vesistön varrella oleva alue tulee ajoittain olemaan veden vaivaama (11: 3,1 ja 2 kohta)». Tällöin kuitenkin vahinko kohdistuu itse omaisuuteen.

Rantavahinkojen korvattavuuden kannalta on lähtökohtana selvää, että arvon vähentymisenä tai käytön estymisenä ilmenevä omaisuusvahinko on korvattava. Odotusarvo on tällöin otettava huomioon samassa laajuudessa kuin pakkolunastuslainsäädännössäkin. Puuttumatta siihen, miten ranta-arvo eri käyttömuotojen osalta määritellään,[76] on todettavissa, että vesialue vaikuttaa rannan arvoon silloinkin, kun kiinteistöllä ei ole osuutta veteen. Sitä vastoin ei voida pitää selvitettynä sitä, mitkä ympäristöön kohdistuvat kiinteistönomistajan odotukset ovat oikeusjärjestyksen suojaamia. Toinen kysymys on se, missä määrin virkistyskäyttöarvo on otettava hinnanmuodostuksessa huomioon. Kysymykset liittyvät toisiinsa, sillä molempiin vastattaessa on lähdettävissä siitä, ettei toiselle kuuluvalla vesialueella tapahtuva muutos estä oman kiinteistön vallintaa. Näin ollen korvausperusteeksi ei sovellu 11: 3,1 kohta. Rantaalueen omistajalla ei ole liioin pykälän 4 kohdassa tarkoitettua erityisoikeuden haltijan asemaa, ellei hän nimenomaisesti ole hankkinut vesialueen käyttöoikeutta sen omistajalta. *Pietilän* mukaan pakkotoimen epäsuorasta vahingosta on kysymys silloin, kun »pakkotoimi ei koske edunhaltijan reaalitaloudellista käyttövaltaa, mutta siitä kuitenkin on seurauksena esineen käyttö- tai vaihtoarvon aleneminen, esim. kalanpyydysten käyminen hyödyttömiksi ja rannalla olevan huvilakiinteistön vaihtoarvon alentuminen.»[77] *Pietilä* tarkoittanee tällöin sille oikeussubjektille koi-

[75] *Eronen* InsKo 12—68 n:o 1 s. 7 ss.
[76] *Suvanto* s. 37 ss. *Raunta* s. 3 ss.
[77] *Pietilä* Vesioikeus s. 159.

tuvaa vahinkoa, johon pakkotoimi kohdistuu. Toiselta puolen voidaan immissiovahingon tapaan korvata sellainen toiselle subjektille koituva vahinko, jolla on käyttö- tai vaihtoarvoa alentava vaikutus: immissio tarkoittaa tällöin vahingon heijastumista pakkotoimen välittömän vaikutusalueen ulkopuolelle (vrt. NaapL 17 §, jota sovellettaessa on edellytettävä itse esineeseen kohdistuvaa haitallista vaikutusta, vaikka lähde onkin kyseisen alueen ulkopuolella). Rantavahinkojen osalta ei varsinaisesti ole kysymys immissiosta eikä esinevahingosta, joskin *Erosen* mukaan näin lienee katsottava.[78] Esine ei vahingoitu siitä, että sen ympäristö muuttuu. PLL:n mukaan ei tiettävästi ole koskaan harkittukaan, että alueelle tulevan yrityksen vuoksi ympäristössä asuvat saisivat lunastus- tai haittakorvausta.[79] VL:n systematiikka näyttää tässä suhteessa erilaiselta. Vesialueen pilaantuminen johtaa nimittäin jossain määrin 11: 3, 2 kohdassa tarkoitetunlaisiin edunmenetyksiin sen vuoksi, että ranta-alueen arvo immissiovaikutuksesta riippumatta määräytyy vesialueen läheisyyden perusteella. Kuten *Eronen* toteaa, ei kuitenkaan voida lähteä siitä, että korvausvelvollisuus syntyisi aina myyntiarvon saattaessa yrityksen johdosta alentua.[80] Niin ollen on suoritettava jonkinlainen orjuus. Tämän kirjoittajan mielestä rajaus on perustettava siihen, mikä merkitys vesialueella on rannan käyttömahdollisuuksien kannalta. Välittömästi vesirajaan tai myös vesijättöön ulottuvan maa-alueen omistaja perustaa odotuksensa siihen, että vesialueen ääressä voidaan suorittaa tavanomaisia toimintoja, esimerkiksi käyttää aluetta virkistystarkoituksiin. Tällaisten käyttömahdollisuuksien menetystä voidaan pitää immissioon rinnastettavina käyttörajoituksina ja ne ovat korvattavia, mikäli ne vaikuttavat rantakiinteistön myyntiarvoon. Tähän yhteyteen liittyy taas kysymys käyttömuotojen arvioimisesta. Kun PLL:n säännöksiä on sovellettava tältä osin, tulee ranta-alueen odotusarvo ottaa huomioon kuten muukin odotusarvo. Koska PLL 8.2 §:n säännös on paitsi korvausvelvollisuuden asettava myös sitä rajoittava normi, on katsottava, ettei virkistyskäyttöarvoon tule lukea sellaisia tekijöitä, joiden säilyminen ei ole lain säännöksistä tai kaavoituksesta johtuen varmaa.[81]

Esitetyt näkökohdat koskevat ranta-alueita. Mitä rantaedun korvatta-

78 *Eronen* InsKo 28—76 s. 23.

79 Näin myös *Pietilä* mt. s. 160.

80 *Eronen* mt. 2. 23.

81 Näin myös *Suvanto* s. 128. Vastaavasti on otettava huomioon tekijä, joka jo ennen on vaikuttanut arvoa vähentävästi.

vuuteen tulee, ei kuitenkaan ole oikeudellista syytä asettaa rannanomistajia eri asemaan siitä riippuen, onko heillä osuus vesialueeseen vai ei. Erityinen kannanotto oli tässä tarpeen vain sen vuoksi, että tarkastelun kohteena oli kysymys, voiko muukin kuin pakkotoimen kohteena olevan omaisuuden haltija saada korvausta 11: 3, 2 kohdan nojalla. Vastaus on siis myönteinen.

Vaikka virkistyskäyttöarvon määrääminen on tekninen asia, korvausperusteiden selvittäminen ei sitä ole. Koska lupapäätösten käytännön pohjalta ei ole ennen voitu tehdä johtopäätöksiä, *Suvannon* suorittama kartoitus ja analyysi on merkittävä anti, vaikkei tekijä liene pyrkinytkään tyhjentävään esitykseen. Lainsäädännöllisen perustan niukkuuden ja PLL 8.2 §:n suhteellisen ankaruuden vuoksi voidaan yhtyä tuon tutkimuksen lopputulokseen, jonka mukaan on pyrittävä ranta-alueiden odotusarvojen realistiseen ja perusteltuun arviointiin. On kussakin tapauksessa erikseen ratkaistava, merkitseekö jäteveden johtaminen sellaisen korvattavan edunmenetyksen syntymistä, joka ylittää alueen arvon sen keskimääräisessä käytössä.

4.5. Korvausvelvollisuudesta talousjätevettä johdettaessa

Kun lähtökohtana VL 11 luvun säännösten soveltamiselle pidetään luvantarvetta sekä erityistä korvausvelvollisuuden asettavaa normia (10: 24.3), on katsottu, että ilman luvantarvetta tapahtuva ns. talousjäteveden johtaminen (10: 3.1) jäisi sanottujen korvaussäännösten ulkopuolelle.[82]

[82] *Pietilä* DL 1970 s. 94: »Sen sijaan talousjäteveden johtamista vesistöön ei voida kieltää eikä jäteveden johtajaa velvoiteta maksamaan vahingonkorvausta sille, joka on kärsinyt johtamisesta aiheutuneesta vesistön pilaantumisesta haittaa, VL 10: 25.» Vrt. NaapL 4 §, jota on noudatettava muulta kuin 10: 19—20:ssa tarkoitetuilta osin, *LvK 1914: 3 s. 36.* Ks. toisaalta myös *KM 1958: 13* s. 87: »Vaikka tämä säännös /NaapL 4 §/ pyrkii suojaamaan naapureita mm. hajuhaitoilta ja pohjavesien pilaantumiselta, on ilmeistä, että sen piiriin kuuluvat myös ne tapaukset, joissa vahinko jätteiden veteen johtamisen tai maahan kaatamisen kautta koskee toiselle kuuluvaa kaivoa, lähdettä tai laajempaakin avopintaista vesialuetta.» — Vrt. **ISVO 29. 4. 1974 n:o 48:** Maatalouskiinteistön jätevesien aiheuttaman, naapurin käytössä olleen kaivon veden pilaantumisen vuoksi VO, jolle asia oli alistettu vltk:sta, määräsi jätevesiä johtaneen kustantamaan toimenpiteitä kaivon veden parantamiseksi sekä suorittamaan naapurille korvausta veden hankintamenoista määräajaksi. Päätös perustettiin VL 10: 20—21:n säännöksiin.

On tosin oikein, ettei 10: 3.1:een liittyen ole korvausvelvollisuuden asettavaa säännöstä, kun taas 10: 3.2:ssa tarkoitettuja tapauksia varten soveltuu 10: 24.3 pilaamishaitan osalta. Ojaa ympäröivän alueen omistaja ei ole velvollinen korvauksetta sietämään jäteveden johtamisesta aiheutuvaa haittaa, vaikkei 10: 24:n mukaista lupaa tarvitakaan. Tulkinta on johdettavissa 10: 21.2:sta, jonka mukaan »jäteveden laadusta toiselle aiheutuvasta haitasta on haittaa kärsivällä oikeus saada korvaus, jos haitta on huomattava». Muun kuin jäteveden laadusta johtuvan haitan osalta korvausvelvollisuus määräytyy ojitusta koskevien säännösten mukaan. Kuten toisaalla jo on todettu, ojituksen osalta on 6:6.1:n mukaan voimassa, että vain vahinko, ei sitä vastoin haitta ja muu edunmenetys, on korvattava. Säännöksen soveltamattomuutta kyseiseen tapaukseen saatetaan ehkä perustella sillä, ettei säännöstä ole mainittu 10: 23.2:ssa, jossa sen sijaan viitataan toisiin lainkohtiin. Tarkasteltaessa 10: 23.2:n säännöstä havaitaan kuitenkin, ettei se pyri järjestämään korvauskysymystä, vaan luvantarpeen, minkä vuoksi viittaaminen 10: 21:een ei olisi perusteltua. Lisäksi 10: 21.1:ssä on kysymys »edellä tässä luvussa tarkoitetuista toimenpiteistä», jollainen talousjäteveden johtaminenkin eittämättä on (vrt. 10: 20.2).

Koska talousjätevettä ei saada johtaa ojaan tai puroa vähäisempään uomaan, jonka vesi on talousvedeksi kelvollista, tällaisen vedenkäyttömahdollisuuden haittaaminen on korvattavissa kuten luvattomasta toimenpiteestä johtuva haitta.

5. Vahingon määrän arvioimisesta harkitsemalla

Vahingon arvioiminen hakemusmenettelyssä perustuu velvollisuuteen hankkia riittävä selvitys (virallisperiaate). Jos viranomainen ei sen pohjalta voi osoittaa aiheutuvan korvattavaa vahinkoa, ei korvausta ole määrättävä. Virallisperiaatteen vuoksi on lupa-asian yhteydessä vaatimuksista riippumatta tutkittava 11 luvussa tarkoitetun korvausvelvollisuuden olemassaolo. Jos vahinkoa arvioidaan aiheutuvan, mutta määrää ei pystytä tarkoin laskemaan, on ratkaisu perustettava todennäköisyyslaskelmiin. Tältä osin menettelytapaohje on sama sekä VO:ssa että kt:ssa asiaa käsiteltäessä (16: 21.1; 18: 8.1). Todistelukeinojen käyttäminen tulee sen vuoksi rajoitetusti kysymykseen eli silloin, kun asianosainen haluaa vedota muuhun kuin esitettyyn näyttöön tai kokemusperäiseen aineistoon.

Tuomioistuinmenettelyssä on jälkikorvausten osalta noudatettava OK 17: 6:n korvauksen suuruutta koskevaa harkintaohjetta. Se soveltuu tilanteeseen, jossa vahingon määrästä ei ole riittävää näyttöä. Lupamenettelyssä voidaan suullisen käsittelyn yhteydessä käyttää todistelukeinoja, joiden osalta noudatetaan mitä tuomioistuinmenettelystä on säädetty (VL 16: 16).

Ruotsin vastaavan säännöksen (RB 35: 5) on katsottu soveltuvan VL:n mukaisiin hakemusasioihin, kuitenkin vain muiden keinojen puuttuessa.[83] Riita- ja rikosasioiden osalta OK 17: 6:n soveltaminen VO:ssa on kiistatonta.[84] Vesioikeudellisissa lupa-asioissa voidaan Suomessakin puoltaa Ruotsin vesituomioistuimissa noudatettavaa menettelytapaa. On nähtävästi syytä korostaa, ettei uuden pilaavan toiminnan osalta ole kysymys nimenomaan todistelusta, vaan todennäköisyyslaskelmista. Haettaessa uutta lupaa entisenlaiseen kuormitukseen voidaan laskelmat tosin perustaa yksilöllisiin kokemuksiin, mutta näytöstä oikeudellisessa mielessä ei uuden luvan osalta luonnollisesti ole kysymys muuten kuin jälkikorvauksen osalta. Ellei vahinkojen arvioiminen ole riittävän varmasti mahdollista, lopullinen kannanotto riippuu siitä, miten pitävät todennäköisyyslaskelmat ovat käytettävissä. Kun lupamenettelyn osalta puhutaan vahingon määrän harkitsemisesta (OK 17: 6), tarkoitetaan siis joko sitä, että todennäköisyyslaskelmat eivät ole lupaviranomaista tyydyttäviä tai sitä, ettei laskelmia ole voitu tai katsottu mielekkääksi suorittaa.

Virallisperiaatteen vuoksi todennäköisyyslaskelmat on suoritettava ja myös hankittava sitä varten tarpeellinen näyttö.[85] Lisäksi on pääsääntönä lupa- ja korvauskysymysten rinnakkaisen ratkaisemisen periaate (10: 24.3; 11: 1.1). Korvauskysymyksen siirtäminen on mahdollista kaksivaiheisessa menettelyssä sekä silloin, kun vahinko ei kokemusperäisen tietämyksen perusteella ole lainkaan arvioitavissa (vrt. 11: 8.1).[86] Jälkimmäisessäkin tapauksessa edellytetään kuitenkin vahingon olevan määrältään niin vähäistä, että sillä ei ole merkitystä intressivertailun kannalta.

---

[83] *Viklund* s. 11. Jos tarpeellinen tieto on saatavissa kokemusperäisesti, olisi korvauskysymys nähtävästi siirrettävä, ellei kyseessä ole vähäpätöinen asia.

[84] Ks. myös *Ellilä* LM 1975 s. 53.

[85] *Pietilä* Vesioikeus s. 128.

[86] Käytännössä siirtämistä tapahtuu muulloinkin, etenkin annettaessa lupa varsinaisen lupamenettelyn kestoajaksi tai erätti niin, että osoitetaan hakija erikseen tekemään korvauskysymysten järjestämistä tarkoittava hakemus; ks. myös *Vihervuori* VT 2 1976 s. 15 ja jäljempänä s. 481 ja 504 ss.

Voitaneen katsoa, että kysymys on vain uudentyyppisistä ja myös epätodennäköisistä vahingoista, joita ei pystytä rinnakkaisuusperiaatteen mukaan laskemaan ennen toiminnan alkamista. Jos vahinko nimittäin on todennäköinen, korvausta ei voida jättää määräämättä sillä perusteella, että yksityiskohtaiset laskelmat puuttuvat.[87] Ellei kaksivaiheisen menettelyn edellytyksiä ole, on korvaus tuollaisissa tapauksissa ehkä määrättävissä »harkitsemalla».

Pilaamislupapäätöksen korvausmääräykset ovat aina jossain määrin harkinnanvaraisia. Mikäli arvio on virheellinen vahingon ulottuvuuden kannalta, voidaan myöhemmin vaatia lisäkorvausta edellyttämättömästä vahingosta; sitä vastoin harkinta on lopullinen edellytettyjen eli vahingon selvitykseen ja laskelmiin sisältyvien vahinkojen osalta. Tyypillisimmillään lopullinen korvaus ei edusta menetetyn edun todellista arvoa, vaan ennakkolaskelmiin perustuvaa hakijan ja vahingonkärsijöiden käsitysten sovittelun tulosta. Asianosaisilla on mahdollisuus itse toimittaa lisäselvitystä, joka saatetaan ottaa huomioon.

OK:n korvausten määrää koskevan harkintaohjeen soveltaminen lupamenettelyssä edellyttää siis toisaalta korvausvelvollisuuden syntymistä, toisaalta erityistä vaikeutta, itse asiassa mahdottomuutta saada tarpeellinen näyttö, so. suorittaa todennäköisyyslaskelmat.[88] Näin ollen lupaviranomaisella ei periaatteessa ole valtaa valita, arvioidaanko vahinko vai määrätäänkö korvaus kohtuusharkintaa käyttäen. Toimitusmiesten osalta ohjetta ei voitane lainkaan soveltaa: heidän tulee VL 18: 3.1:n mukaan selvittää vahingot ja arvioida niiden, so. selvittelyjen vahinkojen määrä. Silloinkin kun tuomioistuin soveltaa kohtuusharkintaa korvausta määrätessään, sen on ensin pyrittävä löytämään korvauksen objektiiviset perusteet.[89] Tämä koskee virallisperiaatteen ja luvanhakutilanteen vuoksi vielä suuremmassa määrin lupaviranomaista. Käytännössä saattaa osoittautua vaikeaksi osoittaa, mitä menettelytapaa olisi noudatettava. Ei voida lähteä siitä, että todistelu vesiasioissa olisi vain jo tapahtuneiden vahinkojen näyttämistä. Etenkin lupamenettelyyn nähden liitännäisten vaatimusten käsittely on luonteeltaan kahden osapuolen välistä todistelua, olkoonkin, että vaatimukset käsitellään hakemusasiana (11: 2, 8): ratkaisu saattaa

87 OK 17: 6:n rationa on korvaukseen oikeutetun aseman helpottaminen, *Halila* s. 291.

88 Samoin *Halila* s. 302.

89 *Halila* s. 302.

tällöin suorastaan edellyttääkin selvitysten antamista.[89a] Myös ennakkokorvaukset joudutaan asian luonteesta johtuen harkitsemaan. Virallisperiaate näyttää aiheuttavan sen, että varsinkin itse lupamenettelyssä ja kaksivaiheisen menettelyn jälkimmäisessä osassa samoin kuin lupaehdosta johtuvassa asiassa, kun nimittäin selvitettävänä on muu kuin edellyttämätön tai jälkivahinko, olisi voimassa mainitunlainen kielto määrätä korvaukset »harkitsemalla». On selvää, ettei muulloinkaan voida harkita korvauksen perustetta, vaan ainoastaan määrää.

6. Korvauskysymyksen ratkaiseminen luvan myöntämisestä riippumatta

6.1. Ryhmitys

Pääsääntöisestä lupa- ja korvauskysymyksen samanaikaisen ratkaisemisen periaatteesta voidaan joutua poikkeamaan eri syistä. Menettelylliseltä kannalta voidaan erottaa korvauskysymyksen nimenomainen lykkääminen sekä ne tilanteet, joissa on käsiteltävänä edellyttämättömän tai tuottamuksellisen vahingon korvaamista koskeva vaatimus, kun samaa vahinkoa koskeva asia joltain osin on tutkittava lupamenettelyssä.

Korvauskysymyksen lykkäämisellä tarkoitetaan tässä esityksessä lupapäätöksessä luvallistetusta toimenpiteestä johtuvien korvauskysymysten erillistä selvittämistä, kun kyseessä ei ole olosuhteiden muuttumiseen perustuva vaatimus. Yleensä on kysymys lähinnä rahakorvauskysymysten järjestämisestä, mutta käsitteellisesti eräät muutkin rinnasteiset vaatimukset voivat joutua erikseen selvitettäviksi.

Varsinainen pilaamislupapäätös sääntelee toimenpiteen vaikutukset ja oikeudelliset seuraukset tyhjentävällä tavalla. Hakijan oikeusturva edellyttää kuitenkin, että lupaehdot perustuvat varmoille tai todennäköisille selvityksille. Muiden asianosaisten kannalta lupaehdot voivat muodostua riittämättömiksi. On nimittäin kahdenlaisia tapausryhmiä, jolloin tarpeellinen selvitys on saatavissa vasta lupapäätöksen antamisen jäl-

---

[89a] Samoin oli laita VOL:n aikana riideltäessä erikseen korvauksista. Korvaussäännöstön preventiivisestä vaikutuksesta ks. myös *Halila* s. 299, missä todetaan, ettei korvauskanteita — ja vastaavasti hakemuksia — ole hylättävä sen takia, ettei ole kyetty selvittämään aiheutuvan vahingon suuruutta.

keen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne tilanteet, jolloin haitallisia vaikutuksia pidetään mahdollisina tai todennäköisinä, mutta niiden määrää tai laatua ei lupakysymyksen ratkaisun yhteydessä voida selvittää. Jos tällöin on kysymys vain siitä, että selvitys on hidas ja vaikeaselkoinen, 10: 24.3:sta johtuu, että haitat on selvitettävä juuri samassa menettelyssä. Tällöin joudutaan turvautumaan ns. kaksivaiheiseen menettelyyn, ellei myös lupakysymyksen ratkaisua lykätä. Toisen tapausryhmän muodostavat taas ne tilanteet, jolloin ei ole edellytyksiä arvioida todennäköistä haittaa ennen toiminnan käynnistymistä ja jatkumista jonkin aikaa. Tällöin voidaan menetellä niin, että hakija lupaehdoin määräajan kuluttua velvoitetaan esittämään selvitys vahingosta sekä toimenpide- ja korvausehdotus. Jos vahingon tai haitan syntyminen on suhteellisen epätodennäköistä, voitaneen korvauskysymys jättää 11: 8.1:n varaan. Kaikkia menettelytapoja esiintyy käytännössä; kysymys on siis yleensä yksityiseen etuun kohdistuvan korvauskysymyksen erottamisesta lupamenettelyn yhteydessä. Erottamista tapahtuu säännöllisesti ns. väliaikaisen luvan yhteydessä.

Korvauskysymyksen erottamista on silti de lege lata pidettävä poikkeuksellisena järjestelynä ja varattava vain niitä tilanteita varten, jolloin erottamiseen on pätevät perusteet. Virallisperiaatteesta on lisäksi katsottava johtuvan, että asianosaisen ei tarvitse esittää yksilöityä vaatimusta saadakseen selvityksen tehdyksi, vaan kokonaisratkaisuun on pyrittävä jo lupakysymyksen käsittelyn yhteydessä.[90] Virallisperiaatetta voidaan pitää vallitsevana pilaajan aloitteesta vireille tulevissa asioissa. Aineellisen virallisperiaatteen sisältävä VL 16: 21.1 koskee vain lupakysymyksen selvittämiseksi vireille tullutta hakemusasiaa.

6.2. Kaksivaiheinen menettely

Jos hakemuksessa tarkoitettu yritys on sellainen, että siitä aiheutuvien vahinkojen selvittäminen suhteettomasti viivyttäisi asian käsittelyä VO:ssa ja yrityksien kiireellistä toteuttamista on yleiseltä kannalta pidettävä tärkeänä, VO voi, mikäli yritystä koskevan luvan edellytykset ilmeisesti ovat olemassa, ratkaista asian muilta kuin yrityksestä aiheutuvia

[90] Virallisperiaatteen merkityksestä ks. *Pietilä* Vesioikeus s. 128 ss. ja edellä s. 413 ss.

vahinkoja ja niiden johdosta suoritettavia korvauksia sekä 11 luvussa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevilta osin (16: 24.2). Säännös suo VO:lle varsin laajan harkintavallan siihen prosessuaaliseen kysymykseen nähden, annetaanko lupapäätös yhtenäisenä vai kaksivaiheisena. Erottamista ei kuitenkaan saada suorittaa, jos vahingon selvityksen vaikutus lupaedellytyksiin on tutkimatta eli jos vahinkojen suuruus saattaa olla sellainen, että lupaa ei tulisi myöntää. Alustava vahinkojen arviointi on siis aina suoritettava kaksivaiheisen menettelyn ensimmäisessä vaiheessa, jolloin selvitettäväksi jää toisessa vaiheessa vain vahinkojen jakautuminen ja niiden korvauksellinen asema. Muussa tapauksessa syrjäytyisi 10: 24.1:ssä ilmaistu vaatimus intressivertailun suorittamisesta jo lupakysymystä harkittaessa.

Kaksivaiheisen menettelyn käyttömahdollisuutta rajoittavat lisäksi merkittävät näkökohdat. Ensinnäkin menettely voidaan jakaa vain, jos vahinkokysymyksen selvittäminen »suhteettomasti» viivyttäisi asian käsittelyä. Kun vahinkojen selvittämiseen tavallisestikin kuluu pitkähkö aika, ei yksinomaan ajan säästöä voida pitää riittävänä perusteena, vaan ilmeisesti on edellytettävä, että vahinkoalue on poikkeuksellisen laaja ja asianosaisia paljon. Muulloin suhteettomasta viivytyksestä voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun vahinkojen yksilöimiseksi on suoritettava tuloksiltaan epävarmaan tarkkailuun perustuvia tutkimuksia. Erottamispäätöksen tekeminen ei siten tältä kannalta ole VO:n vapaasti harkittavissa, vaan on voitava osoittaa tavallista merkittävämpi viivästyminen.

Toisena näkökohtana on, että hankkeen toteuttamista korvauskysymyksen ratkaisematta jäämisestä huolimatta on pidettävä yleiseltä kannalta tärkeänä. Kyseessä ei silti tarvinne olla välittömästi yleistä etua palveleva yritys, vaan riittää, että yrityksen toiminnan alkamista voidaan puoltaa yhteiskunnallisin syin. Tällöin voidaan, kuten myös 10: 24:n säännöksiä sovellettaessa lähteä periaatteesta, että vasta tulevaisuudessa rakennettavalle tai käynnistyvälle laitokselle on asetettavissa tulkinnallisesti korkeampi kynnys kuin jo toimivalle. Tosiasiallinen toiminta nimittäin luo osaltaan jatkamisen yhteiskunnallisia, etenkin työllisyyttä ja elinkeino-oloja koskevia edellytyksiä, joilla juuri on merkitystä arvioitaessa toiminnan laatua yleiseltä kannalta. Toiselta puolen uudenkin yrityksen merkitys voi tässä suhteessa olla edellytyksiä luova, esimerkiksi kun kyseessä on teollisuuslaitoksen tai yhteispuhdistamon saaminen paik-

kakunnalle. On myös tapauksia, jolloin uusi toiminta merkitsee kuormituksen vähenemistä puhdistustehon lisääntyessä.

Vesioikeudellisessa lupamenettelyssä voidaan antaa osaratkaisuja (16: 24.1).[91] Kaksivaiheinen menettely on osapäätöksen erikoinen muoto sikäli, että sitä koskevat tiukemmat soveltamisedellytykset. Korvauskysymystä ei ratkaista lopullisesti, vaan ennakkokorvauksia määräämällä. Ensimmäisen vaiheen (lupakysymystä koskeva) päätös taas on lopullinen, vaikka sen sisältöön voidaankin toisen osapäätöksen yhteydessä jossain määrin puuttua (16: 24.2 in fine).

Huolimatta 16: 24.1:n säännöksestä, joka näyttää mahdollistavan osapäätösten antamisen pelkästään »tärkeiden syiden vaatiessa», on 2 momentin lex specialis -luonteista määräystä korvauskysymyksen erottamisesta pidettävä yksinomaisena menettelyohjeena varsinaisen luvan osalta. Korvauskysymyksen ratkaisemista ei siten voida siirtää vain menettelyn nopeuttamiseksi selvittämällä lupakysymys 1 momentin nojalla. Päinvastoin sen jälkimmäinen lause osoittaa, että korvauskysymys tulee säännönmukaisesti hoitaa menettelyn osalta silloinkin, kun annetaan osapäätös, mihin 2 momentti oikeastaan merkitsee helpotusta. Osapäätöksestä on kysymys myös, kun haettu pysyvä lupa annetaan määräajaksi, jolloin siitä riippumatta, miten tai millä ehdoin uusi lupa tulee annettavaksi, korvauskysymys on 16: 24.1:n nojalla ratkaistava kunkin luvan osalta erikseen. Kaksivaiheinen menettely johtaa velvollisuuteen määrätä ennakkokorvauksia, jolloin siis korvauskysymys on käsiteltävä alustavasti tarpeellisilta osin.

6.3. Korvauskysymyksen siirtäminen

Korvauskysymyksen ratkaiseminen ei ole mahdollista edellisen lisäksi silloinkaan, kun puuttuu kokemusperäistä tietoa vahinkojen ja haittojen

---

91 Vrt. *Pietilä* Vesioikeus s. 145 s. Menettelyn jakaminen kaksivaiheiseksi on tapahtunut myös vasta päätösvaiheessa. Asiassa **PSVO 21. 1. 1972 n:o 1** (lv. KHO 10. 5. 1973 t. 1964) tehdyssä toimitusmiesten lausunnossa oli vahinkoselvitys ja korvausesitys. VO piti niitä kuitenkin puutteellisina. Koska kyseisten seikkojen riittävä selvittäminen olisi kohtuuttomasti viivästyttänyt hakemuasasian käsittelyä, VO harkitsi oikeaksi palauttaa asian näiltä osin uuteen kt:een ja ratkaista lupa-asian muilta kuin vahinkoja ja niiden estämistä tarkoittavia toimenpiteitä koskevilta osin. Esitetyt korvaukset muutettiin ennakkokorvauksiksi.

syntymisestä ja laajuudesta. Vaikka vahingon aiheutuminen onkin todennäköistä, kysymys ei ole sellaisesta selvityksestä, joka voitaisiin laatia lupamenettelyn yhteydessä. Kun liioin ei ole kyse varsinaisesti ns. edellyttämättömästä vahingosta (11: 8.1), on vahingon selvittäminen liitettävä lupamenettelyyn niin, että se voi tapahtua empiirisesti. Vahinkoselvityksen lykkääminen on mahdollista ilman kaksivaiheista menettelyä vain arvioinnin sekä oikeudellisten että tosiasiallisten edellytysten puuttuessa (16: 24.2 e contrario). Korvauskysymys taas on muodollisesti rinnastettava edellyttämättömän vahingon sääntelyyn, sillä kummassakin puuttuu sellainen tieto tai tiedon hankkimismahdollisuus, joka voisi johtaa korvauskysymyksen samanaikaiseen ratkaisemiseen.[92] Vahingon selvitys tulee lykättäväksi lähinnä silloin, kun kyseessä on vesistölliseltä kannalta uudentyyppistä jätevettä päästävä laitos.[93]

7. Jälkiperäisestä luvanhakuvelvollisuudesta johtuva korvausvastuu

Vaikka pilaamiskiellon vastaiseen toimintaan ei saa ryhtyä ilman lupaa ja vaikka hakemusta käsiteltäessä on ratkaistava korvauskysymyk-

---

92 Edellyttämättömän ja vasta myöhemmin arvioitavissa olevan vahingon samanlaisuutta menettelylliseltä kannalta korosti *KKO lausunnossaan 1948 esitysehdotuksesta vesistölaiksi (mon.)* s. 34 koskien esityksen 38 §:n säännöstä: ».... näyttää, sanamuodosta päätellen, koskevan vain odottamatonta eli arvaamatonta vahinkoa (vrt. pakkolunastuslain 43 §), mutta olisi se ulotettava käsittämään ne tapaukset, joissa tiedossa olevan vahingon suuruutta ei lupaa annettaessa käy määrääminen. Tällöin ehkä voitaisiin viimeksi mainittujen tapausten varalta samaan tapaan kuin voimassa olevassa pakkolunastuslaissa (37 §) määrätä, että, ellei vahingon suuruutta voida ennakolta varmasti laskea, on korvaukseen oikeutetun vaatimuksesta toistaiseksi vahvistettava korvaukseksi se määrä, mihin vahingon katsotaan ainakin nousevan. Korvaukseen oikeutetulle olisi samalla annettava valta määräajassa vaatia lisäkorvausta.»

93 Menettelytapa on käytetty Outokumpu Oy:n saadessa **21. 11. 1969 PSVO:lta** luvan (ps **n:o 63)** johtaa Tornion kaupunkiin rakennettavasta ferrokromitehtaan liuottamosta tulevan ferrosulfaattipitoisen jäteliuoksen mereen. MtH oli muistutuskirjelmässään lausunut mm., että päästö oli laadultaan poikkeuksellinen ja että sen vaikutuksia ei voitu vielä tuossa vaiheessa arvioida. VO perusti korvauskysymyksen siirtämisen VL 11: 8.1:n säännökseen ja velvoitti hakijan hankkimaan selvityksen jäteveden mereen johtamisen kalataloudellisista ja muista vaikutuksista ja jättämään VO:lle korvauskysymyksen järjestämistä ja toimenpiteiden

set, näitä sääntöjä ei aina voida noudattaa. VL ei määrää seurausta luvanhakuvelvollisuuden laiminlyömisestä, kun bona fide ei ole pidetty lupaa tarpeellisena. Itse asiassa ei olekaan kysymys laiminlyönnistä silloin, kun pilaantumisvaaraa ei ole heti pidetty todennäköisenä, vaan se ilmenee vasta myöhemmin.[94]

Korvauskysymyksen kannalta 11: 1.3:ssa on säädetty: »Jos vahinko, josta luvan myöntämisen yhteydessä olisi määrättävä suoritettavaksi korvausta, aiheutuu toimenpiteestä, johon lupaa ei ole haettu sen vuoksi, ettei siitä ole voitu otaksua aiheutuvan seurauksia, joista luvanhakuvelvollisuus johtuu, on tällainenkin vahinko jäljempänä olevien säännösten mukaisesti asianomaiselle korvattava». Luvanhakuvelvollisuutta ei siis ole laiminlyöty, mutta korvauskysymys ratkaistaan ex post soveltaen 11 luvun yritysvastuuta koskevia säännöksiä eikä yleistä vahingonkorvauslainsäädäntöä. Jälkimmäinen menettelytapa olisi nyt myös käytettävissä, koska VahKorvL ei edellytä teon oikeudenvastaisuutta, mutta sanottu laki syrjäytyy toissijaissäännöstönä. Kun 11: 1.3:ssa ei ole yksilöity sitä, miten varmasti luvantarpeen on voitu olettaa puuttuneen, lienee noudatettava objektiivista huolellisuusmittapuuta. Vahinkoa aiheuttavan toiminnan jatkuessa luvantarpeen toteamisen jälkeen noudatetaan kuitenkin tuottamusvastuuseen perustuvia säännöksiä.

Menettelyllisesti 11: 1.3:n säännös on kiinnostava, sillä kysymys on jälkikorvauksesta, kun taas lupamenettelyssä korvaukset ovat periaatteessa sellaisia, jotka määrätään ennen vahingon ilmenemistä. Milloin lupaa haetaan 11: 1.3:ssa tarkoitetussa tapauksessa vahingon jo ilmettyä tai ollessa todennäköinen, täytynee, ellei vahingonkärsijä erikseen hae korvausta, viran puolesta ottaa huomioon vahingot myös siltä ajalta, jolloin luvantarpeen ex post todettiin olevan olemassa. Myös 11: 8.1:ssä olevan määräyksen vuoksi voidaan pitää oikeana käsitystä, että 11: 1.3:ssa tarkoitetut vahingot ovat lupamenettelyn tullessa vireille säännönmukaisia yritysvahinkoja. Milloin lupahakemusta ei tehdä, on korvausta vaadittava kuten edellyttämättömästä vahingosta (11: 8.1).

---

määräämistä koskevan hakemuksen kolmen vuoden kuluessa lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. VYO, jonne ei valitettu tästä määräyksestä, pysytti VO:n päätöksen (*VYO 7. 7. 1972*).

[94] Ks. edellä s. 94.

8. Korvauslausekkeista

8.1. Muotoilun ja sisällön suhteesta

Korvauslausekkeella tarkoitetaan tässä esityksessä VO:n antamaan lupapäätökseen sisältyvää ehtoa tai mainintaa siitä, miten vahinkokysymys on ratkaistu tai tulee vastedes ratkaista. Tällöin ei tarkoiteta niitä menettelytapoja, joiden seurauksena korvausvaatimus tutkitaan ja hyväksytään tai hylätään. Korvauslausekkeet ovat joko sellaisia, että ne pelkästään toistavat 10: 24.3:ssa ja 11: 8.1:ssä (vrt. 2: 27) esitetyt korvauksensaantiperusteet **(informatiivinen korvauslauseke)** edellyttämättömän vahingon osalta tai sellaisia, että ne poikkeavat sanottujen lainkohtien sisällöstä. VO:ssa on tässä suhteessa erilaista käytäntöä jopa siinä määrin, ettei aina ole selvitettävissä, millainen korvauslauseke on kyseessä. Lausekkeisiin kytkeytyvä problematiikka on siinä, että on voitava myöhemmin päättää, onko jokin korvauskysymys oikeusvoimaisesti ratkaistu vai onko se vasta tutkittava. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista eikä mielekästä tulkita käytännössä esiintyvien korvauslausekkeiden vivahde-eroja, mutta on todettava, että kun kyseessä on lain (informatiivisesta) säännöksestä poikkeava muotoilu, siitä saattaa johtua erityinen menettelyohje järjestettäessä korvauskysymys uuden lupahakemuksen yhteydessä tai muuten.

Pelkästään informatiivinen lauseke on edellä sanotun perusteella siis itse asiassa tarpeeton, koska oikeus korvauksen saamiseen VL:n säännösten nojalla siitä riippumatta on olemassa 10: 24.3:n ja 11: 8.1:n edellytysten vallitessa.

Informatiivisesta muodosta poikkeavat lausekkeet ovat tavallisesti sellaisia, että niissä vain todetaan luvansaajan olevan vastuussa toimenpiteestä aiheutuvasta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä **(yleinen korvauslauseke).** Välittäviä muotoja esiintyy myös, mutta niillä ei ole itsenäistä oikeudellista merkitystä, vaan niiden tulkintatapa riippuu sovellettavasta oikeusohjeesta.

Tulkintavaikeuksia saattaa ilmetä silloinkin, kun lupapäätöksessä ei ole määrätty korvauksia sen vuoksi, että korvattavaa haittaa ei katsota aiheutuvan. Esimerkiksi **LSVO 4. 1. 1968 n:o 132 (VYO 13. 5. 1969:** ei muutosta) sisälsi seuraavan yleisen vastuuehdon: »Hakijat ovat vastuussa jäteveden johtamisesta mahdollisesti aiheutuvasta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä.» Kun asiassa oli pidetty kt eikä

VO ollut määrännyt korvauksia, on korvauskysymys 16: 21.1:stä johtuen katsottava tutkituksi. Tästä puolestaan johtuu, että luvan tarkoittamista haittavaikutuksista ei voida erikseen vaatia korvausta, joten näennäisesti rajoittamaton eli yleinen korvauslauseke on luonteeltaan informatiivinen. Kyseessä oli lisäksi jo alkanut toiminta. Informatiivinen korvauslauseke vaikuttaa nähtävästi vasta lupapäätöksen tultua toimeenpanokelpoiseksi, mihin mennessä aiheutuneesta vahingosta siis voidaan vaatia korvausta informatiiviseen korvauslausekkeeseen katsomatta. Eräässä tapauksessa yleinen korvauslauseke (»Luvan saaja on velvollinen korvaamaan asianomaiselle oikeudenomistajalle jäteveden johtamisesta mahdollisesti aiheutuvan vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen») onkin tulkittu nimenomaisesti vain informatiiviseksi. LSVO oli 10. 2. 1968 myöntänyt A. Ahlström Oy:lle luvan jäteveden johtamiseen Kokemäenjoen suistoon Porin kp:ssa antaen sanotunlaisen lausekkeen (ps n:o 22). Asiassa ei ollut pidetty kt:ta. Valittajat vaativat KHO:ssa, että vahingot oli selvitettävä ja korvaukset määrättävä jo kyseisen asian yhteydessä. **VYO 28. 1. 1969:** jäteveden johtamisesta ei ollut katsottava aiheutuvan »tiedossa olevaa» vahinkoa eikä korvauksia sen vuoksi voitu määrätä. Valitus hylättiin.

Samaan tapaan on tulkittava ratkaisua **KHO 1970 A II 137,** jossa KHO tutki vaatimuksen vedenhankintakustannusten korvaamisesta. Tarkoitetusta toimenpiteestä (jäteveden laskemisesta) ei ollut edellytetty aiheutuvan ennalta arvattavaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä ja valittajalla olisi, mikäli hankkeesta myöhemmin aiheutuu vahingollinen seuraus, VL 10: 24.3:n ja 11: 8.1:n mukaan oikeus VO:lle tehtävällä hakemuksella hakea korvausta, minkä vuoksi KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa VO:n päätöstä. VO:n päätöksessä taas oli yleinen korvauslauseke (»Orimattilan kunta on velvollinen vesilain mukaan korvaamaan asianomaisille oikeudenomistajille toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvan vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen»), jonka KHO siis tulkitsi vain informatiiviseksi.[95]

---

[95] **KHO 1968 A II 146:** Kun lupapäätöksessä oli yleinen korvauslauseke, jonka poistamista luvansaaja vaati, KHO katsoi, ettei määräyksellä ollut ratkaistu eikä voitukaan ratkaista, oliko hankkeesta mahdollisesti aiheutuvista vahingoista, haitoista ja muista edunmenetyksistä suoritettava korvausta. — Korvauslausekkeisiin liittyviä seikkoja on käsitelty myös tämän kirjoittajan alustuksessa VH:n Katselmuspäivillä 1974 (moniste).

Kun hakemusasiassa on pääsääntönä, että korvauskysymys ratkaistaan lupa-asian yhteydessä (11: 8.1, vrt. 16: 21.1), korvauslausekkeen merkitys voisi olla pelkästään informatiivinen, milloin korvauskysymystä ei siirretä tai selvitetä eri yhteydessä. Tällä tarkoitetaan sitä, että vahingonkärsijä voi myöhemmin saada toimenpiteen tarkoittamasta vahingosta korvausta vain 11: 8.1:n edellytysten vallitessa eli omasta hakemuksesta ja vain vahingosta, jota lupaa myönnettäessä ei ollut edellytetty. Vastaavasti on laita, kun luvansaaja velvoitetaan tekemään hakemus vahinkoselvitystä varten. Silloin kun lausekkeessa ei pelkästään toisteta lain edellytyksiä, on ilmeistä, että korvauslausekkeet voivat sanotusta pääsäännöstä johtuen olla joko informatiivisia tai lisäksi oikeutta perustavia. Ei ole aina selvää, kumpi muoto on kyseessä, sillä informatiivisestakin lausekkeesta voidaan sanamuotoon katsomatta poiketa, kun korvauskysymyksen järjestäminen ei tapahdu lupamenettelyn yhteydessä.

Korvauslausekkeen tulkinnallinen sisältö riippuu siten ensinnäkin siitä, onko korvauskysymys ratkaistu ja toiseksi siitä, onko kyseessä 11: 8.1:ssä tarkoitettu tilanne (edellyttämätön vahinko).

8.2. Korvauslausekkeen merkitys, kun korvauskysymystä ei ole tutkittu

Korvauskysymys jää ratkaisematta sellaisissa tapauksissa, joissa VO rajoitetusti ja yleensä väliaikaisesti sallii pilaavan toiminnan jatkumisen, kunnes lupakysymys lopullisesti ratkaistaan. Ajalliselta kannalta korvauskysymys tulee lupamenettelyssä tutkia siltä osin, kuin luvan tarkoittamaan toimenpiteeseen 11: 8:sta johtuvia rajoituksia saadaan ryhtyä. Korvauslausekkein on mahdollista tällöin määrätä, miten korvaus takautuvista vahingoista on saatavissa. On selvää, ettei korvauslauseke voi koskea ilman oikeutusta aiheutettuja vahinkoja. Väliaikaisiin eli varsinaisen lupakäsittelyn ajaksi annettuihin oikeutuksiin liittyvä korvauslauseke on luonteeltaan yleinen, mikä merkitsee, että korvauskysymys on takautuvasti tutkittava varsinaisen lupamenettelyn yhteydessä (vrt. 11: 1.3). Mitä 10: 25:n nojalla annettuihin määräyksiin tulee, niiden yhteydessä käytetään myös korvauslausekkeita. Milloin määräysten sisältönä on pilaajan velvollisuus esittää myöhemmin tehtävän lupahakemuksen yhteydessä selvitys aikaisemmista vahingoista ja tehdä niiden korvaamiseksi ehdotus, voitaneen luvan käsittelyn yhteydessä tutkia

korvauskysymys määräysten antamisen jälkeiseltä ajalta. Tällaisen korvauslausekkeen puuttuessa ei 10:25:n nojalla annettujen määräysten oikeudellisesta luonteesta johtuen voida lupa-asian käsittelyn yhteydessä tutkia korvauskysymystä viran puolesta lupahakemusta edeltävältä ajalta: korvausta on siis vaadittava määräysten voimassaoloajalta kanteella (vrt. myös mitä jäljempänä esitetään takautuvista korvauksista).

Arvosteltaessa, missä laajuudessa korvauskysymys tulee lupahakemusasian yhteydessä selvittää, on merkitystä lupaviranomaisen aikaisemmilla kannanotoilla.

VYO 21. 5. 1974 n:o 16: Vuorikemia Oy oli vuonna 1965 saanut LSVO:lta 16. 8. 1973 (ps n:o 78) luvan toistaiseksi johtaa jätevesiä mereen Porin kaupungissa. Tuotannoksi ilmoitettiin 27.000 tn/v. Muistutuksia ei tehty. Lupaehdot eivät sisältäneet raja-arvoja, vaan käytettävissä olivat vain päätöksen kirjoitelmassa mainitut hakijan jätevesien pitoisuuksista antamat tiedot. Lupaehto 3 kuului: »Hakija on velvollinen korvaamaan toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvan vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen.» Päätöksen lopussa oli lisäksi informatiivinen viittaus 10:25:n ja 11:8:n säännöksiin.

Yhtiö, sittemmin Kemira Oy, teki vuonna 1972 uuden varsinaisen luvan saamista tarkoittavan hakemuksen, koska tehdaslaitosten toimintaa laajennettaisiin, ja vuonna 1973 väliaikaisen luvan saamista tarkoittavan hakemuksen. Edellisen hakemuksen ollessa kt:ssa käsiteltävänä VO myönsi jälkimmäisen luvan (otsikkoasia) mm. ehdoin: »Hakija on vastuussa asianomaisille oikeudenomistajille yrityksen toimeenpanosta ja jätevesien johtamisesta aiheutuvasta vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä». MA ym. valittivat lupapäätöksestä vaatien korvausta vahingoista, haitoista ja muista edunmenetyksistä. VYO: »... koska nyt kysymyksessä olevasta väliaikaisesta luvasta johtaa jätevedet mereen myös tuotannon laajentumisen osalta... ei voida nyt katsoa aiheutuvan A:lle ja hänen myötäpuolilleen suurempaa ennalta arvioitavissa olevaa rahalla korvattavaa vahinkoa kuin vesioikeuden syyskuun 11 päivänä 1965 antaman lupapäätöksen nojalla tapahtuvasta jätevesien mereen johtamisesta on aiheutunut, vesiylioikeus, ottaen huomioon vesilain 11 luvun 8 §:n, katsoo, ettei ole syytä muuttaa vesioikeuden päätöstä».

VYO:n ratkaisu on mielenkiintoinen ensinnäkin siksi, että sillä selvitettiin korvauskysymys, joka vasta oli kt:ssa, toiseksi siksi, että se katsoi voitavan väliaikaisen luvan yhteydessä määrätä korvauksia (mikä tässä tapauksessa merkitsi samaa kuin hylätä aineellisin perustein korvausvaatimus). Koska korvauskysymyksen selvittäminen ei käytännössä ole

mahdollista väliaikaisen luvan yhteydessä, on kyseenalaista, voidaanko sen johdosta annettavassa päätöksessä sulkea pois korvauksensaantioikeus korvauslausekkein ja rajoittaa se koskemaan yksinomaan edellyttämätöntä vahinkoa. Näinhän oikeusvoimaisesti estetään kysymyksen ratkaisu varsinaisen lupa-asian yhteydessä; ennakkokanta vaikuttaa siis tulevaa käsittelyä sitovasti. Korvauskysymyksen selvittämättä jäämisen vuoksi VO:n korvauslausekkeen kelpuutus korvauskysymyksen täydelliseen ja varsinaisen luvan kannalta tapahtuvaan järjestämiseen ei nimittäin merkitse poikkeamista siitä lain periaatteesta, että varsinaisen lupa-asian käsittelyn yhteydessä on selvitettävä korvauskysymys kokonaisuudessaan myös väliaikaisesti laillistetun edeltävän toiminnan osalta.

Mikäli katsotaan, että korvauskysymyksen selvittämiseen väliaikaisen luvan voimassaoloajalta on edellytyksiä, VO:n lupapäätökseen ei voi sisältyä yleistä korvausklausuulia, vaan ainoastaan informatiivinen lauseke. On kuitenkin selvää, että korvauskysymyksen takautuva käsittely varsinaisen lupa-asian yhteydessä ei ole mahdollista, jos väliaikainen lupa sisältää vain informatiivisen korvauslausekkeen tai muuten on olemassa oikeusvoimainen kannanotto korvauksensaantiin nähden.

Korvauslausekkeen merkityksestä silloin, kun korvauksia ei ole lupa-asian yhteydessä määrätty, **KHO** on lausunut seuraavaa (ps **21. 11. 1968 t. 5808):** »...mitä tulee valitukseen sikäli kuin siinä on vaadittu elohopeaa sisältävistä jätevesistä aiheutuvan haitan ja vahingon korvausvelvollisuutta koskevan määräyksen antamista, niin koska sanotunlaisella määräyksellä ei voida sitovasti ratkaista, onko yhtiö velvollinen suorittamaan korvausta po. tehtaalta vesistöön joutuvasta elohopeasta ehkä aiheutuvasta vahingosta, haitasta tai muusta edunmenetyksestä, vaan sillä, jolle sanottua vahinkoa, haittaa tai edunmenetystä mahdollisesti aiheutuu, on, jollei asiasta sovita, vesilain 11 luvun 8 §:n mukaan oikeus erikseen hakea korvausta, korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei tässä kohden ole esitetty syytä vesioikeuden päätöksen muuttamiseen». Päätös osoittaa, että sikäli kuin kyseessä ei ole luvanmyöntämishetkellä tiedossa oleva vahinko, korvausvelvollisuuden määräävällä yleisellä lausekkeella ei ole oikeudellista merkitystä sikäli, että sen puuttuessa voitaisiin jättää myöhemmin tehty korvausvaatimus huomiotta.

8.3. Korvauslauseke varsinaisen lupapäätöksen kannalta

Kuvatunlaisissa tapauksissa korvauslausekkeella ei siten ole korvausvelvollisuutta rajoittavaa vaikutusta. Kun varsinaiseen lupapäätökseen,

jonka yhteydessä korvauskysymys tulee ratkaista, liittyy informatiivisesta poikkeava lauseke, voidaan todeta seuraavaa. Mahdollisuus myöhempien korvausvaatimusten esittämiseen riippuu siitä, onko kyseessä vahinko, jota ei ole edellytetty (11: 8.1) vai ei. »Edellyttäminen» tarkoittaa varsinaisesti toimenpiteen säännönmukaisten vaikutusten arvioimista, mutta myös sen vahvistamista, ettei vahinkoja lupaa annettaessa voida riittävässä määrin selvittää. Tältä kannalta on siis mahdollista katsoa korvauslausekkeen koskevan myös arvattavissa, mutta ei arvioitavissa olevaa vahinkoa, jolloin myöhempää korvauksensaantimahdollisuutta ei siis ole suljettava pois. Kuitenkaan tuollaisten vahinkojen ollessa kyseessä vahingonkärsijää ei voitane vaatia osoittamaan, että kyseistä vahinkoa ei lupaa myönnettäessä edellytetty, mikä ilmeisesti muulloin on asianlaita sovellettaessa tältä osin 11: 8.1:n säännöksiä. Näin ollen sillä, antaako VO vain informatiivisen vai myös oikeutta perustavan eli yleisen korvauslausekkeen, on merkitystä, koska edellinen rajoittaa vahingonkärsijän oikeutta esittää vaatimuksia, kun taas jälkimmäinen sallii korvauskysymyksen kokonaisvaltaisen selvittämisen.

Edellä esitettyyn liittyen lienee katsottava, että korvauslauseketta, josta ei ilmene, että tulevaisuudessa tutkittaisiin vain edellyttämättömiä vahinkoja koskevat vaatimukset, on tulkittava seuraavasti. Milloin vain yleisesti todetaan luvansaajan korvausvelvollisuus, kaikkia vahinkoja koskevat vaatimukset (luvanmyöntämisen ajankohdan jälkeisistä vahingoista) ovat sallittuja myös uuden lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä eikä vahingonkärsijän tarvitse osoittaa, että vahinkoa ei ollut edellytetty. Yleisen korvauslausekkeen käyttö on yleensä osoituksena siitä, että vahingon määrää tai laatua ei lupaa myönnettäessä voitu selvittää. Tällainen lauseke on myöhemmin luvan yhteydessä tulkittu niin, että se poistaisi mahdollisuuden vaatia tuon myöhemmän lupa-asian yhteydessä korvausta sanotun lausekkeen antamista edeltäneeltä ajalta: **LSVO 19. 10. 1970 n:o 82** (lv. KKO 10. 9. 1974 t. 1414). Kyseisenä ajanjaksona oli myös voimassa lupa.

Kun sitten lausekkeessa mainitaan, että luvansaaja on velvollinen korvaamaan toiminnasta aiheutuvan vahingon, sanonta ei ole yhtäpitävä mainittujen lainkohtien kanssa, jotka tarkoittavat vain edellyttämätöntä vahinkoa. Päinvastoin tuollaisista lausekkeista voi saada käsityksen, että vahinkokysymystä joko ei ole lopullisesti tutkittu tai että on katsottu, ettei korvattavaa vahinkoa aiheudu. Kuitenkin juuri tämä seikka on, kuten jäljempänä esitetään, korvausten takautuvuuden kannalta tärkeä.

Jos nimittäin myöhemmin lupahakemuksen yhteydessä tulee ratkaistavaksi tai eri vaatimuksesta tutkittavaksi, onko aikaisemman päätöksen voimassaoloaikana aiheutuneista vahingoista enää suoritettava korvauksia, uusi tutkiminen (käytännössä korvausten määrääminen) on oikeana pidettävän tulkinnan mukaan mahdollista vain, jos kyseessä ei ole pelkästään informatiivinen lauseke.

Jos jo aloitetun toiminnan osalta annettaisiin sanotunlainen ylimalkainen korvauslauseke, sen tulkinnassa saattaisi ilmetä vaikeuksia. Pitemmän aikaa kestäneen vesistövaikutuksen laajuus on yleensä lupa-asian yhteydessä pääosiltaan arvioitavissa, jolloin siis korvauskysymyskin olisi lopullisesti ratkaistava. Mikäli kuitenkin päätöksestä puuttuu mainintaa siitä, että joko korvattavaa vahinkoa ei katsota aiheutuneen tai että korvauskysymys lykätään ilman, että samanaikaisesti olisi määrätty kyseisestä vahingosta korvauksia, ei tunnu mahdolliselta asettaa laajempaa korvausvelvollisuutta myöhemmässä vaiheessa kuin mitä 11: 8.1 (informatiivinen korvauslauseke) edellyttää. Tällaisissa tapauksissa tulisi ilmeisesti kaikenlaiset korvauslausekkeet tulkita pelkästään informatiivisiksi, jolloin vahingonkärsijä myöhemmin voisi vaatia korvausta aikaisemman luvan voimassaoloajalta vain edellyttämättömistä vahingoista: hän olisi myös näyttövelvollinen. Korvauslausekkeiden merkitys ei ole selvä myöskään tarkasteltaessa korvauksia ajalta ennen ensimmäisen varsinaisen luvan antamista. Informatiivisen korvauslausekkeen on katsottava yleensä merkitsevän, ettei korvattavia vahinkoja hakemuksen tarkoittaman toiminnan osalta ole havaittu, mutta ellei päätöksen perusteluista nimenomaan toisin ilmene, lauseke ei vaikuta päätöksen antamispäivästä taaksepäin.

LSVO 21. 12. 1970 n:o 115: Kyseessä oli jo aikaisemmin toimintansa aloittanut perunajauhotehdas, joka oli tehnyt hakemuksensa VO:lle v. 1963. Hakemus käsiteltiin kt:ssa. Muistutuksissa vaadittiin korvauksia aikaisemmin aiheutuneista vahingoista. Muistutusten johdosta toimitusmiehet toistivat jo lausunnossaan esittämänsä, ettei siinä yhteydessä voitu käsitellä aikaisempia vahinkoja, haittoja tai muita edunmenetyksiä. Lisäksi todettiin aikaisempien vahinkojen arvioinnin olevan vaikeaa. Tarkoitus oli velvoittaa hakija laatimaan selvitys ja kalastuksenhoitosuunnitelma hankkeen vaikutusalueella. VO hylkäsi asiassa esitetyt »muut» (so. muut kuin ne, jotka otettiin huomioon) muistutukset — oli vaadittu mm. korvauksia — mainitsematta mitään vahinkojen korvattavuudesta. Selvityksen suorittamista tarkoittavan velvoitteen ajanjaksoa ei

liioin mainittu, joten se voi alkaa vasta lupaehdon lainvoimaiseksi tulosta ja koskea myös vain sen jälkeistä aikaa.

Päätöksessä oli lisäksi yleinen korvauslauseke eli velvoite korvata toimenpiteestä aiheutuva vahinko, haitta ja muu edunmenetys. Toimitusmiestenkin lausunnon kannanotoista johtuu, että korvauskysymys jäi täysin avoimeksi alkaneen toiminnan osalta. Vaikka VO piti myöhempiä vahinkoja ehkä korvausvelvollisuuden ulkopuolelle jäävinä, minkä päätelmän kuitenkin yleinen korvauslauseke saattaa epävarmaksi, VO:n menettely ei kuitenkaan liene estänyt vahingonkärsijöitä esittämästä takautuvia, vahinkoja koskevia vaatimuksia. Hakija taas on korvauslausekkeen vuoksi velvollinen selvityttämään vahingot. Siitä, miten tämän piti tapahtua, ei kuitenkaan VO:n päätöksessä ollut mainintaa.

Uitosta johtuva pilaantumisvahinko korvataan uittovahinkona (5:79). Milloin kuitenkin annetaan oikeus pudotuspaikan käyttöön tai puutavaran kuorimattomana uittamiseen niin, että on sovellettava 10:24:n säännöksiä, tulee arvioitavissa oleva vahinko määrätä korvattavaksi kuten pilaamisluvassa. Koska korvausvelvollisuus määräytyy 10:24.3:n mukaisesti, ei tältä osin voitane soveltaa 11:2.2:n säännöstä.

Toisin on laita, jos pilaantumista aiheuttava uittotoimenpide perustuu uittosääntöön, vaikka pilaamiskielto silloinkin on otettavissa huomioon. VO:n antamaa lupaa ylivuotisen kuorimattoman puutavaran uittamiseen (5:96) on pidetty pilaamisluvan luonteisena: **PSVO 9.9.1975 n:o 55, PSVO 15.3.1976 n:o 19** ym. Nähtävästi perusteltavissa oleva menettelytapa edellyttää siis korvausten määräämistä ennakoitavissa olevista vahingoista. Ks. myös edellä s. 170 s.

9. Korvausvelvollisuuden ajallinen rajaaminen lupapäätöksessä

Myönnettäessä vesien pilaamiseen oikeuttava lupa on, milloin korvaus ei ole kertakaikkinen, asetettava korvauksen suorittamisvelvollisuudelle alkamisajankohta. VL 10:24.3:n mukaan toimenpiteestä johtuva vahinko, haitta ja muu edunmenetys on korvattava. Säännöstä ei voitane sen liittyessä luvanmyöntämistä tarkoittaviin määräyksiin tulkita niin, että olisi nimenomaisesti kiellettyä määrätä korvaus muultakin kuin kulloisenkin lupapäätöksen voimassaoloajalta: näin tapahtuu korvauskysymyksen siirtämisen yhteydessä.

Takautuvalla korvauksella on tapana tarkoittaa sellaista vesistöllisestä vahingosta, haitasta ja muusta edunmenetyksestä suoritettavaa korvausta, joka määrätään suoritettavaksi muulta kuin rakentamiseen tai vesien pilaamiseen oikeuttavan lupapäätöksen voimassaoloajalta. Kyseessä on siis aina korvaus sellaisesta edunmenetyksestä, joka on syntynyt ennen kulloinkin annettavan lupapäätöksen voimaantuloa eli jälkikorvauksesta tavanomaisessa, ei sitä vastoin 11: 8:ssa tarkoitetussa merkityksessä. Takautuvan korvauksen problematiikka juontaa alkunsa käytännön vaikeuksista ja on lainsäädäntöteitse poistettavissa. VL:n järjestelmässä näyttää nimittäin sekä materiaalisessa että prosessuaalisessa suhteessa erotetun toisistaan toisaalta luvallisesti ja toisaalta luvattomasti aiheutettu vahinko. Esimerkiksi Ruotsissa ei vastaavaa ongelmaa ole, koska ympäristölainsäädännön korvauksia koskevat prosessuaaliset normit ovat yhdenmukaiset ja materiaalisten normien osalta on säädetty, mitä eroavuuksia korvausperusteesta johtuu.

Takautuva korvaus voi tulla suoritettavaksi, kun vahingollinen seuraus, johon lupaa haetaan tai lupa annetaan, on alkanut ennen luvan myöntämistä. Tätä ajankohtaa on pidettävä 10: 24.3:ssa tarkoitetun korvausvelvollisuuden säännönmukaisena alkamisajankohtana. Korvausajanjaksona ei 11 luvun säännösten mukaan voida pitää ennen VL:n voimaantuloa myönnetyn luvan kestoaikaa. Pilaamislupahakemuksen käsittelyn yhteydessä ei toisin sanoen ole ratkaistava korvauskysymystä VL:n voimaantuloa edeltävältä ajalta. Näin on katsottava olevan asian laita nimenomaan siksi, että korvauskysymys voitiin VOL:n aikana selvittää lupamenettelystä erillään vahingonkärsijän tuomioistuimessa tehtävän vaatimuksen perusteella. Nykyisin se on viran puolesta selvitettävä lupamenettelyssä. Kun VOL:n aikana luvantarpeesta huolimatta vain harvoja helpotuksia oli haettu, VL:n korvaussäännösten soveltaminen yksinomaan luvanhaltijoihin nähden olisi myös asettanut ns. vanhat laitokset erikoiseen asemaan, koska ilman lupaa toimivien yritysten osalta korvauskysymystä ei VL:nkaan mukaan voida viran puolesta tutkia. VL:ssa ei liioin ole menettelytapaa osoittavia säännöksiä. Merkityksellinen on myös VL 14: 7.3:n säännös, jonka mukaan VOL:n aikaisesta vahingosta on haettava korvausta kanteella eli vaatimus käsitellään VO:ssa riita-asiana.

Eräissä tapauksissa toimenpide tehdään tai toiminta alkaa vasta luvan myöntämisen jälkeen, jolloin korvausvelvollisuuden alkaminen voidaan nimenomaisesti kytkeä siihen. Kaikenlainen vahinko, joka syntyy ennen

lupakysymyksen lopullista ratkaisua, siis hakemuksen tekemisenkin jälkeen on korvattava takautuvana, jos se yleensä korvataan.

Siitä, että erotetaan toisistaan lupaan liittyvä korvausvelvollisuus ja takautuva korvausvelvollisuus, ei johdu, että ne aina olisivat perusteeltaan erilaisia. Takautuva korvausvelvollisuus ja deliktiperusteinen tai vaarantamisvastuuseen pohjautuva korvausvelvollisuus ovat vertailukelpoisia esimerkiksi vanhentumissäännöstöön nähden. Kysymys on ensisijaisesti menettelyllinen, jolloin kuitenkin valinnasta riippuu myös sovellettava materiaalinen korvausperuste. Edellä esitetystä ilmenee, että VL 11 luvun mukaan korvattava vahinko edellyttää erityisiä kvalifikaatioita eli 11: 3:sta johtuvia tunnusmerkkejä. VL:ssa ei ole nimenomaisia takautuvaa korvausta koskevia säännöksiä. Laissa on sen sijaan määräyksiä siitä, missä järjestyksessä tietyissä tapauksissa voidaan myöntää korvausta; näitä ovat etenkin 10: 24.3; 11: 8.1 ja 14: 7.3.

Kun kyseessä on tilanne, jossa VO on aikaisemmassa päätöksessä lausunut jotain myöhemmän vahingon korvattavuudesta, korvauslausekkeen tulkinnasta riippuu, miten vahingot voidaan tutkia myöhemmässä lupamenettelyssä. Jos edeltävä päätös on ollut VO:n antama pilaamislupa, on nähtävästi lähdettävä siitä, että korvauskysymys on ratkaistu ja ettei takautuvia vahinkoja synny muulloin kuin meneteltäessä vastoin lupaehtoja. Edellyttämätön vahinkohan on erikoisasemassa sikäli, että sen korvausperusteena on edeltävä lupa jo lain nojalla. Sitä koskeva korvaushakemus voidaan myös kumuloida käsiteltäväksi uuden lupamenettelyn yhteydessä.[96] Prosessuaaliselta kannalta takautuvasta vahingosta on kysymys etenkin seuraavissa tapauksissa:

1. Pilaavaan toimintaan ei ole mitään oikeuttavaa perustetta.
2. Vahinko aiheutetaan yksittäisellä oikeudenvastaisella teolla ja samalla ylitetään mahdollisesta perusteesta johtuva oikeus.
3. Vahinko aiheutetaan ennenkuin VO on antanut hakemuksen johdosta 10: 24:ssä tarkoitetun pilaamisluvan.

Edellä on osoitettu, ettei 10: 25:n nojalla annettu määräys laillista pilaamista. Korvauskysymyksen suhteen tilanne ei liioin ole laillinen, jos korvattavaa vahinkoa voidaan arvioida aiheutuvan. Korvauslausekkeesta riippuu kuitenkin osiltaan se, miten vahinkoselvitys on myöhemmin takautuvasti tehtävissä. Mikäli ns. väliaikainen lupa tai 10: 25:n mukainen määräys annetaan varsinaisen hakemuksen ollessa käsiteltävä-

[96] Samoin *Ahlbom* JFT 1974 s. 76 ss.

nä, korvauslauseke merkitsee pääsääntöisesti, että lupamenettelyssä on tutkittava myös ne vahingot, jotka ovat aiheutuneet muun päätöksen voimaantulon jälkeen. Koska väliaikaisen luvan antamisen yhteydessä korvauskysymyskin periaatteessa on tutkittava — se tapahtuu yleisellä korvauslausekkeella — tutkiminen siis tosiasiassa vain lykkäytyy varsinaisen lupamenettelyn yhteyteen. Korvauslausekkeen puuttuminen ei poista velvollisuutta tutkia sanotut vahingot viran puolesta (16: 21.1), mutta se voi olla merkkinä siitä, ettei korvattavaa vahinkoa katsottu olleen väliaikaisen luvan myöntämisen yhteydessä. Näin ollen on siis kussakin tapauksessa selvitettävä, miten korvauskysymys ehkä jo on käsitelty, koska ratkaisu siltä osin saa lainvoiman.

Lähtökohta on toisenlainen 10: 25:n nojalla annettujen määräysten osalta. Haettaessa sivullisrelaatiossa rajoittavia määräyksiä VO:ssa ei käynnisty sellaista menettelyä, jossa korvauskysymys olisi tutkittavissa. Jos VO:n päätökseen sisältyy vahinkoja koskeva vastuulauseke, siitä ei ilman muuta johtune velvollisuutta selvittää varsinaisessa lupamenettelyssä niitä vahinkoja, jotka ovat syntyneet rajoittavien määräysten voimaantulon jälkeen. Vastuulausekkeella ei siten ole merkitystä, koska korvausta voidaan vaatia pilaajan tuottamusvastuun perusteella. Asian laita lienee toinen silloin, kun rajoittavat määräykset annetaan olemaan voimassa lupamenettelyn ajaksi. Voidaan lähteä siitä, että lupahakemuksen tekeminen oikeuttaisi viranomaisen ottamaan huomioon sellaisia tapahtuvan toiminnan vaikutuksia, jotka säännönmukaisesti liittyvät vain lainvoimaiseen lupapäätökseen. Rajoittavien määräysten osalta vahinkoselvityksen ja korvausesityksen tekemistä voitaisiin vaatia niiden antamisesta tai lupahakemuksen tekemisestä lukien riippuen siitä, kumpi on myöhempi toimenpide. Muun ajanjakson osalta korvauskysymys ratkaistaan kuten laittomassa tilanteessa. Tällöin ei pääsääntöisesti voida lähteä siitä, että korvauskysymys olisi viran puolesta tutkittavissa (myöhemmän) lupamenettelyn yhteydessä. Merkitystä ei silloin ole sillä seikalla, onko lupapäätös **ollut voimassa** luvattoman pilaamisen tapahtuessa vai ei.

Kuvattu ryhmitys vastaa käytännön tilanteita nimenomaan asianosaisten kannalta. Sen sijaan menettelylliseltä kannalta korvausvelvollisuuden määräämismahdollisuus lupapäätöksen yhteydessä riippuu itse lupamenettelyä koskevien säännösten tulkinnasta. Tällöin ovat erotettavissa ensinnäkin tilanteet, jolloin VO lupahakemuksen johdosta ratkaisee toisaalta, onko korvausta määrättävä ja toisaalta myönteisessä

tapauksessa, mistä ajankohdasta lukien korvausvelvollisuus alkaa. Toisen ryhmän muodostavat ne tilanteet, jolloin VO jostain syystä joutuu ratkaisemaan osittain korvauskysymyksen aikaisempien lupapäätösten pohjalta tai jolloin ratkaisu siirretään toisen menettelyn yhteyteen tai lykätään. Edellisissä tilanteissa ratkaisut ovat käytännössä vaihtoehtoisesti seuraavanlaisia:

1. VO ei ota kantaa muihin kuin lupahakemuksesta johtuviin korvausvaatimuksiin ja käsittelee ne samoin kuin muutkin niihin verrattavat suoritusvelvoitteet viran puolesta.
2. VO määrää korvauksen myös hakemusta tai lupapäätöksen antamista edeltäneeltä ajalta hakemusasian yhteydessä. Tällöin korvausajanjakson laskeminen kytkeytyy toiminnan alkamiseen, korvattavan vahingon muuhun syntymisajankohtaan tai hakemuksen tekemisestä, vaatimuksen esittämisestä taikka luvan antamisesta riippuvaan ajankohtaan.

Myös viitatun toisen ryhmän tilanteissa on kyse, ellei aikaisemman luvan korvauslausekkeesta muuta johdu, sen ratkaisemisesta, missä järjestyksessä takautuvia vahinkoja koskeva korvausasia on käsiteltävä. Niinpä se on voitu siirtää käsiteltäväksi lupa-asian johdosta myöhemmin vireille tulevan korvausselvityksen yhteyteen (ks. jäljempänä olevia ratkaisuja).

Takautuvia korvauksia onkin vesituomioistuimissa käsitelty samankaltaisissa tapauksissa eri tavoin. On samalla todettava, ettei käytäntö ennen KKO:n Ylöjärven jätevesiasiassa tekemää ratkaisua (ks. seur. s.) ole antanut mahdollisuutta selvittää, mitä menettelytapaa tulisi puoltaa. Lisäksi VO on tapauksittain takautuvien korvausten osalta poikennut toimitusmiesten esityksistä.

Ratkaisussa on kysymys kahden vastakkaisen näkemyksen yhteensovittamisesta. Toisen mukaan vahingon selvitys ja korvausvelvollisuuden määrääminen on sidottava lupahakemuksesta tai sen käsittelystä riippuvaan ajankohtaan. Toisen mukaan taas kaikki lupahakemuksen tarkoittamasta toiminnasta aiheutuneet ja aiheutuvat vahingot on pyrittävä selvittämään samanaikaisesti ja määrättävä tarvittaessa korvausten laajuus myös takautuvasti.

Takautuvuuden ongelma esiintyy paitsi hakemus- myös rikosasioissa. Kysymys ei ole yksinomaan siitä, myönnetäänkö niiden yhteydessä takautuvasti korvausta, vaan myös siitä, minkä säännöstön mukaan korvausta

annetaan.[97] Säännönmukaista korvausta riita- tai rikosasiassa vaadittaessa toiminnan (teon) luonne on määrännyt, myönnetäänkö korvausta siviilioikeudellisen aiheuttamisvastuun vai rikosoikeudellisen vastuun mukaan. Lupaan perustuvan tai muuten sallitun toiminnan ollessa kyseessä korvaus taas määräytyy pääsääntöisesti vesioikeudellisten eli VL 11 luvun periaatteiden mukaan. Takautuvuuskysymys ei esiinny yksinomaan jäteveden johtamisen ollessa kyseessä, vaan myös rakennettaessa vesistöön, etenkin jos kyseessä ovat säännöstelyhankkeet.

Seuraavissa asioissa korvausta on määrätty vain hakemuksen johdosta annetun lupapäätöksen päivämäärästä lukien.

PSVO 3. 1. 1968 n:o 7/VYO 9. 3. 1971: Oulun kp, Oulu Oy ja Toppila Oy olivat vuosina 1962 ja 1963 hakeneet lupaa johtaa jätevedet vesistöön Oulun kaupungissa. Asiat määrättiin yhteiseen kt:een. Hakijat velvoitettiin suorittamaan korvausta vuosittain päätöksen antamisesta lukien niin kauan, kuin lupa olisi voimassa jäteveden johtamisesta kalastolle ja kalastukselle aiheutuvasta vahingosta ja haitasta jakokunnille. Asiakirjoista ilmenee, että takautuvia korvauksia oli eräissä tapauksissa vaadittu. VO lausui nimenomaan, että korvausvaatimukset, sikäli kuin ne koskivat jäteveden johtamisesta jo ennen luvan antamista aiheutetun vahingon ja haitan korvaamista, jätettiin hakemusasian yhteydessä tehtyinä tutkittavaksi ottamatta. VYO: tältä osin ei muutosta.

LSVO 5. 3. 1970 n:o 6/VYO 22. 8. 1972/KKO 1975 II 58: Asia koskee Ylöjärven kunnan määräaikaista lupaa saada johtaa asumajätevesiä Ylöjärven kunnan Myllypuroon. Ennen luvan antamista aiheutuneet vahingot eivät perustuneet luvalliseen jäteveden johtamiseen. VO tutki tehdyt korvausvaatimukset hylätten ne »tässä yhteydessä tehtyinä». VO katsoi siis, että takautuvia korvauksia ei voitu myöntää. Se ei myöskään luvan voimassaoloajalta määrännyt korvauksia, vaan antoi seuraavan korvauslausekkeen: »Hakija on velvollinen korvaamaan asianomaisille oikeudenomistajille mahdollisesti aiheutuvan vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen». VYO, joka vahvisti VO:n päätöksen lopputuloksen, lausui: »... koska ... vaatimukset jäteveden johtamisen aiheuttaman vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen korvaamisesta tarkoittavat ennen luvan saantia syntyneitä vahinkoja eikä VO:n niin ollen olisi tullut ottaa näitä vaatimuksia tutkittavakseen, VYO

[97] Tämän kirjoittaja on esittänyt eräitä rikosasioita, joihin liittyy takautuvuuden ongelma, VH:n Katselmuspäivät -kurssimonisteessa s. 7 ss. Mikäli korvausvelvollisuutta ei ole ollut aikaisemman lain mukaan, mutta sen voimassaollessa on aiheutunut nyt korvattavaa vahinkoa, VL:n voimaantulopäivä näyttää olevan sopiva vesioikeudellisen korvausvelvollisuuden alkamisajankohta.

poistaa VO:n tältä osin antaman lausunnon ja jättää muutoksenhaun tältä osalta tutkittavakseen ottamatta.» Siltä osin kuin valitukset tutkittiin, KKO ei muuttanut VYO:n päätöstä.

PSVO 21. 1. 1972 n:o 1/VYO 8. 11. 1974 (ei lv.): Kemin kp, Veitsiluoto Oy ja Kemi Oy olivat vuosien 1961—1964 aikana hakeneet lupaa jätevesien johtamiseen vesistöön. VO määräsi hakemukset yhteiskäsittelyyn. Lupaan sisältyneet ennakkokorvaukset käsittivät ajanjakson vuodesta 1962 lukien. Jätevesien johtaminen oli alkanut sitäkin aikaisemmin. VYO poisti korvaukset lupapäätöksen antamista edeltäneeltä ajalta.

KKO:n vahvistama lopputulos osoittaa, miten takautuvia korvauksia koskeviin vaatimuksiin on suhtauduttava lupamenettelyssä.[98] Ratkaisua tarkastellaan kuitenkin vielä jäljempänä (s. 502 ss.).

Seuraavassa ratkaisussa on uuden luvan käsittelyn yhteydessä tutkittu aikaisemman luvan aikana aiheutuneet vahingot. Kysymys ei kuitenkaan ole takautuvista vahingoista, vaan korvauslausekkeen tulkinnasta, jonka mukaan korvauskysymys oli aikaisemman lupakäsittelyn yhteydessä siirretty (11: 8.1):

LSVO 19. 10. 1970 n:o 82/VYO 27. 10. 1972/KKO 10. 9. 1974 t. 1414. Neste Oy oli Turun ja Porin LH:lle v. 1956 tekemänsä hakemuksen johdosta 6. 4. 1963 saanut VO:lta luvan jäteveden johtamiseen v. 1963 loppuun öljynjalostamolta mereen Naantalissa. Päätökseen liittyi korvausehto, jonka mukaan luvansaaja oli velvollinen korvaamaan jäteveden johtamisesta mahdollisesti aiheutuvan vahingon, haitan ja muun edunmenetyksen. Vastaavia määräaikaisia lupia oli annettu myöhemminkin samoin korvausehdoin. — Korvausehtoa ei ole pidettävä vain informatiivisena, vaan myös materiaalisena korvauskysymyksen järjestämisenä, so. siirtämisenä. Otsikkoasiassa jätettiin korvausvaatimukset tutkimatta siltä osin, kuin ne koskivat aikaa ennen mainittua ensimmäistä VO:n päätöstä. Muilta osin määrättiin kertakaikkisia korvauksia mainitun päätöksen jälkeiseltä ajalta vuoden 1969 loppuun sekä jatkuvia korvauksia vuoden 1970 alusta. VYO: ei muutosta, KKO: ei muutoksenhakulupaa.

---

[98] Vertailun vuoksi mainittakoon seuraava rakentamislupa, johon liittyy takautuvia korvauksia koskeva kannanotto: **PSVO 9. 9. 1968 n:o 49/VYO 5. 11. 1969/KKO 19. 3. 1971 t 723,** joka koski Pohjan Sähkö Oy:n säännöstely- ja rakentamishanketta. VO ei ottanut tutkittavaksi ennen luvan antamista syntyneiden vahinkojen korvaamista koskeneita vaatimuksia, koska niiden ei katsottu kuuluneen hakemusasian yhteyteen. VYO ja KKO: ko. suhteessa ei muutosta.

Mainittu tapaus ei siis kuitenkaan ole esimerkkinä siitä, että korvauksia määrättäisiin takautuvasti. Korvauskysymyksen siirtämisen vastoin 10: 24.3:ssa ilmaistua periaatetta on katsottava olevan mahdollista muun muassa silloin, kun vahinkojen laatua tai määrää ei lupaa myönnettäessä voida arvioida, vaikka vahingon syntymistä sinänsä pidettäisiin todennäköisenäkin. Tällöin korvauslauseke ei merkitse sitä, ettei VO katsoisi korvattavaa vahinkoa aiheutuvan, vaan esimerkiksi sitä, että määräaikaisen luvan ollessa kyseessä yksittäistapauksissa on tarkoituksenmukaista varata myöhemmän luvan käsittelyn yhteydessä mahdollisuus selvityttää vahingot ja määrätä jo aiheutuneet vahingot tutkittavaksi.

Esimerkkejä muista ratkaisuista:

ISVO 10. 6. 1971 n:o 44/VYO 13. 3. 1975 (ei lv.): Outokumpu Oy:lle myönnettiin oikeus johtaa kaivoksesta ja rikastamosta tulevat jätevedet Ruutunjokeen ja sitä kautta Sysmäjärveen. Hakemusasian yhteyteen oli siirretty käsiteltäväksi myös rikosasiassa tehdyt korvausvaatimukset. Kun korvauskysymys otsikkoasiassa pääosiltaan 16: 24.2:n nojalla erotettiin uudessa kt:ssa ratkaistavaksi, voitiin määrätä vain ennakkokorvauksia, jotka koskivat aikaa vuoden 1971 alusta. VYO: ei muutosta ko. suhteessa.

LSVO 4. 8. 1972 n:o 61—63/VYO 19. 12. 1974: (ei lv.): Joutseno-Pulp, Lohjan kp ja Lohjan k olivat saaneet luvan johtaa jätevedet Lohjanjärveen. Määrätyt ennakkokorvaukset tuli suorittaa vuosittain, vuodelta 1972 välittömästi päätöksen saatua lainvoiman. Toimitusmiesten lausunnossa oli esitetty korvauksia vuodesta 1962 lukien, pilaava toiminta oli osiltaan alkanut vielä aikaisemmin. Päätöksen yleisperusteluista ilmenee, että VO tarkoitti erityistä syytä mainitsematta muuttaa toimitusmiesten esittämät ennakkokorvaukset suoritettavaksi päätöksen antamisesta lukien. VH valitti ja vaati korvausten suorittamista esityksen mukaisesti. VYO katsoi, että VH:lle ei yleisen edun valvojana kuulu esittää asianosaisille maksettavia korvauksia koskevia vaatimuksia. Valitus jätettiin tutkimatta.

Mainittu tapaus ei sisällä VYO:n kannanottoa siihen, olisiko ennakkokorvaukset voitu määrätä takautuvasti, ellei sitten katsota, että sen olisi pitänyt ratkaista asia virallisperiaatteen nojalla. Viimeksi mainittua kantaa ei voitane kuitenkaan puoltaa (ks. s. 406).

Lupapäätöksen antamispäivän katsominen korvausvelvollisuuden alkamisajankohdaksi lupamenettelyn osalta johtuu laista, koska periaat-

teessa saadaan toimintaan ryhtyä vasta lupapäätöksen saatua lainvoiman.

Laista ei ole johdettavissa sääntöä, jonka mukaan korvauksia aikaisemmista vahingoista ei lainkaan voida käsitellä liikaajan tai rakentajan tekemän lupahakemuksen yhteydessä.[99] Päinvastoin säännökset koskevat nimenomaisesti sellaisia itsenäisiä tilanteita, jolloin korvauskysymys ei erikseen tule arvosteltavaksi. Käytännössä (kt:ssa) on puollettu vahinkoselvityksen laatimista myös luvattomalta ajanjaksolta eli ajalta ennen varsinaisen lupapäätöksen lainvoimaiseksi tuloa.

Seuraavista ratkaisuista ilmenee takautuvien vahinkojen korvaamista koskeva kannanotto.

ISVO 29. 4. 1971 n:o 27: VO määräsi korvauksia suoritettavaksi takautuvasti ajalta 1954—1970 kalastuskunnille ja tiloille. Kaksi hakijaa olivat tehneet hakemuksen vuonna 1961 ja korvaus jaettiin heidän kesken.

ISVO 8. 9. 1972 n:o 68: Liperin Vesikunta -niminen yhteisö sai luvan johtaa Liperin kirkonkylän rakennuskaava-alueen asumajätevedet ja Liperin Osuusmeiejrin jätevedet Oriveden Heposelkään. Toiminta oli aloitettu 1960-luvun alussa ja lupahakemus tehty vuonna 1964. VO määräsi korvauksia jakokunnalle vuoden 1966 alusta, kunnes suunnitelman mukainen tehokkaampi puhdistaminen aloitettaisiin. Hakija piti takautuvan korvauksen määräämistä perusteettomana.

PSVO 28. 11. 1972 n:o 100/VYO 13. 11. 1974: Rautaruukki Oy haki lupaa jäteveden johtamiseen vuonna 1969. VO:n lupapäätöksessä ei kiinnitetä huomiota siihen, mihin oikeutuksiin edeltävä toiminta perustui eikä siihen, miten korvauskysymys niissä yhteyksissä mahdollisesti oli järjestetty. Katselmuskirjan pohjalta katsottiin korvattavaa vahinkoa syntyneen vuodesta 1960 lähtien. Tämän ajankohdan valinta saattaa riippua vanhentumissäännöstöstä, mutta asiakirjojen perusteella tuntuu tässä tapauksessa ennemmin siltä, että siihen asti suoritettuja sovittuja korvauksia pidettiin riittävinä. VYO: tässä suhteessa ei muutosta.

---

99 Vrt. myös Ylöjärven kunnan jätevesiasiassa esitetty eriävä mielipide: »... katson, että huomioon ottaen vesilain 11 luvun 2 ja 8 §:n sekä 14 luvun 7 §:n 2 momentin säännökset, KLV ja hänen myötäpuolensa ovat voineet esittää ennen luvan myöntämistä tapahtuneesta jäteveden johtamisesta aiheutuneen vahingon, haitan ja edunmenetyksen korvaamista tarkoittavat vaatimuksensa luvan myöntämistä koskevassa hakemusasiassa sekä että vesioikeuden, jollei näitä vaatimuksia voitu sopivasti käsitellä hakemusasian yhteydessä, olisi pitänyt erottaa ne erilliseksi hakemusasiaksi eikä hylätä niitä lupahakemuksen yhteydessä tehtyinä.»

PSVO 18. 12. 1972 n:o 101: Kajaani Oy:n hakemus vuodelta 1961. Kalastuksen tuotto määrättiin korvattavaksi vuosilta 1959—1970. Ennen luvan myöntämistä oli voimassa LH:n antama helpotus vuodelta 1962 sekä väliaikainen VO:n lupa vuodelta 1971, joihin ei sisältynyt korvausmääräyksiä.

ISVO 21. 5. 1973 n:o 65: Oy Wilh. Schauman Ab:n vuonna 1964 tekemästä hakemuksesta annettiin määräaikainen jäteveden johtamislupa. Hakijalla oli ollut VOL:n aikainen lupa. Takautuva korvaus myönnettiin toimitusmiesten lausunnon mukaisesti vuodesta 1968 alkaen. VH oli valituksessaan esittänyt ajankohdan siirtämistä taaksepäin, sillä vahinkoa oli ilmennyt ainakin vuodesta 1964.

LSVO 6. 6. 1975 n:o 60 (ei lv.): Kemira Oy:n haettu vuonna 1965 lupaa jäteveden johtamiseen mereen VO määräsi suoritettavaksi kertakaikkista korvausta vuosina 1966—1973 aiheutuneista edunmenetyksistä. Lisäksi määrättiin, että vuosina 1974—1980 mahdollisesti aiheutuvat vahingot tutkittaisiin seuraavan lupakäsittelyn yhteydessä: lupahakemuksen tekemistä varten oli asetettu määräaika.

Puuttumatta enemmälti lainvoimaa vailla olevan päätöksen tulkintaan voidaan todeta, että tehdaslaitosten toiminta oli aloitettu suunnilleen samanaikaisesti hakemuksen tekemisen kanssa eli vuoden 1965 lopulla. Aikaisempaa lupaa ei ollut.

Takautuvia korvauksia on määrätty myös sillä perusteella, että hakija on sitä pyytänyt tai siihen suostunut:

ISVO 3. 8. 1972 n:o 61/VYO 7. 11. 1974: Outokummun kpp oli saanut luvan viemäriverkostonsa jätevesien johtamiseen Sysmäjärveen laskeviin Lahenjokeen ja Ruutunjokeen. Hakemus oli tehty v. 1963. VO määräsi toimitusmiesten esityksen mukaisesti kalataloudellisista vahingoista suoritettavaksi korvausta takautuvasti vuosilta 1965—1971. Vuodesta 1972 määrättiin kalanistutusvelvoite. Muilta osin annettiin informatiivinen korvauslauseke. KHO rajoitti kalanistutusvelvoitteen sisältöä. VYO: »... koska lupa puheena olevien jätevesien johtamiseen on annettu vasta nyt kysymyksessä olevalla vesioikeuden päätöksellä ja kun Outokummun kauppala on pyytänyt lupaa edeltäneenä aikana sattuneesta haitasta määrättyjen rahakorvausten laskemisen alkamisajankohdan määräämistä marraskuun 1 päiväksi 1965, kauppala vapautetaan suorittamasta korvausta viimeksi mainittua päivää edeltäneeltä ajalta ...» Lisäksi määrättiin rahakorvausta siltä osin kuin KHO oli poistanut istutusvelvoitteen.

LSVO 17. 12. 1973 n:o 140: Rauma-Repola Oy haki lupaa saada johtaa jätevesiä merialueelle Rauman kaupungissa ja maalaiskunnassa. Jäteveden johtaminen oli alkanut ennen VL:n voimaantuloa, lupahakemus tehtiin vuonna 1965. Myös lyhytaikaista lupaa haettiin ja se myönnettiin 21. 5. 1971. Toimitusmiesten esityksen mukaisesti määrättiin takautuvia korvauksia kalataloudellisista vahingoista ajalta 1962—1971 ja lisäksi viran puolesta vuosilta 1972—1973 sekä korot. VO näyttää katsoneen tarpeelliseksi esittää perusteluna, että hakija ei ollut vastustanut takautuvien korvausten määräämistä.

Kielteisellä kannanotolla takautuviin korvauksiin alkaneen toiminnan osalta on sellainen vaikutus, että lupapäätöksen lainvoimaiseksi tuloon asti aiheutuvat vahingot, jotka lupamenettelyssäkin on selvitetty ja arvioitu, ovat vain takautuvasti korvattavissa. Kun ratkaisussa **VYO 13. 5. 1969 n:o 6,** jossa ei muutettu LSVO:n (4. 1. 1968 ps n:o 132) menettelyä, ei määrätty mitään korvauksia vahinkojen vähäisyyden vuoksi ja jätettiin aikaisempiin vahinkoihin kohdistuneet vaatimukset tutkimatta, säilytettiin siis mahdollisuus selvityttää vahingot aina lupapäätöksen lainvoimaiseksi tuloon asti.

On myös huomattava, etteivät yksinomaan jatkuvat korvaukset joudu takautuvuusongelman kohteeksi. Kertakaikkisten korvausten määrääminen merkitsee tosin käytännössä sitä, että muuta korvausta kyseisestä vahingosta ei ole suoritettava. Jos kuitenkin VO on muiden korvausten takautuvan korvaamisen suhteen asettunut kielteiselle kannalle, olisi johdonmukaista, etteivät kertakaikkisetkaan korvaukset kattaisi lupapäätöksen antamista edeltävää ajanjaksoa. Tällöin vahingonkärsijällä olisi, lähinnä teoreettisesti, oikeus edelleenkin selvityttää erikseen muusta kuin luvan tarkoittamasta toiminnasta johtuvan vahingon määrä, jos määrätty korvaus ei ole riittävä. Takautuvuuskysymys liittyy kertakaikkisiin korvauksiin niin ikään silloin, kun niille määrätään korkoja lupaa edeltävältä ajalta.

Edellä esitetyt takautuvia korvauksia koskevat ratkaisut edustavat vallinnutta käytäntöä. KKO:n päätösten suhteellisen vähäisen lukumäärän vuoksi ei kaikilta osin ole olemassa arvovaltaisia tulkintoja. Kysymys kokonaisuudessaan on ilmeisesti kuitenkin ratkaistava muulla tavoin kuin lähtemällä materiaalisoikeudellisin perustein selvittämään, onko ns. takautuvat vahingot kulloinkin korvattava vai ei. Kysymys on menettelyllinen ja prosessuaaliselta kannalta on merkitystä kahdella seikalla: 1. lupahakemuksen käsittelyn esivaiheen juridisella luonteella

ja 2. eri korvausperusteiden yhteiskäsittelyn (kumuloinnin) mahdollisuudella. Edellisen seikan suhteen on otettava huomioon, onko jokin vaatimus tutkittava sen vuoksi, että se toisessa yhteydessä on jätetty selvittämättä tai nimenomaisesti siirretty. Jälkimmäisen suhteen taas on lähtökohtana edeltävän vaiheen korvausoikeudellinen asema: mitkä vaatimukset voidaan yhdistää käsiteltäväksi lupamenettelyyn?

Ylöjärven jätevesitapaus merkitsee, ettei takautuvista vahingoista tule määrätä korvauksia lupamenettelyssä. Tärkeäksi kysymykseksi takautuvien vahinkojen problematiikan kannalta muodostuu sen aikarajan määrääminen, josta alkaen VL:n 11 luvun korvaussäännöksiä yksiselitteisesti tulee voida soveltaa. Lähtökohtana tietenkin on se, että kun lupa on hankittava ennen toimenpiteeseen ryhtymistä, korvausajanjakso alkaa lupakysymyksen tultua lainvoimaisesti ratkaistuksi. Jos tätä sääntöä sovelletaan takautuviin korvauksiin, VL:n korvausjärjestelmää ei voitaisi käyttää tuota ajankohtaa edeltävien vahinkojen osalta. Sivullisena oleva asianosainen joutuisi siis kärsimään lupamenettelyn viivästymisestä johtuvan haitan silloinkin, kun syynä ei ole hänen oman etunsa selvittäminen. Kun prosessin pitkittyminen tuskin oikeuttaa poikkeamaan menettelytapaa koskevista yleisistä säännöistä, on turvauduttava toiseen argumentointitapaan. Laissa olevan aukon vuoksi jää varaa tulkita, miten VL:n mukaisen korvausvelvollisuuden alkamisajankohta tulee määrätä. Laittomassa tilanteessa lupahakemuksen tekeminen osoittaa, että pilaaja on valmis saattamaan toimintansa lain vaatimuksia vastaavaan käsittelyyn: pilaamisen laillistumisesta ei luonnollisesti ole kysymys, minkä vuoksi hakemuksen tekemisen jälkeenkin voidaan vaatia toiminnan haittavaikutusten lopettamista. Teoreettisesti taas voidaan ajatella, että lupa olisi myönnettävissä välittömästi hakemuksen tekemisen jälkeen, jolloin myös korvausvelvoitteet tulisivat voimaan. Tätä saatetaan pitää lainsäätäjänkin lähtökohtana, kun vahingonkärsijän velvollisuutena on tehdä aloite korvausasiassa vain erikseen määrätyissä pilaantumistilanteissa (11: 8; 14: 7.3). Ylöjärven tapauksessa takautuvat korvausvaatimukset kohdistuivat pääasiassa vahinkoihin, jotka olivat aiheutuneet vasta hakemuksen tekemisen jälkeen. KKO:n pysyttämä VYO:n päätöksen lopputulos merkitsee siis sitä, että lupapäätöksen saannin ajankohta määrää VL 11 luvun säännösten soveltuvuuden. Jos lupa olisi voitu myöntää kohta hakemuksen tultua tehdyksi, vahinkokysymys olisikin tullut kokonaisuudessaan selvitetyksi.

KKO:n ratkaisun (ään. 4—1) prejudikatiivinen merkitys ei kuitenkaan ole täysin selvä, kun otetaan huomioon, ettei VO:n päätöksessä luvallistettu päästö näytä olevan täysin identtinen edeltävät vahingot synnyttäneen päästön kanssa; jätevesien puhdistuslaitos tehtiin myöhemmin eikä lupa edellyttänyt enää puhdistamattomien jätevesien johtamista. Identtisyyden kannalta lieneekin katsottava, että edeltävät vahingot voidaan, jos yleensä, tutkia vain siinä määrin, kuin ne johtuvat juuri luvassa yksilöidystä toimenpiteestä.

Kun edellä pohjustettiin sellaista mallia, että vahingot voitaisiin tutkia aina hakemuksen tekemisestä asti, KKO:n kanta ei siis välttämättä ole tulkinnalle esteenä. Päinvastoin VO:n päätöksen perusteluissa on päästön yksilöinnin merkitykseen viittaava muotoilu. VL 11: 1.1:stäkin saadaan tukea ajatukselle, että korvauskysymyksen käsittelyn laajuuden määrää itse toimenpide eikä päästäjäsubjekti. Kun tuossa lainkohdassa kytketään korvausvelvollisuus hakemuksen tarkoittamaan toimenpiteeseen, korvausmääräysten vaikutuksen takautuva ulottaminen hakemisajankohtaan on luonnollista, koska hakija joutuu tekemään VA 71 §:n mukaiset selvitykset tuon eikä myöhemmän ajankohdan olosuhteita vastaavasti. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin materiaalisten korvaussäännöstöjen kollisio. Vaikka korvauksia määrättäisiinkin takautuvasti, lupaa edeltävä toiminta ei laillistu, mikä puolestaan merkitsee, että korvausta voidaan vaatia kanteella tai rikosprosessiin liittyen: tällaisissa prosesseissa ei tulisi soveltaa VL 11 luvun säännöksiä. Koska viimeksi mainittu normisto myös on yleistä vahingonkorvaussäännöstöä suppeampi, ei valintaa voida suorittaa perusteettomasti. Käytännössä on useita rikosasioissa annettuja päätöksiä, joissa on langetettu rangaistus, mutta siirretty korvausvaatimukset käsiteltäväksi lupamenettelyn yhteydessä (esimerkiksi **LSVO 22. 1. 1976 n:o 5).** Tällaista menettelytapaa voidaan puoltaa sillä, että pilaaja ei ole laiminlyönyt velvollisuuttaan hakea lupaa. Kun VL 11 luvun säännösten soveltaminen riippuu juuri tuon velvollisuuden täyttämisestä, ei itse asiassa olisikaan lupahakemuksen tekemisen jälkeen sovellettava yleisiä korvaussäännöksiä, ellei kyseessä ole seuraus, johon lupaa ei ole haettu.

Tosin jos vahinkoja on syntynyt ennen lupahakemuksen tekemistä, vahinkoselvitystä ei lupamenettelyssä voida ulottaa koskemaan niitä, mikäli vahinkotapahtumien eritteleminen on mahdollista. Pilaavan toiminnan keskeytyksettömyys merkitsee toisaalta sitä, että kyse on yhdestä

vahinkoketjusta, jolloin korvausoikeudellisesti ei ole mahdollista erikseen arvioida, mikä vahinko on syntynyt ennen hakemuksen tekemistä ja mikä vasta sen jälkeen. Pilaamistapahtuman merkityksellinen keskeytyminen lupamenettelyn aikana estänee kuitenkin keskeytystä edeltävien vahinkojen tutkimisen ja korvausten määräämisen niistä.

10. Korvauskysymyksen ratkaisun siirtämissestä lupamenettelyn yhteyteen

Koska lupa- ja korvauskysymys prosessuaalisesti kuuluvat yhteen, niiden erottaminen siirtämällä korvauskysymyksen ratkaisu eri menettelyyn on poikkeuksellista.

Eräissä tapauksissa korvauskysymys on kuitenkin kokonaisuudessaan, välistä nimenomaisesti takautuvienkin korvausten osalta siirretty toisen vireilläolevan menettelyn yhteyteen. Oikeuden päätös ei tällöin vielä merkitse kannanottoa siihen, voidaanko juuri tuon menettelyn yhteydessä käsitellä takautuvia korvauksia, mutta VO on saattanut ilmoittaa päätöksessään niin menettelevänsä. Siirtämistä esiintyy tavallisesti väliaikaisten lupien yhteydessä, jotka annetaan varsinaisen lupahakemuksen ollessa käsiteltävänä. Käytännössä varsinainen lupa kattaa myös edeltävän luvan korvaukset. Edellä selostettu Neste Oy:tä koskenut ratkaisu **KKO 10. 9. 1974 t. 1414** osoittaa, että varsinaisessa luvassa voidaan asettaa korvausvelvollisuus vain ensimmäisen luvan antamispäivään asti, jos siinä on asianmukainen korvauslauseke. Tämä koskee väliaikaisten lupien lisäksi ilmeisesti niitäkin tilanteita, jolloin vahingon arvioiminen ei ole ollut mahdollista edellisen luvan yhteydessä (yleinen korvauslauseke). Siirtämisenä ei sen sijaan ole pidettävä korvauskysymyksen erottamista kaksivaiheisessa menettelyssä, koska tällöin on kyse elimellisesti yhtenäisestä ratkaisuryhmästä, jossa korvausvelvollisuuden ulottuvuus harkitaan kuten yksivaiheisessa käsittelyssä. Vaikka korvauksen määrä tällöin ei olisikaan lopullinen, on korvausperuste, siis myös ajanjakso, jolta korvausta on suoritettava, määrättävä jo ensimmäisessä vaiheessa. On ratkaisuja, joissa VO on määrännyt takautuvat korvaukset käsiteltäväksi kaksivaiheisen menettelyn toisessa vaiheessa, esimerkiksi

ISVO 13. 11. 1972 n:o 87: ISVO oli 23. 2. 1971 päättänyt, että vuonna 1961 vireille tulleessa Joutseno-Pulp Oy:n jätevesien joh-

tamista Saimaaseen koskevassa asiassa korvauskysymys oli erotettava omassa kt:ssa käsiteltäväksi. VO lausui nimenomaisesti, että tuossa yhteydessä oli selvitettävä ja korvattava jo aiheutuneet sekä, mikäli lupa myönnettäisiin, jäteveden jatkuvasta johtamisesta mahdollisesti aiheutuvat haitalliset seuraukset. Päätös tehtiin niiden yhtiöiden hakemuksesta, joiden lupahakemukset oli yhdistetty käsiteltäväksi samassa kt:ssa. VO perusti ratkaisunsa 10: 28:n, 11: 1.3:n ja 11: 8.1:n säännöksiin, mistä voidaan päätellä, että kyseessä ei ollut kaksivaiheinen menettely, vaan kaksi erillistä hakemusasiaprosessia. Korvauksia koskevaan uuteen menettelyyn ei sitä vastoin siirretty niiden vahinkojen selvittämistä, joiden korvaamista oli vaadittu samanaikaisesti vireillä ollessa rikosprosessissa. Otsikkoasiassa VO ei määrännyt ennakkokorvauksia siten kuin 16: 24.2:ssa edellytetään eikä korvauksista yleensäkään ollut päätöksessä muuta mainintaa kuin lupaehto: »Luvan saajan tulee jatkaa erikseen vireillä olevaa korvaushakemustaan ja saattaa se asialliseen ratkaisuun».

Vaikka lupaehto perustui vain hakijan aloitteeseen, siitä ei kuitenkaan voi johtua, että lupaan liittyvien korvauskysymysten ratkaisemisen osalta ei tosiasiallisesti ollut kysymys juuri kaksivaiheisesta menettelystä. Mainittua lupaehtoa on pidettävä puutteellisena, jos vahinkoa voitiin edellyttää aiheutuvan, sillä silloin korvauskysymys olisi tullut tutkia ja ratkaista viran puolesta. Korvauskysymyksen siirtämistä tarkoittaneen päätöksen perusteluissa käytetty 11: 1.3 on ilmeisesti nähtävä sitä taustaa vasten, että VO ei ollut — toisin kuin myöhemmin VYO — pitänyt ilman lupaa tapahtunutta jäteveden johtamista rangaistavana, ei ehkä luvattomanakaan (tästä tarkemmin **ISVO 17. 7. 1972 n:o 50/VYO 11. 10. 1973,** ei lv.).

Kymin Oy:tä koskevassa, VH:n aloitteesta annetussa päätöksessä **(ISVO 1. 2. 1973 n:o 11)** VO määräsi, että aloitteen tarkoittamasta toiminnasta johtuvat vahingot selvitettäisiin ja määrättäisiin korvattavaksi vireille pantavan hakemisasian yhteydessä. Perustana oli osiltaan yhtiön ennen asian vireille tuloa VH:lle antama sitoumus tietyistä toimenpiteistä. Väliaikainen lupa annettiin 7. 1. 1974 (ps n:o 5), mutta siinä ei ole korvauksista muuta lausumaa kuin että ne ratkaistaisiin »siinä päätöksessä, joka annetaan katselmustoimituksessa käsiteltäväksi määrätyssä asiassa». Jos tämä päätös aikanaan tulee annettavaksi, täytynee takautuvuuden rajaksi siis muodostua väliaikaisen luvan lainvoimaiseksi tulon päivämäärä. Aloitteiden pohjalta annetuissa 10: 25:n mukaisissa

määräyksissä menettely tosin on säännönmukaisesti se, että joko korvauksista ei ole mitään mainintaa tai todetaan niiden tulevan määrättäväksi varsinaisen lupa-asian yhteydessä, mutta VL:n korvaussäännöksiä ei nähtävästi voida soveltaa vain aloitteen tarkoittamalta ajanjaksolta (ks. s.).

ISVO on niinikään Yhtyneiden Paperitehtaiden Simpeleen tehdaslaitoksia koskevassa lupa-asiassa erottanut korvauskysymyksen omalla päätöksellä ratkaistavaksi niin takautuvilta kuin tulevilta osin. Lupa-asia ratkaistiin sittemmin kuulutusmenettelyä käyttäen, mutta korvauskysymyksen käsittelyä varten määrättiin pidettäväksi kt. Vaikka muodollisesti näin syntyi kaksi itsenäistä ratkaisua, perusteluista voidaan päätellä, että korvauskysymyksen ratkaisutapaa on pidetty kaksivaiheisen menettelyn kaltaisena. Lupapäätöksessä **(ISVO 29. 3. 1971 n:o 14)** oli nimittäin lupaehto, joka muistuttaa VL 16: 24.2:n viimeistä lausetta. Menettelytapa ei kuitenkaan sovellu vahingon aiheutuessa, sillä korvauskysymyksen käsittelyä ei vastoin 10: 24.3:n ja 16: 21.1:n nimenomaista määräystä voida ennakkokorvauksia määräämättä ratkaista. Asiaan ei voi vaikuttaa sekään, että hakijalla on ollut VOL:n aikainen lupa (vrt. myös 10: 28.1 ja 22: 2.2).

Esitetyn perusteella voidaan katsoa, että jos korvauskysymys on jätetty myöhemmän selvityksen varaan, samaa hanketta koskevassa uudessa lupamenettelyssä voidaan jo aiheutunut vahinko tutkia edeltävän päätöksen tai edeltävien päätösten voimaantulosta lukien. Niissä tapauksissa, joissa luvantarvetta ei ole ollut ja vahingonkärsijän on tehtävä aloite (11: 8), vahinkoa ei luonnollisesti voida viran puolesta selvittää takautuvasti. Mikäli vaatimus esitetään, voitaneen se kumulointia koskevien periaatteiden mukaisesti siirtää muun korvausasian käsittelyn yhteyteen. Ennakkoilmoituksen varassa olevasta toiminnasta ei pääsääntöisesti edellytetä aiheutuvan korvattavaa vahinkoa (VSuojA 8 §, L 429/70). Jos sitä kuitenkin aiheutuu ja lupaa myöhemmin haetaan, on siis kysymyksessä tapaus, jota tarkoitetaan 11: 1.3:ssa. Muissa tapauksissa korvausta ei voida saada hakemuksella, vaan 11: 1.3:sta ja 11: 8:sta johtuu, että luvattomasti aiheutetusta vahingosta on vaadittava korvausta muussa järjestyksessä. Vaikka aloitteen johdosta annettu määräys (10: 25) tai virka-apupäätös ei merkitse tilanteen laillistumista korvauksellisella kannalta, on eräissä esitetyissä ratkaisuissa laitonta vaihetta koskeva korvauskysymys siirretty lupamenettelyn yhteyteen. Kysymys menette-

lytavan oikeellisuudesta on ratkaistava siis ensinnäkin sen mukaan, onko korvausvaatimus käsiteltävä hakemus- vai riita- tai rikosasiana, toiseksi sen mukaan, voidaanko tällaisen asian käsittely kumuloida lupa- tai muuhun hakemusmenettelyyn.

11. Korvausvaatimusten käsittelyn kumuloinnista

Vesioikeudellisen vahingon korvaamista tarkoittavat vaatimukset ovat esitettävissä tapauksesta riippuen lupamenettelyssä tai muussa hakemuksen tai kanteen (syytteen) johdosta vireille tulleessa menettelyssä. VO:ssa käsiteltävät, pilaamiskiellon toteuttamisesta johtuvat korvausasiat ovat hakemus-, riita- tai rikosasioita. Vallitsevan käsityksen mukaan hakemusasian käsittelyn yhteydessä voidaan ratkaista muuten riita-asiana tutkittava kysymys.[100] Kumuloinnin edellytyksenä on pidettävä prosessien samankaltaisuutta, mikä vaatimus hakemus- ja riita-asian osalta täyttynee,[101] vaikka dispositioperiaatteen korostunut merkitys riita-asiamenettelyssä oikeuttaakin esittämään epäilyjä sanotussa suhteessa.[102] Epäilyyn antaa aihetta sekin, että riita-asia adheesioperiaatteen johdosta voi tulla käsiteltäväksi yleisessä tuomioistuimessa, jolloin kumulaatiota ei voi tapahtua. Objektiivisen eli useiden saman kantajan vaateiden yhteiskäsittelyä tarkoittavan kumulaation ratkaisevat kuitenkin riitaprosessissa tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat,[103] jotka vesioikeudellisessa hakemus- ja riita-asiassa kumuloinnin osalta ovat erityisen merkityksellisiä. Näiden asioiden kumulointiin voitaneenkin suhtautua myönteisesti, mikäli prosessinlajien mahdollisia eroavuuksia ei pidetä liian suurina. Saman menettelyn tulee nimittäin soveltua kaikkien vaateiden käsittelyyn.[104] Tämä puolestaan merkitsee, että kumulointi on mahdollinen, jos vahingonkärsijä kanteella esittää vaatimuksen, joka olisi tehtävissä myös hakemuksella (11:8: edellyttämätön vahinko, jälkiperäiseen luvanhakuvelvollisuuteen perustuva vahinko ja vaarantamisvastuuseen perustuva vahinko).

---

100 *Pietilä* Vesioikeus s. 247.

101 Ks. VL 16:41. Vrt. *Tirkkonen* Suomen siviiliprosessioikeus I s. 485.

102 Eroista ks. *Kahanpää* Vesiasiat s. 111 s.

103 *Tirkkonen* mt. s. 485.

104 *Tirkkonen* mt. s. 485. Kielteisesti asennoituu *Ahlbom* JFT 1974 s. 77. Vahingonkorvauskanteita ei voida kumuloida virka-apuasiaan, ks. tarkemmin *Pietilä* LM 1972 s. 571.

Silloin kun vahinkoa aiheutetaan ennen luvan saamista, mutta likaaja on otaksunut, ettei lupaa tarvita, korvausta voidaan 11: 8:n nojalla vaatia hakemuksella. Sanontaa »ei ole voitu otaksua aiheutuvan seurauksia, jotka . . .» (11: 1.3) voidaan vain ennakkoilmoitusvelvollisten osalta tulkita niin, että joku muu kuin likaaja suorittaisi tarkoitetun harkinnan. Samaa menettelyä noudatetaan, kun luvantarvetta ei ole. Kuitenkin likaajan virhearviointi voi johtaa edesvastuuseen. Kun harkintaa ei ole kytketty tuottamukseen, lainkohdan menettelytapa soveltuu aina, kun luvanhakuvelvollisuus on sanotusta syystä laiminlyöty. VL 11 luvun korvaussäännöksiä voidaan näin ollen soveltaa 11: 8:n perusteella 11: 1.3:n tarkoittamissa tilanteissa silloin, kun likaaja bona fide on laiminlyönyt luvanhakuvelvollisuutensa.

On edelleen huomattava 11: 1.3:n sanonta »on tällainenkin vahinko jäljempänä olevien säännösten mukaisesti asianomaiselle korvattava». Jos sanontaa tulkitaan 1 momentin pohjalta, näyttäisi johtuvan, että kyseinen vahinkotilanne on viran puolesta tutkittava, ikään kuin kyse olisi lupahakemuksen tarkoittamasta toimenpiteestä. Tähän viittaa erityisesti sana »tällainen**kin**». Rinnastus voi kuitenkin olla muodollisiin, aineellisiin tai molempiin säännösryhmiin liittyvä. Epäilystä ei ole siitä, että on sovellettava 11 luvun aineellisia säännöksiä. Muodollisten säännösten osalta sen sijaan on huomattava, että 11: 8.1 edellyttää vahingonkärsijän tekemää hakemusta, jonka käsittely sitten on kumuloitavissa. On kuitenkin mahdollista, että viimeksi mainittu lainkohta tarkoittaa lähinnä niitä tilanteita, jolloin likaaja ei ole tehnyt lupahakemusta tai lupamenettely ei ole vireillä.

Riita-asiana käsitellään esimerkiksi kysymys luvattomasta vesistön tai veden pilaamisesta ja luvattomalla toimenpiteellä aiheutetun vahingon korvaamisesta, kun asiaa ei ole pantu vireille hakemuksen tai rangaistusvaatimuksen yhteydessä (14: 7.3). Tällöin on huomattava, ettei VL:ssa ole säännöksiä tuottamukseen perustuvasta jälkikorvausvastuusta ja että sen ulottuvuus määräytyy VahKorvL:n (ennen RL 9 luvun) mukaan.[105] Lienee myös katsottava, että kanteella ei voida saada vireille riita-asiamenettelyä, jos vaatimus on tehtävä hakemuksella (14: 7.2).[106] Jotta laitonta vaihetta koskeva vaatimus olisi käsiteltävissä hakemusasiana, mikä siis ei tarkoita sen huomioon ottamista viran puolesta lupamenette-

105 Vrt. *Ahlbom* JFT 1974 s. 75.

106 Samoin *Ahlbom* mt. s. 76.

lyssä, on hakijan voitava esittää rittävät perusteet sille, että vahinko on rinnastettavissa 11: 8:ssa tarkoitettuihin tilanteisiin (11: 1.3, 2). Siltä osin kuin tällaisia perusteita ei ole esitettävissä, lain kanta on ilmeisesti se, että laittomasti aiheutetusta pilaantumisesta johtuva vahinko on korvattavissa vain riita- tai rikosasiana, jolloin ei voida soveltaa VL 11 lukua. Muodollisesti kumulointi voi *Ahlbomin* esittämän ja yleisenä pidettävän käsityksen mukaan syntyä vain silloin, kun kantajakin on (toisen) luvan hakijana kohdistaen omaa yritystä haittaavan luvattoman toiminnan harjoittajaan korvaus- tai vastaavan vaatimuksen.[107] Tämä merkitsisi, että kannetta ja hakemusta ei voida käsitellä samassa menettelyssä, jos kanne kohdistuu yrityksen hakijaan. Tärkeimpänä perusteluna on, että VL:n korvauksia koskevat menettelytapasäännökset tarkoittavat vain luvallistettavaa tai luvallistettua toimenpidettä. Onkin ilmeisesti niin, että kun jossain erikoismenettelyssä määrätään tietystä toimenpiteestä korvauksia (esimerkiksi tie- ja rakennuslainsäädäntö), siinä ei ole mahdollista käsitellä lisävaatimuksia, jotka eivät johdu menettelyssä tutkitusta toimenpiteestä tai sen vaiheesta. Tältä osin riita- ja hakemusmenettelyn sekä tarkoitus että toteutus ovat erilaiset.

Tilanne on toinen silloin, kun korvausta voidaan vaatia hakemuksella. Korvausvelvollisuuden johtuessa VL:sta voidaan lupamenettelyssä tutkia kaikenlainen luvan tarkoittamasta toimenpiteestä johtuva lisävaatimuskin. Ratkaisevaksi muodostuu se, onko kyseessä laittomasti vai oletettavasti laillisesti (kvasilaillisesti) aiheutettu pilaantuminen. Tätä kysymystä ei voida ratkaista hakemusasiana. Jos lupahakemusasian yhteydessä esitetään edeltävää vaihetta koskeva korvausvaatimus, on selvitettävä, onko vahinko 11: 8.1:ssä vai 14: 7.3:ssa tarkoitettua ja jälkimmäisen osalta jätettävä vaatimus yleensä tutkimatta. Vahingon oikeudellinen luonne voi siten esikysymyksenä tulla ratkaistavaksi riita-asiana vaatimuksen käsittelytavan riippuessa asian lopputuloksesta.

Mitä muilta osin tulee luvan saamista edeltävien vahinkojen korvaamiseen lupamenettelyssä, tulkinnan laajentaminen näyttää mahdolliselta. Lähdettäessä 11: 1.3:sta on katsottava, että likaajan tekemä hakemus merkitsee sen seikan myöntämistä, että toimenpiteelle tarvitaan hänen mielestään lupa. Luvan hakeminen osoittaa lainkohdan sanamuodon mukaan juuri tätä. Kun VL:n periaatteiden mukaista kuitenkin on, että lupa tulee olla ennen pilaantumisen aiheuttamista, 11: 1.3 merkitsee siitä

107 Mt. s. 77.

poikkeusta sikäli, että lupa voidaan laillisin vaikutuksin hakea vielä, tosin objektiivisesti hyväksyttävin edellytyksin, kun luvantarve havaitaan: tämä on, kuten aiemmin on esitetty, eräs pilaamiskiellon tunnusmerkki. Kun VO:n lupaa on haettava ennen pilaantumista aiheuttavaan toimenpiteeseen ryhtymistä ja kun korvauskysymyskin on silloin ratkaistava (10: 24.3), 11: 1.3 merkitsee, että luvantarve todetaan jälkikäteen. Laista ei ilmene, missä määrin lupamenettelyssä voidaan kumuloiden käsitellä hakemuksin vireillepantuja vaatimuksia. Selvää lienee, että lupamenettelyssä ei viran puolesta tutkita muita kuin hakemuksen tarkoittaman toiminnan vaikutuksia, jolloin korvauskysymyksen selvittäminenkään ei muilta osin ole mahdollista (16: 21.1).

Edellä on esitetty, että lupamenettelyssä voitaisiin selvittää hakemuksen tekemisen jälkeen syntynyt vahinko, jos se johtuu juuri hakemuksen tarkoittamasta toiminnasta. Kun hakemuksella ei ole toimintaa laillistavaa vaikutusta, se kuitenkin tekee yrityksestä VL:ssa tarkoitetun toimenpiteen, johon liittyy korvausvelvollisuus. Ex post toiminnan vaikutukset siis järjestetään fiktiivisen lainmukaisuuden perusteella. Mikäli tulkinta hyväksytään ja katsotaan viran puolesta tutkittavan korvausajanjakson alkavan hakemuksen tekemisestä, ei kumulointia tapahdu. Jos taas katsotaan, että tuollainen vahinko tutkittaisiin lupamenettelyssä vain, jos sen korvaamista tarkoittava vaatimus on tehty, joudutaan ratkaisemaan kumulaation mahdollisuus. Edellä esitetyn perusteella lupahakemuksen ja korvausvaateen käsittelyä ei voitaisi yhdistää, mikäli ne eivät tarkoita samaa ajanjaksoa. Näin ollen olisi puollettava edellistä ratkaisua. Vahingonkärsijällä täytyisi silti olla mahdollisuus turvautua myös muihin oikeuskeinoihin.

Silloin kun likaaja joko tietoisesti tai siihen rinnastettavasti selonottovelvollisuutensa laiminlyöden on aiheuttanut ennen luvansaantia vahinkoa, on kyseessä syyksiluettava toimenpide eikä sellaisesta toiminnasta tuottamuksellisesti aiheutuvan vahingon korvaamista ole katsottava voitavan vaatia hakemusasiana (14: 7.3). Pilaamislupamenettelyn kannalta on kyse takautuvasta vahingosta. Siitä, mihin ajankohtaan takautuvuus ulottuu, ei ole laissa määräyksiä. Edellä sanotun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että korvausvaatimus on vahingonkärsijän tehtävä 11: 8.1:n mukaisissa tapauksissa, jolloin korvausvelvollisuuden takaraja on luvan myöntäminen tai luvantarpeen jälkikäteen arvioitu alkamisajankohta. Toiselta puolen 11: 1.3 on muotoiltu niin, että se voi vaikuttaa viran puolesta määrättävän korvausvelvollisuuden alkamisajan-

kohtaan: vaikka luvantarve on ollut olemassa ennen hakemuksen tekemistä, vahingonkärsijän on itse huolehdittava korvauskysymyksen hoitamisesta luvan myöntämistä edeltävältä, mutta luvantarpeen olemassaolon jälkeiseltä ajalta: kuitenkin näyttää mahdolliselta ja oikealtakin, että hakemuksen tekemisen ajankohta 11:1.3:n tapauksissa olisi myös viran puolesta tutkittavan korvausvelvollisuuden alkamisaika. Likaajan menetellessä lain tarkoituksen mukaisesti tämä ajankohta on (ainakin fiktiona) sama kuin luvantarpeen toteamisajankohta. Se, että lupaa ei heti voida myöntää, on seikka, johon laissa ei ole kiinnitetty huomiota, mutta kun toiminnan harjoittamisoikeus riippuu tarpeellisen lupapäätöksen lainvoimaisuudesta, jota periaatetta ei puheena olevissa tapauksissa voida toteuttaa,[108] on valittava muu kuin luvan myöntämisen ajankohta korvausvelvollisuuden ex officio tapahtuvaa selvittämistä varten. Sellainen voi olla jo mainituista syistä hakemuksen tekemisen ajankohta. Sitä edeltävät luvantarpeen olemassaolon jälkeiset vahingot taas ovat korvattavia vain kumuloimatta 11:8.1:sta johtuvin edellytyksin.

Rajanvetoa varsinaisiin laittomiin eli lainvastaisiin tilanteisiin nähden niin ajallisessa kuin menettelyllisessä suhteessa vaikeuttaa seuraava seikka: jos lupahakemusta ei tehdä luvantarpeen ilmettyä jälkeenpäin, tilanne muuttuu lainvastaiseksi eikä korvauksia voitaisi vaatia hakemuksella, koska hakemusasiana voidaan käsitellä tai lupa-asiaan kumuloida vain luvallisesta toimenpiteestä johtuva korvausvaatimus. Käytännössä on kuitenkin siirretty rikosperusteisiakin korvausvaatimuksia hakemusasian yhteyteen:

> **VYO 10. 4. 1974 n:o 47:** Viralliseen syytteeseen yhtyen eräät asianomistajat olivat VO:ssa vaatineet rangaistusta mm. yhtiön hallituksen jäsenille Lievestuoreenjärven pilaantumiseen johtaneesta, ilman VO:n lupaa tapahtuneesta jäteveden johtamisesta. Lisäksi vaadittiin erilaisia vahingonkorvauksia. VO totesi, että yhtiön hakemus oli käsiteltävänä hakemusmenettelyssä ennen rikosasian vireilletuloa ja lausui: »Tuossa korvausasiassa aikanaan annettavalla vesioikeuden päätöksellä tullaan siten antamaan lausunto myös syyt-

[108] Jäteveden johtamisen osalta ei nimittäin voida antaa käynnistyslupaa ennen tuota ajankohtaa, kun taas rakentamisen osalta 2:26 oikeuttaa VO:n hakemuksesta antamaan määräedellytyksin luvan eräisiin luvan tarkoittamiin töihin ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Saadaan siis esimerkiksi rakentaa purkuputki. Tällaisissa tapauksissa voitaneen, jos töistä aiheutuu vahinkoa, korvausvelvollisuus määrätä töiden alkamispäivästä.

teessä tarkoitettuna aikan tapahtuneen jäteveden johtamisen aiheuttamista seurauksinsta ja niiden korvaamisesta.» VO lausui myös että asianomaisilla oli tilaisuus esittää kt:ssa yksilöidyt korvausvaatimuksensa ja jätti sen vuoksi rikosasian yhteydessä tehdyt vahingonkorvausvaatimukset tutkimatta (ISVO 29. 12. 1972 n:o 104).

Samalla kun VO vapautti vastaajat syytteestä, se kuitenkin lisäksi katsoi, ettei tarkoitetusta toiminnasta aiheutunut korvattavaa vahinkoa niin, että se olisi erikseen arvioitavissa ja korvattavissa. Edellä esitetyn perusteella siirto, joka ei merkitse kumulointia, voidaan suorittaa hakemuksen tekemisen jälkeiseltä ajalta. Mainitussa tapauksessa hakemus oli tehty syytteenalaisen toiminnan lakattua. Päätös merkitsi samalla toimitusmiesten velvoittamista ottamaan huomioon rikosperusteiset takautuvan korvauksen saamista tarkoittaneet vaatimukset.

VYO kumosi kuitenkin päätöksen mainituilta osin: »(koska) vesioikeuden ei olisi tullut mainitsemallaan perusteella jättää yhtiöön kohdistettuja vaatimuksia tutkimatta ja (kun) vesioikeuden puheenjohtajan olisi tullut kyselyoikeuttaan käyttämällä ohjata asianomistajia oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 3 §:n 1 momentin säännöksen mukaisesti esittämään yksilöidyt korvausvaatimuksensa, mitä asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ei ollut tapahtunut, vesiylioikeus harkitsee oikeaksi kumota vesioikeuden päätöksen ja palauttaa asian kokonaisuudessaan vesioikeuteen...»

Kyseinen tapaus on vesioikeusprosessuaalisesti mielenkiintoinen senkin vuoksi, että vallitsi epäselvyys siitä, oliko kyseessä aikaisemman toiminnan jatkuminen keskeytyksen jälkeen vai uusi toiminta. Kumulointi voinee tulla kysymykseen vain toiminnan ollessa palautettavissa johonkin korvauslausekkeen sisältävään oikeutukseen (lupa, helpotus) tai toiminnan ollessa sellaista kuin 11: 1.3:ssa tarkoitetaan. Näin on asian laita sen vuoksi, ettei laittomasti aiheutettu vahinko saata olla takautuvasti korvattava yritysvahinko. Mainitussa tapauksessa VYO lähti siitä, että toiminta ei ollut ollut luvallista, vaikka VO niin argumentoikin.

Hakemuksen tekemisen ajankohta on käytännössäkin siis määrätty korvausvelvollisuuden alkamisajankohdaksi myös laittoman tilanteen aikana annetussa lupapäätöksessä. Hakemuksen tekeminen ei silti voi muuttaa luvatonta toimintaa lailliseksi. On kuitenkin vahvoja asiasyitä erottaa korvauskysymys laillisuusarvioinnista: korvauskysymyksen keskeneräisyys ei edes Suomen, vielä vähemmän muiden maiden järjestel-

män mukaan, voi johtaa toiminnan kieltämiseen tai rajoittamiseen. Vaatimus korvausten määräämisestä lupamenettelyssä on asetettu osittain vahingonkärsijän (10: 24.3), osittain hakijan suojaksi (11: 8). Kun pilaaja tekee hakemuksen, sitä voidaan pitää eräänlaisena luvantarpeen myöntämisenä eikä edellytetä kahden asianosaisen riitelevän korvausvelvollisuuden olemassaolosta. Edellytyksenä korvauskysymyksen tutkimiselle on luonnollisesti se, että lupa myönnetään ja lisäksi se, että aikaisempi ja hakemuksessa tarkoitettu toiminta ovat vaikutuksiltaan suunnilleen identtiset. Tämän vuoksi yksittäiset luvallisen vaiheen aikana tuottamuksellisesti aiheutetut vahingot eivät kuulune myöhemmän lupamenettelyn piiriin. Yhteiskäsittely ei nähtävästi ole mahdollinen myöskään, jos lupaa haetaan vain uutta laitosta varten. Pilaajaa ei kuitenkaan voida velvoittaa tekemään hakemusta: ellei likaaja tee hakemusta, voidaan vain käyttää sanktioita (21: 3; 10: 25; 13: 1—2) tai vaatia korvausta kanteella.

12. Yleisen valvontaviranomaisen puhevallasta korvausasioissa

Esityksen lähtökohdaksi sopii ottaa seuraava ratkaisu. Siinä on yksityiseen etuun kohdistuvaan vahinkoon nähden noudatettu periaatetta, jonka mukaan puhevallan käyttöä ei voitaisi uskoa yleistä etua valvovalle asianosaiselle:

> **VYO 19. 12. 1974 n:ot 30—32,** joissa oli kysymys luvista johtaa jätevesiä Lohjanjärveen. Kt:n jälkeen VO oli, poiketen toimitusmiesten esityksestä, määrännyt hakijat suorittamaan ennakkokorvauksia vahingonkärsijöille luvan tarkoittamalta ajalta. VH valitti vaatien korvausten suorittamista laajemmalta, luvan myöntämistä edeltäneeltäkin ajalta. VYO katsoi, ettei VH:lla ollut puhevaltaa sanotussa eikä muussakaan suhteessa korvausten osalta.

Tätä VYO:n ratkaisua lienee julkisuudessa varsin usein tulkittu niin, että se ilmentäisi yleistä periaatetta puhevallan käytöstä. VH:n vaatimus koski kuitenkin ajanjaksoa, johon nähden lupaviranomaisella ei ole yksiselitteistä velvollisuutta järjestää korvauskysymystä (10: 24.3; 11: 1.1; 16: 21.1; ks. edellä s. 478 s.). Tämä velvollisuus koskee nimittäin vain luvan tarkoittaman toiminnan synnyttämää korvausvelvollisuutta eikä esimerkiksi vahingonkärsijän aloitteesta tapahtuvaa korvausselvitystä. Sen sijaan ratkaisusta ei ole ilman muuta johdettavissa, ettei yleisen edun

valvontaviranomainen voisi valvontatoimensa puitteissa aikaansaada lupamenettelyn yhteydessä korjausta puutteelliseen korvauskymyksen järjestämistapaan. Kun korvausta vaaditaan kanteella tai luvan myöntämisen jälkeen hakemuksella (11: 8) tai myös, kuten mainittu ratkaisu osoittaa, luvan myöntämisen yhteydessä takautuvalta ajanjaksolta, on kysymys asianosaisen esittämän subjektiivisen korvausvaateen toteuttamisesta. Asianosaisasemaa valvontaviranomaisella taas ei ole yksityiselle tulevan korvauksen osalta. Kun oikeus korvaukseen on luonteeltaan yksityisoikeudellinen ja haitankärsijän määräämisvallassa, virallisperiaate ei voi johtaa siihen, että korvausta määrättäisiin vastoin hänen tahtoaan tai että määräyksellä syrjäytettäisiin asiaa koskeva osapuolten välinen sopimus. KHO on kuitenkin sijaisvelvoitteiden osalta katsonut VH:lla olevan asianosaisen puhevalta: **KHO 22. 11. 1973 t. 4699.** Asiassa VO oli hylännyt toimitusmiesten esityksen laidunvesijohtojen rakentamisesta tiloille rahakorvausten lisäksi. KHO tutki VH:n valituksen, jossa vaadittiin velvoitteen määräämistä, sillä perusteella, että VH:lla 16: 8 ja 16: 28:n nojalla oli asianosaisen puhevalta. Lienee katsottava, ettei VH:lla ole oikeutta valittaa siitä, ettei toimenpidettä ole määrätty rahakorvauksen asemesta.

Edellä on esitetty, miten lupakysymyksen myönteisen ratkaisun seurauksena määrättävät esikorvaukselliset eli 10: 24.1—2:een perustuvat lupavelvoitteet muodostavat kokonaisuuden, jonka sisällöstä riippuu korvausten määrä. Vesistöpuoleen vaikuttavat lupaehdot syntyvät ikäänkuin hakijan, viranomaisten ja vahingonkärsijöiden välisenä kompromissina, jonka valvonta kaikilta osiltaan kuuluu asianosaisena olevalle yleiselle valvontaviranomaiselle. Korvauskysymys tulee viran puolesta järjestää samassa menettelyssä, jossa lupaehdot määrätään, mutta viranomaisilla on siihen nähden asianosaisasema vain oman edun osalta. Tarkoitettua vahinkoa ei liioin ole viran puolesta tutkittava kt:ssa eikä VO:ssa. Sen sijaan on katsottava, että viran puolesta voidaan vaatimukseen tehdä sellaisia muutoksia, jotka laista johtuen vaikuttavat korvauksen määrään: toimitusmiehet ja VO voivat siten muuttaa vaadittua määrää esimerkiksi puolitoistakertaisuussäännön mukaan, jos on pääteltävissä, että vahingonkärsijä ei ole ollut sellaisesta edusta tietoinen.[109] Viranomaisilla ei sen sijaan ole oikeussuojan tarvetta, kun ratkaistavina ovat

[109] VYO:n kanta: näin nimenomaisesti **VYO 5. 10. 1971** (ei muutosta: **KKO 1974 II 8).**

hakijan muille vahingonkärsijöille suoritettavat korvaukset, oli sellaisena yksityinen tai muu viranomainen.

Mitä yleisen valvontaviranomaisen puhevaltaan hakemusasiassa tulee, laista ei ole saatavissa ohjetta sille, missä suhteessa viranomaisella on asianosaisasema. On kuitenkin selvää, että se voi käyttää puhevaltaa vain yleisen edun valvojana, poikkeustapauksessa myös yksityisen puolesta tämän pyynnöstä. Yleisvesien omistajana valtio on myös oikeutettu korvaukseen. Lupaehdot voivat silti muotoilultaan tai sisällöltään koskea yleistä etua silloinkin, kun ehdot palvelevat välittömästi yksityistä haitankärsijää. Näin on laita esimerkiksi kalanistutusvelvoitteen osalta; sen määrääminen on vesistön tai sen osan kokonaiskäytön kannalta pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymys. Lieneekin paikallaan katsoa, että kun kyseessä on vesistön asemaan tai sen veden laatuun vaikuttava lupaehto, yleisellä valvontaviranomaisella on puhevalta siitä riippumatta, kenen suojaksi kyseinen määräys annetaan.

Mitä muihin asianosaisina esiintyviin viranomaisiin kuin yleiseen valvontaviranomaiseen tulee, on ilmeistä, että ne eivät voi käyttää puhevaltaa muun kuin edustamansa erityisintressin osalta. Tämä ilmenee esimerkiksi seuraavasta ratkaisusta.

> **VYO 7. 11. 1974 n:o 138** (Outokummun kauppalan jätevesiasia). MtH oli vaatinut jakokunnille rahakorvauksia, mikäli istutusvelvoitetta ei määrättäisi ehdoteunlaisena. ISVO oli 3. 8. 1972 (ps n:o 61) hylännyt vaatimuksen. VYO: MMM:n vaatimus jätettiin tutkittavaksi ottamatta, koska MMM:lla kalataloutta valvovana julkisena viranomaisena ei tuossa ominaisuudessaan eikä muullakaan perusteella ollut oikeutta esittää jakokuntien puolesta rahakorvausvaatimuksia.

Asianosaisasemaan perustuvasta oikeudesta vaatia korvauksia on erotettava toiselta puolen virallisperiaatteen toteuttaminen hakemusmenettelyssä, toiselta puolen valvontatoimen hoitaminen. Toimitusmiesten menettelyä kt:ssa määrää vain vähäisessä määrin VH:n ohjetoiminta, jota ei harjoiteta valvontaviranomaisena eikä asianosaisena. Virallisperiaatteen valvominen kuuluukin yksinomaan vesituomioistuimille. Muutoksenhakujärjestelmä lupamenettelyn osalta ei ole olemassa yleensä sitä varten, että siinä asiassa vailla puhevaltaa oleva viranomainen voisi sen avulla kokonaisvaltaisesti selvityttää toimitusmiesten tai lupaviranomaisen toiminnan laillisuuden. On kuitenkin samalla syytä todeta,

että virallisperiaatteen soveltaminen muutoksenhakuasteessa samoin kuin toimituksen tarkastamisjärjestelmän olemassaolo (esimerkiksi jakolainsäädännössä) tosiasiallisesti voivat antaa muillekin kuin puhevallan käyttöön asiassa oikeutetulle viranomaiselle mahdollisuuden esittää yleisluontoisia muistutuksia ja siten vaikuttaa muutoksen syntymiseen. Koska korvauskysymyksen järjestäminen lupa-asian käsittelyn yhteydessä on eräänlainen muotovaatimus (16: 21.1), sen toteuttamiseksi tulee voida käyttää samoja keinoja kuin muidenkin menettelyn välttämättömien vaiheiden aikaansaamiseksi. Tämä merkitsee, että viranomainen voi valvontatoimensa perusteella esittää menettelyä koskevia huomautuksia. Niinpä yleisen valvontaviranomaisen on katsottava voivan esittää kt:ssa korvauskysymyksen järjestämistä tai, jos korvauksia ei ole lainkaan ehdotettu maksettavaksi, huomauttaa siitä VO:lle. Luvan myöntämisestä johtuvien kysymysten järjestämistä voidaan pitää yleisen edun piiriin kuuluvana ainakin silloin, kun jonkin laite- tai toimenpidevelvoitteen ja siitä riippuvan korvausvelvollisuuden määräämättä jättämisellä on vaikutusta luvan edellytyksiin, esimerkiksi intressivertailuun. Kysymystä on vaikea yleispätevästi ratkaista, ellei samanaikaisesti pidetä lähtökohtina yleisen valvontaviranomaisen asianosaisasemaa (16: 8, 28) ja ns. järjestysvalvonnan piiriin kuuluvaa toimivaltaa (21: 1). Kun pilaamiskiellon toteuttamista koskevien yksilönormien asettaminen ei ole lain mukaan missään vaiheessa yleisen valvontaviranomaisen tehtävänä, saattaa tuntua siltä, ettei se myöskään vain toiselle kuuluvan edun osalta voi puuttua normin asettamisessa osallisten viranomaisten tehtäviin. Kuitenkin VH:n valvontatoimi voisi osaltaan aktiivisesti palvella 16: 21.1:ssä tarkoitetun virallisperiaatteen toteutumista: kun VO:lle on varattu mahdollisuus muuttaa toimitusmiesten ehdottamia korvauksia erityisistä syistä, on varsin luonnollista, että yleinen valvontaviranomainen pystyisi parhaiten osoittamaan tuollaisten syiden olemassaolon. Yksityisellä vahingonkärsijällä ei asemansa eikä puuttuvan vesistöinformaation vuoksi ole mahdollisuutta esittää korvausperusteiden muuttamista, eikä VO:lla taas käytännössä ole viran puolesta tilaisuutta selvittää erityisten syiden olemassaoloa. Näillä perusteilla, jotka ovat de lege lata olemassa, voidaan puoltaa sitä, että VH niin harkitessaan voi esittää asiassa tarpeellisen tiedon. Tämä ei merkitse, että se voisi käyttää hyväkseen toisen edun haltijalle kuuluvaa puhevaltaa.

Vallitsevana käsityksenä yleisen valvontaviranomaisen asianosaisase-

masta johtuviin valtuuksiin nähden on pidettävä seuraavaa KKO:n ratkaisua:

> **KKO 1975 II 58:** Ylöjärven kunnan jätevesiasia. KKO lausui: »... vesihallituksella vesilain 16 luvun 28 §:n mukaan toimialallaan hakemusasioissa oleva asianosaisen puhevalta enempää kuin vesihallitukselle mainitun lain 21 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kuuluva vesilain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen yleinen valvonta'kaan eivät oikeuta vesihallitusta vaatimaan korvausta yksityisen asianosaisen puolesta ...»

VH:n valitus tarkoitti luvan myöntämisajankohtaa edeltäneiden vahinkojen korvaamista (ks. s. 496). KKO:n perustelujen muotoilu on yksiselitteinen. De lege lata VH voi siten vain kiinnittää lupaviranomaisen huomiota korvauskysymyksen järjestämiseen yksityisen asianosaisen osalta. Sanottu viranomainen taas ei ole hakemusasiassa sidottu VH:n eikä asianosaisten vaatimuksiin, vaan se voi virallisperiaatteen nojalla muuttaa muustakin syystä, luvan ehtoja tai myös palauttaa asian. Jos kuitenkin VO on määrännyt korvauksia toimitusmiesten lausunnon mukaisesti, VH:lla ei ole puhevaltaa niiden muuttamiseen nähden.

13. Yleisen vahingonkorvauslainsäädännön vaikutuksesta VL:n korvaussäännöksiin

13.1. VahKorvL:n soveltamisalasta

Vahingoksi luetaan yksityisoikeudessa jokainen haitta tai menetys, jonka joku kärsii oikeudellisesti suojattujen etujensa suhteen. Vakiintuneen käsityksen mukaan vahinkona voi tällöin tulla käsiteltäväksi periaatteessa kaikenlainen vahinko, haitta ja muu edunmenetys, kun se kohdistuu oikeusjärjestyksen suojaamaan oikeuspiiriin. Rikosoikeuden osalta yleiset vahinkojen korvaamista koskevat säännökset ovat sisältyneet rikoslain 9 lukuun. Sen 2 §:n mukaan korvattavia vahinkoja ovat olleet tiettyjen vahinkojen torjumisesta aiheutuneet ja uuden omaisuuden hankkimiseksi tarpeelliset kulut, tulojen ja elatuksen vähentyminen, etenkin elinkeinon haittaaminen tai ehkäiseminen sekä kipu ja särky, tietyissä tilanteissa myös aiheutettu kärsimys. Mainitun rikoslain 9 luvun on kumonnut 1.9.1974 voimaantullut vahingonkorvauslaki (VahKorvL).

Vesioikeudellinen vahinko, haitta ja muu edunmenetys on jaoteltavissa edellä esitetyn perusteella sen mukaan, syntyykö se vesitaloudellisen yrityksen säännönmukaisen toiminnan yhteydessä, jolloin siihen luetaan tietty määrä todennäköisiä ja luvassa mahdollisuuksien mukaan korvattavia menetyksiä, toiseksi sen mukaan, aiheutuuko vahinko tämän toiminnan yhteydessä siten, että haitalliset seuraukset ovat poikkeuksellisia tai odottamattomia, kolmanneksi sen mukaan, onko vahingolla yleensä yhteyttä luvallistetun yrityksen toteuttamiseen. Niitä vahinkoja, jotka kuuluvat ensimmäiseen ryhmään, voidaan kutsua yritysvahingoiksi ja ne korvataan säännönmukaisesti pakkotoimikorvauksin, joiden ulottuvuus ilmenee VL 11: 3:sta. Molemmat muut vahinkoryhmät kuuluvat tavalla tai toisella vaarantamisvastuun tai tuottamusvastuun piiriin.[110]

VahKorvL on, kuten sen 1 §:stä ilmenee, tarkoitettu toisiin säädöksiin nähden toissijaiseksi eikä se siten tule vaikuttamaan niihin korvaussäännöksiin, joissa on uudesta laista poikkeava erityinen sääntely.[111] Lakiteknisistä syistä ei kuitenkaan ole voitu kumota kaikkia niitä lainsäännöksiä, joihin uudella lainsäädännöllä on tarkoitus vaikuttaa. Lain soveltamisala on siten jossain määrin epätäsmällinen.

VahKorvL:ssa ei ole myöskään pyritty tyhjentävästi sääntelemään vahingonkorvaustilanteiden arviointia, vaan tämä tulee vastedeskin olemaan oikeuskäytännön ja oikeustieteen tehtävänä. Niinpä ei ole lainkaan pyritty ratkaisemaan kysymyksiä, jotka liittyvät teon ja sen seurauksen syy-yhteyden tai tuottamuksen ja tahallisuuden käsitteiden muotoiluun. Myöskin tuottamuksesta riippumaton vastuu on periaatteessa jäänyt uuden lain normituksen ulkopuolelle. Yleiset vahingonkorvausperiaatteet tulevat siis vastaisuudessakin näyttelemään ratkaisevaa osaa. Tämä seikka ilmeni selvästi siitä lakiesityksen asusta, joka valmistui laintarkastuskunnassa (1 luvun 1 §), mutta viittaus sanottuihin periaatteisiin poistettiin eduskunnassa. Kysymys ei kuitenkaan ole kuvattua asiantilaa koskevien näkemysten muuttumisesta, vaan viittauksen poistaminen laista on luonteeltaan tekninen.[112]

Kun tarkasteltavana on korvattavan vahingon syntymistä edeltävän teon luonne, on VahKorvL:n mukaan pääsääntöisesti edellytettävä, että

---

110 Ks. edellä s. 441 ss.

111 Ks. myös *Ådahl* Vahingonkorvausoikeus s. 16.

112 *Laintarkastuskunnan lausunto n:o 3/1971* s. 5.

teko on ollut tahallinen tai tuottamuksellinen. Toisin kuin hallituksen esityksessä oli ehdotettu, lopullisessa muotoilussa ei enää vaadittu, että korvausvelvollisuuden syntymiseen johtavan teon tulisi olla myös oikeudenvastainen. Tätä on pidettävä mielekkäänä ratkaisuna lainkäyttäjän kannalta, koska lain korvaustilanteiden järjestelyä uudistava vaikutus olisi saattanut kariutua juuri sen selvittämiseen, mitä oikeudenvastaisuus tarkoittaa. Samalla kuitenkin horjutettiin jakoa siviili- ja rikosoikeudelliseen vahinkoon ja sen korvattavuuteen. Korvausvelvollisuutta uuden lain mukaan tarkasteltaessa ei siten ole merkitystä sillä, onko vahinkoa aiheuttanut teko ollut rangaistava vai ei, vaan yksinomaan se, onko teko tai laiminlyönti tekijälleen syyksiluettava vai ei.

VahKorvL:n erityisten vastuumuotojen käyttäminen ei tule kysymykseen vesitaloudellisen yrityksen normaalissa toiminnassa. Tyypillisenä esimerkkinä lain soveltamistilanteesta voidaan pitää sitä, että joku samalla tuomitaan rangaistukseen VL 13 luvun mukaan tai ainakin tehdään syyte rangaistavasta teosta.[113] Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, vaan yleensäkin ilman laillista oikeutusta syntynyt vahinko perustaa VahKorvL:n mukaisen vastuun. Rajan vetäminen ei tulle olemaan yksinkertaista, sillä kuten edellä on selvitetty, VahKorvL ei soveltuisi esimerkiksi siinä tapauksessa, että tarpeellista lupaa ei ollut, mutta luvan tarpeellisuutta ei voitu ennakoida ajoissa. Erokriteeriksi muodostuu näin ollen se, miten hyvin kyseisissä tilanteissa voitiin perustella sitä, että lupaa ei pidetty tarpeellisena. Sen sijaan VahKorvL soveltunee aina, kun yrityksen johto tai sen työntekijä luvan voimassaollessakin aikaansaa vahingollisen häiriön, jota lupapäätöksessä ei ollut edellytetty. Sama koskee nähtävästi vahinkoa, joka ilmenee ilman lupaa sallitun toiminnan yhteydessä.[114]

---

[113] Seuraava esimerkki on peräisin ajalta ennen VahKorvL:n voimaantuloa. Savenkuljetuksesta toisen vesialueen jäälle ja saven painumisesta pohjaan ei katsottu aiheutuneen kalastukselle korvattavaa vahinkoa. **VYO 9.6.1972 n:o 38** *(KKO 6.9.1974 t. 925,* äänestettyä: ei muutoksenhakulupaa): syytteessä vaadittiin B:lle rangaistusta siitä, että hän oli luvatta kuljetanu 150 m³ savea 5 000 m²:n suuruisen, B:lle kuuluvan vesialueen jäälle. H harjoitti kalastusta alueella ja vaati vahingonkorvausta vesialueen pilaantumisesta saven pohjaanpainumisen seurauksena. VO katsoi toimenpiteen toteennäytetyksi, mutta jääneen selvittämättä, että siitä olisi aiheutunut kalastukselle korvattavaa vahinkoa. B tuomittiin kuitenkin sakkorangaistukseen VL 13: 2.2:n nojalla. VYO: ei muutosta.

[114] Ruoppausmassojen ajautumisesta ammattikalastajan vuokraamalle kalastuspaikalle johtui, että pyydykset oli tavallista useammin pestävä. Samalla kun

Vaikka VahKorvL:ssa ei ole vaarantamisvastuuta koskevaa säännöstä, laintarkastuskunta on kuitenkin lausunnossaan katsonut, ettei ole ollut mitään asiallista estettä olla ottamatta uuteen lakiin vaarantamisvastuuta koskevaa säännöstä. Laintarkastuskunta lausui, että »käytännön voidaan katsoa kehittyneen niin kiinteäksi, että vaarantamisvastuun sääntelevä normi voitaisiin sisällyttää lakiin ja siinä lausua, että se, jonka elinkeinotoiminnasta siinä käytettävien raaka- tai tarveaineiden, työmenetelmien, työvälineiden, valmistettavien tuotteiden taikka toiminnan laadun vuoksi muutoin aiheutuu erityistä vaaraa, on velvollinen korvaamaan toiminnan johdosta sivulliselle syntyneen vahingon, vaikka sitä ei ole aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksesta, sekä että tätä olisi vastaavasti sovellettava, milloin vahinko on syntynyt julkisyhteisön erityistä vaaraa aiheuttavasta toiminnasta».[115]

Tuottamuksen käsitettä on vesioikeudellisessa ajattelussa pidettävä jonkin verran ongelmallisena jo sen vuoksi, että etukäteisarviossa vain syy-yhteydellä luvan ulottuvuuden kannalta on merkitystä. Kun teon lainvastaisuudella uuden vahingonkorvauslainsäädännön mukaan ei ole merkitystä korvausvelvollisuuden kannalta, myös sinänsä luvallinen teko ja siitä aiheutuva vahinko mahtuu lain piiriin. Siten luvallistetusta yrityksestä johtuva edellyttämätön vahinko on korvattavissa tuottamusvastuun mukaan (jälkikorvaus) ja VL 11 luvun säännöksiä voidaan tässä mielessä rinnastaa VahKorvL:n säännöksiin. Jälkimmäisen lain toissijaisuudesta johtuu kuitenkin, että VL 11 lukua on sovellettava aina silloin, kun sen soveltamisedellytykset ovat olemassa. Jälkikorvausta koskeva 11: 8.1 (ja 2: 27) syrjäyttää siten VahKorvL:n vastaavat säännökset.[116]

VahKorvL ei merkitse muutosta siihen, mitä on korvattava vesioikeudellisena vahinkona VL 11 luvun mukaan. Toisin sanoen vesioikeudellisen vahingon käsite määräytyy VL:n tavanomaisissa käyttöyhteyksissä sen 11: 3:n mukaan. Sen sijaan luvattomissa tilanteissa, kun kyseessä on esimerkiksi lainvastainen rangaistava teko, on korvattava paitsi tekoon syy-yhteydessä oleva henkilö- ja esinevahinko, myös taloudelli-

---

katsottiin, etteivät ruoppausmassan lika-aineet vaikuttaneet haitallisesti kalastussaaliisiin, määrättiin suoritettavaksi korvausta pyydysten ylimääräisestä pesusta korkoineen takautuvasti: **KKO 1967 II 112.**

115 *Laintarkastuskunnan lausunto n:o 3/1971* s. 20.

116 Ks. myös *Ellilä* LM 1975 s. 53.

nen vahinko, joka johtuu tästä teosta (VahKorvL 5: 1).[117] Tämä merkitsee jo aiemmin vallinneen periaatteen säilymistä, nimittäin että VL:n vahingonkorvausjärjestelmää ei muodollisesti katsoen voida soveltaa riita- tai rikosasioissa. Mutta tämä seikka ei ilmene käytännön ratkaisuista. Asiaa valaisee rikosasia **ISVO 17. 1. 1969 n:o 90 (VYO 9. 3. 1971, KKO 28. 2. 174 t. 2585),** missä ei ilmaista yhtään lainkohtaa, johon korvausten määrääminen olisi perustunut. Paitsi korvauksia pilaajalta vaadittiin yhtiön toimitusjohtajalle rangaistusta ja lisäksi yhtiön velvoittamista keskeyttämään toiminta ja varustamaan tehdas pilaantumista estävillä laitteilla. Luvan käsittely oli vireillä, mutta niin kuin oikein olikin, sen ei annettu vaikuttaa toiminnan rangaistavuuteen. Korvaukset tuomittiin vaatimusten mukaisesti eikä niitä siis otettu viran puolesta huomioon. Ne vahingot, joita ei näytetty toteen, jätettiin korvaamatta. Muut vaatimukset hylättiin. Muutoksenhakutiekään ei tällaisissa tapauksissa ole ohjeena, sillä niin riita-, hakemus- kuin rikosasioissakin määrättävät korvaukset ovat muutoksenhaun suhteen yhdenmukaiset. Henkilövahinkojen korvaaminen ei tule hakemusmenettelyssä kysymykseen.

Korvausvastuu perustuu VahKorvL:n mukaan näin ollen tuottamusvastuun periaatteelle, olkoonkin, että sitä ei ole määritelty. Tuottamusvastuu käsittää puolestaan varsin laajan syyksiluettavuuden asteikon alkaen tarkoituksellisesta vahingoittamisesta aina huolimattomuuteen tai välinpitämättömyyteen asti. Vesistöhankkeissa on myös ammattitaidottomuutta ja tietämättömyyttä pidettävä riittävänä korvausvelvollisuuden perusteena. Sen sijaan laki ei sovellu sellaisiin vahinkoihin, jotka aiheuttanut teko tai laiminlyönti ei ole johtunut tuottamuksesta, vaan esimerkiksi ulkoisista syistä johtuneesta ns. puhtaasta vahingosta. Tältä osin ei säännönmukaisesti ole korvausvelvollisuutta muuten kuin niissä erikseen luetelluissa tapauksissa, joissa tilanne kuuluu ankaran eli vaarantamisvastuun piiriin.

Kuten mainittiin, VahKorvL:ssa ei ole vaarantamisvastuuta koskevaa säännöstä. Jos sellainen olisi, se soveltuisi VL:iinkin siltä osin kuin siinä ei ole normitusta.[118]

Kun VL:n mukaan korvausta ilman laillista oikeutta aiheutetusta vahingosta tulee vaatia kanteella (14: 7.3) ja kun luvantarve tällöin määrää vahingon oikeudellisen laadun, voi syntyä rajanvetovaikeuksia. Var-

[117] Tästä ks. *Ylöstalo* LM 1975 s. 238 ss.

[118] Vrt. edellä s. 447 s.

sin useissa tapauksissa yhdyskunnilla ei vielä ole asianmukaista lupaa, mutta puhdistustoimenpiteiden tapahtuessa ei nimenomaisesti ole todettu luvantarpeen olemassaoloa. Kun jäteveden johtamisen vuoksi tällöin esitetään korvausvaatimus, se olisi tehtävä hakemuksella, jos pilaamiskieltoa ei voida katsoa rikotun (11: 1.3), muussa tapauksessa kanteella, jolloin sovellettaisiin VahKorvL:n säännöksiä. Mielenkiintoiselta näyttää sellainen tilanne, että korvausta vaaditaan kanteella, mutta oikeus katsoo, ettei korvattavaa vahinkoa ole syntynyt. Jos luvantarvetta ei ole, olisi vaatimus nähtävästi käsiteltävä hakemusasiana. Toisaalta on kyseessä riita-asia, jos luvantarve on olemassa, ilman että (VahKorvL:n mukaan) korvattavaa vahinkoa aiheutuu.[119]

13.2. VahKorvL:n soveltamisajankohdasta

VahKorvL:n soveltamisajankohta määräytyy vahingon syntymisen eikä vaatimuksen esittämisajankohdan mukaan: lain täytäntöönpano-

---

119 Esimerkiksi seuraavassa tapauksessa kysymys on virkistyskäyttömahdollisuuksien menettämisen korvaamisesta. Asia oli vireillä ennen VahKorvL:n voimaantuloa ja se käsiteltiin riita-asiana, mikä viittaa siihen, ettei VL 11 luvun säännöksiä olisi sovellettu. Kuitenkaan ratkaisusta ei ilmene, katsoiko tuomioistuin luvantarpeen olevan olemassa tai oliko se harkinnut, mitä korvaussäännöstöä tulisi soveltaa. VYO:n ratkaisu viittaa siihen, että kyseessä olisi luvaton pilaaminen, KKO taas näyttää pitäneen tilannetta laillisena (jos nimittäin vahingottomuudesta tältä osin halutaan johtaa luvantarpeen puuttuminen): **KKO 30. 9. 1975 t. 1612.** L oli LSVO:lle 28. 10. 1970 toimittamassaan kannekirjelmässä lausunut, että hän oli v. 1951 P:n kunnan H:n kylästä ostanut tilan, johon kuului rantaa 56 metrin pituudelta. T:n kp ja P:n k johtavat järveen jätevettä L:n ilmoituksen mukaan niin, ettei vesi enää täyttänyt uimaveden bakteriologiselle puhtaudelle asetettavia vaatimuksia. L vaati kuntien velvoittamista suorittamaan hänelle vahingonkorvausta tilan käytön estymisestä 10 vuodelta 3 000 markan mukaan vuodelta eli yhteensä 30 000 mk sekä kulujen korvausta. Kunnilla ei ollut pilaamislupaa. VO toimitti suullisen käsittelyn ja katselmuksen, mutta ei katsonut kanteessa esitettyä toteennäytetyksi ja hylkäsi kanteen. VYO:n mukaan (21. 2. 1974) järven vesi oli ainakin vuoden 1967 keväästä lähtien uimavedeksi kelpaamatonta, minkä vuoksi VYO kumosi VO:n päätöksen ja velvoitti kunnat osittain yhteisvastuullisesti suorittamaan vahingonkorvausta 4 vuoden ajalta 1 100 mk vuotta kohti sekä kulujen korvausta 500 mk. KKO kumosi kuitenkin 8. 7. 1975 VYO:n päätöksen, kun jäteveden ei katsottu estäneen tai vaikeuttaneen kanteessa tarkoitettua vesialueen käyttöä. Eri mieltä olleet jäsenet eivät olisi myöntäneet muutoksenhakulupaa, mutta velvollisina lausumaan asiasta tarkemmin he eivät olisi muuttaneet VYO:n päätöstä. — Ks. myös *Saxén* s. 88 s.

säännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa (1. 9. 1974) syntyneen vahingon korvaaminen tapahtuu aikaisemman lain mukaisesti. Kun laissa ei ole sanottu, ettei ainoastaan teon, vaan myös vahingon tulee olla syntynyt ennen VahKorvL:n voimaantuloa, saattaa olla mahdollista, että jatkuvien tai toistuvien vahinkojen osalta joudutaan soveltamaan sekä vanhaa että uutta lakia. Tämä koskee ensinnäkin sellaisia vesistöhankkeita, joissa (ehkä luvaton) rakennus tai laite on kerran tehty, mutta vahinkoa aiheutetaan niin, että vahingon syntyminen ei ole jatkuvaa. Tällöin on katsottava, että kukin vahinkotapahtuma muodostaa oman kokonaisuutensa. Viime kädessä korvausvaatimus määrää, mihin yksittäiseen vahinkotapahtumaan vaatimus perustetaan ja se ajankohta siis ratkaisee sovellettavan lain. Toisen ryhmän muodostavat ne yritykset, joissa vahingon aiheuttaminen on enemmän tai vähemmän keskeytymätöntä. Jos korvausta vaaditaan koko vahinkoajanjaksolta, joka sijoittuu kahden lain voimassaoloaikaan, laista ei johdu selvää sääntöä sille, mitä lakia olisi sovellettava. Oikeusperiaatteena on kuitenkin voimassa, että lainmuutosta ei yleensä saa tulkita niin, että se vaikuttaisi haitallisesti takautuvalta ajalta korvausvelvollisen asemaan. Jos joudutaan soveltamaan sekä vanhaa että uutta lakia ja aineellisissa säännöksissä havaitaan olevan eroa, on lähtökohtana kuitenkin pidettävä kahta korvausajanjaksoa vahinkotapahtuman ykseydestä huolimatta.

X LUKU

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA NÄKÖKOHTIA DE LEGE FERENDA

1. Pilaamiskieltonormien tulkinnallinen perusta

Pilaamiskiellot sisältävien lainkohtien määräykset (VL) ovat sikäli puitenormien luonteisia, että vasta viranomaisen (VO:n) kannanotto osoittaa, mikä sisältö kielloille kulloinkin on annettava. VO:lle näyttää delegoidun valta ratkaista pilaamiskiellon, oikeastaan pilaantumiskäsitteen sisältö niin että, kielloilla suojeltavien arvojen luettelo on muuttuva ja jossain määrin arvostuksista ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista riippuva. Jos puitenormistolla tarkoitetaan vain käsittelyjärjestyksen osoittamista ehkä vähäisin sisällöllisin suuntaviivoin,[1] kyseessä ei pilaamiskieltojen osalta pohjimmiltaan ole puitesäännöstö, vaan VO:n ratkaisuvaltaa paitsi muodollisesti myös asiallisesti ohjaava säännöskokonaisuus. Tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että VO:n näennäisestä konkretisointivaltuudesta ja ylimpien asteiden prejudikaattikäytännöstä huolimatta VL:n pilaamiskielloilla on, toisin kuin esimerkiksi Ruotsin ympäristönsuojelulain vastaavilla kielloilla, tulkinnallisesti yksiselitteinen lähtökohta. Tämä koskee sekä luvantarpeen määräämistä että myös luvan myöntämisen edellytyksiä.

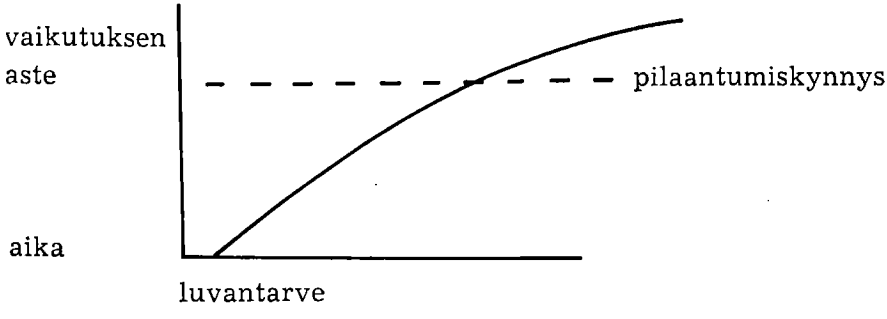
VO ja KHO ratkaisevat kysymyksen luvantarpeesta, mikä juuri riippuu viranomaisen ratkaistavasta pilaantumisen käsitteestä. Itse asiassa pilaantuminen ja sitä vastaava luvantarve ovat yleensä niin selvästi täs-

---

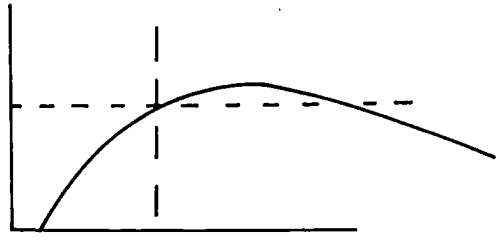
[1] Ks. *Sipponen* s. 336: »... sisältävät valtuutuksen jotakin asiaa tai oikeusalaa koskevien sääntöjen antamiseen hallinnollisessa järjestyksessä sekä tärkeimpiä ko. sääntöjä annettaessa noudatettavia ohjeita ja periaatteita». Pilaamiskiellon kannalta ei siis ole kyse näinkään väljään määritykseen mahtuvasta normituksesta, minkä vuoksi puitelain nimitys on hylättävä. Toisin voitaneen katsoa olevan niiden yleismääräysten laita, joiden antamiseen pilaamiskiellon sijasta VO:lla on valtuus. Vrt. myös *Makkonen* s. 120.

mennettävissä, että voidaan puhua **luvantarpeen konstituoivasta tosiseikastosta.** Milloin lupaa ei voida myöntää, on vastaavasti ratkaistavissa, saadaanko aiheuttaa kyseinen vaikutus: pohjaveden osalta luvantarvekynnyksen sijasta voidaan puhua sallittavuuskatosta.

Luvantarpeen konstituoiva tosiseikasto määräytyy de lege lata kahteen seikkaan, pilaantumistapahtumaan ja sen haitallisuuteen kohdistuvan selvityksen perusteella. Jälkimmäinen on arvioitavissa yleensä vasta, kun tiedetään edellisen laajuus. Pilaantumisen osalta taas vaikutus on etenkin jatkuvan toimenpiteen ollessa kyseessä transponoitava edeltävään arviointihetkeen. Jos ajatellaan päästön johtavan määrätyn ajanjakson kuluttua pilaantumiseen, luvantarve syntyisi jo päästämiseen ryhdyttäessä:

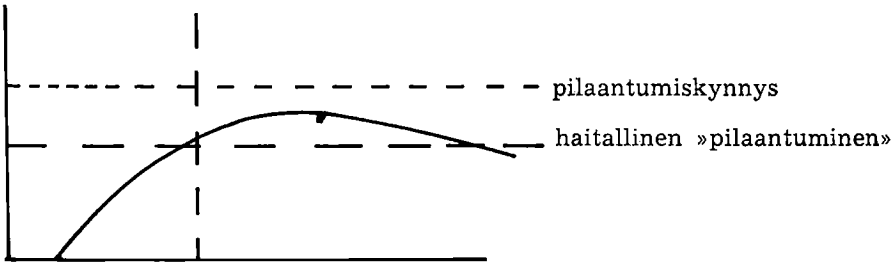


Asiaan ei vaikuta se, että puhdistumistoimenpiteiden vuoksi myöhemmin alitetaan pilaantumiskynnys, kun pilaantumistapahtuma sisältyy toimenpiteen kestoaikaan:



Koska haitallisuuskin on luvantarpeen konstituoiva, ei kuitenkaan voida lähteä siitä, että ensin selvitettäisiin, onko kysymys empiirisestikin todettavasta pilaantumisesta tai siedon ylityksestä ja sitten harkittaisiin

sen haitallisuus. Kun lainsäätäjä nimenomaan määrittää pilaantumiseksi tietynlaiset haitalliset muutokset, luvantarve syntyy vain juridisesti relevantin »pilaantumisen» yhteydessä: tämä kynnys voi olla muulla tavoin määriteltävää kynnystä alempi:



Tähän välttämättömään lopputulokseen joudutaan 1: 19.1:n (in fine) legaalidefinition perusteella. Yleiseen etuun kohdistuvan uhan vuoksi näin määritetty luvantarvekynnys ei sitä vastoin voine olla empiirisesti todettavan pilaantumisvaikutuksen merkitsemää kynnystä korkeampi. Kun ratkaisevana on päästämisen haitallisuus tai sen merkitsemä haitanuhka (etenkin 1: 19.2:n osalta), onkin ensisijaisesti ratkaistava se, missä määrin haittaa voidaan aiheuttaa eikä se, onko kyseessä vesien puhdistumiskyvyn ylitys tai vastaava muutos. Tässä mielessä käytetään juridista pilaantumisen käsitettä ja sitä voidaan katsoa tarkoitettavan, kun puhutaan vesien pilaantumisesta. Tätä ei kumoa sekään, että haittavaikutus parhaiten on todettavissa käyttäen menetelmiä ja analyysejä, jotka koskevat veden laadun muutoksia ja joilla myös osoitetaan pilaantumisen aste vesissä.[2]

Kun tarkastellaan haitan merkitystä luvantarpeen kriteerinä, voidaan, mikäli käyttövaltuudet muuten asianomaisen maan lain mukaan ovat olemassa, katsoa, että haitattomaan päästämiseen saadaan ryhtyä ilman lupaa, ellei käytön muotoja sellaisinaan ole säädetty luvanvaraisiksi.[3]

---

[2] Pilaamistunnusmerkistön epämääräisyyttä oikeudelliselta kannalta on korostettu useissa ympäristörikostoimikunnan johdosta annetuissa lausunnoissa, *Vuori* s. 51 ss. Ks. myös *Manner* LM 1961 s. 358: »Periaatteellisesti oikeampaa on sen sijaan etsiä raja vaikutusten intensiteetistä, kohtuuden ja siedettävyyden näkökohdat samalla huomioon ottaen.»

[3] Niissä maissa, joissa on yleinen luvanhakuvelvollisuus, on tilanne nähtävästi se, että oikeusjärjestys edellyttää luvan saamista paitsi pilaamiskiellosta

Täysin Suomen pilaamiskieltoon on rinnastettavissa Itävallan kieltonormisto, joka tosin koskee myös pohjavesiä. Sen mukaan lakisääteinen huolellisuusvelvoite edellyttää, ettei aiheuteta määrätynlaisia yleisen tai yksityisen edun loukkauksia. Samalla on kiellettyä ilman lupaa aiheuttamasta pilaantumista, kun se johtaisi tuollaisiin loukkauksiin. Tästä huolimatta laissa (A-WRG 32 §) on erityinen esimerkkluettelo luvanvaraisista eli vähäisen vaikutusasteen ylittävistä toimenpiteistä, joiden haitallisuus siis on presumoitavissa.

Itämeren suojelusopimuksesta johtuu, ettei pilaantumiskriteeri ole riittävä Suomen lain soveltamisen kannalta. Eräät toimenpiteet ovat kiellettyjä seuraukseen katsomatta. Pilaantumisen käsite (sopimuksen 2 art.) näyttää myös VL:ssa perinteisesti noudatettua empiiristä käsitesisältöä tiukemmalta sikäli, että haittavaikutusten kvalifikaatiot (»**ilmeinen** vahinko», »**melkoinen** vähentyminen», »muu **niihin verrattava** yksityinen tai yleisen edun **loukkaus**») puuttuvat. Toiselta puolen määrityksellä ei sopimuksen tämänhetkisessä soveltamisvaiheessa ole normatiivista merkitystä, koska osapuolten tulee sopimuksen toteuttamiseksi ensisijaisesti luoda Itämeren alueen pilaantumista estävä tai vähentämistä tarkoittava normisto ja organisaatio (3 art.) Itämeren suojelusopimuksen mukaan jätteen ja lietteen upottaminen mereen on kiellettyä (9 art.), mutta ruoppausmassan mereen laskemiseen voidaan antaa viranomaisen lupa.

Resipienttiperiaate johtaa siis Suomen lainsäädännössä luvantarpeen sitomiseen toimenpiteen vaikutukseen, mutta ei vain siihen. Kun suojaa nauttivia oikeuksia ei ole tyhjentävästi lueteltu, voidaan olettaa, että mikä tahansa osoitettavissa oleva, juridisesti merkityksellinen, tosin vesien laadun muuttumisesta johtuva haitta synnyttää luvantarpeen. On kyseenalaista, voidaanko vastedes pitää oikeana nyt nähtävästi välttämätöntä laintulkintaa, että pilaaja itse harkitsee luvantarpeensa, sillä häneltä ei

---

poikkeamiseen myös itse käyttöön. Tällöin haitan määrällä ei sinänsä ole luvantarpeen kannalta merkitystä. Ks. edellä olevaa eri maiden katsausta s. 194 ss. Oikeus toiselle kuuluvan alueen käyttämiseen sellaisessa tarkoituksessa, jossa luvan hakija ei voi näyttää siihen omistajan suostumusta tai muuta yksityisoikeudellista perustetta, voidaan myöntää vain mikäli tällaisen oikeuden on katsottava johtuvan lain säännöksistä. Ks. jo edellä s.; vrt. apulaisoikeuskanslerin kirje toiselle vesistötoimikunnalle 12. 2. 1958 n:o 203, Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1958: asiakirjoista ei kertomuksen mukaan käynyt ilmi, että vesistötoimikunta olisi luvan myöntämisen edellytyksiä harkitessaan tutkinut, oliko hakijalla oikeus tarkoitettuun alueeseen.

voitane edellyttää tietoa siitä, mitä erilaisia haittoja hänen toimenpiteestään (kuormituksesta tai 1: 19.2:ssa tarkoitetusta sijoittamisesta) muille saattaa aiheutua. Ellei yksiselitteistä pilaantumistapahtumaa vesissä ilmene, pilaaja päinvastoin ehkä oikeutetustikin katsoo, ettei lupaa tarvittaisi, jolloin haitankärsijä joutuisi itse kanteella tai hakemuksella vaatimaan haitan rajoittamista. Tätä ei voida pitää lain tarkoituksena, koska pilaamiskielto tarkoittaa juuri tuollaisen haitan estämistä. Tältä pohjalta näyttäisikin tarpeelliselta lähteä siitä, että tietynlaisiin päästämistoimenpiteisiin tulisi hankkia viranomaisen lupa niistä potentiaalisesti yleiselle tai toisen yksityiselle edulle aiheutuvan haitan vuoksi. Itse asiassa on siis kysymys luvanvaraisten toimenpiteiden kartoittamisesta tai luokittamisesta ja vain ilmeisen haitattomissa tapauksissa voitaisiin toimenpide suorittaa ilman viranomaisen lupaa. Toisin sanoen pilaajan olisi osoitettava, että hänen toimintansa ei aiheuta 1: 19—20:ssä eikä 22:ssa tarkoitettua haittaa. Näin pitkälle voidaan mennä lakia muuttamatta, kun taas hankkeiden luvanvaraistamiseen sillä perusteella, että ne kuuluvat johonkin ryhmään (vrt. VSuojA 3 §), ei sellaisenaan de lege lata ole mahdollisuutta.

Eräänä vaikeutena on pidettävä haitankärsijän sietämisvelvollisuuden määrittämistä, kun lupaa ei tarvittaisi. Lain sanamuoto (1: 19.1) osoittaa, ettei mikä hyvänsä haitallisuuden aste perusta luvantarvetta. Tosin huolellisuusvelvoite, jota tarkoitetaan 1: 19.2:ssa, näyttää viittaavan siihen, että jo haitanvaarakin synnyttää luvantarpeen, jolloin kuitenkin sen määrälle on asetettava samat vaatimukset kuin pilaamiskiellollekin. Eräs seikka, joka viittaa siihen, ettei haitallisuus näiden lainkohtien osalta ole riippuvainen immissiokynnyksestä, on, että vaikka lupaa olisikin haettava, siitä ei johdu, että luvantarpeen konstituoiva haitta olisi korvattava. Päinvastoin haitankärsijä voi olla saadusta luvasta huolimatta velvollinen sietämään vahinkoa tiettyyn rajaan asti (vrt. S-MiL 30 §). Lähtökohta on siis toinen kuin NaapL:n mukaan. Luvantarpeen synnyttävän haitan kvalifikaatiot 1: 19.1:ssä on kuitenkin otettava huomioon.

Vaikka muodollisesti on oikein katsoa hakemuksen määräävän, missä laajuudessa lupamenettely käynnistyy, haetun yrityksen vaikutukset määräävät luvantarpeen. Tämän vuoksi lupaviranomaisella tulee olla oikeus tutkia kaikki yrityksen vesistölliset vaikutukset hakemuksesta riippumatta. Toiselta puolen on kyllä pilaajan itsensä asia huolehtia siitä, että hän hakee kaikki tarpeelliset vesioikeudelliset luvat: hakemuksen tekeminen

ei siis johda siihen, että VO selvittäisi kaikilta osin luvantarpeen. Yrityksen vaikutusten haettua laajempi tutkiminen tulee kysymykseen silloin, kun luvantarve muilta osin ilmeisesti on olemassa ja tuon luvan osalta voimassa olevat edellytykset riippuvat edeltävästä ratkaisusta: jos esimerkiksi on haettu lupaa johtaa laitosjätevesiä ojaan, tässä ratkaisussa tulee ottaa huomioon, voidaanko lupa antaa jätevesien vesistössä aiheuttamien seurausten vuoksi. Jos taas on haettu lupaa vain teollisuusjätevesien päästämiseen vesistöön, mutta vesien pilaantumista aiheutuu myös laitoksen ilmapäästöistä, nämä vaikutukset voidaan hakemuksesta riippumatta tutkia ja vaatia siltä osin lisäselvitystä. Sama pätee myös eräissä purkuputki- ja pengerhankkeissa: jos ei ole selvitystä siitä, että hankkeen mahdollistamat päästöt ovat mahdollisia, ei periaatteessa voida suorittaa rakennushanketta varten tarpeellista intressivertailua. Kokonaisvaltaista yritysharkintaa ei kuitenkaan pitäisi suorittaa silloin, kun hakemuksen tarkoittama toiminta tai hanke ei välttämättömästi edellytä vesistövaikutusten selvittämistä.

Toisaalta resipienttiperiaate eli vesistövaikutusten merkityksellisyys juridiselta kannalta, toisaalta edellytysten kumulatiivinen selvittäminen lupamenettelyssä aiheuttavat painetta Suomen pilaamiskiellolle ominaista päästämistoimenpiteen tunnusmerkkiä vastaan. On jossain määrin epäjohdonmukaista asettaa hankkeet eri asemaan vain sen vuoksi, että toisessa vaikutus tulee vesistöön ulkoapäin, toisessa taas se johtuu vesistössä suoritetusta toimenpiteestä. Päästämistoimenpide kattaa nykyisin myös vain keinotekoisesti erilaiset säteily- ja lämpövaikutukset, vaikka pilaamiskiellon voidaankin katsoa koskevan niitä ratio legistä tulkiten. Mataloitumishaitan oikeudellinen arviointi riippuu nykyään myös siitä, johtuuko se päästämis- vai muusta toimenpiteestä. Kuitenkin jäteveden johtamisen seurauksenakin voi tapahtua vesistössä rakenteellisia muutoksia, jotka eivät aiheudu veden laadun muuttumisesta. Tällaisen vaikutuksen esimerkiksi pohjalietteen siirtymisen osalta tulisi nähtävästi soveltaa muuttumiskieltoa. Pilaamiskielto ja siihen kytkeytyvät normit olisi näistä syistä de lege ferenda ulotettava koskemaan päästämistoimenpiteiden lisäksi yleensäkin maa- ja vesialueen käytöstä johtuvien haitallisten vaikutusten luvallisuutta arvioitaessa.

2. Pilaamiskiellon oikeudellisesta merkityksestä ympäristönsuojelussa

Pilaamiskielto johtaa esitetyn perusteella luvantarpeen syntymiseen kaikissa niissä tapauksissa, joissa vesiympäristössä saattaisi aiheutua jossain suhteessa merkityksellistä haittaa. Ratkaisevana ei ole pidettävä sitä, aiheutuuko haitta maan, veden vai ilman välityksin, jolloin esimerkiksi teollisuuslaitoksen savu- tai pölyhaitta voi kuulua vesien pilaamiskiellon piiriin.[4] Tämä merkitsee huomion kiinnittämistä emissiolähteessä tapahtuvien päästöjen rajoittamiseen, mikä luonnollisesti koituu paitsi vesiympäristön muunkin ympäristön hyväksi. Tältä kannalta ei olisi de lege ferenda perusteltua määrätä luvantarvetta yksinomaan vesialueelle, vaan ottaa huomioon kaikki lähteen vaikutuspiirissä ilmenevät haitat.

Lupamenettelyssä on ympäristölliseltä kannalta merkitystä etenkin kahdella näkökohdalla, toisaalta vesiympäristöä koskevalla tietoudella ja sen hankkimistavoilla etenkin intressivertailua varten, toisaalta sillä, että luvansaaja velvoitetaan noudattamaan ympäristöä koskevia vaatimuksia tai osallistumaan vahinkojen hyvittämiseen (aiheuttamisperiaate).

Edellisessä suhteessa on kysymys viranomaisten ja muiden eturyhmien tavoitteiden arvioimisesta. Esimerkiksi Yhdysvalloissa ympäristönlaatuviraston tehtävänä on muun ohella huolehtia ympäristöllisten muutosten tarkkailusta ja osallistua vesistötavoitteiden määritykseen (Environmental Quality Improvement Act 1970). Eräissä Euroopan maissa taas toimii vapaaehtoisia tai lakisääteisiä yhteistyöjärjestöjä, joista jälkimmäisillä saattaa olla myös päätösvaltaa vesien käytön järjestämiseen ja rahoitukseen nähden valuma-alueen piirissä. Kun Suomessa ei ole lakisääteisiä vesiyhteisöjä, voidaan lupamenettelyssä nähtävästi kuitenkin ottaa huomioon hakijan yrityksen vaikutusalueella toimivien vesiensuojeluyhdis-

[4] Asiaa valaisee osaltaan myös ratkaisu **KHO 18. 3. 1976 t. 1166,** joka koski rikkihappo-, fosforihappo- ja muiden tehtaiden jätevesien johtamista mereen. Savu- ja muiden jätekaasujen osalta VO oli katsonut, ettei kyseessä ollut vesiasia. KHO tutki asian ja lausui, että yhtiön hakemus tosin koski 10: 24:ssä tarkoitetun luvan myöntämistä, mutta että sanotun »luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupaehtoja ratkaistaessa kuitenkin on, ottaen huomioon myös vesilain 1 luvun 19 §, otettava lukuun puheena olevien tehtaiden päästöistä meriveden laatuun kohdistuva kokonaiskuormitus ja siten myös valituksessa tarkoitettujen kaasujen mukana mereen joutuvat haitalliset ainekset». Tulkinta vastaa tietenkin pilaamiskiellon sisältöä, mutta johtaa käytännössä siihen, että joudutaan tarkkailemaan pilaamiskiellon noudattamisen valvomiseksi myös ilmatilan emissioita.

tysten näkemykset ja tutkimukset, vaikka yhdistyksellä ei olekaan asianosaisen asemaa (vrt. VL 16: 16).[5] Ruotsissa on pidetty tarpeellisena muuttaa vesiensuojeluyhdistysten toimintaa niin, että lakisääteistettäisiin vesiyhteisöjen (vattenförbund) tavoitteet ja toiminta. Mallina on osittain käytetty Saksan Liittotasavallassa, Ranskassa ja Englannissa toimivia yhteisöjä ja Ruotsissa niiden toimialue määräytyisi paitsi yhteisön tavoitteiden, myös maantieteellisten ja hydrologisten näkökohtien mukaan. Yhteisöä ei kuitenkaan voitaisi perustaa, jos jäseniksi oikeutetut pääasiallisesti vastustavat yhteenliittymistä. Merkittävää on, että yhteisöllä olisi useita S-VL:iin perustuvia ympäristöoikeudellisia tavoitteita palvelevia valtuuksia, joita ennen on ollut vain valtiolla ja kunnalla.[6]

Ratkaisevana tietouden hankkimisessa ja vesien pilaantumattomuuden sääntelyssä ei näytä niinkään olevan itse vesialueiden eristäminen päästämistoimenpiteiltä kuin valuma-alueella ilmenevien kaikenlaisten haittavaikutusten hillitseminen. Tämä saattaa edellyttää paitsi maantieteellistä rajoja noudattavaa viranomaisjärjestelmää, myös hydrologisille näkökohdille rakentuvia organisaatioita. Niinpä Japanissa vesien hallinto kuuluu edellisentyyppiselle viranomaisjärjestelmälle, kun taas vesien pilaantumattomuuden suunnittelua koskeva organisaatio määräytyy valuma-alueiden mukaan.[7] »Valuma-allasajattelua» noudatetaan myös esimerkiksi Englannissa, Ranskassa ja Neuvostoliitossa, osiltaan myös Saksan Liittotasavallassa. Länsi-Euroopan oloissa se kuitenkin edellyttää usein eri maiden yhteistyötä ja tätä taustaa vasten voidaan nähdä myös EEC:n piirissä ilmenevä pyrkimys yhdenmukaistaa jäsenmaiden vesilainsäädäntöä.[8] Helsingin sääntöjen X artiklan mukaan valtioiden tulee noudattaa kansainvälisellä vesistöalueella (drainage basin) tasapuolisen hyväksikäy-

[5] Ks. myös *Westerling* Aqua Fennica 1974 s. 33 ss. Yhdistyksiä varten vuonna 1961 vahvistettujen mallisääntöjen mukaan yhdistys voi mm. antaa asiantuntijalausuntoja ja tehdä ehdotuksia pilaamistekijöiden vähentämiseksi.

[6] SOU 1973:31 s. 9. Mt. s 81: ».. vattenförbunden kommer att fylla viktiga uppgifter i det allmänna miljövårdsarbetet som informationskanaler inte bara för medlemmarna inbördes utan också för allmänheten och de olika mundigheter som är verksamma på miljövårdsområdet. Förbundens opartiska ställning och den sakkunskap som de bör representera torde komma att ge särskild auktoritet åt **påpekanden om rådande brister och åt synpunkter på möjliga åtgärder för att förbättra förhållandena.**» (Painotus tässä.) Kannanotto viittaa nähtävästi yleisen edun piiriin luettaviin ympäristöllisiin seikkoihin.

[7] *Külz* s. 134.

[8] Ks. s. 36 s.

tön periaatetta ja estää siellä uuden pilaavan tekijän synty ja entisen lisääntyminen.[9] Suomen VL:n resipienttiperiaatteesta johtuu kuitenkin jo mahdollisuus ottaa huomioon nekin pilaamistekijät, jotka syntyvät vesien sadealueella. Käytännössä esteenä on se, että vesioikeuksien ja vesipiirien toimialueet eivät ole yhdenmukaiset, koska jälkimmäiset eivät noudata hydrologisia rajoja.

Jonkinlaisena aukkona Suomen järjestelmässä voidaan pitää sitä, ettei ole ilmaistu niitä periaatteita, joiden avulla yleisesti ratkaistaisiin, minne sinänsä tarpeellinen yritys voi sijoittua; uiton osalta 5: 10 (vrt. 5: 2.1,3) sallii vaihtoehtojen harkitsemisen. Kaavoituksen ja muun aluesuunnittelun[10] sekä taloudellisen ja poliittisen päätöksenteon tavoitteet huomioonottaen pilaavan toiminnan sijoittumista koskeva ratkaisu olisi tehtävä erikseen pilaamislupamenettelyn ulkopuolella esimerkiksi niin, että lupaviranomaiselle esitettäisiin hakemuksen yhteydessä selvitys sijoittamispaikasta. Tämänkaltainen menettelytapa on voimassa erityisesti Ruotsissa[11] ja DDR:ssä. Vaihtoehtoisesti olisi VL:ssa ilmaistava ne periaatteet, joiden nojalla lupaviranomainen voi ratkaista, saako yritys sijoittua esittämäänsä paikkaan. Yleiset luvan myöntämistä koskevat edellytykset ovat ilmeisesti tätä tarkoitusta varten riittämättömät, minkä lisäksi ympäristöviranomaisille olisi lupa-asiassa annettava nykyistä selvempi asema. Ohjauksessa ja edellytysten harkinnassa voidaan vesistöön rakennettaessa kuitenkin saada de lege lata johtoa VL 2: 3:n säännöksestä. Uudistusta tarkoittava kannanotto tuntuu niin tärkeältä, että sen aiheuttamat muut vaikeudet olisi voitettava. Viime aikoina on Suomessa keskusteltu sekä siitä, pitäisikö johonkin kuntaan saada ympäristöä vaarantava teollisuuslaitos tai ydinvoimala että myös siitä, olisiko sallittava väitetysti haitallinen vesirakennustyö. Näihin kysymyksiin ei ole mahdollista vastata

---

9 Kansainvälisen vesistöalueen kohtuullisen ja tasapuolisen käytön periaatteesta ja sen ilmauksesta Helsingin säännöissä ks. *Manner* ILA 1873—1973 s. 135 ja *sama* Festschrift s. 321 ss.

10 RakL:n yleisperiaatteiden ohella ks. myös esim. SisM:n seutukaavan selostusta koskevia yleisohjeita n:o 2838/512, 25. 8. 1972.

11 Kuten *Westerlund* on osoittanut, sijoitusratkaisun tekemisessä ei ole kysymys yrittäjien pakottamisesta sijoittumaan tiettyyn paikkaan, vaan heidän ohjaamisestaan valitsemaan sopivin, Miljöfarlig verksamhet s. 127 s. Tosin valinta tapahtuu siten, että käytännössä vain yksi tai muutama vaihtoehtoinen sijainti täyttää viranomaisen asettamat vaatimukset. Periaatteista ks. tarkemmin S-BL 136 a § ja ML 4 § sekä edellä s.,

nykyisen lain pohjalta. Suuren laitoksen ollessa kysymyksessä työllisyysnäkökohdilla on eniten merkitystä, muulloin useimmiten vain yritystaloudellisilla seikoilla. Ruotsissa on viime vuonna valmistunut ympäristöhaitallisen teollisuuden sijoittumista selvittävä komiteanmietintö *(SOU 1975: 44)*. Ehdotukset koskevat pääasiassa sitä, missä määrin sijoittuvan yrityksen tulee vastata sen kunnalle ja työvoimalle aiheuttamista kustannuksista. Sijoittamista koskevaa harkintaa esitettiin lisäksi suoritettavaksi riittävän aikaisessa vaiheessa, vastaanottavan kunnan puhevaltaa laajennettavaksi, ympäristövaikutuksia selvitettäväksi riittävän monelta kannalta. Lisäksi ehdotettiin, että valtion viranomaisilla olisi valta antaa poliittista harkintaa koskevia ohjeita.[12] Menettelytapa ei Suomessa nähtävästi edellyttäisi siirtymistä kokonaisvaltaiseen ympäristönsuojelulainsäädäntöön, kuten Ruotsissa on tapahtunut.[13]

Mitä toiseen edellä mainittuun lupamenettelyä määräävään näkökohtaan eli luvan saamisen ja sen haittavaikutusten hyvittämispyrkimystä osoittavaan aiheuttamisperiaatteeseen tulee, sen vaikutusta on pidettävä lähinnä ohjelmallisena. Lähdettäessä vanhastaan järkevän hyväksikäytön periaatteesta (reasonable use) on ollut mahdollista vaatia likaajalta korvausta vain edunloukkauksista, kun taas vesien tilaan kohdistunut haitallinen vaikutus oli merkityksetön pitäydyttäessä tavanomaisiin kuormitusmääriin. Common law'n mukaan saattoi syntyä peräti pilaamisoikeuksia.[14] Aiheuttamisperiaatteen toteuttaminen on sellaisenaan myös vaikeata, koska sillä ei tarkoiteta vain aiheutetun vahingon hyvittämistä, vaan kysymys on kansantaloudellisesti ja vesistöpoliittisesti monisäikeisestä vaikutuskentästä. Näihin kysymyksiin ei ole mahdollista nyt puuttua.[15]

---

12 *SOU 1975: 44* s. 125 s. Vrt. *KM 1973: 49*

13 Eräistä näkökohdista tässä suhteessa ks. *Silenti* s. 33 ss.

14 Ks. *Meyers—Tarlock* s. 648, *Widsom* The Law on the Pollution s. 57 ss., OECD The Polluter Pays Principle s. 32.

15 Aiheuttamisperiaatteella voidaan tarkoittaa myös vain sitä menettelytapaa, jolla likaaja yksilöidään ja velvoitetaan korjaamaan aiheuttamansa vahingon tai osallistumaan siitä johtuviin kustannuksiin, ks. esim. *Umweltpolitik in Europa* s. 241. Varsinaisessa mielessä periaatteella tarkoitetaan kuitenkin sitä, että »if is for the polluter to meet the cost of pollution control and prevention measures, irrespective of whether these costs are incurred as the result of the imposition of some charge on pollution emission, or are debited through some other suitable economic mechanism, or are in response to some direct regulation leading to some

Vaikka aiheuttamisperiaatteen lähtökohta on kansainvälisessä tutkimusyhteistyössä, eräissä maissa esiintyy pyrkimyksiä lakisääteistää se valtionsisäisessäkin oikeudessa. Aiheuttamisperiaatteesta on puhuttu esimerkiksi Alankomaiden pilaamissuojalainsäädännön (1969) yhteydessä. Lain 17 artiklan mukaan nimittäin hallitus ja eräät muut viranomaiset voivat periä pilaajilta maksuja kustannuksista, joita aiheutuu vesien ja pohjavesien pilaantumisen poistamisesta ja estämisestä. Maksun suuruus määrätään kuorman hapenkulutuksen, asukasvastineluvun ja muissa tapauksissa päästön painon perusteella. Sveitsin oikeudessa taas katsotaan aiheuttamisperiaatteen johtuvan huolellisuusvelvoitteesta: haittavaikutus aiheuttaa velvollisuuden vastata sen pienentämisestä johtuvista kustannuksista.[16]

Suomessa on aiheuttamisperiaatteesta ollut keskustelua lähinnä vesiensuojelun rahoituksen yhteydessä.[17] Kysymys periaatteen toteuttamisesta VL:n järjestelmässä on luonteeltaan lähinnä laskennallisesti ratkaistava. Resipienttiperiaate tarkoittaa itsessään jo, että luvansaaja välittömästi tai välillisesti osallistuu ympäristövahinkojen estämiseen tai torjuntaan. Päästöä ja edunloukkausten hyvittämistä koskevia ehtoja tosin voidaan määrätä vain lain asettamien adekvaattisuusnäkökohtien mukaan, mutta näihin on ainakin osiltaan sisällytettävä vesiympäristön säilyttämiseen tähtäävät, tarpeellisiksi katsottavat toimenpiteet (kalanistutusohjelmat, tutkimus, tarkkailu jne.). Kysymys yrityksen yhteiskunnallisten vaikutusten järjestämisestä on luonnollisesti eri perustein ratkaistava, joskin rajaa elinympäristön laadun määrityksen suhteen ei ehkä aina

---

enforced reduction in pollution», *The Polluter Pays Principle* s. 15. Määritelmä kuvastaa tekstissä esitettyjä vaikeuksia. *Tulokas* näkee aiheuttamisperiaatteessa myös keinon saattaa ympäristöhyödykkeiden tuotanto ja kulutus »realistiselle pohjalle», s. 140.

16 *Müller-Stahel* s. 27. Samassa lähteessä esitetty liittovaltion ympäristönsuojelulain teksti (s. 525) sisältää nimenomaisesti ilmaisun »Verursachungsprinzip»: »Wer durch sein Verhalten oder durch Anlagen, die er betreibt oder Stoffe, die er verwendet, gefährliche, schädliche oder lästige Einwirkungen im Sinne dieses Gesetzes erzeugt, ist für die allgemeinen und besonderen Nachteile, die dadurch entstehen, haftbar.»

17 Esim. *KM 1970: B 118.* Subventioiden, lainojen ja takausten tehokkuus on kuitenkin kustannusten vähentämisen kannalta kyseenalainen, kun taas emissiomaksuilla on tässä suhteessa suurin teho. Ensiksi mainitut välineet johtavat kuitenkin nopeimmin tuloksiin, *Vesihallituksen Julkaisuja* 8 s. 12 ss., ks. myös *Wallin —Wallin* s. 73 ss.

voida selvästi vetää. Jo esitetyn perusteella on ilmeistä, että VL 10: 24.2:n säännöksestä ja valvonnan tarpeesta on johdettavissa yleisen edun vaatimuksia vastaava velvoitekokonaisuus. Vesiensuojelumaksu on jonkinlaisessa avainasemassa aiheuttamisperiaatteen kannalta. Sitä voidaan käyttää toisaalta sen pilaantumisesta johtuvan ympäristöhaitan hyvittämiseksi, jota ei toimenpitein voida aikaansaada, toisaalta yleisemminkin velvoittaa sellainen pilaaja, joka hyötyy luvasta ympäristön kustannuksella, suorittamaan viranomaisille osansa ympäristönsuojelun aiheuttamista kustannuksista. Vaikka vesiensuojelumaksu on määrätty eräitä poikkeuksia lukuunottamatta vain jätevesiluvan yhteydessä, on de lege lata ilmeistä, että maksu on määrättävissä myös kaikissa niissä tapauksissa, joissa vesirakennus-, liikenne- tai uittohanke kokonaisvaltaisen harkinnan perusteella edellyttää myös 1: 19—20:n säännöksen huomioonottamista.[18] Estettä ei näytä olevan sille, että viranomainen esittää vesiensuojelumaksun määräämistä koskevan vaatimuksen jo toimivan yrityksen osalta (10: 27.4) etenkin maksun toisessa määräämistilanteessa (ks. ed. s.).

3. Lupaviranomaisen asemasta

Tässä tutkimuksessa ei ole lainkaan pyritty selvittämään sitä, onko nykyinen lupaviranomaisjärjestelmä tarkoituksenmukainen. Lupa- ja korvauskysymysten kytkeminen toisiinsa ei sinänsä näytä muodostuvan edelleenkään haitaksi pilaamislupa-asian käsittelyssä, mutta muutoksenhakujärjestelmän kaksijakoisuus on ilmeisesti omiaan vaikeuttamaan niin hakijan kuin vahingonkärsijöidenkin asemaa.[19] Jätevesiyrityksiä

[18] Ks. s. 164 ss.

[19] Vesiasian tulkintavaikeudet ovat aiheuttaneet epäselvyyttä viemäröinnin yhteydessä. Periaatteellisesti merkittävä on **VYO**:n ratkaisu **16. 4. 1975** n:o 2: vesiasiana oli käsiteltävänä asemakaava-alueelle rakennetusta viemäristä johtuva pohjaveden pinnan alentuminen ja kaivon kuivuminen. Vrt. myös **KHO 1974 A II 77:** kpph oli hylännyt yhtiön hakemuksen saada johtaa viemäriverkostoon tehdasalueelta tulevia saniteettijätevesiä siltä osin kuin kyseessä oli vielä asemakaavoittamaton alue. LO ja KHO: kpph:n päätöksellä ei ollut ratkaistu eikä ollut voitukaan yhtiötä sitovasti ratkaista po. asiaa, vaan jäteveden johtamiskysymys voitiin saattaa, kun otettiin huomioon VL 10: 10:n säännös, eri järjestyksessä käsiteltäväksi. — KHO tutki jätevesiasiassa putkijohtoa koskeneen valituksen siirtämättä asiaa VYO:lle: **KHO 1973 A II 122.**

varten kaavailtu töiden so. päästämisen aloittamislupa ei selvennä tilannetta, vaan monimutkaistaa sitä, mikäli sallitaan aiheutettavan vahinkoa ennen lupakysymyksen ratkaisemista.[20] Kaksivaiheinen menettely saattaisi myös yleistyessään eli jos 16: 24.2:n soveltamisedellytyksiä tulkitaan väljästi, tosiasiallisesti johtaa lupa- ja korvauskysymyksen käsittelyn erottamiseen. Toisin kuin on laita Ruotsin järjestelmässä, missä korvauskysymykset käsitellään erikseen kiinteistötuomioistuimessa, Suomessa säilyy tietynlainen riippuvuussuhde hakemuksen käsittelyn eri osien kesken. Korvauskysymyksen erottamista ei nimittäin voi tapahtua, ellei ensin ole alustavasti harkittu vahingon määrää intressivertailun kannalta.[21] Erottaminen taas edellyttää pääsääntöisesti ennokkokorvausten määräämistä. Menettely olisi ehkä parhaiten säädettävissä sellaiseksi, että se vastaisi tulevaa pakkolunastuslainsäädäntöä.

Tärkeältä näyttäisi myös se, että haittakorvausten käsittelyjärjestys ei olisi riippuvainen niiden hakijasta. Silloin kun lupaa ei tarvita, aloite olisi tosin vahingonkärsijällä, joka myös vastaisi oikeudenkäyntikuluista. Muulloin olisi pyrittävä, ellei vanhentumissäännöstöstä muuta johdu, tutkimaan kaikki samasta hankkeesta johtuvat vahingot riippumatta hakemuksen tekemisen ajankohdasta. Jos vahingonkärsijä esittää vaatimuksen, mutta pilaaja itse ei tee hakemista, vaatimuksen oikeutus määräisi kulujen suorittamisvelvollisuuden. Näin luvallisen ja luvattoman pilaamishaitan käsittelyllinen ero häviäisi, mikä vastaisi VahKorvL:nkin

---

20 Ruotsin ympäristönsuojelulakiin otettavaa määräystä töiden aloittamisesta ennen lupakysymyksen ratkaisemista (17 a§) on perusteltu sillä, että tarkoituksena ei ole edistää pilaantumista, *Kungl. Maj:ts proposition nr 141/1973.* s. 27. Säännös koskisi vain rakentamistöitä, ei sitä vastoin itse päästämistä. Lupa töiden aloittamiseen on myös suunniteltu annettavaksi lähinnä vain sellaisia tapauksia varten, joissa nopeutetaan vahinkoa vähentävien toimenpiteiden suorittamista, esimerkiksi tehostetun puhdistusmenetelmän käyttöön ottamista, ibid.

21 Ks. myös *Eronen* Suomen Teknillinen Seura s. 3: »... on edellytettävä, että selvittämättä jäävä seuraus ei ole laadultaan sellainen, että se, jos se voitaisiin todeta, olisi esteenä luvan myöntämiselle».

22 VL 11 luvun analogisesta soveltamisesta deliktitilanteissa ks. *Vikatmaa* s 111 ss. ja *KM 1973: 49* s. 56 ss. De lege lata »analogiasta» ei voitane puhua, sitä vastoin korvattavan vahingon samankaltaisuudesta. *Pietilä* pitää 11: 13:n säännöstä ennallistamiskannetta varten soveltuvana, LM 1975 s. 180. Jos kuitenkin määritellään ennallistamiskanne staattisen suojan piiriin kuuluvaksi (mt. s. 170), johtuu siitä, että VL 11 luvun säännöksiä ei voida soveltaa riita- eikä virka-apu-

periaatteita.[22] Tässä mielessä voidaan pitää oikeaan osuneena ISVO:n ratkaisua **4. 1. 1974 n:o 120**, jossa vahingonkärsijät olivat tehneet hakemuksen edellyttämättömän vahingon korvaamisesta. VO piti oikeudenkäyntikuluja hankkeen toteuttamisesta aiheutuneena liitännäisenä vahinkona ja velvoitti luvansaajan muun ohella korvaamaan ne hakijoille (VYO 10. 12. 1975: valituksessa ei ollut kysymys tästä asiasta).

Mitä lopuksi tulee vesioikeuksien asemaan lupaviranomaisina, on pidettävä ympäristönsuojelullisesti kyseenalaisena sellaista ratkaisumallia, jossa vesiä tai ympäristöä koskeva päätöksenteko jaettaisiin useille lupaviranomaisille.[23] Vaikka VH:lla onkin käytännössä parhaimmat edellytykset ratkaista jätevesikuormituksen siedettävyys, pelkästään pilaamislupa-asioiden delegoiminen sille merkitsisi tinkimistä kahdesta nähtävästi merkityksellisestä seikasta. Toisaalta vesistölupajärjestelmä olisi pidettävä yhtenäisenä sen vuoksi, että hankkeiden vaikutuksia ei voida käsitellä irrallisina VL:n jaottelua vastaavasti. Päin vastoin tässä tutkimuksessa on voitu osoittaa, että lupaviranomaisen olisi hakemusta käsitellessään selvitettävä viran puolesta lupaedellytykset kaikilta eikä vain haetuilta osin. Lupaa rakentamiseen ei olisi myönnettävä, jos pilaamisvaikutus on mahdollinen eikä hakemus sisällä tältä osin riittävää selvitystä. Toisaalta jos lähdetään toteuttamaan kokonaisvaltaista ympäristönsuojelulainsäädäntöä tai myös jos toteutetaan ilmansuojelun ja meluntorjunnan alalla äskettäin tehdyt ehdotukset, VH:lle jäisi taas erillisenä ratkaistavaksi sellainen ympäristönsuojelun osa, joka olisi kiinteästi nivellettävä muihin lohkoihin. Tältä kannalta voidaan puoltaa sitä, että kaikki ympäristönkäyttöä koskevat lupajärjestelyt keskitettäisiin yhdelle joko olevalle tai perustettavalle viranomaiselle.

---

asiassa, vaan ainoastaan hakemusasiassa, joka tosin 11:8:n tapauksissa voi tulla vireille vahingonkärsijänkin aloitteesta.

[23] Huolimatta MiL 43 §:n säännöksestä, jonka mukaan valvontaviranomaisella on valta päättää tarkkailutoimenpiteistä (SFS 1973: 927), voidaan itse luvassa antaa tarkkailuvelvoitteita lupaehtoina MiL 22 §:n nojalla; NJA 1973 II s. 732: »Den beskrivna ordningen innebär ett tillståndsmyndigheten har möjlighet att i tillståndsärendet rättskraftigt avgöra bl.a. vissa konkreta frågor om kontrollens utformning, om det finns intresse av att få sådana frågor prövade redan på detta stadium.» Lainmuutoksen eräs vaikutus on se, että valvontaviranomaisella on oikeus asettaa sakonuhka.

ZUSAMMENFASSUNG

1. *Einleitende Gesichtspunkte.* In der finnischen Rechtsordnung gibt es keine Gesamtregelung für die Zwecke des Umweltschutzes. Das Wassergesetz vom Jahre 961 (WG, Gesetzsammlung Nr. 264/1961) bildet die Grundlage sowohl für die Benutzungen der Gewässer als auch für den Gewässerschutz. Dazu gehören dann nicht die Sonderregelungen, die sich beispielsweise aus der Naturschutz-, Wälderschutz- oder auch der Planungs- und Baugesetzgebung ergeben. Das finnische System beruht auf drei grundlegenden generellen Verboten, die jede Person zum Adressaten haben. Diese sind erstens das Verbot, für bestimmte allgemeine Zwecke, wichtige Gewässer (im allgemeine Flüsse) zu sperren oder durch Hindernisse einzuengen, zweitens das Verbot, ein Gewässer oder dessen Wasserstand sowie Strömung in einer schädlichen Weise zu beeinflussen und drittens das Verbot, Gewässer auf eine schädliche Weise zu verunreinigen. Die Gewässer werden rechtlich in drei, eigentlich vier Gruppen eingeteilt; sie sind: 1. grössere Binnengewässer (unten als »Gewässer» bezeichnet), 2. kleine Binnengewässer (unten: »kleine Gewässer»), 3. Grundwasser und 4. die See. Die territorialen Seegebiete werden jedoch im WG grösseren Binnengewässern gleichgestellt und bedürfen daher keiner besonderen Berücksichtigung. Indessen gibt es Sondergesetze für den Schutz der Seegebiete.

Die obengenannten Verbote beziehen sich unterschiedlich auf die verschiedenen Gruppen der Gewässer in weitem Sinne. Man hat demgemäss je ein Verunreinigungsverbot für Gewässer, für kleine Gewässer und für das Grundwasser.

Anders als in den meisten kontinentalen Systemen bedeuten die Verbote, dass Massnahmen, die bis zu einem bestimmten Grade nicht schädlich sind, in dieser Hinsicht frei durchgeführt werden können. Eine Benutzung an sich bedarf also keiner behördlichen Bewilligung, die lediglich als Kontrollmittel für die von den Verboten vorgesehen schädlichen Wirkungen vorgeschrieben ist.

2. *Zielsetzungen der Untersuchung.* Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit dem Verbot, Gewässer zu verunreinigen. Statt von dem genannten Verbot könnte man auch insofern von einer gesetzlichen Gewässerschutzklausel reden, als sie den Bedarf einer Bewilligung vorschreibt, wenn eine Verunreinigungsgefahr bestimmten Grades besteht. Dieser Ausdruck ist im ausländischen Gebrauch auch deshalb vorzuziehen, weil ja eine Verunreinigung durch das Verbot nicht verhindert, sondern lediglich einer behördlichen Kontrolle unterzogen wird. Im finnischen Sprachgebrauch verwendet man jedoch herkömmlicherweise den Ausdruck »Verunreinigungsverbot», welcher besagt, dass eine ohne behördliche Bewilligung verursachte Verunreinigung unzulässig ist. Es ist jedoch schon an dieser Stelle zu bemerken, dass nicht jede Art von Verunreinigung von dem Verbot erfasst wird.

Bezweckt wird in dieser Schrift eine Klarlegung des Inhalts der Gewässerschutzklausel. Es werden daher einerseits die Benutzungen untersucht, die im Grunde als erlaubt gelten, andrerseits solche Fragestellungen behandelt, die es mit der Bewilligung und der daraus folgenden Ermächtigung, die Gewässer zu verunreinigen, zu tun haben. Ausser acht müssen hier die Fragen nach den reparativen und den repressiven Rechtsmitteln bleiben, während der rechtliche Grund der Entschädigung als Folge der Bewilligung mitberücksichtigt wird.

3. *Privatrechtliche Grundlagen.* Die Grundlage einer wasserrechtlichen Regelung ist geschichtlich bedingt. Da das finnische Recht den geltenden nordischen Grundsätzen gemäss das Privateigentum der Gewässer zulässt und davon bei einer gesetzlichen Regelung auch auszugehen ist, bedeuten die erwähnten generellen Verbote Einschränkungen im Eigentümergebrauch, aber eine erhöhte Toleranzgrenze, was die Benutzungen anderer betrifft. Der Eigentümer des Wassergebiets, welches einem Grundstück oder ungeteilt einem Dorf als einer Gesamtheit der Grundstücke angehört, verfügt selbstverständlich über die Rechte am Grundstück. Daher dürfen private Wassergebiete in der Regel nicht ohne die Zustimmung des Besitzers in dem Sinne benutzt werden, dass dort etwas unternommen wird oder die Wirkung eines Unternehmens dort spürbar wird. Die rechtlichen Folgen sind allerdings im letzteren Fall etwas anders als im ersteren, denn soll etwas auf fremdem Grund (Wassergebiet) durchgeführt werden, braucht man vorerst dafür meist ein Nutzungsrecht, welches nur in besonderen Fällen zu verleihen ist. Es ist allerdings auch die Frage zu stellen, ob nicht ein Nutzungsrecht selbst für

blosse Einwirkungen nötig wäre, da ja der Eigentümergebrauch durch etwa anderswo eingeleitete Abwässer praktisch vernichtet werden kann. Wohl zum Teil durch die Eigenart des Wassers bedingt, funktioniert das finnische System jedoch im allgemeinen so, dass wenn eine Bewilligung von den generellen Verboten abzuweichen vorhanden ist, blosse Einwirkungen auf Gewässer nicht zusätzlich eines Nutzungsrechts bedürfen. Die Rechtslage des Eigentümers wird auf andere Weise gesichert (s. weiter unten). Eine Klage auf die Herstellung einer bestimmten Gewässerqualität steht dem Eigentümer auch nicht zu, aber unerlaubt verursachte Schäden und Einwirkungen können zu ersetzen sein.

Ausser privaten Gewässern gibt es ausserhalb der Grundstücke oder der Dorfgrenze öffentliche Gewässer. Diese gehören dem finnischen Staat, welcher auch die Stellung eines Eigentümers hat (dazu das Gesetz über öffentliche Gewässer Nr. 204/1966).

Da die erwähnten Verbote ihrer Natur nach allgemein gelten, haben Eigentümer keine besondere rechtliche Stellung, sondern bedürfen meist in demselben Masse wie andere einer behördlichen Bewilligung. Allerdings fallen einige Benutzungen ganz oder zum Teil ausserhalb des Wirkungsbereichs der Verbote.

4. *Die Gewässerschutzklausel für Gewässer* hat folgenden Inhalt (Abs. 1 § 19 Kap. 1 WG): »Es ist jedermann untersagt, ohne die Bewilligung des Wassergerichts oder auf Grund einer nachherigen ermächtigenden Bestimmung die Verunreinigung eines Gewässers herbeizuführen». Die Bedeutung der Klausel ist offenkundig davon abhängig, wie der Begriff der Verunreinigung verstanden wird. Dieser ist auch als Legaldefinition gegeben (ebenda): »Als eine solche Massnahme/die eine Verunreinigung herbeiführt/wird das Einführen von Schmutz, Abfall, Flüssigkeit, Gas, Baumrinde und anderen Stoffen verstanden, wenn daraus entweder unmittelbar oder bei fortdauerndem Einführen eine nachteilige Verseichtung des Gewässers, eine schädliche Veränderung der Wassergüte, offenbarer Schaden für den Fischbestand, eine wesentliche Verminderung der Behaglichkeit der Umwelt, eine Gefahr für die Gesundheit oder eine andere vergleichbare Verletzung des privaten oder allgemeinen Interesses entsteht.» Trotz dieser Definition ist jedoch zusätzlich davon auszugehen, dass die Verunreinigung als Folge mit Hilfe verschiedener Wissenschaften wirklich festgestellt oder vorausgesehen werden kann. Sprachlich ist erwähnenswert, dass im finnischen Gesetzestext die Verunreinigung als Folge, nicht aber als Tätigkeit geregelt wird. Es liegt nicht nur daran,

dass es für diese Begriffe verschiedene sprachliche Ausdrücke gibt, sondern dass darin ein grundlegender Gedanke der Regelung zu sehen ist. Anders als in den meisten mitberücksichtigten europäischen Gesetzen bestimmt sich der Bedarf einer Erlaubnis nicht nach der Tätigkeit (Einleiten), sondern ausschliesslich durch die Folge im Wassergebiet. Dieses Rezipientsprinzip hat auch einen direkten Anknüpfungspunkt zum Verursacherprinzip. In rechtlicher Sicht ist zusätzlich von Bedeutung, dass nicht jede feststellbare Verunreinigung oder sonstige Veränderung des Wassers von der Klausel erfasst wird, sondern eine Bewilligung nur dann nötig ist, wenn die in der Legaldefinition genannten Auswirkungen entweder ein privates oder allgemeines Interesse schädigen. Ist dieses nicht nachzuweisen, wird das Verursachen einer Verunreinigung grundsätzlich zulässig sein. Hier wird man jedoch auch aus gesellschaftlichen und anderen Gründen fragen müssen, ob nicht berechtigterweise jede Verunreinigung aus allgemeiner Sicht schädlich ist bzw. sein kann. So wird es sich besonders dann verhalten, wenn Pläne bestehen, ein Gebiet für die Zwecke der Erholung oder der Wasserversorgung in Anspruch zu nehmen. Dem entspricht, dass im geltenden Recht der Gewässerplanung keine für die Bewilligungsbehörde bindende Wirkung zukommt, was zum Teil davon herrührt, dass man die Bewilligungspraxis nicht an Grenzwerte oder Gewässerklassifizierungen hat binden wollen. Dieses wiederum ist begründet in der Art und der Morphologie der Gewässer selbst, da sie keine allgemeinen Einstufungen zu vertragen scheinen. Was aber die Gewässerplanung als Parallele zur Regionplanung betrifft, gibt es offenbar keine grundsätzlichen Bedenken, einerseits den Inhalt der Gewässerschutzklausel, andrerseits auch das Bewilligungsverfahren legislativ an sie zu binden. Dieses ist auch kürzlich in einem Kommissionsbericht vorgeschlagen worden.

Bei der inhaltlichen Bestimmung der Gewässerschutzklausel geht es also in erster Linie darum, dass entschieden wird, ob eine Bewilligung nötig ist. Die Entscheidung liegt im Risikobereich des Unternehmers: falsche Annahmen über die Schädlichkeit der Tätigkeit befreien weder von den Folgen rechtswidriger Handlungen noch, selbstverständlicherweise, von der Schadenshaftung. In ungewissen Fällen ist ein Antrag zu stellen, der in der Praxis allerdings bisweilen zurückgewiesen worden ist, wenn keine Verunreinigungsgefahr i.S. eines Verstosses gegen die Gewässerschutzklausel vorgelegen hat. Da eine solche Verfahrensweise für den

Antragsteller unerwünschte Rechtsfolgen haben könnte, ist jedoch grundsätzlich davon auszugehen, dass selbst in den erwähnten Fällen der Antrag inhaltlich untersucht werden sollte, ohne jedoch über das Verbot hinausgehende Einschränkungen qua Bedingungen zu stellen. Eine beantragte Bewilligung sollte also auch bei fehlendem Bedarf erteilt werden.

Die Gewässerschutzklausel ist so zu verstehen, dass nicht nur eine unmittelbar voraussehbare, sondern auch eine erst allmählich, es sei denn in Verbindung mit anderen Faktoren eintretende, schädliche Verunreinigung von ihr erfasst wird. Es ist jedoch bisweilen schwer, die Grenze zwischen den regelmässigen Wirkungen und den als unvoraussehbar anzusehenden Schäden aufzuweisen. Beschränkt man sich auf die Untersuchung der Notwendigkeit einer Bewilligung, ist offenbar davon auszugehen, dass das Risiko, das lediglich unter aussergewöhnlichen äusseren Bedingungen eine Verunreinigung hervorrufen kann, als bewilligungsfrei anzusehen ist. Als verunreinigend gilt eine Tätigkeit oder ein Unternehmen folglich dann, wenn man diese nach allgemeiner Kenntnis, d.h. dem Stand der Wissenschaft entsprechend als solche einschätzt.

Verunreinigungen i.S. des WG sind auch Folgen, die durch Wärme, Bestrahlung usf. verursacht werden. Eine erschöpfende Begriffsbestimmung ist nicht denkbar, sondern alle Folgen, die technisch durchführbar sind, werden von ihr erfasst. Bei der Beurteilung der Gewässerschutzklausel ist zu bemerken, dass es sich um kein Beispiel handelt, wenn es um die Art der verunreinigenden Tätigkeit geht, denn die Klausel umfasst nur diejenigen Wirkungen, deren Ursprung ausserhalb des betreffenden Wassergebiets liegt. Wenn es um eine Verunreinigung geht, die durch eine Änderung des Gewässers oder seines Bettes verursacht wird, wird der Fall von einem diesbezüglichen parallelen Verbotssystem geregelt. Im Grunde fällt eine unzulässige schädliche Einwirkung immer in den Rahmen des einen oder des anderen Verbotssystems, gegebenenfalls der beiden. Die Art der Tätigkeit ist demgemäss ein wesentliches Merkmal der Gewässerschutzklausel, obwohl erst die (potentielle) Folge das Normensystem in Kraft setzt. Meistens geht es um das Einleiten von Abwässern in ein Gewässer. Der vom Gesetzgeber gebrauchte Ausdruck »Einführen» deckt darüber hinaus die Fälle, in denen beim Lagern durch den Boden Verunreinigungen verursacht werden oder Flösse sowie Schiffe solche bewirken. Auch wenn beim Baggern hervortretende Stoffe in einem anderen Teil des Gewässers Auswirkungen haben, kann es sich

um ein »Einführen» handeln. Ein bestimmter auswärtiger Faktor ist also erforderlich. Aus praktischen Gründen wäre es zu empfehlen, dass man von dem jetzt wesentlichen Merkmal des Einführens Abstand nehmen und die Regelung lediglich auf der Folge beruhen lassen würde.

Das Gesetz sieht keine Regelung für diejenigen Fälle vor, in denen eine sonstige, dem WG gemäss zugelassene Benutzung verunreinigend wirkt. Deshalb ist es positiv nicht vorgeschrieben, wie die Gewässerschutzklausel beispielsweise bei Wasserbauten, bei der Gewässerregulierung, der Wasserstandsregulierung oder der Dränierung zu beachten ist. Die Bewilligungsbehörde hat für solche Benutzungen die allgemeinen Regeln der Zulässigkeit von Wasserbauten zu beachten, welche Regeln nur auf die am Anfang erwähnten zwei ersten Verbotssysteme bezug nehmen. Eine solche Regelungsweise dürfte jedoch nicht so auszulegen sein, dass die Gewässerschutzklausel bei mangelnder Regelung nicht zu beachten sei. Gelangen z.B. bei einem bewilligungspflichtigen Dränierungsunternehmen verunreinigende Stoffe in ein Gewässer, so ist die Zulässigkeit ihrer Einführung von Amts wegen zu berücksichtigen. Diese Art der Auslegung entspricht den Systemen verschiedener Länder, die bei der Beurteilung eines Benutzungsantrages eine Gesamteinschätzung der Nebenwirkungen vorschreiben.

5. *Die Gewässerschutzklausel für kleine Gewässer* ist praktisch gleichen Inhalts. Als kleine Gewässer gelten Gräben sowie sonstige natürliche und künstliche fliessende Gewässer, die weder für Bootfahrt, Flösserei noch Fischbestand geeignet sind. Dazu gehören auch Quellen und vergleichbare Becken. Was das *Grundwasser* betrifft, kann eine Bewilligung für verunreinigende Tätigkeiten nicht erteilt werden. Als verboten gelten Einführungen, die die Benutzung des Grundwassers auf dem Grundstück eines Anderen gesundheitlich gefährden oder für einen bestimmten Zweck unbrauchbar machen könnten. Dem kommt gleich, dass die Güte des Grundwassers in einer Weise verschlechtert wird, die ein privates oder allgemeines Interesse verletzt. Das Verunreinigen des eigenen Grundwassers ist also bedingt erlaubt. Für die Auslegung des Verbots, Gewässer zu verunreinigen, ist allgemein anerkannt, dass selbst die entfernteste Gefahr als schädliche Einführung angesehen wird. Wie oben dargestellt wurde, ist auch die Gewässerschutzklausel für übrige Gewässer entsprechend zu verstehen.

6. *Allgemeine Sorgfaltspflicht.* Es ist oben darauf hingewiesen worden, dass bei der Gewässerschutzklausel nicht nur die aktuelle Wirkung,

sondern auch eine sog. schleichende Verunreinigung zu beachten ist. Im WG gibt es jedoch zusätzlich eine Vorschrift, von der man offenbar in der Praxis nicht voll Gebrauch gemacht hat, zum Teil wohl aus dem Grunde, dass man sie als eine blosse Auslegungsregel angesehen hat. In Abs. 2 § 19 Kap. 1 WG heisst es, dass eine Bewilligung wie bei der Einführung verunreinigender Stoffe auch dann nötig ist, wenn solche Stoffe auf dem Eis oder am Ufer gelagert oder untergebracht werden. Anders als in § 22 Wasserhaushaltsgesetz der Bundesrepublik Deutschland umfasst der Akt der Einführung nicht nur solche Tätigkeiten, die dem Zwecke dienen, dass man sich schädlicher Stoffe entledigen will. Die Tätigkeit, die in der Gewässernähe ausgeführt wird, muss also nicht diesen bestimmten Zweck haben, sondern es geht auch um Unternehmen, die erst im Ergebnis eine Gefahr für die Gewässer bedeuten können. Besonders zeigt sich dieses bei Holztransporten und -behandlungsvorgängen, bei Anlegestellen der Schiffahrt, bei Klärungsanlagen und bei verschiedenen Zweigen der Industrie. Dasselbe gilt auch für den Gebrauch von Bekämpfungsmitteln in Wäldern und auf Anpflanzungen sowie natürlich auch in Gewässern. Die Vorschrift betrifft auch Unternehmen, die zwar der Beseitigung von Abfallstoffen dienen, jedoch ohne dass man sie unmittelbar ins Gewässer einführen wollte. Wird ein Gewässer verunreinigt, ist freilich schon eine Bewilligung für die Einführung nötig, sonst aber nur, damit die Behörde die Erfüllung der Sorgsfaltspflicht überprüfen kann. Ohne diese Kontrolle sind also sämtliche mit Risiken, die sich als schädliche Verunreinigungen äussern könnten, verbundene Unternehmen in der Gewässernähe verboten. Es braucht nicht nachgewiesen zu werden, dass die Tätigkeit auch eine Einführung i.S. der Gewässerschutzklausel ausmachen würde. Da diese legislative Sorgfaltspflicht doch rational auszulegen ist, gilt als Kriterium für die wasserbehördliche Vorkontrolle, dass die Stoffe in Frage von selbst oder durch äussere Umstände, etwa Hochwasser, eine Verunreinigung hervorrufen könnten. Die Sorgfaltspflicht bedeutet in der Tat, dass manche Unternehmen einer wasserrechtlichen Bewilligung bedürfen, damit festgestellt werden kann, ob ihre Lage und die geplanten Sicherungsmassnahmen als befriedigend anzusehen sind. Es fragt sich, ob diese Regel — weitgehend dem kontinentalen Erlaubniszwang entsprechend — nicht sogar dann anzuwenden sei, wenn für die Einführung keine Bewilligung nötig ist, die Reinigungsanlage o.dgl. aber wegen ihrer Gewässernähe eine Verunreinigungsgefahr i.S. der Sorgfaltspflicht bedeuten kann. Diese Frage kann jedenfalls von den Betroffenen vor das Wassergericht

zur Prüfung gebracht werden. Es dürfte auch folgerichtig sein, dass, wenn eine blosse Tätigkeit als potentielles Risiko in der Gewässernähe eine Bewilligung erfordert, diese umso mehr nötig sein muss, wenn Stoffe eingeführt werden und eine Möglichkeit der Verunreinigung so oder so mit Sicherheit nicht ausgeschlossen werden kann.

Die berührte Sorgfaltspflicht bedeutet eine weitgehende, der geltenden Praxis nicht ganz entsprechende Erweiterung, was den Bedarf einer Bewilligung betrifft. Bei der Prüfung eines Antrages können allerdings nur die Voraussetzungen und Folgen berücksichtigt werden, die es mit der Verunreinigung als Wirkung zu tun haben. Dieses bedeutet, dass, wenn nur die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zu beurteilen ist, die Zulässigkeit des Risikos sowie der Inhalt der Schutzmassnahmen geprüft werden.

7. *Allgemeine Reinhaltevorschriften für Gewässer.* Das finnische Wasserrecht kennt keine gesetzlichen Normen, die an Grenzwerte oder Gewässerklassifizierungen anknüpfen würden, wie sie beispielsweise in der Deutschen Demokratischen Republik, in Belgien und England praktiziert werden. Die Gewässerschutzklausel führt folglich zu einer kasuistischen Praxis. Das Wassergericht hat jedoch das Recht, auf Antrag einer Behörde für ein bestimmtes Gewässer oder dessen Teil Vorschriften zu erlassen, die bedeuten würden, dass die Kriterien für den Bedarf einer Bewilligung abweichend bestimmt werden (sog. mildernde und verschärfende Vorschriften). Von dieser Möglichkeit hat man jedoch nur in einem Fall Gebrauch gemacht. Anders als z.B. im schwedischen oder bundesdeutschen Recht können Gewässerschutzgebiete nur für die Zwecke der Gewässerversorgung festgesetzt werden. Dem schwedischen Umweltgesetz (§ 8) entsprechend sollte es jedoch auch in Finnland möglich sein, von der Möglichkeit verschärfender Vorschriften selbst für die Zwecke des Umweltschutzes Gebrauch zu machen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Einschränkungen im Eigentümergebrauch keine Enteignung bedeuten können, wenn lediglich auf die Wassergüte abgestellt wird. Dem Gedanken des § 67 Reichstagsordnung und dem Wortlaut eines nach dieser Ordnung erlassenen Ermächtigungsgesetzes (Nr. 266/1961) gemäss handelt es sich um eine Enteignung lediglich bei individuellen, über die generelle Gewässerschutzklausel hinausgehenden Einschränkungen, wie bei der Festsetzung von Schutzgebieten zur Erhaltung einer Wassergewinnungsanlage.

Auch für das Grundwasser können mildernde Vorschriften erlassen werden. Da eine Bewilligung für verunreinigende Massnahmen nicht

erteilt werden kann, bedeutet dieses eine Änderung in bezug auf den Inhalt der Gewässerschutzklausel. Solche Vorschriften wären beispielsweise in Grubengegenden und in sonstigen Industriegebieten denkbar. Es ist jedoch zu bemerken, dass die Gewässerschutzklausel nur bedingt gilt, wenn das Grundwasser ausserhalb des eigenen Grundstücks nicht gefährdet wird.

8. Das Entstehen individueller Rechte, Verunreinigungen zu verursachen beruht folglich auf einem Verfahren bei den Wassergerichten. Dieses Verfahren ist dasselbe wie bei der Handhabung anderer wasserrechtlicher Anträge. Es gibt allerdings bestimmte materiellrechtliche Normen, die die Voraussetzungen für eine Bewilligung zu verunreinigenden Zwecken auf eine abweichende Art regeln, weshalb man von einer besonderen Form wasserrechtlicher Bewilligungen sprechen kann. Im folgenden bedeutet »Bewilligung» eine Bewilligung, die auf Grund des WG erteilt wird, um eine tatsächliche oder denkbare verunreinigende Einführung zu ermöglichen. Da diese Bewilligung kein Nutzungsrecht mit sich bringt, ist zu erörtern, wie eine verunreinigende Tätigkeit auf dem Grunde eines Anderen ausgeführt werden kann. Verschiedene rechtliche Gründe sind gegeben: einmal der Gemeingebrauch, der auf privatem Wassergebiet ausgeführt werden darf, zum anderen das Recht eines Nachbarn, seine Hausabwässer in den Graben eines Anderen einzuleiten. Drittens kann einer Behörde oder dem Besitzer einer Wasserversorgungsanlage das Recht verliehen werden, auf dem Wassergebiet Anderer Stoffe einzuleiten oder Massnahmen durchzuführen, die eine Reinigung des Gewässers oder eine Untersuchung der Eigenschaften des Wassers ermöglichen. Alle diese Nutzungsarten schliessen jedoch nicht den Bedarf der erwähnten Bewilligung aus: obgleich z.B. die Flösserei als Gemeingebrauch vor einschränkenden Verwaltungsmassnahmen gesetzlich geschützt ist, dürfen beispielsweise überjährige Stämme nicht so aufbewahrt werden, dass die Gewässer verunreinigt werden können. Ursprünglich hatte man geplant, dass gewisse, besonders verunreinigende Unternehmen gesetzlich verpflichtet gewesen wären, strenge Reinigungsmassnahmen durchzuführen. Indessen sieht das Gesetz nur vor, dass eine kleine Gruppe von allgemein gefährlichen Industrien keine schädlichen Emissionen in die Gewässer auslassen darf. Sie können daher auch keine wasserrechtliche Bewilligung beantragen, sind dafür aber anmeldepflichtig bei der Überwachungsbehörde (staatliches Wasseramt). Die Zulässigkeit solcher Unternehmen wird im übrigen nach besonderen Normen (z.B. Gift-, Strahlungsschutz- und Ölgesetzgebung) geprüft.

Was sonst alle diejenigen Unternehmen betrifft, die einer Bewilligung bedürfen, hat das Wassergericht nach Massgabe gesetzlicher Vorschriften über die Zulässigkeit der beantragten Verunreinigung zu entscheiden, selbst wenn keine bindenden Normen für Wassergüte oder Immissionen in Finnland zur Verfügung stehen. Bei der Beurteilung des Antrages sind drei Tatsachen festzustellen, nämlich erstens, ob eine Bewilligung nötig ist, zweitens, ob eine Bewilligung erteilt werden soll und drittens, unter welchen Bedingungen letzteres geschehen kann. Es ist verständlich, dass über die zweite und die dritte Frage global und nicht getrennt entschieden werden muss, weil ja die Zulässigkeit einer Bewilligung davon abhängt, wie die Bedingungen ausfallen, d.h., welches Reinigungsergebnis erreicht wird. Dieser Aufbau der Normkonkretisierung lässt dem Wassergericht eine recht grosse Ermessensfreiheit, aber es handelt sich trotzdem nicht um eine Zweckmässigkeitsentscheidung im Sinne der Verwaltung. Eine Bewilligung ist zu erteilen, wenn das Wassergericht die Voraussetzungen als gegeben ansieht.

9. *Die materiellrechtlichen Voraussetzungen einer Bewilligung* können allgemein in absolute und relative eingeteilt werden. Die ersteren betreffen die allgemeine Zulässigkeit einer Einführung. Wenn eine Gefährdung der allgemeinen Gesundheit, eine bedeutende und ausgedehnte schädliche Veränderung in den natürlichen Verhältnissen der Umwelt oder eine weitgehende Verschlechterung der örtlichen Bevölkerungs- oder Gewerbelage zu erwarten ist, darf keine Bewilligung erteilt werden. Anders als im schwedischen Recht, darf von dieser Vorschrift nicht abgewichen werden. Es ist jeweils zu untersuchen, ob diese Voraussetzung für die ganze Geltungsdauer der Bewilligung gegeben sein wird. Sind Folgen erwähnter Art zu befürchten, muss die Bewilligung entweder verweigert, zeitlich oder sonst eingeschränkt oder mit entsprechenden Auflagen versehen werden. Als unbedingte Voraussetzung gilt darüber hinaus, dass eine Bewilligung nicht erteilt werden darf, wenn eine verbotene schädliche Verunreinigung des Grundwassers zu erwarten ist. Die oben bereits erwähnten allgemein schädlichen Anlagen nehmen insofern eine besondere Stellung ein, als sie eine Bewilligung für die Einführung des jeweils vorgesehenen Stoffes nicht erhalten können.

Die relativen oder bedingten Voraussetzungen sind in juristischer Sicht auf zweierlei Weise begründet. Einerseits ist es denkbar, dass ein Antrag zurückgewiesen wird, weil diese Voraussetzungen fehlen. Eine Stellungnahme zu ihrem Inhalt ist vorwegzunehmen. Andrerseits kön-

nen die Voraussetzungen auch bei der Behandlung des Antrages erst »geschaffen» werden, entweder so, dass der Antragsteller selbst seinen Plan ändert oder so, dass das Wassergericht für den Plan zusätzliche Auflagen vorschreibt. Erstens gibt es die Voraussetzung der Interessenabwägung. Eine Bewilligung kann nur erteilt werden, wenn der Schaden, der bei der Durchführung der verunreinigenden Massnahme entsteht, im Vergleich zum Nutzen verhältnismässig gering ist. Bei der Abwägung sind sowohl private als auch allgemeine Interessen zu berücksichtigen. Zweitens gibt es die Voraussetzung der Mässigkeit der Kosten: eine alternative, weniger verunreinigende Lösung der beantragten Tätigkeit darf nur dann vorgeschrieben werden, wenn sie keine unzumutbaren Kosten verursachen würde. Im entgegengesetzten Fall ist freilich eine Bewilligung für die beantragte, mehr verunreinigende Tätigkeit nicht zu erteilen.

Bei der Prüfung der Voraussetzungen sind die Schutzvorschriften für Naturschutzgebiete und -denkmäler sowie Altertümer zu berücksichtigen. Die Zulässigkeit einer schädlichen Einwirkung (Immission) wird auch nach Massgabe des Gesetzes über Nachbarschaftsverhältnisse zu prüfen sein, da dieses Gesetz keine Anwendung im Bereich der Gewässerverunreinigungen findet. Daraus folgt, dass Immissionen verschiedener Art durch eine wasserrechtliche Bewilligung geregelt werden können, wenn sie von einem zugelassenen Unternehmen herrühren. Im übrigen aber fehlen Vorschriften darüber, in welchem Masse baurechtliche, gesundheitsrechtliche und ähnliche Normen bei der Behandlung des Antrages Anwendung finden können. Eine Gesamtprüfung, wie sie beispielsweise in Frankreich (utilité publique) vorkommt, fehlt. Es liegt auch keine eindeutige Praxis dazu vor, wie verschiedene Behörden überhaupt als Beteiligte auftreten können. Grundsätzlich aber dürfen diejenigen Behörden Einwendungen erheben, die ein öffentliches Interesse im Gewässer zu vertreten haben.

10. Zur Gestaltung der Bewilligung. Die verfahrensrechtliche Seite der Bewilligung wird in dieser Schrift nur teilweise berührt. Die Wassergerichte sind bei der Behandlung eines Antrages oder gegebenenfalls einer Klage, einer Anklage usw. an die besonderen Regeln der Wassergesetzgebung gebunden. Die Behandlung eines Antrages folgt in den Hauptzügen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen und Praktiken. Für die Dauer des Verfahrens kann auf Antrag des Unternehmers eine einstweilige Bewilligung erteilt werden. Das Wassergericht darf auch andere

Vorschriften für die verunreinigende Tätigkeit erlassen, wenn die Verunreinigung erheblich ist. Diese Vorschriften, die auf Antrag Dritter erlassen werden und inhaltlich den Auflagen einer Bewilligung gleichgestellt werden können, legitimieren jedoch nicht die Tätigkeit.

Es kann zwischen der Bewilligungsfrage und der Entschädigungsfrage unterschieden werden. Die Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen eine Bewilligung zu erteilen ist, bedingt eine preliminäre Stellungnahme dazu, welches Ausmass an Schaden den einzelnen Interessenten zugefügt wird. Die Behörde hat die Möglichkeit ihn zu verringern, indem eine erhöhte Reinigungspflicht oder eine sonstige Massnahme zugunsten des allgemeinen Wohles als Auflage vorgeschrieben wird. In der Tat sind solche Auflagen oft notwendig, damit die Voraussetzungen für die Bewilligung erst geschaffen werden. Sollte nämlich der Antrag auf ein Unternehmen zielen, dessen schädliche Auswirkungen nicht zugelassen werden können, kann der Plan des Antragsstellers bis zu einem gewissen Grade modifiziert werden.

Die Behandlung findet entweder ganz bei der Behörde statt oder die sachliche Prüfung des Antrages kann in einem Sonderverfahren, dem sogenannten Besichtigungsverfahren, vollzogen werden. Dieses schliesst sich wieder der Behandlung am Wassergericht an.

Die Dauer einer Bewilligung kann beschränkt werden, wenn die Voraussetzungen für die verunreinigende Tätigkeit später offenkundig fehlen sollten. Während der Dauer einer Bewilligung kann weder die Tätigkeit verboten noch die Bewilligung widerrufen werden. Sollte aber das Gewässer bei gleichzeitiger Veränderung der Umstände erheblich verunreinigt werden, können auf Antrag Vorschriften zur Verminderung der schädlichen Einwirkungen trotz einer Bewilligung erlassen werden.

Die erwähnten Auflagen dienen der Verminderung des vermeintlichen Schadens. Bei Abwasserunternehmen kommen vor allem Schutzvorschriften für die Fischerei, den Wasserhaushalt und die Rekreation vor. Darüber hinaus kann der Unternehmer in der Bewilligung verpflichtet werden, Massnahmen für die Zwecke der Überwachung durchzuführen: dieses entspricht u.a. den Bestimmungen im schwedischen (§ 43 Umweltschutzgesetz, SFS 1973: 927) und im bundesdeutschen Recht (§ 21 Wasserhaushaltsgesetz). In der finnischen Praxis geschieht es meistens so, dass das Wassergericht die Überwachungsbehörde beauftragt, den Plan dafür zu begutachten. Bei Streitigkeiten entscheidet das Wassergericht. Gesetzliche Vorschriften fehlen.

Das Wassergericht entscheidet also über den Inhalt und die Effektivität der Auflagen. Wird eine Verunreinigung zugelassen, kann der Unternehmer verpflichtet werden, eine Gewässerschutzabgabe zu bezahlen. Dieses ist auch möglich, wenn die Bewilligung für den Unternehmer einen erheblichen wirtschaftlichen Nutzen bedeutet. Es liegt aber ausschliesslich im Ermessen der zwei zentralen Überwachungsbehörden, beim Wassergericht zu beantragen, dass die Abgabe bestimmt werde. Sie beträgt höchstens zwei Prozent vom geschätzten jährlichen Nutzen. Die Gebühr wird für die Zwecke der Wasserforschung oder zur Erhaltung des Fischbestandes verwendet.

Der Schaden, der durch Auflagen nicht beseitigt werden kann, wird den Betroffenen ersetzt. Die Regeln dafür sind kompliziert, zum Teil deshalb, weil im Falle einer Bewilligung weder die privatrechtlichen Vorschriften noch die Bestimmungen des Enteignungsgesetzes Anwendung finden, wohl aber die Sonderbestimmungen des WG ergänzen können. Massgebend für das Kapitel 11 WG ist, dass die Betroffenen für ihre wirtschaftlichen Verluste zu entschädigen sind. Der Gesetzgeber hat jedoch einen Katalog über diejenigen Arten des Schadens erlassen, die zu ersetzen sind. Dieser Katalog ist erschöpfend. Bisweilen ergeben sich Auslegungsschwierigkeiten, wenn die Schadensfrage bei bereits begonnener verunreinigender Tätigkeit früher nicht behandelt worden ist. Bei gesetzwidriger Handlung sind nämlich die materiellrechtlichen Vorschriften des WG nicht anwendbar. Hinzu kommen erhebliche verfahrensrechtliche Schwierigkeiten, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

Ein zweiter Grundgedanke der wasserrechtlichen Entschädigungsregelung ist, dass in erster Linie die Möglichkeit zu untersuchen ist, ob nicht der Schaden durch Massnahmen zu beheben ist. Solche eventuelle Massnahmen, die zugunsten eines Betroffenen vorgeschrieben werden können — jedoch vorausgesetzt, dass sie dem Unternehmer zumutbar sind —, sind von den Auflagen zu trennen, die allgemein die schädlichen Wirkungen einer verunreinigenden Tätigkeit vermindern. Sind Schäden nicht zu beseitigen, ist der Betroffene zu entschädigen. Sollte die Benutzung des Eigentums erheblich erschwert werden, kann der Unternehmer auch verpflichtet sein, es einzulösen.

11. Zu den Auswirkungen einer Bewilligung. Nach herrschender Meinung darf eine verunreinigende Tätigkeit nicht zugelassen werden, bevor die Entscheidung des Wassergerichts rechtskräftig ist. Bei den

übrigen wasserrechtlichen Bewilligungen ist es möglich, eine Erlaubnis für den vorzeitigen Beginn bestimmter Arbeiten zu erhalten. Das System der wasserrechtlichen Rechtsmittel ist jedoch so vielfältig, dass es bis zu einem gewissen Grade unklar bleiben muss, wann die Entscheidung in dem Sinne rechtskräftig geworden ist, dass sie verwirklicht werden kann. Die Berufungsinstanz für die Bewilligungsfrage bei verunreinigenden Tätigkeiten ist das Oberste Verwaltungsgericht, für die Entschädigungsfrage jedoch erstens das Wasserobergericht und in zweiter Instanz das Oberste Gericht. Die Behandlung der Beschwerden wird auch zeitlich in dieser Reihenfolge vollzogen. Es fragt sich u.a., ob es nicht erlaubt sein sollte, mit einer Einführung zu beginnen, wenn die oberste Instanz sie zugelassen hat. Dagegen spricht die Tatsache, dass die Entschädigungsfrage gesetzgeberisch eng an die Bewilligungsfrage gebunden ist. Bei einmaligen Entschädigungen existiert die ausdrückliche Vorschrift, dass die Bewilligung erst dann in Kraft tritt, wenn die Entschädigung ausbezahlt ist. Man hat dabei offenbar vorausgesetzt, dass sie auch endgültig festgesetzt worden ist. Andrerseits steht fest, dass der Betroffene durch eine Beschwerde viel Zeit gewinnen kann, da sie, auch wenn sie unberechtigt ist, nach dieser Auslegungsweise die Verwirklichung eines Unternehmens zeitlich bedeutend aufschiebt. Es bestehen Tendenzen, eine vernünftige Änderung entweder legislativ oder mit Hilfe der sogenannten partiellen Rechtskraft hervorzurufen.

Die Schadensfrage wird in allen Fällen nicht gleichzeitig mit der Bewilligungsfrage zu lösen sein. Wenn der Schaden im Voraus nicht geschätzt werden kann — etwa bei einer neuen Art von Einleitungen — und en ungewiss ist, ob ein zu ersetzender Schaden überhaupt entstehen wird, darf das Wassergericht die Lösung der Schadensfrage bis zu einem späteren Zeitpunkt aufschieben. Wenn es wiederum unwahrscheinlich ist, dass überhaupt ein Schaden entstehen wird, ist dieses allerdings schon in der Entscheidung festzustellen. Von solchen Fällen abgesehen, ist ein späterer, nicht vorausgesetzter Schaden auf Antrag des Geschädigten zu ersetzen. Die Schadensfrage wird folglich bei der Erteilung der Bewilligung grundsätzlich auf eine endgültige Weise gelöst. Davon gibt es praktisch nur eine Ausnahme. Das Verfahren darf, wenn besondere Gründe vorliegen, so aufgespalten werden, dass zuerst über die Bewilligungsfrage selbständig entschieden wird. Diese Entscheidung wird für sich rechtskräftig, aber dafür wird der Unternehmer verpflichtet, einen Entschädigungsvorschuss zu erstatten. In einem zweiten Verfahren wird

dann die Schadensfrage behandelt. Durch diese Aufspaltung hat der Gesetzgeber eine Beschleunigung des Gesamtverfahrens bezweckt. In der Tat hat man jedoch dieses Ziel aus verschiedenen Gründen nicht erreichen können. Dem Verfasser erscheint es notwendig, entweder die Behandlung der Schadensfrage von dem Bewilligungsverfahren zu trennen oder zumindest die Zweiteilung der Rechtswege in Verunreinigungssachen abzuschaffen.

Die Schadenshaftung ist beschränkt. Eine Gefährdungshaftung gibt es nur in bezug auf den Bau oder den Betrieb verschiedener Anlagen. Sollten diese aus anderen als aussergewöhnlichen Gründen versagen, haftet der Unternehmer für den so entstehenden Schaden. Wenn keine Schuld nachzuweisen ist, beschränkt sich die Haftung auf den direkten Sachschaden. Für die Folgen einer regulären verunreinigenden Tätigkeit gibt es also keine Gefährdungshaftung. Bei fahrlässig verursachten Schäden richtet sich die Haftung nach der allgemeinen Gesetzgebung (Schadensersatzgesetz, Nr. 412/1974), bei deren Anwendung die Rechtswidrigkeit einer Verursachung keine Rolle mehr spielt.

11. Schlussbemerkungen. Pläne für eine grundsätzliche Neuordnung des finnischen Normensystems gibt es zur Zeit keine, obgleich Ansichten, die eine Vereinheitlichung der Umweltverwaltung und der materiellen Normen betreffen, ausgesprochen worden sind. Andrerseits ist man wenig daran interessiert, das System des WG in bezug auf den Gewässerschutz erheblich zu ändern, da eine Revision der gesamten grossen Kodifikation immer aktueller wird. Einige Ergänzungen scheinen jedoch wegen des Schutzvertrages für die Ostsee nötig zu sein.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Hakemistoon on otettu vain kotimaiset ratkaisut. Kunkin muutoksenhakulinjan osalta on mainittu pelkästään sen ylimmän asteen ratkaisu, joka on selostettu tai johon on viitattu. Ulkomaiset tapaukset on yleensä merkitty vallitsevia lyhenteitä käyttäen.

Korkein oikeus (KKO)

Vuosikirjat

1939	II	375	s. 465	1974	II	65	111, 136, 456
1967	II	112	520		II	8	514
1974	II	73	333, 467	1975	II	58	496, 499, 502, 517

Taltiot

5. 4. 1961	n:o	1206	s. 67	28. 2. 1974	2585	464, 521
24. 1. 1966		2243	156	6. 9. 1974	925	519
6. 11. 1967		2639	462	10. 9. 1974	1414	489, 497, 504
30. 5. 1968		726	150	30. 9. 1975	1612	522
28. 11. 1968		2912	137	30. 5. 1975	2865	296
19. 3. 1971		723	497			

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

Vuosikirjat

1940	II	907	s. 158		A II	155	354, 359, 429
1959	II	349	158	1970	A II	134	296
1965	A II	211	137		A II	136	401
1966	A II	126	295		A II	137	341, 485
1967	A II	98	277		A II	138	279
	A II	131	277	1971	A II	79	265
	A II	134	363		A II	92	283, 305
1968	A II	135	136		A II	94	314, 340, 386
	A II	143	162, 378		A II	95	433
	A II	146	162, 485	1972	A II	85	265
1969	A I	2	243, 255, 423, 424, 435		A II	119	294, 303, 332, 340, 348, 417, 456
	A II	125	129		A II	122	331, 341, 402, 415
	A II	153	294	1973	A II	119	296, 365, 405
	A II	154	298, 313, 318		A II	120	257, 268, 301

A II 122 535
A II 123 134
A II 124 98, 261, 319
A II 125 312

1974 A I 1 271
A II 77 535
A II 110 171, 346

Taltiot

20. 1. 1967 t. 294 s. 343
10. 3. 1967 1455 301
21. 11. 1968 5808 437, 447, 488
1. 10. 1970 4451 389, 390
3. 12. 1970 5560 295
4. 2. 1971 466 363
4. 3. 1971 963 372
22. 4. 1971 1759 364
29. 4. 1971 1866 348, 360, 382
27. 5. 1971 2387 341
3. 6. 1971 2453 294, 331, 357
17. 6. 1971 2743 93, 317
17. 6. 1971 2746 338
16. 9. 1971 3697 389
7. 10. 1971 4155 140
7. 12. 1971 5134 299, 372
10. 4. 1972 1277 394
4. 5. 1972 1697 97, 270, 451
7. 9. 1972 3184 136
7. 9. 1972 3185 314, 376
26. 10. 1972 4182 343, 349, 385, 400, 429
30. 11. 1972 4725 350, 387
30. 11. 1972 4726 313, 422, 433
8. 2. 1973 528 161
10. 5. 1973 1964 369, 372, 481
17. 5. 1973 2066 417
24. 5. 1973 2255 296
30. 8. 1973 3289 372
6. 9. 1973 3403 358, 374
6. 9. 1973 3405 326, 349, 372
6. 9. 1973 3407 374
11. 10. 1973 4001 378
11. 10. 1973 4006 363
18. 10. 1973 4090 378
1. 11. 1973 4366 376, 409, 425, 435
15. 11. 1973 4588 95, 247
15. 11. 1973 4589 295
22. 11. 1973 4699 289, 340, 376, 514
22. 11. 1973 4701 269
13. 12. 1973 5010 423
13. 12. 1973 5011 294, 342
13. 12. 1973 5019 362
24. 1. 1974 339 331, 348, 376
31. 1. 1974 447 110
21. 3. 1974 1260 330, 374, 385
28. 3. 1974 1394 349, 352, 367
28. 3. 1974 1395 361
28. 5. 1974 2349 339, 378, 412
11. 6. 1974 2548 291, 323, 327, 346, 348, 351, 359, 360, 374, 380, 412
11. 6. 1974 2549 378, 410, 423, 433
5. 9. 1974 3263 342, 385, 428
19. 9. 1974 3482 168
26. 9. 1974 3605 346
17. 10. 1974 3969 451
17. 10. 1974 3970 294
31. 10. 1974 4233 380, 388
7. 11. 1974 4338 137
21. 11. 1974 4582 294, 356, 376
23. 1. 1975 329 376
6. 2. 1975 563 246
17. 2. 1975 725 303
27. 2. 1975 899 171
6. 3. 1975 1009 87, 268
3. 4. 1975 1375 328
6. 3. 1975 1031 276
17. 4. 1975 1568 276
22. 4. 1975 1635 312
17. 9. 1975 3515 111
14. 10. 1975 3957 386
30. 10. 1975 4179 267
13. 11. 1975 4405 193
13. 11. 1975 4406 193
13. 11. 1975 4419 349
11. 12. 1975 4878 288
8. 1. 1976 37 337
12. 2. 1976 627 103
4. 3. 1976 961 268
18. 3. 1976 1166 87, 265, 530
1. 4. 1976 1416 434
6. 5. 1976 1837 352, 387

Valtioneuvosto (VN)

29. 12. 1972 n:o 2065/87 s. 391

Lääninhallitukset (LH)

Mikkelin LH 29. 3. 1962 D. 959 s. 421

Vesioikeudet (VO)

(Sulkeissa viitatun VYO:n päätöksen päivämäärä)

LSVO 10. 11. 1967 n:o 166 s. 149
(VYO 20. 6. 1967)
LSVO 13. 4. 1967 n:o 39 162
(VYO 10. 9. 1968)
LSVO 4. 1. 1968 n:o 132 163, 484,
(VYO 13. 5. 1969) 501
PSVO 31. 1. 1968 n:o 7 496
(VYO 9. 3. 1971)
LSVO 10. 2. 1968 n:o 22 485
(VYO 28. 1. 1969)
LSVO 27. 5. 1968 n:o 55 339
LSVO 21. 11. 1968 n:o 131 396
LSVO 15. 2. 1969 n:o 11 128
PSVO 21. 11. 1969 n:o 63 482
(VYO 7. 7. 1972)
PSVO 23. 10. 1970 n:o 72 378
LSVO 10. 12. 1970 n:o 111 399
LSVO 21. 12. 1970 n:o 115 490
ISVO 29. 3. 1971 n:o 14 372, 506
PSVO 8. 4. 1971 n:o 37 341, 372,
410
ISVO 29. 4. 1971 n:o 27 378, 467,
499
ISVO 21. 5. 1971 n:o 50 372
ISVO 10. 6. 1971 n:o 44 498
(VYO 13. 3. 1975)
ISVO 17. 6. 1971 n:o 55 372
ISVO 20. 8. 1971 n:o 66 393
PSVO 21. 1. 1972 n:o 1 497
(VYO 8. 11. 1974)
LSVO 2. 6. 1972 n:o 65 394, 396
ISVO 17. 7. 1972 n:o 50 505
(VYO 11. 10. 1973)
ISVO 3. 8. 1972 n:o 61 500, 515
(VYO 7. 11. 1974)
LSVO 4. 8. 1972 n:o 61—63 498
(VYO 19. 12. 1974)
ISVO 25. 8. 1972 n:o 66 436
ISVO 8. 9. 1972 n:o 68 499
PSVO 13. 9. 1972 n:o 79 275, 380
ISVO 13. 11. 1972 n:o 87 504
LSVO 23. 11. 1972 n:o 142 374, 383
PSVO 28. 11. 1972 n:o 100 366, 499
(VYO 13. 11. 1974)
LSVO 30. 11. 1972 n:o 144 149
(VYO 15. 6. 1973)
PSVO 18. 12. 1972 n:o 101 500
ISVO 29. 12. 1972 n:o 104 511
(VYO 10. 4. 1974)
PSVO 3. 1. 1973 n:o 1 285, 374,
380
LSVO 25. 1. 1973 n:o 1 380, 418
ISVO 1. 2. 1973 n:o 11 505
ISVO 29. 3. 1973 n:o 45 248
ISVO 30. 3. 1973 n:o 47 380
LSVO 19. 4. 1973 n:o 54 163
(VYO 15. 3. 1974)
ISVO 21. 5. 1973 n:o 65 500
LSVO 15. 6. 1973 n:o 58 395
LSVO 26. 7. 1973 n:o 74 535
(VYO 16. 4. 1975)
LSVO 3. 8. 1973 n:o 79 378
LSVO 16. 8. 1973 n:o 78 487
(VYO 21. 5. 1974)
LSVO 21. 9. 1973 n:o 87 389
PSVO 19. 11. 1973 n:o 66 285
LSVO 17. 12. 1973 n:o 140 501
LSVO 17. 12. 1973 n:o 141 395
ISVO 4. 1. 1974 n:o 120 537
(VYO 10. 12. 1975)
ISVO 7. 1. 1974 n:o 5 376
ISVO 18. 1. 1974 n:o 7 265
(VYO 10. 10. 1975)
LSVO 8. 2. 1974 n:o 23 380
LSVO 8. 2. 1974 n:o 30 393, 396,
427
ISVO 29. 4. 1974 n:o 47 162
ISVO 29. 4. 1974 n:o 48 474
LSVO 16. 5. 1974 n:o 59 396, 400
ISVO 20. 6. 1974 n:o 65 409
ISVO 1. 8. 1974 n:o 73 426
LSVO 2. 12. 1974 n:o 129 418
LSVO 17. 1. 1975 n:o 8 161
LSVO 24. 1. 1975 n:o 22 178
ISVO 7. 2. 1975 n:o 8 351
ISVO 7. 2. 1975 n:o 9 351
LSVO 5. 6. 1975 n:o 53 434
PSVO 9. 9. 1975 n:o 55 491
LSVO 14. 11. 1975 n:o 117 380
LSVO 22. 1. 1976 n:o 5 503
PSVO 15. 3. 1976 n:o 19 491

ASIAHAKEMISTO

Actio popularis 82, 180
Adekvaattisuusnäkökohta 457 s.
Aiheuttamisperiaate 186, 187, 440, 533 s.
Aiheuttamisvastuu 83, 496
Ainemääritys 368 ss.
Aineeton vahinko 455
Aluemeri ks. meri
Aluevesirajat ks. meri
Alus 107, 166, 168
Ankarammat määräykset 127, 143
Arviovahinko 451
Asianosainen 286 ss., 403, 515
  kuuleminen 155, 394
  legitimaatio 287
  materiaalinen käsite 288, 289
Asiavaltuus ks. myös hakemusvaltuus 78
Atomienergialainsäädäntö 144

Biologinen hapenkulutus, BHK 17, 183, 336, 344, 351, 354
Biologinen hapentarve, BHT 17
Bruttokansantuote
  suhde pilaantumiseen 38 s.

Delegointilauseke 351
Delektiperusteinen vahingonkorvaus 450, 493
Diffuusiokuormitus 131
Dispenssi 198, 262 s.

Edellyttämätön vahinko 291, 341, 440, 477, 482 s., 486, 489, 493, 507
Edunkorvausperiaate 454, 462
Eduntasoitus- l. kompensaatioperiaate 457
Ehto ks. lupavelvoite
Ei-vesistö ks. pienet vedet
Ekosysteemi 18, 24, 311
Emissio 82, 369
  -arvo 186, 332, 368 ss.
Empiria
  vesistötutkimuksessa 21 ss.
  oikeusnormin soveltamisessa 28 ss.

Ennakkoilmoitus
  -järjestelmä 140, 252 ss.
  -menettely 243, 319
  -velvollisuus 70, 140, 242, 252 ss., 300, 506
    eri maiden järjestelmissä 198 ss.
  -velvollinen 141 s., 249, 254, 255 ss., 433, 508
    ryhmitys 255
Ennakkokorvaus 478, 481
Erityiset oikeudet 459 ss.
Erivapaus ks. dispenssi
Esinevahinko 457
Eutrofinen vesistö 17

Faktinen käyttö
  rajoitusmahdollisuudet 175
  suhde pieneen yleiskäyttöön 176
Formalistinen ajattelutapa 31
Fyysisyysvaatimus 463

Haitta
  aiheuttamiskielto 317
  korvausperusteena 453
  käsite 149
    muodollinen 454
Hakemus ks. myös pilaamislupa
  -kollisio
    asiallinen 281, 282
    muodollinen 282
  -konkurrenssi 281
  -valtuus 275 ss.
Happitilanne ks. biologinen hapenkulutus ja -tarve
Harkinta
  sidottu 28, 260
  tarkoituksenmukaisuus- 28, 260 s., 387, 425
  vapaa 28, 260
Helsingin säännöt 25, 48
Hiipivä pilaantuminen 94, 327
Huolellisuusvelvoite 96, 138
Hyötyisä (lukratiivinen) vesioikeus 2
Häiriintyminen 24

Immateriaalivahinko 459, 462
Immissio 81, 182, 265, 304, 332, 473
-arvo 181
-kielto 82, 83, 177, 303
prioriteettiin perustuva 84
suhde pilaamiskieltoon 86
-raja 75, 90, 455
-suoja 51
tavanomaisuusrekvisiitta 86
Intressivertailu 67, 270, 309, 313, 317, 321, 365, 367, 440, 468, 480, 516
Itseoikaisu 404
Itämeren suojelusopimus (Helsingin sopimus) 40, 300, 527

Jokamiehenoikeus ks. myös yleiskäyttö 164
Joustava normi ks. harkinta
Julkistamisperiaate 284
Jälkikorvaus 483, 520
Järjestely, vesistön 102
Järjestyslupa 51
Jätevesi 145, 160, 257, 301, 310, 335
johtaminen ojaan 147 ss., 151 ss.
lupaa tarvitsematta 151 ss.
viranomaisen luvalla 154 ss.
-katselmus 292
-laitos 152
-maksu 186 ss., 274
järjestelmälajit 186 ss.
määritys 146
puhdistusmääräys 149, 336 ss.

Kaasutilanne, vesistön 19
Kaavoitus 126, 303 s., 337, 532
Kaksivaiheinen menettely 477, 479 s., 504 ss.
Kalakanta 291, 323, 341, 346, 352, 360
istutusvelvoite 365, 366
Kalastus
-etu 62, 64, 100, 291, 324, 333, 352, 363, 365 ss., 428, 465
-sääntö 62
Kalastusvahinko 327, 351, 451, 466 ss.
intressivertailu 468
kalavesien odotusarvo 468
kalastuksen tuotto 467, 470
korvauksen substituoituminen 469
optimisaalis 470
puhevalta 466, 470
umpinaisessa vedessä 468
saaliskapasiteetti 468 s., 470
Kansainväliset sopimukset
Itämeren suojelusopimus 300, 527
Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus 20, 40
rajajokisopimus (Ruotsi) 189
rajajärjestyssopimus (SNTL) 191
rajavesistösopimus (SNTL) 191
Kansalaiskanne ks. actio popularis
Kansallisuusperiaate 167
Karenssiaika 316, 436 s.
Katselmustoimitus 284, 291 ss., 344, 403
edellytykset 294
kaksivaiheinen 301
yhdistetty 292
Kiinteistöjätevesi 77, 145
Kiinteät jätteet 370 s.
Kompensaatio 325 ss.
-periaate 326, 457 s.
-velvollisuus 328
Kompensaatiotoimi 326 s.
Konkretisointi, kieltonormin 112 ss.
Konsessio 262 s., 265
Korvattavuus, edunmenetyksen
aineeton vahinko 455
esinevahinko 457
immateriaalinen vahinko 459, 462
kalastusvahinko 451
käyttöarvon vähentyminen 460
lunastus- ja käyttöoikeuden korvattavuus 459
luvan lakkaamisesta aiheutuva 456
maisema-arvot 457
myyntiarvon vähentyminen 460
takautuva vahinko 486, 492 ss.
Korvausjärjestelmä, vesioikeudellinen 441 ss., 447 ss.
Korvauskysymys
erottaminen 478 s., 480
siirtäminen 481, 491, 498
käsittelyn ajankohta 322
Korvauslauseke 484 s., 493, 497
informatiivinen 484 s.
yleinen 484 s.
Korvausvelvollisuus ks. myös korvattavuus 127, 134, 136, 156, 243, 265, 321, 439 ss.
ajallinen ulottuvuus 504
kausaalisuus 452
luvaton pilaaminen 449, 451
objektiivinen 446, 448, 455, 493, 507, 518, 520
perusteet vesioikeudessa 441 ss.
rikosoikeudellinen 440, 445, 496
Ruotsin oikeudessa 443 s.
tuottamusvastuu 446 s.
välillinen päästäminen 449
Kuivatusvedet 102, 152, 153
Kumulaatiojärjestelmä 292
Kumulointi, korvausvaatimusten 507 ss.
edellytykset 507
objektiivinen 507
Kuormitus 14, 341

-arvo 15, 344, 382
haja- 131
Kuulemisperiaate 155, 394
Kuulutusmenettely 284 s., 290 s.
Käyttöarvon vähentyminen 460
Käyttövesiyritys 137

Lainvoima
ehdollinen 405
muodollinen 397
osittainen 402 ss.
pilaamisluvan 397 ss.
rajoitettu 405
Laitosjätevesi 152 ss., 304
Likaantuminen 22 s., 64
Lopputarkastus 228, 433 s.
Lukratiivinen vesioikeus ks. hyötyisä vesioikeus
Lunastaminen 419
Lunastus- ja käyttöoikeus 459
Lunastusvelvollisuus 419 s.
Luonnollinen tila, veden 35
Luonnonsuojelu 130, 307
Luontoisvelvoite 361 ss.
Luopumiskorvaus ks. myös pakkotoimikorvaus 441
Lupa, vesioikeudellinen ks. myös pilaamislupa
asian luonne 259 ss.
menettely 251
kokonaisvaltainen 267 s.
materiaalinen kumulointi 266 s.
Lupaehto ks. myös lupavelvoite
avoin 426
näennäisesti sidottu 426
sidottu 426
Lupapäätös
lainvoima 397 ss., 402 ss., 405
muotoamisvaikutus 262 ss., 300, 323, 422
oikeusvoima 277 s., 321, 397 s.
»pikalupa» 421 s.
vahvistustuomio 263
väliaikainen lupa 284, 422
Lupavelvoite
esikorvauksellinen velvoite 326
haittavaikutusten vähentämisvelvoite 338 ss.
harkinnanvaraiset lupaehdot 325
kalanistutusvelvoite 323, 366 s.
kehittämisvelvoite 339 s., 342
luontoisvelvoite 324, 329, 361
peruuntumisehto 321
puhdistuslaitevelvoite 336 ss., 369
sijaisvelvoite 324, 329, 364 s.
suhde korvausvelvollisuuteen 321 s.
suojeluvelvoite, kalakannan 366
suunnitteluvelvoite 341 s.
tarkkailuvelvoite 335, 341
avoin 364 ss.
delegointi 352
sidottu 346 s.
toimenpide- ja laitevelvoite 321 s., 323 ss., 361 ss.
tutkimusvelvoite 335, 341
velvoitetarkkailu 343 ss.
kustannukset 352
ohjelma 346 ss.
yleisohje 343
vesiensuojeluehto 343
välttämättömät lupaehdot 325
Luvantarveratkaisu, kielteinen 254
Lämpöpilaantuminen 19, 23, 138

Maatalousyritys 256
Madaltuminen 64, 98
Maisema-arvot 457
Mannermaajalusta 106 s.
Meri 20, 42, 44, 106 ss., 167
aluevesirajat 40
sisämeri 40
suojelu pilaamiselta 40, 107
Monikuormitusvesistö 284
Moninaiskäyttö 452
Muutoksenhaku 404, 412 s.
valitustiet 401, 413 s.
Muuttamiskielto, vesistön 20, 27, 61 s., 65, 98, 102, 107
Määräaikainen lupa 278 s.

Naapuruussuhdelainsäädäntö 79, 84, 87, 265, 337, 420, 455, 460 s.
Nollapilaantuminen 121
Nollavyöhyke 293
Normi
individuaali- 28
kieltonormi 9, 12
konkretisointi 112 ss.
puite- 34
suojelunormin rakenne 27 ss.
säätely- 138
vesioikeudellinen 9, 260
-vertailu 76
yleis- 115 ss.
Nuisance 85

Odotusarvo 468, 472
Odotusarvo, negatiivinen 53
Oikeusnormi ks. myös normi 26, 112 ss.
Oikeusvertailu 9 ss., 252, 322
Oikeusvoima
negatiivinen 397 s.
pilaamisluvan 277 s., 321, 397 s.
positiivinen 397 s.

Oja 115, 160, 162 s.
Ojitus 103, 453
Oligotrofinen vesistö 17
Omistajan käyttö 78
Omistajan käyttövalta 4, 72
Omistajan valinta 74, 81, 84
Omistuksen sidonnaisuus 79 ss.
Optimisaalis 450
Osapäätös 481

Pakkolunastus 81, 116, 136 s., 411, 419 s., 458 s.
Pakkotilaolettama 31, 313
Pakkotoimi 265
Pakkotoimikorvaus 323, 333, 445, 450 s., 457, 518
Permutaatioklausuuli 321, 420 ss., 428, 434
Pienet vedet 42, 104
  pilaamiskielto 104
Pieni yleiskäyttö 171 ss.
  immateriaalinen 174
  tunnusmerkit 172
Pikalupa 421 s.
Pilaamiskielto
  ankaroittaminen 127 ss.
  lievennys 124
  määritys 7
Pilaamiskiellon vaikutusalue
  eri maissa 44 ss.
Pilaaminen ks. myös pilaantuminen 24
Pilaamislupa ks. myös lupa
  luvantarve 102, 240, 316, 417
    kynnys 81, 87, 89, 125, 127, 129, 133 s., 140
    prosessin edellytyksenä 243 ss.
    rajoittavat määräykset 421
Pilaamislupajärjestelmä 49
Pilaamisluvan hakeminen
  hakemusvaltuutus 275 ss.
  hakemuksen muoto 275 s.
  hakemuksen täydentäminen 277
  hakija 272 ss.
  velvollisuus 49, 81, 97 ss., 141, 240 ss., 316
    ehdoton 70
    eri maiden järjestelmissä 194 ss.
Pilaamisluvan kesto
  määräaikainen lupa 278 s., 312, 338, 383 ss.
  pysyvä lupa 385
  tarkistamisehtoinen pidentäminen 384 s.
  väliaikainen lupa 284, 422
Pilaamisluvan myöntämisedellytykset 297 ss.
  aineelliset 297, 301
  ehdoton edellytys 311, 314
  ehdottomat luvanmyöntämisesteet 308 ss., 392
  intressivertailuedellytys 317 s., 369
  kustannusedellytys 318 s., 369, 387, 392
  muodolliset 297
  suhteelliset edellytykset 317 ss.
  ympäristönsuojeluedellytykset 309, 311
Pilaantuminen
  asteet 96
  käsite 14, 21, 91 s., 138, 527
  lajit 16, 19 s.
  luonnollinen 14
  rajoittavat määräykset 421
Pintavesi 40, 41, 362
Pohjavesi 40 s., 110, 254, 316, 362
  ottamo 137, 456
  pilaamiskielto 41, 105, 110 s., 137
    lievemmät määräykset 132
  soranotto 111, 456
Poikkeamislauseke 123 s.
Prioriteetti, vesioikeudellisen yrityksen 282
Project Aqua -suunnitelma 130
Puhdistamo 302, 337, 389, 419, 427
  suunnitelma 369, 393
Puhdistumiskyky 14, 21
Puhdistusmenetelmät
  biologinen 335 s.
  kemiallinen 335 s.
  mekaaninen 335 s.
Puhdistussuunnitelma 337, 342
Puhevalta ks. myös asianosainen 288 s., 463
  menettäminen 296
  valvominen 295 ss.
  valvontaviranomaisen 289, 513 ss.
Puro 41, 151, 160, 163
Päästäminen 65, 91 ss.
  tarpeelliset aineet 132
Päästämistoimenpide 96
  haitallisuus 99

Radioaktiivinen päästö 23, 315
Rajavesistö ks. kansainväliset sopimukset, VL:n soveltaminen 189
Raja-arvo 90, 118, 180, 368 ss.
Rajoittava määräys 494
Rakennuskaari 62
Rakentaminen vesistöön 337, 398, 416 s.
Rantakaava 303
Rantavahinko 471 ss.
  immissio 473
  käsite 471
  odotusarvo 472 s.

tosiasiallinen käyttö 472
virkistyskäyttö 471
Rasite 74 s., 84, 135 s., 263, 464
vesiensuojelu- 136
vesioikeudellisen luvan korvattavuus 464
Ravinnetilanne 17
Reasonable use 533
Rehevöityminen 18, 24
Resipientti 38
-periaate 141, 183, 331, 337, 527, 529, 532
Riparian right 207
Riskipilaaminen 98
Riskitoiminta 138
Rooman klubi 38
Roskaaminen 23, 103, 176 ss.

Saaliskapasiteetti 365 s., 468 s., 470
Saastuminen 23
Sadevesi 40, 43
Samanaikaisuusperiaate 442 s.
Seisova vesi 41
Sieto, vesistön 14, 21
Sietoraja ks. myös toleranssiraja 88 s., 134
Sietämisvelvollisuus 455, 528
Sijaisvelvoite 364 ss.
Sijoite 102
Sijoituskysymys 302 ss., 305, 332, 532
Soranotto 111, 456
Standardit ks. vakioarvot
Subjektiivinen vesioikeus ks. erityinen oikeus
Suhteellinen luvanmyöntämisedellytys 317 ss.
Suoja-alue 79
järjestelmä 135
määräys 79, 135 ss., 136
Suojaava (defensiivinen) vesioikeus 2
Suojelunormi
rakenne 27 ss.
Suunnitelma ks. yrityssuunnitelma
Suuri yleiskäyttö ks. yleiskäyttö
Säännöstely, vesistön 102

Takautuva vahinko 486, 492 ss.
Taloudellinen kasvu
suhde pilaantumiseen 38 s.
Taloudellisuusperiaate 179
Talousjätevesi 151, 153, 257, 474
Tavanomaisuusrekvisiitta 86, 208
Teollisuuslaitos 70, 143, 256, 270, 305, 311, 357, 372 ss., 416
jätevesi 97, 304
Terveydenhoitosäännökset 129 s., 157, 305
Tiedoksianto 394 s.
menettely 285, 291
Tiedottaminen, hakemuksen 284, 293
Toimenpide- ja laitevelvoite 321 s., 323 ss., 361 ss.
Toleranssiraja 82, 86, 156
Torjunta-aine 130, 317
Tuotantoluvut
suhde pilaantumiseen 329 ss., 344
Tuottamus
käsite vesioikeudessa 520
Tuottamusvastuu 135
Turvallisuusvelvoite
kvasideliktinen 439
työsuhteinen 439

Umpinainen vesi 43
Uitto 165 ss., 170 s.
kuorimaton puutavara 170
-sääntö 170 s.
-vahinko 170
yleiskäyttönä 164 ss.
-yritys 171

Vaarantamisvastuu 87
Vahingon edellyttäminen 489
Vahingonkorvauslainsäädäntö, yleinen 449, 517 s., 521
Vahinko
rikosoikeudessa 517
vesioikeudellinen 452
käsite 518
muodollinen käsite 454
yksityisoikeudessa 517
Vahinkoalue 293 s., 327
Vahinkojen minimoinnin periaate 87, 134, 304, 461
Vakioarvot 182 ss.
Valitustiet 401, 413 s.
Vallintaoikeus ks. myös omistajan käyttö
vesialueen 72 ss.
vesiaineen 333
Valvontaviranomainen 55, 126, 156, 254, 339, 342, 345, 439
Velvoitetarkkailu 343 ss.
Vesi (vedet) 40 ss.
käsite 40
ryhmitys lainsäädännössä 41 ss.
Vesialue 43
Vesien käyttö
kokonaissuunnittelu 51, 72
rajat 77
sisältö 72
yleissuunnitelma 101, 132, 186, 282, 341
Vesien laatuluokitus 18 s., 261

OIKAISUJA

sivu XXV rivi 5 alhaalta po. Happamuus**haitat**
XXVIII » 7 » po. **1964**
XXXI » 12 ylhäältä po. **toimeen**panoon
17 viite 24 rivi 3 viimeinen piste on liikaa
32 » 53 po. Johnston **s. 396** ja ...
68 viitteet rivi 5 alhaalta **à** (pro á)
93 rivi 14 ylhäältä po. 1:19:ssä
108 » 14 » po. **meren** (pro merien)
135 » 3 alhaalta po. ... yritykseen.
158 viitteen numeron tulee olla **49** (pro 219)
181 rivi 24 ylhäältä po. periaatteellisesti
254 » 15 » po. hyväksyminen
291 » 15 » po. KHO **11. 6. 1974**
443 » 6 » po. esittäminen
473 » 18 toiseksi viimeisen sanan tulee olla **rajaus**
482 viite 93 po. Menettelytapaa
487 sisäänvedetyn jakson rivi 5 po. **kerto**elmassa
504 otsikko siirtämisestä
515 sisäänvedetyn jakson rivi 3 po. ehdotetunlaisena
532 viitteen alin rivi:... ja MiL 4 § sekä edellä s. **236.**
533 viite 14 po. Wisdom
» 15 rivi 4 po. it is
538 rivi 3 po. 1961 (pro 961)

Huomautus. Kirjan tultua painosta on sivulla 505 mainittu VYO:n päätös saanut lainvoiman: KKO 14. 9. 1976 t. 944, jossa ei myönnetty muutoksenhakulupaa.

Vesiensuojelulauseke 22, 30, 48, 51
Vesiensuojelumaksu 264, 323, 327 ss., 353 ss., 415, 535
määrääminen 357 ss.
sen perusteena oleva etu 355
suuruus 353
Vesiensuojelurasite 136
Vesiliikenne 169, 452
Vesioikeudellinen yritys 440
Vesioikeus
subjektiivinen 73
suojaava 2
hyötyisä 2
Vesioikeuslaki 65
Vesistöluokitus 43, 185
Vesistön käyttökollisio 281
Vesistön käyttöoikeus 413 ss.
Vesistönormi 181 s.
Vesistönosa
keinotekoinen 42
luonnollinen 42
Vesistöohjelma 334
Vesistön pilaamismaksu 229
Vesistönsuojelupolitiikka 32 ss.
intressivertailu 32
Vesistön tila
eutrofinen 17
kaasutalous 19
»luonnollinen tila» 35
lämpötila 19
oligotrofinen 17
puhdistumiskyky 14, 20 s.
ravinnepitoisuus 17
sieto 14, 21
Vesistöpolitiikka 32 ss., 51
Vesistötarkkailu 427
Vesiyhteisö 122, 161, 258, 530
Viemäri 122, 151, 257, 275, 301, 389, 391
määritelmä 160
Viemärilaitos 122, 159, 273, 304
Viemäröinti
kaavoituksessa 149, 157 ss., 161
suhde pilaamiskieltoon 157 ss.
velvollisuus 158
Virallisperiaate 55, 296, 401, 403 ss., 414, 476 s., 498, 515
Virkistyskäyttö 100 s., 323, 471 s.
Vuokralainen 464 ss., 469
Välillinen johtaminen 274 s.

Ydinvoima
reaktori 370
voimala 312
Yhdistetty katselmus 292
Yhteiskuntajärjestelmä
kapitalistinen järjestelmä 36
kasvun ja pilaantumisen suhde 38 s.
marxilainen ympäristöajattelu 36
merkitys pilaamiskiellon kannalta 36
sosialistinen järjestelmä 36
teollistuminen 36 s.
Yleinen paikallisväylä 169
Yleinen terveydentila 58 s., 311, 313
Yleiskielto 81, 122, 137, 155
aluekohtainen 123 ss.
Yleiskäyttö
pieni yleiskäyttö 171 ss.
suuri yleiskäyttö 164 ss.
avonaisuusedellytys 165
haitattomuusedellytys 165
kulkeminen vesistössä 165 s.
tarpeeton häiriö 168 s.
uitto 165 s., 170 s.
Yleissuunnittelu 118 ss., 124 s., 131, 298 s.
Yleisvaarallinen laitos 143, 256, 315, 438
Ympäristökustannus 6, 37
Ympäristönsuojelu 530
Ympäristönsuojeluedellytys 214, 309, 311 s.
Yrityskollisio 281
Yrityskonkurenssi 281
Yrityssuunnitelma 254, 280, 319
Yritysvastuu 439 s., 445, 448

Öljy 18, 167, 382
päästämiskielto 166 ss.
vahinko 166