

Minna Karvonen

**Euroopan unionin lainsäädäntömenettely ja vedenkäytön etusijajärjestyksen
ilmeneminen Suomessa**

Opinnäytetyö
Kajaanin ammattikorkeakoulu
Yhteiskuntatieteiden-, kaupan- ja hallinnon ala
Liiketalouden koulutusohjelma
Kevät 2009



**Kajaanin
ammattikorkeakoulu**

OPINNÄYTETYÖ TIIVISTELMÄ

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden-, kaupan- ja hallinnon ala	Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma
Tekijä(t) Minna Karvonen	
Työn nimi Euroopan unionin lainsäädäntömenettely ja vedenkäytön etusijajärjestyksen ilmeneminen Suomessa	
Vaihtoehtoiset ammattiopinnot	Ohjaaja(t) Hannu Juntunen
	Toimeksiantaja Saara Ylisirniö Kainuun ympäristökeskus
Aika Kevät 2009	Sivumäärä ja liitteet 56+ (3)
<p>Opinnäytetyön toimeksiantajana toimi Kainuun ympäristökeskuksen ympäristölakimies, Saara Ylisirniö. Työn tavoitteena oli tehdä selvitys Euroopan unionin lainsäädäntömenettelystä ja tätä kautta annettujen EU-säädösten valmistelusta ja voimaansaattamisesta Suomessa. Euroopan unionin toiminnassa keskityttiin erityisesti ympäristöpolitiikan alaan ja vesienkäyttöön liittyvään sääntelyyn.</p> <p>Toisena tavoitteena työssä oli selvittää vedenkäytön etusijajärjestyksen ilmenemistä sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeudessa. Kansallisen tason vedenkäytön etusijajärjestyksestä tutkittiin vesilain avulla, kun taas kansainvälisen tason vedenkäytössä keskityttiin tasapuolisen käytön periaatteeseen.</p> <p>Ongelmaa tutkittiin korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön pohjalta. Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksista tutkittiin erityisesti sitä, miten intressivertailu on niissä toteutettu ja ratkaistu, kuinka tapaukset ilmentävät kansallisen vedenkäytön periaatteita ja etusijajärjestyksestä sekä, kuinka yhteisön ja kansainvälisen ympäristöoikeuden tasot näkyvät kansallisen tason vesiasioiden ratkaisemisessa.</p> <p>Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausten lisäksi tutkittiin yksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu kansainväliseen raja-vesistönsopimukseen liittyvässä riidassa. Tapauksessa kansainvälisen sopimuksen katsottiin olevan yhteisön oikeuden vastainen. Tämän tapauksen tarkoituksena oli toimia esimerkkinä Euroopan unionin asemasta jäsenvaltioihin nähden ja selvittää Euroopan unionin mahdollisuutta puuttua kansainvälisiin vedenkäyttöön liittyviin sopimuksiin.</p> <p>Tämän työn tarkoituksena ei ollut tuottaa yleistettävää tietoa, vaan tehdä huomioita tapausten käsittelyyn vaikuttavista seikoista. Oikeustapausten käsittelyn pohjalta huomioitiin, että vesiasioiden ratkaisu voi olla monimutkainen prosessi, joka vaatii monen eri alan tuntemusta ja eri lakien tulkitsemista. Huomattiin myös etusijajärjestyksen tarpeellisuus. Käsittelyssä ilmeni, että kaikki vesioikeuden kolmesta tasosta voivat käydä ilmi tapauksen käsittelyn eri vaiheissa.</p>	
Kieli	Suomi
Asiasanat	Euroopan unioni, Lainsäädäntömenettely, Vedenkäyttö, Etusijajärjestys
Säilytyspaikka	<input type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun Kaktus-tietokanta <input type="checkbox"/> Kajaanin ammattikorkeakoulun kirjasto

School Business	Degree Programme Business Administration
Author(s) Minna Karvonen	
Title European Union Legislation Procedure and Priority Order of Water Usage in Finland	
Optional Professional Studies	Instructor(s) Hannu Juntunen
	Commissioned by Saara Ylisirniö Kainuu Regional Environment Center
Date Spring 2009	Total Number of Pages and Appendices 56 + (3)
<p>This final year paper was commissioned by Saara Ylisirniö from Kainuu Regional Environment Center. The purpose of the study was to make a report on the European Union legislation procedure and how the community acts are prepared and enforced in Finland. In particular, the main focus was on the policy in the sphere of environment and water usage.</p> <p>The second purpose of the study was to clarify the priority order concerning different water needs in national and international law. The national priority order of water usage was studied through the water law and in the international water usage the focus was in the principle of fair use.</p> <p>The problem was studied using judgments of the Supreme Administrative Court. Those judgments were used to clarify how the priority order appears in the cases, how the comparison of interests has been done and how it can affect the judgment. The judgments were also processed from the point of view of the community environmental policy and international environmental policy, as well as how those levels can appear in the Finnish legal practice.</p> <p>In addition, one judgment of the European Court of Justice was studied in more detail. This case was about an international agreement that one member state had made, but which the Commission considered was against the Community law. This judgment was an example of the European Union status in relation to the Member States and their international agreements concerning water usage.</p>	
Language of Thesis	Finnish
Keywords	European Union, Legislation, Water Usage
Deposited at	<input type="checkbox"/> Kaktus Database at Kajaani University of Applied Sciences <input type="checkbox"/> Library of Kajaani University of Applied Sciences

ALKUSANAT

Haluan kiittää opinnäytetyön toimeksiantajaani, Kainuun ympäristökeskuksen ympäristökemiestä, Saara Ylisirniötä, häneltä saamastani tuesta, neuvoista ja opinnäytetyön ohjauksesta. Kiitos, että olit aina tavattavissa ja valmis neuvomaan. Haluan kiittää myös ohjaavaa opettajaani, Hannu Juntusta työni ohjaamisesta ja tarkastamisesta.

Haluan kiittää myös läheisiäni saamastani tuesta ja kannustamisesta.

Kajaanissa 16.1.2009

Minna Karvonen

LYHENTEET

EU Euroopan unioni

EY Euroopan yhteisö

HE Hallituksen esitys

KHO Korkein hallinto-oikeus

VL Vesilaki

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 EUROOPAN UNIONI	3
2.1 Toimielimet	5
2.2 Oikeuslähteet	9
2.2.1 Primäärioikeus	9
2.2.2 Johdettu oikeus	10
2.3 Lainsäädäntömenettely	13
2.4 EU-asioiden käsittely Suomessa	16
2.4.1 EU-asioiden valmistelu	17
2.4.2 Lainsäädäntömenettely	19
2.5 Lissabonin sopimuksen vaikutukset EU-lainsäädäntömenettelyyn	21
3 YHTEISÖN YMPÄRISTÖPOLITIIKKA	22
3.1 Vesipolitiikan puitedirektiivi	24
4 KANSAINVÄLINEN YMPÄRISTÖPOLITIIKKA	26
5 VEDENKÄYTTÖ	28
5.1 Vedenkäyttö kansallisella tasolla	28
5.1.1 Etusijajärjestys	32
5.1.2 Tasapuolinen käyttö Suomessa	33
5.2 Vedenkäyttö kansainvälisellä tasolla	34
5.2.1 Etusijajärjestys	34
5.2.2 Tasapuolisen käytön periaate	35
5.3 Etusijajärjestys kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välimaastossa	35

6 OIKEUSTAPAUKSET JA ANALYSOINTI	37
6.1 Veden ottaminen yhdiskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnalla	37
6.2 Veden ottaminen yhdiskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnan ulkopuolelle	40
6.3 Veden ottaminen yhdiskunnan vesihuoltoa varten ja teollisuuden tarpeisiin paikkakunnan ulkopuolelle	42
6.4 Veden ottaminen samanarvoisiin käyttötarkoituksiin	45
6.5 Jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen vesien käyttöön liittyvässä kansainvälisessä sopimuksessa	45
6.6 Analysointi	47
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	50
LÄHTEET	53
LIITTEET	56

1 JOHDANTO

Viime vuosien aikana on yleinen kiinnostus ympäristöä koskeviin asioihin kasvanut. Ympäristöä on alettu ottaa huomioon päätöksenteossa niin julkisesti kuin yksityisen ihmisenkin toiminnassa. Ympäristön yleinen heikkeneminen on aiheuttanut huolta ympäristötilasta. Ympäristön ohella huolta on aiheuttanut myös vesivarojen heikkeneminen ja niiden riittäminen eri puolilla maapalloa.

Vesioikeus on vanhimpia oikeudenaloja, jonka tarkoituksena on yhteen sovittaa erilaisia vedenkäyttötarpeita. Vedenkäyttöön liittyvät yleiset edut pyritään turvaamaan vesilainsäädännön avulla. Apuna tähän on vedenkäytön etusijajärjestys. Nykyaikana vedenkäytön ylikansallinen sääntelykin on tärkeää, koska sen avulla pyritään yhtenäistämään vesiensuojelua ja takaamaan kaikille mahdollisuus riittävään veden saantiin. Tämän vuoksi vedenkäytön sääntely ja esimerkiksi pilaantumiselta suojeleminen on tärkeää. Kansainväliseksi ongelmaksi on kehittynyt se, miten voidaan taata kaikkien oikeus virtaavaan veteen. (Hollo 2006, 458.)

Ympäristöoikeus ja näin ollen myös vesioikeus muodostuu kolmesta tasosta, jotka ovat kansallinen, kansainvälinen ja yhteisöoikeuden taso. Nämä kolme tasoa ovat vuorovaikutuksessa keskenään erityisesti uusien ohjauskeinojen ja periaatteiden tasolla. Ympäristön ja vesivarojen suojelemiseksi on annettu ja annetaan edelleen sääntelyä ylikansallisella tasolla, jolloin pyritään turvaamaan samojen periaatteiden noudattaminen ja samantasoinen suojelutaso mahdollisimman laajasti ympäri maailmaa. (Hollo 2004, 24.)

Varsinkin Euroopan unionin lainsäädännöllä on yhä enemmän vaikutusta ympäristöoikeuden alalle. Ympäristöä koskeva sääntely on lisääntynyt tasaisesti viimeisten vuosikymmenien aikana. Ympäristösääntelyyn on myös alettu kiinnittämään enemmän huomiota. Näiden eri tasojen ympäristöä koskevat tavoitteet pyritään saavuttamaan kansallisella tasolla tapahtuvan toiminnan sekä periaatteiden ja säädösten soveltamisen avulla.

Opinnäytetyönaihe perustuu toimeksiantajan, Kainuun ympäristökeskuksen ympäristölakimiehen, toiveisiin saada selvitys kahteen asiaan. Ensinnäkin tarkoituksena on selvittää, millainen on EU-lainsäädännön ja Suomen lainsäädännön yhteys. Miten EU-säädöksillä pyritään vaikuttamaan kansalliseen lainsäädäntöön varsinkin vesiasioissa ja, kuinka nämä säädökset näkyvät kansallisella tasolla? Lisäksi tavoitteena on selvittää, kuinka kansainvälinen ympäristöpolitiikka vaikuttaa sekä yhteisön toimintaan että toimintaan kansallisella tasolla.

Toisena työn tarkoituksena on selvittää, miten vedenkäyttö pyritään takaamaan kaikille käyttäjille ja eri tarkoituksiin. Vedenkäytön etusijajärjestyksillä on merkitystä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Veden määrä kun ei jakaudu tasaisesti kaikkien käyttäjien saataville, vaan näitä eroja on jollakin tavalla pystyttävä säätelemään. Vedenkäytön etusijajärjestyksen ilmenemistä selvitetään sekä kansallisen että kansainvälisen ympäristöoikeuden alalla. Kansallista vedenkäyttöä käsitellään vesilain avulla ja tarkemmin selvitetään, miten vedenkäytön etusijajärjestys siitä ilmenee. Tämän jälkeen käsitellään kansainvälisen tason vedenkäyttöä, ja tässä erityisesti painotetaan tasapuolisen käytön periaatetta.

Opinnäytetyön toteutustapana on kvalitatiivinen tutkimus. Työ perustuu pääosiltaan kirjalliseen materiaaliin, joka käsittelee Euroopan unionin toimintaa, yhteisön ympäristöpolitiikkaa, kansainvälistä ympäristöpolitiikkaa ja vesienkäyttöä koskevaa materiaalia sekä kansallisella että ylikansallisella tasolla. Tutkimus toteutetaan erilaisten oikeustapausten avulla. Vedenkäyttöön liittyvien oikeustapausten avulla tarkastellaan vedenkäytön etusijajärjestyksen ilmenemistä, eri käyttöintressikonfliktien ratkaisuun vaikuttavia seikkoja, yhteisön ja kansainvälisen tason näkymistä kansallisella tasolla sekä sitä, miten Euroopan unioni vaikuttaa Suomen lainsäädäntöön.

Oikeustapauksien avulla pyritään luomaan esimerkkejä käsitellyistä teorioista ja analysoimaan niitä. Tässä työssä ei pyritä luomaan yleistettävää tietoa, vaan selvittämään työssä käytettäviä tapauksia mahdollisimman tarkasti yhdistämällä käsitelty teoria ja tapaus toisiinsa. Oikeustapauksiksi on valittu kolme korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä vesiasioihin liittyen ja yksi korkeimman hallinto-oikeuden tapaus käsittelee tasapuolisen käytön periaatetta. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vaikutusta jäsenvaltioiden tekemiin vedenkäyttöön liittyviin kansainvälisiin sopimuksiin selvennetään yhden esimerkkitapauksen avulla. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antama tuomio käsittelee tapausta, jossa Euroopan yhteisöjen komissio puuttuu jäsenvaltion tekemiin kahdenvälisiin sopimuksiin vesienkäyttöön liittyen.

2 EUROOPAN UNIONI

Euroopan unionin toiminta perustuu taloudelliselle ja poliittiselle yhteistyölle. Sen tavoitteiksi on asetettu talous- ja valuuttaunionin avulla taloudellisen ja sosiaalisen yhteyden vahvistaminen, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan luominen, yhteisökansalaisuuden luominen, yhteistyö oikeushallinnossa ja sisäpolitiikassa sekä yhteisön säännösten voimassapito ja kehittäminen. (Raitio 1998, 26.)

Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995, mutta Euroopan yhteisöjen toimintaan Suomi oli osallistunut jo aiemmin. Osallisuus sai alkunsa, kun Euroopan vapaakauppa-alueen (EFTA) ja Euroopan yhteisöjen (EY) välillä solmittiin Euroopan talousaluetta (ETA) koskeva sopimus, joka tuli voimaan vuoden 1994 alusta. (Hollo 2004, 101.)

Euroopan unioni koostuu kolmen pilarin mallista. Ensimmäistä pilaria kutsutaan yhteisöpilariksi, koska se pitää sisällään alkuperäiset kolme yhteisöä. Se siis koostuu EY-sopimuksesta, EHTY-sopimuksesta ja Euratom-sopimuksesta. Lisäksi ensimmäiseen pilariin kuuluvat talous- ja rahaliittoa koskevat määräykset. Euroopan unionissa oikeushenkilöinä voidaan pitää vain ensimmäisen pilarin osia, joten vain ne voivat tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Toinen pilari muodostuu yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Kolmas pilari puolestaan muodostuu poliisi yhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Tämän avulla on tarkoitus ehkäistä ja torjua järjestäytyneitä rikollisuutta. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 11.)

Euroopan unionissa pyritään siihen, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia ja mahdollisimman avoimesti. Päätöksiä tehdään vain silloin, kun se on tarkoituksen mukaista, muutoin päätöksenteko jätetään jäsenvaltiolle. Tätä kutsutaan toissijaisuus periaatteeksi. Yhteisön oikeudella on kuitenkin etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Jos yhteisön säädös ja kansallinen säädös ovat ristiriidassa keskenään siten, ettei sitä voida tulkinnaalla poistaa, tulee yhteisön oikeuden säädöstä soveltaa kansallisen säädöksen sijasta. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 10.)

Yhteisön oikeuteen vaikuttaa myös useita muita periaatteita, jotka ovat joko yleisiä periaatteita tai perustamissopimuksissa mainittuja periaatteita. Näillä johtavilla periaatteilla on vaikutusta yhteisön toimielinten toiminnassa, mutta ne luovat myös rajoituksia kansalliseen lainsäädäntötyöhön jäsenvaltioissa. Johtavia periaatteita yhteisön oikeudessa ovat

lojaliteettiperiaate, syrjimättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuuden periaate ja jo aikaisemmin mainittu toissijaisuuden periaate. (Palmgren 1997, 21.)

Toissijaisuusperiaatteen mukaan yhteisö toimii vain silloin, kun tietty toiminta voidaan yhteisön tasolla toteuttaa paremmin kuin jäsenvaltioiden tasolla. Toissijaisuusperiaatetta voidaan soveltaa vain niihin asioihin, joissa EY:llä ei ole yksinomaista toimivaltaa. (Raitio 1998, 95.)

Lojaliteettiperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa perustamissopimuksista tai yhteisön toimielinten antamista säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Tämän periaatteen mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on helpottaa yhteisön päämäärän saavuttamista ja pidättäytyä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa perustamissopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden toteutumisen. (Raitio 1998, 64.)

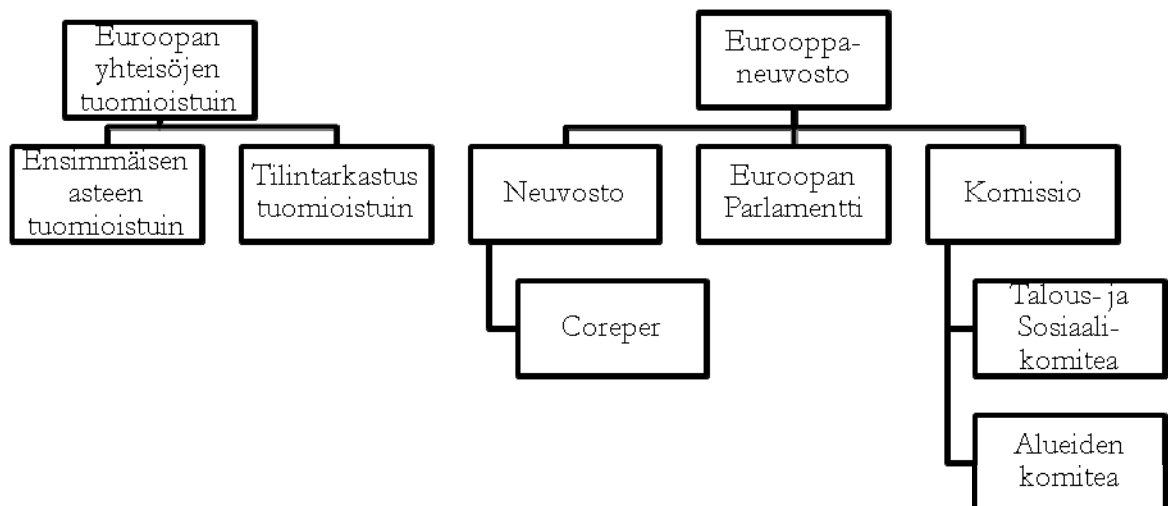
Syrjimättömyysperiaatteen mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perustamissopimuksen soveltamisalalla. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että EU-jäsenvaltioiden luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä tulee kohdella samalla tavalla, kuin vastaavia oman maan henkilöitä. (Raitio 1998, 68 - 69.)

Suhteellisuusperiaate määrittelee sitä, että yhteisön toiminnan tulee olla samassa suhteessa perustamissopimusten tavoitteiden saavuttamiseen nähden. Tähän periaatteeseen kuuluu myös se, että eurooppaoikeuden vastaiseen toimintaan tulee vastata järkevässä suhteessa teon vaikutuksiin nähden. Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan myös sitä, että jäsenvaltioiden mahdollisuudet poiketa yhteisön asettamista velvollisuuksista ovat rajoitetut. Poikkeusten tulee olla perusteltavissa ja oikeutta tehdä poikkeuksia tulee verrata tavoiteltaviin päämääriin. (Raitio 1998, 103.)

Oikeusvarmuudenperiaatteella tarkoitetaan muun muassa sitä, että yhteisön oikeutta voidaan soveltaa vasta, kun sen on asianmukaisesti julkaistu ja, kun asianosaisilla on ollut mahdollisuus tutustua siihen. Tähän periaatteeseen kuuluu myös kieltö taannehtivista oikeusvaikutuksista, suoja saavutettuja oikeuksia kohtaan ja vaatimus ymmärrettävästä kielestä. (Raitio 1998, 112.)

2.1 Toimielimet

Euroopan unioni koostuu monista eri toimielimistä, mutta tärkeimpiä niistä ovat Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti, Euroopan yhteisöjen tuomioistuim ja tilintarkastustuomioistuin. Näiden toimielimien toimintaa tukevat kuusi muuta toimielintä, jotka ovat Euroopan keskuspankki, Euroopan investointipankki, oikeusasiamies, tietosuojavaltuutettu, talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea. (Eurooppatiedotus 2007b.)



Kuvio 1. Päätöksentekotoimielimien organisaatiokaavio. (Raunio 1998, 22.)

Säädösvaltaa toimielimistä käyttävät komissio, parlamentti ja neuvosto. Talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea osallistuvat säädösvallan käyttämiseen lausunnonantajina. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on valvoa kansallisia tuomioistuimia sekä jäsenvaltioiden ja toimielimien tehtävien hoitoa.(Eurooppatiedotus 2007b.)

Euroopan komissio

Euroopan komission eli komission asema yhteisön lainsäädäntömenettelyssä on keskeinen, koska ilman komission ehdotusta neuvosto ei voi tehdä päätöstä asiasta. Komission tehtävänä onkin valmistella ja panna täytäntöön neuvoston säädöksiä ja päätöksiä. Komissio koostuu kahdestakymmenestä jäsenestä, joita kutsutaan komissaareiksi. Jäsenvaltioiden hallitukset valitsevat komissaarit yhteisellä ja yksimielisellä sopimuksella viiden vuoden toimikaudeksi. Komissaarien tulee olla riippumattomia, millä tarkoitetaan, että he eivät saa ottaa ohjeita millään hallitukselta tai muulta taholta. Komission jäsenet eivät siis edusta jäsenvaltiotaan. Tämän lisäksi myös muu ammattitoiminnan harjoittaminen on kiellettyä toimikauden aikana. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 33 - 34.)

Komission työskentelyn peruseriaatteena on, että jokaisen komissaarin alaisuudessa on yksi tai kaksi pääosastoa, joiden tehtävänä on vastata oman alansa päätösvalmistelusta. Nämä pääosastot jakautuvat puolestaan pienempiin osastoihin ja näiden alaisiin yksiköihin. Tämän virkamiehistön lisäksi jokaisella komissaarilla on oma niin sanottu kabinetti, joka koostuu komissaarin nimittämistä virkamiehistä. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 34.)

Komissaari osallistuu päätöksentekoon oman vastuualueensa lisäksi myös koko komission toimialaa koskevissa asioissa. Päätöksentekotapana komissiossa on jäsenten äänten enemmistö. Vähemmän tärkeissä asioissa, voi myös yksittäinen komissaari tehdä päätöksen koko komission nimissä. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 35.)

Komission tehtäviin kuuluu antaa lausuntoja ja suosituksia mistä tahansa EY-sopimukseen liittyvästä asiasta; osallistua neuvoston ja parlamentin kanssa lainsäädäntömenettelyyn ja käyttää itsenäistä päätösvaltaa EY-sopimuksessa ilmenevällä tavalla; käyttää neuvostolta siirrettyä toimivaltaa neuvoston antamien säädösten täytäntöönpanossa; sekä valvoa noudattavatko jäsenvaltiot EY-sopimusta. Komission tärkeimpiä tehtäviä on kuitenkin säädösvalmistelu. Vaikka neuvostolla ja parlamentilla on varsinainen säädösvalta yhteisössä, aloitevalta säädöksiin on komissiolla. Se siis päättää minkälaisia säädöshankkeita aletaan valmistella. Näiden lisäksi komission tehtäviin kuuluu myös käydä kansainväliset sopimusneuvottelut yhteisön ja kolmansien maiden sekä yhteisön ja kansainvälisten järjestöjen välillä. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 35 - 39.)

Euroopan unionin neuvosto

Pääasiallinen säädösvallan käyttäjä yhteisössä on Euroopan unionin neuvosto eli neuvosto. Sen tehtävänä on edustaa jäsenvaltioiden näkemyksiä. Neuvoston kokoonpanossa on yksi jäsen edustamassa omaa jäsenvaltiotaan. Yhteensä erilaisia kokoonpanoja on yhdeksän. Kokoonpano muuttuu käsiteltävän asian mukaan siten, että edustajana toimii kutakin asiaa käsittelevä ministeri. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 40.)

Neuvoston puheenjohtajavaltio vaihtuu joka kuudes kuukausi. Puheenjohtaja vastaa kokousten koolle kutumisesta, puheenjohtamisesta, äänestysesitysten tekemisestä sekä neuvoston päätösten allekirjoittamisesta. Puheenjohtajan lisäksi neuvosto voi kokoontua myös jäsenvaltion tai komission aloitteesta. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 41.)

Coreper eli jäsenvaltioiden pysyvien jäsenten komitea valmistelee neuvoston päätökset ja säädökset. Coreper koostuu Euroopan unionin suurlähettiläistä. Pysyvien jäsenten komitean tehtävänä on ohjata ja valvoa sen alaisuudessa toimivien komiteoiden ja työryhmien toimintaa. Coreperilla on tärkeä rooli myös neuvoston päätöksenteossa, koska neuvoston käsiteltäväksi menevät asiat tulevat ensin käsiteltäviksi pysyvien edustajien komiteaan. Tämä käsittely määrittelee sen, miten päätöksenteko etenee neuvostossa. Neuvostossa päätökset tehdään yleensä määräenemmistöllä. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 42 - 43.)

Euroopan parlamentti

Kolmas lainsäädäntömenettelyyn osallistuva toimielin on Euroopan parlamentti. Edustajat parlamenttiin valitaan välittömällä vaaleilla, jossa jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja mahdollisuus asettua ehdokkaaksi. Jokaisella jäsenvaltiolla on kiintiöity määrä paikkoja parlamenttiin. Parlamentti ei järjestäydy kansalaisuuden mukaan vaan seitsemän euroopanlaajuisen poliittisen ryhmän mukaan. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 46 - 48.)

Parlamentin työ tapahtuu suurimmaksi osaksi valiokunnissa, jotka valmistelevat parlamentin täysistunnossa käsiteltäväksi tulevat asiat. Pysyviä valiokuntia on 17, joiden lisäksi voidaan perustaa tilapäisiä valiokuntia ja tutkintavalioikuntia. Täysistunnossa asiat yleensä päätetään valiokunnan lausunnon pohjalta. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 48.)

Parlamentin keskeisin tehtävä on osallistua yhteisön säädösten antamiseen lähinnä vain lausuntojen antajana, mutta tehtäviin kuuluvat myös esimerkiksi valvontavalta neuvostoa ja komissiota kohtaan sekä talousarvion hyväksyminen. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 51 - 52.)

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa samalla tavalla. Lainsäädännön tulisi olla kaikkien kannalta tasapuolista, minkä takia tuomioistuin varmistaa, että kansalliset tuomioistuimet eivät ratkaise samanlaisia asioita eri tavalla. Tuomioistuimen tehtävänä on myös varmistaa, että jäsenvaltiot ja toimielimet hoitavat tehtävänsä. Tuomioistuimen toimivalta ratkaista riitoja ulottuu tapauksiin, joiden osallisina ovat EU:n jäsenvaltioiden ja toimielinten lisäksi myös yritykset ja yksityiset henkilöt. (Euroopan komissio 2006, 25.)

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa on yksi tuomari kustakin jäsenvaltiosta. Yleensä se kokoontuu suurena jaostona, johon kuuluu joko kolmetoista, viisi tai kolme tuomaria. Joskus tuomioistuin voi kokoontua myös täydessä kokoonpanossaan, mutta se on harvinaista. Tuomioistuimen toimintaa avustaa kahdeksan julkisasiamiestä, joiden tehtävänä on esittää perustellut ratkaisuehdotukset tuomioistuimessa käsiteltävistä asioista. (Euroopan komissio 2006, 25.)

Yleisimpiä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetuista asiatyypeistä ovat ennakkoratkaisupyynnöt, jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevat asiat, kumoamiskanteet ja laiminlyömisskanteet. Ennakkoratkaisumenettelyllä tarkoitetaan sitä, että kansallinen tuomioistuin voi pyytää neuvoa yhteisöjen tuomioistuimelta jonkin säädöksen tulkinnasta tai soveltamisesta. Yhteisöjen tuomioistuin antaa päätöksensä ennakkoratkaisuna. (Euroopan komissio 2006, 26.)

Komissio tai toinen jäsenvaltio voi panna vireille jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, jos se epäilee, että jäsenvaltio ei täytä sille kuuluvia velvoitteita. Yhteisöjen tuomioistuin antaa asiasta tuomionsa, ja jos laiminlyönti todetaan, on jäsenvaltion viipymättä korjattava se. Tuomioistuin voi määrätä jäsenvaltiolle sakon, jos sen tuomiota ei ole noudatettu. Kohdassa 4.5 käsitellään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamaa tuomiota jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä. (Euroopan komissio 2006, 26.)

Kumoamiskanne voidaan panna vireille, jos jäsenvaltio tai jokin toimielin epäilee jonkin EU-säädöksen olevan laitton. Tuomioistuin voi kumota kanteen, jos se katsoo, että säädöstä ei ole annettu asianmukaisella tavalla tai, että sen oikeusperusta ei ole asianmukainen. Laiminlyömiskanteen voi puolestaan panna vireille, jos epäilee, että komissio, neuvosto tai parlamentti laiminlyö tehtävänsä. (Euroopan komissio 2006, 26.)

Yhteisöjen tuomioistuinkäsittelyssä on sekä kirjallinen että suullinen vaihe. Ensimmäisessä vaiheessa asianosaiset esittävät kirjallisia huomautuksia asiasta, ja asiaa käsittelevä tuomari laatii kertomuksen huomautuksien ja asian oikeudellisen taustan tiimoilta. Toisessa vaiheessa on julkinen istunto, joka tapahtuu joko täysistunnossa tai jossakin tuomarijaostossa. Istunnon aikana asianosaisten asianajajat esittävät asian tuomareille ja julkisasiamiehelle, jonka jälkeen julkisasiamies esittää lausuntonsa asiasta. Tuomiot syntyvät enemmistöpäätöksellä ja ne annetaan julkisessa istunnossa. (Euroopan komissio 2006, 27.)

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perustettiin yhteisöjen tuomioistuimen yhteyteen vuonna 1989. Sen tehtävänä on auttaa yhteisöjen tuomioistuinta sen käsiteltäväksi tulleiden asioiden käsittelyssä ja parantaa kansalaisten oikeusturvaa. Ensimmäisen asteen tuomioistuin voi antaa tuomioita esimerkiksi kilpailulainsäädäntöä koskevissa asioissa ja yksityishenkilöiden, yritysten ja organisaatioiden kanteissa. (Euroopan komissio 2006, 25.)

2.2 Oikeuslähteet

Yhteisöllä on itsenäinen oikeusjärjestys, jota kaikkien jäsenvaltioiden tulee soveltaa. Oikeusjärjestys on itsenäinen myös suhteessa kansainväliseen oikeuteen. Yhteisön oikeuslähteitä ovat primääri- ja johdettu oikeus, joiden lisäksi oikeuslähteisiin kuuluvat myös tapaoikeus, oikeusperiaatteet ja yhteisön tuomioistuinten ratkaisut. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 75.)

2.2.1 Primäärioikeus

Yhteisön oikeuden perusta muodostuu jäsenvaltioiden välisistä kansainvälisistä sopimuksista, joihin liittyy myös täydentäviä tai selittäviä pöytäkirjoja. Primäärioikeus siis muodostuu ennen kaikkea unionin perussopimuksista, jotka voidaan jakaa neljään luokkaan: yhteisöjen perustamissopimukset, liittymissopimukset, perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja

muut aikaisempia sopimuksia muuttavat tai täydentävät sopimukset. Sopimuksien mukaan määritellään yhteisön oikeuden ajallinen ja alueellinen soveltamisala. Tärkein perustamissopimuksista on Euroopan yhteisön perustamissopimus, joka sisältää kolmentyyppisiä määräyksiä: periaatteita, toimielimiä koskevia määräyksiä ja aineellisoikeudellisia määräyksiä. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 75 - 77.)

Yhteisön oikeuslähteisiin kuuluvat myös yhteisön tekemät tai yhteisöä muuten velvoittavat ulkosopimukset. Näitä sopimuksia ovat yhteisön ja kolmansien maiden tai yhteisön ja kansainvälistenjärjestöjen väliset sopimukset, jotka velvoittavat yhteisön ohella myös jäsenvaltioita. Ulkosopimuksien määräykset ovat hierarkkisesti EY:n johdetun oikeuden yläpuolella. Niillä voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia yhteisön oikeudessa, koska ne voivat johtaa direktiivin tai asetuksen mitättömyyteen. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 91, 117, 128.)

2.2.2 Johdettu oikeus

Perustamissopimuksia täydennetään johdetun oikeuden avulla, joita ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. Neuvoston ja komission antama sitova normisto määritellään EY-perustamissopimuksen 249 artiklassa. Näiden sitovien normistojen oikeusvaikutukset eroavat toisistaan. Säädöksen sisältö ja tarkoitus puolestaan määrittelevät sen, minkä tyyppinen säädös on. Yhteisön säädöksellä ja päätöksellä on aina tietty toimivaltaperuste eli EY:n perustamissopimuksen artikla, jonka nojalla säädös annetaan tai päätös tehdään. Esimerkiksi ympäristöpolitiikkaa koskevat säädökset annetaan perustamissopimuksen 175 artiklan perusteella. Säädöksiä annetaan ja päätöksiä tehdään vuosittain lukuisia. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 78 - 79.)

Asetus

Asetuksien antamista on luonnehdittu todelliseksi ylikansallisen säädösvallan käyttämiseksi, koska ne velvoittavat kaikilta osiltaan ja kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksia voivat antaa neuvosto ja komissio. Asetuksia tulee soveltaa siinä muodossa kuin Euroopan yhteisö on ne antanut eikä niitä voida soveltaa vain osittain. Annetut asetukset julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisen lehden lainsäädäntösarjassa ja ne tulevat voimaan niissä ilmoitettuna päivänä.

Jos voimaantulopäivää ei ole erikseen ilmoitettu, ne tulevat voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä julkaisemisesta. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 79 - 80.)

Asetukset tulevat automaattisesti voimaan jäsenvaltioissa. Niitä ei siis tarvitse erikseen saattaa voimaan eivätkä ne yleensä vaadi mitään täytäntöönpanotoimia, koska asetusten tulee olla voimassa yhteisön lainsäädännön kanssa samanlaisessa muodossa. Asetusten avulla pyritään täydelliseen oikeudelliseen yhtenäisyyteen. Niitä käytetään myös niillä aloilla, joissa EY toteuttaa yhteistä politiikkaa. Asetuksia käytetään korvaamaan kansallinen sääntely yhteisön sääntelyllä, joten kansallinen lainsäädäntö on kumottava tai sitä on muutettava, jos se on ristiriidassa asetuksen kanssa. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 80; Palmgren 1997, 29.)

Joskus asetukseen voi kuitenkin sisältyä edellytys täydentävästä kansallisesta sääntelystä. Esimerkiksi rangaistussäännösten ja pakkokeinosäännösten antamiseen tai toimivaltaisen viranomaisen säätämiseen voidaan edellyttää kansallista sääntelyä. Täydentävää kansallista sääntelyä voidaan antaa lailla niissä asioissa, jotka kuuluvat lainsäädännönalaan. Täydentäviä säännöksiä voidaan antaa myös antamalla lailla valtuus tarkempien säännösten antamiseen asetuksella taikka valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä. Joissakin tapauksissa asetuksesta voi myös ilmetä suoraan, että täydentäviä määräyksiä voi antaa toimivaltainen viranomainen. (Palmgren 1997, 28, 30 - 32.)

Direktiivi

Direktiivien tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Direktiivit tulevat voimaan niissä säädettyinä päivinä tai, kahdentenakymmenentenä päivänä sen julkaisemisesta. Direktiiveissä säädetään yleensä määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden tulee muuttaa kansallinen normisto direktiivin mukaiseksi. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 81.)

EY-sopimuksen 249 artiklan 3 kohdan mukaisesti direktiivit sitovat vain saavutettavaan päämäärään nähden, mutta jättävät jäsenvaltioiden valittaviksi niiden täytäntöönpanon muodot ja keinot. Yhteisön oikeus kuitenkin edellyttää, että täytäntöönpanotavan tulee olla riittävän tehokas. Jäsenvaltiot saavat siis itse päättää, millä keinoilla direktiivin tavoitteet saavutetaan ja, kuinka määräykset pannaan täytäntöön. Tämän vuoksi direktiivien täytäntöönpanotavat voivat vaihdella eri jäsenvaltioiden välillä. Toisaalta tavoitteena on kansallisen liikumavaran turvaaminen direktiivejä täytäntöön pantaessa, toisaalta taas yhteisön oikeuden läpäisykyvyn ja sen yhtenäisyyden turvaaminen. Tämän johdosta yhteisöjen tuomioistuin on

muodostanut vähimmäisvaatimuksia direktiivien täytäntöönpanosta. (Eerola, Mylly & Saari-
nen 2000, 83; Palmgren 1997, 34.)

Yleensä direktiivit pannaan täytäntöön lailla, asetuksella, valtioneuvoston tai ministeriön päätöksellä taikka viranomaisen määräyksellä. Täytäntöönpanotavan valintaan kuitenkin vaikuttaa direktiivin luonne. Harvoin muutettava direktiivi voidaan panna täytäntöön eri tavalla kuin usein muutettava direktiivi. (Palmgren 1997, 34.)

Direktiivin täytäntöönpanomenetelminä voidaan käyttää uudelleenkirjoittamista, inkorporointia tai viittaustekniikkaa. Uudelleenkirjoittamisen menetelmässä kansallinen lainsäädäntö mukautetaan direktiivin säännöksiin, jolloin terminologian ja ilmaisujen tulisi pysyä samana kuin direktiivissä. Uudelleenkirjoittaminen sopii käytettäväksi silloin, kun kyseessä on niin sanottu vähimmäisdirektiivi tai direktiivi muuten antaa jäsenvaltioille liikkumavaraa taikka silloin, kun direktiivin tekstiä ei pystytä inkorporoimaan kansalliseen lainsäädäntöön. (Palmgren 1997, 35 - 36.)

Inkorporointimenetelmä tarkoittaa sitä, että direktiivin teksti sisällytetään suoraan kansalliseen lainsäädäntöön. Inkorporointi sopii täytäntöönpanomenetelmäksi silloin, kun direktiivin teksti on yksityiskohtaista ja teknistä. Inkorporointi voidaan suorittaa myös osittaisena eli direktiivin teksti sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön vain tietyiltä osin ja muilta osin sitä täsmennetään. (Palmgren 1997, 37.)

Kolmas täytäntöönpanomenetelmä on viittaaminen. Siinä kansallisessa lainsäädännössä voidaan suoraan viitata direktiiviin. Viittaustekniikan käyttäminen ei ole suositeltavaa, mutta sitä voidaan kuitenkin käyttää tilanteissa, joissa direktiivin teksti on täsmällistä tai teknistä eivätkä muut menetelmät sovellu käytettäväksi. (Palmgren 1997, 38.)

Direktiivien tarkoituksena on saavuttaa tietty yhtenäinen tavoite jäsenvaltioissa. Direktiivien avulla ei korvata kansallista sääntelyä vaan asetetaan sille sisällöllisiä vaatimuksia. Jäsenvaltioiden on yleensä notifioitava eli ilmoitettava määräajan kuluessa komissiolle, miten direktiivit pannaan täytäntöön. Notifioinnin suorittaa asianomainen ministeriö. (Eerola, Mylly & Saari-
nen 2000, 81; Palmgren 1997, 59.)

Joillakin aloilla, esimerkiksi ympäristö asioissa, EY-direktiivit ovat vähimmäissääntelyä eli direktiivi asettaa vain vähimmäisvaatimuksia, jotka tulee täyttyä kaikissa jäsenvaltiossa.

Jäsenvaltioissa voi kuitenkin olla myös korkeampi suojantasoo kuin mitä direktiivissä säädetään. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 81.)

Päätös

Päätökset eivät ole yleisiä normeja eikä niillä ole yleistä soveltamisalaa, vaan ne koskevat yksittäistapauksia ja sitovat vain kohteitaan. Päätöksiä voidaan kohdistaa sekä yksityisille oikeushenkilöille että luonnollisille henkilöille, mutta yleensä ne kohdistetaan jäsenvaltioiden hallituksille. Päätöksiä voivat tehdä sekä komissio että neuvosto. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 90.)

2.3 Lainsäädäntömenettely

Lainsäädäntömenettely yhteisössä on monimutkainen prosessi, jossa on osallisena monia eri tahoja. Lainsäädäntöprosessi voidaankin jakaa kolmeen vaiheeseen: valmisteluvaihe, lausuntovaihe ja päätöksentekovaihe. Norminantomenettelyjäkin on kolme erilaista, joiden erona on se, minkälainen parlamentin asema niissä on. Norminantomenettelyjä ovat lausuntomenettely, yhteistoimintamenettely ja yhteispäätösmenttely. Parlamentin vaikutusvalta on suuri yhteistoimintamenettelyssä ja yhteispäätösmenttelyssä. Norminantomenettelyn valinta riippuu siitä perustamissopimuksen määräyksestä, jonka nojalla säädös annetaan. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 67.)

Pääsääntöisesti säädösehdotuksien aloitevalta on komissiolla itsellään, mutta myös neuvosto ja parlamentti voivat pyytää komissiota valmistelemaan säädösehdotuksia. Komissiolla on kuitenkin päätäntävalta siitä, minkälaisia säädösehdotuksia aletaan valmistella. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 67.)

Lainsäädäntöprosessi

Säädösvalmistelu tehdään komissiossa. Laajakantoisissa asioissa säädöshankkeista tehdään ensin suunnitelma, jonka perustana ovat komission tekemät selvitykset. Näitä selvityksiä kutsutaan vihreiksi ja valkoisiksi kirjoiksi. Suunnitelman tarkoituksena on selvittää hankkeen

tavoitteet ja päämäärät sekä siihen liittyvät ongelmat. Suunnitelman perusteella säädöshankkeesta tehdään ensimmäinen säädösluonnos. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 68.)

Ensimmäisestä säädösluonnoksesta kuullaan asiantuntijoita, joita voivat olla jäsenvaltioiden kyseisen alan virkamiehet, tutkijat ja elinkeinoelämän edustajat. Tämän jälkeen komission virkamiehet laativat tarkistetun luonnoksen, joka puolestaan lähetetään etujärjestöihin lausuntokierrokselle. Tämä on tärkeä vaihe, sillä koko säädöshanke voi kaatua, mikäli etujärjestö vastustaa sitä. Lausuntokierroksen jälkeen komissio viimeistelee säädösesityksen. Yleensä säädösehdotuksen lopullinen muoto päätetään komission yleisistunnossa. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 68.)

Lausuntovaiheessa neuvola-antavilta elimiltä pyydetään lausunto säädösluonnoksesta ennen neuvoston käsittelyä. Samalla säädösluonnos toimitetaan kuitenkin jo neuvostolle, jotta se voi aloittaa asian käsittelyn työryhmässä. Parlamentin asema säädöshankkeen etenemisessä riippuu käsiteltävän asian norminantomenettelystä. Lausuntovaiheen jälkeen säädösesitys palautetaan komissiolle, joka voi ottaa lausunnoissa esitetyt näkökulmat huomioon uudistuksessa säädösehdotuksessa. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 68.)

Varsinainen päätöksentekovaihe tapahtuu neuvostossa ja joissakin asioissa yhdessä parlamentin kanssa. Säädösehdotus käsitellään ensiksi työryhmissä, jotka koostuvat käsiteltävän alan virkamiehistä. Työryhmien jälkeen ehdotus käsitellään Coreperissa. Tässä vaiheessa jäsenvaltiot pyrkivät saavuttamaan kompromissin ja sovittamaan erilaiset kantansa yhteen. Tämän jälkeen neuvosto tekee asiasta päätöksensä joko yksimielisesti tai määränemmistöllä. Hyväksytyt säädökset julkaistaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 69.)

Norminantomenettely

Norminantomenettelytavan valintaan vaikuttaa se, minkälainen on säädöksen antamisen toimivaltaperuste tai oikeudellinen perusta. Tällä tarkoitetaan sitä perustamissopimuksen määräystä, jonka nojalla säädös annetaan. Lausuntomenettelyssä parlamenttia kuullaan vain kerran ennen säädöksen antamista. Lausuntomenettelyssä parlamentilta tulee pyytää lausunto komission tekemästä säädösesityksestä. Lausunnon hankkiminen on pakollista, mutta parlamentilla ei ole määräaikaa lausunnon antamiselle. Määräajan puuttumisen takia parlamentti voi viivyttää lausunnon antamista ja näin ollen pitkittää myös säädöksen valmistumista.

Lausunnon viivyttämisen taustalla voi olla parlamentin taktiikka neuvotella komission kanssa, jotta heidän muutosehdotukset otettaisiin huomioon komission säädösehdotuksessa. Lausunnon antamisen jälkeen neuvosto tekee säädöksestä päätöksen joko määräenemmistöllä tai yksimielisesti. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 70.)

Yhteistoimintamenettelyssä parlamenttia voidaan kuulla kaksikin kertaa ja tämän lisäksi parlamentilla on veto-oikeus neuvoston päätöksentekoon. Yhteistoimintamenettely alkaa samalla tavalla kuin lausuntomenettelykin. Komissio suorittaa säädösvalmistelun ja antaa säädösehdotuksen, josta parlamentti antaa lausunnon. Parlamentin lausunnon jälkeen neuvosto muodostaa asiasta yhteisen kannan määräenemmistö päätöksellä. Yhteinen kanta tulee päättää yksimielisellä päätöksellä, jos neuvosto haluaa tehdä ehdotukseen muutoksia. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 71.)

Tämän jälkeen yhteinen kanta menee parlamenttikäsittelyyn, jolloin parlamentilla on kolme kuukautta aikaa ryhtyä toimenpiteisiin asiassa. Jos parlamentti hyväksyy yhteisen kannan yksinkertaisella enemmistöllä tai, jos se ei ryhdy toimenpiteisiin määräajassa, niin neuvosto voi tehdä päätöksen säädöksestä yhteisen kannan mukaisesti. Jos parlamentti hylkää neuvoston yhteisen kannan, neuvosto voi silti hyväksyä sen yksimielisellä päätöksellä kolmen kuukauden aikana. Parlamentti voi myös tehdä muutoksia neuvoston kantaan asiasta, jonka jälkeen muutosehdotukset menevät uudelleen komission käsittelyyn. Komissiolla on kuukausi aikaa käsitellä muutosehdotuksia ja se voi hyväksyä muutosehdotuksista joko osan tai kaikki taikka hylätä ne kokonaan. Tämän jälkeen komissio toimittaa ehdotuksen uudelleen neuvostolle. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 71.)

Yhteispäätösmenettelyssä parlamenttia voidaan kuulla kaksi kertaa menettelyn aikana ja tämän lisäksi on mahdollisuus käyttää niin sanottua sovittelukomiteamenettelyä. Parlamentilla on käytössä myös veto-oikeus neuvoston päätöksiin, jolloin se voi estää neuvostoa antamasta säädöstä. Myös yhteispäätösmenettely alkaa samalla tavoin kuin lausuntomenettely ja yhteistoimintamenettely. Parlamentti antaa komission säädösehdotuksesta lausunnon ja, jos neuvosto hyväksyy parlamentin ensimmäisen käsittelyn tuloksen, niin säädös annetaan sen mukaisesti. Jos neuvosto ei hyväksy parlamentin lausuntoa, se antaa asiasta neuvoston yhteisen kannan uudelleen parlamenttikäsittelyyn. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 72 - 74.)

Neuvosto antaa säädöksen yhteisen kannan mukaisesti, jos parlamentti hyväksyy tämän. Parlamentti voi myös esittää muutosehdotuksia neuvoston yhteiseen kantaan. Tällöin muutos-

ehdotukset palautetaan sekä neuvostolle että komissiolle, jonka tehtävänä on antaa mielipiteensä muutosehdotuksista. Neuvostolla on kolme kuukautta aikaa käsitellä parlamentin muutosehdotuksia. Jos neuvosto hyväksyy muutosehdotukset kokonaisuudessaan, säädös annetaan tarkistetun yhteisen kannan mukaisesti. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 72 - 74.)

Mikäli neuvosto ei hyväksy parlamentin muutosehdotuksia, on sen kutsuttava koolle parlamentin puhemiehen suostumuksella sovittelukomitea kuuden viikon kuluessa. Sovittelukomitean tarkoituksena on neuvotella yhteisestä säädöstekstistä ja sen tulisi saavuttaa kuuden viikon aikana yhteisymmärrys säädöstekstistä. Säädöstekstin hyväksymiseen vaaditaan yleensä neuvoston edustajien määräenemmistö ja parlamenttiedustajien yksinkertainen enemmistö. Jos yhteinen säädösteksti hyväksytään, alkaa käsittelyssä kolmas vaihe. Tässä vaiheessa lopullinen säädös tulee hyväksyä kuuden viikon aikana. Lopulliseen hyväksymiseen vaaditaan parlamentin ehdoton äänten enemmistö ja neuvostossa määräenemmistö, jonka jälkeen säädös annetaan sekä parlamentin että neuvoston nimissä. Säädös hylätään, mikäli sovittelukomitea ei saa määräajassa muodostettua yhteistä säädöstekstiä tai, jos jompikumpi osapuolista ei hyväksy sitä. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 72 - 74.)

2.4 EU-asioiden käsittely Suomessa

Euroopan unionissa jäsenvaltioiden kansalliset parlamentit eivät ole suoranaisesti edustettuina EU:n toimielimissä, mutta ne osallistuvat EU-asioiden käsittelyyn valvomalla ja ohjaamalla oman hallituksensa edustajien toimintaa EU:n neuvostossa. Valvonnan avulla kansallisten parlamenttien on mahdollista vaikuttaa unioniasioden valmisteluun. (Eduskunta 2008, 4.)

Suomen eduskunnalla on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa EU asioiden päätöksentekoon perustuslakiin pohjautuen. Hallituksen edustajat eivät voi tehdä päätöksiä unioni asioissa kuulematta eduskuntaa sellaisissa asioissa, joissa eduskunnalla on ollut toimivaltaa ennen unioniin liittymistä. Valtioneuvoston tulee siis toimittaa viipymättä eduskunnalle kaikki eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset, jotta eduskunta voi määritellä kantansa niistä. Valtioneuvoston tulee ottaa eduskunnan kannat huomioon. (Eduskunta 2008, 4.)

Euroopan unionissa tehtyjen päätösten kansallinen valmisteluvastuu on siis valtioneuvostolla. Valmisteluvastuulla tarkoitetaan, että valtioneuvoston tehtävänä on valmistella Suomen kanta asioista ja määritellä Suomen edustajien toimintaa ja osallistumista päätöksentekoon

Euroopan unionissa. Valtioneuvoston tehtäviin kuuluvat myös EU-päätösten täytäntöönpano ja muut niistä aiheutuvat tehtävät. Asetuksella voidaan panna täytäntöön sellaiset EU-säädökset, jotka eivät kuulu sisällöltään lainsäädännönalaa. Mutta jos säädös vaatii lainsäädäntöä, se kuuluu eduskunnan toimialaan. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 176 - 177.)

2.4.1 EU-asioiden valmistelu

Unioniasioissa valtioneuvoston valmisteluvastuu jakautuu käsiteltävän asian mukaisesti. Asiankäsittelyn hoitaa se ministeriö, jonka toimialaan asia kuuluu. Valmistelun alussa asiaa käsittelevä ministeriö määrittelee kantansa, minkä jälkeen se saattaa asian sellaisen valmistelujaoston käsiteltäväksi, jolle asia sisältönsä puolesta kuuluu. Mikäli valmistelujaosto ei pääse asiassa yksimielisyyteen, niin asia voidaan saattaa EU-asioiden komitean käsiteltäväksi. Jos EU-asioiden komiteakaan ei saa asiaa ratkaistuksi yhteisymmärryksessä, niin asia voidaan vielä saattaa EU-ministerivaliokunnan ratkaistavaksi. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 177.)

EU-asioiden komitea, sen alaiset valmistelujaostot ja EU-ministerivaliokunta kuuluvat valmistelu- ja yhteensovittamisjärjestelmään, joka on perustettu valtioneuvostoon erityisesti unioniasioiden käsittelyä varten. Valmistelu- ja yhteensovittamisjärjestelmän avulla varmistetaan, että Suomella on yhteen sovitettu kanta EU:ssa vireillä oleviin asioihin niiden kaikissa käsittelyvaiheissa ja, joka vastaa Suomen yleisiä EU-poliittisia linjauksia. Lisäksi tässä järjestelmässä toimii valtioneuvoston EU-sihteeristö. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 177.)

EU-ministerivaliokunta käsittelee merkittävimmät EU-asiat. Se sopii esimerkiksi Suomen toimintalinjat neuvoston kokouksia varten. EU-asioiden komitea toimii yhteen sovittavana elimenä. Se käsittelee sellaiset laajakantoiset ja monen ministeriön toimialaan kuuluvat EU-asiat, joista ei ole päästy yksimielisyyteen muualla. Lisäksi EU-asioiden komitea käsittelee tuomioistuin- ja valvonta-asioita. EU-asioiden valmistelua varten on perustettu sektorikohtaisia EU-jaostoja. EU-sihteeristö toimii kaikissa valmistelujaostoissa sekä EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. (Eurooppatiedotus 2007a.)

Ne EU-asiat, jotka kuuluvat eduskunnan toimialaan käsitellään eduskunnan valiokunnissa. Suomessa Euroopan unionin asioiden keskeisin käsittelijä eduskunnan sisällä on suurivaliokunta, mutta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa käsittelijänä on ulkoasiainvaliokunta. Lähes kaikki valiokunnat kuitenkin osallistuvat eduskunnan kannan

määrittelyyn, koska suuren valiokunnan kanta yleensä perustuu erikoisvaliokuntien antamiin lausuntoihin. (Eerola, Mylly & Saarinen 2000, 167; Eduskunta 2008, 5.)

Suuri valiokunta siis toimii eduskunnan EU-valiokuntana, jonka tehtävänä on varmistaa sekä eduskunnan vaikutus että parlamentaarisen valvonnan toteutuminen EU:n päätöksenteossa. Se käsittelee, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lukuun ottamatta, kaikki valtioneuvoston toimitamat EU-asioita koskevat selvitykset ja ehdotukset. Lisäksi se ilmaisee eduskunnan lopullisen kannan näissä asioissa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta EU-asioita käsittelee ulkoasiainvaliokunta. Sen tehtävänä on, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien asioiden lisäksi, valmistella Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta tärkeitä valtiosopimuksia. (Eduskunta 2008, 5.)

Erikoisvaliokuntien tehtävänä on seurata vireillä olevia EU-asioita omalla toimialallaan. Erikoisvaliokunnat antavat asioista kirjallisia lausuntoja suurelle valiokunnalle. Erikoisvaliokuntien rooli on tärkeä EU-asioiden käsittelyssä, sillä suuren valiokunnan kannanotot yleensä perustuvat erikoisvaliokuntien lausuntoihin. Valiokuntien lausuntojen määrä vaihtelee vuosittain paljon. (Eduskunta 2008, 6.)

Erikoisvaliokuntakäsittelyssä on tarkoituksena arvioida ehdotuksen sisältöä ja siihen mahdollisesti liittyviä ongelmia Suomen näkökulmasta. Valiokuntien on selvitettävä muun muassa seuraavia asioita: onko ehdotettu asia Suomen etujen mukainen, mitä lainsäädännöllisiä, taloudellisia, yhteiskunnallisia ja poliittisia vaikutuksia ehdotuksen toteutumisella olisi Suomen kannalta sekä miten ongelmat voitaisiin poistaa ehdotusta muuttamalla. Tarkoituksena siis on vaikuttaa Suomen suhtautumiseen asiaa kohtaan, kun asia tulee käsittelyyn neuvostossa. (Pennanen 2006, 19.)

EU-asioita voidaan myös käsitellä täysistunnossa. Esimerkiksi unionin perussopimuksen muutokset käsitellään täysistunnossa. Täysistunnon käsiteltäväksi tulevat myös ne EU-säädökset, jotka eduskunnan on hyväksyttävä tai, joiden johdosta eduskunnan on ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin. EU:n säädöksistä direktiivit yleensä vaativat muutoksia Suomen lainsäädäntöön, joista päätetään eduskunnassa normaalilla lainsäädäntömenettelyllä. (Eduskunta 2008, 7.)

Lainsäädäntöehdotukset ja muut eduskunnan toimivaltaan kuuluvat ehdotukset lähetetään eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmällä. Kirjelmän valmistelu on yleensä tehty toimivaltaisessa ministeriössä ja se on hyväksytty alustavasti valtioneuvoston EU-asioiden komiteassa.

Kirjelmän lähettämisestä päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Eduskunnan puhemies puolestaan lähettää eduskunnalle toimitetun kirjelmän suureen valiokuntaan tai ulkoasiain valiokuntaan ja määrää ne erikoisvaliokunnat, jotka antavat asiasta lausuntonsa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta käsittelee ehdotuksen, valtioneuvoston kirjelmän ja erikoisvaliokuntien lausunnot, minkä jälkeen se lähettää kantansa asiasta valtioneuvostolle. (Eduskunta 2008, 9 - 10.)

2.4.2 Lainsäädäntömenettely

Kansallisessa lainvalmistelussa on monia eri vaiheita, joiden ilmeneminen vaihtelee käsiteltävän asian mukaan. Uusissa ja isoissa lakihankkeissa lainvalmistelussa käydään läpi kaikki vaiheet. Lainvalmistelu voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin: aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausuntovaihe, jatkovalmistelu, valtioneuvostokäsittely, hallituksen esityksen eduskuntakäsittely, lain vahvistaminen, julkaiseminen ja voimaantulo, tiedottaminen ja koulutus sekä lainsäädännön vaikutusten seuranta. Keskisuurissa hankkeissa keskeisimpiä vaiheita ovat perusvalmistelu ja lausuntomenettely. Pienet lakihankkeet voidaan puolestaan laatia ministeriöiden taholla. (Niemivuo 2002, 78.)

Lainvalmistelun aloite voi tulla vireille eri tavoin: ministeriön aloitteesta, eduskunnan kannanotoista, hallitusohjelmasta, valtioneuvoston periaatepäätöksistä, muista kannanotoista, kansainvälisten sopimusten vuoksi tai EY-säädöksen kansallisen voimaansaattamisen vuoksi. (Niemivuo 2002, 79.)

Lakihankkeen käynnistymisen jälkeen on suunniteltava, miten lakihanketta aletaan valmistella. Esivalmisteluvaiheessa lakihankkeelle valitaan valmisteluelin ja määrätään sen kokoonpano, jolle annetaan toimeksianto lainvalmistelusta. Tämän vaiheen aikana kerätään kaikki asiasta aikaisemmin tehdyt selvitykset. Valmisteluelimen tulee selvittää asian nykyinen tilanne, siihen liittyvät epäkohdat ja muutoksen vaikutukset Suomessa. Esivalmisteluvaiheessa voidaan myös koota kansainvälistä vertailutietoa, jos se katsotaan tarpeelliseksi. (Niemivuo 2002, 79.)

Perusvalmisteluvaiheessa on selvittävä hankkeen tavoitteet, keinot, toteutuksen eri vaihtoehdot sekä arvioitava uudistuksen vaikutukset. Tämän jälkeen keskeisenä tehtävänä on laatia perusteltu säädösehdotus asiasta. Säädösehdotuksen tulee olla sisällöltään, muodoltaan ja

rakenteeltaan mahdollisimman viimeistely. Usein tässä vaiheessa tulee myös suunnitella tiedottaminen lainsäädäntöuudistuksesta, tarvittava koulutus, voimaantulon ajankohta ja sen vaatimat toimenpiteet sekä seuranta. Perusvalmisteluvaiheessa esimerkiksi komitea voi kuulla asiantuntijoita, järjestää seminaareja tai keskustelutilaisuuksia asian tiimoilta. Pyrkimyksenä on saada aikaan yksimielinen ehdotus. (Niemivuo 2002, 80.)

Lausuntovaiheessa säädösehdotus tulee julkisesti arvosteltavaksi. Normaalisti ministeriö pyytää eri tahoilta kirjallisia lausuntoja komitean mietinnöstä tai muusta säädösehdotuksesta. Saaduista lausunnoista laaditaan tiivistelmä. Kirjallisen lausuntomenettelyn sijasta lausuntoja voidaan pyytää myös suullisten kuulemistilaisuuksien avulla. (Niemivuo 2002, 80 - 81.)

Jatkovalmisteluvaiheessa ministeriö laatii tilannearvion lakihankkeesta, viimeistelee sitä ja tarkistaa sitä saatujen lausuntojen avulla. Lakihankkeen lakitekniset ja kielelliset seikat viimeistellään myös tässä vaiheessa, minkä jälkeen se käännetään ruotsinkielelle. Kun jatkovalmistelu on suoritettu, lakiehdotus lähetetään tarkistettavaksi oikeusministeriöön. Seuraavaksi valmistelusta vastannut ministeriö esittelee ehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnossa. Pääsääntönä on, että hallituksen esitykset ja muut säädösehdotukset päätetään yleisistunnossa ilman keskustelua. (Niemivuo 2002, 81.)

Tämän jälkeen on vuorossa hallituksen esityksen eduskuntakäsittely, jossa on kolme vaihetta. Ensiksi eduskunta käy asiasta lähetekeskustelun, jossa asianomainen ministeri esittelee hallituksen esityksen. Tämän jälkeen poliittiset ryhmät ja kansanedustajat voivat halutessaan esittää näkemyksensä asiasta. Lähetekeskustelun jälkeen alkaa esityksen valiokuntakäsittely. Valiokuntakäsittelyn toimittaa yleensä yksi valiokunta, joka voi kuitenkin pyytää lausuntoa haluamiltan valiokunnilta. Käsittelyn tuloksena valiokunta laatii mietinnön, jonka pohjalta eduskunta tekee päätöksensä täysistunnossa. (Niemivuo 2002, 82.)

Hallituksen esityksen hyväksymisen jälkeen, eduskunta toimittaa vastauksensa valtioneuvostolle tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Tasavallan presidentti vahvistaa lain allekirjoittamalla, jonka asianomainen ministeri varmentaa. Tämän jälkeen laki julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Laki tulee voimaan voimaantulosäännöksessä määriteltynä päivänä. Lain voimaantulon jälkeen on vielä huolehdittava tiedottamisesta ja koulutuksesta. Samalla myös alkaa lain vaikutusten seuranta. (Niemivuo 2002, 82 - 83.)

2.5 Lissabonin sopimuksen vaikutukset EU-lainsäädäntömenettelyyn

Lissabonin sopimuksen avulla muutetaan tietyiltä osin EU:n perussopimuksia, minkä tarkoituksena on muuttaa EU:ta tehokkaammaksi, vahvistaa demokratian periaatteita päätöksenteossa ja kansalaisten perusoikeussuojaa. Lissabonin sopimuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2009 loppuun mennessä. (Eurooppatiedotus 2008, 2.)

Lissabonin sopimuksen toteuduttua Euroopan unionin toiminnassa tapahtuu joitakin merkittäviä uudistuksia. Näitä ovat esimerkiksi unionin muuttuminen oikeushenkilöksi, minkä vuoksi Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön välinen ero häviää; Unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaon ja EU:n politiikan alojen selkiytyminen; Lainsäädäntötyön tehostuminen; Neuvoston määräenemmistöllä tehtävien päätösten lisääntyminen; Kansallisten parlamenttien aseman vahvistuminen; Perusoikeuskirjan muuttuminen oikeudellisesti sitovaksi; Toimielinten roolien, tehtävien ja kokoonpanojen muuttuminen vastaamaan laajentunutta EU:ta sekä demokratian, avoimuuden ja hyvän hallinnon vahvistuminen. (Eurooppatiedotus 2008, 4 - 11.)

Merkittävimpiä näistä muutoksista ovat lainsäädäntömenettelyyn ja neuvoston päätöksentekoon liittyvät kohdat. EU-lainsäädäntötyön pääsäännöksi tulee niin sanottu tavallinen lainsäätämisjärjestys, joka vastaa yhteispäätösmenettelyä. Säädösehdotukset antaa edelleen komissio, mutta neuvostolla ja parlamentilla on tasa-arvoinen asema lainsäätäjinä. Euroopan parlamentin asema tulee siis uudistuksen myötä vahvistumaan. (Eurooppatiedotus 2008, 5.)

Unionin päätöksentekokykyä tehostaa neuvoston määräenemmistöllä tehtävien päätösten määrän kasvu. Esimerkiksi EU:n ympäristöpolitiikan tehokkuutta voidaan tukea rikosoikeudellisilla keinoilla, koska tulevaisuudessa voidaan määräenemmistöä soveltaa rikosoikeudessa yhteistyössä. Yksimielisten päätösten sijaan määräenemmistö päätökset tulevat voimaan 17 alalla. (Eurooppatiedotus 2008, 5.)

3 YHTEISÖN YMPÄRISTÖPOLITIikka

Yhteisön ympäristöpolitiikka on saanut alkunsa 1960-luvulla, kun yhteisön taholta on alettu antamaan niin sanottuja ympäristöpoliittisia säännöksiä. Yhteisöllä ei tuolloin ollut vielä ohjelmaa, minkä noudattaminen olisi muodostanut ympäristöpolitiikan, vaan yhteisö harmonisoi ympäristölakeja, jonka ensisijaisena tavoitteena oli yhteismarkkinoiden turvaaminen. (Marttinen, Saastamoinen & Similä 1994, 19 - 20.)

Varsinaisessa yhteisön ympäristöpolitiikan luomisessa ympäristöohjelmat ovat saaneet keskeisen aseman, koska niiden avulla voidaan luoda pitkäaikavälin ympäristöpolitiikkaa Euroopan unionissa. Ympäristöohjelmat osoittavat poliittista yksimielisyyttä, vaikka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Niitä annetaan neuvoston ja yhteisön jäsenvaltioiden päämiesten kokouksien eli Eurooppa-neuvoston yhteisinä julistuksina tai päätelausemina. (Marttinen, Saastamoinen & Similä 1994, 22.)

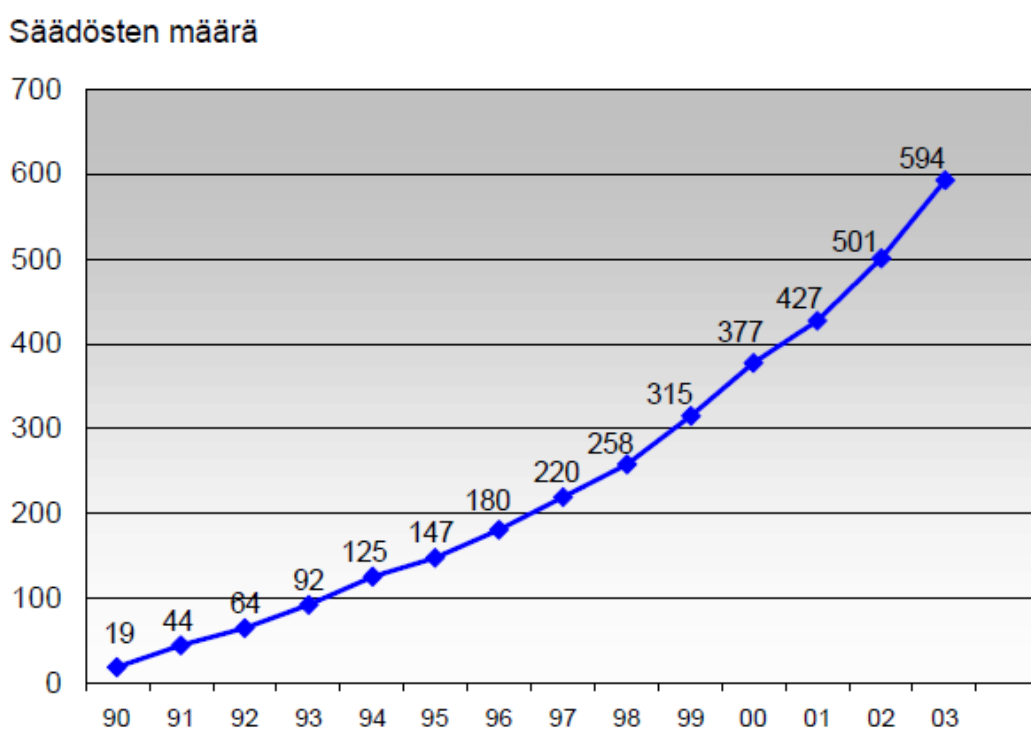
Määräaikaisia ympäristöohjelmia on yhteensä kuusi kappaletta, joiden painopistealueet ovat vaihdelleet. Ensimmäisen ympäristöohjelman (1973 - 1976) avulla luotiin varsinainen yhteisön ympäristöpolitiikka. Sen tavoitteena oli elämisen laadun, elinolosuhteiden ja ympäristötilan parantaminen. Toisen ympäristöohjelman (1977 - 1981) myötä yhteisön ympäristöpolitiikkaan lisättiin tavoite maan, luonnonvarojen ja ympäristön ei-vahingollisesta ja järkevästä käytöstä. Kolmas ympäristöohjelma (1982 - 1986) kehitti ympäristöpolitiikan periaatteita, tuomalla läpäisy- eli integrointiperiaatteen, jonka mukaan muissakin politiikanaloissa tulisi ottaa huomioon toiminnan vaikutukset ympäristöön. Siinä korostettiin myös ennaltaehkäisyn merkitystä yhteisön ympäristöpolitiikassa. (Marttinen, Saastamoinen & Similä 1994, 23 - 32; Hollo 2004, 105.)

Neljännessä ympäristöohjelmassa (1987 - 1992) puolestaan keskityttiin pilaantumisen ehkäisemiseen ja valvomiseen sekä painotettiin ympäristöstandardeja. Viidennessä ympäristöohjelmassa (1993 - 1997) keskityttiin kestäväen kehityksen turvaamiseen. Kuudennen ympäristöohjelman (2001 - 2010) tavoitteina ovat muun muassa ympäristön pilaantumisen vähentäminen, kasvihuonekaasujen määrän hallinta, torjunta-aineiden säännöstely sekä tehokkuuden parantaminen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa. (Marttinen, Saastamoinen & Similä 1994, 23 - 32; Hollo 2004, 105.)

EU-säädöksiä avulla konkretisoidaan ympäristöohjelmia ja niiden tavoitteita. Ympäristöohjelmien täytäntöönpanon suorittaa neuvosto. Tarvittavista ympäristösäädöksistä päätetään yhteistoimintamenettelyssä tai joissain tapauksissa yksimielisillä päätöksillä. (Marttinen, Saastamoinen & Similä 1994, 75; Hollo 2004, 105.) Esimerkkejä yhteisön tasolla annetuista ympäristösäädöksistä, erityisesti vesiensuojelun ja luonnonsuojelun alalta sekä niiden täytäntöönpanomuodoista Suomessa, on lueteltu liitteessä yksi.

Seuraavasta taulukosta ilmenee Euroopan unionin antamien ympäristöä koskevien säädösten yleistymisen. Euroopan unionin ympäristöpolitiikan kehityksen myötä myös ympäristösäädöksiä antaminen on yleistynyt. Ympäristösäädösten määrä onkin kasvanut tasaisesti vuodesta 1990 vuoteen 2003.

Taulukko 1. EU:n ympäristösäädösten määrällinen kehitys (Eurometri 3, 2003.)



Yhteisön tasolla on annettu erityisesti vesiensuojelua koskevia säädöksiä 1970-luvun puolivälistä lähtien. Ympäristöohjelmissa vesistöä koskevien asioiden pääpaino oli aluksi pinta- ja

pohjavesien pilaamista aiheuttavien aineiden päästörajojen asettamisessa. Myöhemmin ympäristöohjelmissa on keskitytty vesistöjen ja vesitalouden sääntelyyn vesiensuojelussa, jolloin painopisteenä on ollut pilaamisen torjunta. (Hollo 2006, 464.)

Vesiensuojelua koskevia säädöksiä voidaan antaa kahdesta näkökulmasta: säädöksillä voidaan antaa eri käyttötarkoituksiin tarkoitettulle vedelle laatuvaatimuksia tai antamalla päästörajoituksia pilaamista aiheuttaville aineille. Vesiensuojelua koskevissa säädöksissä käytetään yleensä vähimmäisharmonisointia. Toisaalta esimerkiksi direktiivit voivat olla myös yksityiskohtaisia, joiden avulla rajoitetaan direktiivin tavoitteiden lisäksi sen toteuttamismuotoja ja toteuttamiskeinoja. Erilaisia vedenkäyttötarkoituksia varten annettuja laatuvaatimuksia koskevia direktiivejä on annettu muun muassa talousvetenä käytettävästä pintavedestä, juomavedestä, uimavedestä, kalavedestä sekä simpukkavesistä. Veden tulee siis olla soveltuvaa käyttötarkoitukseensa nähden. (Marttinen, Saastamoinen & Similä 1994, 235.)

Päästörajoituksilla puolestaan pyritään rajoittamaan vaarallisten aineiden aiheuttamaa vesistöjen pilaamista. Tätä varten vaaditaan toimivaltaisen viranomaisen ennakkolupa, jonka avulla määritellään päästöjen enimmäisarvot. Myös esimerkiksi pohjavesiä pyritään yhteisön toimesta suojelemaan pohjavesidirektiivin avulla. Tavoitteena on estää vaarallisten aineiden aiheuttama pohjaveden pilaaminen. (Marttinen, Saastamoinen & Similä 1994, 240 - 244.)

3.1 Vesipolitiikan puitedirektiivi

Kuudennen ympäristöohjelman pohjalta on yhteisössä annettu vesipolitiikan puitedirektiivi, jonka tarkoituksena on vedenkäytön näkökulmasta edistää kestävää vedenkäyttöä, joka pohjautuu käytettävissä olevien vesivarojen suojeluun sekä turvata laadukkaan pinta- ja pohjaveden kestävä, tasapainoinen ja oikeudenmukainen käyttö. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden tulee yksilöidä ne vesistöt, joista otetaan vettä ihmisten käyttöön. (Belinskij 2006, 20.)

Taina Tuire kertoo artikkelissaan EY:n vesipolitiikasta ja rajavesistösopimuksista, että vesipolitiikan puitedirektiivin tavoitteiksi on asetettu vesiekosysteemien sekä niistä riippuvaisten maakekosysteemien ja kosteikkojen huononemisen estäminen, suojeleminen ja parantaminen, kestävä vedenkäytön edistäminen sekä tulvien ja kuivien kausien vaikutusten lieventäminen. Väällisesti näiden tavoitteiden avulla pyritään vaikuttamaan vesivarojen laadullisesti ja

määrällisesti riittävään saantiin, alue- ja merivesiensuojeluun, asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten tavoitteiden saavuttamiseen sekä vaarallisten aineiden päästöjen vähentämiseen. Ympäristösuojelun avulla pyritään siis varmistamaan vesivarojen riittävyys muun muassa juomavedeksi. (Tuire 2001, 61.)

Tämän direktiivin tavoitteet on aseteltu EU:n yleisien tavoitteiden puitteissa. Näitä ovat muun muassa läheisyysperiaate ja paikallisten erityisolosuhteiden huomioon ottaminen. Vesipolitiikanpuitedirektiivissä nämä periaatteet otetaan huomioon vesien käytön suunnittelu- vaiheessa vesipiirien tasolla. Tehokas ympäristösuojelun taso EU:n alueella varmistetaan sillä, että vesipiirien vesien käytön suunnitelman avulla tavoiteltu veden laatutaso määräytyy direktiivien kriteerien perusteella. (Tuire 2001, 61.)

Jäsenvaltioiden tulee määritellä alueillaan olevat vesistöt ja jakaa ne vesipiireihin, jotka yleensä muodostuvat maantieteellisesti ja hydrologisesti. Tarvittaessa vesipiiri voidaan perustaa yhteistyössä toisen jäsenvaltion tai yhteisön ulkopuolisen valtion kanssa. Direktiivin tavoitteiden hallinnolliset järjestelyt perustuvat myös vesipiireihin. Vesipiireittäin selvitetään muun muassa vesistöalueen ominaispiirteet ja ihmisen toiminnan vaikutukset vesistöön, tehdään taloudellinen erittely alueen veden käytöstä, laaditaan suojeltavista alueista rekisteri, määritellään juomavedenottoon tarkoitetut vedet ja laaditaan ohjelmia pinta- ja pohjavedenlaadun sekä suojeltavien alueiden seurannasta. Näiden pohjalta kullekin vesipiirille laaditaan toimenpideohjelma ja hoitosuunnitelma. (Tuire 2001, 61 - 62.)

Vesipuitedirektiivin kansallinen täytäntöönpano Suomessa on suoritettu lailla vesienhoidon järjestämisestä, asetuksella vesienhoidon järjestämisestä, valtioneuvoston asetuksella vesienhoitoalueista sekä vesi- ja ympäristönsuojelulla. (Marttinen 2008, 43.) Tarkemmat tiedot näistä löytyy EU:n ympäristösäädöksiä käsittelevästä liitteestä yksi.

4 KANSAINVÄLINEN YMPÄRISTÖPOLITTIKKA

Ympäristöoikeus voidaan jakaa kansalliseen ja ylikansalliseen ympäristöoikeuteen, joka muodostuu kansainvälisestä ympäristöoikeudesta ja yhteisöllisestä ympäristöoikeudesta. Kansainvälinen ympäristöoikeus puolestaan muodostuu valtioiden välisistä sopimuksista, kansainvälisestä tapaoikeudesta ja yleisistä oikeusperiaatteista. (Hollo 2004, 71.)

Kansainväliset sopimukset voidaan sopia valtioita sitoviksi tai antamaan suosituksia ja periaatteita. Usein aloite ympäristösopimukseksi tulee asian sääntelyä haluavalta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä. Yleensä sopimukset tulevat voimaan ja toteutuvat silloin, kun riittävä määrä valtioita ratifioi ne. (Hollo 2004, 71; Hollo 2001, 53.)

Kansainvälisiä ympäristösopimuksia voidaan tehdä joko maailmanlaajuisina tai alueellisina sopimuksina. Valtiot voivat tehdä alueellisia sopimuksia yhteisen sisämeren, rajavesistön tai raja-alueen keskuudessa. Kansainvälisiä ympäristösopimuksia voivat tehdä sekä yhteisö että jäsenvaltiot. Sopimuksien velvoitteiden voimaansaattamiseen yhteisö voi osallistua säätämällä toimenpiteistä jäsenvaltioita sitovia säännöksiä, jotka on muunnettava jäsenvaltioita koskevaksi lainsäädännöksi. (Hollo 2001, 510; Hollo 2004, 102.)

Kansainvälisien sopimuksien kautta on otettu käyttöön monia ympäristöä koskevia periaatteita, joiden tarkoituksena on kehittää ympäristösääntelyä. Periaatteita on otettu käyttöön muun muassa kansainvälisten järjestöjen tai Euroopan neuvoston kautta valmistuneissa sopimuksissa ja peruskirjoissa. Ympäristöperiaatteiden merkitys riippuu tapauskohtaisesti sääntelyn tavoitteista. Periaatteet ymmärretään yleensä suuntaa antavina eli niillä ei välttämättä ole sitovaa vaikutusta. Monesti periaatteet vaikuttavat sääntöjen tulkintaan, kun taas säännöt ilmentävät periaatteita. (Hollo 2004, 41, 77.)

Ympäristöoikeudellisia periaatteita ovat kestävä käytön periaate, pilaamiskielto, resipientti- eli vaikutusperiaate, varovaisuusperiaate, terveys ja varautumisperiaate. Varautumisperiaate on Euroopan unionin tasollakin keskeisin ympäristöperiaate. Ympäristöpoliittisia periaatteita ovat muun muassa kestävä kehityksen periaate, aiheuttamisperiaate, luonnon monimuotoisuuden turvaamisen periaate ja luonnonvarojen tasajaon periaate. (Hollo 2004, 43.)

Kansainvälisen ympäristöoikeuden vanhimpaan ja perinteisimpään osa-alueeseen kuuluvat raja-vesistöt, sisämeret, valtameret ja rajan ylittävät pohjavedet. Vesioikeudella on

yleisestikin vanhimmat perinteet, koska vesiin ja niiden käyttöön on kauan aikaa kohdistunut sääntelyä. Vesioikeuden alalla kansallisen ja kansainvälisen tason välillä on kiinteää vuorovai-
kutusta, koska joitakin kansallisia oikeusperiaatteita on lainattu kansainvälisen oikeuden alal-
lekin. (Hollo 2004, 75.)

Kansainvälinen näkökulma vedenkäyttöön syntyy silloin, kun yhteisesti käytössä olevan ve-
den käyttämisestä kiinnostuu useat eri tahot. Rajavesistö sopimukset ovat lähtökohtana kan-
sainväliselle yhteistyölle, joiden avulla säännellään naapurivaltioiden rajavesistöjen käyttöä.
Rajavesistöyhteistyö avulla pyritään määrittelemään vesienkäytönmuotoja ja rajavesiin liitty-
viä intressejä, kuten liikennettä, vesivoimaa ja kasteluveden saantia. Rajavesistö sopimuksia
on tehty ympäri maailmaa, ja niiden lisäksi on joitakin jokia ja salmia saatettu käytön osalta
kansainvälisiksi vesiksi. Nykyään sääntelyn lähtökohtana on valuma-alueen käsite, jolla tar-
koitetaan, että sopimuksessa säädelään rajavesistön lisäksi myös vesistöön virtaavia vesiuo-
mia ja niiden reuna-alueita. (Hollo 2004, 94; Tuire 2001, 63.)

Kansainvälisen tason vesiensuojelua hoidetaan Euroopan unionissa kansainvälisten sopi-
muksien avulla. Näitä sopimuksia yhteisö on sopinut merten suojelun alalla, esimerkiksi Pa-
riisin sopimus, Barcelonan sopimus välimeren suojelemiseksi, Sopimus itämeren kalastukses-
ta, Itämerisopimus 1992 ja Bonnin sopimus pohjanmeren suojelusta. (Marttinen, Saastamoi-
nen & Similä 1994, 249.)

Kansainvälisten sopimusten tason ja yhteisön sääntely tason välinen suhde on, että jäsenval-
tiot voivat osallistua itsenäisesti kansainvälisten sopimusten laatimiseen, mutta yhteisö voi
myös olla osapuolena sopimuksissa. Jos yhteisö on ollut sopimusosapuolena kansainvälisissä
ympäristösopimuksissa, se voi päättää sopimukseen liittyvistä toimenpiteistä yhteisön alueella.
(Hollo 2001, 70.)

5 VEDENKÄYTTÖ

Vesi on aina ollut tärkeä luonnonvara, minkä vuoksi vedenkäytön sääntelylläkin on pitkä historia. Vesioikeuden tarkoituksena on luoda keinoja erilaisien vedenkäyttötarpeiden yhteen sovittamiselle ja niihin tarvittavien alueiden osoittamiselle. Vesilainsäädännön avulla voidaan vedenkäyttöön liittyvät yleiset edut turvata. Vedenkäytön säännöstelyssä apuna on vedenkäytön etusijajärjestys. (Hollo 2006, 458.)

Nykyaikana vedenkäytön ylikansallinen sääntelykin on tärkeää, koska sen avulla pyritään yhtenäistämään vesiensuojelua ja takaamaan kaikille mahdollisuus riittävään veden saantiin. Tämän vuoksi vedenkäytön säännöstely ja esimerkiksi pilaantumiselta suojeleminen on tärkeää myös kansainvälisellä tasolla. (Hollo 2006, 458.)

5.1 Vedenkäyttö kansallisella tasolla

Ensimmäinen vesien käyttöön liittyvä laki, vesioikeuslaki (31/1902), säädettiin jo vuonna 1902. Vesioikeuslain tarkoituksena oli säädellä muun muassa valtavylyä, vesilaitoksia, maankuivatusta ja uittoa sekä yleiskäyttöä. Lakiin sisältyi vesistön sulkemiskielto, muuttamiskielto ja pilaamiskielto. Vesistöjen säännöstelyä koskevat säännökset annettiin 1934 annetulla lailla eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä (62/1934). Lupaviranomaisena toimi tuolloin lääninhallitus ja vuoden 1934 jälkeen myös vesistötoimikunta, joiden päätöksistä oli muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Leinonen 2008, 373.)

Vuonna 1962 tuli voimaan vesien käyttöä ja suojelua ohjaava vesilaki (264/1961), joka sisälsi vesioikeuslain sisällön lisäksi myös säännökset vesien pilaamisesta ja jätevesien johtamisesta. Pääasiallisina lupaviranomaisina toimivat vesioikeudet, jonka päätöksistä pystyi valittamaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korvausasioissa muutoksenhaku tapahtui vesiylioikeudelta, jonka päätöksestä pystyi valittamaan korkeimpaan oikeuteen. (Leinonen 2008, 374.)

Vesilakia täydennettiin vesiasetuksella (282/1962), joka sisältää muun muassa säännöksiä hakemussuunnitelmasta, katselmustoimituksesta, lopputarkastuksesta, ojitustoimituksesta ja uittosääntelystä. Vesilakiin on myös tehty useita muutoksia, joista suurimmat tehtiin vuosina 1987 ja 2000. Vuoden 1987 osittaisuudistuksen (HE 266/84) pääpaino oli vesien suojelussa,

johon liittyen tarkistettiin muun muassa kieltosäännöksiä ja muutoksenhakujärjestelmää. Vuoden 2000 vesilain uudistus (HE 84/1999) liittyi ympäristösuojelulainsäädännön uudistukseen. Vesien pilaamissääntely siirrettiin ympäristösuojelulakiin (86/2000), useita vesilain pykäläitä joko muutettiin tai kumottiin sekä lupa- ja kieltojärjestelmää tarkennettiin. Lisäksi vesioikeudet lakkautettiin ja niiden tilalle perustettiin ympäristölupavirastot. (Leinonen 2008, 374.)

Vesilaki on laajin ympäristölaki, ja se sisältää 22 lukua ja liki 500 pykälää. Laki jakautuu yleisiin säännöksiin, yleisiin säännöksiin vesistöön rakentamisesta, vesivoimahankkeisiin, kulkuväyliin ja muihin vesiliikennealueisiin, puutavaran uittoon, ojitushankkeisiin, vesistön järjestylihin, vesistön säännöstelyihin, pinta- ja pohjaveden ottamiseen, viemäreihin, korvaussäännöksiin, rangaistussäännöksiin, viranomaisia ja vesitalousasioita koskeviin yleisiin säännöksiin, lupamenettelyä koskeviin säännöksiin, muutoksenhakua koskeviin säännöksiin, katselmustoimitusta ja lopputarkastusta koskeviin säännöksiin, kunnan ympäristösuojeluviranomaista koskeviin säännöksiin, valvontaa ja hallintopakkoa koskeviin säännöksiin, muihin säännöksiin sekä voimaantulo- ja siirtymäsäännöksiin. (Leinonen 2008, 375 - 376.)

Vesilaki on vesitalousasioiden yleislaki ja sitä sovelletaan pinta- ja pohjavesien käyttöön lukuun ottamatta pilaavan aineen päästämistä vesiin. Vesilakia sovelletaan merialueella Suomen aluevesien osalta, mutta Suomen alueen ulkopuolella mertensuojeluun sovelletaan merensuojelulakia (1415/1994). Ympäristösuojelulaki puolestaan kattaa lähes kaiken vesien pilaantumiseen liittyvän sääntelyn, esimerkiksi talous-, yhdyskunta-, teollisuus-, ja muiden jätevesien johtamisen. Ympäristösuojelulakia sovelletaan myös päästöjen aiheuttamaan pohjavesien pilaantumiseen. (Leinonen 2008, 376 - 377.)

Vesilakia voidaan soveltaa kaikkeen vesistössä tapahtuvaan rakentamiseen. Vesilaki edellyttää lupaa laitureiden, venesatamien, patojen, siltojen ja penkereiden rakentamista varten. Kun vesistöön sijoitettavalla rakennelmalla tai sen käyttämisellä on maankäytöllisiä vaikutuksia, rakennelma voi vaatia myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista lupaa. Vesistöhankeeseen liittyvä rakennus voi edellyttää vesilain mukaisen luvan lisäksi myös rakennuslupaa. Joissakin tapauksissa rakennuslupan sijasta voidaan vaatia toimenpidelupaa. (Leinonen 2008, 377.)

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) tulee ottaa huomioon lupa-asiaa ratkaistaessa, muuta viranomaispäätöstä tehtäessä ja muutoinkin vesilain mukaista toimenpidettä suorittaessa.

Luonnonsuojelulakia on vesihankkeissa noudatettava myös silloin, kun hankkeelle ei tarvita lupaa. (Leinonen 2008, 378.)

Vesilain suhdetta maa-aineslakiin (555/1981) määrittelee se, että maa-ainesluvan lisäksi tarvitaan myös vesilain mukainen lupa sellaisissa tapauksissa, joissa maa-ainesten otto voi aiheuttaa vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen antoisuuden vaarantumisen. (Leinonen 2008, 378.)

Lupaviranomaisia vesilain mukaan ovat ympäristölupavirastot ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Valvontaviranomaisina puolestaan toimivat alueelliset ympäristökeskukset ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Vesilaissa lupajärjestelmä perustuu yleiskieltoihin ja niiden vastaisten seurausten mahdolliseen aiheutumiseen. Luvan tarve yleensä ratkaistaan tapauskohtaisesti. Hankkeeseen tarvitaan lupa, jos se rikkoo vesistön sulkemiskieltoa, vesistön muuttamiskieltoa tai pohjaveden muuttamiskieltoa. (Leinonen 2008, 379, 382.) Luvan hakuprosessi ja siihen liittyvät vaiheet ilmenevät ympäristöluvan menettelyvaiheet liitteestä.

Vedenkäytön ja luvanhakuvelvollisuuden kannalta on merkitystä vesialueen omistuksella. Omitusoikeus kohdistuu pelkästään vesialueeseen eikä itse vesi aineeseen. Vesialueen omistaja ei näin ollen omista vesistössä olevaa vettä, vaan hänellä on vallintaoikeus siihen. Vallintaoikeudella tarkoitetaan, että vesialueen omistajalla on ensisijainen oikeus käyttää kyseistä vettä ja pohjavettä. Tällä on merkitystä erityisesti silloin, kun vettä on niukasti tarjolla tai, kun useita vedenkäyttötarpeita joudutaan asettamaan etusijajärjestykseen. Vesiaineen omistaja saa tällöin muita tarvitsijoita paremman käyttöoikeuden. Myöskään tekoaltaan omistaja ei omista altaan vettä. Poikkeuksena on kuitenkin, että omistaja omistaa veden, joka on vesisäiliössä, kaivossa tai muussa vedenottamossa. (Leinonen 2008, 383; Hollo 2006, 460.)

Vesilain yleiskiellot ja yleiskäyttöoikeudet rajoittavat omistajan oikeutta käyttää aluettaan, koska yleiskäyttöoikeudet antavat muillekin tietyn mahdollisuuden käyttää sitä. Yhteisen vesialueen osakas ei voi yksin määrätä koko vesialueesta ja sen käytöstä, mutta osakkaalla on oikeus käyttää vesialuetta ja vettä, jos siitä ei aiheudu haittaa muille osakkaille tai, jos se ei estä muita käyttämästä aluetta vastaavalla tavalla. (Leinonen 2008, 383.)

Yleiskäyttö on vesilain mukaisesti sallittua kaikille, mutta se ei kuitenkaan saa aiheuttaa haittaa tai häiriötä. Yleiskäyttöön kuuluvat kulkuoikeus, uitto-oikeus, oikeus vesistössä olevien esteiden poistamiseen, oikeus talousveteen ja uimiseen sekä oikeus talousveden johtamiseen, jos vettä riittää omistajien ja luvan hankkineiden tarpeisiin. (Leinonen 2008, 387.)

Lupaharkinta vesiasioissa voidaan jakaa luvan myöntämisen esteiden harkintaan ja edellytysten varmistamiseen. Luvan myöntämisen yleiset edellytykset koskevat kaikkia hankkeita. Joillakin hankkeilla on myös erityisedellytyksiä luvan myöntämiselle. (Leinonen 2008, 396.)

Intressivertailussa tutkitaan hankkeesta saatavat hyödyt ja sen aiheuttamat haitat. Hyötynä pidetään muun muassa yrityksen tuottamia yleisiä etuja, maa- ja vesialueen tai muun omaisuuden käyttöarvon lisääntymistä sekä muuta etua, joka voidaan välittömästi saada yrityksen toteuttamisesta. Haittoina puolestaan voidaan pitää yleistä etua koskevat vahingolliset seuraukset, hankkeeseen osallistumattomalle aiheutuvat vahingolliset seuraukset, kustannukset vahingoista ja käyttöoikeuksista sekä hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen hanketta varten tarvittavien alueiden hankintakustannukset. (Leinonen 2008, 396 - 397.)

Vedenoton luvanvaraisuus riippuu hakijan omistusoikeudesta vesialueeseen, käyttötarkoituksesta ja vedenoton määrästä. Leinonen kirjoittaa veden oton luvanvaraisuudesta ympäristönsuojelulainsäädäntö kirjassa, että lupaa tai vesialueen omistajan suostumusta ei tarvita seuraavissa tapauksissa: veden ottaminen talousvetenä käytettäväksi tai vastaavaan käyttöön, veden johtaminen vesistöstä toisen vesialueelta talousvetenä käytettäväksi, vesialueen omistajan tai osakkaan talousvedenotto kohtuullisessa määrin vaikka siitä aiheutuisi vesistön muuttamiskiellossa tarkoitettu seuraus sekä vesialueen omistajan tai osakkaan vedenotto muuhun tarkoitukseen kuin talousvedeksi, jos siitä ei aiheudu vesistön sulkemis- tai muuttamiskiellossa tarkoitettua seurausta. (Leinonen 2008, 405.)

Ympäristölupaviraston lupa pintaveden ottamiseen puolestaan tarvitaan seuraavissa tapauksissa: muu kuin vesialueen omistaja tai osakas johtaa vettä vesistöstä muuhun kuin talousvetenä käytettäväksi, vesialueen omistajan, osakkaan tai muun vedenotto aiheuttaa muutoksia tai seurauksia vesilain mukaisesti. (Leinonen 2008, 405.)

Vedenottamiseen voidaan joutua soveltamaan etusijajärjestystä, jos useat haluavat ottaa vettä samasta vesistöstä. Jos vettä ei riitä kaikille sitä haluaville, joudutaan samanaikaisesti vireillä oleviin lupahakemuksiin soveltamaan VL 9:3:n etusijajärjestystä. (Leinonen 2008, 405.) Etusijajärjestystä käsitellään tarkemmin kohdassa 3.1.1.

Pohjaveden ottamiseen tarvitaan lupa, jos muu kuin tilapäinen pohjavedenottamo on suunniteltu vähintään 250 m³/d suuruisen vesimäärän ottamista varten. Lupa tarvitaan myös silloin, kun pohjavedenottamisesta aiheutuu pohjaveden muuttamiskiellossa tarkoitettuja

seurauksia. Ympäristölupavirasto voi oikeuttaa hakijan ottamaan vettä toisen maalta talousvedeksi. Oikeus pohjaveden johtamiseen toisen maalta voidaan myöntää myös teollisissa tai taloudellisissa toiminnassa tapauksissa, joissa pohjaveden saaminen on tärkeää. (Leinonen 2008, 406.)

Molemmissa tapauksissa edellytyksenä on, että talousvedeksi sopivaa vettä ei ole muutoin riittävästi saatavilla kohtuullisin kustannuksin, vettä riittää omistajan, hänen maallaan asuvin, odotettavissa olevan asutuksen sekä siellä sijaitsevien yritysten käyttöön ja toimenpiteestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa tai häiriötä. Edellä mainituista edellytyksistä riippumatta voidaan esimerkiksi kunnan yleiseen tarpeeseen tarkoitettun vedenhankinnan järjestämiseksi edellyttää toisen alueelta saatavan pohjaveden käyttöön ottoa, mikäli vastaavanlainen tarve voidaan kyseisessä kunnassa tyydyttää. (Leinonen 2008, 406 - 407.) Kohdassa 4.3 käsitellään tapausta, jossa kolme kuntaa on hakenut vettä kahden muun kunnan alueelta.

Pohjavedenottamalla tarkoitetaan kaivoa tai muuta laitosta, jonka avulla pohjavettä otetaan. Kaivon tai muun laitoksen omistaja omistaa myös siinä olevan veden. Omistajan suostumuksella voidaan myöntää lupa toiselle veden ottamiseen. Lupa pohjaveden ottamiselle voidaan myöntää, jos siitä saatava hyöty on haittaa tai muuta edunmenetystä suurempi. (Leinonen 2008, 407.)

5.1.1 Etusijajärjestys

Vedenkäyttötarpeiden etusijajärjestyksestä on säädetty vesilain yhdeksännessä luvussa. Vedenkäytön etusijajärjestyksestä sovelletaan vain sellaisissa tilanteissa, joissa useat hakevat samanaikaisesti vesilupaa vedenottamiseen. (Belinskij 2006, 22.)

Belinskij kirjoittaa artikkelissaan, että jos vettä ei riitä kaikkiin käyttötarpeisiin, niin silloin noudatetaan seuraavaa etusijajärjestyksestä. Ensimmäisenä on veden ottaminen käytettäväksi tavanomaista kiinteistökohtaista taloutta varten ottamispaikan lähistössä. Toisena on veden ottaminen yhdyskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnalla. Kolmantena järjestyksessä on veden ottaminen paikkakunnan teollisuuden käyttöön tai muuten käytettäväksi paikkakunnalla ja paikkakunnan ulkopuolella palveleva veden ottaminen. Viimeisenä etusijajärjestyksessä on veden ottaminen johdettavaksi tai kuljetettavaksi muualla käytettäväksi muuta tarkoitusta kuin yhdyskunnan vesihuoltoa varten. (Belinskij 2006, 10.)

Etuoikeus on siis hakijalla, joka käyttäisi vettä talousvetenä tai vastaavassa tarkoituksessa vesistön rannalla tai sen läheisyydessä. Samantasoisena on hakija, joka käyttäisi vettä kasteluun kohtuullisessa määrin ja viljelyksen laatu sitä edellyttää eikä yleinen vedenotto vaikeudu. Tämän jälkeen etusijajärjestyksessä on yhdyskunnan tarpeisiin otettava vesi ja viimeisenä vedenotto teollisuuden tarpeisiin. (Leinonen 2008, 405.)

Jos luvanhakijoilla on samanlainen käyttötarkoitus veden johtamiselle eikä vedenotto-oikeuden rajoittaminen ole mahdollista, niin etuoikeuden veden käyttämiseen saa se, joka omistaa kyseisen vesialueen tai suuremman osan siitä. Mutta jos hakijat ovat tässäkin asiassa samanarvoisessa asemassa, etuoikeus ratkaistaan sen perusteella, kuka on ensiksi toimittanut vedenottoa koskevan hakemuksensa ympäristölupavirastolle. (Leinonen 2008, 406.)

Pohjaveden etuoikeusjärjestyksestä säädetään vesilain 9:9:ssä. Etusijaisimmassa asemassa on hanke, joka koskee talousveden yleisen tarpeen tyydyttämistä kyseisessä kunnassa. Seuraavana etusijajärjestyksessä on muu yhdyskunnan vedenhankinta ja viimeisenä hanke, jolle pohjaveden saanti on tarpeellista ja, joka on myös yleisesti katsottuna tarpeellista. (Leinonen 2008, 407.)

Etusijajärjestyksen ratkaisua ja ilmenemistä käsitellään kohdissa 4.1, 4.2 ja 4.3. Oikeustapaukset koskevat tilanteita, joissa eräistä yhdyskunnan vesihuoltoa koskevista vesihankkeista aiheutuisi haittaa muun muassa kiinteistökohtaisille veden yleiskäyttöille. Niistä myös selviää, kuinka tällainen tilanne voidaan ratkaista.

5.1.2 Tasapuolinen käyttö Suomessa

Tasapuolinen käyttö ilmenee Suomessa hieman eri tavalla kuin esimerkiksi maapallon kuivilla alueilla, koska Suomessa veden määrä ei ole ongelma. Suomessa tasapuolisen käytön periaate tulee vastaan kuitenkin siinä, että Suomessakaan vesivarat eivät välttämättä ole jakautuneet tasaisesti maantieteellisesti. Erityisesti kuivina aikoina tämä voi näkyä siinä, että laadukasta vettä ei ole riittävästi saatavilla kaikkia käyttötarpeita tyydyttävästi. (Belinskij 2006, 22.)

Tasapuolisen käytön periaatteeseen on viitattu kohdassa 4.4 käsiteltävässä oikeustapauksessa, jossa alempi oikeusaste on myöntänyt luvan tasapuolisen käytön periaatteen pohjalta, mutta korkein hallinto-oikeus on sen kumonnut.

5.2 Vedenkäyttö kansainvälisellä tasolla

Kansainvälisen tason vedenkäyttö on tärkeä osa kansainvälistä oikeutta. Vedenkäytön tasapainottamiseksi ja yhdenvertaistamiseksi on käytössä tasapuolisenkäytön periaate, jolla tarkoitetaan, että toiminnassa tulee huomioida muiden osapuolten riittävä veden saanti ja veden kestävä käyttö periaate. (Hollo 2006, 459.)

Kansainvälisiä vesiä määritellään kansainvälisellä vesistö- tai valuma-alueen käsitteellä. Kansainvälisellä vesistöalueella tarkoitetaan sellaista valtiota, jonka alueella osa kansainvälisestä vesistöstä sijaitsee. Kansainvälisellä valuma-alueella tarkoitetaan valtiota, jonka alueella sijaitsee osa kansainvälisen vesistön valuma-alueesta. (Belinskij 2006, 12.)

Kansainväliseen ympäristöoikeuteen kuuluu rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaate, jonka mukaan valtioiden tulee luonnonvaroja käyttäessään ottaa huomioon myös muiden valtioiden oikeudet luonnonvarojen käyttöön. Vesistövaltioiden välillä solmitut sopimukset perustuvat tähän periaatteeseen, koska niiden avulla sovitaan kansainvälisten vesistöjen käytöstä, hoidosta ja suojelusta. Sopimusten tarkoituksena on kansainvälisten makeiden vesivarojen käytön säännöstely. (Belinskij 2006, 12 - 13.)

5.2.1 Etusijajärjestys

Kansainvälisessä oikeudessa ei suoranaisesti ole käytössä mitään etusijajärjestystä erilaisten vedenkäyttömuotojen välillä. Yksilön perustarpeiden täyttämistä kuitenkin painotetaan, joten sen voidaan katsoa saavan etusijaisemman aseman muihin käyttötarkoituksiin nähden. Tämä voidaan päätellä sitä, että käyttöintressien väliset konfliktit tulee ratkaista tasapuolisen käytön periaatetta ja ihmisen perustarpeita apuna käyttäen. Perustarpeeksi luokiteltavalla vedenkäytöllä tarkoitetaan juomiseen, ruoanlaittoon, henkilökohtaiseen hygieniaan ja kodin ylläpitoon tarvittavaa vettä. (Belinskij 2006, 17.)

International Law Associationin niin kutsutuissa Berliinin säännöissä (ILA 2004) on kansainvälisten vesienkäytön etusijajärjestyksestä mainittu, että tasapuolisesta ja kohtuullisesta käytöstä päätettäessä valtioiden on ensin ohjattava vesivaroja ihmisten perustarpeiden tyydyttämiseen, minkä jälkeen mikään muu vedenkäyttötarve ei ole etusijaisemmassa asemassa toisiin nähden. (Belinskij 2006, 17.)

5.2.2 Tasapuolisen käytön periaate

Kansainvälisten vesivarojen käyttö perustuu tasapuolisen käytön periaatteeseen. Tässä periaatteessa on kaksi näkökulmaa, jotka vesistövaltion tulee ottaa huomioon toiminnassaan. Ensiksi vesistövaltion kuuluu saada käyttöönsä tasapuolinen ja kohtuullinen osuus kansainvälisistä vesivaroista, mutta toisaalta sillä on myös velvollisuus ottaa huomioon toisetkin vesistövaltiot vesivarojen käyttämisessä. Tasapuolisuuden edellytyksenä on, että vesistövaltion vedenkäytöstä ei saa aiheutua merkittäviä haittoja tai vahinkoja toiselle vesistövaltiolle. Tasapuolisen käytön periaatetta sovellettaessa on huomioitava vesistövaltioiden taloudelliset ja sosiaaliset vedenkäyttötarpeet. (Belinskij 2006, 14.)

Tasapuolisen käytön periaate on ilmaistu kansainvälisissä sopimuksissa ensimmäisen kerran vuonna 1966 International Law Associationin niin kutsutuissa Helsingin säännöissä (ILA 1966), jonka mukaan kaikilla valuma-alueen valtioilla on oikeus kansainvälisen valuma-alueen vesivarojen kohtuulliseen ja tasapuoliseen käyttöön. Tämän jälkeen se on ilmaistu myös vuonna 1997 YK:n yleissopimuksessa sekä vuonna 2004 Berliinin säännöissä. Tasapuolisen käytön periaatteesta on muodostunut osa kansainvälistä tapaoikeutta. (Belinskij 2006, 14.)

Tuiren mukaan kansainvälisen vesioikeuden vakiintuneena periaatteena voidaan pitää tasapuolisen käytön periaatetta ja valuma-aluekohtaista tarkastelua. Tuiren mukaan tasapuolisen käytön periaatetta ei kuitenkaan voida pitää yksistään riittävänä perusteena kansainvälisten vesien käytössä. Koska valuma-alueen vesiekosysteemin suojelun sijasta, periaate korostaa valtioiden keskenään ristiriitaisia ja kilpailevia intressejä. (Tuire 2001, 75.)

5.3 Etusijajärjestys kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välimaastossa

Kansainvälisen vesioikeuden tarkoituksena ei ole vaikuttaa kansalliseen sääntelyyn, vaan sen avulla pyritään vaikuttamaan valtioiden välisiin suhteisiin vedenkäytössä. Kansallisen ja kansainvälisen vesioikeuden välinen rajapinta on kuitenkin hämärtynyt. Berliini säännöissä säädetään, että niitä tulisi soveltuvilta osin soveltaa kaikkien vesien hallintaan. Tämän säädöksen vuoksi kansallisten vesivarojen käytössä huomioidaan myös tasapuolien käytön periaate. Tasapuolisen käytön periaatetta tulee soveltaa kansallisessa lainsäädännössä myös sen takia, että

kansainvälisen oikeuden asema on korkeampi kuin kansallisen oikeuden. Tämän vuoksi tulisi kansallisellakin tasolla asettaa ihmisten perustarpeiden tyydyttäminen vedenkäytössä etusijaiseen asemaan. (Belinskij 2006, 21 - 22.)

6 OIKEUSTAPAUKSET JA ANALYSOINTI

Oikeustapauksina käytetään korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä vesiasioissa. Tapauksien avulla luodaan esimerkkejä vedenkäytön etusijajärjestyksen ratkaisemisesta Suomessa, tasapuolisen käytön periaatteen merkityksestä vesiasian ratkaisussa ja lisäksi käsitellään Euroopan yhteisön tuomioistuimen antamaa tuomiota kansainvälisiin sopimuksiin liittyvässä vesiasiasa.

Neljän korkeimman hallinto-oikeuden tapauksen kautta käsitellään vedenkäyttöä koskevassa teoriassa ilmi käyneitä asioita. Oikeustapauksien tulkinnassa keskitytään intressivertailuun ja sen ratkaisuun sekä yhteisön ja kansainvälisen oikeuden asioiden korostamiseen tapauksissa. Oikeustapaukset on etsitty Edilex-sivuston oikeuskäytännön arkistosta.

Yhdellä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla kuvataan sitä, miten yhteisön taso voi vaikuttaa ja näkyä kansainvälisissä vesiasioissa. Tämän avulla kuvataan myös, miten Euroopan yhteisöjen tuomioistuin toimii, ja kuinka se pystyy vaikuttamaan jäsenvaltioiden kansainvälisiin sopimuksiin. Euroopan yhteisön tuomioistuimen antama tuomio on etsitty EUR-Lex-sivustolta.

6.1 Veden ottaminen yhdyskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnalla

Korkeimman hallinto-oikeuden 25. marraskuuta vuonna 2005 antama päätös (KHO:2005:81) koskee pohjaveden ottamista ja johtamista vesistöistä nesteenä käytettäväksi sekä tekopohjavesialueen muodostamista. Tapauksessa Kuopion kaupunki on hakenut Itä-Suomen ympäristölupavirastolta lupaa pohjaveden ottamiselle Jänneniemen pohjavesialueelta 20 000 kuutiometriä vuorokaudessa. Tästä luonnollista pohjavettä olisi noin kahdeksan prosenttia ja rantaimetyvää pohjavettä 92 prosenttia. Tekopohjavesilaitosta on tarkoitus käyttää kaupungin pääottamona, josta saataisiin noin kaksi kolmannesta kaupungin vesitarpeesta. Sen avulla olisi tarkoitus myös turvata kaupungin vedenhankinta normaaliolojen lisäksi myös poikkeusoloissa. Pohjavesilaitokselta vettä johdettaisiin myös naapurikunnille ja vesiosuuskunnille.

Vesistön valuma-alueeksi muodostuu Ryönän ja Pelonsalmen-Kotasalmen kylien alueista Jänneveden kylän lisäksi. Suojavyöhyke muodostuu lähisuojavyöhykkeestä ja kaukosuojavyöhykkeestä. Lähisuojavyöhykkeeksi on määritelty 60 vuorokautta, minkä verran vesi viipty maaperässä suojavyöhykkeen rajalta laskettuna ennen vedenottamoon tulemista. Kaukosuojavyöhykkeenä on koko tekopohjavesialue. Suoja-alueen muodostamista kaupunki ei katso tarpeelliseksi, koska vesistön valuma-alueen suojeleminen on huomioitu yleiskaavan määräyksissä.

Luonnollista pohjavettä voidaan ottaa 1 500 kuutiometriä vuorokaudessa, jos pohjavettä otetaan tätä enemmän, harjuun imeytyy järvivettä. Järviveden viipymäaika maaperässä on keskimäärin viisi kuukautta ja vähintään kaksi kuukautta, minkä jälkeen vedenotto-kaivolle tullessaan rantaimetyntynyt vesi on hyvänlaatuista pohjavettä. Vedenhankintavesistöinä toimivien Juurusveden, Jänneveden ja Pohjalammen vesien laatu on hyvä järvivesiluokituksen mukaisesti. Jänneviemen itäosa on myös varattu tekopohjaveden valmistusta varten sekä vesilaitoksen suoja-alueeksi, koska alueella on ollut voimassa vanhan rakennuslain mukainen toimipidekiello. Alueella ei ole Natura 2000-alueita tai luonnonsuojelualueita.

Tapauksen oikeudellisenä edellytyksenä on, että pohjavesialueella ja vesistön valuma-alueella on voimassa ranta- ja maaseutualueiden yleiskaava. Pohjavesivarojen ja vedenhankintaan tarvittavien vesivarojen muuttumisen ja pilaantumisen suojelemiseksi on siten olemassa erityisiä määräyksiä, joiden pohjalta tehdään suojelemissuunnitelma.

Ennestään kyseisellä pohjavesialueella on olemassa neljä käyttämätöntä ja käytössä olevia kaivoja on 26 kappaletta sekä näiden lisäksi vielä kaksi vedenottoaikkaa. Joillekin kiinteistöille tapahtuu edunmenetystä hankkeesta, koska niiden kaivojen vesi muuttuu juomavedeksi kelpaamattomaksi tai muutoin haitallisesti. Edunmenetystä tapahtuu, koska rantaimetyksen johdosta veden luonnollinen virtaussuunta muuttuu.

Ympäristölupaviraston mukaan tapauksessa ei ole kyseessä veden johtaminen nesteenä käytettäväksi, koska se ei täytä vesilain 9 luvun mukaisia edellytyksiä siihen, ja koska se katsoo, että myös rantaimetyvä vesi voidaan lukea pohjavedeksi vesilain 1 luvun mukaisesti. Tällöin veden johtamiseen ei tarvita lupaa. Luvan saajan tulee seurata vedenoton vaikutuksia pohjavesiin ja kaivoihin. Luvan saajan tulee korvata vedensaanti niille, joiden vedensaantiin hankkeella on haitallisia vaikutuksia. Ympäristölupavirasto ei edellytä vesilain 9 luvun 20 pykälän

mukaisen suoja-alueen perustamista, koska luvan saaja on huolehtinut muulla tavoin veden puhtaana säilymisestä.

Ympäristölupavirasto on siis myöntänyt Kuopion kaupungille luvan tekopohjavedenotannasta. Lupaa on perusteltu sillä, että pohjaveden ottamisesta katsotaan saatavan enemmän hyötyä kuin haittaa edunmenetyksinä. Lupa voidaan myöntää, koska vesilain 9 luvun 8 pykälän edellytykset täyttyvät eikä hanke aiheuta samaisessa pykälässä ilmaistuja seurauksia.

Etusijajärjestys ilmenee tapauksessa siten, että luvan saajan tulee huomioida alueella jo ennestään oleva vedenkäyttö ja korvattava se, jos jonkin osapuolen veden saanti estyy tai hankaloituu. Alueella jo ennestään olleilla kaivoilla ja vedenottoaikoilla on etusijaisempi asema vedenkäyttämiseen kyseisestä lähteestä. Etusijaisemmassa asemassa on siis ne, jotka ottavat vettä yleiskäyttöä varten ja ne, joilla on aiemmin ollut jokin erityinen lupa ottaa vettä. Tämän vuoksi luvan saajan onkin korvattava laadukas ja riittävä veden saanti niille, joiden veden saanti estyy hankkeen vuoksi.

Hallinto-oikeudelle esitetyissä valituksissa on esitetty korvausvaatimuksia yleiskaavan mukaisista rakennusrajoituksista, rakennusoikeuksista sekä muista yleiskaavasta aiheutuvista edunmenetyksistä, yleiskaavan muuttamista koskevat vaatimukset sekä tekopohjavesilaitoksen syöttö- ja jakeluvesijohdon rakentamisen korvausvaatimukset. Hallinto-oikeus on jättänyt nämä tutkimatta päätöksellään. Perusteluina hallinto-oikeus on käyttänyt, että tekopohjavesilaitoksen rakentaminen on yleiskaavan mukaista. Vesilain mukaisessa lupa-asiassa ei voida käsitellä yleiskaavan muuttamista koskevia vaatimuksia. Hallinto-oikeus on siis hylännyt valituksien jättäneiden vaatimukset.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulleissa valituksissa vaaditaan Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen ja Itä-Suomen ympäristölupaviraston päätöksen kumoamista sekä Kuopion kaupungin hakemuksen hylkäämistä. Tai jos lupaa ei kumota, niin Korkeimman hallinto-oikeuden tulisi määrätä Kuopion kaupunki hakemaan suoja-alueita rakennettavalle vedenotantamolle. Korkein hallinto-oikeus on päättänyt, että veden ottamista koskevan luvan lisäksi hanke tarvitsee ympäristölupavirastolta luvan veden johtamiseen vesistöistä ja sen imeyttämiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan rantavedenimeyttämistä on tässä tapauksessa pidettävä veden johtamisena nesteenä käytettäväksi vesilain 9 luvun 2 pykälän mukaisesti, vaikka siihen ei käytetäkään erityisiä veden ottamislaitteita. Lupa veden johtamiseen nesteenä käytettäväksi voidaan myöntää, koska siitä ei aiheudu merkittävää haittaa vesistölle. Korkein

hallinto-oikeus myöntää myös luvan järviveden imeyttämiseksi pohjavedeksi vesilain 9 luvun 16 pykälä huomioiden, koska hyvänlaatuisen järviveden ei katsota pilaavan pohjavettä, joten suoja-alueen perustamiseen ei ole aihetta.

Kuopion kaupungin tapauksessa Jännevedeltä otettavaa pohjavettä koskevassa asiassa intressi vertailu on melko yksinkertainen, koska hankkeesta ei arvioitu aiheutuvan huomattavaa haittaa lähiympäristölle tai sen asukkaille. Alue ei myöskään kuulunut Natura 2000 alueeseen tai muuhun luonnonsuojelualueeseen, mikä olisi voinut vaikeuttaa haittojen arviointia.

Tämän hankkeen arvioitiin aiheuttavan haittaa estämällä joidenkin veden yleiskäytön ja muun luvan nojalla tapahtuvan pohjaveden ottamisen, mutta tämä estyminen oli kuitenkin suhteellisen vähällä vaivalla korvattavissa. Hankkeen tarkoitus oli taata veden saanti yhdyskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnalla, joten sen aiheuttamat hyödyt olisivat huomattavat. Se ei myöskään aiheuttanut paljon haittaa etusijaisemmassa asemassa oleville vedenkäyttömuodoille. Haittoja hankkeessa aiheutui etusijajärjestyksen näkökulmasta vain muutamalle kiinteistökohtaiselle vedenhankinnalle. Näissä tapauksissa luvan saajan tulikin korvata etusijaisemmassa asemassa olevan vedenkäytön estyminen.

Hankkeen hyödyt ovat suuret, koska hankkeen toteutumisen avulla pystytään takaamaan laajalle alueelle ja suurelle ihmismäärälle riittävä veden saanti myös kriisitilanteissa. Tässä hankkeessa intressivertailussa päädyttiin siis siihen, että hyödyt olivat huomattavasti haittoja suuremmat.

6.2 Veden ottaminen yhdyskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnan ulkopuolelle

Korkeimman hallinto-oikeuden 2. syyskuuta 2005 antama päätös (KHO:2005:57) käsittelee pohjavedenottamista yhdyskunnan tarpeisiin alueella, joka osaksi kuuluu Natura-alueeseen. Tapauksessa Salon kaupunki, Halikon kunta ja Perttelin kunta ovat hakeneet lupaa pohjaveden ottamiseen Someron kaupungin ja Kiikalan kunnan alueelta.

Aikaisemmin asiaa on käsitelty Länsi-Suomen vesioikeudessa ja Länsi-Suomen ympäristölupavirastossa. Lupaa hakeneilla kunnilla on ongelmia omien vedenottamoidensa veden laadussa. Herakkaanlähteen, Kaskistonnummen ja Kalattomannotkon vedenottamot toimisivat luvan hakijoiden päävedenottamoina.

Herakkaan pohjavesialueen valuma-alueen laajuus on 5,3 neliökilometriä, josta purkautuu pohjavettä Herakkaan ja Hossojan lähteistä. Jos pohjavettä otetaan esityksen mukaisesti, se aiheuttaa Herakkaan lähteen lammessa alentumista. Kalattomannotkon-Kaskistonnummen pohjavesialueesta puolestaan purkautuu vesiä lammin, Pillistönsuon lähteiden kautta. Valuma-alueen laajuus on viisi neliökilometriä. Myös tällä pohjavesialueella veden koepumppaukset aiheuttivat kahdessa lammessa veden alentumia.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto ei ole myöntänyt lupaa pohjavedenottamiseen Salon kaupungille, Halikon ja Perttelin kunnille. Hakemus on hylätty, koska hankkeella on arvioitu olevan haitallisia vaikutuksia Natura 2000 -alueeseen eikä hankkeesta saatavan hyödyn katsottu olevan haittoja suurempi.

Vaasan hallinto-oikeus on poistanut tämän päätöksen ja palauttanut asian ympäristölupavirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi, että asiassa tulee suorittaa luonnonsuojelulain mukainen arviointi- ja lausuntomenettely ennen kuin asia voidaan ratkaista, koska pohjavesialueet ovat Natura 2000-alueella. Luontoselvityksen perusteella ilmeni joitakin Euroopan unionin luontodirektiivin liitteissä luetelluista suojeltavista luontotyypeistä, lajeista ja lajistosta. Luontoselvityksen perusteella Herakkaan alueelle aiheutuisi luonnonsuojelulain mukaan tarkoitettua merkittävää haittaa luontotyypeille. Herakkaan alueelle ei näin ollen olisi voitu myöntää lupaa, joten hakija peruutti hakemuksensa tältä osin.

Ympäristölupavirasto myönsi kuitenkin luvan Kalattomannotkon ja Kaskistonnummen vedenottamoille sekä veden ottamiseen lupamääräysten mukaiset määrät. Ympäristölupaviraston myöntämä lupa säilyi myös hallinto-oikeuden käsittelyssä. Korkein hallinto-oikeus säilytti pohjaveden ottamiseen tarkoitetun luvan, mutta muutti hallinto-oikeuden asettamia lupamääräyksiä.

Etusijajärjestyksen kannalta tässä tapauksessa on tarkoituksena veden ottaminen yhdyskunnan tarpeisiin kyseessä olevan paikkakunnan ulkopuolelle. Tapauksessa sovelletaan etusijajärjestyksen kolmatta kohtaa, jonka mukaan lupa voidaan myöntää yhdyskunnan tarpeisiin pohjaveden ottamiseen toisten kuntien alueelta, koska se ei vaaranna yleiskäyttöä tai muuta kyseisen vedenottoalueen vedensaantia. Hankkeessa tulee kuitenkin huomioida sen vaikutukset sekä kiinteistökohtaiselle käytölle että paikkakunnan yhdyskunnan vesihuollolle.

Tässä tapauksessa intressivertailussa keskityttiin luontoon kohdistuviin vaikutuksiin. Ympäristölupavirasto oli päätenyt intressivertailussaan siihen, että hankkeelle ei voi myöntää lupaa.

Hankkeen arvioidut haitat olivat sen mukaan liian suuret hankkeesta saataviin hyötyihin nähden. Ympäristölupaviraston mukaan hankkeella olisi haitallisia vaikutuksia Natura 2000 -alueeseen. Muissa oikeusasteissa intressivertailussa päädyttiin, että Herakkaan alueelle haitat ovat suuremmat kuin hyödyt, mutta Kaskiston-Kalattomannummen alueella haittojen ei katsottu olevan este luvan myöntämiselle eli hyötyjen voitiin katsoa olevan suuremmat kuin haitat.

6.3 Veden ottaminen yhdyskunnan vesihuoltoa varten ja teollisuuden tarpeisiin paikkakunnan ulkopuolelle

Korkein hallinto-oikeus on antanut elokuussa 2008 päätöksensä (KHO:2008:58) Turun seudun vedenhankintaa koskevassa asiassa. Päätöksessä on kyse tekopohjavesilaitoksen rakentamisesta, sen suoja-alueesta sekä pohja- ja tekopohjaveden ottamisesta. Näiden lisäksi tuli kuitenkin ratkaista myös raakavedenottamon rakentamisesta, raakaveden ottamisesta Kokemäenjoesta ja sen esikäsitteilylaitoksen ympäristöluvasta.

Hankkeen haittoina olivat arvokkaan luontoympäristön haitallinen muuttuminen ja muuttumisen vaara. Haittojen aiheutumisen vaara todettiin kuitenkin vähäiseksi, koska korkein hallinto-oikeus otti päätöksessään huomioon pohjaveden ja maaperän suojaamisen antamalla siitä määräyksiä. Laki ja suoja-alueääräykset asettivat rajoituksia alueen maankäytölle luonnollisen ja tekopohjaveden suojelemiseksi. Nämä maankäytön rajoituksetkin luettiin haitoiksi, jotka olisi huomioitava lupaharkinnassa.

Hankkeen hyötynä on hakemuksen mukaan se, että sen myötä varmistettaisiin Turun seudulle toimiva vedenhankintajärjestelmä, koska entisiin järjestelmiin verrattuna kuluttajille toimitettava vesi olisi hyvälaatuista, veden riittävyys varmistuisi myös kriisitilanteiden varalta ja veden lämpötilavaihteluiden aiheuttamat ongelmat poistuisivat. Hyöty koskettaa väestömäärältään suurta aluetta ja laajaa palvelutoimintaa sekä teollisuutta.

Tässä tapauksessa on kyseessä vedenkäyttöön liittyvän etusijajärjestyksen alhaisimmat tasot. Vettä käytettäisiin yhdyskunnan vesihuoltoon ja teollisuuden tarpeisiin paikkakunnan ulkopuolella. Hankkeessa tulee siis huomioida, ettei etusijaisemmassa asemassa oleville vedenkäyttömuodoille aiheudu haittaa. Jos näiden vedenkäyttö estyy, on luvan saajan korvattava

näiden mahdollisuus veden yleiskäyttöön. Tämän voidaan katsoa olevan hanke, jolle pohjaveden saanti on tarpeellista.

Valituksissa hanketta arvosteltiin muun muassa siitä, että vaihtoehtoista veden saanti mahdollisuuksia ei ole tutkittu. Esimerkiksi veden ottamista jostakin toisesta paikasta tai entisen vedenjohtamisjärjestelmän kunnostamista ei ole tutkittu. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin päätyi siihen, ympäristölupaviraston tavoin, että hankkeen hyödyt olivat haittoja suuremmat, joten edellytykset luvan saamiselle olivat olemassa.

Kokemäenjoesta otettava raakavesi olisi puhdistettava ennen maaperään imeyttämistä, koska siinä on haitallisia aineita, jotka ilman puhdistusta olisivat haitallisia pohjavedelle ja maaperälle. Hiekkasuodatus ei tässä tapauksessa ole siis riittävä, koska ilman puhdistusta siitä aiheutuvat haitat olisivat suuremmat kuin esimerkiksi kohdassa 4.1 käsitellyssä tapauksessa.

Luvan hakijana on Turun Seudun Vesi Oy, jonka osakkaita on kuusi kaupunkia ja kaksi kuntaa. Hankkeen tarkoituksena on johtaa vettä osakkaiden tarpeisiin ja mahdollisesti myös muiden kuntien tarpeisiin. Tekopohjavesilaitoksen suunnitellulla alueella sijaitsee pohjavedenottamoita, soranottoalueita, ampumarata ja sen läheisyydessä on moottoriurheilukeskus sekä asemakaava-alue 45 loma-asunnolle. Osa alueesta kuuluu Natura 2000 -alueeseen. Suurimman osan tekopohjavesilaitoksen vaatimista alueista omistaa Turun Seudun Vesi ja Turun kaupunki, mutta muihin tarvittaviin alueisiin lupahakemuksessa pyydetään käyttöoikeutta.

Kyseinen tapaus sai aikaan paljon keskustelua julkisuudessa, koska hankkeen toteutumista vastustettiin laajasti. Hanketta vastustamaan perustettiin myös Pro Virttaankangas -liike. Pro Virttaankankaan nimissä tehdyssä laajassa muistutuksessa vastustusta perusteltiin tekopohjavesilaitoksen vaaroista luonnolle, ihmisille sekä alueen elinkeinojen edellytyksille, turvallisuudelle ja virkistysmahdollisuuksille. Keskeisimpänä pelkona oli pohjaveden laadun heikkeneminen ja kaivojen kuivuminen. Muistuttajia oli yhteensä noin 1800, joista Pro Virttaankankaan kansanliikkeeseen kuului 1600. Eri muistuttajatahoja oli noin sata kappaletta. Muistuttajatahoina toimi esimerkiksi alueen kuntia, maataloustuottajien järjestöjä, ympäristönsuojeluyhdistyksiä, yrittäjiä, yksityisiä henkilöitä ja puolustusvoiman yksikkö. Itse muistutuksiakin tuli 75 kappaletta. Muistuttajat vaativat lupahakemuksen hylkäämistä, koska hankkeen vaihtoehtoja ei ole heidän mielestään selvitetty. Lisäksi on vaadittu korvauksia aiheutuvista haittoista. Kansalaisliike uhkasi saattaa asian jopa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen saakka. (Ala-Nissilä 2003; Suojanen 2006; Keski-Petäjä 2004.)

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto myönsi hankkeelle tarvittavat luvat. Se katsoi, että hankkeesta aiheutuu arvioiden mukaan korvattavaa haittaa vain käyttöoikeuden myöntämisestä. Tekopohjavesilaitoksen saamaa lupaa vastaan jätettiin lukuisia valituksia. Hallinto-oikeudelle saapuneissa valituksissa on kiinnitetty huomioita useisiin eri asioihin ja niissä on yritetty vedota muun muassa kansainvälisen oikeuden periaatteisiin ja yhteisön säädöksiin, joihin hallinto-oikeus antaa käsittelyssä perustelunsa. Valituksissa on muun muassa väitetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisesta menettelystä, koska väitteen antajan mielestä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita ei ole otettu huomioon asian käsittelyssä erityisesti asianosaisten oikeuksia ja menettelyn tasapuolisuuden osalta. Hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut, että kansallisen lainsäädännön ja ihmisoikeussopimuksen vaatimukset ovat täyttyneet asia käsittelyssä.

Toisena esimerkkinä valitusten sisältämistä väitteistä on, että asia on Euroopan yhteisön antaman vesiputedirektiivin vastainen. Vesiputedirektiiviä on käsitelty tarkemmin kohdissa 2.5 ja liitteessä 1. Hallinto-oikeus on vastannut väitöksiin, että osin vesiputedirektiivin soveltaminen ei tule kysymykseen, koska sen täytäntöönpanoksi säädetyt lait eivät olleet voimassa vielä luvan myöntämisen aikaan. Hallinto-oikeus toteaa myös, että vesiputedirektiivillä ei ole välitöntä vaikutusta eikä tekopohjavesilaitoksen katsota olevan ristiriidassa vesiputedirektiivin nähden.

Lukuisista valituksista huolimatta hankkeen saamat luvat säilyivät hallinto-oikeuden käsittelyssä, mutta joiltakin osin lupamääräyksiä kuitenkin muutettiin. Myös korkein hallinto-oikeus myönsi Turun Seudun Veden tarvitsemat luvat, mutta muutti joitakin lupamääräyksiä. Vaikka korkein hallinto-oikeus myönsi Turun Seudun Vedelle luvan tekopohjaveden ottamisesta Kokemäenjoesta, Pro Virttaankangas ei aio lopettaa vastustustaan. Se aikoo valittaa asiasta vielä niiltä osin kuin se vain on mahdollista (Suojanen 2008).

Tässä tapauksessa intressivertailun pääpaino oli ympäristön muuttumisessa. Laajasta vastustuksesta huolimatta oikeusasteet katsoivat, että hankkeesta saatavat hyödyt ovat haittoja suuremmat. Vaikka muistuttajia ja valittajia asiassa oli useita ja, vaikka hankkeen arvioitiin aiheuttavan haittaa ja muita edunmenetyksiä useille eri tahoille, näiden vaikutus ei juuri ollenkaan näkynyt itse ratkaisussa. Hankkeesta saatavat hyödyt katsottiin oleva aiheutuvia haittoja suuremmat. Suurimpana hyötynä on, että hankkeen avulla saadaan Turun seudulle ja sen lähikuntiin taattua laadukkaan veden saanti ja, jonka avulla veden saanti pystytään takamaan suurelle kuluttaja määrälle myös kriisitilanteissa.

6.4 Veden ottaminen samanarvoisiin käyttötarkoituksiin

Korkein hallinto-oikeus on 12. syyskuuta vuonna 1974 antanut päätöksen (KHO:1974-A-II-108), jolla se kumoaa vesioikeuden tasapuolisen käytön periaatetta ilmentävän päätöksen. Tapauksessa useat ovat hakeneet lupaa veden johtamiseen nesteinä käytettäväksi samasta vesistöstä ja vesistön säännöstelyyn.

Vesioikeus on ratkaissut asian hakijoiden keskinäisestä etuoikeudesta veden johtamiseen siten, että vettä saatiin johtaa hakemuksien mukaisesti samanarvoisiin tarkoituksiin päätöksen mukaisissa määrissä. Kaikilla hakijoilla oli siis tasapuolinen mahdollisuus veden johtamiseen samoissa käyttö tarkoituksissa. Ketään ei tämän perusteella laitettu etusijaisempaan asemaan. Vesioikeus määräsi myös, että veden johtamista koskevat hakemukset oli käsiteltävä yhdessä katselmustoimituksessa ja se määräsi myös, miten säännöstelyä koskeva asia olisi käsiteltävä.

Korkein hallinto-oikeus kumosi valituksen asiassa, koska vesioikeus ei ollut vielä antanut lopullista päätöstä asiassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi myös, että vesioikeus ei voinut ratkaista pelkästään etusijakysymystä asiassa vielä tässä vaiheessa, joten se kumosi vesioikeuden päätöksen.

Vaikka korkein hallinto-oikeus kumosikin vesioikeuden tasapuolista käyttöä koskevan päätöksen, ilmenee siitä kuitenkin periaate, jonka mukaan tällainen asia voidaan ratkaista ja, kuinka tasapuolisen käytön periaatetta voidaan soveltaa oikeuskäytännössä. Luvan hakijoiden etusija olisi voitu joutua ratkaisemaan silloin, jos vettä ei olisi riittänyt kaikkiin samanlaisiin käyttötarkoituksiin.

6.5 Jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättäminen vesien käyttöön liittyvässä kansainvälisessä sopimuksessa

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi käsitellä kansainvälisten vesien käyttöön liittyviä sopimuksia silloin, kun sopimuksen epäillä olevan EY-perustamissopimuksen vastainen. Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antama tuomio (C-433/03), joka koskee jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä sisävesiliikennettä koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa. Komissio on nostanut kanteen Saksan liittotasavaltaa vastaan, koska Saksa on sopinut kahden välisiä sisävesien käyttöä koskevia sopimuksia

Romanian, Ukrainan, Puolan, Unkarin ja Tšekkoslovakian kanssa, huolimatta komission pyynnöistä välttää tällaisia toimia.

Yhteisöllä on toimivaltaa kansainvälisten sopimusten osalta silloin, kun asia kuuluu yhteisten sääntöjen soveltamisalaan. Neuvoston tulisi valtuuttaa komissio neuvottelemaan yhteisön puolesta kansainvälisen tason sopimuksista, jolloin jäsenvaltioiden tulisi pidättäytyä toimenpiteistä tai ainakin toimia yhteisön kanssa yhteistyössä sopimuksista neuvottelemisessa ja solmimisessa, jotta yhteisön tavoitteiden saavuttaminen helpottuisi. Saksaa vastaan nostettua kannetta perustellaankin sillä, että Saksa on itsenäisesti neuvotellut, sopinut, ratifioinut ja pannut täytäntöön sopimukset kolmansien maiden kanssa vuosien 1988 - 1994 välisenä aikana.

Neuvosto on antanut vuonna 1991 asetuksen sisävesien käytöstä. Neuvoston päätöksen jälkeen komissio on vaatinut vuonna 1993 usealta jäsenvaltiolta, Saksa mukaan lukien, pidättäytymistä kaikista sellaisista aloitteista, jotka vaarantaisivat yhteisön tasolla aloitettuja neuvotteluita. Etenkin, että jäsenvaltiot eivät ratifioisi allekirjoitettuja sopimuksia tai aloittaisi uusia sisävesiliikennettä koskevia neuvotteluita. Komissio antoi huomautuksen Saksan liittotasavalalle vuonna 1995 jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä ja vuonna 1998 täydentävässä virallisessa huomautuksessa, se vaati Saksaa irtisanomaan kahdenväliset sopimukset. Saksa kiisti komissiolle lähettämässään vastauksissa, että kahdenväliset sopimukset olisivat yhteisön oikeuden vastaisia. Komissio lähetti vuonna 2000 Saksalle lausunnon, jossa se vaati Saksaa tekemään tarvittavat toimenpiteet lausunnon noudattamiseksi. Saksa ei kuitenkaan noudattanut lausuntoa, joten Komissio nosti kanteen asiasta.

Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission jättämän kanteen Saksaa vastaan tietyiltä osilta. Tuomioistuin päätti, että Saksa ei ole noudattanut jäsenyysoikeuksiaan Romanian, Puolan ja Ukrainan kanssa solmittujen kahdenvälisten sopimusten osalta, koska ne on solmittu ja ratifioitu neuvoston sisävesiliikennettä koskevan asetuksen jälkeen. Unkarin, Tšekin ja Slovakian kanssa tehtyjen sopimusten osalta kanne hylätään.

Jäsenvaltiot voivat siis tehdä kahdenvälisiä sopimuksia, mutta niiden tulee olla yhteisön oikeuden mukaisia. Tässä tapauksessa yhteisön antama asetus sisävesiliikenteestä aiheutti sen, että tapaus oli yhteisön oikeuden vastainen. Koska Saksa ei ollut ehtinyt ratifioida joitakin sopimuksista ennen asetuksen voimaan tuloa, ne voitiin tulkita yhteisön oikeuden vastaisiksi.

Asetukset tulevat suoraan voimaan jäsenvaltioissa, joten ne eivät yleensä vaadi edes mitään täytäntöönpanotoimia, tällöin ne velvoittavat kaikkia jäsenvaltioita samalla tavalla.

6.6 Analysointi

Tässä työssä käsiteltyjen vesiasioita koskevien päätösten perusteella vesilupa-asian ratkaiseminen vaatii vesilain lisäksi myös muiden lakien tulkitsemista ja huomioon ottamista. Vedenkäytöllä on myös useita rajoituksia, joiden toteutumisesta tulee huolehtia. Vesilupaa ratkaistaessa voi joutua tulkitsemaan vesilain ohella esimerkiksi luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia tai maankäyttö- ja rakennuslakia. Näitä käytetään erityisesti apuna hanketta koskevassa intressivertailussa, koska hankkeen aiheuttamat haitat ja vaikutukset ihmisille, luonnonsuojelualueelle, ympäristölle, vesistölle, rakentamiselle ja maankäytölle yleisestikin tulee selvittää lupaharkinta vaiheessa.

Luvan ratkaisussa intressivertailu onkin yleensä tärkeässä asemassa. Arvioituja haittoja verrataan hankkeesta saatavaan hyötyyn. Hankkeella on edellytykset luvan saamiselle jos arvioidaan, että saatavat hyödyt ovat haittoja suuremmat. Lupaviranomaisen ja valituksia ratkovien tahojen haasteena voi olla, kuinka todelliset hyödyt ja haitat tapauksen osapuolten välillä pystytään arvioimaan ja asia ratkaisemaan.

Tässä työssä käsiteltyjen oikeustapauksien perusteella hankkeeseen liittyviä haittoja voivat olla veden yleiskäytön tai toisen aiemmin luvansaaneen vedenkäyttömuodon estyminen, veden tai ympäristön pilaantuminen, luonnonsuojelualueelle aiheutuvat haitat sekä pohjavesialueen ja mahdollisen suoja-alueen asettamat rajoitukset alueen käytölle ja rakentamiselle.

Hankkeiden hyötyinä katsottiin yleisesti olevan, että hankkeiden avulla pystyttiin takaamaan veden käyttö suurelle ihmismäärälle. Joissakin tapauksissa hyödyiksi luettiin, jos hankkeen avulla pystyttiin takaamaan veden saanti suhteellisen vähäisin kustannuksin. Hankkeen hyötyinä saattoi myös olla se, jos hankkeen avulla pystyttiin takamaan riittävä vedensaanti kriisitilanteessa.

Yhteistä näille tapauksille oli, että näissä tapauksissa vedenkäytössä etusijaisimpaan asemaan asetettiin veden yleiskäyttö, niin kuin lain mukaan kuuluu ollakin. Kaikissa kolmessa

pohjavedenottoa koskevassa tapauksessa lupaehdoissa on määrätty, että jos luvan saajan toiminnan takia jonkin tahon veden yleiskäyttö tai jo aiemman luvan perusteella tapahtuva veden käyttö tai muun vedensaanti estyy, on luvan saajan huolehdittava korvaavasta veden saannista. Tapauksista kävi myös ilmi, että jos hanke oli etusijajärjestyksen mukaisesti huomionnassa asemassa, oli hankkeella mahdollisesti myös enemmän haitallisia vaikutuksia muihin veden käyttömuotoihin.

Tässä työssä käsiteltyjen korkeimman hallinto-oikeuden tapauksista ilmeni myös joitakin viittauksia yhteisön tason ja kansainvälisen tason ympäristöoikeuteen. Oikeustapauksissa viitattiin joihinkin kansainvälisen ympäristöpolitiikan periaatteisiin. Tapauksissa kävi ilmi esimerkiksi varautumisperiaate, jota painotettiin Turun Seudun Veden tapauksessa. Varautumisperiaate on myös yhteisön tasolla yksi keskeisimmistä periaatteista. Tämän lisäksi myös esimerkiksi suhteellisuusperiaatteeseen viitattiin. Kansainvälisen ympäristöpolitiikan periaatteita käytettiin hankkeen vastustajien toimesta. Niiden avulla perusteltiin, miksi hanke olisi kansainvälisen ympäristöpolitiikan vastainen.

Myös yhteisön ympäristöpolitiikkaan viitattiin, esimerkiksi esittämällä perusteluita, miksi jokin hanke on yhteisön antamien säädösten vastainen. Hankkeita väitettiin muun muassa vesipolitiikanpuitedirektiivin ja luontodirektiivin vastaisiksi. Euroopan unionin taso näkyi tapauksissa myös siinä, että joitakin hankkeita koskevissa valituksissa tapaus olisi haluttu saattaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tähän vedottiin varsinkin laajoissa ja ongelmallisissa tapauksissa.

Kansainvälisen ympäristöoikeuden yksi keskeisimmistä periaatteista tuli ilmi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO:1974-A-II-108. Siinä tasapuolisen käytön periaatteen idea tuli selville Suomessa annetussa päätöksessä. Vaikka päätös kumottiinkin, tapauksen tarkoituksena oli selventää sitä, miten kansainvälisen ympäristöoikeuden tasolla annetut ympäristöperiaatteet voivat näkyä kansallisella tasolla oikeuskäytännössä.

Työssä käsitelty Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tapaus selvittää ympäristöoikeuden kolmen tason yhteyttä. Kansallisella tasolla voidaan tehdä kansainvälisiä sopimuksia, mutta niiden tulee olla yhteisön oikeuden mukaisia. Tapauksesta selviää myös se, kuinka Euroopan unionin toimielimet voivat valvoa jäsenvaltioita ja, miten ne voivat toimia, jos epäilevät jäsenvaltiota jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

Yleisesti tapauksien ratkaisussa merkittävänä tekijänä näyttäisi olevan tulkitseminen. Asioiden, periaatteiden ja sääntöjen tulkinnan avulla osapuolet pyrkivät perustelemaan omaa kantansa asiaan. Tulkinnan vaikutus voi olla melko suuri varsinkin tapauksessa, jossa osapuolet ovat jyrkästi toisiaan vastaan. Tulkinnan vaikutuksen asian ratkaisuun voi huomata esimerkiksi Turun Seudun Veden tapauksessa. Siinä vastustajien ja luvan myöntäjien tulkinnat asioista eroavat merkittävästi toisistaan. Vaikka kyseinen tapaus sai aikaan paljon vastustusta ja vaikka valituksien jättäneillä oli vastaavanlaisia tulkintoja asioista, ei niiden vaikutus kuitenkaan juuri näkynyt asian ratkaisussa. Luvan myöntäjä on torjunut valituksia tulkitsemalla asiat toisin. Tämä voi herättää ihmetystä varsinkin laajasti vastustetussa tapauksessa.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Vesi on tärkeä elementti niin yksilön kannalta kuin maailmanlaajuisestikin. Ilman vettä ei olisi elämää, joten kaikille ja kaikelle on oltava saatavilla vettä ja mahdollisuus käyttää sitä. Laadukkaan ja makean veden määrä on ongelma joissakin osissa maailmaan, ja mahdollisuus käyttää vettä on epätasa-arvoinen eri puolilla maailmaa. Myös Suomen tasolla veden saatavuus voi vaihdella suurestikin eri alueiden kesken. Tästä syystä on hyvä, että veden käyttöä säännöstellään niin kansallisella tasolla kuin ylikansallisestikin. Tämän avulla pystytään ehkäisemään tulevaisuuden uhkakuvia siitä, että makean veden vähyys voi johtaa jopa vesikonflikteihin veden puutteesta kärsivien maiden taholta.

Ympäristöasioissa kolme tasoa kansallinen, kansainvälinen ja yhteisön taso ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa. Kansainvälisellä tasolla pyritään luomaan maailmanlaajuisia tavoitteita ja päämääriä suojeltavista asioista. Tällä tasolla ei pystytä tekemään mitään konkreettisia tekoja tai vaikuttamaan valtioiden toimintaan, muuten kuin sopimusten ja julistusten tasolla. Kansainvälinen taso voidaan nähdä toimintaa ohjailevana elimenä, jonka tehtävänä on määrittellä yhteiset suuntaviivat ympäristöasioissa.

Kansallisella tasolla puolestaan ratifioidaan nämä sopimukset ja sovelletaan kansainvälisen oikeuden periaatteita ja tehdään konkreettisesti niitä toimia, joiden avulla pystytään tavoittelemaan sopimuksissa ja julistuksissa aseteltuja päämääriä. Tämän vuoksi esimerkiksi kansallisessa oikeuskäytännössä voi huomata viittauksia kansainvälisiin periaatteisiin ja muihin seikkoihin, joiden avulla ohjailaan toimintaa. Kansallisella tasolla siis sovelletaan kansainvälistä ympäristöoikeutta ja näin pyritään saavuttamaan kansainvälisellä tasolla asetetut tavoitteet.

Yhteisön tasolla pystytään vaikuttamaan kansainvälisten ympäristötavoitteiden saavuttamiseen Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella. Yhteisön tasolla voidaan antaa jäsenvaltioille säädöksiä muun muassa kansainvälisten sopimusten pohjalta, minkä avulla se pyrkii takaamaan kansainvälisten tavoitteiden saavuttamisen. Yhteisö pystyy siis määrittelemään unionin jäsenvaltioiden osalta, miten sopimusten tavoitteita pyritään saavuttamaan, ja näin ollen takaamaan, että tavoitteisiin pyritään samoilla keinoilla koko unionin alueella.

EU-säädöksiä annetaan ympäristöasioissa myös ympäristöohjelmien pohjalta, joiden tavoitteiden kautta yhteisö noudattaa ympäristöperiaatteitaan. EU-säädökset ovat jäsenvaltioita velvoittavia, joten kun ne saatetaan voimaan asiaan kuuluvalla tavalla, niistä tulee osa

kansallista lainsäädäntöä, jota tulee noudattaa kaikessa toiminnassa ja oikeustapauksissa. Tätä kautta yhteisö pystyy vaikuttamaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Suomessa vesiasioissa tapaukset toki ratkaistaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mutta myös muita ympäristöoikeudentasoja voidaan käyttää hyödyksi. Luonnollisesti tärkeimmässä asemassa näistä on yhteisön taso, koska se myös asettaa rajoituksia vesiasioiden ratkaisulle. Myös kansainvälinen ympäristöoikeuden taso voi vaikuttaa asioiden käsittelyyn. Tässä työssä käsitellyissä oikeustapauksissa sekä kansainvälistä ympäristöoikeutta että yhteisön ympäristöoikeutta on käytetty hyödyksi varsinkin hankkeen vastustuksen perusteluissa. Omalle väitteelleen on pyritty saamaan perustelu kansainvälisen oikeuden tasolta tai yhteisön tasolta, koska nämä ovat korkeammassa asemassa kuin kansallinen oikeus.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi puolestaan vaikuttaa ympäristötapausten ratkaisuun kansallisella tasolla antamalla ennakkoratkaisuja asioista, joissa jäsenvaltio on sitä pyytänyt. Ennakkoratkaisujen avulla Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi ohjata jäsenvaltioita ympäristöasioiden ratkaisemisessa ja säädösten soveltamisessa, jotta niiden avulla pystytään toteuttamaan yhteisön tavoitteita. Jotkin asiat voivat myös olla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavia asioita, esimerkiksi kansainvälisiin sopimuksiin liittyvissä riidoissa.

Viranomaistyö vedenkäyttöä koskevissa asioissa vaatii monen alan tuntemusta, koska aina vesiasioita ei pystytä ratkaisemaan pelkästään vesilain avulla. Vesilain lisäksi vesiasioiden ratkaisussa voidaan joutua perehtymään asiaan myös esimerkiksi luonnonsuojelulain, ympäristönsuojelulain sekä maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta. Näiden eri lakien määräysten yhteensovittaminen on keskeinen osa päätöksentekoa vesiasioissa.

Vedenkäytön etusijajärjestys on hyödyllinen vesiasioiden ratkaisussa, koska sen avulla pystytään takaamaan ihmisten oikeus veden yleiskäyttöön, mutta myös mahdollistamaan veden käyttö eri tarkoituksiin. Sen avulla eri vedenkäyttötarkoitusten asema toisiaan kohtaan voidaan ratkaista selkeästi ja näin ollen etusijajärjestystä voidaan käyttää apuna käyttöintressikonfliktien ratkaisussa. Yksittäisten ihmisten oikeus veden yleiskäyttöön on hyvä suojata vesihankkeita vastaan, koska muutoin ne voisivat jäädä huomiotta hankkeen aiheuttamien hyötyjen vuoksi. Tästä syystä myös intressivertailu on tarpeellinen, koska siinä haittoihin luetaan kaikki hankkeen aiheuttamat haitat mukaan lukien yksityisten henkilöiden veden käytön esytyminen. Hyöty-haitta vertailun avulla hankkeen hyödyille saadaan kattava vertailupohja.

Kansallinen ja kansainvälinen vedenkäytön etusijajärjestyksen käsite on joiltakin osin sulautunut yhteen, sillä kansainvälisestä vedenkäytöstä on esimerkiksi tasapuolisen käytön periaate siirtynyt kansalliselle tasolle. Tasapuolisen käytön periaatetta ilmennetään ja sovelletaan myös kansallisella tasolla, minkä pohjalta myös etusijajärjestys vedenkäytössä ymmärretään lähes samoin. Kansallisella tasolla etusijajärjestys on tarkempaan määriteltyä, mutta periaatteena kuitenkin on sama kuin kansainvälisellä tasolla. Ihmisten perustarpeet ja oikeus veden yleiskäyttöön ovat etusijaisemmassa asemassa muihin nähden. Nämä ihmisten perustarpeet tulee ensin tyydyttää molempien tasojen mukaan, eikä tämä saa estyä muiden käyttömuotojen myötä.

Näin voidaan käsittää näiden kolmen ympäristöoikeuden tason liittyminen toisiinsa. Kansainvälinen ympäristöoikeus on sulautunut yhteisön tasolle ja yhteisön tason kautta myös kansalliselle tasolle. Ympäristöä koskevat päätökset kansainvälisellä ja yhteisöllisellä tasolla, vaikuttavat kansallisella tasolla toisaalta lainsäädäntötyöhön ja lainsäädännön soveltamiseen oikeuskäytännössä, mutta toisaalta se vaikuttaa myös viranomaisen toimintaan ja yksityisiin henkilöihin.

LÄHTEET

- Ala-Nissilä, H. 2003. Pro Virttaankangas -liikkeen mukaan Turku ei tarvitse tekopohjavettä. Turun Sanomat 29.7.2003.
- Belinskij, A. 2006. Vedenkäytön etusijajärjestys -kansainvälisen ja kansallisen oikeuden rajapinnassa. Ympäristöjuridiikka 4, 10 - 28.
- Eerola, R., Mylly, T. & Saarinen, P. 2000. EU-oikeuden perusteet. Tampereen yliopisto: Julkisoikeuden laitos.
- Euroopan komissio. 2006. Näin Euroopan unioni toimii -opas EU:n toimielimiin. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Eurooppatiedotus. 2008. Lissabonin sopimus. Miten uudistussopimus muuttaa Euroopan unionia?. Helsinki.
- Hollo, E. 2001. Ympäristönsuojeluoikeus. Helsinki: WSOY.
- Hollo, E. 2004. Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Hollo, E. 2006. Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Keski-Petäjä, M. 2004. Pelko pohjavedestä muistutusten punainen lanka. Turun Sanomat 14.3.2004.
- Leinonen, J. 2001. Ympäristönsuojelulain lupamenettely. Teoksessa K. Kuusiniemi (toim.) Uusi ympäristönsuojelu lainsäädäntö. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Leinonen, J. 2008. Vesilainjärjestelmä. Teoksessa K. Kuusiniemi (toim.) Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Marttinen, K. 2008. Ympäristölainsäädäntö ja eurooppalainen normisto. Teoksessa K. Kuusiniemi (toim.) Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Marttinen, K., Saastamoinen, S. & Similä, J. 1994. EU:n ympäristöoikeus ja Suomi. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

- Niemivuo, M. 2002. Kansallinen lainvalmistelu. Helsinki: Talentum Media OY: Kauppakaari.
- Palmgren, S. 1997. Lainlaatijan EU-opas. Helsinki: Oy Edita Ab: Oikeusministeriö.
- Raunio, T. & Wiberg, M. (toim.) 1998. Päätöksenteko Euroopan unionissa. Tampere: Gaudemus Kirja.
- Raitio, J. 1998. Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Tampereen yliopisto: Julkisoikeuden laitos.
- Suojanen, E. 2006. Tekopohjavesi valuu tarvittaessa ihmisoikeustuomioistuimeen. Turun Sanomat 18.1.2006.
- Suojanen, E. 2008. Pro Virttaankangas ei heitä kirvestä harjuun. Turun Sanomat 14.8.2008.
- Tuire, T. 2001. EY:n vesipolitiikka ja rajavesistö sopimukset. Ympäristöjuridiikka 4, 59 - 86.

Internet-lähteet

- Ylisaukko-oja, B. 2003. Tukeeko EU:n ympäristösääntely kestävä kehitystä?. Eurometri 3, 35. Saatavilla www-muodossa
<http://www.suomeneurooppaliike.fi/eurometri/em32003.html> (Luettu 4.12.2008.)
- Eurooppatiedotus. 2007a. EU-asioiden käsittely Suomessa. 29.10.2007. Saatavilla www-muodossa
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=37839&contentlan=1&culture=fi-FI> (Luettu 11.11.2008.)
- Eurooppatiedotus. 2007b. Perustietoa EU:sta. 14.9.2007. Saatavilla www-muodossa
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=37766&contentlan=1&culture=fi-FI> (Luettu 6.11.2008.)
- Eduskunta.2008. EU-asioiden käsittely eduskunnassa. Saatavilla www-muodossa
<http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=am09507111411852&cmd=download> (Luettu 12.11.2008.)

Pennanen, M. 2006. Euroopan yhteisön sitovat normityypit ja Euroopan yhteisöä koskevien asioiden käsittely suuressa valiokunnassa. Edilex. 20.3.2006 Saatavilla [www-muodossa http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3072.pdf](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3072.pdf) (Luettu 13.11.2008.)

Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
HE 84/1999.

International Law Association 2004. The Berlin Rules on Water Resources.

International Law Association 1966. The Helsinki Rules on the Uses of International
Rivers.

Laki eräiden kiireellisten vesioikeusasiain käsittelemisestä 62/1934.

Laki vesilain muuttamisesta 467/1987. HE 266/84.

Luonnonsuojelulaki 1096/1996.

Maa-aineslaki 555/1981.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Merensuojelulaki 1415/1994.

Vesiasetus 282/1962.

Vesilaki 264/1961.

Vesioikeuslaki 31/1902.

Ympäristönsuojelulaki 86/2000.

Oikeustapaukset

EY-tuomioistuin 14.7.2005. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Saksan liittotasavalta.
Asia C-433/03.

KHO:2005:81

KHO:2005:57

KHO:2008:58

KHO:1974-A-II-108

LIITTEET

LIITE 1 EUROOPAN UNIONIN YLEISET YMPÄRISTÖDIREKTIIVIT, VE-
SIENSUOJELUN DIREKTIIVIT, LUONNONSUOJELUN DIREKTII-
VIT JA NIIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSÄÄDÖKSET SUOMESSA

LIITE 2 YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN VAIHEET

EUROOPAN UNIONIN YLEISET YMPÄRISTÖDIREKTIIVIT, VESIENSUOJELUN DIREKTIIVIT, LUONNONSUOJELUN DIREKTIIVIT JA NIIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSÄÄDÖKSET SUOMESSA (MARTTINEN 2008, 43)

Yleisiä ympäristödirektiivejä	
Direktiivi 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994 ja valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006
Direktiivi 2001/42/EY tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista	Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien arvioinnista 200/2005 ja valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005
Direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi	Ympäristönsuojelulaki 86/2000 ja ympäristönsuojeluasetus 169/2000
Direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta	Täytäntöönpano kesken
Vesiensuojelua koskevat direktiivit	
Direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista	Laki vesienhoidon järjestämisestä 1299/2004, asetus vesienhoidon järjestämisestä 1040/2006, valtioneuvoston asetus vesienhoitoalueista 1303/2004, vesilaki 264/1961 ja ympäristönsuojelulaki 86/2000
Direktiivi 2006/7/EY, uimaveden laadun hallinnasta ja direktiivin 76/160/ETY	Terveystensuojelulaki 764/1994 sekä sosiaali- ja terveysministeriön päätös 292/1996

kumoamisesta	yleisten uimarantojen veden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista
Direktiivi 2006/11/EY tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta	Valtioneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista 1022/2006
Direktiivi 2006/118/EY pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huonontumiselta Aikaisempi pohjaveden suojelua koskeva direktiivi 80/68/ETY	Täytäntöönpano kesken Täytäntöönpano suoritettu valtioneuvoston päätöksellä 364/1994 pohjavesien suojelemisesta eräiden ympäristölle tai terveydelle vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta.
Direktiivi 91/271/ETY yhdyskuntajätevesien käsittelystä	Ympäristönsuojelulaki 86/2000 ja ympäristönsuojeluasetus 169/2000, valtioneuvoston asetus yhdyskuntajätevesistä 888/2006
Luonnonsuojelua koskevat direktiivit	
Direktiivi 79/409/ETY luonnonvaraisten lintujen suojelusta	Luonnonsuojelulaki 1096/1996 ja luonnonsuojeluasetus 160/1997
Direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta	Luonnonsuojelulaki 1096/1996 ja luonnonsuojeluasetus 160/1997

YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYN VAIHEET (LEINONEN 2001, 225)

