

**VESISTÖN PILAANTUMISESTA AIHEUTUVIEN
VAHINKOJEN NYKYINEN KORVAUSJÄRJESTELMÄ**

Lapin yliopisto
Maisteritutkielma
Laura Lindström
Ympäristöoikeus
Kevät 2018

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen nykyinen korvausjärjestelmä

Tekijä: Laura Lindström

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö ___ Lisensiaatintyö ___ Kirjallinen työ ___

Sivumäärä: XII + 86

Vuosi: 2018

Tiivistelmä:

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella, millainen on nykyinen vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausjärjestelmä. Teema kohdistuu ennen muuta vahinkojen korvauserusteisiin ja korvattavuuden menettelyllisiin edellytyksiin. Tarkoituksena on havainnollistaa, mitkä seikat vaikuttavat lupaviranomaisen korvausharkintaan ja lisäksi selvittää muutamain esimerkein lupaviranomaisen korvauskäytäntöä. Jotta tutkimuskysymyksiin on pystytty vastaamaan, on ollut tarpeellista selvittää vesistön pilaantumisvahinkojen korvaamiseen liittyvää menettelyä koskevaa ja aineellista normistoa.

Tutkielmassa käytetään tutkimusmetodina lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Siinä on nähtävissä myös hieman empiirisiä piirteitä kvalitatiivisesta tapaustutkimuksesta lupaviranomaisen korvausratkaisujen analyysin muodossa. Ympäristöluvan, toiminnanharjoittajan, ympäristölupaviranomaisen, ympäristövahingon ja vesistön pilaantumisen käsitteet sekä lisäksi virallis- ja samanaikaisuusperiaate, joille vesistöjen pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausjärjestelmä perustuu, saavat ansaitsemansa huomion. Keskeistä tutkielman kannalta on erityisesti ympäristönsuojelulaissa säädetty vahinkotyyppiryhmittely, eli jako luvanmukaisiin, ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneisiin, ennakoimattomiin ja luvasta poiketen aiheutettuihin ja käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluviin vahinkoihin.

Ympäristövahinkolaki sisältää korvausasiaan sovellettavat aineelliset säännökset, joista korvausharkinnan kannalta mielenkiintoiseksi ovat osoittautuneet syy-yhteyden vaatimus ja sietämisvelvollisuus. Lupaviranomaisen korvausharkinta on suhteellisen väljäsisältöisten normien laillisuusharkintaa. Johtopäätöksenä todetaan, että nykyinen ympäristönsuojelulain korvausjärjestelmä on samankaltainen kuin millainen se oli korvausnormiston sijaitessa vanhassa vesilaisissa.

Avainsanat: *korvausjärjestelmä, vahingonkorvaus, vesistön pilaantuminen, virallisperiaate, ympäristönsuojelulaki, ympäristövahinko, ympäristövahinkolaki*

Muita tietoja: (vain Lappia koskevat)

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön ___

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi ___

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET	XI
KUVAT	XII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman aihe	1
1.2 Tutkielman tavoitteet ja ongelmanasettelu	3
1.3 Tutkielman metodi ja aineisto	4
1.3.1 Lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimusmetodi	4
1.3.2 Päätösempirian piirteitä lupaviranomaisen ratkaisukäytännön analyysin muodossa	5
1.4 Tutkielman rajaukset ja rakenne	7
2 KESKEISET KÄSITTEET JA PERIAATTEET	9
2.1 Keskeiset käsitteet	9
2.1.1 Ympäristölupa, toiminnanharjoittaja ja ympäristölupaviranomainen	9
2.1.2 Ympäristövahinko ja vesistön pilaantuminen	13
2.2 Virallisperiaate	16
2.2.1 Virallisperiaatteen vesioikeustausta	17
2.2.2 Virallisperiaatteen määrittely ja sen merkitys ympäristönsuojelulain korvausjärjestelmässä	18
2.3 Samanaikaisuusperiaate	22
3 VAHINKOTYYPPIRYHMITTELY JA LUPAVIRANOMAISEN TOIMIVALTA KORVAUSASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ	24
3.1 Ympäristönsuojelulain korvaussäätelyn tausta	24
3.2 Ympäristönsuojelulain vahinkotyyppit korvausmenettelyn näkökulmasta	27
3.2.1 Luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuvat vahingot	27
3.2.2 Ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneet vahingot	29
3.2.3 Ennakoimattomat ja luvasta poiketen aiheutetut vahingot	31
3.2.4 Käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat vahingot	33
3.3 Korvausasiaan sovellettavat vesilain säännökset	39
3.3.1 Korvausten maksaminen	39

3.3.2	Korvauksille suoritettava korko.....	42
3.3.3	Korvauksen palauttaminen	43
4	YMPÄRISTÖVAHINKOLAKI VESISTÖN PILAANTUMISESTA AIHEUTUVIEN VAHINKOJEN AINEELLISENA SÄÄDÖKSENÄ JA KATSAUS RUOTSIN KORVAUSJÄRJESTELMÄÄN	45
4.1	Ympäristövahinkolain tausta.....	46
4.1.1	Syy-yhteys ja sietämisvelvollisuus.....	48
4.1.2	Aikaprioriteetti sietämisvelvollisuuden kohtuusharkinnassa	51
4.1.3	Korvattavat vahinkolajit	52
4.2	Katsaus Ruotsin korvausjärjestelmään	53
4.2.1	Nykyisen korvausjärjestelmän pääpiirteet.....	54
4.2.2	Miljöbalk korvaussäädöksenä	55
5	KORVAUSARVIOINNISTA LUPAVIRANOMAISESSA	58
5.1	Ympäristöoikeudellisesta päätöksenteosta	58
5.2	Toiminnanharjoittajan korvausesitys korvausarvioinnin lähtökohtana.....	61
5.3	Vesienhoitosuunnitelmien vaikutus korvausharkinnassa	63
5.3.1	Vesipuidedirektiivi ja muut säädökset	63
5.3.2	Weser-ratkaisu	66
5.4	Yleisimmin korvattavat haitat	67
5.4.1	Kiinteistön vesistösidonnaisen virkistyskäytön vaikeutuminen ja estyminen	67
5.4.2	Ammattikalastajille sekä vesialueiden omistajille ja haltijoille korvattavat haitat.....	67
5.5	Kiinteistökohtaisuus korvausten pääsääntönä	68
6	POIMINTOJA LUPAVIRANOMAISEN KORVAUSKÄYTÄNNÖSTÄ	69
6.1	Teollisuuden toimialaa koskeva ympäristölupa- ja korvauspäätös.....	69
6.2	Turvetuotantoa koskeva erillinen korvauspäätös.....	74
6.2.1	Vahingonkorvausvelan vanhentumisesta	75
6.2.2	Korvausten määrittämisperiaatteista	79
6.2.3	Virkistyskäyttöhaitasta.....	80
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	81

LÄHTEET

Virallislähteet

Valtioneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista aineista ja haitallisista aineista 1022/2006.

Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 713/2014.

Ympäristöministeriön asetus ympäristölupavastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja niiden toimialueiden laajentamisesta 984/2009.

HE 165/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 187/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

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

HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

LaVL 15/1999 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 4/1999 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

EU-oikeus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista 23.10.2000, 2000/60/EY, EYVL Nro L 327, 22.12.2000.

C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vastaan Saksan valtio (2015).

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Ahonen, Johanna: Yhdyskuntien jätevesien typenpoiston oikeudelliset perusteet ympäristöluvituksessa. Yliopistollinen väitöskirja. Tampere 2016.

Ekroos, Marja: Korvaukset. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Ekroos, Marja & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2001, s. 277–292.

Hepola, Matti: Kumuloidut korvausvaatimukset vesilain mukaisissa hakemusasioissa. Ympäristöjuridiikka 1/1994, s. 20–44.

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 2005.

Hirvonen Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hollo, Erkki J.: Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.

Hollo, Erkki J.: Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 113. Yliopistollinen väitöskirja. Vammala 1976.

Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. Porvoo 2014.

Hollo, Erkki & Utter, Robert & Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2018.

Husa, Jaakko & Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2008.

Jokela, Antti: Rikosprosessioikeus. Viides, uudistettu painos. Turku 2018. Viitattu 6.5.2018. Saatavissa: [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.ulapland.fi/teos/IAFBDXDTEB#kohta:Alkusanat\(\(20\)viidenteen,\(\(20\)uudistettuun\(\(20\)painokseen\(\(20\).](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.ulapland.fi/teos/IAFBDXDTEB#kohta:Alkusanat((20)viidenteen,((20)uudistettuun((20)painokseen((20).)

Keinänen, Anssi & Väättänen, Ulla: Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Teoksessa: Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 3.3.2015. Viitattu 25.3.2018. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/14917.pdf>.

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

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa: Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten

opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex 30.6.2015. Viitattu 24.3.2018. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/15461.pdf>.

Kosola, Marjaleena: Vahingonkorvaukset ”aiheuttaja maksaa” -periaatteen kannalta – ympäristötaloudellinen näkökulma korvausjärjestelmään. *Ympäristöjuridiikka* 1/1996, s. 49–53.

Kotkasaari, Timo: Vesilain uudistus; mikä muuttuu? *Ympäristöjuridiikka* 2/2004, s. 9–16.

Kuikka, Sakari & Similä, Jukka: Syy-yhteyden osoittamisesta ympäristövahingoissa. *Ympäristöjuridiikka* 1-2/1991, s. 29–43.

Kumpula, Anne: Ympäristönsuojelulaki ja Korvausvastuu. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari & Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Vihervuori Pekka: *Ympäristöoikeus*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 1325–1552 ja 1725–1758.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana, Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä, Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä ja Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari & Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Vihervuori Pekka: *Ympäristöoikeus*. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2013, s. 49–105, 107–183, 185–206 ja 207–236.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 1992.

Lappalainen, Juha: Kanne ja vastine siviiliprosessissa. Teoksessa: Frände, Dan & Helenius, Dan & Hietanen-Kunwald, Petra & Hupli, Tuomas & Koulu, Risto & Lappalainen, Juha & Lindfors, Heidi & Niemi, Johanna & Rautio, Jaakko & Saranpää, Timo & Turunen, Santtu & Virolainen, Jyrki & Vuorenpää, Mikko: *Prosessioikeus*. Viides, uudistettu painos. Liettua 2017, s. 507–544.

Leinonen, Jukka: Vesilain uudistus. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Ekroos, Marja & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Siitari-Vanne, Eija: *Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö*. Helsinki 2001, s. 63–77.

Lindblom, Per Henrik: Miljöprocess, Del I. Uppsala 2001.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2018.

Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: Miettinen, Tarmo (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edilex 30.11.2015. Viitattu 20.4.2018. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/15891.pdf>.

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Teoksessa: *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII 2005*, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja, toim. Leena Hallila. Helsinki 2005, s. 337–460.

Norros, Olli: Vahingonkorvausvelan vanhentuminen. Helsinki 2015.

Nyholm, Elina: Oikeuskäytännön hyödyntäminen ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 69–85.

Pietilä, Jorma: Vesioikeus. Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 37. Helsinki 1973.

Pokka, Hannele: Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 188. Yliopistollinen väitöskirja. Vammala 1991.

Pärnänen, Sinikka: Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 306. Yliopistollinen väitöskirja. Sastamala 2012.

Saarenpää, Ahti: Oikeustieteellisen tutkielman kirjoittamisen peukalosääntöjä. Teoksessa: Oikeusteorian poluilla – Juhlakirja Professori Rauno Halttunen. Mäkelä, Sauli (toim.) & Aarnio, Aulis & Eskelinen, Sakari & Helin, Markku & Husa, Jaakko & Kiuru, Jarmo & Korhonen, Rauno & Koskinen, Seppo & Lehtonen, Asko & Linnakangas, Esko & Mattila, Heikki & Mikkola, Matti & Niemi, Matti & Rentto, Juha-Pekka & Saarenpää, Ahti & Saranpää, Timo & Siltala, Raimo & Svensk, Niko & Tammilehto, Timo & Utriainen, Terttu & Viikari, Lotta & Wintgens, Luc J. & Virolainen, Jyrki. Rovaniemi 2006, s. 269–284.

Salila, Jari: Lupaharkinta ja lupamääräykset, Korvausjärjestelmä ja Rikosoikeudellinen vastuu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari (toim.) & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Salila, Jari & Seppälä, Mika & Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kolmas, uudistettu laitos. Porvoo 2015, s. 131–192, 307–319 ja 393–412.

Saranpää, Timo: Näyttöenemmysperiaate riita-asiassa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 299. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki 2010.

Seppälä, Mika: Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004, s. 91–103.

Seppälä, Mika: Ympäristöluvan tarve ja lupaviranomaiset. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Salila, Jari & Seppälä, Mika & Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kolmas, uudistettu laitos. Porvoo 2015, s. 47–129.

Seppälä, Mika: Ympäristönsuojelulain lupajärjestelmän perusteista. Defensor Legis 4/2003, s. 723–737.

Siitari, Eija: Jälkivalvonta. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Salila, Jari & Seppälä, Mika & Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Kolmas, uudistettu laitos. Porvoo 2015, s. 337–392.

Ståhlberg, Pauli & Karhu, Juha: Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki 2013.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.

Vihervuori, Pekka: Vesioikeudellisten menettelynormistojen rakennemuutoksia ja kehityskaaria. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 10–28.

Oikeuskäytäntö

KHO 2017:87

KHO 16.9.2009 t. 2246 (LRS)

KHO 15.3.2007 t. 614 (LRS)

VAHO 8.12.2015 nro 15/0339/2

Lupaviranomaisen päätökset

ISAVI/1171/2016. Itä-Suomen aluehallintoviraston 31.3.2017 antama päätös nro 14/2017/1.

LSSAVI/151/04.08/2012. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 30.12.2016 antama päätös nro 186/2016/1.

LSY-2007-Y-86. Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 9.12.2008 antama päätös nro 126/2008/4.

PSAVI/51/04.08/2013. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 29.12.2014 antama päätös nro 162/2014/1.

PSAVI/1680/2015. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston 24.5.2017 antama päätös nro 37/2017/1.

Viranomaislähde

Suomen ympäristökeskus. Ketola, Tellervo: Vesistövaikutusten arviointi lupamenettelyssä. Ympäristöopas 105. Helsinki 2003.

Internet-lähteet

Aluehallintovirasto: Lupa-Tietopalvelu. Aluehallintoviraston päätösten nro 52/2013/1 ja 36/2014/1 mukaisista Talvivaaran kaivoksen jätevesipäästöistä aiheutuvien vahinkojen selvittäminen ja korvaaminen, Sotkamo ja Kajaani. Viitattu 10.5.2018. Saatavissa: https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/Lisatiedot.aspx?Asia_ID=891576.

Aluehallintovirasto: Lupa-Tietopalvelu. Kuopion biotuotetehtaan ympäristölupa ja toiminnanaloittamislupa sekä vesitalouslupa ja valmistelulupa, Kuopio. Viitattu 28.4.2018. Saatavissa: https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/Lisatiedot.aspx?Asia_ID=1290850.

Edilex: Professori Kai Kokko: Ensin hutkitaan, sitten tutkitaan jos ehditään – vaarantuuko lainvalmistelun kiireessä naapurin oikeusturva ja yleinen ympäristöetu? Viitattu 5.5.2018. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/uutiset/55162>.

Valtioneuvosto: Mikä on Valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova)? Viitattu 8.4.2018. Saatavissa: <http://alueuudistus.fi/luova>.

YLE Uutiset: Sopu jäi syntymättä: Valtiokaan ei suostu korvaamaan Talvivaaran ympäristötuhoja. Viitattu 20.4.2018. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-9970856>.

YM: Ajankohtaista ympäristönsuojelusta syyskuu/2014. Ympäristönsuojelulaki suojelee pilaantumiselta. Viitattu 9.5.2018. Saatavissa: http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain_uudistaminen/Ymparistonsuojelulain_uudistuksen_toimeenpano.

LYHENTEET

ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
ISAVI	Itä-Suomen aluehallintovirasto
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
MB	Miljöbalk 1998:808, Ruotsi
MSkL	Miljöskadelagen 1986:225, Ruotsi, kumottu
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PSAVI	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
VahL	Vahingonkorvauslaki 412/1974
VAHO	Vaasan hallinto-oikeus
VanhL	Laki velan vanhentumisesta 728/2003
VL	Vesilaki 587/2011
VMJL	Laki vesien- ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
VNA	Valtioneuvoston asetus
VPD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista
YM	Ympäristöministeriö
YSA	Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta 713/2014
YSL	Ympäristönsuojelulaki 527/2014
YVL	Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta 737/1994

KUVAT

- | | | |
|--------|--|-------|
| KUVA 1 | Hakijan korvausesityksen mukainen rantakiinteistöjen virkistyskäyttöhaitan vahinkovyöhykejako. | s. 71 |
| KUVA 2 | Hakijan korvausesityksen mukainen kalataloudellisen tuoton menetyksen vahinkovyöhykejako. | s. 71 |

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman aihe

Ympäristönsuojelulaissa (527/2014) tarkoitetusta toiminnasta aiheutuvien vesistön pilaantumisvahinkojen korvaamiseen sovelletaan YSL:n ja ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994) korvaussäännöksiä. Vesistön pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja koskevassa korvausasiassa noudatetaan *virallisperiaatetta* ja *samanaikaisuusperiaatetta*, jotka tekevät tutkielman aiheena olevasta korvausjärjestelmästä omaleimaisen verrattuna muiden ympäristövahinkojen korvausasioiden käsittelyyn. Virallisperiaatteen mukaan luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuneet vahingot määrätään korvattavaksi viran puolesta, vaikka vahingonkärsijä ei esittäisi korvausvaatimusta. Näissä tilanteissa ympäristöluvalla sallitaan aiheuttaa ympäristöhaittoja, joista aiheutuu korvattavaa vesistön pilaantumisvahinkoa. Korvauskysymykset käsitellään pääsääntöisesti samanaikaisuusperiaatteen mukaan yhtäaikaaisesti toiminnanharjoittajalle vahinkoja aiheuttavaan toimintaan myönnettävän luvan kanssa. Näiden periaatteiden mukainen korvausten käsittely on erityisesti vahingonkärsijöiden näkökulmasta edullinen.

Valtion ympäristölupaviranomainen, joita aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet yhdessä tällä hetkellä ovat, on toimivaltainen viranomainen vesistön pilaantumisesta koskevissa korvausasioissa. Lupaviranomainen soveltaa aineellisenä korvausnormistona YVL:a. Korvauskysymykset kuuluvatkin luonnollisesti ympäristöoikeuden lisäksi vahingonkorvausoikeuden alaan. Korvausasiat ovat usein työläitä ja niiden käsittely voi vaatia huomattavasti resursseja lupaviranomaiselta. Ympäristölupakäytännön suuntaus on kuitenkin ollut enenevässä määrin sen suuntainen, että lupamääräykset pyritään muotoilemaan niin tiukoiksi, ettei korvattavaa vahinkoa pääsisi edes syntymään. Tässä on selkeä ero esimerkiksi 90-luvun ja sitä aiempaan lupakäytäntöön, jolloin luvanmukaista pilaamista sallittiin tapahtuvan enemmän kuin nykyään ja siitä johtuen korvattavaa vahinkoakin syntyi enemmän.

Tutkielman aiheena on vesistön pilaantumisen aiheuttavien vahinkojen nykyinen korvausjärjestelmä. Tutkielmassa keskitytään siihen, mitkä aineelliset ja menettelyä koskevat säännökset ohjaavat riippumattomasti korvauskäsittelyä lupaviranomaisessa. Katsaus luodaan myös lupaviranomaisen korvauskäytäntöön. Tutkielmassa pyritään nostamaan esille ongelmakohtia, joita korvausasioiden käsittelyssä voi ilmetä.

Vesistön pilaantumisen aiheuttavien vahinkojen korvaamisessa on kyse ympäristöluvan elementeistä, joilla ratkaistaan siviilioikeudellisia oikeussuhteita ja korvauksia koskevat lupamääräykset ovat siitä syystä eri asemassa kuin ympäristöluvan muut määräykset¹. Lupaviranomaisen suorittama korvausharkinta perustuu tapauskohtaisuuteen ollen kuitenkin säännöllä ohjattua kuten itse lupaharkintakin.

Vanhan vesilain (264/1961) mukaisesta korvausjärjestelmästä on kirjoitettu paljon eri näkökulmista. Vesistön pilaantumiskorvauksiin liittyvät erityiskysymykset ovatkin olleet esillä oikeuskirjallisuudessa merkittävästi ennen ympäristönsuojelulainsäädännön vuonna 2000 tapahtunutta uudistusta. Aihepiiriin liittyen on tehty myös laajoja väitöskirjoja vesistön pilaantumista koskevan korvausnormiston sijaitessa vielä vanhassa vesilaissa.² Korvausnormisto siirrettiin tältä osin säädettyyn ensimmäiseen, nyt jo kumottuun, ympäristönsuojelulakiin (86/2000).

Tutkielman aihe on mielestäni kuitenkin perusteltu, koska YSL:n korvausjärjestelmän käsittely on ajantasaisessa oikeuskirjallisuudessa jäänyt hieman marginaaliseksi ja pintapuoliseksi. Kokonaiskuva YSL:n ja YVL:n säätelemästä nykytilanteesta on jossain määrin hajanainen, vaikka vesistön pilaantumisen aiheuttamia vahinkoja koskevat korvausasiat ovat edelleen yleisiä. Lisäksi vesistön pilaantumisen vahinkojen korvausasiat ovat aihepiirinä erityisen ajankohtaisia. Esillä olleet Talvivaaran kaivoksen toiminnasta aiheutuneet vesistön pilaantumisen vahingot ja niitä koskevat korvausasiat tuskin ovat jääneet keneltäkään huomaamatta. Kyse on käsittääkseni voimassa olevan YSL:n 13 luvun tähän mennessä ”laajimmasta” soveltamistilanteesta. Korvausasioita on edelleen

¹ Hepola 2005, s. 529.

² Muun muassa vanhan vesilain mukaisesta pilaamiskiellosta on Hollo kirjoittanut laajan väitöskirjan ”Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan”, joka on julkaistu vuonna 1976.

vireillä aluehallintovirastossa ja lisäksi rikosliitännäisiä vahinkoja koskevia korvausvaatimuksia on käsitelty kärjäoikeuden sovittelumenettelyssä.³ YSL 13 luvun mukaiset vesistön pilaantumisvahingot muodostanevat myös rahamääräisesti suurimman Suomessa vuosittain korvattujen ympäristövahinkojen ryhmän yhdessä vesilain (587/2011) 13 luvun mukaisten vahinkojen kanssa^{4, 5}

1.2 Tutkielman tavoitteet ja ongelmanasettelu

Tämän tutkielman päätavoitteena on tarkastella, *millainen on nykyinen vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausjärjestelmä*. Korvausjärjestelmän nykytilan selvittämiseksi tarkastellaan myös pilaantumiskorvauksia koskevan normiston ja periaatteiden vesioikeudellista historiaa. Tutkielman tema kohdistuu ennen muuta vahinkojen korvausperusteisiin sekä korvattavuuden menettelyllisiin edellytyksiin.

Tutkielmassa pyritään myös havainnollistamaan, *mitkä seikat vaikuttavat lupaviranomaisen korvausharkintaan*. Lisäksi tarkoituksena on selvittää lupaviranomaisen ratkaisukäytännöstä valitun kahden korvauspäätöksen avulla, *miten lupaviranomainen soveltaa nykyisin olemassa olevaa korvausnormistoa ja miten se argumentoi päätöksiään*. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan ole tarkoituksena ottaa kantaa siihen, miten korvausasiat tulisi käsitellä, vaan lähinnä kuvata, miten lupaviranomaiset ovat niitä esimerkkitapauksissa arvioineet. Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan erityisesti lupaviranomaisen toiminnan näkökulmasta. Tavoitteena on myös pitkin tutkielmaa tarttua siihen, *millaisia yksittäisiä ongelmakohtia ja haasteita lupaviranomainen kohtaa korvausasioiden käsittelyssä*.

³ YLE Uutiset, <https://yle.fi/uutiset/3-9970856>.

⁴ *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 114. Tähän vaikuttanee korvausasioiden virallisperiaatteen mukainen käsittely.

⁵ Aiheen valintaan vaikutti osaltaan myös henkilökohtainen kiinnostukseni YSL:n mukaisiin korvausasioihin. Työskentelen ympäristötarkastajana Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueella. Työtehtävissäni uutena lupaviranomaisessa kaipasin ajantasaistettua ja tärkeimmät, laajat linjat kokoavaa tietoa vesistön pilaantumisvahinkojen korvausjärjestelmästä, millaista ei kuitenkaan ollut saatavilla. Mielenkiintoni heräsi ja tutkielman aihevalinta oli tehty.

1.3 Tutkielman metodi ja aineisto

1.3.1 Lainopillinen eli oikeusdogmaattinen tutkimusmetodi

Tässä tutkielmassa käytetään metodina lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa, jolla tarkoitetaan oikeustieteen ydinalueena olevaa voimassa olevan oikeuden selvittämistä⁶. Voimassa olevien oikeuslähteiden varaan rakentuvan lainopin mukaisesti selvitetään nykyiseen vesistön pilaantumisvahinkojen korvausjärjestelmään liittyvää relevanttia oikeudellista normistoa ja tulkitaan sen sisältöä⁷. Koko korvausjärjestelmän taustalla oleva virallisperiaate ja sen suhde sekä merkitys vesistön pilaantumiskorvauksiin pyritään käsittelemään tutkielmassa mahdollisimman ymmärrettävästi. Lainopin tutkimusmetodin systematisointiin kuuluu keskeisenä oikeudenalojen käsitteiden ja oikeusperiaatteiden jäsentäminen ja tutkiminen.⁸ Tutkielman aiheen kannalta merkityksellisessä YSL 13 luvun eri vahinkotyyppien luokittelussa tavoitellaan selkeää ja jäsennehtyä esittämistä⁹.

Tärkeimpinä lähteinä ovat YSL ja YVL, sekä niitä koskevat hallituksen esitykset. Tutkielmassa asetettuihin tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää asiaan soveltuvan voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä. Voimassa olevan oikeuden lisäksi tutkielman aihe vaatii jonkin verran korvausnormiston ja periaatteiden vesioikeudellisen historian selvittämistä ja siihen paneutumista, minkä vuoksi tutkielmassa on paikoittain viitattu myös aiemmin voimassa olleeseen lainsäädäntöön ja kumottujen lakien esitöihin. Vesistöjen pilaantumiskorvausten tausta on vanhassa vesilaissa, johon vesien pilaamislupajärjestelmä erilaisine pilaamiskieltoineen sisältyi. Järjestelmä ja korvausnormisto siirrettiin ensimmäiseen ympäristönsuojelulakiin sitä säädettäessä. Sittemmin korvausnormisto siirtyi jälleen nyt voimassa olevaan YSL:iin. Lainsäädännön uudistukset koskivat pääasiassa muita seikkoja kuin korvausnormistoa,

⁶ Tutkimusmetodilla tarkoitetaan tapaa, jolla tutkimusta tehdään. Ks. *Timonen* 1998, s. 1. Sitä voidaan luonnehtia myös tulkitsevaksi yhteiskuntatieteeksi, jossa kansalliset traditiot ja käytännöt ovat olleet aina keskeisiä.

⁷ Ks. *Kokko* YJ 2016, s. 31–32.

⁸ *Hirvonen* 2011, s. 25.

⁹ Lainopin keskeisenä tehtävänä nähdään tutkimuskohteen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. *Husa & Mutanen & Pohjolainen* 2008, s. 20–21.

joka siirrettiin lähes sellaisenaan ilman muutoksia uuteen YSL:iin. Koska korvausnormistoon ei juuri tullut muutoksia, lain perusteluja ei ole esitöissä toistettu korvauksien osalta. Systemaattinen lähdekritiikki huomioiden tulkintaa korvaussäännöksille on tämän vuoksi haettu jo kumotun ympäristönsuojelulain esitöistä¹⁰.

Ympäristö- ja vahingonkorvausoikeudellisella oikeuskirjallisuudella on suuri merkitys tämän tutkielman oikeuslähteinä ja sitä on pyritty kokoamaan kattavasti eri vuosikymmeniltä saatavuuden mukaan. Tuoreempaa oikeuskirjallisuutta, jossa vesistön pilaantumiskorvauksia on sivuttu, on julkaistu vähän. YVL:n vuoden 1995 kommentaarista julkaistiin tutkielman kirjoittamisen loppuvaiheessa toinen, uudistettu painos, joka tuli huomioiduksi tutkielman lähdeaineistossa.

1.3.2 Päätösempirian piirteitä lupaviranomaisen ratkaisukäytännön analyysin muodossa

Timosen mukaan lainopille on ominaista sen vuorovaikutus erityisesti lainvalmistelun ja oikeuskäytännön kanssa¹¹. Lupaviranomaisen päätösten hyödyntämiselle osana lainopillista ympäristöoikeudellista tutkimusta on olemassa tutkimusongelmasta johtuva tiedonintressin tarve¹². Tutkielmaan poimitujen kahden lupaviranomaisen ensiasteen korvausratkaisun analyysissa on nähtävissä empiirisiä piirteitä kvalitatiivisesta tapaustutkimuksesta¹³. Ratkaisujen vähäisestä määrästä johtuen voidaan tässä tutkielmassa sanoa olevan vain aavistus empiiristä sävystä, päämetodin ollessa kuitenkin oikeusdogmatiikka¹⁴. Empiirisen kvalitatiivisen tarkastelun voidaan

¹⁰ *Saarenpää* 2006, s. 274. Saarenpää on kirjoittanut siitä, että lainvalmistelutöiden ja oikeuskäytännön käyttöä oikeuslähteinä ohjaa systemaattinen lähdekritiikki. Niitä on Saarenpään mukaan lupa käyttää sellaisenaan oikeuslähteinä, mikäli ne vastaavat säännöksille muutoin annettavissa olevaa tulkintaa.

¹¹ *Timonen* 1998, s. 2.

¹² *Määttä* 2015, s. 42. Määttä toteaa, että tarve viranomaispäätösten hyödyntämiseen tutkimuksessa riippuu aina tutkimuksen tiedonintressistä ja siitä, onko se tutkimusongelman näkökulmasta tarpeellista.

¹³ Ks. *Keinänen & Väättäinen* 2015, s. 11–12. Laadullisessa eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa kerätään aineistoa vähemmän strukturoidusti kuin määrällisessä eli kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Laadullinen tutkimus keskittyy usein pieneen määrään tapauksia, jotka pyritään analysoimaan mahdollisimman tarkasti sekä perusteellisesti. Tutkittavat tapaukset valitaan harkinnanvaraisesti eikä laadullisessa tutkimuksessa ole tavoitteena saada samassa merkityksessä yleistettävää tietoa kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Ks. myös *Määttä* 2015, s. 43–44.

¹⁴ Oikeustieteessä ei ole yhtä ainoaa oikeaa metodologiaa, vaan menetit määräytyvät paljolti tutkimusongelman mukaan. Ks. lisää metodeista *Kolehmainen* 2015, s. 6.

katsoa palvelevan lainopin tiedonintressiä¹⁵. Mittavaan ja täydelliseen empiriaan ei tämän tutkielman puitteissa ole mahdollista rajauksellisista syistä mennä ja esimerkkipäätösten tapauskohtaisuuden vuoksi yleistyksiä soveltamiskäytännöistä ei voi tehdä¹⁶.

Määttän mukaan ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa oikeusharkintainen lupa- ja muu vastaava viranomaispäätöksenteko voi rinnastua oikeudellisesti pitkälti tuomioistuinten oikeusnormien soveltamistehtävään¹⁷. Myös *Pärnäsen* mukaan hallintokäytäntö ei eroa oikeudellisena ratkaisutoimintana tuomioistuimessa tapahtuvasta soveltamistoiminnasta¹⁸. Kun ensi asteen ratkaisuvälillä on esimerkiksi YSL:n mukaisissa asioissa aluehallintovirastoilla, on hallintokäytäntö *Nyholminkin* mukaan ainakin jossain määrin hyödynnettävissä lainopillisen tutkimuksen kannalta¹⁹. Aluehallintovirastojen lupa- ja korvausratkaisulla on erityistuomioistuintausta, koska aiemmin asioita käsiteltiin vesioikeudessa.

Lupaviranomaisen voimassa olevan korvausnormiston soveltamiskäytännön kuvaamiseksi tutkielmassa tarkastellaan Itä-Suomen aluehallintoviraston antamaa ympäristölupapäätöstä, jossa on määrätty samalla myös korvauksista, ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston antamaa erillistä korvauspäätöstä. Tavoitteena oli valita uudehkoja eri toimialoja koskevia päätöksiä. Valintakriteeristä johtuen päätökset eivät ole lainvoimaisia. Korvauspäätösten analyysissä on haluttu kiinnittää huomiota

¹⁵ Ks. *Ahonen* 2016, s. 27.

¹⁶ *Ahonen* on väitöskirjatutkimuksessaan käyttänyt tutkimusmetodeina lainoppia ja kvalitatiivista empiiristä tutkimusta. Lainopillisesti Ahosen tutkimuksen keskeinen tavoite ja tiedonintressi on ollut selvittää yhdyskuntien jätevesien typenpoistoa koskevan voimassa olevan oikeuden sisältöä. Empiirisessä tarkastelussa Ahonen on analysoinut tutkittavien normien tulkintakäytäntöä, soveltamista ja käytännön ongelmakohtia lupaviranomaisten ja tuomioistuinten päätöksistä koostuvan aineiston perusteella. Ks. lisää, miten Ahonen argumentoi käyttämiään tutkimusmenetelmiä. *Ahonen* 2016, s. 25–29.

¹⁷ *Määttä* 2015, s. 41.

¹⁸ *Pärnänen* 2012, s. 12. Pärnäsen tutkimus koskee uiton jälkeistä vesistöjen ennallistamista.

¹⁹ Ks. *Nyholm* YJ 2016, s. 72–75. Nyholm on esittänyt myös kritiikkiä viranomaiskäytännön kartoittamisen mielekkyydestä lainopillisessa tutkimuksessa. Lupaviranomaisen ratkaisuissa kyse on alemman asteisista viranomaisomaisratkaisuksista, joilla ei ole oikeuslähdeopillista asemaa lainsäädännön soveltamisen periaatteellisessa ohjaamisessa. Nyholmin mukaan viranomaiskäytännöistä ei voi myöskään tehdä päätelmiä lainopillisista tulkintalinjoista, koska päätöksentekijöiltä puuttuu usein yhtenäinen ratkaisulinja. Hallintopäätösten informaatioarvo jää usein tutkimuksen kannalta vähäiseksi myös sen vuoksi, että hallintoviranomaisilta ei edellytetä yhtä yksityiskohtaista perustelua oikeusohjeiden ja tosiseikkojen osalta kuin hallintolainkäytössä edellytetään.

lupaviranomaisten argumentaatioon, eli korvausten osalta lausuttuihin perusteluihin. Korvaussäännöksiä tulkitsevat ja soveltavat lupaviranomaisessa juridisen koulutuksen saaneiden lisäksi esimerkiksi luonnontieteilijät ja tekniikan asiantuntijat. Siitä syystä päätösaineistoa analysoitaessa on tarpeellista tunnistaa sen sisältävän ulko-oikeudellisiakin elementtejä.²⁰

1.4 Tutkielman rajaukset ja rakenne

Tutkielmassa keskitytään kuvaamaan pintavesien pilaantumisvahinkojen korvausjärjestelmää Suomen voimassa olevan oikeuden näkökulmasta. Pintavedet ja pohjavedet²¹ ovat vahingonkorvausoikeudellisesti eri asemassa YSL 17 §:ssä säädetyn pohjaveden ehdottoman pilaamiskiellon vuoksi. YSL 13 luvun korvaussäännökset koskevat vain pintaveden pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Pohjavettä pilaavaan toimintaan ei voida myöntää lupaa ollenkaan.²²

Tutkielmassa tehdään lyhyt katsaus siihen, millainen on Ruotsin vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausjärjestelmä. Muissa oikeusjärjestelmissä omaksutut korvausjärjestelmät rajautuvat tämän tutkielman ulkopuolelle. Huomattavaa on myös, että VL:n mukaista korvausjärjestelmää ei käsitellä tässä tutkielmassa. Ulkopuolelle on rajattu myös muutoksenhaku lupaviranomaisen korvauspäätöksestä, eikä tutkielmassa myöskään pureuduta korvausasian käyttäytymiseen muutoksenhakuasteessa.

Vesistön pilaantumisen prosessin luonnontieteelliseen kuvaamiseen ei tässä tutkielmassa mennä, vaan tutkielma on puhtaasti oikeustieteellinen. Tutkielma sijoittuu aiheesta johtuen usean oikeudenalan alueelle. Vesistön pilaantumisesta johtuvien vahinkojen korvausprosessissa voidaan nähdä ympäristöoikeudellisia, vahingonkorvausoikeudellisia ja hallinto-oikeudellisiakin piirteitä, mistä syystä tätä

²⁰ Ks. *Ahonen* 2016, s. 25.

²¹ *Pohjavedellä* tarkoitetaan YSL 5.1 § 11 kohdan mukaan maa- tai kallioperässä olevaa vettä.

²² Mikäli ympäristövahinko aiheutetaan pohjaveden pilaamiskieltoa rikkomalla, sovelletaan sen korvaamiseen yksinomaan YVL:n säännöksiä. Tällöin toimivaltaisena viranomaisena korvausasioiden käsittelyssä on käräjäoikeus, toisin kuin pintavesiä koskevissa pilaantumisvahingoissa se on pääsääntöisesti lupaviranomainen. Korvausasian vireille panemiseksi on nostettava vahingonkorvauskanne käräjäoikeudessa. Mm. *Kumpula* 2013, s. 1490.

tutkielmaa voi luonnehtia monioikeustieteelliseksi²³. Ympäristöoikeudellinen päätöksenteko puolestaan vaatii monitieteisyytensä vuoksi oikeudellisen osaamisen lisäksi muun muassa luonnontieteiden ja ympäristötekniikan näkökulmien huomioon ottamista. Näin on asia myös korvausasioissa.

Tutkielma rakentuu niin, että johdannon jälkeisessä luvussa esitellään tutkielman aiheeseen liittyvät keskeiset käsitteet. Samassa yhteydessä perehdytään sekä vesistön pilaantumisvahinkojen korvaamisen perustana olevaan virallisperiaatteeseen että korvausten käsittelyyn liittyvään samanaikaisuusperiaatteeseen. Tämän jälkeen kolmannessa pääluvussa tarkastellaan YSL:n mukaista vahinkotyyppiryhmittelyä ja lupaviranomaisen toimivaltaa sekä korvausasiaan sovellettavia VL:n säännöksiä. Neljäs pääluku koostuu korvausasiaan sovellettavan YVL:n aineellisista säännöksistä ja katsauksesta Ruotsin korvausjärjestelmään. Lupaviranomaisen korvausarviointia käsitellään viidennessä luvussa ja sen jälkeen avataan lupaviranomaisen korvauskäytäntöä muutaman esimerkkipäätöksen avulla. Lopuksi esitellään tutkielman johtopäätökset.

²³ Myös Ahonen on luonnehtinut väitöskirjaansa monioikeustieteelliseksi. Typen poistovelvoite asetetaan ympäristölupaprosessissa, jossa sovelletaan viranomaistoimintaa koskevia hyvän hallinnon periaatteita ja erityisesti päätöksen perusteluja koskevia vaatimuksia, mistä syystä tutkimus sijoittuu Ahosen mukaan ympäristöoikeuden lisäksi myös hallinto-oikeuden alueelle. Ks. tarkemmin *Ahonen 2016*, s. 26.

2 KESKEISET KÄSITTEET JA PERIAATTEET

2.1 Keskeiset käsitteet

Tutkielman aihepiiri liittyy vesistöjen pilaantumiskorvausten käsittelyyn lupaviranomaisessa, joten keskeisinä käsitteinä voidaan nähdä ympäristölupa, toiminnanharjoittaja ja ympäristölupaviranomainen. Lisäksi ympäristövahingon ja vesistön pilaantumisen käsitteet ovat merkittäviä tämän tutkielman kannalta. Käsitteiden sisällön merkitys on perusteltua määritellä suhteellisen perusteellisesti tutkielman ymmärrettävyyden ja luettavuuden vuoksi.

2.1.1 Ympäristölupa, toiminnanharjoittaja ja ympäristölupaviranomainen

Ympäristöluvalla tarkoitetaan yleisesti ennakkovalvontaratkaisua, jolla säännellään ympäristövaikutuksia aiheuttavaa toimintaa. Lupaviranomaisen antama ympäristölupa on hallintopäätös, millä puolestaan tarkoitetaan viranomaisen hallintoasiassa tekemää ratkaisua²⁴. *Seppälä* on luonnehtinut ympäristölupaa lupahakemuksen, luvan myöntämisen edellytysten ja lupamääräysten muodostamaksi kompleksiksi²⁵. Erytysmerkitykseltään ympäristölupa tarkoittaa YSL:n mukaista lupaa eli lupa on myönnetty YSL:n nojalla²⁶. YSL 27 §:n mukaan ympäristölupa tarvitaan aina sellaiseen toimintaan, josta voi aiheutua pilaantumisen vaaraa. Lisäksi ympäristölupa tarvitaan muun muassa silloin, kun toiminnasta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä ole kyse VL:n mukaan luvanvaraisesta hankkeesta ja jos on kyse sellaisesta jäteveden johtamisesta, josta saattaa aiheutua ojan, lähteen tai VL 1:3.1:n 6 kohdassa tarkoitettun noron pilaantumista. Tämän sääntelyn tavoitteena on suojella pieniä vesiä jätevesien aiheuttamalta pilaantumiselta.²⁷ Jätevedellä tarkoitetaan YSL 5 §:n 13 kohdan mukaan sellaista käytöstä poistettua vettä, pilaantuneelta alueelta johdettavaa vettä tai

²⁴ *Mäenpää* 2018, s. 193.

²⁵ *Seppälä* DL 2003, s. 729. Ks. myös mitä Hepola 2005, esim. s. 336 (ympäristöluville tyypillisistä piirteistä) ja Kuusiniemi 1992, s. 713–720 (ympäristöluvasta ennakkovalvonnan välineenä) ovat kirjoittaneet ympäristöluvasta.

²⁶ Ks. *Kuusiniemi* 2013, s. 68; *Kumpula* 2013, s. 1366.

²⁷ *Kumpula* 2013, s. 1371.

ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan käytetyltä alueelta johdettavaa vettä, josta voi aiheutua ympäristön pilaantumista.²⁸

Ympäristölupa on ennakovalvonnan väline, mikä tarkoittaa, että ympäristölupamenettelyssä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sallittavuus, sekä sen harjoittamisen edellytykset ja lupamääräykset saatetaan ennakkollisesti viranomaismenettelyssä ratkaistaviksi. Lupaharkinnassa keskeistä on luvan myöntämisen ehtojen eli lupamääräysten harkinta. Ympäristöluvalla voidaan nähdä olevan myös suojaava funktio lupajärjestelmän nivoutuessa ympäristölainsäädännön tavoitteisiin ja tarkoitukseen. Kyse on perustavanlaatuisen yhteiskunnallisten arvojen ja intressien, kuten monimuotoisen ympäristön ja ihmisten terveyden suojaamisesta. Tähän liittyen ympäristölainsäädännössä on vahvistettu muun muassa kansalaisten tiedoksisaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Ympäristöluvan suojaava funktio näyttäytyy myös siinä merkityksessä, että toiminnanharjoittajalla on suhteellisen turvattu asema lupamääräysten mukaista toimintaa harjoittaessaan. Vaikka luvanmukainen toiminta on sallittua ja lainmukaista, ei se kuitenkaan merkitse luvan ehdotonta pysyvyyttä.²⁹ Huomattavaa on, että toiminnan ympäristöluvan- tai lainmukaisuudella ei ole YVL:n mukaista korvausvastuuta poistavaa merkitystä, vaikka ympäristöluvalla sallitaankin aiheuttaa ympäristöhaittoja³⁰.

Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan YSL 5 §:n 8 kohdan mukaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta. Tutkielmassa käytetään toiminnanharjoittajan ja *hakijan* käsitteitä eräänlaisina synonyymeina. Hakijalla tarkoitetaan esimerkiksi ympäristölupaa hakevaa toiminnanharjoittajaa ja hakijaksi kutsutaan myös erillisen korvausasian vireille panijaa. Lupaviranomaisen käytännön menettelyissä puhutaan vakiintuneesti hakijasta ja tämä on syvällä lupatraditiossa oleva

²⁸ Ks. lisää jäteveden käsitteen määrittelystä *Hollo* 1976, s. 146–148. Hollon mukaan jätevedet voitaisiin jakaa haitattomiin ja haitallisiin. Jälkimmäisiin kuuluisi myös kemiallisesti puhdistetut käytöstä poistetut vedet, kuten tietyt teollisuuden jäädytys- ja huuhteluedet ei vain yleiskielen mukaisesti likaiset ja saastuneet vedet.

²⁹ *Kumpula* 2013, s. 1366–1367. Ympäristöluvasta ennakovalvonnan välineenä lisää ks. *Seppälä* DL 2003, s. 732.

³⁰ *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 152; *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 51–54; *Seppälä* DL 2003, s. 733.

historiallinen käytäntö.³¹ Käsillä olevasta tilanteesta riippuen korvausmenettelyissä voidaan puhua myös luvan haltijasta edellisten käsitteiden kanssa suunnilleen samaa tarkoittaen.

YSL:n mukaisia lupaviranomaisia ovat valtion *ympäristölupaviranomaisina* aluehallintovirastot³² sekä kuntien ja kaupunkien ympäristönsuojeluviranomaiset. Kyseisten viranomaisen toimivallan jaosta säädetään YSL 34.1 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee ympäristölupahakemuksen esimerkiksi silloin, kun toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai asian ratkaiseminen valtion ympäristölupaviranomaisessa on muuten perusteltua toiminnan laatu tai luonne huomioon ottaen. Käytännössä katsoen kunnan tai kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäväksi ei yleensä tule vesistön pilaantumiskorvausten käsittelyä, koska vesiä pilaavan toiminnan ympäristölupahakemukset kuuluvat aina aluehallintoviraston toimivaltaan YSL 34.1 §:n 4 kohdan perusteella.³³ YSL 21.3 §:n mukaan aluehallintovirasto toimii valtion ympäristölupaviranomaisena siten kuin aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) ja sen nojalla säädetään. Tässä tutkielmassa käytetään pääsääntöisesti lupaviranomaisen käsitettä ja sillä tarkoitetaan valtion ympäristölupaviranomaista eli aluehallintovirastoa.

Aluehallintovirastojen ympäristölupavastuualueet ratkaisevat ensiasteena valtion lupaviranomaisten toimivaltaan säädetyt YSL:n mukaiset ympäristölupa-asiat. VL:n mukaisissa vesitalousasioissa ratkaisevana ensiasteen viranomaisena on aina valtion ympäristölupaviranomainen.³⁴ Ympäristölupavastuualueet ovat lupa- ja

³¹ Myös YSL:ssa puhutaan useissa kohdissa "hakijasta", esimerkiksi 39 a §:ssä hakijan neuvontaan ja 40 §:ssä hakemuksen täydentämiseen liittyen.

³² Aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009) säädetään muun muassa aluehallintovirastojen toimialasta ja tehtävistä. Ympäristölupavastuualuetta ei ole jokaisessa aluehallintovirastossa, vaan niiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin on määrätty tarkemmin YM:n asetuksella ympäristölupavastuualueiden sijoittumisesta aluehallintovirastoihin ja niiden toimialueiden laajentumisesta (984/2009). Asetuksen 1 §:n mukaan ympäristölupavastuualueita on neljä: Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa. Ks. myös VNA aluehallintovirastoista (906/2009). YSL 37 §:ssä säädetään lupaviranomaisen alueellisesta toimivallasta.

³³ Ks. *Seppälä* 2015, s. 120.

³⁴ Aluehallintovirastoista annetun lain 4.1 §:n 5 kohdassa säädetään aluehallintoviraston tehtäväksi ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat.

hakemusasioita hoitaessaan riippumattomia aluehallintovirastoista annetun lain 5.4 §:n mukaan³⁵.

Aiemmin, ennen aluehallintouudistusta, päätöksentekijäviranomaisina olivat ympäristölupavirastot, jotka perustettiin 1.3.2000 voimaan saatetun ympäristösuojelulainsäädännön yhteydessä. Uudistuksen myötä aiemmin keskeisinä päätöksentekijäviranomaisina ensiasteessa olleet vesioikeudet lakkautettiin. Päätöksentekojärjestelmä muuttui silloin merkittävästi, kun erityistuomioistuinmallista luovuttiin ja lupa-asioissa siirryttiin hallinnolliseen päätöksentekoon. Vesilain päätöksentekojärjestelmä on historiallisista ja rakenteellisista syistä perustettu erityistuomioistuinmallille ja tämä näkyy edelleen tiettyinä ilmentyminä aluehallintovirastojenkin menettelyissä, esimerkiksi tutkielmassa esille tulevan virallisperiaatteen soveltamisena.

Suomessa on suunnitteilla organisaatiomuutoksia, jotka koskevat myös valtion ympäristölupaviranomaisia. Hallituksen reformiministeriryhmä on linjannut, että uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova aloittaa toimintansa 1.1.2020. Uusi virasto tulee lakkauttamaan muun muassa aluehallintovirastot sekä myös ELY-keskuksien toiminnan, joista osa toimii YSL 23 §:n mukaisina laillisuusvalvontaa, muun ohella ympäristölupien valvontaa, harjoittavina valtion valvontaviranomaisina³⁶. ELY-keskuksien tehtävänä on myös YSL:ssä säädetty yleisen edun valvonta, jolla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että viranomainen käyttää asiassa puhevaltaa jossakin toisessa viranomaisessa käsiteltävässä asiassa³⁷. Yleistä etua valvovalla viranomaisella on myös valitusoikeus YSL 191 §:n mukaan.

³⁵ Vrt. Kuusiniemen mukaan puhtaimmillaan riippumatonta päätöksentekojärjestelmää on edustanut vesiasioiden erityistuomioistuinmalli, jossa lupaviranomaisena toimi tuomioistuin, eli vesioikeus. *Kuusiniemi* 2013, s. 192. Lupamenettelyn ja korvausasioiden käsittelyn riippumattomuus nousi esille lakivaliokunnan antamassa lausunnossa ensimmäistä ympäristönsuojelulakia valmisteltaessa. LaVL kiinnitti huomiota siihen, että suurta hanketta valmistelevalta lupanhakijalta on tavalliselle vahingonkäräjälle voimakas vastapuoli ja korosti tarvetta luottaa lupaviranomaisen puolueettomuuteen. LaVL 15/1999 vp, s. 5.

³⁶ ELY-keskuksien toimivallasta säädetään tarkemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009) säädetään.

³⁷ *Siitari* 2015, s. 337.

Uudenlainen, monialainen, valtakunnallinen virasto tulee koostumaan useista erilaisista tehtävistä³⁸. Valtion ympäristölupaviranomaisen tehtävät tulevat suunnitelmien mukaan siirtymään kokonaisuudessaan lakkautettavista aluehallintovirastoista uuteen virastoon. ELY-keskuksien ympäristö- ja luonnonvaratehtävistä osa siirtyy Luovaan ja osa maakuntiin. Keskustelua on herättänyt erityisesti se, miten yleisen edun valvonta tullaan järjestämään jatkossa, kun lupaviranomaisena ja yleisen edun valvojana toimii sama viranomaisena. Aiemmin suunnitelmana oli, että uuteen viranomaiseen tulisi erillinen, itsenäinen yleisen edun valvontayksikkö, mutta tämän hetkisen reforminimisteriön linjauksen mukaan näin ei enää ole. Yleisen edun valvonta on tarkoitus sisällyttää ympäristöasioiden käsittelyyn toimintaprosessien kiinteäksi osaksi.³⁹ Erillisen ja riippumattoman yleisen edun valvonnan hävittäminen ja viranomaisten valitusoikeuden supistaminen on herättänyt kritiikkiä. Esimerkiksi *Kokko* on kommentoinut, että riittävänä yleisen edun valvonnan järjestelynä ei voida pitää valvonnan siirtämistä valtiolta ympäristöjärjestöille.⁴⁰ Yleisestä ilmapiiristä on aistittavissa myös huoli siitä, miten yleisen edun valvonta käytännössä saadaan toimimaan ”toimintaprosessien kiinteänä osana”.

2.1.2 Ympäristövahinko ja vesistön pilaantuminen

YSL:n mukaisten vesistön pilaantumisesta aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan lähtökohtaisesti YVL:a. Ympäristövahingon käsite määriteltiin ensimmäisen kerran Suomen lainsäädännössä YVL 1.1 §:ssä, jonka mukaan *ympäristövahinkona* pidetään tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuvaa vahinkoa, joka on aiheutunut ympäristössä 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta, 2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta taikka 3)

³⁸ *Valtioneuvosto* 2018, <http://alueuudistus.fi/luova>.

³⁹ Reformiministeriryhmän uusi linjaus tapahtui yleisen edun valvonnan toimintamallista 14.12.2017, jolloin se muuttui kevään 2017 lausuntokierroksella ehdotetusta mallista. Tämän uuden linjauksen mukaan Luova-virastoon ei tule erillistä yksikköä tai toimintoa taikka erillistä asiamiesjärjestelmää. Myös ensivaiheen muutoksenhakuoikeus poistuisi Luovalta, mutta nähtävästi jatkovalitusoikeus VAHO:n päätöksestä pysyy.

⁴⁰ *Kokko* 2018, <https://www.edilex.fi/uutiset/55162>. Aiheesta ”Kuka valvoo ympäristön etua tulevaisuudessa?” on esitetty myös YM:n lainsäädäntöjohtajan Riitta Rönn, Kai Kokon ja Suomen luonnonsuojeluliiton ympäristöjuristi Pasi Kallion keskustelu Ylen aamu-tv:ssä. Keskustelu on saatavissa osoitteesta: <https://areena.yle.fi/1-50001560>.

muusta vastaavasta häiriöstä⁴¹. Tällaisesta ympäristövahingosta voi YVL 5 §:n mukaan aiheutua henkilö- tai esinevahinkoa, puhdasta varallisuusvahinkoa tai muuta ympäristövahinkoa. Muulla ympäristövahingolla tarkoitetaan yleensä kohtuusharkintaan perustuvia aineettomia menetyksiä, esimerkiksi kipua ja särkyä, jotka voivat ympäristövahingon sattuessa olla tärkeitä, vaikka vahinkoa yksilön terveydelle tai varallisuudelle ei olisikaan osoitettavissa⁴². Huomattavaa on, että itse vesistön pilaantuminen ei vielä ole YVL:n käsitteen mukainen ympäristövahinko, vaan pilaantumisesta aiheutunut seuraus. Vesistön pilaantuminen ei siis tule korvattavaksi vaan siitä mahdollisesti aiheutuneet vahingot.

Ympäristövahingon käsite rakentuu kolmiyhteyden ”toiminta – häiriö – vahinko” varaan. Ympäristövahinkoon kuuluu ulkoinen tapahtuma, esimerkiksi jätevesien pääsy vesistöön, joka synnyttää ympäristöllisen muutoksen, kuten vesistön pilaantumisen, josta puolestaan seuraa välittömästi tai välillisesti vahinko, esimerkiksi rantakiinteistön virkistyskäytön vaikeutuminen.⁴³ Syy-yhteys pilaavan toiminnan ja vahingon välillä voi ympäristövahingoissa tyypillisesti olla monimutkainen⁴⁴.

Ympäristövahinkoihin liittyy erityispiirteitä, joiden vuoksi on perusteltua käsitellä ne oikeudellisesti omana ryhmänään. Vakavissa, isoissa ympäristövahingoissa esimerkiksi vahingonkärsijöiden joukko sekä vahingon laajuus voi olla poikkeuksellisen suuri. Ympäristövahinkotapauksille on tyypillistä myös vahingonaiheuttajan ja vahingonkärsijän sosiaalis-taloudellisen aseman jyrkkä ero.⁴⁵

YSL 5.1 § 2 kohdassa on määritelty *ympäristön pilaantumisen* käsite. Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sellaista päästöä⁴⁶, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin

⁴¹ HE 165/1992 vp, s. 3.

⁴² *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 182.

⁴³ Ks. *Kumpula* 2013, s. 1491 ja 1727; *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 17 ja 25. Puhutaan myös kaksinkertaisen syy-yhteyden vaatimuksesta, jossa toiminnan täytyy ensiksikin aiheuttaa pilaantuminen tai häiriö ja toiseksi tämän tulee edelleen aiheuttaa vahinko, jota tarkoitetaan VahL 5 luvussa. *Ståhlberg ja Karhu* 2013, s. 151.

⁴⁴ *Kuikka & Similä* YJ 1991, s. 30.

⁴⁵ *Kuikka & Similä* YJ 1991, s. 30–31.

⁴⁶ Päästöillä tarkoitetaan YSL 5.1 § 1 kohdan mukaan ihmisen toiminnasta aiheutuvaa aineen, energian, melun, tärinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä, johtamista tai jättämistä yhdestä tai useammasta kohdasta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään.

tai yhdessä muiden päästöjen kanssa esimerkiksi terveyshaittaa, ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä, tai vahinkoa, tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle. Pilaantumisen käsite sisältää tyypillisesti kolme vaihetta ympäristövahingon käsitteen tapaan: päästön, muutoksen ympäristön tilassa ja muutoksesta aiheutuvan haitallisen seurauksen yleisille tai yksityisille eduille⁴⁷. Ympäristön tilassa tapahtuva muutos voi olla aistein havaittavissa, kuten esimerkiksi kalastuspyydysten limoittuminen tai välittömien aistihavaintojen ulkopuolella, kuten veden suolaantuminen^{48, 49}.

Vesistöillä tarkoitetaan YSL 5 § 9 kohdan mukaan VL:n 1:3.1:n 3 kohdan mukaista vesistöä, joita ovat järvi, lampi, joki, puro ja muut luonnolliset vesialueet sekä tekojärvi, kanava ja muut vastaavat keinotekoiset vesialueet. Kyseisen kohdan mukaan vesistöä ei kuitenkaan pidetä noroa, ojaa ja lähdeettä ja siksi ne ovat YSL 13 luvun korvaussäännöksissä erikseen mainittuina. YSL 13 luvun korvausnormiston alueellisena ulottuvuutena voidaan nähdä sen rajoittuminen vesistöihin ja 124.2 §:n mukaan soveltuvin osin myös pienempiin uomiin: ojaan, lähteeseen, keinotekoiseen vesialueeseen ja noroon. Se, mitä on pidettävä vesistöä tai muuna vesialueena, määräytyy VL:n määritelmien perusteella.⁵⁰

Vesistön pilaantumisen määritelmä on peräisin vanhasta vesilaista⁵¹. *Kuusiniemi* on luonnehtinut vesistön pilaantumista sellaisiksi ihmisen elinympäristössä tapahtuviksi muutoksiksi, joista on haittaa ihmisen fyysiselle tai psyykkiselle terveydelle tai jotka vaikeuttavat ihmisen aineellisten tai henkisten tarpeiden tyydyttämistä⁵². Määritelmä voidaan nähdä kaksiosaisena. *Hepolan* mukaan vesistön pilaantumisen määritelmä sisältää pilaantumisen legaalimääritelmän, jossa vesistöön päästetään esimerkiksi

⁴⁷ *Kuusiniemi* 2013, s. 72.

⁴⁸ Ks. *Kuusiniemi* 2013, s. 73.

⁴⁹ YSL:n pilaantumisen käsite eroaa YVL:ssa tarkoitetusta pilaantumisen käsitteestä. YSL 5.1 § 2 kohdan lähtökohdana on se, että pilaantuminen aiheutuu päästötoimenpiteestä ja YVL:n pilaantumisen käsite on puolestaan riippumaton siitä, minkälaisella toimenpiteellä pilaantuminen on aiheutettu.

⁵⁰ VL:ssa vesistöistä säädetty koskee myös VL 1:4 §:n mukaan Suomen aluevesiä ja talousvyöhykettä.

⁵¹ *Hollo* 2014, s. 418.

⁵² Ks. *Kuusiniemi* 1992, s. 22–23. Pilaantuminen voitaisiin määritellä myös vesistön rakenteessa tai laadussa ilmeneväksi muutokseksi, jolla on jossain suhteessa haitallinen vaikutus.

ainetta, josta yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa aiheutuu jotakin. Lisäksi määritelmään kytketään seurauselementti, jonka mukaan pilaantumisesta tulee aiheutua jokin seuraus.⁵³

Vesistön pilaantumisen käsitteen määrittäminen sidotaan Suomessa *Hollon* mukaan haitalliseen seuraukseen. Pilaamisvaikutuksia ovat vesistöön päästetyt pilaantumista aiheuttavat tekijät, kuten erilaiset lika-, jäte- ja ainepäästöt. Pilaantumisvaikutuksiksi katsotaan myös sellaiset vesistölliset muutokset, jotka aiheutuvat esimerkiksi teollisuuden jäähdytys- ja huuhteluvesien päästämisestä johtuvista lämpötilan vaihteluista.⁵⁴ *Hollon* näkemyksen mukaan pilaantuminen muodostuu kolmesta osatekijästä: toiminnan päästöistä, sen ympäristössään aiheuttamasta, yleensä kemiallisesta, mekaanisesta tai biologisesta muutoksesta sekä tämän muutoksen haitallisuudesta ihmisen terveyden, luonnon toimintojen tai tiettyjen varallisuustekijöiden kannalta⁵⁵.

Huomionarvoista edellä mainittuihin määritelmiin liittyen on, että Kuusiniemen, Hepolan ja Hollon kirjoittamat määritelmät on kaikki tehty eri lakien voimassa ollessa tässä aikajärjestyksessä vanhimmasta uusimpaan. Kuusiniemen kirjoittamassa määritelmässä on mielestäni nähtävissä vanhan vesilain aikainen ajattelu, jossa haitat on kuvattu ennemminkin ihmisten elinympäristön muutoksina, kun taas uusimmassa, Hollon kirjoittamassa, uuden YSL:n aikaisesta määrittelystä huokuu enemmän myös ympäristönsuojelullinen näkökulma.

2.2 Virallisperiaate

YSL:n mukaista korvausmenettelyä ohjaa vallitsevina periaatteina virallisperiaate ja samanaikaisuusperiaate. Ne muodostavat koko vesistön pilaantumisesta johtuvien vahinkojen korvausjärjestelmän syvimmän ytimen. Virallisperiaate liittyy vahvana

⁵³ Ks. *Hepola* 2005, s. 521–522.

⁵⁴ Ks. *Hollo* 1976, s. 91–92. Pilaantumisen käsitteen tulkinnasta s. 92–96. Vesien pilaamisen tai pilaantumista aiheuttavan toiminnan käsitettä käytetään eri maiden vesilainsäädännössä yleisesti. Käsitteet voidaan *Hollon* mukaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, sidotaanko määrittäminen haitalliseen seuraukseen vai ei.

⁵⁵ *Hollo* 2014, s. 418.

elementtinä myös koko ympäristölupajärjestelmään. Ilman lupaa harjoitettavaan toimintaan voidaan velvoittaa YSL:n perusteella hakemaan lupaa tai toiminta voidaan keskeyttää, kunnes lupa on myönnetty. Vastaava virallisperiaatteen pääsääntö on liittynyt myös vanhan vesilain mukaiseen vesitalouslupajärjestelmään.⁵⁶

Virallisperiaatteen mukaisesti käsitellään kuitenkin vain tietyt vahinkotyytit ja samanaikaisuusperiaate on lähinnä lähtökohta korvauskäsittelylle, koska aina ennalta tapahtuva korvausten määrääminen ei ole edes mahdollista. Vesien pilaantuminen eroaa korvausoikeudelliselta kannalta ratkaisevalla tavalla esimerkiksi ilman tai maaperän pilaantumisesta, koska niissä ei sovelleta virallisperiaatetta, eikä niiden korvaaminen kytkeydy YSL:n mukaiseen ympäristölupaan.⁵⁷ Huomattavaa on, että virallisperiaate saa käsitteenä erilaisia merkityksiä riippuen kontekstista⁵⁸.

2.2.1 Virallisperiaatteen vesioikeustausta

YSL:n mukaisten vesistön pilaantumisvahinkojen korvaamisessa vaikuttava virallisperiaate on peräisin vesilain systematiikasta⁵⁹, jossa se vaikuttaa edelleen.⁶⁰ Virallisperiaate on omaksuttu jo vanhassa vesilaissa. *Hollon* mukaan virallisperiaate liittyy hallitsevasti vesiasioiden hakemusasiamenettelyyn ja virallisperiaatetta noudatetaan sekä samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti että erikseen käsiteltäväksi määrättyjen korvausten käsittelyssä.⁶¹ Samoin toimitaan myös YSL:n puolella, jossa

⁵⁶ Ks. *Seppälä* DL 2003, s. 729. *Seppälä* vertaa ympäristölupajärjestelmän virallistoimintoisuutta esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisiin lupiin, joita ei puolestaan voida velvoittaa hakemaan ilman rakennuksen haltijan tahtoa. Siinä mielessä ympäristölupajärjestelmään ja vesitalouslupajärjestelmään liittyvä virallisperiaate on erityislaatuinen.

⁵⁷ Virallisperiaatetta ja samanaikaisuusperiaatetta on luonnehdittu lunastusoikeudellisiksi piirteiksi. *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 116.

⁵⁸ Virallisperiaatetta voidaan tarkastella myös HL:n näkökulmasta, jossa se liittyy olennaisesti asian selvittämiseen ja nimenomaan viranomaisen huolehtimisvelvollisuuteen. HL 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Viranomaisen on siis selvitettävä asia HL:ssä tarkoitetun virallisperiaatteen mukaisesti. Kyse on yleisestä huolehtimisvastuusta, jonka mukaan viranomaisen on hankittava selvitys ratkaisun kannalta merkityksellisistä tosiseikoista, ellei selvitysvastuun jakautumisesta muuta johdu. Hallintoprosessissa puolestaan virallisperiaatteella tarkoitetaan hallintotuomioistuimen aktiivista roolia asian käsittelyssä ja selvittämisessä. *Mäenpää* 2018, s. 440, 444 ja 981–982.

⁵⁹ Myös samanaikaisuusperiaate on peräisin vesioikeudesta. Vesistöjen pilaantumiskorvauksista määrätään pääsääntöisesti ympäristölupamenettelyn yhteydessä.

⁶⁰ HE 84/1999 vp, s. 21. Ks. myös *Hollo* 2014, s. 461

⁶¹ *Hollo* 2014, s. 324.

korvausmenettelyyn sovelletaan virallisperiaatetta riippumatta siitä, ratkaistaanko korvausasia lupahakemuksen yhteydessä vai myöhemmin siitä erillään.

VL:ssa on edellä esitetyn perusteella edelleen oma korvausnormistonsa lukuun ottamatta vesistön pilaantumisesta aiheutuvan vahingon korvausnormistoa, joka siirrettiin vanhasta vesilaista vanhaan ympäristönsuojelulakiin ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Tästä syystä tutkielman aiheena olevien vesistöjen pilaantumisesta aiheutuneiden vahinkojen korvausmenettelyyn liittyvän virallisperiaatteen tulkintaa ja taustaa on haettava vesioikeuden puolelta.

2.2.2 Virallisperiaatteen määrittely ja sen merkitys ympäristönsuojelulain korvausjärjestelmässä

Virallisperiaate on prosessioikeudellista alkuperää oleva periaate, jota sovelletaan laajasti ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Periaate voidaan määrittellä esimerkiksi prosessioikeuden, rikosprosessioikeuden tai seuraavana avattavan ympäristöoikeudellisen korvausmenettelyn näkökulmasta. Määrittely-yhteydestä riippuen virallisperiaate saa erilaisia merkityksiä.

Virallisperiaate voidaan jakaa muodolliseen ja aineelliseen virallisperiaatteeseen⁶². Muodollisella virallisperiaatteella tarkoitetaan sitä, ettei asian lupaviranomainen ole velvollinen eikä oikeutettu tyytymään asianosaisten esittämään aineistoon, vaan se voi tarpeen vaatiessa hankkia tai määrätä hankittavaksi asian ratkaisemista varten tarpeellisen aineiston. Lupaviranomainen ei siten ole sidottu esitettyihin vaatimuksiin eikä vahinkoa koskevaan näyttöön. Lupaviranomainen päättää myös menettelytavoista harkintansa mukaan.⁶³ Asiassa ei muodollista virallisperiaatetta noudatettaessa tyydytä prosessuaaliseen näyttöön, vaan tavoitellaan aineellista totuutta. Prosessuaalinen eli

⁶² Prosessioikeudessa on puhuttu virallis- ja määräämisperiaatteiden rinnalla myös tutkinta- ja käsittelymenetelmistä. Pietilän mukaan tutkintamenetelmä muodostaa virallisperiaatteen muodollisen puolen. *Pietilä* 1973, s. 130. Mäenpää on Hallinto-oikeus teoksessaan hallintoprosessia koskevassa osuudessa pureutunut määräämisperiaatteen ja virallisperiaatteen periaatepariin, ja todennut niiden jakavan informaation selvittämiseen liittyviä velvollisuuksia ja vastuita hallintotuomioistuimen ja prosessin osapuolten välillä. Ks. tarkemmin Mäenpää 2018, s. 972–974.

⁶³ *Hollo* 2014, s. 324.

muodollinen virallisperiaate nähdään hakemusasian käsittelyssä noudatettavana pääperiaatteena.⁶⁴

Materiaalisella eli aineellisella virallisperiaatteella puolestaan tarkoitetaan sitä, että asiaa ratkaistaessa asianosaisen tahdonilmaisu ei ole ratkaiseva⁶⁵. Lupaviranomainen ratkaisee asian sitä koskevien aineellisten oikeusnormien, esimerkiksi YVL:n säännösten, edellyttämällä tavalla asianosaisten vaatimuksista riippumatta. Aineellisen virallisperiaatteen mukaista on muun muassa se, että lupaviranomainen on velvollinen tutkimaan viran puolesta, onko havaitusta vahingosta määrättävä korvausta ja jos on, mihin määrään saakka. Käytännössä lupaviranomainen selvittää asiaa kuulemalla asianosaisia ja muita tahoja⁶⁶. Korvausten määrääminen ei siis virallisperiaatteen mukaan edellytä edes vahingonkärsijän puolelta esitettyä korvausvaatimusta, vaan oikeussuojaa annetaan asianosaisille pyytämättäkin⁶⁷. Toisaalta jos vahingonkärsijä on esittänyt vaatimuksen, ei lupaviranomainen ole kuitenkaan sidottu vaatimuksen sisältöön⁶⁸. Edellä esitetyn perusteella virallisperiaate voidaan nähdä luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuvien vesistön pilaantumisvahinkojen korvausmenettelyn lähtökohtana.

Virallisperiaatteen vastakohtana on määräämis-⁶⁹ eli dispositiivinen periaate. Määräämisperiaatteen mukaan asianosaisella on valta ratkaista, haluaako hän oikeussuojaa ja missä laajuudessa hän sitä haluaa. Toisin sanoen asianosaisen aktiivisuus määrittää menettelyä.⁷⁰ *Saranpään* mukaan oikeusseuraamuksen aikaansaaminen ei

⁶⁴ Pietilä 1973, s. 128–129 ja *Kuusiniemi* 2013, s. 82. Hepola on puhunut myös virallistoimintoisuudesta ja näkee se keinona niiden intressien huomioonottamiseen, jotka koskettavat itse menettelyä tai asian ratkaisemista vesioikeudessa. Ks. lisää Hepola YJ 1994, s. 23.

⁶⁵ *Kuusiniemi* 2013, s. 82.

⁶⁶ *Kumpula* 2013, s. 1491.

⁶⁷ Pietilä 1973, s. 129 ja 155-156; *Hollo* 2014, s. 324.

⁶⁸ *Pokka* 1991, s. 141.

⁶⁹ *Saranpää* määrittelee määräämisperiaatteen varallisuus oikeuden yksityisautonomian prosessioikeudellisena vastinparina, jota nimitetään myös asianosaisautonomian periaatteeksi. Määräämisperiaate ilmenee dispositiivisten riita-asioiden oikeudenkäynnissä mm. seuraavilla tavoilla: kantajan vaatimuksen määrä ja laatu sitovat tuomioistuinta (vaatimistaakka) ja asianosaisten vetoamat oikeustulosiseikat sitovat tuomioistuinta (väittämistaakka). *Saranpää* 2010, s. 12–13.

⁷⁰ Pietilä 1973, s. 130. Ks. *Mäenpää* 2018, s. 972.

dispositiivisissa asioissa, eli asioissa, joissa sovinto on sallittu, edellyttä tuomioistuimen tai muun viranomaisen myötävaikutusta⁷¹.

Rikosprosessissa noudatetaan edelleen lähtökohtaisesti virallisperiaatetta, jonka mukaan oikeussuojaa annetaan yksityisen henkilön tahdosta riippumatta⁷². Yksityisoikeudellinen vaatimus on luonteeltaan dispositiivinen, eli asiassa on sovinto sallittu ja siihen sovelletaan määräämis- eli dispositiivista periaatetta. Vaatimusten luonne on *Jokelan* mukaan riippumaton siitä, esitetäänkö ne rikosprosessissa adheesioperiaatteen⁷³ mukaisesti vai erillisellä siviilikanteella.⁷⁴

Korvausmenettelyyn liittyen virallisperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen on lupaa myöntäessään viran puolesta⁷⁵ tutkittava, aiheutuuko hankkeesta korvattavaa haittaa ja vahinkoa. Viranomaisen on siis selvitettävä korvattavat vahingot, vaikka kukaan ei vaatisi korvausta. Virallisperiaate vaikuttaa luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen korvausmenettelyssä. Tietyissä vahinkotyypeissä asianosaisilla on suurempi selvitysvastuu. Luvanmukaisesta toiminnasta johtuvat vahingot lupaviranomainen selvittää ja tutkii viran puolesta eikä vahingonkärsijältä vaadita edes korvausvaatimusta. Eri vahinkotyypeihin mentäessä asetelma kuitenkin

⁷¹ *Saranpää* 2010, s. 12. Indispositiiviseen riita-asiaan liittyy puolestaan asianosaisten sopimusvapauden ulkopuolelle kuuluva julkinen intressi, minkä vuoksi tuomioistuimen tulee pyrkiä aineellisesti oikeisiin ratkaisuihin. Myös tuomioistuimen toimivalta on hieman laajempi indispositiivisissa asioissa, kuin mitä dispositiivisissa asioissa.

⁷² *Jokela* 2018, luku 1.3.7 Virallisperiaate ja syytetyn suosiminen. Virallisperiaatteella tarkoitetaan rikosprosessissa ensinnäkin sitä, että syyttäjän syyteoikeus on riippumaton asianomistajan tahdosta, asianomistajarikokset pois lukien. Tuomioistuimella on oikeus ja velvollisuus toimia rikosasiassa aloitteellisesti, esimerkiksi uusien todisteiden hankkimiseksi. Rangaistus määrätään viran puolesta, eli rikosasian vastaajan tunnustus ei sido tuomioistuinta ja tuomioistuimen on otettava huomioon viran puolesta lieventävät asianhaarat.

⁷³ Prosessioikeudessa noudatetaan pääsääntöisesti separaatio- eli erillisyyperiaatetta, jonka mukaan eri prosessilajeihin kuuluvia asioita ei käsitellä samassa oikeudenkäynnissä. Kuitenkin tietyssä määrin noudatetaan lähinnä prosessiekonomisista syistä *adheesio- eli liitännäisperiaatetta*, jonka mukaan pääasian yhteydessä voidaan käsitellä sivuvaateita, jotka itsenäisinä asioina kuuluisivat oikeasti toisen prosessilajin piiriin. Rikosprosessissa adheesioperiaate merkitsee oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 3:1 §:n mukaan sitä, että siinä oikeudenkäynnissä, jossa tapahtuneen rikoksen johdosta esitetään rangaistusvaatimus, voidaan esittää myös kaikki muut kyseiseen rikolliseen tekoon perustuvat tai siitä johtuvat vaatimukset. Näin on siis esimerkiksi ympäristövahinkojen ja tarkemmin rikosliitännäisten vesistöjen pilaantumisvahinkojen osalta. Ks. *Jokela* 2018, luku 6.2 Adheesioperiaatteen soveltaminen.

⁷⁴ *Jokela* 2018, luku 6.1 Yksityisoikeudellisten vaatimusten luonne rikosprosessissa.

⁷⁵ Viran puolesta=ex officio.

muuttuu. Kun on kyse esimerkiksi luvasta poiketen aiheutetuista vahingoista ja niiden korvaamisesta, ei virallisperiaate vaikuta enää samalla tavalla. Lupaviranomaisen tulee kuitenkin huolehtia, että vireille pantu asia tulee selvitettyksi. Lupaviranomaisella voidaan nähdä olevan aktiivinen rooli asian selvittämisessä. Sen on aktiivisesti osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä sen tulee esittää. Tällä lupaviranomaisen selvitysvelvollisuudella voidaan nähdä olevan yhteys yleisissä tuomioistuimissa siviili- ja rikosprosesseissa mahdolliseen aktiiviseen, selventävään prosessinjohtoon.⁷⁶

Virallisperiaatteella on edellä selvitetyn perusteella ympäristölupaharkinnassa ja laajemminkin ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa merkittävä ja erikoislaatuinen asema. Virallisperiaatteella on nimenomaan vesien, toisin kuin esimerkiksi ilman tai maaperän, pilaantumisen osalta myös korvausoikeudellinen ulottuvuus.⁷⁷ YSL:n korvausjärjestelmä koskee vain vesistön pilaantumisesta aiheutuneita vahinkoja ja korvausvaatimukset esimerkiksi ilman pilaantumisesta tai melusta johtuvista menetyksistä on esitettävä jälkikäteen YVL:iin perustuvassa kanteessa käräjäoikeudessa⁷⁸.

Virallisperiaate vaikuttaa siis YSL:n nojalla määrättäviin korvauksiin ja ilmenee lupa-asiaa ratkaistaessa niin, että lupaviranomaisen on viran puolesta määrättävä toiminnasta johtuvat vesien pilaantumisvahingot korvattaviksi⁷⁹. YSL:n 125 §:n mukaan lupaviranomaisen on ympäristöluvan myöntäessään samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattavaksi. Virallisperiaate näyttäytyy lupaa myönnettäessä tietyllä tavalla ja siitä on

⁷⁶ Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) riita-asian pääkäsittelyä koskevan 6:2 a §:n ensimmäisen momentin mukaan tuomioistuimen on valvottava, että asian käsittelyssä noudatetaan selvyyttä ja järjestystä. Toisen momentin perusteella tuomioistuimen tulee myös valvoa, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi. Jos tuomioistuin havaitsee asianosaisen esityksen epäselväksi tai epätäydelliseksi, tulee sen tehdä asianosaiselle asian selvittämistä varten tarpeelliset kysymykset. Rikosprosessissa tuomioistuimella voidaan nähdä olevan enemmän velvollisuuksia toimia viran puolesta verrattuna dispositiivisiin (sovinto sallittu) riita-asioihin. Rikosasiassa pyritään aina aineellisesti mahdollisimman oikeaan lopputulokseen. Dispositiivisten ja indispositiivisten (sovinto ei sallittu) asioiden kesken lopuksi asian laatu vaikuttaa siihen, kuinka aktiivinen tuomioistuimen tulee asian prosessinjohdossa olla.

⁷⁷ Salila 2015, s. 133; Kuusiniemi 2013, s. 82.

⁷⁸ Kuusiniemi 2013, s. 82–83.

⁷⁹ Hepola 2005, s. 530.

erotettava periaatteen soveltuvuuden arviointi niin sanottuun jälkikorvaustilanteeseen, eli esimerkiksi lupamääräyksien tarkistamiseen tai muuttamiseen.

Edellistäkin poikkeuksellisempi ympäristöoikeudessa esiintyvä virallisperiaatteen ilmentymän yksityiskohta on *Kuusiniemen* mukaan YSL 132.2 §:ssä mainittu viittaus lähinnä korvausmenettelyä koskeviin VL 13:16–18 §:iin, ja VL:ssa nimenomaan 13:17.4, jonka mukaan korvaukselle on määrättävä maksettavaksi eräpäivän jälkeiseltä ajalta viran puolesta korkolaissa säädettyä viivästyskorkoa. Kerron korvausasiaan sovellettavista VL:n säännöksistä tarkemmin luvussa 3.3.

2.3 Samanaikaisuusperiaate

Samanaikaisuusperiaate liittyy saumattomasti vesioikeudellista perua olevaan virallisperiaatteeseen. Sen mukaan korvaukset vahinkotoimesta määrätään samanaikaisesti, kun lupa annetaan menetykset synnyttävään toimenpiteeseen.⁸⁰ Luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuneet vesistön pilaantumishäviöt määrätään lähtökohtaisesti korvattavaksi YSL 125 §:n mukaan luvan myöntämisen yhteydessä, jollei 126 §:stä muuta johdu. Korvauskysymyksen ratkaiseminen samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti edellyttää vesiin kohdistuvien ympäristövahinkojen ennalta arviointia, joka tehdään hakemuksen ja muun aineiston perusteella ennakoitavissa olevien vahinkojen osalta⁸¹. Samanaikainen käsittely luo oikeusvarmuutta vahingonkärsijöille ja toiminnanharjoittajalle sekä vähentää erillisten myöhempien korvausasioiden käsittelyä.

Samanaikaisuusperiaatteesta on kuitenkin mahdollista poiketa YSL 126 §:n mukaan. Luvan myöntämistä koskeva asia voidaan ratkaista ensin ja siirtää korvausasia myöhemmin ratkaistavaksi. Edellytyksenä tälle eriyttämiselle on se, että vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen yksityiskohtainen selvittäminen viivästyttäisi kohtuuttomasti lupa-asian ratkaisua.⁸² Poikkeaminen samanaikaisuusperiaatteesta voi

⁸⁰ Mm. *Kuusiniemi* 2013, s. 83; *Ekroos* 2001, s. 280.

⁸¹ *Hollo* 2014, s. 461.

⁸² Vanhan ympäristönsuojelulain esitöissä todetaan, että virallis- ja samanaikaisuusperiaate säilytetään ympäristönsuojelulakiin siirrettävässä korvausnormistossa. Kuitenkin korostetaan sitä, että varsinainen lupakäsittely ei periaatteiden vuoksi saa hidastua ja siitä syystä edellytysten täytyessä

yleensä olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun yhdyskuntajätevesipuhdistamon tai teollisuuslaitoksen aiheuttamasta pilaantumisesta syntyvän vahingon määrittäminen on työlästä⁸³. YSL 126.2 §:n mukaan valtion ympäristölupaviranomainen voi myös määrätä vahinkojen korvaamisen joiltakin osin ratkaistavaksi myöhemmin, jos siihen tarpeellisen selvityksen puuttuessa tai muutoin on erityisiä syitä. Tällainen muu erityinen syy voi liittyä esimerkiksi epäselvyyteen ammattikalastajien saalistappioista⁸⁴. Luvan saaja on tällaisessa tilanteessa velvoitettava hankkimaan tarvittava selvitys ja panemaan määräajassa vireille hakemus asiassa annetun korvausratkaisun täydentämiseksi. Nykyiset tiukahkot vesipäästöjä koskevat puhdistamismääräykset ovat myös käytännössä johtaneet siihen, että yhä harvemmin toiminnasta voidaan lupaa myönnettäessä ennakoida aiheutuvan korvattavia menetyksiä⁸⁵.

korvauskysymykset voidaan ratkaista myös lupamenettelystä erillään, kuten siihenkin saakka on ollut mahdollista. HE 84/1999 vp, s. 21.

⁸³ HE 84/1999 vp, s. 81.

⁸⁴ HE 84/1999 vp, s. 81.

⁸⁵ Ks. *Kuusiniemi* 2013, s. 83.

3 VAHINKOTYYPPIRYHMITTELY JA LUPAVIRANOMAISEN TOIMIVALTA KORVAUSASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ

3.1 Ympäristönsuojelulain korvaussäätelyn tausta

Yksityiskohtaiset säännökset vesien pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta sijaitsivat vanhassa vesilaissa ennen ensimmäisen ympäristönsuojelulain säätämistä. YVL:n säätäminen vuonna 1995 vaikutti hieman vanhan vesilain mukaiseen korvausjärjestelmään. YVL:n esitöiden mukaan tarkoituksena oli kuitenkin säilyttää vanha käytäntö, jonka mukaan lupien yhteydessä tai muutoin laillisesta toiminnasta määrättävien korvausten perusteena oli vanhan vesilain 11 luvun korvauksia koskevat erityissäännökset. YVL:a ei esitöiden mukaan sovellettu luvanmukaisiin ja muuten laillisiin vahinkotyyppeihin, vaan se koski oikeudenvastaisesti aiheutettuja pilaantumisvahinkoja, joihin YVL:a säädettäessä sovellettiin VahL:a.⁸⁶

Ensimmäisen ympäristönsuojelulain valmistelun yhteydessä vesistön pilaantumisesta aiheutuneiden vahinkojen korvausnormisto ehdotettiin siirrettävän vanhasta vesilaista säädettävään ympäristönsuojelulakiin⁸⁷. Säännösten siirtäminen korosti samalla vesilain luonnetta vesivaroja ja vesiympäristön käyttöä koskevana ja eri intressejä yhteen sovittavana yleisenä vesitalouslakina⁸⁸. Vesilakiin jätettiin kuitenkin edelleen säännökset, joiden mukaan käsitellään vesitaloushankkeista aiheutuvasta pilaantumisesta johtuvia korvauskysymyksiä⁸⁹.

Ympäristönsuojelulainsäädännön uudistuksen keskeisenä tavoitteena hallituksen esityksen mukaan oli ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistäminen ja ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmän uudistaminen. Yhtenäistämisyistä vesien pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta haluttiin myös jatkossa säätää ympäristönsuojelulaissa.⁹⁰ Vesien pilaantumisvahinkojen

⁸⁶ HE 165/1992 vp, s. 17.

⁸⁷ HE 84/1999 vp, s. 29–30.

⁸⁸ HE 214/2013 vp, s. 14.

⁸⁹ *Leinonen* 2001, s. 74.

⁹⁰ HE 84/1999 vp, s. 1.

korvaussääntelyä ehdotettiin uudistuksessa lähennettäväksi muuhun ympäristövahinkolainsäädäntöön siten, että myös laillisesti aiheutetusta vesien pilaantumisesta johtuvien vahinkojen korvaamiseen sovellettaisiin YVL:n mukaisia korvausperusteita.⁹¹ Vaikka menettelyä koskeva korvausnormisto pysyi suhteellisen samana lainsäädäntöuudistuksessa, uudistui vesistön pilaantumisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamisen aineellinen lainsäädäntö luvanmukaisten ja muuten laillisten vahinkojen osalta niin, että YVL:a sovelletaan myös niihin.⁹²

Vanhan vesilain korvausjärjestelmästä haluttiin ympäristönsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa säilyttää kaikki ne piirteet, esimerkiksi virallis- ja samanaikaisuusperiaatteet, jotka antoivat vahingonkärsijälle poikkeuksellista suojaa⁹³. Ympäristönsuojelulain uudistamisen yhteydessä korvausnormisto siirrettiin lähes sellaisenaan vanhan, jo kumotun, ympäristönsuojelulain 11 luvusta uuden YSL:n 13 lukuun. Koska korvausnormistoa ei juurikaan muutettu, ei myöskään uuden YSL:n perusteluissa toistettu jo vanhan ympäristönsuojelulain esitöissä kerran lausuttuja perusteluja. Siitä johtuen voimassa olevan oikeuden tulkinnan selvittämiseksi on aihetta muun ohella tukeutua jo kumotun ympäristönsuojelulain valmisteluaineistoon. Uusi YSL ei tuonut muutoksia korvausnormiston perussystematiikkaan, vaan pintavesien pilaantumiseen liittyvät vahingot käsitellään edelleen uuden YSL 125 §:n mukaisesti muista vahingoista poiketen virallisperiaatteen mukaisesti ja mahdollisuuksien mukaan lupapäätöksen yhteydessä.⁹⁴

YSL on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki ja sitä sovelletaan 2.1 §:n mukaan muun ohella teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lain tarkoituksena on 1 §:n 1 kohdan mukaan ehkäistä

⁹¹ HE 84/1999 vp, s. 21. Lisäksi YSL 132.2 §:n mukaan korvausasiaan sovelletaan, mitä VL 13:16–18 §:ssä säädetään menettelyyn liittyen.

⁹² Koko ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus tähtäsi lainsäädännön yhtenäistämiseen. Yhtenäisellä lainsäädännöllä myös voidaan esitöiden mukaan turvata asianosaisten edut hajautettua järjestelmää paremmin. Edellä mainitut seikat ovat mielestäni olleet myös sen perusteena, miksi uudistuksen yhteydessä YVL haluttiin vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausjärjestelmän aineelliseksi säädökseksi. Ks. lisää HE 84/1999 vp, s. 21.

⁹³ Mm. *Ekroos* 2001, s. 280.

⁹⁴ HE 214/2013 vp, s. 140.

ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, ehkäistä ja vähentää päästöjä sekä poistaa pilaantumisesta aiheutuvia haittoja ja torjua ympäristövahinkoja. YSL:ssa säädetään muun muassa ympäristöluvan tarpeesta, lupamenettelystä, lupaharkinnasta ja lupapäätöksestä. Se sisältää myös säännökset muun muassa ympäristönsuojelua koskevista yleisistä velvollisuuksista ja periaatteista sekä ehdottomista kielloista.

YSL:n korvausjärjestelmän ominaispiirteenä on, että ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta johtuvat pintavesien pilaantumishahingot käsitellään lupaviranomaisessa ja muiden ympäristövahinkojen, kuten ilman tai maaperän pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen, korvaamista on vaadittava YVL:n mukaisella kanteella käräjäoikeudessa. Vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot ovat siten eri asemassa kuin muut ympäristöluvan varaisesta toiminnasta aiheutuneet ympäristövahingot. Vahingonkärsijöiden, vahingonkorvausvaatimusten esittäjien ja muistuttajien asema on suhteellisen hyvä luvanmukaisesta pintaveden pilaantumisesta aiheutuneen vahingon lupaviranomaisessa suoritettavassa korvauskäsittelyssä. Tähän vaikuttaa menettelyssä noudatettava virallisperiaate. Kuten tässä luvussa myöhemmin tarkemmin tulee esille, vesistön pilaantumisvahingosta aiheutuneen korvausasian käsittelevänä toimivaltaisena viranomaisena voi olla myös käräjäoikeus ensimmäisenä oikeusasteena. Käytännössä vahingonkorvausprosessi on hyvin erilainen lupaviranomaisessa ja käräjäoikeudessa. Eroja on muun muassa näyttövelvollisuudessa, todistustaakan jakautumisessa ja syy-yhteyden arvioinnissa. Saman vesistön pilaantumisvahinkoasian käsittelyssä voidaan hyvinkin päätyä erilaisiin lopputuloksiin eri viranomaisissa. Tässä tutkielmassa ei voida rajauksellisista syistä mennä tarkemmin asian käsittelyyn yleisessä tuomioistuimessa.

Ero vesien ja esimerkiksi ilman pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvattavuudessa lupakäsittelyn yhteydessä on vesioikeuden historiallisista syistä keinotekoinen. Todellisuudessa myös esimerkiksi ympäristöluvan mukaisesta toiminnasta johtuvasta ilman pilaantumisesta voi aiheutua vahinkoa vieraalla alueella. Lainvalmistelussa ei ole kuitenkaan pidetty realistisena vaihtoehtona ulottaa vesistön pilaamista koskevaa sääntelyä muihin pilaantumisvaikutuksiin. Toisaalta vesien

pilaantumista koskevasta vesialueen oikeudenhaltijoiden kannalta suotuisasta poikkeusjärjestelystä ei ole myöskään haluttu luopua.⁹⁵

3.2 Ympäristönsuojelulain vahinkotyypit korvausmenettelyn näkökulmasta

Kuten edellä on selvitetty, vesistön pilaantumisvahinkojen jaottelu luvanmukaisesta ja luvanvastaisesta toiminnasta aiheutuviin on peräisin vesilain systematiikasta. Tämä kaksijakoinen luvalliseen ja luvanvastaiseen tai ilman tarvittavaa lupaa harjoitettavaan toimintaan jakautuva korvausjärjestelmä edusti vuoden 1961 vesilain säätämisaikojen vesistöjen taloudellisen hyödyntämisen näkökulmaa⁹⁶ siinä missä YVL henkii 1990-luvulla vahvistunutta pyrkimystä tarkastella vahingonkorvausta aikaisempaa enemmän vahingonkärsijän näkökulmasta.⁹⁷

Vesistön pilaantumisesta johtuvia vahinkoja voidaan ryhmitellä eri tavoin. Yksi tapa on jaotella vahingot lainmukaisesti ja laittomasti aiheutettuihin vahinkoihin. Lainmukaisilla vahingoilla voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa hakemuksessa tarkoitettua toiminnasta aiheutuvia vahinkoja.⁹⁸ Seuraavassa esitetään vahinkotyyppi- jaottelu YSL:ssä säädettyssä järjestyksessä.

3.2.1 Luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuvat vahingot

Luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuneet vesistön pilaantumisvahingot määrätään lähtökohtaisesti korvattavaksi YSL 125 §:n mukaan luvan myöntämisen yhteydessä, jollei 126 §:stä muuta johdu. Ne siis sekä tutkitaan, että määrätään korvattavaksi viran puolesta virallisperiaatteen mukaan, vaikka korvausvaatimusta ei esitettäisikään⁹⁹. YVL 9 § ei tällöin tule sovellettavaksi johtuen lupa-asian yhteydessä ratkaistavan korvausasian erityisluonteesta verrattuna tuomioistuimen korvauspäätökseen¹⁰⁰.

⁹⁵ *Kuusiniemi* 2013, s. 83.

⁹⁶ Vesilakia (264/1961) edeltävä vesioikeuslaki annettiin 23.7.1902.

⁹⁷ *Ekroos* 2001, s. 277.

⁹⁸ Ks. *Hemmo* 2014, s. 461.

⁹⁹ *Salila* 2015, s. 317.

¹⁰⁰ HE 84/1999 vp, s. 80.

Samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti maksettavaksi määräytyistä korvauksista määrätään ympäristöluvan lupamääräyksissä.

Korvausta määrättäessä on huomioitava se, mitä YSL 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaaisuudesta. Luvan voimassaoloa koskevan säännöksen mukaan ympäristöluvan myöntämistä koskeva päätös määrätään pääsääntöisesti olemaan voimassa toistaiseksi. Se voidaan kuitenkin määrätä olemaan voimassa määräajan esimerkiksi toiminnanharjoittajan hakemuksesta tai jos siihen on siinä käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arvioinnin vaikeuteen liittyvä painava syy.

Lupahakemukseen tulee aina sisällyttää arvio toiminnasta aiheutuvista vahingoista. Terminologisesti vesistön pilaantumisen korvausnormiston siirto vanhasta vesilaista ensimmäiseen ympäristönsuojelulakiin näkyi niin, että vesilain mukaiset termit vahinko, haitta ja edunmenetykset korvattiin termillä vahinko¹⁰¹. Ympäristönsuojelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (713/2014) säädetään muun muassa lupahakemuksen sisällöstä. Mikäli laitoksesta tai toiminnasta aiheutuu vesistö päästöjä, lupahakemuksen tulee sisältää lisätietoja niistä YSA 5 §:n mukaisesti. Tietoja ja selvitystä vaaditaan muun ohella purkuvesistön yleiskuvauksesta ja virtaamista, veden laadusta, kalastosta sekä kalastuksesta, toiminnan vaikutuksesta veden laatuun ja kalastoon sekä mahdollisuuksista estää vesistön pilaantumisesta aiheutuva korvattava vahinko. Lisäksi vaaditaan korvauskysymysten ratkaisemiseksi tarpeelliset kiinteistötiedot ja arvio päästöjen aiheuttamista vahingoista sekä ehdotus niiden korvaamisesta, jos päästöistä arvioidaan aiheutuvan korvattavaa vahinkoa. Hakijan esittämä korvausesitys on korvausasian käsittelyn lähtökohtana¹⁰².

Edellä esitetystä huolimatta, ja vaikka vahinkojen korvaamista koskeva asia siirrettäisiin myöhemmin ratkaistavaksi, lupaviranomaisen tulisi viran puolesta hankkia, tai määrätä toiminnanharjoittajaa hankkimaan tarpeelliset selvitykset aiheutuvista vahingoista. Myöhemmin ratkaistavaksi siirretyn korvausasian käsittely jatkuisi vireillä olevana

¹⁰¹ Ketola, Suomen ympäristökeskus 2003, s. 12.

¹⁰² Salila 2015, s. 318.

asiana lupaviranomaisessa ja korvauskysymyksen ratkaisemiseen sovelletaan myös silloin virallisperiaatetta. Jos korvausasian selvittäminen vaatii kokonaan uusia selvityksiä, niistä tulee kuulla asianosaisia voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

103

Lupa-asian ja korvausasian eriyttämisen mahdollisuus vaikuttaa myös asian käsittelyyn muutoksenhakutuomioistuimissa. Vesipäästöjen korvauskysymyksiin liittyvän virallisperiaatteen vuoksi valitusviranomaisen joutuu ympäristölupapäätöstä muuttaessaan ottamaan kantaa myös korvauksiin.¹⁰⁴ YSL 128 §:n mukaan muutoksenhakuelin voi tilanteesta riippuen ratkaista korvauskysymykset itse tai siirtää korvausasian ensiasteena ratkaiselle lupaviranomaiselle joko kokonaan tai osittain. Korvausasian siirtämisen lupaviranomaiselle on mahdollista ainakin niissä tilanteissa, kun asian selvittäminen muutoksenhakuviranomaisessa olisi työlästä tai aikaa vievää¹⁰⁵. Tässä tutkielmassa ei rajauksellisista syistä pureuduta tämän enempää siihen, miten korvausasiat käyttäytyvät muutoksenhakuasteessa.

3.2.2 Ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneet vahingot

Lupaviranomainen voi YSL 129 §:n nojalla vesistön pilaantumista koskevan lupa-asian yhteydessä käsitellä myös vaatimuksen, joka koskee hakemuksessa tarkoitettusta toiminnasta ennen lupa-asian ratkaisemista aiheutuneen vahingon korvaamista, jollei siitä aiheudu olennaista viivytystä. Tällainen ennen lupa-asian ratkaisua aiheutunut vahinko on esitöiden mukaan voinut syntyä laillisen tai laittoman toimen johdosta¹⁰⁶. *Hepola* kirjoittaa vanhoja vahinkoja koskevien vaatimusten kumuloimisesta lupa-asian käsittelyyn ja toteaa kyseessä olevan kokonaan ilman lupaa harjoitetusta toiminnasta aiheutuneista vahingoista¹⁰⁷. Toiminta on saatettu aloittaa ilman lupaa siksi, että luvantarve vasta vähitellen havaittiin ja toimintaa luultiin olevan sallittua harjoittaa ilman lupaa. Mahdollista on myös, että on toimittu tietoisesti lainvastaisesti.

¹⁰³ HE 84/1999 vp, s. 81.

¹⁰⁴ *Kumpula* 2013, s. 1493–1494.

¹⁰⁵ HE 84/1999 vp, s. 82.

¹⁰⁶ HE 84/1999 vp, s. 82.

¹⁰⁷ Ks. *Hepola* 2005, s. 530–531. *Hepola* kirjoittaa kumuloituista korvausvaatimuksista VL:n mukaisissa hakemusasioissa YJ, s. 20–44.

Käytännössä voi olla usein epäselvää, kumman tyyppisestä vahingosta on loppujen lopuksi ollut kyse.¹⁰⁸ 1970–1980 luvuilla lupakäsittely oli pahasti ruuhkautunut ja silloin oli tavallista, että vesistön pilaantumista aiheuttava toiminta aloitettiin ennen kuin viranomainen oli myöntänyt sille luvan. Vahingonkärsijän aseman helpottamiseksi katsottiin, että vanhoja vahinkoja koskevan vaatimuksen voi tehdä hanketta koskevan lupahakemusasian yhteydessä ja tämä on edelleen YSL 129 §:n mukaan mahdollista.¹⁰⁹ Käytännössä vanhojen vahinkojen käsitteleminen lupa-asian yhteydessä oli aikoinaan hyvin tavallista,¹¹⁰ mutta nykyisin ne ovat harvinaisempia. Tämä johtunee siitä, että ympäristöluvan tarve on säädetty nykyään niin kattavaksi YSL:ssä, ettei tällaisia vahinkoja pääse enää syntymään.

Luvanmukaisista vahingoista poiketen vahingonkärsijän on vaadittava erikseen vanhojen vahinkojen korvaamista. Virallisperiaatteella ei tässä vahinkotyyppissä ole samanlaista merkitystä, kuin mitä sillä on luvanmukaisissa vahingoissa, joissa vaatimusta ei ole välttämätöntä esittää ollenkaan. Lupaviranomainen käsittelee vaatimuksen YSL 129 §:n mukaan erillisenä asiana, jos sitä ei käsitellä lupa-asian yhteydessä. *Hollo* on todennut, että tällaisissa liian aikaisessa vaiheessa aloitettua toimintaa koskevissa kysymyksissä korvausasia tulisi pääsäännön mukaan ratkaista erikseen, mahdollisesti tuomioistuimessa, jos toiminta ei ole ollut sallittavissa. Kuitenkin prosessiekonomisista syistä ja VL 13:7 §:stä omaksutun esikuvan mukaisesti on päädytty siihen, että korvauskysymys voidaan koko edeltävän toimintakauden osalta yhdistää lupa-asian käsittelyyn ja ratkaista osana lupapäätöstä YSL 129 §:n mukaisesti ottamatta edeltävää vaihetta erillisen menettelyn kohteeksi.¹¹¹

Mikäli edeltävä vaihe lupapäätöksen lainvoimaiseksi tuloon saakka on ollut lainvastainen, tulisi korvaus *Hollon* mukaan määrätä aineellisesti eri pohjalta kuin tuleva luvallinen vahinko. Luvattomien vahinkojen osalta on kyse subjektiivisiksi koettujen vahinkojen korvaamisesta. YSL:n mukaisessa korvausmenettelyssä aineellinen

¹⁰⁸ *Hollo* 2014, s. 465.

¹⁰⁹ *Ekroos* 2001, s. 283.

¹¹⁰ *Hepola* 2005, s. 530.

¹¹¹ *Hollo* 2014, s. 465.

korvausnormisto on YVL:ssa, oli sitten kyseessä luvanmukaisesta toiminnasta aiheutunut vahinko, tai luvattomasta toiminnasta aiheutunut vahinko. Toiminnan lainvastaisuus voidaan kuitenkin huomioida korvausvelvollisuuteen vaikuttavien säännösten tulkinnassa. Esimerkiksi YVL:ssa säädetty sietämisvelvollisuus ei 4.2 §:n mukaan koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettua vahinkoa eikä sietämisvelvollisuus siten niissä tapauksissa vaikuta korvausvastuuta vähentävänä seikkana. Toiminnan lainvastaisuus voi vaikuttaa korvausvelvollisuuteen lisäksi silloin, kun on kyse puhtaasta varallisuusvahingosta. Kiinteistökohtaiset tai muut subjektiiviset seikat voivat tällöin vaikuttaa korvausvelvollisuuteen enemmän kuin normaalitilanteessa.¹¹²

3.2.3 Ennakoimattomat ja luvasta poiketen aiheutetut vahingot

YSL 130 §:n mukaan korvausta sellaisesta vahingosta, jota ympäristölupaa myönnettäessä ei ollut ennakoitu, voidaan aiemman korvausratkaisun estämättä vaatia valtion ympäristölupaviranomaiselle tehtävällä hakemuksella. Käytännössä ympäristöluvista yleensä lausutaan siitä, että ennalta arvioiden toiminnasta ei joko aiheudu korvattavaa vahinkoa ollenkaan tai korvattavaksi määrätyn vahingon lisäksi muuta korvattavaa vahinkoa ei aiheudu.¹¹³

Ennakoimattoman vahingon¹¹⁴ korvaamisessa kyse voi olla vahingoista, joita ei olisi tullut ilmetä tai joiden ilmenemistä pidettiin niin epätodennäköisenä, ettei niitä ole määrätty korvattaviksi¹¹⁵. Toisin sanoen vahinko olisi määrätty korvattavaksi lupa-asiaa ratkaistaessa, jos sen syntyminen olisi ollut tiedossa¹¹⁶. Vahinkojen syntymistä ei ole osattu siis ennakoida, koska virallisperiaatteen mukaisesti vahingot tulisi määrätä korvattavaksi lupaa myönnettäessä. Ennakoimattomalla vahingolla tarkoitetaan kaikkia

¹¹² Ks. *Hollo* 2014, s. 465. VL:n järjestelmässä tällä seikalla on suurempi merkitys kuin YSL:n mukaisessa korvausjärjestelmässä, koska luvattomasti aiheutettujen vahinkojen korvaamiseen ei sovelleta VL 13 luvun korvaussäännöksiä, vaan VahL:n ja YVL:n säännöksiä. Kyse on lähinnä vain muodollisesta erosta, mutta käytännössä korvausvastuu voi luvattomien vahinkojen osalta muodostua jossain määrin laajemmaksi kuin luvanmukaisista päästöistä aiheutuneiden vahinkojen osalta.

¹¹³ *Hepola* 2005, s. 530–531.

¹¹⁴ Ennakoimatonta vahinkoa nimitettiin ennen ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusta edellyttämättömäksi vahingoksi.

¹¹⁵ *Hepola* 2005, s. 531; *Ekroos* 2001, s. 283.

¹¹⁶ *Hollo* 2014, s. 466.

luvalla säännellystä toiminnasta johtuvia vesiin kohdistuvista päästöistä aiheutuvia vahinkoja ja periaatteessa kyse on luvan vastaisesta toiminnasta aiheutuneesta vahingosta. ¹¹⁷ *Hollon* mukaan ennakoimattoman vahingon tilanne rinnastuu sekä menettelyllisesti että aineellisoikeudellisesti lupa-asian yhteydessä ratkaistavaan korvausasiaan¹¹⁸.

Ennakoimattomana vahinkona korvattavaksi tulevan vahingon tulee liittyä ympäristöluvalla säänneltävään päästöön. Korvattavaksi voi tulla esimerkiksi puhdistuslaitteiden rikkoutuminen ja tästä aiheutuva päästö tai luvan haltijan vastuulle kuuluvan viemärijohdon vuodosta aiheutuva päästö. ¹¹⁹ Myös kalatalousvahingot voivat olla tällaisia ennakoimattomia vahinkoja¹²⁰. Näissä tilanteissa vahinkojen korvaamista vaaditaan hakemuksella lupaviranomaisessa eikä kanteella käräjäoikeudessa. YSL 130 §:n mukaisena vahinkona ei voida pitää esimerkiksi onnettomuutta, jossa kemikaalisäiliö vuotaa vesistöön, koska ympäristöluvalla ei voida antaa lupaa tällaiseen päästöön¹²¹.

Ennakoimattomat vahingot voidaan edellä esitetyn perusteella *Hepolan* mukaan jakaa kahteen tyyppiin. Ydinalueellaan ennakoimaton vahinko on päätöksenteon epävarmuustekijöistä johtuva vahinko, jota ei ole edellytetty syntyvän. Ennakoimattomana vahinkona voidaan lisäksi käsitellä luvalla säännellystä toiminnasta johtuvia, satunnaisista vaikeuksista johtuneita päästöjä ja niistä aiheutuneita vahinkoseuraamuksia. ¹²²

Ennakoimattoman vahingon käsittelyn yhteydessä voidaan YSL 130 §:n mukaan käsitellä vaatimus, joka koskee samalla toimenpiteellä *luvasta poiketen aiheutetun vahingon* korvaamista. Jotta vaatimus luvasta poiketen aiheutusta vahingosta voidaan käsitellä ennakoimattoman vahingon käsittelyn yhteydessä, on sen nimenomaisesti oltava *samalla toimenpiteellä* aiheutettu vahinko. Luvasta poiketen aiheutetut vahingot ovat

¹¹⁷ *Hepola* 2005, s. 531; *Ekroos* 2001, s. 283. Ennakoimattomat vahingot liittyvät siis ympäristölupaani eli näissä vahingoissa toiminnalla on lupa. Vrt. ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneisiin vahinkoihin, joissa toiminnalla ei ole ollut lupaa vahinkojen aiheutumishetkellä.

¹¹⁸ *Hollo* 2014, s. 466.

¹¹⁹ HE 84/1999 vp, s. 82.

¹²⁰ *Ekroos* 2001, s. 283.

¹²¹ HE 84/1999 vp, s. 82.

¹²² *Hepola* 2005, s. 531.

lainvastaisesti aiheutettuja vahinkoja ja vaikka lainvastaisesti aiheutetut vahingot tulee pääsääntöisesti käsitellä käräjäoikeudessa, on tässä suhteessa tehty poikkeus vahingonkärsijän eduksi. Lainvastaisetkin vahingot voidaan siis ennakoimattomien vahinkojen yhteydessä käsitellä lupaviranomaisessa. Syynä tehtyyn ratkaisuun on, että lainvastaisen ja laillisen vahingon erottaminen toisistaan voi olla työlästä tai jopa mahdotonta.¹²³ Rikoksesta johtuvan korvausvaatimuksen käsittelystä on kuitenkin YSL:ssa säädetty ehdoton poikkeus, jota käsitelen seuraavassa luvussa.

3.2.4 Käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat vahingot

YSL 131 § määrittää lupaviranomaisen ja yleisen tuomioistuimen toimivallan rajat korvausasioissa. Kun on kyse ympäristöluvan varaisesta toiminnasta, vesistön pilaantumisen aiheutuvien vahinkojen korvaaminen ratkaistaan pääsääntöisesti lupaviranomaisessa. YSL 131.1 §:n mukaan käräjäoikeuden on jätettävä tutkimatta kanteella vireille tullut vahingonkorvausvaatimus, jos samasta asiasta johtuva korvausasia on vireillä lupaviranomaisessa. Vesistön pilaantumista koskevan korvausvaatimuksen vireilläolo lupaviranomaisessa muodostaa siten ehdottoman esteen asian käsittelemiselle käräjäoikeudessa¹²⁴.

Vireilläolon selvittämiseksi käräjäoikeuden tulee YSL 131.3 §:n mukaan ilmoittaa korvausasian vireille tulosta valtion ympäristölupaviranomaiselle, joka tiedon saatuaan voi puolestaan ilmoittaa asian vireilläolosta käräjäoikeudelle¹²⁵. Lupaviranomaisen toimivallan ensisijaisuudella pyritään turvaamaan se, että lupaviranomainen saa pitkän kokemuksensa perusteella arvioida, onko kyseessä sen toimivaltaan kuuluva asia vai ei¹²⁶. Yleisesti ottaen voidaan myös todeta, että lupaviranomaisen hakemusmenettely on vahingonkärsijän kannalta yksinkertaisempi ja vaivattomampi, mikä onkin *Ekroosin* mukaan ollut syynä lupaviranomaisen laajan toimivallan säilyttämiselle vesistöjen

¹²³ *Ekroos* 2001, s. 283–284.

¹²⁴ *Hepola* 2005, s. 532.

¹²⁵ HE 84/1999 vp, s. 82–83.

¹²⁶ Ensimmäisen YSL:n eduskuntakäsittelyn aikana ympäristövaliokunta piti tiukasti kiinni siitä, että lupaviranomaisen toimivalta korvausasioissa tulisi olla ensisijainen suhteessa käräjäoikeuden toimivaltaan, ellei kyse ole selvästi lainkäytön piiriin kuuluvista asioista. Esimerkiksi lakivaliokunta olisi supistanut lupaviranomaisen toimivaltaa. Ks. YmVM 4/1999 vp., s. 15; LaVL 15/1999 vp., s. 9.

pilaantumiskorvausten käsittelyssä¹²⁷. Lupaviranomaisessa on myös vesiensuojelun asiantuntemus ja se on pyritty turvaamaan myös käräjäoikeuskäsittelyssä. YSL 131.4 § mahdollistaa lausunnon pyytämisen valtion valvonta- tai ympäristölupaviranomaiselta, mikäli korvausasian ratkaiseminen vaatii erityistä ympäristönsuojelun tai vesiasioiden tuntemusta.

Lupaviranomaisen toimivallan ensisijaisuuteen on olemassa kuitenkin yksi keskeinen poikkeus, joka koskee rikoksesta johtuvan korvausvaatimuksen käsittelyä. YSL 131.2 §:n mukaan käräjäoikeus ratkaisee 129 ja 130 §:n estämättä vesistön pilaantumista koskevasta rikoksesta johtuvan korvausvaatimuksen. Lupaviranomaisen on täten puolestaan jätettävä tutkimatta korvausasia, jos käräjäoikeudessa on vireillä rikosasia, johon korvausvaatimus perustuu. Käräjäoikeuden on aina ilmoitettava korvausasian vireille tulosta lupaviranomaiselle, jotta lupaviranomainen tietää jättää korvausasian tutkimatta. Rikosasian vireilläolo muodostaa lupaviranomaiselle ehdottoman esteen tutkia rikoksesta johtuvia korvausvaatimuksia¹²⁸. Mikäli vahingonkorvauskanne käsiteltäisiin siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä, eikä rikosasian yhteydessä adheesioperiaatteen mukaisesti, se ei *Hepolan* mukaan kuitenkaan muodostaisi ehdotonta estettä lupaviranomaisen toimivallalle, vaan asiaan sovellettaisiin normaaleja vireilläolovaikutusta (*lis pendens*¹²⁹) koskevia sääntöjä¹³⁰. Teoriassa voidaan sanoa asianosaisella olevan käytettävissä vesien pilaantumiskorvauksia vaadittaessa kaksi oikeussuojatietä, joko käräjäoikeus, tai lupaviranomainen¹³¹.

Käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat siis ennen lupa-asian ratkaisemista toiminnasta aiheutuneita vahinkoja ja ennakoimattomia vahinkoja koskevien korvausvaatimusten

¹²⁷ Ekroos 2001, s. 285. Ks. myös s. 282. Vesioikeudet, jotka lakkautettiin ympäristö- ja vesilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2000, olivat siinä mielessä sekamuotoisia orgaaneja, että niissä voitiin käsitellä hallintoasioita noudattaen erityistä hallintomenettelyä koskevia säännöksiä ja siviilioikeudellisia riita-asioita, eli lainkäyttöasioita, noudattaen riita-asian menettelyä koskevia säännöksiä. Ne pystyivät toimimaan asiasta riippuen tuomioistuimen tavoin tai hallintoviranomaisen tavoin. Hallinnollisessa lupaviranomaisessa tämä ei ole mahdollista.

¹²⁸ *Hepola* 2005, s. 532. Lainsäätäjän tarkoituksena on ilmeisesti ollut säätää rikosasian vireilläolo ehdottomaksi käräjäoikeuden toimivallan perustavaksi seikaksi.

¹²⁹ Vireilläolo- eli *lis pendens* -vaikutuksella tarkoitetaan tiivistetyksi sitä, että samasta asiasta ei voi nostaa kannetta samanaikaisesti toisen oikeudenkäynnin kohteeksi. *Lappalainen* 2017, s. 507.

¹³⁰ *Hepola* 2005, s. 533. Ks. myös HE 82/1999 vp, s. 82; *Salila* 2015, s. 411–412.

¹³¹ *Hepola* 2005, s. 532–533.

käsittely silloin, kun kärjäoikeudessa on vireillä rikosasia, johon korvausvaatimukset perustuvat. Voidaan puhua myös rikosliitännäisistä korvausasioista¹³². Rikoksella aiheutetun vesistön pilaantumista koskeva korvausasia voi kuitenkin tulla ratkaistavaksi myös lupaviranomaisessa, jos rikosasian käsittely ei ole edennyt kärjäoikeuteen saakka. Tämä voi konkretisoitua muun muassa silloin, jos syyttäjä ei saata rikokseen perustuvaa rangaistusvaatimusta kärjäoikeuden käsittelyyn esimerkiksi rikoksen vähäisyyden vuoksi. Tällainen korvausvaatimus voidaan kuitenkin käsitellä myös kärjäoikeudessa tavallisessa siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä.¹³³ Rikoksesta johtuvien vahinkojen lisäksi kärjäoikeudella on yksinomainen toimivalta käsitellä vesistön pilaantumisesta aiheutuneet henkilövahingot¹³⁴. Kuten edellä on jo todettu, myös muiden ympäristövahinkojen, kuin pintavesien pilaantumisesta johtuvien vahinkojen, käsittely kuuluu aina kärjäoikeuden toimivaltaan. Näin on esimerkiksi pohjaveden pilaantumisesta aiheutuneiden vahinkojen osalta.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on 29.12.2014 antanut päätöksen, jossa jätettiin vesistön pilaantumisesta aiheutuneisiin vahinkoihin liittyvät korvausvaatimukset tutkimatta rikosasian vireille tulon vuoksi. Päätöksestä valitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen, joka on antanut asiaan oman ratkaisunsa. Seuraavassa esitetään lyhyt tiivistelmä näistä päätöksistä.

VAHO:n 8.12.2015 antama lainvoimainen päätös nro 15/0339/2. Valitukset vahinkojen korvaamista koskevassa ympäristö- ja vesitalousasiassa. Valituksenalainen päätös: PSAVI:n 29.12.2014 antama päätös nro 162/2014/1, dnro PSAVI/51/04.08/2013. Talvivaaran kaivoksen ympäristö- ja vesitalousluvasta poikkeavista jätevesipäästöistä aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen.

Muutoksenhakijat valittivat PSAVI:n 29.12.2014 antamasta päätöksestä nro 162/2014/1 Vaasan hallinto-oikeuteen. Valituksenalaisen päätöksen asiassa oli kysymys kaivoksen ympäristö- ja vesitalousluvasta poikkeavista

¹³² Ekroos 2001, s. 284.

¹³³ Salila 2015, s. 319.

¹³⁴ Hollo & Utter & Vihervuori 2018, s. 115; Ekroos 2001, s. 284 ja 285; Hollo 2014, s. 466. Myös VL:n korvausjärjestelmässä henkilövahinkojen korvaamisessa toimivaltainen viranomainen muuttui vuoden 2000 ympäristönsuojelulakia säädettäessä: henkilövahingon korvaamista koskevat asiat siirtyivät kärjäoikeuden toimivaltaan. Muutoksen syynä oli varmasti osakseen vesioikeuksien lakkauttaminen ja sitä kautta vesioikeuden tuomioistuin-roolin päättyminen.

jätevesipäästöistä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Hakijoina asiassa olivat päätöksen liitteissä ilmoitetut korvausvaatimuksen ja -varauman esittäjät. Vastapuolena oli Talvivaara Sotkamo Oy:n konkurssipesä.

PSAVI oli valituksenalaisessa päätöksessä 29.12.2014 antamallaan päätöksellä nro 162/2014/1 jättänyt tutkimatta vesistön pilaamiseen liittyvät korvausvaatimukset, jotka olivat koskeneet Pohjois-Suomen ympäristölupaviraston päätöksellä nro 33/07/1 myönnetyssä kaivoksen ympäristö- ja vesitalousluvassa ennakoimattomia tai mainitusta luvasta poiketen mahdollisesti aiheutettuja vahinkoja. Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto oli edellä mainitulla päätöksellä nro 33/07/1 määrännyt korvaukset kaivoksen toiminnasta ennalta arvioiden aiheutuvista vesistön pilaantumisvahingoista. Kaivoksen toimintaa koskevien myöhempien lupamenettelyjen (dnro:t PSAVI/58/04.08/2011 ja PSAVI/12/04.08/2013) aikana aluehallintovirastoon oli saapunut runsaasti korvausvaatimuksia ja aluehallintovirasto oli päätöksissään nro:t 52/2013/1 ja 36/2014/1 eriyttänyt nämä vaatimukset ympäristölupa-asiasta erikseen käsiteltäviksi kahtena eri kokonaisuutena, jaoteltuina luvan mukaisia vahinkoja koskeviin ja alkuperäisessä ympäristöluvassa nro 33/07/1 ennakoimattomiin tai ympäristöluvasta poiketen mahdollisesti aiheutettuihin muihin korvausasioihin. Nyt käsiteltävänä oleva aluehallintoviraston päätös koski näitä viimeksi sanottuja luvattomia "muita korvausasioita".¹³⁵

Tutkimatta jättämisen osalta aluehallintovirasto totesi perusteluissaan, että YSL 131.2 §:n mukaan valtion ympäristölupaviranomaisen on jätettävä tutkimatta korvausasia, jos käräjäoikeudessa on vireillä rikosasia, johon korvausvaatimus perustuu. Aluehallintovirasto viittasi myös vanhan ympäristönsuojelulain 73.2 §:än, jossa säädettiin samalla tavalla.

Kyseisessä aluehallintoviraston käsiteltävänä olevassa asiassa korvausvaatimukset kohdistuivat vuoden 2007 ympäristöluvasta poikkeavien jätevesipäästöjen vaikutuksiin. Aluehallintovirastoon oli 21.10.2014 saapunut Kainuun käräjäoikeuden ilmoitus rikosasian vireille tulosta. Kainuun käräjäoikeuden tiedotteesta 22.9.2014 oli käynyt ilmi, että käräjäoikeudessa on vireillä kaivoksen toimintaan liittyvä, törkeää ympäristön turmelemista koskeva rikosasia. Tiedotteen mukaan syyte koski muun ohella kaivoksen hallitusti luontoon johtamia ja hallitsemattomasti luontoon päässeitä jätevesiä. Lisäksi haastehakemuksesta saatavien, muun muassa rikoksen tekoaikaa

¹³⁵ Kyseinen luvamukaisia vahinkoja koskeva korvausasia on edelleen vireillä PSAVI:ssa dnro:lla PSAVI/50/04.08/2013 ja asianimellä "Aluehallintoviraston päätösten nro 52/2013/1 ja 36/2014/1 mukaisista Talvivaaran kaivoksen jätevesipäästöistä aiheutuvien vahinkojen selvittäminen ja korvaaminen, Sotkamo ja Kajaani". Asiaan liittyvät keskeiset asiakirjat ovat luettavissa Lupa-Tietopalvelusta osoitteesta: https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/Lisatiedot.aspx?Asia_ID=891576.

koskevien tarkempien tietojen perusteella aluehallintoviraston käsittelemässä asiassa käsiteltävänä olevat vaatimukset perustuivat samoihin jätevesipäästöihin, joita koskeva rikosasia oli käräjäoikeudessa vireillä.¹³⁶ Näistä syistä johtuen aluehallintovirasto oli soveltanut YSL 131.2 §:ä ja jättänyt kyseisen korvausasian kokonaan tutkimatta.

Valituksissaan Vaasan hallinto-oikeuteen hakijat vaativat muun ohella, että aluehallintoviraston päätös kumotaan, asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi ja esitetyt kiinteistöjen arvon alentumisista sekä virkistyskäyttöhaitoista johtuvat korvausvaatimukset ratkaistaan. Perusteluissaan hakijat muun ohella totesivat, että aluehallintoviraston päätös johtaa haitankärsijöiden kannalta epäselvään tilanteeseen ja mahdollisesti edunmenetyksiin. Yksityishenkilönä esiintyvä hakija oli katsonut olevansa asiassa asianosainen ja oikeutettu korvauksiin jokamiehen oikeuden ja mahdollisten terveyshaittojen vuoksi. Vaasan hallinto-oikeus oli muun ohella jättänyt tutkimatta hakijan valituksen valitusoikeuden puuttumisen vuoksi. Samalla perusteella oli jätetty tutkimatta myös erään rekisteröidyn yhdistyksen valitus. Hallinto-oikeus oli myös jättänyt muun ohella tutkimatta vaatimukset siltä osin, kuin oli vaadittu korvausasiaan liittymättömiä, esimerkiksi jätevesien purkutupken rakentamista ja johtamista koskevia vaatimuksia.

Vaasan hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että aluehallintoviraston päätöstä ei ollut syytä valituksissa esitettyjen näkökohtien johdosta kumota, palauttaa tai muuttaa, vaan tutkitut valitukset tuli hylätä. Perustelunaan Vaasan hallinto-oikeus oli muun ohella asian oikeudellisen arvioinnin yhteydessä vedonnut hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaiksi (HE 84/1999) 73.1 §:n osalta lausuttuun sekä laki- ja ympäristövaliokuntien mietinnöissään toteamiin seikkoihin siitä, että yleisellä tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta rikoksesta johtuviin korvausvaatimukseen riippumatta siitä, onko rikosasia vireillä tuomioistuimessa. Hallinto-oikeus on todennut, että hallituksen esitys ja valiokuntien mietinnöt tukevat YSL (86/2000) 73.2 §:n säännöksen¹³⁷ sanamuodon mukaista tulkintaa ja ilmentävät lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että käräjäoikeudella on yksinomainen toimivalta ratkaista rikoksesta johtuvat korvausvaatimukset. Esitöissä on edellä selvitetyn perusteella ehdotettu käräjäoikeuden vahvempaa asemaa korvausasioiden käsittelyssä, kuin mitä lakiin on lopulta kirjattu.

¹³⁶ Rovaniemen hovioikeus on 22.3.2018 antanut kyseisessä, muun muassa törkeää ympäristön turmelemista koskevassa, niin sanotussa Talvivaaran ympäristörikosasiassa tuomion nro 18/112404. Valituksenalaisena tuomiona oli Kainuun käräjäoikeuden 13.5.2016 antama tuomio nro 16/119685.

¹³⁷ YSL (86/2000) 73.2 §: ”Yleinen tuomioistuin ratkaisee 71 ja 72 §:n estämättä vesistön pilaantumista koskevasta rikoksesta johtuvan korvausvaatimuksen. Aluehallintoviraston on jätettävä tutkimatta korvausasia, jos käräjäoikeudessa on vireillä rikosasia, johon korvausvaatimus perustuu.”

Lisäksi hallinto-oikeus on todennut, että ennakoimattomia ja luvasta poiketen aiheutettuja vahinkoja koskevien korvausvaatimusten osalta määrittämiseen oikeutettu viranomainen ja tuomioistuin ovat sidottuja asianosaisten vaatimuksiin, eli asianosaisilla on vaatimistaakka edellä mainittujen vahinkojen osalta.

VAHO totesi, että vesistön pilaantumisvahinkojen osalta oikeus korvauksiin perustuu lähinnä kiinteistöjen tai vesialueiden omistusoikeuksiin tai erityisiin oikeuksiin. Hakijan ilmoituksen mukaan hänen valitusoikeutensa perustui muun muassa jokamiehenoikeuteen. Jokamiehenoikeutta ei VAHO:n mukaan voida pitää valitusoikeuden perustavana tekijänä. Hallinto-oikeuden mukaan jokamiehenoikeus on rinnastettavissa vesistön yleiskäyttöön, mikä kuitenkin ei vakiintuneen korvauskäytännön mukaan lähtökohtaisesti ole korvaukseen oikeuttava etu. VAHO ei siitä syystä pitänyt muutoksenhakijaa asianosaisena.

Selostetusta VAHO:n ratkaisusta ilmenee, että yleisellä tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta rikoksesta johtuviin korvausvaatimuksiin. Mikäli korvausvaatimukset ovat vireillä hakemusasiana lupaviranomaisessa, tulee lupaviranomaisen tiedon kyseisiä korvausasioita koskevan rikosasian vireille tulosta tiedon saatuaan siirtää korvausasiat käräjäoikeuden käsiteltäväksi rikosliitännäisinä korvausasioina. Varmuuttahan ei vielä siinä vaiheessa ole siitä, ovatko vahingot rikoksella aiheutettuja vai ei. Varmuus saadaan, kun yleinen tuomioistuin antaa lainvoimaisen tuomion, ja toteaa siinä rikoksen tapahtuneen ja sen johdosta aiheutuneen vahinkoja.

Hallinto-oikeus oli hyvin ratkaisussaan kuvannut sen, että valitusoikeus ei voi perustua jokamiehenoikeuteen. Asianosaisasema ei voi siis syntyä jokamiehenoikeuden perusteella.¹³⁸ YSL 43 §:n mukaan lupaviranomaisen on ennen asian ratkaisemista varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia koskee (asianosainen), tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta. Muille kuin asianosaisille on varattava tilaisuus ilmaista mielipiteensä. Omaisuuteen kohdistuva käyttövalta tulee siis perustua omistusoikeuteen tai erityisiin oikeuksiin, jotta voi olla asianosaisena korvausasiassa.

¹³⁸ Myös Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura on 26.11.1990 ympäristövahinkolakitoimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa ottanut kantaa jokamiehen käyttömahdollisuuksien menettämisen korvattavuuteen. Välitöntä korvaussuojaa yleiselle edulle ei voida antaa, koska ympäristövahinkolakiehdotus rakentuu siviilioikeudelliselle vahingon käsitteelle. Ks. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry: Lausuntoja. YJ 1-2/1991, s. 56.

Jokamiehen oikeus ei perustu omistusoikeuteen tai erityisiin oikeuksiin vaan kysymyksessä on kaikille kuuluva yleisoikeus.¹³⁹

Tässä yhteydessä hallinto-oikeuden ratkaisusta on hyvä nostaa esiin myös se, miten siinä kiinnitetään huomiota virallisperiaatteen vaikuttamattomuuteen silloin, kun on kyse ennakoimattomista ja luvasta poiketen aiheutetuista vahingoista johtuvasta korvausasiasta. Lupaviranomainen on yleisen tuomioistuimen lisäksi näissä vahinkotyypeissä sidottu asianosaisten esittämiin vaatimuksiin. Lupaviranomainen ei tällöin ole velvollinen viran puolesta tutkimaan ja selvittämään aiheutuneita vahinkoja vaan vahingonkärsijän tulee esittää yksilöity vahingonkorvausvaatimus lupaviranomaiselle. Luvanmukaista ja lainvastaista ympäristön pilaantumista voi olla käytännössä vaikeaa erottaa toisistaan¹⁴⁰.

3.3 Korvausasiaan sovellettavat vesilain säännökset

VL:a sovelletaan YSL:n mukaisen korvausasian käsittelyyn soveltuvin osin. YSL 132 §:n mukaan korvausasiassa sovelletaan muun ohella sitä, mitä VL 13:16–18 §:ssä on säädetty korvausten maksamisesta, niistä suoritettavasta korosta ja korvausten palauttamisesta. Virallisperiaate ilmenee erityisesti VL 13:17.4:ssa, jonka mukaan korvaukselle on määrättävä maksettavaksi eräpäivän jälkeiseltä ajalta viran puolesta korkolaissa säädettyä viivästyskorkoa. Seuraavassa käydään läpi YSL:n mukaiseen vesistön pilaantumisesta aiheutuvan vahingon korvausasiaan sovellettavat VL:n säännökset.

3.3.1 Korvausten maksaminen

Korvausvelvollisuutta koskevassa ratkaisussa on määrättävä, milloin ja miten korvaus suoritetaan. VL 13:16.1:n mukaan pääsääntönä on vahvistetun korvauksen määrääminen maksettavaksi yhdellä kertaa niin sanottuna kertakorvauksena. Korvaus voidaan kuitenkin maksaa määräajoin, mutta edellytyksenä tällöin on erityisten syiden käsillä olo. Määräajoin maksettavia korvauksia ovat esimerkiksi vuosittaiskorvaukset ja

¹³⁹ *Kuusiniemi* 2013, s. 70.

¹⁴⁰ *Kuikka & Similä* 1991, s. 30.

muut toistuvaiskorvaukset, mitkä ovat korvausten suorittamistapoina tyypillisiä esimerkiksi jätevesistä tai muusta syystä vesiä pilaavasta yhdyskuntatoiminnasta aiheutuvissa vahingoissa. Niiden suuruutta voidaan periaatteessa myös tarkistaa myöhemmin, jos veden laadun arvioidaan paranevan suoritettujen puhdistustoimenpiteiden seurauksena.¹⁴¹

Vaikka toistuvaiskorvaukset ovat yleinen korvauksen suorittamistapa vesistön pilaantumisvahingoissa, käsillä oleva kyseinen tilanne määrittää sen, tuleeko suorittamistavaksi määräytyä kerta- vai toistuvaiskorvaus. Korvausta määritessään lupaviranomaisen on otettava huomioon se, mitä YSL 87 §:ssä säädetään luvan määräaikaaisuudesta. YSL 87 §:n mukaan ympäristöluvan myöntämistä koskeva päätös määrätään pääsääntöisesti olemaan voimassa toistaiseksi. Se voidaan kuitenkin määrätä määräaikaiseksi toiminnanharjoittajan hakemuksesta tai jos siihen on toiminnan erityisiin ominaisuuksiin, siinä käytetyn tekniikan tai käytettyjen menetelmien uutuuteen tai toiminnan haitallisten vaikutusten arvioinnin vaikeuteen liittyvä painava syy. Määräaikainen ympäristölupa raukeaa määräajan päättyessä, jollei lupapäätöksessä ole siitä toisin määrätty. Luvan määräaikaisuus voi vaikuttaa korvausten maksamistapaan myös *Hollon* mukaan¹⁴².

Ratkaisussa *KHO 15.3.2007 t. 614 (LRS)* oli muun ohella kyse siitä, oliko ympäristölupapäätöksessä määrättyt vuotuiset korvaukset syytä muuttaa kertakaikkisiksi korvauksiksi. KHO linjasi ratkaisussa, että lainsäätäjä ei ole tarkoittanut ympäristöluvan yhteydessä vesistön pilaantumisesta aiheutuvista vahingoista korvauksia määrättäessä käytettäväksi ainoastaan kertakaikkisia korvauksia. Korvaukset voidaan KHO:n mukaan määrätä kertakaikkisina tai toistuvaiskorvauksina tapauksesta riippuen siinäkin tapauksessa, että ympäristölupa on toistaiseksi voimassa oleva. Kysymyksessä olevassa tapauksessa oli useita syitä, jotka puolsivat toistuvaiskorvauksen määräämistä. Ensinnäkin ympäristöluvassa oli asetettu velvoite selvittää jätevesien purkupaikan muuttamista ja se saattoi tulevaisuudessa muuttaa vesialueen tilaa ja kohdistaa pilaantumista alueellisesti uudella tavalla. Toisekseen pilaantuminen aiheutui osittain vesistön lyhytaikaissäännöstelyn ja jätevesikuormituksen yhteisvaikutuksena, eikä lyhytaikaissäännöstelystä oltu lopullisesti vielä päätetty. Lisäksi ympäristölupapäätös antoi toiminnanharjoittajana

¹⁴¹ Ks. *Hollo* 2014, s. 461.

¹⁴² Ks. *Hollo* 2014, s. 461.

toimivalle paperi- ja kartonkitehtaalle mahdollisuuden valita kahden eri valkaisumenetelmän ja siten myös kahden eri kuormitusvaihtoehdon välillä. Asiassa ei myöskään ollut ilmennyt, että tämän lupapäätöksen mukaisten vuotuiskorvausten vuoksi olisi vaarana, että luvan haltija joutuisi korvaamaan enemmän kuin täyden korvauksen periaate edellyttää.

Määräajoin maksettavan korvauksen suorittamisesta voidaan korvauksen saajan vaatimuksesta määrätä asetettavaksi lupaviranomaisen hyväksymä vakuus VL 13:16.1:n mukaan. Mikäli asianosaiset taas pääsevät sopimukseen korvauksesta, tulee päätökseen sisällyttää tätä koskeva maininta¹⁴³. Lupapäätöksessä on VL 13:16.2:n mukaan määrättävä, milloin toiminnanharjoittaja saa ryhtyä päätökseen perustuviin toimenpiteisiin, joista on suoritettava korvausta. Säännöksen tarkoituksena on suojata korvausten saajien oikeuksia¹⁴⁴.

VL 13:16.3:n mukaan kertakaikkinen rahakorvaus on pääsääntöisesti määrättävä maksettavaksi tai asianmukaisesti tallettavaksi aluehallintovirastoon lupaviranomaisen määräämänä aikana ennen korvausvelvollisuuden aiheuttavaan toimenpiteeseen ryhtymistä. Korvaus voidaan määrätä maksettavaksi pääsäännöstä poikkeavasti, mikäli asianosaiset ovat sopineet toisin tai toimenpiteet voidaan aloittaa ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta ja korvausten maksamista¹⁴⁵.¹⁴⁶ Korvaus on kuitenkin maksettava viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun päätös on saanut lainvoiman. Tietyissä VL:n tarkoittamissa tilanteissa korvaus on määrättävä maksettavaksi 30 päivän kuluessa korvauspäätöksen antamisesta. Näin on esimerkiksi silloin, jos vahinko on aiheutunut toimenpiteestä, joka on ollut luvanvarainen, mutta siihen ei ole haettu lupaa sen vuoksi, kun seurauksia ei ole ennakoitu aiheutuvan. Korvaus on määrättävä maksettavaksi 30 päivän kuluessa myös siinä tilanteessa, jos korvausasia on eriytetty lupa-asiasta erilliseksi asiaksi myöhemmin käsiteltäväksi.

¹⁴³ HE 277/2009 vp, s. 166.

¹⁴⁴ HE 277/2009 vp, s. 166.

¹⁴⁵ Ks. myös HE 277/2009 vp, s. 166.

¹⁴⁶ Korvaus voidaan määrätä maksettavaksi laissa säädetystä pääsäännöstä poikkeavasti tilanteissa, jotka koskevat lähinnä VL 3:17 §:n mukaista valmistelupua ja 11:18.2:n mukaista kaksivaiheista menettelyä.

VL 13:16.4:n mukaisesti 13:8.1–2:n mukaisissa erillisissä korvausasioissa korvaus on määrättävä maksettavaksi 30 päivän kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Määräajoin maksettavan korvauksen osalta 30 päivän määräaikaa sovelletaan kuitenkin vain niihin maksueriin, jotka kohdistuvat korvauspäätöstä edeltävään aikaan.

Korvausprosessit voivat olla joskus pitkiäkin ja kestää ajallisesti kauan. Kiinteistöjen ja vesialueiden omistussuhteissa voi ehtiä tapahtua muutoksia prosessin aikana. KHO on ottanut eräissä tapauksessa kantaa omistajanvaihdostilanteeseen ja siihen, kenelle eräpäivänä maksettavaksi määrätty korvaus suoritetaan.

Ratkaisussa *KHO 16.9.2009 t. 2246 (LRS)* on ollut kyse muun ohella ympäristölupaviraston myöntämästä ympäristöluvasta ydinvoimalaitokselle ja sen laajennukselle. Ympäristölupavirasto on samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti määrännyt, että eräiden vesialueiden omistajille maksetaan kertakaikkiset korvaukset määrättyinä eräpäivänä. Hallinto-oikeus ei päätöksellään ollut muuttanut korvausten maksamisen eräpäivää. KHO oli muun ohella ratkaisussa lausunut, että korvaukset oli tullut maksaa taholle, joka oli eräpäivänä omistanut kyseisen vesialueen.

3.3.2 Korvauksille suoritettava korko

Korvauksiin liittyvän koronmaksuvelvollisuuden tarkoituksena on kompensoida vahingon kärsijälle korvausten maksamisen viivästymistä. VL:n mukainen velvollisuus maksaa korkoa eräpäivää edeltävältä ajalta kytkeytyy tilanteisiin, joissa korvausvelvollisuuden perustava edunmenetykset on aiheutunut tai saadaan aiheuttaa ennen korvausten maksamista. Korvaukselle suoritettavasta korosta säädetään VL 13:17 §:ssä.

VL 13:17.1:n mukaan määrättäessä korvaus 13:8.1–2:ssa tarkoitettua edunmenetyksestä on samalla määrättävä maksettavaksi vuotuista korkoa kuusi prosenttia eräpäivään saakka siitä hetkestä, jolloin korvausvaatimus esitettiin viranomaiselle tai sitä koskevan korvauskysymyksen käsittely muutoin tuli vireille. Nähdäkseni tätä momenttia sovelletaan YSL:n mukaisissa korvausasioissa

ennakoimattomissa vahingoissa ja ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneissa, niin sanotuissa vanhoissa vahingoissa.

Niissä tilanteissa, joissa luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaaminen on YSL 126 §:n perusteella siirretty myöhemmin ratkaistavaksi, sovelletaan koron määräämiseen VL 13:17.2:a. Mikäli korvausvelvollisuuden aiheuttamaan toimenpiteeseen saadaan ryhtyä ennen korvauksen määräämistä, maksamista tai tallettamista tai jos siihen on jo ryhdytty VL 13:1 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, korvaukselle on määrättävä suoritettavaksi vuotuista korkoa kuusi prosenttia toimenpiteeseen ryhtymisestä eräpäivään saakka.

VL 13:1 §:n 3 kohdassa tarkoitetaan tilannetta, jossa vesitaloushankkeelle on haettu lupaa vasta jälkikäteen sen vuoksi, että hankkeen ei ole arvioitu edellytettävän VL:n mukaista lupaa. Näkemykseni mukaan tämä tilanne vastaa YSL 129 §:ssä säädettyä ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneen vahingon korvaamista, koska kyseessä on kokonaan ilman lupaa harjoitetusta toiminnasta aiheutuneista vahingoista. Koronmaksuvelvollisuus alkaa näissä tilanteissa siis siitä ajankohdasta, jolloin korvausvelvollisuuden perustavaan toimeen on ryhdytty. Määräajoin maksettavan korvauksen eli toistuvaikorvauksen osalta edellä käsitellyjä VL 13:17.1–2:a sovelletaan kuitenkin vain niihin maksueriin, jotka kohdistuvat korvauspäätöstä edeltävään aikaan.

Korvausvelalle eräpäivän jälkeiseltä ajalta maksettavan koron osalta vesioikeudelliset korvaukset tai YSL:n mukaiset korvaukset eivät juurikaan eroa muista siviilioikeudellisista korvaussaatavista. Siitä syystä sääntelyssä on voitu esitöiden mukaan nojautua viivästyskoron osalta pitkälti korkolain säännöksiin.¹⁴⁷ VL 13:17.4:n mukaan korvaukselle on määrättävä eräpäivän jälkeiseltä ajalta viran puolesta voimassa olevassa korkolaissa säädettyä viivästyskorkoa. Viivästyskorkoa tulee määrätä sekä kertakaikkisten, että määräajoin maksettavien korvausten osalta¹⁴⁸.

3.3.3 Korvauksen palauttaminen

¹⁴⁷ HE 277/2009 vp, s. 166.

¹⁴⁸ HE 277/2009 vp, s. 167.

Korvauksen palauttamisesta säädetään VL 13:18 §:ssä. Sen mukaan korvauksen maksajalla on oikeus vaatia perusteetta tai liikaa maksetun korvauksen palauttamista lupaviranomaiselle osoitetulla hakemuksella. Pääsääntönä on, että korvaus palautetaan hakemuksen perusteella, jos palautuksen edellytykset ovat olemassa. Korvauksen palauttamisessa on kyse eräänlaisesta perusteettoman edun palautustilanteesta. Säännös voi tulla sovelletuksi esimerkiksi tilanteessa, jossa hanke on jostain syystä jäänyt toteuttamatta, vaikka ennen toteuttamisen aloittamista maksettavaksi määrätty korvaukset on jo maksettu. Hankkeesta vastaavalla on tällöin VL:n säännöksen nojalla oikeus vaatia korvauksen palauttamista hakemuksella lupaviranomaisessa. ¹⁴⁹

Lupaviranomainen tai muutoksenhakuviranomainen voi kuitenkin VL 13:18 §:n perusteella korvauksen määrä ja olosuhteet huomioon ottaen määrätä, ettei korvausta tarvitse palauttaa. Poikkeaminen pääsäännöstä on mahdollista perusteetta tai liikaa maksetun määrän vähäisyys ja olosuhteet huomioon ottaen. Säännöksen tarkoittamia olosuhteita ovat esimerkiksi kohtuussyyt, joiden perusteella voidaan määrätä, ettei korvausta tarvitse palauttaa. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun korvauksen saaja olisi hyvässä uskossa käyttänyt jo korvauksen ja sen palauttaminen korvauksen maksajalle voisi aiheuttaa saajalle kohtuuttomana pidettäviä vaikeuksia. ¹⁵⁰

¹⁴⁹ HE 277/2009 vp, s. 167.

¹⁵⁰ HE 277/2009 vp, s. 167.

4 YMPÄRISTÖVAHINKOLAKI VESISTÖN PILAANTUMISESTA AIHEUTUVIEN VAHINKOJEN AINEELLISENA SÄÄDÖKSENÄ JA KATSAUS RUOTSIN KORVAUSJÄRJESTELMÄÄN

Vesistön pilaantumisesta johtuvien vahinkojen korvausmenettelyssä on kyse ympäristöoikeudellisten vahingonkorvaussäännösten soveltamisesta. Lupaviranomainen soveltaa vesistön pilaantumisvahinkojen korvausasioissa vuonna 1995 voimaan tullutta YVL:a, joka on yksityisoikeudellisten ympäristövahinkojen korvaamista sääntelevä yleislaki. YSL 124.1 §:ssä on YVL:n soveltamista koskeva viittaussäännös. YVL 2.5 §:n mukaan ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/1974), ellei YVL:sta muuta johdu¹⁵¹. YVL tulee sovellettavaksi lähinnä aineellisilta osiltaan YSL:n mukaisessa korvausasiassa ja se kattaa sekä lainmukaisesti, että luvattomasti aiheutetut vesien pilaamisvahingot YSL:n osalta. Vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen sovelletaan lisäksi edellä selostettuja YSL 13 luvun korvaussäännöksiä, jotka koskevat lähinnä korvausmenettelyä ja korvauksille määrättävää korkoa.¹⁵²

Ympäristövahingon käsite on avattu edellä luvussa 2.1.2. YVL 1 §:n mukaan ympäristövahinkona korvataan esimerkiksi veden pilaantumisesta aiheutunut vahinko. YVL ei koske sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta. Aiheutuneesta ympäristövahingosta korvausvelvollisuus on 7 §:n mukaan sillä 1) jonka harjoittamasta toiminnasta ympäristövahinko johtuu, 2) joka on rinnastettavissa 1 kohdassa tarkoitettuun toiminnan harjoittajaan sekä 3) jolle ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on luovutettu, jos luovutuksensaaja toiminnan saadessaan tiesi tai hänen olisi

¹⁵¹ Ks. HE 165/1992 vp, s. 22. Esitöiden perusteella YVL 2.5 §:n maininnalla ilmeisesti tarkoitetaan VahL:n täydentävää soveltumista YVL:n rinnalla niissä kysymyksissä, joissa YVL ei sisällä omia sääntöjä. Tällainen voi olla esimerkiksi korvausvastuun sovittelu.

¹⁵² YSL 13 luvun säännökset ovat tässä suhteessa menettelysäännöksiä, kun taas YVL:n säännökset ovat vesistön pilaantumisesta johtuvien vahinkojen korvausasioissa sovellettavia aineellisia säännöksiä. Menettelysäännöksillä tarkoitetaan itse korvausmenettelyn kulkua säänteleviä säännöksiä ja aineellisilla säännöksillä kyseiseen tapauskohtaiseen korvausasiaan sovellettavia aineellisia säännöksiä.

pitänyt tietää vahingosta tai lain 1 §:ssä tarkoitetusta häiriöstä taikka sellaisen uhasta. YVL 7.2 §:n mukaan 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua rinnastamista arvioitaessa on otettava huomioon henkilön määräysvalta, hänen taloudelliset suhteensa toiminnan harjoittajaan ja hänen toiminnasta tavoittelemansa taloudellinen etu.

Vastuun määräytymiseen liittyy myös vaikutuksiltaan lainsäädännöllisenä ohjenuorana aiheuttamisperiaate, joka on kansainvälisesti hyväksytty ympäristöoikeuden yleinen periaate. Aiheuttamisperiaatteen mukaan pilaaja maksaa¹⁵³ muun ohella mahdolliset YVL:n mukaiset pilaantumisvahingonkorvaukset.¹⁵⁴ Toiminnanharjoittajan on YSL 7.1 §:n mukaan järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Mikäli pilaantumista ei voida ehkäistä, on se kuitenkin rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Luvanvaraisen toiminnan harjoittajaa velvoittaa myös 14 §:ssä säädetty pilaantumisen torjuntavelvollisuus ja 15 §:n ennaltavarautumisvelvollisuus. Periaatteella on monta sisällöllistä näkökohtaa, joista yhden mukaan pilaaja maksaa mahdolliset vahingonkorvaukset, esimerkiksi YVL:n mukaiset pilaantumiskorvaukset. *Kuusiniemen* mukaan aiheuttamisperiaatteen toteutuminen yksityiskohdissaan kuitenkin ontuu, eikä esimerkiksi kaikkien pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen osalta kattavaa hyvittämistä ei ole varmistettu.

155

4.1 Ympäristövahinkolain tausta

Ennen YVL:n säätämistä vesien pilaantumisvahinkoihin sovellettiin vanhan vesilain yksityiskohtaisia korvaussäännöksiä. Tällöin ensimmäistä ympäristönsuojelulakia ei oltu vielä säädetty ja vesistöjen pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausnormisto sijaitsi vanhassa vesilaissa. Sisällöllinen ero silloisen vesilain ja nykyisen YVL:n

¹⁵³ Aiheuttamisperiaate (pilaaja maksaa -periaate, Polluter Pays Principle) on esimerkiksi OECD:n piirissä sekä EU:ssa (SEUT:ssa) ja kansainvälisissä sopimuksissa yleisesti hyväksytty ympäristöpolitiikan ja ympäristönsuojelulainsäädännön lähtökohta. Ks. *Kuusiniemi* 2013, s. 86–87; *Kumpula* 2013, s. 1341.

¹⁵⁴ *Kuusiniemi* 2013, s. 86. Aiheuttaja maksaa -periaatetta ei ole tarkoitettu rangaistukseksi pilaajalle vaan osoitukseksi markkinamekanismille siitä, että esiintyy negatiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka tulee sisäistää ja näin luoda luotettavampi perusta yhteiskunnassa tapahtuvan päätöksenteon tueksi. *Kosola* YJ 1996, s. 53.

¹⁵⁵ *Kuusiniemi* 2013, s. 86–87.

korvaussäännöksiä kesken ei *Ekroosin* mukaan ole kuitenkaan suuri. YVL:n myötä vahinkojen korvattavuus ennemminkin kuitenkin laajeni kuin supistui.¹⁵⁶

Ennen ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusta, eli ennen ensimmäisen ympäristönsuojelulain säätämistä, vanhassa vesilaissa erotettiin luvanmukaisella ja luvanvastaisella toiminnalla aiheutetut vesistön pilaantumistakin koskevat vahingot. Silloisen vesilain mukaisesta, luvallisesta toiminnasta johtuviin vesistön pilaantumisvahinkoihin sovellettiin vesilain 11 luvun korvaussäännöksiä. Puolestaan luvanvastaisesti tai ilman tarvittavaa lupaa aiheutettuihin vahinkoihin sovellettiin VahL:a tai jos seurauksena oli ympäristövahinko, YVL:a. Pilaantumisesta johtuvaan henkilövahinkoon sovellettiin silloin kuitenkin aina YVL:a.¹⁵⁷

YVL:n säätäminen vuonna 1994 oli monella tapaa merkittävä uudistus, ja se paransi muun ohella vahingonkärsijän asemaa. YVL:n perustuessa ankaran vastuun periaatteelle ympäristövahinkojen korvausvastuun piiriin tuli tilanteita, jotka aiempaa korvausjärjestelmää sovellettaessa olisivat jääneet korvausoikeudellisesti turvaamatta. Aiemmin vastuu ympäristövahingoista edellytti pääsääntöisesti tuottamusta¹⁵⁸. Ankaran vastuun tilanteissa vahingonkärsijä välttyy tuottamuksen osoittamiselta, mikä voi erityisesti ympäristövahingoissa olla vaikeaa. Toiminnanharjoittaja on korvausvelvollinen ja sen vastuu on ankaraa, vaikka toimintaan olisi saatu YSL:n mukainen lupaviranomaisen lupa¹⁵⁹.

Myöskään sillä, onko toiminta luvanmukaista tai luvanvastaista, ei enää ole merkitystä vastuun syntyemiselle¹⁶⁰. YVL:n säätäminen laajensi lisäksi korvattavien vahinkolajien alaa yleiseen vahingonkorvausoikeuteen verrattuna. Varallisuusvahingot korvataan yleisessä vahingonkorvausoikeudessa vain erityisellä perusteella, mutta YVL:n mukaan ne ovat samassa asemassa henkilö- ja esinevahinkojen kanssa. Puhtaana

¹⁵⁶ *Ekroos* 2001, s. 285.

¹⁵⁷ *Ekroos* 2001, s. 277.

¹⁵⁸ Tuottamuksellisella toiminnalla aiheutettu vahinko on aiheutettu huolimattomuudella tai varomattomuudella. Katso lisää tuottamuksesta korvausvastuun perusteena, *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 79–138.

¹⁵⁹ *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 152.

¹⁶⁰ *Ekroos* 2001, s. 277; *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 149.

varallisuusvahinkona voidaan pitää esimerkiksi tulon menetyksestä aiheutunutta taloudellista tappiota.¹⁶¹

Vahingonkärsijän asema parani lisäksi sen vuoksi, että syy-yhteyden näyttövelvollisuutta kevennettiin YVL:ssä. Vahingonkorvausoikeuden alalla on ollut perinteisesti tapana, että kantajan tulee esittää täysi näyttö toiminnan ja vahingon välisestä syy-yhteydestä. YVL:n mukaan kuitenkin riittää, että vahingonkärsijä saattaa todennäköiseksi sen, että vahinko aiheutui sen tahon toiminnasta, jolta korvausta vaaditaan.¹⁶² Korvausvastuun syntyminen ei siis edellytä normaalin vakuuttavaa näyttöä¹⁶³. Näyttövelvollisuuden keventäminen on merkityksellistä ympäristövahingoissa, koska ne ovat usein luonteeltaan sellaisia, että täyden tieteellisen näytön hankkiminen on vaikeaa ja kallista¹⁶⁴. Lupaviranomaisen käsitellessä korvausasiaa viran puolesta, ei vahingonkärsijän tarvitse näyttää syy-yhteyden todennäköisyyttä toteen, koska lupaviranomainen tutkii ja selvittää asian viran puolesta. Näissä tilanteissa vahingonkärsijän ei tarvitse esittää välttämättä edes korvausvaatimusta.

4.1.1 Syy-yhteys ja sietämisvelvollisuus

Syy-yhteys aiheuttamisen ja vahingon syntymisen välillä, eli kausaliteetti, on korvausvastuun synnyttävä perusta¹⁶⁵. Ympäristövahingoissa kausaalisyhteys on selvitettävissä yleensä esimerkiksi teknisen ja luonnontieteellisen asiantuntemuksen avulla. Syy-yhteyden todennäköisyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun ohella toiminnan ja vahingon laatuun sekä vahingon muihin mahdollisiin syihin. Tyypillistä ympäristövahingoille on myös se, että aiheutunut vahinko voi olla usean eri toiminnon yhteisvaikutuksena aikaansaamaa.¹⁶⁶ Voidaan olettaa, että syy-yhteyden

¹⁶¹ Ekroos 2001, s. 279. Puhtaasta varallisuusvahingosta voi olla kyse myös esimerkiksi silloin, kun asiakkaat eivät pääse liikkeeseen räjähdysvaaran vuoksi.

¹⁶² Ekroos 2001, s. 279.

¹⁶³ Ståhlberg & Karhu 2013, s. 153.

¹⁶⁴ Ekroos 2001, s. 279. YVL:n esitöissä on todettu lain säättämisen keskeiseksi taustaksi se, ettei VahL riittävästi turvannut vahingonkärsijöiden asemaa ympäristövahinkojen korvaamisessa. Syiksi on mainittu VahL:n perustuminen tuottamuvastuun varaan, liian korkea syy-yhteyden näyttökynnys ja varallisuusvahingon rajattu korvattavuus. Ks. HE 165/1992 vp, s. 15.

¹⁶⁵ Syy-yhteyttä koskeva kysymys on vahingonkorvausoikeuden yksi pääongelmista. Ståhlberg & Karhu 2013, s. 11.

¹⁶⁶ Ks. Hollo & Utter & Vihervuori 2018, s. 121–122.

arviointi vesistön pilaantumisvahingoissa on yksinkertaisempaa, jos alueella on ja on ollut vain yksi mahdollinen vahingonaiheuttaja¹⁶⁷.

Ympäristövahingon korvausvastuun perustamiseen riittää toiminnan ja vahingon välisen YVL 3 §:ssä säädetyn syy-yhteyden todennäköisyys¹⁶⁸. Todennäköisyydellä voidaan lain esitöiden mukaan tarkoittaa matemaattisesti ilmaistuna selvästi yli 50 prosentin suuruista varmuutta¹⁶⁹. *Ståhlbergin ja Karhun* mukaan tätä voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena, koska mitkään todennäköisyyslaskennan keinot eivät välttämättä todista minkään yksittäisen, ainutkertaisen tapahtuman todennäköisyyttä¹⁷⁰. Syy-yhteyden todennäköisyyden arvioinnissa on YVL 3 §:n mukaan kuitenkin kiinnitettävä huomiota muun ohella toiminnan ja vahingon laatuun sekä vahingon muihin mahdollisiin syihin. Tällä voidaan käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sen arvioimista, miten tyypillisiä kulloisetkin vahingot ovat kysymyksessä olevia toimintoja harjoitettaessa¹⁷¹.

YVL 1 §:n mukainen ympäristövahingon määrittely johtaa kaksinkertaisen syy-yhteyden vaatimukseen. Toiminnan täytyy aiheuttaa pilaantuminen tai häiriö ja tämän tulee edelleen aiheuttaa vahinko, jota tarkoitetaan VahL 5 luvussa. Pelkkä vesistön ja ympäristön pilaantuminen yleensäkin ei sinänsä siis johda YVL:n mukaisiin seuraamuksiin.¹⁷² Voidaan ajatella seuraavasti: Lupaviranomainen on myöntänyt luvan jätevesien johtamiseen. Jätevesien johtamisesta aiheutuu vesistön pilaantumista, josta puolestaan aiheutuu vahinkoa, joka vaikeuttaa vesistön virkistyskäyttöä. Veden laatu voi esimerkiksi huonontua jätevesipäästön seurauksena niin, ettei vesistön rannalla sijaitsevia kiinteistöjä voi enää käyttää vesistösidonnaiseen virkistyskäyttötarkoitukseen samalla tavalla, kuin ennen vesistön pilaantumista. Syy-yhteyden vaatimus näin olleen

¹⁶⁷ Ks. mainitusta asiasta tarkemmin *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 128–132.

¹⁶⁸ Syy-yhteyden tulee olla oikeudellisessa mielessä riittävä eli adekvaattinen, jotta vastuu syntyy. *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 11.

¹⁶⁹ HE 165/1992, s. 23.

¹⁷⁰ *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 153.

¹⁷¹ *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 133.

¹⁷² Esimerkiksi *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 25; *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 151.

täyttyy. Mikäli jätevesi lasketaan vesistöön, mutta siitä ei aiheudu sanottua vahinkoa, syy-yhteyden vaatimus ei puolestaan täyty.

YVL 4.1 §:n mukaan ympäristövahinko korvataan lain säännösten nojalla vain, jollei häiriön sietämisvelvollisuutta ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan sekä häiriön yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin. Muut kuin henkilövahingot ja vähäistä suuremmat esinevahingot voivat siis jäädä korvaamatta, mikäli häiriön sietämistä on pidettävä kohtuullisena.¹⁷³ Sietämisvelvollisuus ei kuitenkaan YVL 4.2 §:n mukaan koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettua vahinkoa eikä myöskään henkilövahinkoa ja vähäistä suurempaa esinevahinkoa. Sietämisarviointi kohdistuu itsessään joka tapauksessa syntyneeseen häiriöön, ei sen seurauksena aiheutuneeseen vahinkoon¹⁷⁴.

Perinteisen immissiovahinkokäytännön mukaan korvaus on annettu YVL 4 §:ssä säädetyn sietämisvelvollisuuden ylittyessä täytenä¹⁷⁵. Täyden korvauksen periaatetta voidaan pitää Suomen vahingonkorvausoikeudessa korvauksen laskemisen perusteena. Sen mukaan korvausta on suoritettava niin suuri määrä, että vahingonkärsijä korvauksen johdosta pääsee asemaan, jossa hän olisi, ellei vahinkotapahtumaa olisi sattunut. Periaatteen mukaan korvaus ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että vahingonkärsijä hyötyisi vahinkotapahtuman johdosta. Puhutaan niin sanotusta rikastumiskiellosta. Täyden korvauksen periaatteesta ja rikastumiskiellosta syntyvä laskentaohje asettaa korvausmäärälle sekä kaavamaisen ylärajan, että kaavamaisen alarajan.¹⁷⁶ Vesistön pilaantumisvahinkojen korvaamisessa on noudatettu täyden korvauksen periaatetta jo silloin, kun korvausnormisto sijaitsi vanhassa vesilaissa¹⁷⁷.

¹⁷³ Henkilövahingot yleisestikin. Lupaviranomaisessa niitä ei määrätä korvattavaksi ollenkaan kuten edellä on selostettu, vaan niiden osalta tulisi nostaa kanne käräjäoikeudessa.

¹⁷⁴ Ks. esimerkiksi *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 151. Tulkinta käy ilmi myös YVL 4.1 §:n sanamuodosta.

¹⁷⁵ *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 204.

¹⁷⁶ *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 397.

¹⁷⁷ *Ketonen, Suomen ympäristökeskus* 2003, s. 12.

Hollon näkemyksen mukaan YVL:n sietämisvelvollisuutta ja syy-yhteyttä koskevat erityissäännökset jäänevät kuitenkin lupamenettelyssä vaille itsenäistä merkitystä. Vahingonarviointi lupamenettelyssä perustuu *Hollon* mukaan objektiiviseen ja yhdenmukaiseen tarkasteluun tietyllä vahinkoalueella ja syy-yhteyden vaatimus on eräänlainen sisäänrakennettu osa korvausvelvollisuuden asettamista. Lupamenettelyssä samanaikaisuusperiaatteen mukaan ratkaistussa korvausasiassa tämä syy-yhteyden todennäköisyys ilmenee ennakoarviona, koska varmaa näyttöä tulevasta ei ole mahdollista esittää.¹⁷⁸ Sietämisvelvollisuuden osalta *Hollo* on todennut, että se ei lähtökohtaisesti koske vesistön pilaantumisasiota, koska luvanvaraisen toiminnan synnyttämät haitat merkitsevät yleensä sellaista uutta lisärasitusta, jota ei 4 §:ssä mainituin kriteerein voida katsoa kohtuulliseksi. Korvausvelvollisuuskynnys voi kyllä alittua, jos haitta tai häiriö on hyvin vähäinen.¹⁷⁹

Mielestäni korvausasian käytännön harkinnassa kylläkin pohditaan sietämisvelvollisuuden kynnystä. Esimerkiksi ison vesistön eri osissa vahingot voivat toisaalla kuulua sietämisvelvollisuuden piiriin ja vesistön muussa osassa, missä pilaantuminen on tietyllä tavalla merkittävämpää, sietämiskynnys voi ylittyä ja korvauksia määrätään maksettavaksi.

4.1.2 Aikaprioriteetti sietämisvelvollisuuden kohtuusharkinnassa

Eräs syy-yhteyden sietämisvelvollisuuden arviointiin liittyvä tärkeä, lupaviranomaisen korvausharkinnassakin ajoittain esille tuleva seikka, on aikaprioriteetti. Häiriönlähteen ja vahinkoa kärsivän kohteen keskinäisellä etusijalla, eli aikaprioriteetilla, voi siis olla sietämisvelvollisuuden kohtuullisuusharkinnassa merkitystä.

Aikaprioriteettia ei ole kirjattu YVL:iin, mutta se voi YVL:n esitöiden mukaan olla painavakin elementti sietämisvelvollisuuden arvioinnissa. Toisaalta esitöissä on kuitenkin lausuttu, ettei mikään yksittäinen peruste voi olla ehdottoman sitova.¹⁸⁰ Aikaprioriteetti on tapauskohtaisesti mukana kohtuullisuusharkinnassa, koska sille ei ole

¹⁷⁸ *Hollo* 2014, s. 462.

¹⁷⁹ *Hollo* 2014, s. 462.

¹⁸⁰ HE 165/1992 vp, s. 24.

YVL:n kontekstissa annettu kovinkaan kiinteää asemaa¹⁸¹. *Hollo, Utter ja Vihervuori* käyttävät oikeudenvastaisesti aiheutettua vesistön pilaantumista tai vakavia kertakaikkisia päästöjä esimerkkeinä siitä, että lakiin kirjaamattomalle aikaprioriteetille ei tulisi tällaisissa vahinkotilanteisiin liittyvässä kohtuusharkinnassa antaa merkitystä ollenkaan. Vaikka YVL 4 §:n sääntely koskee näitäkin tapauksia muodollisesti, voisi sietämisvelvollisuuden asettaminen olla vakiintuneen oikeuskäytännön ja lain tarkoituksen vastaista.¹⁸² Aikaprioriteetti voidaan nähdä ympäristövahinkojen korvaamisen arvioinnissa tietynlaisena joustavana perusteena, jolla voidaan hallita korvausasian tapauskohtaisia erityispiirteitä.

4.1.3 Korvattavat vahinkolajit

YVL 5 §:n mukaan vahinkona voidaan korvata henkilö¹⁸³-, esine- ja muu varallisuusvahinko. Korvaus henkilö- ja esinevahingosta määrätään VahL:n 5 luvun säännösten mukaisesti, eli YVL:n ohella korvausasiaan sovelletaan VahL:a. Sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon eli puhtaasta varallisuusvahingosta¹⁸⁴, on suoritettava korvaus, jo vahinko ei ole vähäinen. Tällaisia vahinkoja ovat esimerkiksi virkistyskäyttöön tai arvonalennukseen liittyvät menetykset¹⁸⁵. Rikoksella aiheutettu vahinko on kuitenkin aina korvattava YVL 5.1 §:n mukaan.

YVL 5.2 §:n mukaan muusta kuin 1 momentissa tarkoitettusta ympäristövahingosta on suoritettava korvausta kohtuullinen määrä, jota arvioitaessa on otettava huomioon häiriön ja vahingon kesto aika sekä vahingonkärsijän mahdollisuus välttää tai torjua vahinko. Toisen momentin kohteena olevat, yleensä kohtuusharkintaan perustuvat aineettomat menetykset, esimerkiksi kipu ja särky, ovat perinteisessä vahingonkorvausoikeudessa harvinaisempia. Ympäristövahinkojen sattuessa ne voivat puolestaan olla usein hyvinkin tärkeitä silloinkin, kun vahinkoa yksilön terveydelle tai

¹⁸¹ Esimerkiksi eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa (26/1920) aikaprioriteetti on omaksuttu laajemmin kuin YVL:ssä. Ks. *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 151.

¹⁸² *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 169.

¹⁸³ Kuten vamma, tauti tai kuolema. HE 165/1992 vp, s. 25.

¹⁸⁴ *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 152–153.

¹⁸⁵ *Hollo* 2014, s. 461–462.

varallisuudelle ei ole osoitettavissa. Voidaan puhua myös muunlaisesta vahingosta, esimerkiksi melusta, hajusta tai tärinästä aiheutuva haittaan verrattavasta immateriaalisesta vahingosta, joka korvataan arvion mukaan kohtuulliseen määrään asti.¹⁸⁶

4.2 Katsaus Ruotsin korvausjärjestelmään

Tutkielman kannalta mielenkiintoisin kansainvälinen vertailukohta on Ruotsi. Suomen ja Ruotsin välinen oikeusvertailu on perusteltua oikeuskulttuurin samankaltaisuuden vuoksi. Tässä alaluvussa luodaan lyhyt lainopillinen katsaus Ruotsin oikeusjärjestelmän sisältöön. Pääkysymyksenä on, millainen on nykyinen Ruotsin vesistön pilaantumisen aiheuttavien vahinkojen korvausjärjestelmä ja missä vahinkojen korvaamisesta säännellään?

Ruotsissa säädettiin jo 1980-luvulla ympäristövahinkojen korvaamista koskeva laki (miljöskadelagen, 1986:225). MSkL on ollut useiden maiden ympäristövahinkoja sääntelevien lakien esikuvana ja myös Suomen YVL muistuttaa sitä¹⁸⁷. Ennen MSkL:n säätämistä ympäristövahinkojen korvaamiseen sovellettiin vuoden 1969 ympäristönsuojelulain (miljöskyddslagen, 1969:387) immisiokorvaussäännöksiä. Sittemmin MSkL kumottiin ja säännökset siirrettiin suurimmilta osiltaan sellaisenaan 1.1.1999 voimaan tulleeseen uuteen ympäristökaaren 32 lukuun (miljöbalk, 1998:808)¹⁸⁸.

Ruotsissa tehtiin vuoden 1999 alussa voimaan tullut ympäristölainsäädännön kokonaisuudistus, jolla yhdistettiin pääosa olemassa olevasta ympäristölainsäädännöstä MB:iin. Siihen sisällytettiin MSkaL:n lisäksi keskeinen ympäristöä ja luonnonvarojen käyttöä koskeva säännöstö, esimerkiksi ympäristönsuojelulaki¹⁸⁹, ja varsinaisen ympäristönsuojelulainsäädännön lisäksi vuoden 1983 vesilaki (vattenlag) suurimmilta osiltaan sekä luonnonsuojelua koskevat lait. MB sisältää myös menettelyä koskevat

¹⁸⁶ *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 153.

¹⁸⁷ *Mm. Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 16.

¹⁸⁸ *Lindblom* 2001, s. 20.

¹⁸⁹ *Lindblom* 2001, s. 18–19.

säännökset. Oikeastaan kaikki muu ympäristöoikeudellinen sääntely, paitsi kaavoitus- ja rakentamisoikeutta koskeva sääntely, sisältyy MB:iin.¹⁹⁰

MB:n myötä sanktiojärjestelmää on tehostettu tiukentamalla ympäristörikoksista tuomittavia rangaistuksia ja otettu käyttöön erityinen maksu (miljösanktionsavgift) asetettujen ympäristövaatimusten rikkomisen varalta. MB:n säätämisen myötä ei tullut kuitenkaan suurta muutosta ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan sääntelyn aineelliseen perustaan. Ennen MB:n säätämistä pilaantumisen torjunta perustui vuoden 1969 ympäristönsuojelulakiin, joka säänteli muun muassa veden pilaantumista.

4.2.1 Nykyisen korvausjärjestelmän pääpiirteet

Uudistuksen myötä Ruotsissa siirryttiin osittaiseen ympäristöoikeusjärjestelmään, jossa ympäristöluparatkaisuja annetaan kolmiportaisessa ennakkovalvontajärjestelmässä: ympäristöoikeuksissa, lääninhallituksissa ja kunnallisissa viranomaisissa¹⁹¹. Kuusi alueellista ympäristöoikeutta (miljödomstol), jotka toimivat käräjäoikeuksien yhteydessä, käsittelevät ensi asteen muun muassa merkittävät ympäristön pilaantumista aiheuttavat hankkeita koskevat luvat, vesilain mukaiset vesiasiat ja erilaisia korvausasioita sekä toimivat muutoksenhakutuomioistuimina¹⁹². Ympäristöoikeuteen kuuluu lainoppineen puheenjohtajan lisäksi yksi ympäristöneuvos ja kaksi asiantuntijajäsentä. Sen päätöksestä valitetaan ympäristöylioikeuteen (miljööverdomstol). Tietyin edellytyksin ympäristöylioikeuden päätöksestä voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta.¹⁹³ *Lindblom* tarkoittaa ”Miljöprocess” termillä kirjassaan mm. vahingonkorvauksia koskevaa oikeudenkäyntiä¹⁹⁴.

¹⁹⁰ Ks. *Lindblom* 2001, s. 26–27.

¹⁹¹ HE 214/2013 vp, s. 40. MB:n viranomaisjärjestelmään kuuluu siis hallintoviranomaisten lisäksi tuomioistuimia. Lisäksi Ruotsin hallitus käsittelee eräitä suurehkoja ympäristölupa-asioita, mutta se ei kuitenkaan anna lupapäätöstä, vaan palauttaa asian asianomaiselle lupaviranomaiselle luvan ja lupamääräysten antamista varten.

¹⁹² Ks. *Lindblom* 2001, s. 22–23.

¹⁹³ Mm. HE 84/1999 vp, s. 16–17.

¹⁹⁴ *Lindblom* 2001, s. 27.

Ruotsin ympäristöoikeudessa ympäristölupa-asioissa käsiteltävät vahingonkorvauskysymykset on Suomen järjestelmästä poikkeavasti erotettu tiukasti luvan käsittelystä erikseen käsiteltäväksi¹⁹⁵. Ympäristölupiin liittyvillä korvausasioilla ei siis ole Ruotsissa yhteyttä lupamenettelyyn. Ympäristölupajärjestelmän modernikaan käsitys ei vaadi sitä, että yksityisoikeudelliset korvauskysymykset olisi tutkittava ennen luvan myöntämistä tai virallisperiaatteen mukaisesti luvan kanssa samassa yhteydessä. Suomalaista vesioikeudellista samanaikaisuusperiaatetta onkin *Hollo, Utterin ja Vihervuoren* mukaan pidettävä poikkeuksena, joskin perusteltuna ja tarpeellisena etenkin vesirakentamisen osalta.¹⁹⁶ Huomattavaa kuitenkin on, että vesitalouslupien mukaisesti toteutetuista toimista ja ympäristöluvanmukaisesta toiminnasta aiheutuneet vahingot käsitellään Ruotsin järjestelmässä eri säännöksen perusteella.

4.2.2 Miljöbalk korvaussäädöksenä

MB 32:1 §:n mukaan 32 luvun mukaista korvausta voidaan määrätä maksettavaksi muun muassa henkilö- ja omaisuusvahingoista. Puhdas omaisuusvahinko, joka ei ole rikoksella aiheutettu, korvataan poikkeuksellisesti ja se on rajattu huomattaviin vahinkoihin. Sietämisvelvollisuudesta säädetään MB 32:1.3:ssa. Säännöksen mukaan sellainen vahinko, joka ei ole aiheutunut tahallisesti tai huolimattomuudella aiheutetusta toimenpiteestä, korvataan vain, jos vahinkoa aiheuttanut häiriötä ei voida pitää kohtuullisen siedettävänä. Sietämisvelvollisuuden kohtuullisuusarvioinnissa otetaan huomioon paikalliset olosuhteet tai häiriön yleinen esiintyminen vastaavissa olosuhteissa. *Lindblom* toteaa, että haitan on ylitettävä tietynlainen ”toleranspunkten”, jotta korvausvastuu voi tulla kysymykseen. ”Toleranspunkten” on ainakin aikaisemman käytännön perusteella pidetty niin korkeana, että se ylittyy vain vakavissa tapauksissa.¹⁹⁷ Voidaan todeta, että MB:ssa sietämisvelvollisuudesta säädetty vastaa aika lailla YVL:ssa säädettyä.

¹⁹⁵ MSkaL sisälsi ”valinnaisen forumsäännön”, joka mahdollisti tiettyjen vaatimusten kumulaation kiinteistöoikeuden oikeudenkäyntiin. Lindblomin näkemyksen myötä säännöstä luovuttiin MB:iin siirryttäessä, ilman syytä. Ks. lisää *Lindblom* 2001, s. 47.

¹⁹⁶ *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 11.

¹⁹⁷ *Lindblom* 2001, s. 24.

”En skada, som inte har orsakats med uppsåt eller genom vårdslöshet, ersätts bara om den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Lag (2010:815)”

MB 32:3.1:n 1-4 kohtien mukaan vahingonkorvausta on muiden kohtien ohella maksettava vahingoista, jotka jollain kiinteistöllä harjoitettu toiminta on aiheuttanut ympäristössään vesialueen pilaantumista (förorening av vattenområden), pohjaveden pilaantumista (förorening av grundvatten), pohjaveden muutoksen (ändring av grundvattennivån) ja ilman pilaantumista (luftförorening). Toiminnan ei kuitenkaan tarvitse olla pysyvää eikä sen tarvitse ulottua koko kiinteistölle tai edes rajoittua yhteen kiinteistöön. Kolmeen ensimmäiseen kohtaan liittyen MB:ssä todetaan, että mikäli ne ovat aiheutuneet vesitalouslupien mukaisesti toteutetuista toimista, sovelletaan niihin MB 31 luvun korvaussäännöksiä (”Första stycket 1-3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd till vattenverksamhet. För sådana skador tillämpas 31 kap.”). Käsitkseni mukaan jaottelu on siis hieman samantapainen, kun Suomen lainsäädännössä, jossa VL:n mukaisen luvan aiheuttamasta toiminnasta johtuvat pilaantumis- ja muut vahingot korvataan VL:n perusteella. Jätevesistä aiheutuneet vahingot säännellään käsittääkseni Ruotsissa MB:n perusteella, joten jäteveden johtamisesta aiheutuneita vahinkoja tämä poikkeus ei koskisi.

Syy-yhteydessä näyttää Ruotsissakin vallitsevan todennäköisyyden vaatimus häiriön ja vahingon välillä. MB 32:3.3:n mukaan vahingon voidaan katsoa aiheutuneen jostain 32:3.1:n mukaisesta häiriöstä, jos häiriön ja vahingon välillä vallitsee syy-yhteyden ilmeinen todennäköisyys (”övervägande sannolikhet”).

”En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.”

Vahingonkorvausvastuu on MB:ssa kytketty kiinteistön omistamiseen tai maanomistukseen (”Skyldig att betala skadestånd enligt detta kapitel är den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare.--”) 32:6.1:n mukaan. Tietyn alueen sijasta

käytetään siis kiinteistön käsitettä MB 32:1 §:n mukaan. Lisäksi sama vahingonkorvausvelvollisuus on muilla, jotka muun ohella harjoittavat vahinkoa aiheuttavaa toimintaa. Vastuu perustuu ankaralle vastuulle, kuten YVL:n mukainen vastuu Suomessa.

MB 32:9 §:ssä säädetään mahdollisuudesta määrätä aiheutuva vahinko korvattavaksi etukäteen asianosaisen vaatimuksesta. Korvaus voitaisiin määrätä kerta- tai vuosittaiskorvauksena ja sitä voitaisiin myöhemmin muuttaa, mikäli se on kohtuullista muuttuneet olosuhteet huomioiden.

”Kan i fråga om skador som avser egendom ersättnings belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.”¹⁹⁸

MB 32:11 §:ssä säädetään muun ohella lisäksi omaisuuden lunastamisesta¹⁹⁹, kuten YVL:ssäkin, sekä ryhmäkannemahdollisuudesta. Ruotsin lainsäädännössä on mahdollistettu ryhmäkanteen nostaminen ympäristövahingoissakin, toisin kuin Suomessa.

¹⁹⁸ MB 32:9 §

¹⁹⁹ Ks. lisää *Lindblom* 2001, s. 23.

5 KORVAUSARVIOINNISTA LUPAVIRANOMAISESSA

5.1 Ympäristöoikeudellisesta päätöksenteosta

Vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausjärjestelmä luokitellaan sekä ympäristöoikeuden, että vahingonkorvausoikeuden alaan²⁰⁰. Ympäristöoikeuden läpäisyperiaatteella tarkoitetaan ympäristönäkökohtien huomioon ottamista sovellettaessa myös muita kuin puhtaasti ympäristöoikeudellisia normeja. Ympäristö on käsitteenä hyvin laaja-alainen ja lähes kaikella toiminnalla on nähtävissä ympäristövaikutuksia.²⁰¹

Sen lisäksi, että ympäristöoikeudella on vahvoja liityntöjä muihin oikeudenaloihin, sillä on myös hyvin monitieteinen perusta. Läheiset kytkennät muihin ympäristötieteisiin, esimerkiksi ympäristötekniikkaan, luonnontieteisiin ja ympäristöpolitiikkaan leimaavat ympäristöoikeutta.²⁰² Tästä konkreettisena esimerkkinä voidaan esittää ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa annetun lain (898/2009) 2 §, jonka mukaan laissa säädettyjä asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on asiassa oltava asian laadun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Ympäristöoikeudellinen päätöksenteko ei ole edellä mainituilla perusteilla vain juridiikkaa, vaan se vaatii myös muunlaista asiantuntemusta. Ratkaisutoiminta ei ole myöskään tiedettä, vaan käytännön toimintaa²⁰³. Lupaviranomaisessa lupa- ja korvausasiat ratkaistaan esittelystä yhden ratkaisijan kokoonpanossa tai monijäsenisessä kokoonpanossa, jossa voi olla 2–5 ratkaisijaa. Kollegiaalisella, tuomioistuinmaisella päätöksenteolla on pyritty turvaamaan muun muassa päätöksenteon riippumattomuus.²⁰⁴ Loppujen lopuksi ympäristölainsäädännön

²⁰⁰ Ks. *Kuusiniemi* 2013, s. 60–61.

²⁰¹ *Kuusiniemi* 2013, s. 85.

²⁰² *Kuusiniemi* 2013, s. 61.

²⁰³ *Hepola* 2005, s. 512. Hepola on kirjoittanut siitä, että lainoppi tulkintatieteenä ja ratkaisutoiminnan välillä olisi löydettävissä erottavia piirteitä pikemmin kuin yhdistäviä tekijöitä.

²⁰⁴ Ks. LaVL 15/1999, s. 5. Asiat käsitellään ympäristölupaviranomaisessa tuomioistuinmaisemmin kuin mitä muissa lupia käsittelevissä viranomaisissa.

soveltamisessa on kyse ympäristöpoliittisesta päätöksenteosta, joka tapahtuu oikeudellisten raja-aitojen sisällä²⁰⁵.

Ympäristöoikeudellisten normien joustavuudesta johtuen lupaviranomaisen harkintavalta tapauskohtaisessa lupa- ja korvauspäätöksenteossa on huomattava²⁰⁶. Ympäristölupaharkinta on kuitenkin useiden säännösten raamittamaa²⁰⁷ ja kuten *Hepola* toteaaakin, että käytännön ratkaisutilanteessa ei ongelmana ole yleensä normin löytyminen vaan paremminkin niiden normien rajaaminen, jotka todella tulevat sovellettaviksi ratkaisua tehtäessä²⁰⁸. Joustavien normien tulkinta ei myöskään ole rajatonta, vaan niidenkin soveltaminen edellyttää oikeussäännösten tulkintaa, esimerkiksi merkistyyssisällön antamista kielellisille ilmauksille²⁰⁹.

Ympäristöluvan myöntämisharkinnalle leimallista on muun ohella sitä sääntelevien normien tulevaisuuteen suuntautuminen, mikä erottaa niiden soveltamisen tavanomaisesta siviilioikeudellisesta soveltamistilanteesta, jossa puolestaan on suurimmalta osalta kyse menneisyydessä tapahtuneiden tosiasioiden ja niistä johtuvien oikeusseuraamusten vaikutuksesta ratkaisuun. Ympäristöoikeudessa voidaan nähdä olevan kahdenlaisia tosiseikkoja ja *Hepola* nimeää ne tavanomaisiksi tosiseikoiksi ja empiiris-hypoteettisiksi tosiseikoiksi. Tavanomaisia tosiseikkoja ovat

²⁰⁵ *Kuusiniemi* 2013, s. 62.

²⁰⁶ *Kuusiniemen* mukaan ympäristöoikeudellista päätöksentekojärjestelmää leimaa tapauskohtaisuus, joka mahdollistaa mahdollisimman väljän etujen punninnan kiinnittämättä tulkintaa tiettyihin ehdottomiin rajoihin. *Kuusiniemi* 2013, s. 201.

²⁰⁷ Ympäristölupa on YSL 48.2 §:n mukaan myönnettävä, jos toiminta täyttää YSL:n ja jätelain (646/2011) sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Uusi YSL implementoi voimaan tullessaan vuonna 2014 teollisuuspäästädirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 75/2010/EU teollisuuden päästöistä) osaksi kansallista lainsäädäntöä. Sen myötä parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämisestä tuli oikeudellisesti sitova velvoite päästötasojen osalta (BAT=Best Available Techniques). Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito-, käyttö- sekä lopettamistapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä ja jotka soveltuvat ympäristölupamääräyksen perustaksi. Tähän liittyvää sääntelyä voidaan käyttää lupaharkintaa rajoittavana esimerkkinä. Ks. YM, http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Ympariston_suojelulain_uudistaminen/Ymparistonsuojelulain_uudistuksen_toimeenpano.

²⁰⁸ *Hepola* 2005, s. 511.

²⁰⁹ Katso mitä *Kuusiniemi* on kirjoittanut laintulkinnan rajoista ja väljäsisältöisten normien tulkinnasta. *Kuusiniemi* 2013, s. 202–206.

esimerkiksi vesistön pilaantumisesta aiheutuneet todelliset vahingot vahingonkorvausta määrättäessä. Tavanomaiset tosiseikat tulevat mielestäni sovelletuiksi niissä korvaustilanteissa, joissa vahinko on siis jo aiheutunut, esimerkiksi jos luvanmukaiset vahingot käsitellään myöhemmin lupa-asiasta erillään tai kyse on vanhoista vahingoista. Hypoteettis-empiirisiä faktoja puolestaan voi olla tosiseikat, jotka luonnontieteellisen ja teknisen tietämyksen perusteella arvioidaan suunnitellusta toiminnasta tulevaisuudessa aiheutuvan. Näitä tosiseikkoja arvioidaan silloin, kun vahingonkorvauksia määrätään luvanmyöntämisen yhteydessä, toisin sanoen aiheutuvat vahingot ennustetaan tietyn tietämyksen avulla.²¹⁰ Näkemykseni mukaan lupaviranomaisen harkintavallassa on kuitenkin sävyero lupa- ja korvausharkinnan kesken, verratessa esimerkiksi lupaedellytysten ja vahingonkorvausedellytysten tutkintaan liittyvää harkintaa.

Viranomaispäätösten merkitys lainopillisessa ympäristöoikeustutkimuksessa perustuu usein ympäristölainsäädännön yleisiin joustaviin normeihin²¹¹. Lupa- ja muussa päätöksenteossa joustaville normeille vakiintuu *Määttän* mukaan usein tulkintoja, esimerkiksi konkreettisia raja-arvoja, joita ei aina tavanomaista oikeuslähdeoppia hyödyntäen pystytä tavoittamaan²¹². *Ahonen* onkin esittänyt näkemyksen, jonka mukaan joustavien normien tulkintaa on osin tehtävä ulko-oikeudellisista lähtökohdista käsin ja lisäksi on huomioitava ulko-oikeudellisen tiedon epävarmuus²¹³. Vesistön pilaantumisesta aiheutuneiden vahinkojen korvausarviointiin liittyy paljon myös tällaista ulko-oikeudellista luonnontieteellistä tai teknistä tulkintaa.

Oikeuslähdeopin katsotaan muodostavan pääsääntöisesti yhteisen lähtökohdan eri oikeudenalojen normistoihin tukeutuvalla oikeudellisella ratkaisutoiminnalla ja juridiselle harkinnalle. Oikeuslähteitä käytetään kuitenkin eri oikeudenaloilla ja niiden

²¹⁰ *Hepola* 2005, s. 514–515. Hepola on verrannut ympäristölupaharkintaa perinteiseen siviilioikeudelliseen ratkaisutoimintaan.

²¹¹ Erialaisten joustavien tai väljäsisältöisten normien ja puitelakien käyttämiseen on syynä tarve varautua muutoksiin ja ottaa huomioon tapauskohtaiset erityispiirteet. Muutostarve voi johtua esimerkiksi tekniikan kehittymisestä tai paikallisten olosuhteiden muutoksista. Tyhjentävään sääntelyyn ei ole mielekästä pyrkiä, koska ympäristölliset ongelmat ovat usein hyvin monitahoisia, tapauskohtaisia ja etuasetelmiltaan vaihtelevia. Lisää joustavuuden syistä ja sääntelyn tavoitteista ks. *Kuusiniemi* 2013, s. 189–191.

²¹² *Määttä* 2015, s. 41.

²¹³ *Ahonen* 2016, s. 25.

sisälläkin jossain määrin eri tavoin. *Määttän* mukaan soft law -tyyppistä aineistoa hyödynnetään tosiasiallisesti merkittävänä oikeuslähteinä ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa ja -harkinnassa. Oikeuslähteopin mukaan muodollisesti ei-velvoittava soft law tulisi Määttän näkemyksen mukaan tunnistaa ympäristöoikeuden alalla omaksi erityiseksi oikeuslähteekseen alan yleisissä opeissa.²¹⁴ Esimerkiksi YM julkaisee erilaisia hallinnollisia ohjeita, suosituksia, oppaita ja muistioita, joilla voi olla oikeuslähteopillista arvoa. Oppaan laatimisen tarkoituksena voi olla esimerkiksi soveltamiskäytäntöjen yhtenäistäminen ja kehittäminen. Esimerkkinä tällaisesta ohjauksesta opasmuodossa voidaan mainita Suomen ympäristökeskuksessa vuonna 2003 laadittu opas ”Vesistövaikutusten arviointi lupamenettelyssä”. Oppaan tarkoituksena on ”yhtenäistää valtakunnallista vaikutusten arviointia ja lupakäytäntöä”²¹⁵. Lupaharkinnan lisäksi soft law -aineistolla voi olla tapauskohtaista merkitystä korvauksia arvioitaessa.

5.2 Toiminnanharjoittajan korvausesitys korvausarvioinnin lähtökohtana

Vanhan vesilain aikaan vesistön pilaantumisen aiheuttavat korvauskysymykset voitiin määrätä käsiteltäväksi selvitysmenettelyssä tai katselmustoimituksessa, mikäli korvausten arviointi edellytti tarkempaa paikan päällä tehtävää selvitystä. Tästä säädettiin vielä vanhan ympäristönsuojelulain 74 §:ssä. Katselmustoimitus oli menettely, jossa katselmusinsinöörit uskottuine miehineen tekivät käytännön pohjatyön korvausten arviointia varten. Katselmustoimituksen käyttöala supistui hiljattain vanhassa vesilaissa ja sittemmin uuden VL:n säätämisen myötä poistui kokonaan järjestelmästä.²¹⁶ Käsitykseni mukaan korvausnormiston siirtyessä ensimmäiseen ympäristönsuojelulakiin ja katselmustoimituksen poistuessa käytöstä korvausasioiden käsittelyyn liittyvä työmäärä lisääntyi lupaviranomaisessa.

Korvauksia koskevassa hakemusasiassa tutkitaan laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen. Ratkaisussa sovelletaan suhteellisen väljäsisältöisiä aineellisia

²¹⁴ *Määttä* 2005, s. 341–342.

²¹⁵ *Ketola, Suomen ympäristökeskus* 2003, s. 5.

²¹⁶ Katselmustoimituksesta vesilain uudistukseen liittyen, ks. *Kotkasaari* YJ 2004, s. 15–16.

menettelysäännöksiä ja päätöksenteko perustuu *Hollon* mukaan oikeusharkintaan.²¹⁷ Lupaviranomainen ratkaisee vesistön pilaantumisesta johtuvan korvausasian pääsäännön mukaan ympäristölupahakemuksen yhteydessä tai poikkeuksellisesti lupasiasta erikseen. Päätöksenteon perustan muodostaa toiminnanharjoittajan laatima korvausesitys, joka sisältää YSA 5 §:n 1 momentin mukaiset tiedot ja selvitykset²¹⁸. Lisäksi korvausratkaisu perustuu toiminnanharjoittajan hakemukseen ja sen liitteinä oleviin selvityksiin, hankittujen asiantuntijaviranomaisten lausuntoihin, vahingonkärsijöiden muistutuksiin ja edunvalvojen kannanottoihin sekä hakijan vastineisiin. Lupaviranomainen voi myös itse hankkia tai velvoittaa toiminnanharjoittajaa hankkimaan tarpeelliseksi katsomaansa lisäaineistoa ja YSL 132 §:n mukaan määrätä hankittavaksi erityistä selvitystä.²¹⁹ Lupaviranomaisella käytettävissä olevan aineiston lisäksi korvausarviointi perustuu aina tekijöidensä ammattitaitoon ja kokemuksiin. Tieteelliset vaatimukset täyttävän arvion tekeminen on käytännön lupakäsittelyn yhteydessä erittäin vaikeaa, mutta arvio pyritään tekemään käytettävissä olevan aineiston pohjalta niin luotettavasti, kuin se on niillä tiedoilla mahdollista.²²⁰

Pilaavalla toiminnalla voi olla vaikutuksia esimerkiksi rannan ja vesialueen omistajien sekä alueella ammattikalastusta harjoittavien varallisuusoikeuksiin. Vahingonkärsijöitä voivat olla sekä kiinteistön omistajat, että haltijat ja lisäksi erityisten oikeuksien haltijat. Vesiä pilaavan toiminnan ympäristölupa-asiaissa voidaan nähdä horisontaalisina suhteina luvanhakijan ja haittaa kärsivien tahojen väliset oikeussuhteet.²²¹ Yksilölliset oikeussuojaperiaatteet, kuten omaisuudensuojaperiaate, liittyvätkin korvausasioihin.

Omaisuuden suoja on yksi Suomen perustuslaissa (731/1999) turvatuista perusoikeuksista. PL 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksen

²¹⁷ *Kuusiniemi* 2013, s. 199; *Hollo* 2014, s. 324; *Hepola* 2005, s. 511. Ks. myös LaVL 15/1999 vp, s. 5, jonka mukaan ympäristönsuojelulain mukainen lupaharkinta on sidottua laillisuusharkintaa.

²¹⁸ YSA 5 §:n 1 momentin sisältö on avattu edellä kohdassa ”Luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuvat vahingot”.

²¹⁹ *Kuusiniemi* 2013, s. 199; *Hollo* 2014, s. 324.

²²⁰ *Ketola, Suomen ympäristökeskus* 2003, s. 30. Joskus korvausarvioinnin perusteena olevan aineiston on nähty olevan riittämätönkin.

²²¹ *Kuusiniemi* 2013, s. 193; *Salila* 2015, s. 318.

tarkoituksena ei ole kuitenkaan maksimoida omistajan konkreettista käyttövapautta. Käytännössä omistajan asema antaa vahingonkärsijä-omistajalle mahdollisuuden vaatia korvauksia. Omistusoikeus voi käsitteenä saada erilaisia merkityksiä näkökulmasta riippuen. Näin ollen esimerkiksi käsitteen asema ympäristöoikeudessa poikkeaa esineoikeudellisesta tarkastelukulmasta. Lisäksi omaisuuden suoja voidaan ymmärtää yhtäältä yksityisen omistusoikeuden suojana ja toisaalta yksilön turvana varallisuusasemansa olennaisten piirteiden säilyttämiseksi. Loppujen lopuksi omistusoikeuden sisältö määräytyy kuitenkin kulloinkin voimassa olevien oikeusnormien mukaan.²²²

5.3 Vesienhoitosuunnitelmien vaikutus korvausharkinnassa

5.3.1 Vesipuitedirektiivi ja muut säädökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY)²²³ asettaa muun ohella yhteisön jäsenmaiden pintavesille tavoitteeksi hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan vuoteen 2015 mennessä²²⁴. VPD:n tarkoituksena on vesimuodostumien heikentymisen estämisen sekä tilan parantaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi²²⁵. Se sisältää vesiensuojelun yleiset periaatteet sekä suuntaviivoja ja menettelytapoja, jotka vaikuttavat vesiensuojelun toteutukseen pitkällä aikavälillä. VPD:ssä on määritelty perusyksiköksi vesien hoitoa varten vesienhoitoalue.

VPD:llä on luotu ohjelmalliseen lähestymistapaan perustuva vesienhoidon suunnittelujärjestelmä, jota toteutetaan käytännössä vesienhoitoaluetasolla²²⁶. Kansallisesti Suomessa vesienhoidosta säädetään erityisesti vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004) ja sen nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla. VMJL 28 §:n mukaan valtion ja kuntien viranomaisten on otettava soveltuvin osin huomioon valtioneuvoston VMJL 17 §:n mukaisesti hyväksymät

²²² Ks. *Kuusiniemi* 2013, s. 66 ja 213–214.

²²³ Kutsutaan myös vesipuitedirektiiviksi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY. EYVL Nro L 327, 22.12.2000.

²²⁴ VPD 1 ja 4 artiklat.

²²⁵ VPD:n 1 artiklan a alakohta.

²²⁶ VPD:n 3 artikla. Suomi on jaettu viiteen kansalliseen vesienhoitoalueeseen.

vesienhoitosuunnitelmat. Vesienhoitosuunnitelmat antavat muun ohella informaatiota siitä, missä tilassa kuormitusalueen pintavesi on. Lupaviranomainen arvioi kuormituksen vaikutusta eri vesien tilan luokkiin vaikuttavien tekijöiden kannalta ja huomioi etenkin sen, mikäli vesimuodostuman luokka heikkenisi.²²⁷

YSL:n mukaisena yleisenä velvollisuutena pidetään 140 §:n säännöstä, jonka mukaan kaikessa toiminnassa on tavoiteltava sellaista pintavesien laatua, jossa vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista ei aiheudu terveyshaittaa tai merkittävää muuta pilaantumiseksi katsottavaa seurausta tai sen vaaraa. Tässä on kyse pääasiassa VPD:iin sisältyvän ympäristötavoitteen seurannasta, eli luokitellun pintaveden laatua ei saa heikentää. Tavoite määräytyy luvanvaraisten toimintojen osalta vesienhoitosuunnitelman välityksin lupapäätöksessä.²²⁸ LLSAVI:n 28.1.2015 antaman muun ohella sulfaattisellun valmistusprosessia koskevan ympäristöluvan ratkaisun perusteluissa on vesienhoitosuunnitelmien osalta lausuttu seuraavasti:

”--Vesipäästöjen pilaantumisvaikutuksien arvioinnissa ja lupamääräyksiä asetelussa on huomioitu vesienhoidon suunnittelun mukainen ekologinen luokitus ja hyvän tilan saavuttamista koskeva tavoite. Aluehallintovirasto arvioi, että annetut määräykset ovat riittäviä estämään vesistön pilaantumisen. Ekologisen hyvän tilan saavuttaminen vuoden 2027 mennessä edellyttää kuitenkin, että päästöjä tulevaisuudessa voidaan edelleen vähentää, mikä on huomioitu määräyksiä antamisessa.”²²⁹

Pintavedet luokitellaan ekologiselta ja kemialliselta tilaltaan VPD:n perusteella VMJL 8.1 §:ssä. Luokittelu tapahtuu ihmisten toiminnan aiheuttaman muutoksen voimakkuuden perusteella, pintaveden luokan perustuen ekologiseen ja kemialliseen tilaan sen mukaan, kumpi on niistä huonompi. Ekologisen tilan luokittelussa käytetään viisiportaista luokittelujärjestelmää.²³⁰

²²⁷ *Seppälä* YJ 2004, s. 99.

²²⁸ *Hollo* 2014, s. 424.

²²⁹ Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 28.1.2015 antama lainvoimainen päätös nro 4/2015/1, dnro LSSAVI/4652/2014, s. 152. VAHO ei muuttanut pääasiasratkaisua.

²³⁰ Pintaveden ekologinen tila on erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä tai huono VMJL 8.2 §:n mukaisesti. Vesimuodostuman kemiallinen tila luokitellaan joko hyväksi tai huonoksi VMJL 8.3 §:n mukaan.

VPD:n perusteella on annettu useita EU- ja kansallisia säädöksiä, joista voi olla hyötyä YVL:n kontekstissa tapahtuvassa vesistöjen pilaantumisen arvioinnissa. Arvioitaessa YVL:n tarkoittamaa pilaantumista voidaan tilanteesta riippuen hyödyntää tietoa esimerkiksi tällaisen VPD:n mukaisen luokittelun muutoksesta. On kuitenkin huomioitava se, että VPD:n tarkoittamaan luokitteluun sisältyy myös monia sellaisia elementtejä, esimerkiksi vesistön hydrologisia tekijöitä, joita ei voida pitää YVL:n tarkoittamana pilaantumisenä.²³¹

VPD:n nojalla annetuilla päästökierroilla sekä vesistöjä koskevilla ympäristölaatu- ja ympäristönormeilla voi myös olla merkitystä pintavesien pilaantumisen arvioinnissa YVL:n perusteella. VNA:ssa vesiympäristölle vaarallisista aineista ja haitallisista aineista (1022/2006) säädetään tiettyjen aineiden päästökierroista muun ohella pintaveden ja asetuksen 6 §:n mukaan sen liitteen 1 C ja D kohdassa tarkoitettujen aineiden pitoisuus pintavedessä tai kalassa ei saa ylittää mainitussa kohdassa esitettyä ympäristölaatu- ja ympäristönormia²³². Päästökierroja, laatu- ja ympäristönormeja tai -luokituksia ei voida kuitenkaan sellaisinaan suoraan soveltaa sen osoittamiseksi, onko YVL:n tarkoittamaa pilaantumista tapahtunut vai ei. Näistä julkisoikeudellisista säännöistä voi kuitenkin olla hyötyä sen arvioinnissa, onko YVL:n kontekstin mukaista vesistön pilaantumista tapahtunut.²³³

Korvausarviointiin voi tilanteesta riippuen vaikuttaa myös esimerkiksi vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun VNA:n 6 b §:n mahdollistama ympäristölaatu- ja ympäristönormeista poikkeaminen sekoittumisvyöhykkeellä. Asetuksen kohdan perusteella ympäristöluvassa voidaan määrätä sekoittumisvyöhykkeestä, jolla liitteessä tarkoitettujen aineiden pitoisuus vedessä voi ylittää aineelle säädetyn ympäristölaatu- ja ympäristönormin, jollei normi ylity muussa pintavesimuodostuman osassa.

²³¹ Ks. *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 31.

²³² Näistä laatu- ja ympäristönormeista ja kielloista on kuitenkin säädetty tiettyjä rajallisia poikkeuksia.

²³³ *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 32. Vertaa esimerkiksi PIMA-asetuksen (VN:n asetus maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista 214/2007) soveltamiseen.

5.3.2 Weser-ratkaisu

EU:n tuomioistuimien antoi 1.7.2015 VPD:n tulkintaa ja muun muassa ympäristötavoitteiden oikeudellista luonnetta selventävän Weser-ratkaisun²³⁴. Ennakkoratkaisupyyntönä EU:n tuomioistuimelle esitetty keskeinen kysymys koski sitä, että onko jäsenvaltiolla velvollisuus evätä lupa hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen, vai onko VPD:n 4 artiklassa kysymys pelkästä hoitosuunnitelmaan liittyvästä tavoitteesta. Toinen esitetty kysymys koski puolestaan sitä, onko käsitettä ”tilan huononeminen” tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan vain haitallisia muutoksia, jotka johtavat alempaan luokkaan luokittelun direktiivin liitteen V mukaisessa luokituksessa.

EU:n tuomioistuimen ratkaisun perusteella jäsenvaltiolla on pääsääntöisesti velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta VPD:n 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i-iii alakohtien mukaan, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan tai pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen määräajassa²³⁵. Pintavesimuodostumia koskevat ympäristötavoitteet eivät siis ainoastaan ole vesienhoidon suunnittelua koskevia tavoitteita, vaan ne sitovat lupaharkinnassa²³⁶. Voidaan siis sanoa, että ympäristölaatumisäätely on juridisesti sitovaa ja vesistöjen tilaluokitukset on huomioitava lupaharkinnassa. Mielestäni VPD:llä ja sen perusteella annetuilla säädöksillä sekä Weser-ratkaisulla voi olla vaikutusta siihen, sallitaanko ympäristöluvalla aiheuttaa vesistön pilaantumista. Tätä kautta ne vaikuttavat myös mahdolliseen korvausten määräämiseen.

Mikä loppujen lopuksi on Weser-ratkaisun vaikutus lupaviranomaisen harkintaan, on vielä kuitenkin hieman avoinna. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2017:87 päätenyt siihen, ettei vesienhoitosuunnitelma ollut esteenä Sierilän voimalaitoksen

²³⁴ C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vastaan Saksan valtio (2015).

²³⁵ C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vastaan Saksan valtio (2015), kohta 51.

²³⁶ C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vastaan Saksan valtio (2015), kohta 43. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, kohdat 55–56 ja 78.

rakentamiselle. KHO katsoi, että muun ohella hankkeen kalataloudelliset vaikutukset eivät kuitenkaan vaarantaneet erään vesistön tilaa niin, että vesimuodostuman tilaluokitus tai myöskään minkään luokituksen osatekijä olisi heikentynyt Weser-ratkaisussa kielletyllä tavalla. KHO oli erityisesti asiaa arvioitaessa huomionnut Weser-ratkaisun tulkinnan VPD:n 4 artiklan 1 kohdan tulkinnasta. Sierilän voimalaitosta koskevassa asiassa oli kyse VL:n mukaisesta intressivertailusta.

5.4 Yleisimmin korvattavat haitat

5.4.1 Kiinteistön vesistösidonnaisen virkistyskäytön vaikeutuminen ja estyminen

Vesistön pilaantuminen voi aiheuttaa vahinkoa monella tavalla. Se voi muun muassa vaikeuttaa ja estää virkistyskäyttöä, mikä voi ilmetä vesistön käyttömuotojen kuten uinnin, virkistyskalastuksen, sauna- ja talousvesikäytön sekä veneilyn vaikeutumisena ja estymisenä. Rannanomistajalle tulisi vanhan ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan korvata pilaantumisesta aiheutuva vesialueen virkistyskäytön vaikeutuminen, vaikei rannanomistaja omistaisikaan vesialuetta²³⁷. Korvauksia on korvauskäytännössä määrätty maksettavaksi ja korvaavia toimenpiteitä suoritettavaksi yksityistalouksille myös kasteluvvedestä ja karjanjuomavedestä, sekä vedenottamoille vedenhankinta- ja käsittelykustannusten kohoamisesta. Tällaiset vahingot ovat helpommin rahassa arvioitavia, kun taas virkistyshaitan rahallisen määrän arvioiminen voi olla joskus haasteellista.²³⁸ Kiinteistöjen arvon alenemista ei itsessään yleensä ole määrätty korvattavaksi, mutta arvon alenemaa on käytetty vesistösidonnaisen virkistyskäytön määrän laskennassa apuna.

5.4.2 Ammattikalastajille sekä vesialueiden omistajille ja haltijoille korvattavat haitat

Vanhan ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan ammattikalastajalle aiheutunut taloudellinen menetys tulisi hyvittää ympäristövahinkona, jos hän käyttäisi vesialuetta jonkin oikeuden perusteella²³⁹. Ammattikalastajille on maksettu korvauksia

²³⁷ HE 84/1999 vp, s. 80.

²³⁸ Ketola, *Suomen ympäristökeskus* 2003, s. 30.

²³⁹ HE 84/1999 vp, s. 80.

kalastusvahingoista, tarkemmin ottaen saaliin arvon heikkenemisestä ja esimerkiksi pyydysten limoittumisesta. Vesialueen omistajille ja haltijoille puolestaan on voitu korvata kalastuksen tuoton ja kalastuksen määrällinen sekä laadullinen heikkeneminen.

5.5 Kiinteistökohtaisuus korvausten pääsääntönä

Vesistöjen pilaantumiskorvaukset ovat periaatteen mukaisesti pääsääntöisesti kiinteistökohtaisia, eikä korvausta suoriteta uudelleen omistajanvaihdoksen yhteydessä. Kiinteistön osalta jo suoritettu korvaus tulee ottaa huomioon, ellei uutta vahinkoa ole syntynyt. Näin siitäkin huolimatta, vaikka uudella kiinteistön omistajalla voi esimerkiksi luvan tarkistamisen yhteydessä olla edeltäjästä riippumaton puhevalta. Uusi omistaja voi toiminnan jatkuessa esittää uuden itsenäisen korvausperusteen. Omistajanvaihdos ei myöskään estä kiinteistön uutta omistajaa vaatimasta korvausta ennen omistajanvaihdosta myönnettyyn lupaan perustuvasta toiminnasta aiheutuneesta ennakoimattomasta vahingosta. Mikäli omistajanvaihdos tapahtuu lupa- tai korvausasian käsittelyn ollessa kesken, korvauspäätös annetaan koskemaan sitä, joka päätöksen antamisajankohtana on oikeudenhaltijana. Myyjä ja ostaja voivat keskenään sopia odotettavissa olevan korvauksen huomioonottamisesta esimerkiksi kiinteistön kauppahinnassa. Jos kiinteistö tai muu omaisuus on velan panttina, pantinhaltijalla on lainmukainen oikeus suoritettavaan tai talletettuun korvaukseen samoin kuin lunastuslainkin mukaan.²⁴⁰ *Vihervuori* on todennut vesilain korvausjärjestelmän mukaisiin vahinkoihin liittyen, että edunmenetyksen luonne on valtaosaltaan kiinteistöllinen²⁴¹. Sama pätee mielestäni YSL:n mukaan korvattaviin vesistön pilaantumisvahinkoihin.

²⁴⁰ *Hollo* 2006, s. 541–542.

²⁴¹ *Vihervuori* YJ 2016, s. 26.

6 POIMINTOJA LUPAVIRANOMAISEN KORVAUSKÄYTÄNNÖSTÄ

Tapauskohtaista lupaviranomaisen korvauskäytäntöä tarkastellaan tässä luvussa lähemmin kahden päätöksen avulla. Ensimmäisessä päätöksessä on kyse ympäristöluvan yhteydessä, samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti määräytyistä korvauksista. Toinen päätös puolestaan koskee korvausasioita, joita ei ole ennalta arvioiden arvioitu alkuperäisessä ympäristölupapäätöksessä aiheutuvan.

6.1 Teollisuuden toimialaa koskeva ympäristölupa- ja korvauspäätös

Itä-Suomen aluehallintoviraston 31.3.2017 antama päätös nro 14/2017/1, dnro ISAVI/1171/2016. Kuopion biotuotetehtaan ympäristölupa ja toiminnanaloittamislupa sekä vesitalouslupa ja valmistelulupa, Kuopio.²⁴²

Asiassa oli kyse Kuopion Sorsasalossa sijaitsevan biotuotetehtaan ympäristö- ja toiminnanaloittamisluvasta sekä vesitalousluvasta ja valmisteluluvasta. Hakijana asiassa oli Finnpulp Oy. Aluehallintoviraston päätös ei ole lainvoimainen, sillä siitä on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen.

Aluehallintovirasto myönsi ympäristöluvan biotuotetehtaan toiminnalle, joka käsitti selluloosatehtaan, kuoren kaasutuslaitoksen, biohiililaitoksen, biokaasulaitoksen, tehtaan energiantuotannon sekä erillisen jätevedenpuhdistamon. Toiminnanaloittamislupa muutoksenhausta huolimatta hylättiin. Vesitalouslupa myönnettiin, mutta sitä ei käsitellä tässä yhteydessä. Aluehallintoviraston antamat lupamääräykset vesipäästöjen osalta ovat muun ohella koskeneet jätevesien johtamista ja käsittelyä niin, että päästöraja-arvot eivät ylity. Tarkkailu- ja raportointimääräysten mukaisesti luvan saaja on velvoitettu muun muassa tarkkailemaan toiminnan päästöjä sekä niiden vaikutuksia ympäristössä. Myös kalataloustarkkailusta on määrätty.

Korvausten osalta päätöksessä todetaan muun ohella seuraavaa:

Aluehallintovirasto on päätöksessään todennut, että biotuotetehtaan toiminnasta aiheutuu korvattavaa vesistön pilaantumisesta johtuvaa vahinkoa ja määrännyt korvauksia maksettavaksi. Hakemuksen ja lupamääräysten mukaisesta toiminnasta ei ennalta arvioiden ole arvioitu

²⁴² Aluehallintoviraston päätös ja asiaan liittyvät keskeiset asiakirjat löytyvät aluehallintoviraston Lupa-Tietopalvelusta [www-osoitteesta https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/Lisatiedot.aspx?Asia_ID=1290850](https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/Lisatiedot.aspx?Asia_ID=1290850) tai <https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/> ja hakemalla esimerkiksi hakijan nimellä.

aiheutuvan muuta korvattavaa vesistön pilaantumisesta johtuvaa vahinkoa.

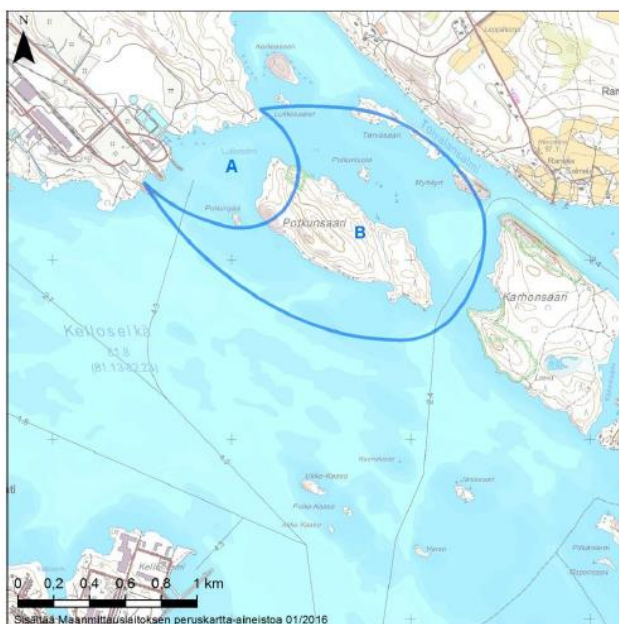
Luvan saaja on määrätty maksamaan *rantakiinteistöjen omistajille ja haltijoille korvauksia virkistyskäyttöhaitoista sekä vuokratulojen menetyksistä*, ellei asianomaisten oikeudenomistajien kanssa toisin ole sovittu tai sovita. Päätöksen mukaiset *vuosikorvaukset* on määrätty maksettavaksi toiminnan aloittamisvuodesta alkaen biotuotetehtaan jäähdytysvesipäästöjen aiheuttamista virkistyskäyttöhaitoista *vuokratonteilla sekä omilla tonteilla sijaitsevien loma-asuntojen omistajille ja voimassa olevan vuokrasopimuksen päättymisen jälkeen tontin vuokratulon menetyksestä vuokratonttien omistajalle*. Lisäksi luvan saaja on määrätty maksamaan, ellei asianomaisten oikeuden omistajien kanssa toisin ole sovittu tai sovita, biotuotetehtaan jätevesien johtamisesta Kallaveteen aiheutuvasta *kalastuksen tuoton alenemisesta vesialueiden omistajille ja haltijoille* toiminnan aloittamisvuodesta alkaen vuosittain päätöksessä määrätty korvaukset.

Vuosikorvaukset on määrätty maksettavaksi vuosittain eräpäivään mennessä. Eräpäivän jälkeiseltä ajalta on määrätty korvauksille maksettavaksi vuotuista viivästyskorkoa kulloinkin voimassa olevan korkolain 4.1 §:n mukainen viitekorko lisättynä seitsemällä prosenttiyksiköllä.

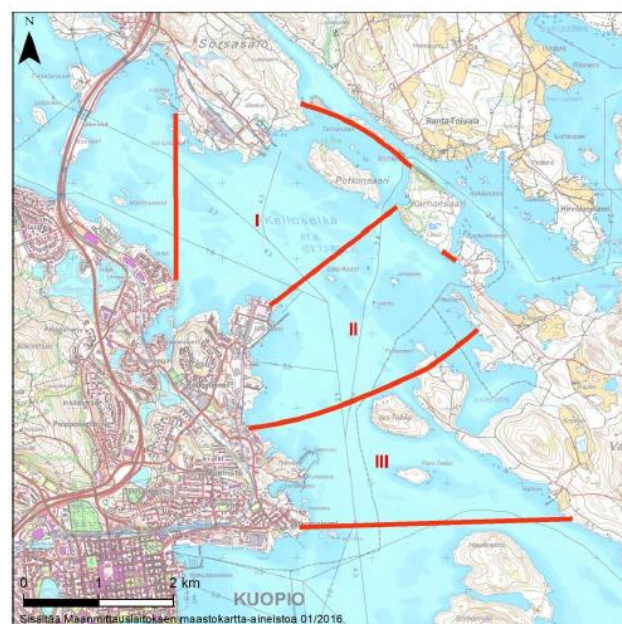
Kalastolle ja kalastukselle jätevesien vaikutusalueella aiheutuvien vahinkojen ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi on määrätty maksettavaksi vuosittain 55 000 euroa kalatalousmaksua Pohjois-Savon ELY-keskukselle.

Aluehallintovirasto on päätöksessä ammattikalastajien osalta määrännyt, että luvan saajan on pyrittävä sopimaan ammattikalastajille päästöistä mahdollisesti aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta. Mikäli korvauksista ei päästä sopimukseen, luvan saaja on määrätty tekemään 30.6.2030 mennessä Itä-Suomen aluehallintovirastolle hakemus vesistöön jätevesien johtamisen aikana johdettujen päästöjen ammattikalastukselle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Hakemukseen on tällöin liitettävä kalastajakohtainen arvio mahdollisesti aiheutuneista vahingoista ja esitys vahinkojen korvaamisesta. Luvan saaja on tähän liittyen määrätty asettamaan 60 000 euron suuruinen vakuus mahdollisten ammattikalastajille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

Aluehallintovirasto on korvausratkaisun osalta perusteluina muun ohella todennut, että virkistyskäyttövahingot ja omaisuuden käytön vaikeutuminen on määrätty korvattavaksi rantakiinteistöjen omistajille ja haltijoille hakijan esitykseen pohjautuen vuosikorvauksina vahinkovyöhykkeillä A-B²⁴³. Lisäksi aluehallintovirasto on hyväksynyt hakijan vesialueen omistajille ja haltijoille esittämät kalastuksen tuoton alenemisena ilmenevän vahingon korvausten arviointiperusteet ja vahinkoalueet sekä määrännyt vuosikorvaukset vahinkovyöhykkeillä I-III²⁴⁴.



KUVA 1. Hakijan korvausesityksen mukainen rantakiinteistöjen virkistyskäyttövahingon vahinkovyöhykejako.²⁴⁵



KUVA 2. Hakijan korvausesityksen mukainen kalataloudellisen tuoton menetyksen vahinkovyöhykejako.²⁴⁶

Aluehallintovirasto on hyväksynyt hakijan hakemuksessa esittämät vahinkojen ja korvausten arviointiperusteet²⁴⁷. Hakija on muun ohella mallilaskelmista saadun informaation perusteella jakanut vahinkoalueen kahteen vyöhykkeeseen. Hakija on todennut, että katselmustoimituksissa on yleisesti arvioitu, että rantatontin

²⁴³ Lupamääräysten perustelut päätöksessä korvauksien osalta s. 265–266.

²⁴⁴ Vahinkoalueet tulee esittää kartalla sellaisella tarkkuudella, että voidaan päätellä, mille alueelle vahinkoa kärsivät rantakiinteistöt sijoittuvat, ks. lisää *Ketola, Suomen ympäristökeskus* 2003, s. 32.

²⁴⁵ Aluehallintoviraston Lupa-Tietopalvelu, täydennyksen liite 8 korvauksista, https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/Lisatiedot.aspx?Asia_ID=1290850, s. 4.

²⁴⁶ Aluehallintoviraston Lupa-Tietopalvelu, täydennyksen liite 8 korvauksista, https://tietopalvelu.ahtp.fi/Lupa/Lisatiedot.aspx?Asia_ID=1290850, s. 1.

²⁴⁷ Hakijan korvausesitys on esitetty pääpiirteissään aluehallintoviraston päätöksen sivuilla 75–78. Lisäksi se löytyy alkuperäisenä Lupa-Tietopalvelusta hakemuksen täydennyksenä numero 8.

virikistyskäyttöarvosta puolet on vesistösidonnaista, eli sellaista, johon kuormittavat vedet voivat vaikuttaa. Tällöin otaksutaan lähtökohtaisesti, että kuormittavat vedet vaikuttavat vain vesistöharrasteisiin, mutta eivät maaharrasteisiin tai vesimaisemaan.

Hakemuksessa esitetty korvauslaskelma on perustunut lähtökohtaisesti loma-asunnon potentiaaliseen vuosituottoon, eli käytännössä vuokratuloon. Aluehallintovirasto on korvausten oikean kohdentamisen mahdollistamiseksi jakanut virikistyskäyttöhaitan korvauksen tontin ja rakennuksen osuudeksi niiden hakemuksessa esitettyyn virikistyskäyttöarvoon pohjautuen. Rakennetun kiinteistön vuotuisen virikistyskäyttöarvon 4 000 euroa ja tontin virikistyskäyttöarvon 1 000 euroa perusteella rakennuksen virikistyskäyttöarvoksi muodostuu 3 000 euroa. Korvaus on jaettu tontin ja rakennuksen osuuteen samassa suhteessa. Vahinkovyöhykkeellä A virikistyskäyttöhaitan vuotuinen korvaus on tontin osalta 125 euroa ja rakennuksen osalta 375 euroa. Vahinkovyöhykkeellä B virikistyskäyttöhaitan vuotuinen korvaus on tontin osalta 75 euroa ja rakennuksen osalta 225 euroa.

Aluehallintovirasto on perusteluissaan todennut, että vuokratonteilla sijaitsevien loma-asuntojen omistajille aiheutuu virikistyskäytön vaikeutumisenä ilmenevää vahinkoa biotuotetehtaan toiminnan aloittamisesta vuokra-ajan loppuun saakka sekä tontin, että rakennuksen osalta. Nykyisten vuokrasopimusten päättymisen jälkeen vuokratonteilla sijaitsevien loma-asuntojen omistajille puolestaan aiheutuu virikistyskäytön vaikeutumisenä ilmenevää vahinkoa rakennuksen osalta. Omalla tontilla sijaitsevien loma-asuntojen omistajille aiheutuu virikistyskäytön vaikeutumisenä ilmenevää vahinkoa sekä tontin, että rakennuksen osalta biotuotetehtaan toiminnan aloittamisesta alkaen.

Mielenkiintoista päätöksestä on myös huomata, että aluehallintovirasto on määrännyt samoin perustein, kuin virikistyskäytön vaikeutumisesta, korvaukset *vuokratulon menetyksestä*, joka aiheutuu nykyisten vuokrasopimusten päättymisen jälkeen vuokratonttien omistajalle omaisuuden käytön vaikeutumista.

Vuosikorvauksien määrittämisen perusteeksi aluehallintovirasto on esittänyt sen, että päästöjen vaikutukset vesialueen ja rantojen käyttöön saattavat muuttua ennalta arvioidusta. Biotuotetehtaan toiminta alkaa aikaisintaan vuonna 2019.

Aluehallintovirasto on päätöksessään vastannut myös yksilöityihin korvausvaatimuksiin. Kalastuksen tuoton alentumista koskevaan vaatimukseen on lausuttu, ettei muistuttajan kiinteistöön kuulu vesialuetta, jolle tulisi määrätä korvaus kalastuksen tuoton alentumisesta. Tämä on linjassa aiemmin tutkielmassa esitetyn kanssa. Kalastus on yksi osa virkistyskäyttöä, mutta tuoton aleneminen on korvattavissa vain vesialueen omistus- tai hallintaoikeuden perusteella tai ammattikalastuksen perusteella, eikä kiinteistön vesistösidonnaisen virkistyskäytön vaikeutumisen tai estymisen perusteella. Aluehallintoviraston vastauksista käy myös ilmi se, että mikäli kalastuksen tuoton alenemisesta on määrätty korvaus yhteiselle vesialueelle, jossa muistuttajan kiinteistö on osakkaana, ei muistuttajalle ole määrätty maksettavaksi kalastuksen tuoton alenemiseen perustuvaa korvausta toisella perusteella.

Aluehallintovirastoilla on tapana ilmoittaa ratkaisuun sovelletut säännökset kootusti päätöksen lopussa. Tämän ratkaisun osalta niistä ilmenee, että korvausten osalta on sovellettu YSL 125–127 §:iä. Ratkaisussa ei ole sovellettu YVL:a ollenkaan, eikä siitä syystä esimerkiksi sietämisvelvollisuutta ole arvioitu. Aluehallintoviraston perustelut vahingonkorvausoikeudelliselta osalta ovat niukahkot.

Kuten tutkielmassa olen aiemmin esittänyt, ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä tarkoituksena oli, että YVL:n soveltamisala laajenee koskemaan aineellisesti myös luvanmukaisia, virallis- ja samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti määrättäviä vahinkoja koskevia korvauksia. YSL 124 §:ssä todetaan, että sen lisäksi, mitä YVL:ssä säädetään, vesistön pilaantumista koskevaan korvausasiaan sovelletaan, mitä YSL 13 luvussa säädetään. YVL:n soveltamatta jättämistä ei ole päätöksessä myöskään mitenkään perusteltu. Vertailun vuoksi voidaan esimerkkinä mainita PSAVI:n 24.5.2017 antama lainvoimainen kalankasvatuslaitoksen ympäristö- ja

vesitalouslupaa koskeva päätös nro 37/2017/1²⁴⁸, missä on määrätty samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti rannankäytön vaikeutumisesta korvauksia maksettavaksi. Päätöksessä on sovellettu korvausten osalta YSL 125 §:ää ja YVL 3, 5.2 ja 7.1 §:iä.

6.2 Turvetuotantoa koskeva erillinen korvauspäätös

LSSAVI:n 30.12.2016 antama päätös nro 186/2016/1, dnro LSSAVI/151/04.08/2012. Majasuon turvetuotannon Liesjärvessä aiheuttamien liettymien ja virkistyskäyttöhaittojen selvittäminen, kunnostaminen ja korvaaminen, Ähtäri.²⁴⁹

Asiassa oli kyse Ähtärissä sijaitsevan Majasuon turvetuotannon Liesjärvessä aiheuttamien liettymien ja virkistyskäyttöhaittojen selvittämisestä ja korvaamisesta sekä Liesjärven kunnostamisesta. Hakijana asiassa oli Vapo Oy. Aluehallintoviraston päätös ei ole lainvoimainen, sillä siitä on valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen.

LSSAVI on 9.12.2008 antamallaan päätöksellä nro 126/2008/4 myöntänyt Vapo Oy:lle toistaiseksi voimassa olevan ympäristöluvan Majasuon turvetuotantoon. Hankkeesta ei Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksen nro 126/2008/4 mukaan ole ennalta arvioiden arvioitu aiheutuvan vahinkoa. VAHO on 27.5.2010 antamallaan päätöksellä nro 10/0287/3 määrännyt Vapo Oy:n muun ohella panemaan vireille Liesjärven kunnostushakemuksen, sekä selvittämään Majasuon turvetuotannosta aiheutuneet rantavahingot ja panemaan vireille vahinkojen korvaamista koskevan hakemuksen. KHO on 24.11.2011 antamallaan päätöksellä nro 3418 pysyttänyt VAHO:n päätöksen. Vapo Oy on 29.10.2012 aluehallintovirastoon saapuneella ja sittemmin täydentämällään hakemuksella tehnyt esityksen Majasuon turvetuotannon Liesjärvessä aiheuttamien rantavahinkojen korvaamiseksi ja järven kunnostamiseksi.

Majasuon valmistelu turvetuotantoa varten on alkanut jo vuonna 1980 ja tuotanto vuonna 1985. Suurimmillaan tuotantopinta-ala on ollut noin 85 hehtaaria, hakemuksen jättöaikana se oli 36,9 hehtaaria. Samalla valuma-alueella on ollut muutakin turvetuotantoa 1970-luvun puolivälistä alkaen. Hakija on katsonut, että Majasuon kuormitus on aiheuttanut korvattavaa haittaa. *Veden käyttökelpoisuuden perusteella* on määritelty likaantumisalue ja sen sisällä *virkistyskäytön alenemaa kuvaava*

²⁴⁸ Asia: Vanttauskosken kalankasvatuslaitoksen ympäristö- ja vesitalouslupa, Rovaniemi. Dnro PSAVI/1680/2015.

²⁴⁹ Tätä aluehallintoviraston päätöstä ei ole julkaistu Lupa-Tietopalvelussa, toisin kuin edellinen Finnulp Oy:tä koskeva päätös on.

vahinkoprosentti. Hakija on esittänyt virkistyskäyttöarvon aleneman korvaamista kolmella vahinkoalueella.

Aluehallintovirasto on päätöksessään määrännyt hakijan maksamaan Liesjärven koillisosan rantakiinteistöjen omistajille Majasuon turvetuotantoalueen kuivatusvesien johtamisesta virkistyskäytölle vuosina 1980–2011 aiheutuneista vahingoista ja vahinkojen kunnostamisesta määrätty korvaukset. Korvauksista vuosien 1980–2011 ajalta on lisäksi määrätty maksettavaksi vuotuista korkoa kuusi prosenttia kunkin vuoden alusta eräpäivään saakka niiltä vuosilta, kun kiinteistö on ollut virkistyskäytössä. Korvaukset ja korot on määrätty maksettavaksi 30 päivän kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Eräpäivän jälkeiseltä ajalta korvauksille on määrätty maksettavaksi vuotuista viivästyskorkoa, jonka määrä on korkolain 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko lisätynä seitsemällä prosenttiyksiköllä. Lisäksi on määrätty kunnostusveloitteen sijasta maksamaan rantakiinteistöjen omistajille päätöksessä määrätty korvaukset.

YSL 125 §:n mukaan lupaviranomaisen on ympäristöluvan myöntäessään pääsääntöisesti samalla määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattavaksi. Länsi-Suomen ympäristölupavirasto oli päätöksessään nro 126/2008/4 päätenyt sille kannalle, ettei turvetuotannosta ennalta arvioiden aiheudu korvattavaa vahinkoa. Valituksen johdosta toiminnanharjoittaja määrättiin kuitenkin panemaan hakemus vireille muun ohella rantavahinkojen selvittämiseksi ja vahinkojen korvaamiseksi. Tässä tapauksessa on kyse jo kumotun ympäristönsuojelulain 70 §:n mukaisesta tilanteesta, joka sääntelee muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisua korvausasian käsittelemisestä. Vastaava pykälä on myös uudessa YSL:ssä.

6.2.1 Vahingonkorvausvelan vanhentumisesta

Mielenkiintoiseksi Majasuon turvetuotantoa koskevan tapauksen tekee vanhentumiseen liittyvä argumentointi. Vanhentumissäännökset tuovat oman haasteellisuutensa joidenkin korvausasioiden käsittelyyn lupaviranomaisessa ja siitä syystä Majasuon turvetuotannon tapausta avataan tässä sen sisältämän vanhentumisargumentaation osalta.

Aluehallintovirasto on ratkaisussaan ottanut kantaa vanhentumiseen. Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on 9.12.2008 nyt kyseessä olevasta toiminnasta antamassaan päätöksessä jättänyt tutkimatta korvausvaatimukset vesistön pilaantumisesta aiheutuneista vahingoista siltä osin, kuin on ollut kysymys ennen 9.8.2004 aiheutuneista vahingoista. Ympäristölupavirasto on päätöksessään vastauksessa lausuntoihin ja muistutuksiin todennut seuraavaa:

”Ennen luvan myöntämistä aiheutuneita vahinkoja (vanhat vahingot) koskevien vaatimusten osalta ympäristölupavirasto toteaa, että Majasuon kuntoonpano on alkanut vuonna 1980 ja tuotanto 78 ha:n alalla vuonna 1985. Tuotantoalueita on myöhemmin laajennettu. Turvetuotantoalueelta tulevien humus- ja ravinnepitoisten vesien johtaminen on aiheuttanut Liesjärnessä ja Hirvijärnessä veden laadun huononemista, kasvillisuuden lisääntymistä sekä pohjan liettymistä. Erityisesti Hirvijoen suistoon on kertynyt kiintoainetta. Turvetuotantoalueelta tulevat päästöt ja niiden vaikutukset ovat olleet suurimmillaan kuntoonpanovaiheessa ja tuotannon alkuaikoina, jolloin vesienkäsittely oli puutteellista. Vaikutukset ovat tuolloin olleet myös havaittavissa. Vanhoja vahinkoja koskevat korvausvaatimukset on esitetty asian tiedoksiannon 9.8.2007 jälkeen. Velan vanhentumisesta annetun lain mukaan vahingonkorvaussaatava vanhenee kolmessa vuodessa. Ympäristölupavirasto jättää tämän vuoksi vaatimukset tutkimatta siltä osin, kuin on kysymys ennen 9.8.2004 aiheutuneista vahingoista. Mainitun ajankohdan jälkeen aiheutunut kiintoaine- ja ravinnekuormitus ei ole aiheuttanut korvattavia vahinkoja tai haittoja. (--)”²⁵⁰

Ympäristölupavirasto on edellä esitetyn perusteella katsonut ennen luvan myöntämistä aiheutuneiden vahinkojen, eli niin sanottujen vanhojen vahinkojen, olleen vanhentuneita velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) mukaan.

VAHO on kuitenkin 27.5.2010 antamallaan päätöksellä kumonnut ympäristölupaviraston ratkaisun jättää tutkimatta vaatimukset siltä osin, kuin on ollut kysymys ennen 9.8.2004 aiheutuneista vahingoista todeten, että tässä asiassa ei sovelleta lakia velan vanhentumisesta, jonka mukaan korvaussaatava vanhentuu kolmen vuoden kuluttua siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää vahingosta ja siitä

²⁵⁰ Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 9.12.2008 antama päätös nro 126/2008/4, dnro LSY-2007-Y-86, s. 24.

vastuussa olevasta. Koska väitettä korvaussaatavan vanhentumisesta ei ole esitetty, korvaussaatava ei ole vanhentunut.

Edellä selvitetyn perusteella aluehallintovirasto on todennut käsiteltävänä ja määrättävänä olevan toiminnasta aiheutuneet korvaukset turvetuotantoa varten aloitetun Majasuon kuntoonpanon alusta, eli vuodesta 1980 alkaen. Korvauksia koskeva vanhentumisväite olisi tullut esittää korvausvaatimuksia ensi kertaa käsiteltäessä varsinaisen Majasuon turvetuotantoa koskevan ympäristölupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Aluehallintovirasto on todennut, ettei vanhentumista oteta enää huomioon tässä käsittelyssä.

Vahingonkorvausvelan yhtenä erityispiirteenä on *Norrosin* mukaan se, että korvauksen perusteena saattaa olla jollekin elotonta omaisuuserää arvokkaammalle kohteelle, kuten ympäristölle aiheutunut vahinko. Vahingonkorvausnormiston tarjoaman ympäristövahingon suojan voidaan ajatella palautuvan PL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden²⁵¹ suojaan. Ympäristövahinkoa koskevan saamisoikeuden vanhentumista voidaan siten pitää perusoikeuksienkin valossa vielä kriittisempänä tapahtumana, kuin vaikka tavanomaisen velkakirjan tai kauppahintasaatavan vanhentumista.²⁵² Ympäristövahinko on tyypillisesti sellainen, että se voi kehittyä hitaasti ja olla myös vaikeasti havaittavissa. Vahinko voi ilmetä vasta hyvinkin pitkän ajan kuluttua itse vahinkotapahtumasta. Lisäksi vahingontekoaika voi olla pitkäkestoinen. Näistä syistä vahingonkorvausoikeuden vanhentumiseen liittyy tiettyjä erityispiirteitä ja vahingonkärsijöitä suojataan ilman takarajaa sellaisilta oikeudenmenetyksiltä, jotka eivät johdu heidän omasta laiminlyönnistään ja passiivisuudestaan.²⁵³

²⁵¹ Ympäristöperusoikeus on säädetty PL 20 §:ssä seuraavasti: ”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” Tarkemmin ympäristöperusoikeudesta, ks. Kuusiniemi 2013, s. 209–210.

²⁵² *Norros* 2015, s. 46.

²⁵³ Ks. *Ståhlberg & Karhu* 2013, s. 493 ja 499–500; *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 337. Lisäksi mm. ympäristövahinkojen sanottu erityisasema nostetaan esiin myös VahL:n esitöissä, joiden mukaan vahingonkärsijöiden oikeussuojan ja vahinkojen hyvittämisen tarve on ympäristövahingoissa erityisen suuri. HE 187/2002, s. 20.

YVL:ssa ei ole erityissääntelyä ympäristövahingonkorvausvelan vanhentumisesta, vaan vanhentumiseen sovelletaan VanhL:a, jossa on ympäristövahinkoja koskevaa erityissääntelyä. VanhL 4 §:n mukaan velan yleinen vanhentumisaika on kolme vuotta. Vahingonkorvaukselle on kolmen vuoden vanhentumisajan lisäksi säädetty absoluuttinen, niin sanottu toissijainen²⁵⁴, vanhentumisaika, joka on VanhL 7.2 §:n mukaisesti kymmenen vuotta vahinkoon johtaneesta tapahtumasta. Tämä kymmenen vuoden sääntö ei kuitenkaan VanhL 7.2 §:n mukaan rajoita vahingonkärsijän oikeutta vaatia korvausta henkilö- tai ympäristövahingoista, vaan ne on nimenomaisesti rajattu säännön ulkopuolelle.²⁵⁵ Henkilö- ja ympäristövahinkojen yhteydessä on siis aina riittävä, että korvausvaatimus esitetään kolmessa vuodessa vahingon ja siitä vastuullisen tai sopimusrikkomuksen ilmitulosta siitä riippuen, kummasta vastuumuodosta on kyse.²⁵⁶ Käytännössä siis esimerkiksi ennakoimattomasta vahingosta on vaadittava korvausta VanhL 4 §:ssä säädettyssä kolmen vuoden määräajassa, joka alkaa kulumaan 7.1 §:n 3 kohdan mukaan²⁵⁷ siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahingosta ja siitä vastuussa olevasta. Usein se ”milloin vahingonkärsijä on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää vahingosta ja siitä vastuussa olevasta” voi olla haastavaa ja vaikea arvioida²⁵⁸.

Lisäksi VanhL 7.3 §:n mukaan rikoksesta johtuvaa vahingonkorvausvelkaa ei katsota vanhentuneeksi niin kauan, kuin rikosasiassa voidaan nostaa syyte tai kun rikosasian käsittely on vireillä tuomioistuimessa. Kuten edellä on todettu, YVL koskee vain sopimuksenukoista korvausvastuuta 1.2 §:n mukaan²⁵⁹.

²⁵⁴ *Norros* 2015, s. 131.

²⁵⁵ Kymmenen vuoden vanhentumisaikaan säädetyllä ympäristövahinkoja koskevalla poikkeuksella on erityinen oikeussuojamerkitys juuri siitä syystä, että ympäristövahingoissa tyypillistä on vahinkoon johtaneen toiminnan ja vahingon kärsimisen välisen ajan pituus. *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 337.

²⁵⁶ Lainsäätäjän tarkoituksena on ollut pyrkiä huolehtimaan siitä, etteivät henkilö- ja ympäristövahingot vanhennu ilman, että vahingonkärsijöillä olisi tosiasiallista mahdollisuutta vaatia korvausta. Sitä syystä kymmenen vuoden takarajasäännöstä ei sovelleta ympäristövahinkoihin. HE 187/2002 vp, s. 94.

²⁵⁷ Muissa, kuin sopimukseen perustuvassa vahingonkorvauksessa.

²⁵⁸ Ks. *Hollo & Utter & Vihervuori* 2018, s. 63.

²⁵⁹ Vahingonkorvausoikeuden yksi perinteisimmistä jaottelutavoista, joka ilmenee mm. VahL 1:1 §:stä, on jako sopimusvastuuseen ja sopimuksen ulkoiseen vastuuseen, niin sanottuun ulkokontrahdilliseen vastuuseen. Sopimuksen ulkoisesta vastuusta voidaan käyttää myös nimitystä ”deliktivastuu”.

6.2.2 Korvausten määrittämisperiaatteista

Aluehallintovirasto on muun ohella perusteluissaan katsonut, että virkistyskäyttökorvauksiin ja niiden määrään vaikuttavat kiinteistön virkistyskäyttövuodet *rakennuslupavuodesta alkaen*.

Korvausarvioinnin lähtökohtana on ollut, että vesistökuormituksen vaikutus kohdistuu vesistösidonnaiseen osuuteen kiinteistön arvosta. Kiinteistöjen keskimääräisenä hintana on käytetty Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppahintatilaston 2014 Keski-Suomen mediaanihintoja. Lomakiinteistön vesistösidonnaisena arvona on käytetty omarantaisen ja ilman rantaa olevan lomakiinteistön hinnan eroa. Aluehallintovirasto on seuraavaksi ilmenevissä yhteyksissä perusteluissaan viitannut vanhan vesilain aikaiseen katselmustoimitukseen ja sen perusteella vakiintuneeseen käytäntöön. Myös hakija on korvausesityksessään perustanut esimerkiksi haitta-arvion katselmustoimituksissa käytettyihin arviointiperusteisiin.

Katselmuskäytännön mukaisesti vedenlaatuluokan ollessa tyydyttävä on otettu huomioon ainoastaan rantatontin hinta. Jos vedenlaatuluokka on ollut välttävä tai sitä huonompi, otetaan myös rakennusten arvo huomioon. Aluehallintovirasto ei ole määrännyt korvauksia maksettavaksi rakentamattomille kiinteistöille. Jos samalla kiinteistönomistajalla on ollut vahinkoalueella useita kiinteistöjä, on korvaus määrätty eniten vahinkoa kärsineelle kiinteistölle. Lisäksi jos rantaan rajoittuvalla kiinteistöllä on rannassa ollut vain venevaja tai laituri, on korvaus määrätty tontin hinnan perusteella.

Aluehallintovirasto on lisäksi perusteluissaan todennut, että korvauslaskennassa on vakiintuneen käytännön mukaisesti katsottu kuormituksen vaikutuksen kohdistuvan *aktiivisiin vesistön käyttömuotoihin*, joita ovat muun muassa kalastus ja uinti. Aktiivisten vesistön käyttömuotojen on katsottu muodostavan puolet kiinteistön vesistösidonnaisesta arvosta. Aluehallintovirasto on perusteluissaan todennut, että koska Majasuon tapauksessa kuormitus aiheuttaa myös liettymistä ja leväkasvu heikentää järviveden käyttökelpoisuutta muihinkin käyttötarkoituksiin, kuin aktiivisiin vesistön käyttömuotoihin, on korvausten perusteena käytetty vesistösidonnaista

kokonaisarvoa. Kertakaikkinen korvaus on laskettu pääomittamalla vuotuinen vahinko viiden prosentin korkokannan mukaan.

Aluehallintovirasto on ratkaisunsa perusteluissa esittänyt myös vuotuiskorvauksen määräytymisperusteet. Perustelujen mukaan aluehallintovirasto on ensin selvittänyt, mikä on kiinteistön vesistösidonnainen arvo. Se on saatu Maanmittauslaitoksen vuoden 2014 kauppahintatilastosta selvittämällä Keski-Suomessa haja-asutusalueen rakennetun omarantaisen lomakiinteistön ja rakennetun ei omarantaisen lomakiinteistön mediaanihinnan ero. Tätä euromääräistä eroa on käytetty kiinteistön vesistösidonnaisena arvona, minkä perusteella on laskettu vuosivahingot vahinkoalueittain.

6.2.3 Virkistyskäyttöhaitasta

Virkistyskäyttöluokkaan ja virkistyskäytön alenemaan liittyen aluehallintovirasto on ratkaisussaan todennut, että vesistön virkistyskäytölle aiheutunut haitta on arvioitu *katselmustoimituksissa vakiintuneesti käytetyillä periaatteilla*. Virkistyskäyttöluokittelun pohjana lupaviranomainen on käyttänyt VPD:iin liittyviä klorofylli- ja fosforipitoisuuteen perustuvia järviyppikohtaisia luokituksia. Nämä luokitukset antavat ekologista perusluokkaa tarkemman arvion vesistön eri käyttömuotojen edellyttämästä veden laadusta. Klorofyllipitoisuuteen perustuva luokitus vastaa aiemmin katselmustoimituksissa käytössä ollutta virkistyskäyttöluokitusta ja fosforipitoisuuteen perustuva luokitus entistä yleisluokitusta. Virkistyskäyttöarvon aleneman arviointi on katselmustoimituksissa perustunut vesistön virkistyskäyttöluokkaan seuraavasti: luokan ollessa tyydyttävä, virkistyskäyttöarvon alenema on 1–30 % ja luokan ollessa välttävä, virkistyskäyttöarvon alenema on 31–60 %.²⁶⁰

²⁶⁰ Terrafame Oy on korvausesityksessään Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa vireillä olevassa korvausasiassa dnro PSAVI/50/04.08/2013 korvausten määräysperiaatteisiin liittyen viitannut Suomen ympäristökeskuksen oppaaseen "Vesistövaikutusten arviointi lupamenettelyssä" siten kuin Etelä-Suomen aluehallintovirasto on sitä Vuosaaren Sataman korvauksia määrätessään 6.11.2013 antamassaan päätöksissä nro:t 218-236/2013/2 soveltanut. Vuosaaren Sataman asiassa on määrätty virkistyskäyttöhaittakorvauksia VL:n ja YVL:n säännösten perusteella.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman ensisijaisena tarkoituksena oli tarkastella, millainen nykyinen vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvausjärjestelmä on. Jotta tähän pääkysymykseen on pystytty vastaamaan, on selvitetty muun ohella pilaantumisvahinkoihin ja niiden korvaamiseen liittyvä kansallinen, menettelyä ja aineellista puolta koskeva lainsäädäntö. Vesistöjen pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen sovelletaan aineellisena säädöksenä YVL:a, joka määrittää ensisijaisesti korvausperusteet, ja lisäksi YSL 13 luvun, lähinnä korvausmenettelyä koskevia säännöksiä. Myös tietyt VL:n säännökset tulevat sovellettaviksi korvausasioissa. YVL:n viittaussäännöksen mukaan sovelletaan täydentävästi VahL:a.

Virallisperiaate ohjaa korvausmenettelyä, kun asiaa käsitellään lupa-asiaa ratkaistaessa samanaikaisuusperiaatteen mukaisesti tai luvan myöntämisen jälkeen erillisenä korvausasiana. Näkemykseni mukaan on niin, että viime vuosina erilliset korvaushakemukset ovat vähentyneet. Virallisperiaate ja samanaikaisuusperiaate ovat etenkin vahingonkäräjöiden näkökulmasta erittäin tärkeitä säännöksiä. Esimerkiksi ammattikalastajavahinkojen osalta samanaikaisuusperiaate voidaan nähdä tärkeänä, koska kyse on ammattikalastajan elinkeinosta ja toimeentulosta. Korvausten saamisen vuosia kestävä odottaminen voi vaikeuttaa elinkeinon harjoittamista huomattavasti, koska pilaantumisen vaikutukset voivat tapauksesta riippuen alkaa näkyä ammattikalastajan työssä heti, kun vesistöä pilaavaan toimintaan on ryhdytty. Usein kuitenkin korvausasia joudutaan ratkaisemaan samanaikaisuusperiaatteesta poikkeavasti, esimerkiksi lisäselvityksen hankkimisen vuoksi.

Virallisperiaate koskee vain vesistön pilaantumisesta aiheutuneiden vahinkojen korvauskäsittelyä. Muita ympäristövahinkoja ei määrätä korvattavaksi lupaviranomaisessa, vaan toimivaltainen viranomainen niissä on käräjäoikeus. Virallisperiaate ilmenee myös korvauksille maksettavaksi määrättävässä viivästyskorossa, jonka lupaviranomainen määrää viran puolesta. Lainsäätäjä on

tarkoittanut lupaviranomaisen toimivallan ensisijaiseksi vesistön pilaantumisvahinkojen käsittelyssä suhteessa yleiseen tuomioistuimeen. Yksi ehdoton YSL:ssa säädetty poikkeus on rikoksella aiheutetut vahingot. Mikäli käräjäoikeudessa on vireillä rikosasia, johon korvausvaatimukset perustuvat, on lupaviranomaisen jätettävä korvausasia tutkimatta.

Huomionarvoista siis on, että virallisperiaate ei koske samassa merkityksessä esimerkiksi ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneiden vahinkojen korvaamista. Näiden vanhojen vahinkojen käsittely on dispositiivista, eli vahingonkärsijän tulee esittää niissä korvausvaatimus. Muut kuin ympäristölupaan perustuvista toimenpiteistä aiheutuneet vesistön pilaantumisvahinkojen korvauskysymykset voidaan tutkia vain, jos korvausta niistä on vaadittu. Vahingonkärsijältä vaaditaan näin ollen aktiivisuutta toisin, kuin virallisperiaatteen mukaisesti käsiteltävissä vahingoissa, joissa korvausta voidaan määrätä ilman vaatimustakin. Tämä virallisperiaatteen ilmentymä on kysymyksessä olevan vesilakitaustaisen korvausjärjestelmän leimallinen piirre, joka erottaa sen muista korvausjärjestelmistä.

Tutkielman toisena tavoitteena oli pyrkiä selvittämään, minkälaiset seikat vaikuttavat lupaviranomaisen korvausharkintaan. YVL sisältää korvausharkintaa ohjaavia säännöksiä ja myös korvattavat vahingot määräytyvät sen mukaisesti. Vesioikeudellisen historian mukaisesti henkilövahinkoja ei kuitenkaan määrätä korvattavaksi lupaviranomaisessa. Lupaviranomaisen käytännön korvausharkinnassa arvioitavina asioina näyttäytyvät syy-yhteys ja sietämisvelvollisuus. Kausaliteetti on korvausvastuun synnyttävä perusta. Vesistön pilaantumisvahingoissa kausaliteetin selvittäminen tarkoittaa käytännössä esimerkiksi tekniikan ja luonnontieteellisen asiantuntemuksen hyödyntämistä sekä erilaisten päästö- ja vesistökuormituslukujen analyysia. Syy-yhteys on yleensä selvitettävissä, vaikka joskus samalla vesistöalueella voi olla useitakin vahingonaiheuttajia, mikä tekee syy-yhteyden arvioinnista monimutkaisempaa.

YVL:iin säädetty sietämisvelvollisuus voidaan nähdä eräänlaisena kynnyksenä, jonka tulee ylittyä, jotta vesistön pilaantumisesta aiheutuvaa vahinkoa voidaan määrätä korvattavaksi. Esimerkiksi *Hollo* on kuitenkin esittänyt näkemyksen, jonka mukaan

sietämisvelvollisuus ei lähtökohtaisesti koskisi vesistön pilaantumisasiota, koska luvanvaraisen toiminnan haitoista aiheutuu aina sellaista uutta lisärasitusta, jota ei voitaisi katsoa kohtuulliseksi. Näkemykseni mukaan sietämisvelvollisuuden ja korvattavuuden rajojen arviointi kuuluu lupaviranomaisen korvausharkintaan. Mielestäni on tärkeää myös erottaa sietämiskynnys korvauskynnyksestä. Käytännössä korvauskynnys voi alittua haitan ollessa hyvin vähäinen, vaikka sietämisvelvollisuuden kynnyks ylittyisi. Eli vaikka haittaa ei tarvitsisi sietää, ei siitä kuitenkaan määrättäisi korvauksia vahingonkärsijälle, koska korvauskynnys ei ylity. Huomionarvoista sietämisvelvollisuuden arvioinnissa on se, että 2000 vuoden ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusten tavoitteena on ollut parantaa vahingonkärsijän asemaa luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen liittyen. Sietämisvelvollisuuden kohtuusarviointiin liittyy myös aikaprioriteettiperiaate. Sen asema on kuitenkin korvausasioissa ilmeisesti hiukan epäselvä, eikä sitä ole kirjattu YVL:iin. Käsittekseni mukaan sen soveltamiskäytännössä on ollut eroavaisuuksia. Loppujen lopuksi tilanteet arvioidaan kuitenkin aina tapauskohtaisesti.

Käytännön korvausarviointi kytkeytyy luonnontieteelliseen ja tekniseen tietoon ollen kuitenkin oikeusharkintaa. Säännösten soveltajat ovat juridisen koulutuksen saaneiden lisäksi esimerkiksi luonnontieteilijöitä ja siitä syystä korvauspäätöksiä analysoitaessa on syytä tunnistaa niissä esiintyviä ulko-oikeudellisiakin elementtejä. Hakijan korvausesitys on korvausharkinnan lähtökohtana, mutta se ei sido lupaviranomaista. Vanhan vesilain mukaisessa katselmustoimituksessa korvausesitys laadittiin toimitushenkilöstön puolesta, eli laatijana oli hakijaan nähden riippumaton taho. Asianosaiset saavat muistuttaa ja esittää korvausvaatimuksiaan korvausesityksestä. Voi olla myös niin, että toiminnanharjoittaja kiistää vesistön pilaantumisesta johtuvan vahingon aiheutumisen ja ei täten esitä mitään korvattavaa mahdollisille vahingonkärsijöille. Tällainen tilanne näkemykseni mukaan lisää myös lupaviranomaisen työtä, mikäli lupaviranomainen katsoo toiminnanharjoittajan esityksestä poikkeavasti korvattavaa vahinkoa aiheutuneen. On aiheellista pohtia, onko yksityisen toiminnanharjoittajan intressissä tehty korvausesitys vahingonkärsijän ja muistuttajan kannalta kuitenkin paras

vaihtoehto? Jos korvausesityksen laatisi jokin puolueeton, riippumaton taho, lisäisikö se vahingonkäräjien oikeusturvaa?

Tarkoituksena tutkielmassa oli myös muutaman lupaviranomaisen korvauspäätöksen avulla esimerkinomaisesti avata sitä, miten lupaviranomainen soveltaa nykyisin voimassa olevaa korvausnormistoa ja miten se argumentoi päätöksiään. Tutkielmassa avattiin kahta uudehkoa, eri toimialoja koskevaa lupaviranomaisen antamaa päätöstä korvausten osalta. VPD ja sen perusteella säädetyt kansalliset säädökset luovat pohjaa ja arvioinnin lähtökohtaa sille, onko pilaantumista tapahtunut ja milloin pilaantuminen on korvattavaa. Tutkielmassa tarkastellusta turvetuotantoa koskevasta LSSAVI:n antamasta korvauspäätöksestä nähdään, että edelleen vedotaan vanhan katselmustoimituksen aikaiseen, ilmeisesti siis hyväksi todettuun, käytäntöön. Myös ISAVI:n antamaan päätökseen liittyen hakija on korvausten osalta viitannut vakiintuneeseen katselmuskäytäntöön. Lupaviranomaisella on kuitenkin suhteellisen laaja harkintavalta korvausasioissa ja se voi perustaa ratkaisun vanhaan malliin tai luoda itse uuden kyseiseen tapaukseen paremmin soveltuvan kehikon tai kaavan ratkaista asia, joka pysyy harkintamarginaalin puitteissa.

Tutkielmaa kirjoittaessani ja kirjallisuuteen sekä korvauskäytäntöön perehtyessäni mielessäni heräsi useita yksittäisiä kysymyksiä korvauskäytäntöön liittyen. Ensinnäkin, tuleeko kiinteistön olla otettu erityiseen käyttöön, jotta sille voidaan määrätä virkistyskäytön vaikeutumisesta tai sen estymisestä korvauksia maksettavaksi? Korvauskäytännössä on esiintynyt päätöksiä, joissa korvauksia on maksettu rakennetuille rantakiinteistöille ja joissain päätöksissä kaavoitus on ollut merkitsevä asia, jos kiinteistö on ollut rakentamaton. Jossain päätöksessä taas virkistyskäyttöhaitasta määrättiin maksettavaksi korvauksia, koska rakentamattomasta kiinteistöistä näkyi, että sitä käytetään virkistyskäyttöön. Vaihtelevuutta siis esiintyy käytännössä ja se on marginaalien puitteissa sallittua. Toisaalta tästä voitaisiin jatkaa pohdintaa, missä menee ratkaisukäytännön eroavaisuuden rajat vahingonkäräjien ja toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Johdonmukaista ratkaisukäytäntöä, jossa kuitenkin on tilaa huomioida asian tapauskohtaiset

erityispiirteet, voidaan mielestäni pitää ihanteellisena ja se parantaa vahingonkäräjöiden ja toiminnanharjoittajien oikeusturvan toteutumista.

Toiseksi pohdin, mitkä ovat reunaehdot kiinteistön määrittämiseksi ”rantakiinteistöksi” ja millä perusteilla kiinteistön vesistösidonnaisen virkistyskäytön olemassaolo todetaan. Vakiintunut pääsääntöinen korvauskäytäntö on se, että korvauksia määrätään maksettavaksi rakennetuille rantakiinteistöille vesistösidonnaisen virkistyskäytön vaikeutumisesta. Mielenkiintoista on nähdä, tuleeko Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovan perustaminen vuonna 2020 vaikuttamaan jollain tavalla korvauskäytäntöön, kun virastosta tulee yksi valtakunnallinen toimija.

Kolmanneksi mielenkiintoinen esiin noussut kysymys on imagohaitan korvaaminen. Vesistön pilaantuminen voi aiheuttaa negatiivisen julkisuuden luomaa vahinkoa kauempanakin kyseistä vesistöä, jolla tosiasiasa on tieteellisen menetelmin todettu pilaantumista. Negatiivinen julkisuus vaikuttaa esimerkiksi alentamalla rantakiinteistöjen markkina-arvoja ja vaikeuttamalla sekä hidastamalla kiinteistökauppaa. Se voi vaikuttaa myös ammattikalastajien liiketoimintaan. Vesistön tilassa ei välttämättä ole kuitenkaan mitään tieteellisin menetelmin tutkittavissa olevaa mainittavaa vikaa. YVL 5.1–2 §:n mukaan haitan korvattavuus edellyttää ympäristössä aiheutunutta häiriötä, josta puolestaan on aiheutunut aineeton vahinko. Lupaviranomaisen korvauskäytännöstä ei löytynyt korvauksia koskevia päätöksiä, joissa negatiivista mielikuvaa olisi määrätty korvattavaksi. Se voi kuitenkin aiheuttaa todellista vahinkoa vahingonkäräjälle, mutta jääkö se vahingonkäräjän itsensä kannettavaksi?

Mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi perehtyä laajemmin empiriaa hyödyntämällä lupaviranomaisen korvauskäytäntöön ja eritoten tutkia, onko korvauspäätöksillä valtakunnallisesti eroavaisuuksia. Eri aluehallintovirastojen korvauskäytäntöjen yhtenäisyyteen ei ole voitu ottaa kantaa tämän tutkielman puitteissa.

Korvausjärjestelmän tulevaisuuden merkitystä ja paikkaa on vaikea arvioida. Nykyään on olemassa yhä enenevissä määrin sellaisia yleisiä määräyksiä, joita toiminnanharjoittajan tulee noudattaa lupapäätöksestä riippumatta. Tällaisten määräysten noudattamisen merkitys sietämisvelvollisuutta arvioitaessa ei ole kovin

selkeä. Välillä on ollut myös nähtävissä selvää pyrkimystä tiukentaa lupasääntelyä niin, ettei yksityisoikeudellisesti relevanttia vahinkoa jäisi korvattavaksi. Onko luvan myöntämisen kriteerit ja lupaharkinta muuttumassa edelleen siihen suuntaan, että lupaa ei myönnettäisi, mikäli syntyisi korvattavaa haittaa? Mielestäni näin ei kuitenkaan saisi olla eikä varmaan olekaan, mutta suuntausta voidaan pitää varovaisesti arvioiden selvänä. Mielenkiintoista on, että korvausvastuun tiukentaminen edustaa kuitenkin päinvastaista kehityssuuntausta. Kaikissa lupamenettelyissä korvausvelvollisuuden sisältö ei tule ollenkaan harkittavaksi, vaan korvauskysymykset ovat vähemmistönä suhteessa ympäristölupien kokonaisuuteen. Pääsääntönä voidaan todeta, että mitä tiukempia lupavelvoitteita ympäristöluvuissa asetetaan, sitä vähemmän pitäisi aiheutua korvattavia vahinkoja.