

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 20/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta (HE 87/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vesihallintojohtaja Kai Kaatra ja vanhempi hallitussihteeri Pekka Kemppainen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sinikka Pärnänen, ympäristöministeriö

- yksikönpäällikkö Markku Maunula, Suomen ympäristökeskus
- johtaja Markku Tornberg, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry
- toiminnanjohtaja Tuija Nummela, Maanomistajain Liitto ry
- asiantuntija Kati Takala, Energiategollisuus ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY)
- Porin kaupunki
- Suomen Kuntaliitto
- Kalatalouden Keskusliitto
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Vesilaitosyhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Vesilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset menettelystä, jonka avulla vesistön vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia säännöstelyjä muita vesitaloushankkeita voitaisiin sovittaa nykyistä paremmin yhteen koko vesistöalueella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatisi yhteistyössä lupien haltijoiden sekä kuntien ja muiden viranomaisten kanssa selvityksen toimenpiteistä, joilla tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvia yleiseltä kannalta haitallisia vaikutuksia voitaisiin vähentää. Selvitys tehtäisiin riittävässä laajuudessa joko koko vesistöalueen tai

sen osan kattavana. Selvityksen perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi saattaa aluehallintovirastossa vireille hakemuksen yhdelle tai useammalle vesitaloushankkeelle annettuihin lupiin sisältyvien määräysten muuttamiseksi. Edunmenetykset, joita määräysten täytäntöönpanosta tulva- tai kuivuustilanteissa aiheutuisi luvan haltijalle tai muille tahoille, korvattaisiin valtion varoista vesivoiman menetystä lukuun ottamatta.

Esityksen tarkoituksena on parantaa tulva- ja kuivuusriskeihin varautumista vesilain keinoin.

Esitys on osa sääntelykokonaisuutta, jonka tarkoituksena on parantaa varautumista sää- ja vesiolojen muutoksiin, erityisesti ääri-ilmiöiden yleistymiseen, ja edistää näin sopeutumista ilmastomuutokseen.

Luonnonolosuhteista aiheutuvien vahinkojen määrittely vesilain vaarantorjuntatoimia koske-

vassa säännöksessä muutettaisiin yhdenmukaiseksi muun ehdotuksen kanssa. Vesilakiin tehtäisiin myös eräitä teknisiä tarkistuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä vesilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden nojalla vesistöjen vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavien säännöstely- ja muiden vesitaloushankkeiden lupamääräyksiä voidaan tarpeen mukaan tarkistaa vesistöalueen tulva- ja kuivuustilanteet nykyistä paremmin huomioon ottaviksi. Säännökset koskevat yhtäältä vesitalouslupaan puuttumisen aineellisia edellytyksiä ja toisaalta luvan muuttamista edeltävää menettelyä. Vesistön vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavien hankkeiden lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa silloin, jos tulvista tai kuivuudesta aiheutuisi yleiseltä kannalta vahingollisia vaikutuksia, joita ei voida muulla tavoin vähentää. Lakiehdotuksessa tarkoitettuja tulvien ja kuivuuden vahingollisia vaikutuksia olisivat yleinen vaara ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suuri vahinko yleiselle edulle taikka suuri ja laaja-alainen vahinko yksityiselle edulle.

ELY-keskus selvittäisi esityksen mukaan tarvittaessa toimenpiteet, joilla tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvia yleiseltä kannalta haitallisia vaikutuksia voitaisiin vähentää. Tulva- ja kuivusriskeihin varautumista koskeva selvitys tehtäisiin laajassa yhteistyössä lupien haltijoiden sekä kuntien ja muiden viranomaistahojen kanssa, ja se kattaisi tarvittaessa koko vesistöalueen. Selvityksen perusteella ELY-keskus voisi jatkossa saattaa aluehallintovirastossa vireille hakemuksen yhden tai useamman vesitaloushankkeen lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien lupamääräysten antamiseksi.

Valiokunta toteaa, että vesistöjen säännöstely on Suomessa keskeinen keino vesistötulvien hal-

linnassa. Säännöstelyyn myönnettyjä vesitalouslupia on voimassa tällä hetkellä noin 240. Suurin osa vesistöjen säännöstelyluvista on varsin vanhoja, eikä niiden lupamääräyksiä ole juurikaan tarkistettu luvan myöntämisen jälkeen. Vesilain 3 luvun 20 § ja sitä aiemmin vastannut vesilain 8 luvun 10 a §:n säännös lupamääräysten tarkistamisesta on ollut vesilainsäädännössä voimassa vuodesta 1990 alkaen. Nykyinen vesilain sääntely mahdollistaa sen, että vesiolojen muutos vesitaloushankkeen vaikutusten kohteena olevassa vesistössä voidaan ottaa huomioon luvan määräyksiä säännöllisin väliajoin tarkistettaessa. Ongelman muodostaa kuitenkin se, että suurin osa voimassa olevista vesistön säännöstelyluvista on myönnetty ennen edellä sanottua säännöstä. Valtaosaa voimassa olevista vanhoista säännöstelymääräyksistä ei ole lainkaan tarkistettu luvan myöntämisaikojen jälkeen, vaan määräykset perustuvat tällä hetkellä suurimmaksi osaksi hanketta aikoinaan suunniteltaessa käytettävissä olleeseen hyvinkin vanhaan tutkimustietoon vesistön hydrologisista olosuhteista. Myös näihin vanhoihin säännöstelylupiin sisältyviä määräyksiä tulisi voida tarvittaessa tarkistaa muuttuneiden tai muuttuvien vesiolojen vaatimalla tavalla.

Suomen ympäristökeskuksen tekemän alustavan selvityksen mukaan noin 60 säännöstelylupaan sisältyy mahdollisesti tarkistamisen tarpeessa oleva määräys järven vedenpinnan pakollisesta alentamisesta keväisin. Lisäksi viime vuosina noin 30 säännöstelyhankkeessa on ilmennyt muuttuneisiin vesioloihin liittyviä ongelmia noudattaen luvan määräyksiä. Vedenpinnan pakollinen alentaminen keväällä voi johtaa

vesistön käytön kannalta haitallisen alhaisiin vedenkorkeuksiin kesällä ja mahdollisesti jopa säännöstelyrajan alittamiseen. Myös poikkeuksellisten pitkäkestoisten kuivakausien hallinta saattaa edellyttää vesistöjen vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavien hankkeiden lupamääräysten tarkistamista. Tarkistamistarve voisi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun vesihuoltolaitoksen talousveden toimittaminen on vaarantunut vedensaataavuusongelmien takia.

Valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena, koska nykyisin vesitaloushankkeiden säännöstelymääräyksiin voidaan vesilain keinoin puuttua lähinnä vain ns. vaarantorjuntasäännöksen perusteella. Näissä vaarantorjuntatapauksissa on kysymys kuitenkin tilapäisestä ja kertaluontoisesta viranomaispäätöksestä välittömän vaaran torjumiseksi, eikä vesilain kyseisen säännöksen avulla ole mahdollista kehittää vesistö säännöstelyjä ennakoivasti pitemmällä aikavälillä. Vesilain vaarantorjuntasäännösten sijasta poikkeuksellisiin tilanteisiin voitaisiin jatkossa varautua paremmin ennakolta ehdotuksen sisältämien uusien menettelytapojen mukaisesti. Vanhojen säännöstelyä koskevien lupien tarkistamisen perusteella olisi mahdollista toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joilla voidaan välttää vaarojen tai merkittävien haittojen syntyminen muuttuneissa olosuhteissa.

Toimivalta lupamääräysten muuttamista koskevan hakemuksen tekemiseen ehdotetun 3 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla olisi valtion valvontaviranomaisena toimivalla ELY-keskuksella. Lakiehdotuksen mukaan yksityisellä haitankärsijällä tai yhdistyksellä lupamääräysten vireillepano-oikeutta ei olisi. Valiokunta pitää ratkaisua perusteltuna, kun otetaan huomioon lupamääräysten muuttumisen edellytysten kiinteä lähtökohtainen kytkeytyminen yleiselle edulle aiheutuvien haitallisten vaikutusten torjumiseen. Lisäksi lupamääräyksiä voitaisiin kuitenkin tarkistaa myös yksityiselle edulle aiheutuvan suuren ja laaja-alaisen vahingon torjumiseen.

Valiokunta toteaa, että vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvitys olisi välttämätön osa lupaviranomaiselle tehtävää hakemusta lupamää-

räysten tarkistamiseksi. Tavoitteena on menettely, jossa tulvatilanteisiin ja niiden hallintaan varaudutaan ennakolta eri toimenpidevaihtoehdot ja niiden kokonaisvaikutukset selvittämällä. Valiokunta toteaa, että tarkistamismenettelyssä tulee ottaa myös ympäristölliset näkökohdat riittävästi huomioon. Äkillisistä juoksutusten muutoksista saattaa aiheutua vesistöissä monia haitallisia ympäristövaikutuksia, jotka voitaisiin välttää tai niitä vähentää säännöstelemällä vesistöjä pitkäjänteisemmin ja suunnitelmallisemmin. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä kasvavaa tarvetta parantaa varautumista sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöiden yleistymiseen ja edistäänäin sopeutumista ilmastomuutokseen. Aiempaa parempi tulvatilanteisiin varautuminen vähentää myös kiintoaineiden huuhtoutumista ja ravinnekuormitusta vesistöihin.

Vesilain 3 luvun 21 §:n 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 1 momentin 4 kohtaan kytkeytyvä vesivoiman menetyksen korvattavuutta koskeva säännös. Pääsääntöisesti lupamääräysten tarkistamisesta aiheutuvat vähäistä suuremmat edunmenetykset määrätään korvattaviksi. Lakiehdotuksen mukaan vesivoiman menetyksen korvaamiseen sovellettaisiin kuitenkin lisäksi vesilain 18 luvun 6 §:n 1 momentin erityissäännöstä, joka sulkee vaarantorjuntatoimista johtuvat vesivoiman käyttömahdollisuuden menetykset korvattavien edunmenetysten piiristä. Esitetty säännös perustuu siihen, että hankkeesta vastaavalla ei ole tälläkään hetkellä oikeutta saada korvausta sellaisesta vesivoiman menetyksestä, joka aiheutuu 18 luvun 4 §:ssä tarkoitettujen poikkeuksellisen, yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvan suuren vahingon torjumisesta.

Ehdotus laajentaisi vesivoiman menetysten korvauksettomuutta lupamääräysten puolelle, mutta säännöksen soveltamisala rajautuisi edellä mainittuihin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Säännöksen merkitystä toiminnanharjoittajan näkökulmasta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että kyse on pitkälti samanlaisista rajoituksista, joita voidaan jo tällä hetkellä asettaa vesilain 18 luvun 4 §:ssä säädettyssä järjestyksessä vaarantorjuntatoimina. Tarkistettavat lupamääräykset on esityksessä kytketty riskinar-

vion mukaiseen olosuhteiden muutokseen, ja ne otettaisiin käyttöön ainoastaan ennakoidun haitallisen vesitilanteen toteutuessa. Valiokunta katsoo, että säännöstelyluvan haltijan oikeusturvasta on huolehdittu määrittelemällä luvan tarkistamisen edellytykset laissa riittävän rajatusti. Esityksellä rajoitetaan kokonaisuutena toiminnanharjoittajan oikeusasemaan puuttuminen niin vähäiseksi kuin sääntelyllä tavoiteltu tulos tulvariskien hallinnasta sallii.

Lakiehdotuksen mukaisesta vesitalouslupan määräysten tarkistamisesta tulvariskien hallitsemiseksi voi joissakin tapauksissa aiheutua vahinkoa pelloille tai muulle omaisuudelle esimerkiksi sen seurauksena, että vettä joudutaan suurempien vahinkojen välttämiseksi nostamaan tai ohjaamaan alueelle, missä tulvaa ei muutoin aiheutuisi tai missä tulvan vaikutukset jäisivät vähäisemmiksi. Valiokunta toteaa, että tällaiset edunmenetykset korvataan valtion varoista siten kuin vesilain 18 luvun 6 §:n 1 mo-

mentissa säädetään. Korvattavaksi tulevat esimerkiksi tulvavesien juoksutuksesta rakennuksille tai maa-alueelle aiheutuvat vahingot. Sen sijaan esimerkiksi vedenpinnan alenemisesta aiheutuva haitta kiinteistön virkistyskäytölle ei säännöksen mukaan tulisi korvattavaksi. Lupa- viranomaisen tulee vesilain 13 luvun 7 §:n mukaan päättää korvauksista lähtökohtaisesti samalla, kun se ratkaisee lupa-asian. Tästä lähtökohdasta voidaan poiketa vain niissä tapauksissa, joissa päätöstä tehtäessä ei pystytä riittävällä tarkkuudella arvioimaan, aiheutuuko lupamääräyksen tarkistamisesta korvattavaa edunmenetystä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
Thomas Blomqvist /r
Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr
Reijo Hongisto /ps

Anne Kalmari /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Jari Myllykoski /vas
Arto Satonen /kok
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.