Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

Viite: Lausuntopyyntö OM 5/41/2015, 14.3.2016

# Lausunto vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Energiateollisuus ry (ET) kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta lausua vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamista koskevasta oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnöstä 8/2016 (”mietintö”). Vesilain käyttöoikeussääntelyllä on suuri merkitys energiahuollon, erityisesti sähköntuotannon, kannalta, sillä se vaikuttaa muun muassa vesivoimahankkeiden, merituulivoimahankkeiden, vesialueita tai -ainetta hyödyntävien muiden energiahankkeiden ja sähköjohtojen sijoittamisen toteuttamiseen. Käyttöoikeussääntelyn muuttaminen pitää valmistella huolella. Johtuen hankkeiden vaatimista suurista panostuksista on erittäin tärkeää, että sääntelyn perusteella tehtävät päätökset ovat ennakoitavia.

### Yleistä

ET pitää positiivisena, että mietinnössä lähtökohtaisesti ehdotetaan vain välttämättömiä muutoksia nykyisen vesilain käyttöoikeussääntelyn saattamiseksi perustuslainmukaiseksi. Lisäksi sähköjohtojen, ja muiden infrastruktuurin kannalta tärkeiden johtojen, sijoittamista vesialueille pyritään helpottamaan. Tämä vähentää hallinnollista taakkaa sekä yritysten että viranomaisten puolella. Vesilain avaaminen korvauksia koskevien kysymysten tai muiltakaan osin ei ole tarpeen.

ET pitää positiivisena, että vesilain nojalla myönnettävä oikeus myönnetään lähtökohtaisesti pysyvänä (ehdotettu 2 luvun 14 a §). Tämä on tärkeää hankkeiden toteuttamisen varmuuden kannalta. Pysyvän käyttöoikeuden myöntämistä ei pitäisi jatkossakaan kytkeä yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymiseen.

Mietintö sisältää yhteensä kolme erityyppistä käyttöoikeutta: 1) lakiin perustuvat ns. vähäiset käyttöoikeudet, 2) viranomaisen päätöksellä perustettavat ns. vähäistä suuremmat käyttöoikeudet ja 3) pakkolunastukseen rinnastettavat käyttöoikeudet, joiden myöntäminen edellyttää yleisen tarpeen olemassaoloa. Tämä rakenne ja se, että useat keskeiset pykälät ovat hyvin tulkinnanvaraisia, aiheuttaa sekaannuksen vaaraa ja vaikeuttaa päätösten ennakoitavuutta.

Toisin kuin perustuslaissa tai muualla lunastuslainsäädännössä mietinnön mukainen lunastus- ja siihen rinnastettava käyttöoikeus edellyttää yleisen tarpeen vaatimuksen lisäksi hankkeen toteuttamisen edistävän merkittävästi yleistä etua. Tällainen yhteiskunnallisen edun ”kaksinkertainen varmistaminen” aiheuttaisi epävarmuutta lainsäätäjän tarkoituksesta ja nostaisi hankkeiden luvanmyöntämiskynnystä entisestään.

Sääntelyä valmisteltaessa pitää ottaa huomioon, että tulevaisuudessa vesialueita voidaan käyttää energiahuollossa nykyisten tuotantotapojen lisäksi uusilla teknologioilla, kuten aaltovoimalla. Käyttöoikeussääntely ei saa estää uusien tuotantotapojen käyttämistä.

## Vesistöjen alitukset ja niihin liittyvät käyttöoikeudet

Mietinnössä ehdotetut muutokset voimajohtojen (ja muiden yhdyskuntaa palvelevien johtojen) sijoittamisen edistämiseksi ovat erittäin kannatettavia.

Mietinnössä ehdotetaan, että jatkossa joen alittavan voimajohdon voi sijoittaa toisenkin vesialueelle suoraan lain nojalla (ehdotettu 2 luvun 5 a §). Kyseinen säännös koskee myös voimajohtoon vaikutuksiltaan rinnastuvia johtoja, kuten maakaasu- ja kaukolämpöputkia. Perusteluihin pitäisi täydentää, että säännös koskee myös kaukojäähdytysputkia. Oikeuden käyttämisen edellytyksenä on, että johdon sijoittaminen ei 3 luvun 2 §:n nojalla edellytä lupaa eikä siitä aiheudu vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle.

Mietinnössä ehdotetaan poistettavaksi ehdoton luvanvaraisuus johtojen sijoittamiseksi jokien ali (ehdotettu muutos 3 luvun 3 §:n kohta 4 a)). Sijoittamisesta pitää tehdä ennakkoilmoitus lupaviranomaiselle (ehdotettu 2 luvun 15 §:n kohta 1)). Johtojen sijoittamista koskevista vaatimuksista säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (ehdotettu 2 luvun 16 §), jotta mahdollisesti aiheutuvat haitalliset vaikutukset voitaisiin estää.

ET:n näkemyksen mukaan ehdotettua lakiin perustuvaa oikeutta sijoittaa voimajohto toisen vesialueelle pitäisi laajentaa siten, että oikeus sijoittaa voimajohto suoraan lain nojalla koskisi kaikkia vesialueita, ei pelkästään jokia. Alituksesta ei lähtökohtaisesti aiheudu vähäistä suurempaa haittaa, jos se tehdään suuntaporauksella tai laskemalla kaapeli vesialueen pohjaan. Tällöinkin soveltuisi 3 luvun 2 §:n mukainen yleinen luvantarve sekä 3 luvun 3 §:n tarkoittama erityinen luvantarve yleisten kulkuväylien alituksille (työnaikainen kulkemiselle aiheutuva haitta on joka tapauksessa ohimenevä). Jos hankkeesta aiheutuu kyseisissä lainkohdissa tarkoitettuja vaikutuksia, pitää vesilain mukainen lupa hakea. Tällöin ei kuitenkaan tarvitsisi käyttää aikaa käyttöoikeuden myöntämisharkintaan, vaan lupaviranomainen voisi keskittyä vain muuhun lupaharkintaan, mikä lyhentäisi ja tehostaisi viranomaisprosessia. Lisäksi hankkeesta vastaavien työ nopeutuisi, kun niiden ei tarvitsisi yrittää turhaan tavoittaa kaikkia vesialueen omistajia ja käyttää aikaa neuvotteluihin.

ET:n ehdottama laajennus voitaisiin toteuttaa muuttamalla ehdotettu 2 luvun 5 a § seuraavasti:

”Hankkeesta vastaavalla on oikeus sijoittaa ~~joen~~ ***vesialueen*** alittava vesi-, viemäri- ja voimajohto tai tietoliikennekaapeli tai muu vaikutuksiltaan niihin rinnastuva johto toisenkin vesialueelle. Oikeuden edellytyksenä on, että johdon sijoittaminen ei 3 luvun 2 §:n nojalla edellytä lupaa eikä siitä aiheudu vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle.”

ET:n ehdottaman muutoksen myötä kaikki hankkeet, joissa sijoitetaan voimajohto vesialueen ali, olisivat ilmoitusmenettelyn piirissä. Valtioneuvoston asetuksella voisi antaa tarkempia säännöksiä johdon sijoittamisesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten estämiseksi. Nämä säännökset voi laatia siten, että niissä huomioidaan eri vesialueille aiheutuvat vaikutukset. Kyseisten säännösten pitää olla tarkoituksenmukaisia, eikä sisältää kohtuuttomia velvoitteita hankkeesta vastaaville.

Joka tapauksessa jos hankkeesta aiheutuu edunmenetyksiä, korvataan ne siten kuin vesilain 13 luvussa säädetään.

### Energiahuollosta

Ehdotetussa 2 luvun 13 a §:ssä on pyritty tarkentamaan esimerkein hankkeita, jotka voivat palvella yleistä etua. Energiahuolto on yksi näistä. Kyseisen lainkohdan perusteluita sivulla 41 (ja mietinnön muitakin soveltuvia osia) tulisi tarkentaa siten, että energiahuolto kattaa muun muassa energian, kuten sähkön, kaasun, lämmön tai jäähdytyksen, tuotantoa tai siirtoa palvelevat hankkeet. Yleisen tarpeen täyttymiseksi pitää riittää, että hanke edistää jotain energiahuollon osa-aluetta.

### Vesivoiman hyödyntäminen

ET pitää positiivisena, että mietinnössä on huomioitu vesivoiman tarpeellisuus sähköenergian tuotantomuotona. On tärkeää, että yleistä tarvetta voidaan arvioida valtakunnallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Käyttöoikeuden myöntämisen edellytysten pitää olla sellaisia, että myös muut kuin vain välttämättömät hankkeet voidaan toteuttaa.

Oikeus vesivoimalaitosta tai sen käyttöä varten tarvittavan alueen lunastamisesta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 2 luvun 13 a §:ssä. Kyseisen lainkohdan perusteluihin (s. 41) on kirjattu erikoinen näkemys siitä, että yleisen intressin voimakkuudessa tulisi ottaa huomioon muut, mahdollisesti erisuuntaiset intressit. Tämä seikka kuuluu lupaharkintaan. Jos intressivertailun lopputulos täyttää luvan myöntämisen edellytykset, käyttöoikeuden lunastusedellytyksiä harkittaessa asiaa ei tulisi enää uudelleen tarkastella, vaan lunastamisen edellytykset tulee perustaa yksinomaan hankkeen merkitykseen yleisen tarpeen

kannalta. Tässä yleisen tarpeen harkinnassa ei enää pitäisi kiinnittää huomiota hankkeen ympäristölliseen hyväksyttävyyteen, sillä se arvioidaan muussa lupaharkinnassa. Säädöksen vaikutustarkastelussa (kohta 4.3) onkin aivan oikein todettu, että käyttöoikeussääntelyn tavoitteena ei ole lupamenettelyssä tapahtuva hankkeen ympäristöllisen hyväksyttävyyden punninta. Riskinä on, että hanketta, joka saisi intressipunninnan perusteella luvan, ja jonka käyttöoikeuden myöntäminen olisi perusteltavissa sähköntuotannon, säätövoiman, uusiutuvan sähkön ja muiden yhteiskunnan energialinjausten nojalla, voitaisiin kuitenkin vastustaa vielä alueen käyttöoikeuden myöntämisen osalta sillä perusteella, että hanke heikentää joitain muita yleisiä etuja. Vaarana on, että jopa yksittäinen maanomistaja voisi kaataa yleistä etua edistävän hankkeen.

Mietinnössä ehdotetaan muutoksia 8 luvun 5 §:ään. Mietinnössä on perusteltu hyvin ne käytännölliset näkökohdat, jotka puoltavat osallistumisoikeuden rajaamista vähintään sadasosan omistukseen.

Mietinnön sivuilla 47—48 käsitellään yhteisen vesivoiman käyttämiseen liittyviä edellytyksiä. Käyttöoikeuden perustaminen toiselle kuuluvaan vesivoimaan edellyttäisi mm. seuraavaa: ” olisi pidettävä energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatimana”. Tältä osin kynnys on liian korkealla. Edellytys olisi kytkettävä sähköntuotannon, ei koko energiahuollon turvaamiseen. Sähköntuotannon turvaaminen jo itsessään on yhteiskunnan kannalta merkittävä asia. Lupaviranomaisen tulee siis arvioida hankkeen merkitystä sähköntuotannolle (joka toki on osa energiahuoltoa). Vastaavia tarkennuksia tulee tehdä ainakin mietinnön sivuille 62—63.

Samaten edellytys, jonka mukaan lupamääräysten on mahdollistettava säätöenergian edellyttämä lyhytaikaissäännöstely, on kohtuuton. Vesilaki ei tunnista erikseen lyhytaikaissäännöstelyä, vaikkakin se on oikeuskäytännössä ollut esillä. Eräissä tuomioistuinten luparatkaisuissa lyhytaikaissäännöstely on kielletty, mutta tämä ei estä pidemmällä aikavälillä tehtävää säännöstelyä eikä myöskään turbiineilla toteutettavaa tehonsäätöä. Useimmilla vesivoimalaitoksilla voidaan tehdä lain ja lupamääräysten mukaista säätöenergiaa riippumatta siitä onko lupamääräyksissä mainittu termiä ”lyhytaikaissäännöstely”.

### Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Mietinnön sivuilla 52 – 53 käsitellään esitettävän muutoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä. Olisi ollut toivottavaa, että tässä yhteydessä avattaisiin vesialueen omistukseen liittyviä kysymyksiä.

Vesialue muodostuu alueen pohjasta sekä itse vesiaineesta. Vesialueen omistaja omistaa alueen pohjan ja lisäksi hänellä on vallintaoikeus vesiaineeseen, mutta itse vesiaine ei ole omistuksen kohteena, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Käytännön tasolla vesialueen omistuksella on kaksi merkittävää ulottuvuutta. Nämä ovat kalastusoikeus ja oikeus vesivoimaan. Käyttöoikeuksien pakkotoimisissa luovutustilanteissa vesialueen omistajalle jää edelleen omistusoikeus vesialueen pohjaan sekä kalastusoikeus. Vesialueen omistajan kannalta keskivedenkorkeuden pysyvä nostaminen ei ole täten rinnastettavissa maakiinteistön pakkolunastukseen.

Käyttöoikeuden myöntäminen kuitenkin edellyttäisi aina vesilain luvanmyöntämisedellytysten täyttymistä ja lisäksi hankkeella tulisi olla yleisehkö merkitys (Vrt Laki kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta sähkölaitosta varten) tai, mikäli hanke palvelee vain yksityistä etua, tulisi käyttöoikeudesta korvata puolitoistakertainen korvaus.

### Veden ottaminen

Monissa energiantuotantomuodoissa johdetaan vettä energiantuotantolaitokseen käytettäväksi muun muassa jäähdytysvetenä. Tällöin vettä otetaan mutta se pääsääntöisesti palautetaan takaisin vesialueelle. Muun muassa kaukolämpö- ja jäähdytyshankkeita toteutetaan usein yhdessä vesihuoltohankkeiden kanssa hankkeiden synergiaetujen vuoksi. Ehdotetut muutokset vesilain 4 lukuun eivät saa vaikeuttaa veden ottamista energiantuotantoon. Mietintöön olisi syytä tarkentaa, että veden ottamista energiahuollon käyttöön voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana.

### Lopuksi

Pääosin ehdotetut muutokset vaikeuttavat vesivoimahankkeiden toteuttamista. Toisaalta on ymmärrettävää, että vesilain käyttöoikeussääntely halutaan saattaa valtiosääntökäytännön mukaiseksi. Työryhmä on pyrkinyt täsmentämään yleisen tarpeen käsitettä. Todennäköisesti suuret vesivoimahankkeet ja muut suuret energiahankkeet täyttävät yleisen tarpeen kriteerit ja valtioneuvosto lausunee niiden olevan valtakunnallisesti merkittäviä. Huolena on, että pienemmät vesivoiman hyödyntämistä koskevat hankkeet voivat estyä, vaikka niitäkin tarvittaisiin hajautetussa sähköntuotantojärjestelmässä.

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1. Alueen lunastamista tai siihen rinnastettavaa käyttöoikeuden myöntämistä harkittaessa ei enää pitäisi harkita hankkeen ympäristöllistä hyväksyttävyyttä, sillä se otetaan huomioon jo lupaharkinnassa. Jos hankkeelle voidaan myöntää vesilain mukainen lupa, on sen katsottava olevan ympäristöllisesti hyväksyttävä myös yleisen tarpeen kannalta.

2. Säännösten pitää olla laadittu siten, että yksittäinen maanomistaja tai vesivoimanomistaja ei voi estää hanketta, jos hänen kärsimänsä edunmenetys tai käyttöoikeuden rajoitus olisi kokonaisuuden kannalta vähäinen.

3. Ehdotettu lakiin perustuva oikeus sijoittaa johtoja toisen omistaman joen ali ja tällaisia alituksia koskeva ilmoitusmenettely tulisi laajentaa koskemaan kaikkien vesialueiden alituksia. Mahdolliset haitalliset vaikutukset ympäristölle, yksityiselle tai yleiselle edulle olisivat hallittavissa valtioneuvoston asetuksella annettavilla tarkemmilla säännöksillä sekä tarvittaessa lupamääräyksillä.

4. Käyttöoikeussääntely ei saa vaikeuttaa uusia energiantuotantotapoja hyödyntävien hankkeiden toteuttamista.

5. Muutetut säännökset eivät vaikuta jo perustettuihin käyttöoikeuksiin, riippumatta siitä perustuvatko ne lakiin, viranomaisen päätöksiin vai sopimuksiin.

Lisätietoja lausunnosta antaa Tuomas Rytkönen, tuomas.rytkonen@energia.fi, p. 050 575 6857.

Ystävällisin terveisin

ENERGIATEOLLISUUS RY

Jukka Leskelä

Johtaja, sähköntuotanto