OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Lainvalmisteluosasto
Lsn Jari Salila

6.3.2017

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VESILAINSÄÄDÄNNÖN KÄYTTÖOIKEUS-SÄÄNTELYN UUDISTAMISEKSI (HE 262/2016 VP)

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksen tarkoituksena on saattaa vesilain omaksi lunastamista ja käyttöoikeuden perustamista koskevat säännökset sopusointuun perustuslain perusoikeuksia koskevien säännösten kanssa. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vesilakia ja ympäristönsuojelulakia. Samalla esityksen myötä tarpeettomaksi käyvä eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annettu laki kumottaisiin.

Vesilain mukaan luvanvaraisten hankkeiden piiriä rajattaisiin siten, että johdon sijoittaminen valtaväylän alitse ei enää kaikissa tapauksissa edellyttäisi lupaa, vaan luvanvaraisuus määräytyisi jatkossa yksinomaan hankkeen vaikutusten perusteella. Lupaa edellyttämättömästä valtaväylän alittavasta johdosta olisi tehtävä ilmoitus vesilain mukaiselle valvontaviranomaiselle.

Esityksen tausta

Käyttöoikeussääntely

Vesilainsäädännön kokonaisuudistuksen (HE 277/2009 vp) valmisteluvaiheessa käyttöoikeussääntely päätettiin järjestää vastaavalla tavalla kuin vuoden 1961 vesilaissa. Tuolloin päädyttiin säätämään erillinen laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista (266/1961, niin sanottu valtuuslaki). Tämä muodostaa poikkeuksen perustuslain omaisuudensuojaa koskevasta säännöksestä ja mahdollisti näin ollen vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämästä, yksityistä tarvetta palvelevasta lunastamisesta ja käyttöoikeuden perustamisesta säätämisen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Vesilainsäädännön vuoden 2011 kokonaisuudistuksen yhteydessä valtuuslaki esitettiin jätettäväksi tarvittavilta osin edelleen voimaan. Siltä osin kuin vesilain mukaisissa säännöksissä on kyse lunastuksesta ja lunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeuden perustamisesta yksityistä tarvetta varten, perustuslain säätämisjärjestyksessä säädetty valtuuslaki olisi poistanut tästä aiheutuvan valtiosääntöoikeudellisen jännitteen. Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 61/2010 vp) mainitun ratkaisun olevan valtiosääntöoikeudellisesti varsin epätyydyttävä, koska yhteiskunnallisesti merkittävä kokonainen oikeudenala jäisi poikkeuslain varaan. Valiokunnan mukaan valtuuslakikonstruktio peitti vesilain tosiasiallisen poikkeuslakiluonteen ja heikensi näin olennaisesti lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Tämän vuoksi valtuuslakikonstruktio ei enää soveltunut nykyiseen valtiosääntöjärjestelmäämme. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen liittäen samalla vastaukseensa lausuman (EV 355/2010 vp). Lausuman mukaan hallituksen tulee ryhtyä toimenpiteisiin eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista annetun lain (266/1961) kumoamiseksi siten, että lainsäädäntöehdotus annetaan eduskunnalle viimeistään vuonna 2017.

Valtaväylän alitusten luvanvaraisuus

Vesitaloushankkeen luvanvaraisuudesta säädetään vesilain 3 luvun 2 ja 3 §:ssä. Vesilain 3 luvun 2 § sisältää hankkeen vaikutuksiin perustuvan yleisen luvantarvekynnyksen. Yleistä luvantarvekynnystä täydentää 3 §:n luettelo hankkeista, jotka tarvitsevat vesilain mukaisen luvan hankkeen tosiasiallisista vaikutuksista riippumatta. Voimassaolevan vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan valtaväylän alitukset edellyttävät vesilain mukaista lupaa hankkeen vaikutuksista riippumatta.

Monien vesitaloushankkeiden osalta asian käsittely lupamenettelyssä on välttämätön hankkeen ympäristövaikutusten hallitsemiseksi tai asianosaisten keskinäisten oikeussuhteiden järjestämiseksi. Väylänalituksista suuri osa on luonteeltaan sellaisia hankkeita, joiden ympäristö- ja muiden vaikutusten hallinta ei edellytä tapauskohtaista harkintaa, vaan tämä olisi järjestettävissä yleisellä sääntelyllä. Jos hankkeen edellyttämä käyttöoikeus voidaan järjestää ilman viranomaisen asiaa koskevaa päätöstä ja hankkeen yksilöivät tiedot merkitä viranomaisen ylläpitämään rekisteriin, ei asianosaisten keskinäisten oikeussuhteiden järjestely edellytä kaikissa tilanteissa asian käsittelyä lupamenettelyssä.

Keskeiset ehdotukset

Omaksi lunastaminen ja käyttöoikeuden perustaminen

Esityksessä on käyty lävitse voimassaoleva vesilaki muutostarpeiden kartoittamiseksi. Suurin osa vesilain käyttöoikeussäännöksistä on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisia tai vähäisin täsmennyksin saatettavissa sellaisiksi. Vesilakia esitetään tarkistettavaksi siten, että perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi pakkolunastukseksi katsottava, omaksi lunastamista ja siihen rinnastuvaa käyttöoikeuden perustamista koskeva sääntely eriytetään muusta käyttöoikeuden perustamista koskevasta sääntelystä.

Pakkolunastuksen ja siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytykseksi asetettaisiin yleisen tarpeen vaatimus. Vesitaloushankkeen toteuttamisen edellyttämän alueen tai muun omaisuuden omaksi lunastaminen tai vaikutuksiltaan siihen rinnastuvan käyttöoikeuden perustaminen edellyttäisi jatkossa sitä, että kyseistä hanketta on pidettävä yleisen tarpeen vaatimana.

Vesilakiin esitetään sisällytettäväksi perustuslain 15 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen käyttöoikeuksien välistä rajaa määrittävä kriteeristö. Jaottelu perustuisi tapauskohtaisesti käyttöoikeudesta alueen omistajalle aiheutuvan haitan laaja-alaiseen arviointiin, jossa oikeuden tyypillä tai laajuudella ei yksin olisi ratkaisevaa merkitystä.

Yleinen tarve omaksi lunastamisen ja siihen vaikutuksiltaan rinnastuvan käyttöoikeuden perustamisen edellytyksenä

Vesilain 2 luvun 13 a §:ssä säädettäisiin lunastusoikeuden ja vaikutuksiltaan tähän rinnastuvan käyttöoikeuden myöntämisen edellytyksistä. Säännöksen nojalla yleisen tarpeen edellyttämän vesitaloushankkeen toteuttamisen vaatima oikeus voitaisiin myöntää silloinkin, kun oikeuden perustamisen edellytykset eivät ehdotettujen 2 luvun 12 ja 13 §:n perusteella täyttyisi. Ehdotettua 13 a §:ää vastaavassa voimassa olevassa vesilain 2 luvun 13 §:n 3 momentissa ei ole tarkemmin yksilöity yleisen tarpeen kriteeristöä. Säännöstä esitetään tältä osin täsmennettäväksi sisällyttämällä pykälään esimerkinomainen luettelo yhteiskunnan kannalta merkityksellisistä intresseistä. Luettelo ei muuttaisi säännöksen soveltamisalaa.

Lunastamisen tai oikeuden perustamisen mahdollistavan intressin tulisi ehdotetun säännöksen mukaan olla merkittävä. Yleisen tarpeen arvioinnissa on kyse erisuuntaisten yhteiskunnallisten etujen punninnasta. Kyse ei ole yksinomaan yhteiskunnan kannalta merkittävän yleisen intressin voimakkuuden arvioinnista, vaan mahdollisesti useampien erisuuntaisten intressien tasapainottamisesta ratkaistaessa sitä, vaatiiko yleinen tarve käyttöoikeuden perustamista tai lunastamista. Esimerkiksi laaja-alaisella vesistön säännöstelyhankkeella saattaa olla vesivoiman hyödyntämisen, tulvasuojelun ja virkistyskäytön kannalta hyödyllisiä vaikutuksia, mutta se saattaa samalla heikentää alueen luontoarvoja.

Erityiset lunastusperusteet

Vedenotto. Vesilain 4 luvun 13 §:ssä säädettäisiin vedenottajan oikeudesta lunastaa vedenottoa palvelevien laitteiden tai rakennelmien sijoittamista varten tarpeellinen alue ottamon suoja-alueella. Säännöstä esitetään tältä osin tarkistettavaksi siten, että oikeus lunastaa alue omaksi voitaisiin antaa yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä tai muuta yleistä tarvetta palvelevan vedenottamon omistajalle. Vesihuolto on välttämättömyyspalvelu ja tätä tarvetta palvelevan hankkeen on katsottava täyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen. Säännös koskisi yhdyskunnan vesihuollon järjestämistä palvelevia hankkeita niiden järjestämistavasta riippumatta.

Vesivoiman hyödyntäminen. Vesilain nykyinen 8 luvun 4 § mahdollistaa vesivoimalaitoksen tai sen käytön edellyttämän alueen omaksi lunastamisen

vesivoiman hyödyntämiseksi. Kysymys on perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetusta pakkolunastuksesta. Nykyisen sääntelyn soveltamisalaa ei ole rajattu, joten lunastus on mahdollinen myös yksityistä tarvetta palvelevien hankkeiden osalta. Kyse on ehdotetun 2 luvun 13 a §:n mukaisesta harkintatilanteesta. Sääntelyä esitetään sen vuoksi tarkistettavaksi siten, että lunastusoikeuden myöntämisharkintaan sovellettaisiin vesilain 2 luvun 13 a §:ää, ja vesilain 8 luvun 4 §:ään otettaisiin asiaa koskeva viittaussäännös.

Vesilain 8 luvun 5 § sääntelee yhteisen vesivoiman käyttämistä. Jos vesivoiman omistaja ei halua osallistua vesivoiman hyödyntämistä tarkoittavaan hankkeeseen, voidaan hankkeesta vastaavalle perustaa pysyvä oikeus käyttää vesivoimaa energiantuotantoon. Sääntelyn soveltamisalaa ei ole rajattu, minkä vuoksi sääntely mahdollistaa myös yksityiseen tarpeeseen tapahtuvan lunastuksen. Sääntelyä tarkistettaisiin siten, että käyttöoikeuden perustaminen toiselle kuuluvaan vesivoimaan edellyttäisi, että hanketta olisi pidettävä energiahuollon turvaamisen kannalta yleisen tarpeen vaatima.

Lastaus- ja ankkurointialueet ja satamat. Vesilain 10 luvun 7 § sisältää säännökset käyttö- tai lunastusoikeuden perustamisesta kulkuväylään liittyvää lastaus- tai ankkuroimisaluetta sekä satamaa varten. Lupaviranomainen voisi pykälän 1 momentin perusteella myöntää hakijalle kulkuväylään liittyvää yleistä lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yleistä satamaa varten oikeuden toisen vesialueen käyttöön saamiseen tai omaksi lunastamiseen, jos 3 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ovat olemassa ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymisen arvioinnissa otettaisiin huomioon muun muassa hankkeen merkitys satamapalveluiden saatavuuden, tärkeäksi katsottavan liikenteen turvaamisen ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen kannalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin käyttöoikeuden perustamisesta yksityistä tarvetta palvelevaa lastaus- tai ankkuroimisaluetta tai yksityistä satamaa varten. Yksityistä tarvetta palvelevasta ankkuroimisalueesta johtuvaa käytönrajoitusta on pidettävä siten vähäisenä, että oikeuden perustamiselle ei asettaisi hankkeen hyödyllisyyden lisäksi erityisiä vaatimuksia. Sen sijaan käyttöoikeuden perustaminen yksityistä lastausaluetta tai satamaa varten saattaa merkitä niin syvällekäypää puuttumista alueen omistajan käyttövaltaan, että kyse on perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetusta, vaikutuksiltaan lunastukseen rinnastuvasta käyttöoikeuden perustamisesta. Käyttöoikeuden perustamista koskeva harkinta tulisi järjestää 1 momentin mukaisesti, jolloin oikeuden perustaminen siis edellyttäisi intressivertailuedellytyksen ja yleisen tarpeen vaatimuksen täyttymistä.

Väylänalitukset

Väylänalitusten luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että vesi-, viemäri- voima- ja muun johdon tekemistä valtaväylän alitse tarkoittavan hankkeen luvanvaraisuus määräytyisi jatkossa vesitaloushankkeen yleistä luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn perusteella eli käytännössä hankkeen vaikutusten perusteella. Yleisen kulkuväylän alituksen vaikutuksista riippumattomaan luvanvaraisuuteen ei esitetä muutoksia. Näiden hankkeiden vaikutukset vesiympäristölle, vesiliikenteelle ja kalastukselle ovat valtaväylän

alituksiin verrattuna suurempia ja niiden hallinta edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Vaikutuksista riippumattoman luvanvaraisuuden piirissä pysyttämistä puoltavat myös käyttöoikeuden järjestämistä koskevat näkökohdat.

Lupamenettelyn ulkopuolelle rajautuvien väylänalitushankkeiden ennakkovalvonta esitetään järjestettäväksi siten, että lakiin lisätään säännökset oikeudesta sijoittaa johto välittömästi lain nojalla toisen vesialueelle ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta ilmoittaa hankkeesta vesialueen omistajalle ja vesilain valvontaviranomaiselle. Lakiin esitetään lisäksi lisättäväksi valtioneuvostolle osoitettu asetuksenantovaltuus, jonka nojalla annettaisiin tarkempia säännöksiä ilmoituksenvaraisten hankkeiden toteuttamistavasta. Viranomaisen tulisi ilmoituksen perusteella tehdä merkintä hankkeesta ja sen sijainnista ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Viranomaisen tulisi lähettää merkinnästä tieto käyttöoikeuden kohteena olevan alueen omistajalle tai haltijalle.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Vesilain käyttöoikeussääntelyn oikeusperustan uudistamisella ei ole välittömiä asianosaisiin, hankkeesta vastaaviin tai viranomaisiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Ehdotettujen muutosten ei arvioida lisäävän lupahakemuksen laatimisen tai lupa-asian käsittelyn edellyttämää työmäärää. Niiden vesitaloushankkeiden, joiden edellyttämien käyttöoikeuksien perustamisedellytykset muuttuvat uudistuksen myötä merkittävästi, osuus kaikista hankkeista on vähäinen. Uudistuksen ei arvioida vaikuttavan sanottavasti vireille tulevien vesitaloushankkeiden määrään.

Valtaväylän alitushankkeita siirtyisi lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn vuositasolla arviolta noin 50 hanketta. Muutos tarkoittaisi vuositasolla yhden henkilötyövuoden vähennystä aluehallintovirastoissa ja noin 0,25—0,5 henkilötyövuoden lisäystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Väylänalitusten toteuttamistapa on hyvin pitkälti vakiintunut, eikä siirtyminen ilmoitusmenettelyyn valtaväylien osalta lisäisi hankkeen toteuttamiskustannuksia. Ilmoitusmenettelyyn siirtymisen arvioidaan keventävän hankkeesta vastaavan hallinnollista taakkaa ja tästä aiheutuvia kustannuksia.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Käyttöoikeussääntelyn oikeusperustan uudistamisella ei arvioida olevan sanottavaa vaikutusta vesitalousasian käsittelyyn lupaviranomaisessa. Ehdotettujen muutosten ei arvioida myöskään lisäävän hakemuksista muilta viranomaisilta pyydettävien lausuntojen määrää. Ehdotettujen muutosten on arvioitu vaikuttavan lähinnä sellaisiin keskivedenkorkeuden nostamista tarkoittaviin hankkeisiin, joiden toteuttaminen edellyttää pakkolunastukseen rinnastuvan käyttöoikeuden perustamista. Vireille tulevien hankkeiden määrässä tämä merkitsisi vuositasolla todennäköisesti muutamaa hanketta. Toinen hanketyyppi, jonka toteuttamiseen muutoksilla saattaa olla vaikutuksia, ovat pienimuotoiset yhteisen uuden vesivoiman käyttöönottamista tarkoittavat

hankkeet. Näiden hankkeiden määrä on niin pieni, että muutosten vaikutusta on vaikea erottaa vireille tulevien hankkeiden määrässä.

Valtaväylän alitushankkeiden käsittelyn siirtäminen lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn vähentäisi lupaviranomaisessa vireille tulevien hankkeiden määrää ja lisäisi valvontaviranomaiselle tehtävien ilmoitusten määrää. Muutokset merkitsisivät samalla asian käsittelyn muuttumista lupaharkinnasta ilmoituksen tarkastamiseksi. Hankkeiden kokonaismäärään muutoksilla ei arvioida olevan merkitystä. Ilmoitusmenettelyssä ei voida käsitellä mahdollisia oikeuden perustamisesta johtuvia korvauskysymyksiä, vaan nämä ratkaistaisiin lupaviranomaisessa vireillepantavina erillisinä korvausasioina. Valtaväylän alitusta tarkoittavissa hankkeissa korvauksia määrätään harvoin, minkä vuoksi muutoksilla ei arvioida olevan vaikutusta lupaviranomaisessa vireille tulevien erillisten korvausasioiden määrään.

Ympäristövaikutukset

Käyttöoikeussääntelyyn ehdotetut muutokset eivät vaikuta hankkeiden toteuttamistapaa koskeviin säännöksiin. Keskivedenkorkeuden nostamishankkeiden pääasiallisena tarkoituksena on yleensä ollut vesistön virkistyskäyttöedellytysten parantaminen, mutta hankkeet ovat saattaneet myös muutoin parantaa vesiympäristön tilaa. Valmisteluvaiheessa on arvioitu muutosten saattavat johtaa siihen, että osa hankkeista jää toteuttamatta. Hankkeiden määrän vähentymisellä ei arvioida olevan sanottavia ympäristövaikutuksia. Vastaavasti käyttöoikeussääntelyn uudistamisen on arvioitu saattavan vaikeuttaa sellaisten uusien pienten vesivoimalaitosten rakentamista, jossa otettaisiin käyttöön toiselle kuuluvaa vesivoimaa. Tämän ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan hankkeiden toteuttamiseen yhtä merkittävästi kuin itse lupaharkinnan.

Ehdotuksessa tarkoitettujen valtaväylän alitushankkeiden siirtämisen lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn ei arvioida vaikuttavan toteutettavien hankkeiden määrään. Näiden hankkeiden toteuttamistapa ja hankkeille asetettavat lupamääräykset ovat pitkälle vakiintuneet. Kun otetaan huomioon että kyse on pääsääntöisesti muutoinkin vaikutuksiltaan vähäisistä hankkeista, hankkeiden toteuttamistavan ohjaamisen alemmanasteisilla säännöksillä ei arvioida vaikuttavan hankkeista aiheutuviin ympäristövaikutuksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että yhä kasvava osa väylänalituksista toteutetaan suuntaporauksena, jolla ei ole vesistöön kohdistuvia vaikutuksia.