Tuomas Rytkönen
1.3.2017

Ympäristövaliokunta
ymv@eduskunta.fi

Lausunto hallituksen esityksestä vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi

Energiateollisuus ry (ET) kiittää ympäristövaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä vesilain käyttöoikeussääntelyn uudistamiseksi (HE 262/2016 vp) (”hallituksen esitys”). Vesilain käyttöoikeussääntelyllä on suuri merkitys energiahuollon, erityisesti sähköntuotannon, kannalta, sillä se vaikuttaa muun muassa vesivoimahankkeiden, merituulivoimahankkeiden, vesialueita tai -ainetta hyödyntävien muiden energiahankkeiden ja sähköjohtojen, lämpöputkien sekä maakaasuputkien 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 hallituksen esityksessä 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, mikä tukee hallituksen norminpurkutavoitteita. 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 esityksen mukainen lunastus- ja siihen rinnastettava käyttöoikeus näyttää edellyttävän yleisen tarpeen vaatimuksen lisäksi hankkeen toteuttamisen edistävän merkittävästi yleistä etua. Tällainen yhteiskunnallisen edun ”kaksinkertainen varmistaminen” aiheuttaa epävarmuutta lainsäätäjän tarkoituksesta ja nostaa hankkeiden luvanmyöntämiskynnystä entisestään. Vesilain luvanvaraisissa hankkeissa intressivertailu tehdään 3 luvun 4 §:n nojalla, eikä sen toistamiselle käyttöoikeuden myöntämisen osalta ole tarvetta.

Energiateollisuus ry
Fredrikinkatu 51–53 B, 00100 Helsinki
PL 100, 00101 Helsinki
Puhelin: (09) 530 520, faksi: (09) 5305 2900
www.energia.fi

Vesistöjen alitukset ja niihin liittyvät käyttöoikeudet

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

Hallituksen esityksen mukaan jatkossa joen tai puron 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, sijoittamisesta ei määrätä ympäristönsuojelulain nojalla 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. Tämän asetuksen säädösten pitää olla kohtuullisia.

ET:n näkemyksen mukaan ehdotettua lakiin perustuvaa oikeutta sijoittaa voimajohto toisen vesialueelle se alittaen 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 §:n 1 momentti seuraavasti:

> ”Hankkeesta vastaavalla on oikeus sijoittaa ~~joen tai puron~~ ***vesialueen*** alittava vesi-, viemäri- ja voimajohto tai tietoliikennekaapeli tai muu vaikutuksiltaan niihin rinnastuva johto toisenkin vesialueelle, jos sen:
> 1) sijoittaminen ei edellytä lupaa 3 luvun 2 §:n nojalla;
> *2) sijoittaminen ei edellytä lupaa 3 luvun 3 §:n nojalla;*
> 3) sijoittamisesta ei määrätä ympäristönsuojelulain nojalla;
> 4) sijoittamisesta ei 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.

Ehdotettu 2 luvun 13 §:n 3 momentti on varsin tulkinnanvarainen

Lakiehdotuksen ongelmana on, että useat keskeiset seikat on lakiehdotuksessa määritelty joustavin säännöksin, joiden tulkinnan ennakointi voi olla vaikeaa. Lain 2 luvun 13 §:n mukaan käyttöoikeutta toisen alueeseen tai rakennukseen ei voida myöntää, jos oikeus kohdistuu ”vähäistä laajempaan” alueeseen ja siitä aiheutuu ”huomattavaa haittaa” alueen omistajalle. Tämä lisää epävarmuutta ja mahdollisuutta lain erilaiseen tulkintaan eri viranomaisissa sekä

vähentää lain selkeyttä. Näitä ongelmia on pyritty esityksessä vähentämään muun muassa hallituksen esityksen perusteluosaan otetuilla tulkintaohjeilla, mutta ne eivät poista täysin tulkinnan epävarmuustekijöitä. Vähintään lainvalmisteluasiakirjoissa tulisi tehdä selväksi, että kaikki arviointi on objektiivista. Esimerkiksi alueen omistajan subjektiivinen kokemus ”huomattavuudesta” tai ”vähäisyydestä” ei saa vaikuttaa siihen, myönnetäänkö käyttöoikeus vai ei. Arvioinnin tulee perustua tosiasialliseen, perusteltuun ja realistiseen alueen käyttömahdollisuuteen.

Yleisen tarpeen edellyttämistä hankkeista ja energiahuollosta, erityisesti vesivoimahankkeista

Ehdotetussa 2 luvun 13 a §:ssä on pyritty tarkentamaan esimerkein hankkeita, jotka voivat olla yleisen tarpeen vaatimia. Energiahuolto on yksi näistä. Kyseisen lainkohdan perusteluita 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.

ET pitää positiivisena, että hallituksen esityksessä 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. Sama pykälä soveltuu myös muiden hankkeiden käyttöoikeuksien hankkimiseen, jos kyseisten käyttöoikeuksien hankkimista ei voi perustaa muihin säännöksiin.

Kyseisen lainkohdan perusteluihin (s. 30) on kirjattu näkemys siitä, että yleisen intressin voimakkuuden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon muut, mahdollisesti erisuuntaiset intressit. Tämä seikka kuuluu jo vesilain mukaiseen lupaharkintaan, jossa suoritetaan vesilain 3 luvun 4 §:n mukainen intressivertailu. 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. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi 2 luvun 13 a §:n perusteluista, joita pitäisi siis täydentää. Riskinä on, että hanketta, joka saisi intressipunninnan perusteella luvan, ja jonka käyttöoikeuden myöntäminen olisi perusteltavissa sähköntuotannon, säätövoiman, uusiutuvan sähkön tai muiden yhteiskunnan energialinjausten nojalla yleisen tarpeen edellyttämänä, 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.

ET:n näkemyksen mukaan hankkeen ei tarvitsisi edistää merkittävää yleistä etua, jotta se voisi olla yleisen tarpeen vaatima. Ajattelutapa on 2000-luvulla ja erityisesti viimeisten vuosien aikana muuttunut merkittävästi sen suhteen, että useita keskeisiä yhteiskunnan toimintoja voidaan toteuttaa myös muiden kuin julkisoikeudellisten organisaatioiden avulla. On yleisesti hyväksyttävää, että myös yksityisoikeudellisen yrityksen toimialaan kuuluu tehtäviä, jotka ovat ”yleisen edun mukaisia” tai jotka täyttävät ”yleisen tarpeen vaatimuksen”. Tämän ajattelutavan tulisi ilmetä paremmin säädöksissä ja ajattelutapaa tulisi avata hallituksen esityksen perusteluissa. Merkittävän yleisen edun korostaminen ehdotetussa 2 luvun 13 a §:ssä luo epäselvyyttä siitä, pyritäänkö säännöksellä jollain tavalla varmistamaan kahteen kertaan, että hanke palvelee yleistä tarvetta. Muussa vastaavassa sääntelyssä ei ole tällaista ”kaksoisvarmistusta”.

Epäselvyyksien poistamiseksi ET ehdottaa, että 2 luvun 13 a § muutetaan seuraavasti:

”Hakijalle voidaan myöntää tarvittava oikeus toisen alueeseen tai sen omaksi lunastamiseen ~~merkittävää yleistä etua edistävän~~ hankkeen toteuttamiseksi, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Tällainen tarve voi liittyä
1) energia- tai vesihuollon, tietoliikenteen tai kulkuyhteyksien turvaamiseen;
2) yleisen virkistyskäytön tai luonnonsuojelun edistämiseen;
3) sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöihin varautumiseen tai valuma-alueen vesitalouden hallintaan; taikka
4) muuhun 1—3 kohdassa tarkoitettua vastaavaan ~~merkittävään~~ yleiseen etuun.

Hakija voi olla yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen yhteisö.”

Lainkohdan sanamuodon perusteella voidaan päätellä, että luettelossa olevat esimerkit kuvaavat hankkeita, joita voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimina. Tällöin vaikuttaa ylimääräiseltä sääntelyltä lisätä vaatimus, jonka mukaan hankkeen pitää myös edistää merkittävää yleistä etua. Lainvalmisteluasiakirjoissa olisi syytä selventää, että luettelossa mainittuja tavoitteita edistävien hankkeiden on katsottava aina edistävän yleistä etua.

Vesivoiman käyttöoikeudesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia vesivoiman käyttöoikeutta koskevaan 8 luvun 5 §:ään. Hallituksen esityksessä on perusteltu hyvin ne käytännölliset näkökohdat, jotka puoltavat osallistumisoikeuden rajaamista vähintään sadasosan omistukseen.

Hallituksen esityksen sivuilla 35—36 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).

ET pitää voimaantulosäännöksen 4 momenttia äärimmäisen tärkeänä, jotta olemassa olevien vesivoimaloiden oikeus vesivoiman käyttöön voidaan turvata jatkossakin.

Lopuksi

Pääosin ehdotetut muutokset vaikeuttavat vesivoimahankkeiden toteuttamista. Toisaalta on ymmärrettävää, että vesilain käyttöoikeussääntely halutaan saattaa valtiosääntökäytännön mukaiseksi. Hallituksen esityksessä pyritään täsmentämään yleisen tarpeen käsitettä. Todennäköisesti suuret vesivoimahankkeet ja muut suuret energiahankkeet täyttävät yleisen tarpeen kriteerit. Huolena on, että pienemmät vesivoiman hyödyntämistä koskevat hankkeet voivat estyä, vaikka niitäkin tarvittaisiin hajautetussa sähköntuotantojärjestelmässä ja ne voisivat täyttää yleisen tarpeen kriteerit. Lisäksi sääntely saattaa vaikeuttaa esimerkiksi merituulivoimaloiden rakentamista sekä aaltovoimaloiden hyödyntämistä.

Pyydämme ympäristövaliokuntaa kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

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

2. Oikeus käyttää toisen aluetta tai lunastaa se omaksi pitää voida myöntää, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät ja hanketta voidaan pitää yleisen tarpeen vaatimana. Lisäedellytyksenä ei pidä olla se, että hanke edistää merkittävästi yleistä etua.

3. 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.

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

5. Muutettavat säännökset eivät saa vaikuttaa kielteisesti jo olemassa olevien laitosten oikeuksiin, 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

Pia Oesch
johtaja, sähköntuotanto