

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Vesilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset menettelystä, jonka avulla vesistön vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia säännöstely- ja 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 ilmastonmuutokseen.

Luonnonolosuhteista aiheutuvien vahinkojen määrittely vesilain vaarantorjuntatoimia koskevassa säännöksessä muutettaisiin yhdenmukaiseksi muun ehdotuksen kanssa. Vesilakiin tehtäisiin myös eräitä teknisiä tarkistuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| SISÄLLYS..... | 2 |
| YLEISPERUSTELUT..... | 3 |
| 1 JOHDANTO..... | 3 |
| 1.1 Ilmastonmuutoksen vaikutukset tulva- ja kuivuusriskeihin..... | 3 |
| 1.2 Ilmastonmuutokseen sopeutumisen keinot vesistöjen hallinnassa..... | 3 |
| 2 NYKYTILA JA EHDOTETUT MUUTOKSET..... | 4 |
| 2.1 Vesilaki..... | 4 |
| 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö..... | 5 |
| Ruotsi..... | 5 |
| Norja..... | 6 |
| 2.3 Nykytilan arviointi..... | 6 |
| 3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET..... | 8 |
| 4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET..... | 9 |
| 4.1 Julkistaloudelliset vaikutukset..... | 9 |
| 4.2 Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin..... | 10 |
| 4.3 Yritysvaikutukset ja vaikutukset elinkeinoelämään..... | 10 |
| 4.4 Vaikutukset kotitalouksiin..... | 11 |
| 4.5 Ympäristövaikutukset..... | 11 |
| 5 ASIAN VALMISTELU..... | 11 |
| 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto..... | 11 |
| 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen..... | 11 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT..... | 13 |
| 1 Vesilaki..... | 13 |
| 3 luku Luvanvaraiset vesitaloushankkeet | 13 |
| 5 luku Ojitus | 15 |
| 7 luku Säännöstely | 16 |
| 11 luku Hakemusmenettely | 16 |
| 18 luku Erinäisiä säännöksiä | 16 |
| 2 Säännösten soveltaminen aiemmin myönnettyihin lupiin..... | 19 |
| 3 Voimaantulo..... | 20 |
| 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys..... | 20 |
| LAKIEHDOTUS..... | 22 |
| Laki vesilain muuttamisesta..... | 22 |
| LIITE..... | 25 |
| RINNAKKAISTEKSTI..... | 25 |
| Laki vesilain muuttamisesta..... | 25 |

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto**1.1 Ilmastonmuutoksen vaikutukset tulva- ja kuivuusriskeihin**

Ilmastonmuutoksen arvioidaan Suomessa vaikuttavan huomattavasti jokien virtaamien ja järvien vedenkorkeuksien vaihteluihin eri vuodenaikoina. Vaikutukset näkyvät kevät-tulvien pienenenemisenä, talven virtaamien kasvuna ja nykyistä pidemmistä kuivakausista aiheutuvien riskien lisääntymisenä erityisesti kesällä. Talven vedenkorkeudet ja virtaamat kasvavat etenkin Etelä- ja Keski-Suomessa, kun entistä suurempi osa sateesta tulee vetenä ja osa lumesta sulaa talven aikana. Lumen sulamisesta keväisin aiheutuvien tulvien odotetaan pienenevän nykyistä lauhempien talvien vuoksi etenkin Etelä- ja Keski-Suomessa. Loppukesän kuivuudesta ja matalista vedenkorkeuksista voi aiheutua ongelmia vesistöjen käytölle, esimerkiksi vedenhankinnalle ja kalataloudelle, sekä veden laadulle ja ekologiselle tilalle.

Eri ilmastoskenaariot poikkeavat merkittävästi toisistaan, mutta muutoksen suunta on kaikissa arvioissa samankaltainen. Vaikutukset vaihtelevat vesistöalueen sijainnin ja ilmastollisten ja hydrologisten ominaisuuksien mukaan. Useimpien mallilaskelmilla tehtyjen arvioiden mukaan erityisesti suurten vesistöjen keskuseräjäjärvisä ja laskujoissa sadannan lisääntyminen kasvattaa tulvia. Tosin lumen määrän vähetessä tulvat voivat myös vähetä joissakin vesistöissä. Rankkasateista aiheutuvat äkilliset tulvat voivat yleistyä etenkin pienissä vesistöissä. Talvien lämpenemisen vaikutus jääoloihin ja sateisiin lisää talvitulvien mahdollisuutta. Veden alijäähtymisen ja hyydetulvien mahdollisuus kasvaa, kun lämpötila ei talvella laske riittävästi, jotta jokeen muodostuisi jääpeite. Suomessa on jo havaittu sellaisia muutoksia vesistöissä, joita ilmaston lämpenemisestä on ennakoitu syntyvän.

1.2 Ilmastonmuutokseen sopeutumisen keinot vesistöjen hallinnassa

Vesistön säännöstely on Suomessa keskeinen keino vesistötulvien hallinnassa. Valtaosa säännöstelyhankkeista on kuitenkin suunniteltu ja toteutettu useita vuosikymmeniä sitten. Muutokset valuma-alueen hydrologiassa luvan myöntämisen jälkeen voivat johtaa siihen, ettei vesistön säännöstelyä ja juoksutuksia pystytä poikkeuksellisissa vesitilanteissa ja voimassa olevien lupien säännöstelymääräyksiä noudattaen hoitamaan koko vesistön vesitaloudellista hallintaa ajatellen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Ilmastonmuutokseen sopeutuminen edellyttää useissa säännöstelyissä järvissä uusien säännöstelykäytäntöjen suunnittelua ja käytönnottoa sekä tarvittaessa säännöstelylupien muuttamista. Esimerkiksi kalenteriin sidotut ehdottomat vedenkorkeuden laskut keväisin käyvät sää- ja vesiolojen muuttuessa paikoin epätarkoituksenmukaisiksi, kun talven virtaamat ja kevättulvien suuruus ja ajoitus muuttuvat. Yhtäältä Keski- ja Etelä-Suomen pienissä järvissä kevättulvan pieneminen vähentää tarvetta alentaa vedenkorkeuksia keväällä. Toisaalta myös runsaslumisia talvia voi edelleen esiintyä, joten kevättulviin varautuminen on edelleen tarpeen. Lupien määräysten tulisi siksi olla joustavia, jotta säännöstelyjä voitaisiin hoitaa erilaisissa ennakoitavissa olevissa olosuhteissa ja mahdollisimman tarkkaan vallitsevan vesi- ja lumitilanteen mukaisesti. Hydrologisen seurannan, mallintamisen ja ennustamisen sekä varoitussjärjestelmien kehittymisen ansiosta mahdollisuudet ennakoivaan ja vesiolojen mukaan joustavaan vesistöjen säännöstelyyn ovat parantuneet.

Vesistön säännöstelyjä ja juoksutusikäytäntöjä kehittämällä ja tarpeen mukaan myös lupaehtoja muuttamalla ilmaston ja vesiolojen muutosten vaikutukset voidaan ottaa huomioon vesitaloushankkeiden toteutuksessa nykyistä paremmin. Ennakointia parantamalla voidaan varautua talven tulviin ja kesän kuivuuteen. Myös lyhyellä aikajänteellä säännöstelyn avulla voidaan esimerkiksi Kokemäenjoen ja Oulujoen vesistöissä leikata äkil-

lisiä tulvahuippuja alapuolisessa joessa sekä estää hyydepatojen syntyä.

Säännöstelyjen kehittäminen ja tarvittaessa juokсутuslupaehtojen muuttaminen on vesilainsäädännön mukainen keino varautua tulva- ja kuivuusriskeihin. Muuhun lainsäädäntöön perustuvia ja pitkälti jo käytössä olevia sopeutumiskeinoja ovat muun muassa tulvariskien hallinnan suunnittelu, alueiden käytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaus, toimenpiteet tulvilta suojautumiseksi pysyvien tai tilapäisten suojarakenteiden avulla, hulevesien hallinnan parantaminen, menettelyt tulvista aiheutuvien vahinkojen korvaamiseksi sekä esimerkiksi vesihuollon varmistaminen tulva- ja kuivuustilanteissa.

2 Nykytila ja ehdotetut muutokset

2.1 Vesilaki

Vesilaki (587/2011) on keskeinen vesivarojen kestävää käyttöä ohjaava säädös, jonka tarkoituksena on sovittaa yhteen erilaiset yleiset ja yksityiset pintavesien ja pohjavesien hyödyntämiseen sekä vesialueiden käyttämiseen kohdistuvat edut. Vesilaissa säädetään vesien yleiskäytöstä, lupaa vaativista vesitaloushankkeista, hankkeita varten tarvittavista oikeuksista, vahinkojen korvaamisesta sekä lupapäätöstä ja lain noudattamisen valvonnasta.

Vesistön säännöstely ja muut vesistön vedenkorkeuksia tai virtaamia ohjaavat hankkeet vaativat vaikutustensa vuoksi käytännössä aina vesilain mukaisen luvan. Luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa sekä luvan määräyksiä annettaessa ja tarkistettaessa on otettava huomioon hankkeen tulvia lisäävät tai veden vähyyttä aiheuttavat vaikutukset.

Säännökset lupamääräysten asettamisesta ja tarkistamisesta sisältyvät muun muassa vesilain 3 luvun 10 §:ään (yleiset lupamääräykset), 7 luvun 2 §:ään (vesistön säännöstelyä koskevat lupamääräykset) sekä 3 luvun 20 §:ään (lupamääräysten määräaikainen tarkistaminen). Lupapäätöksessä on annettava tarpeelliset määräykset muun muassa hankkeesta ja sen toteuttamisesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi. Vesistön vedenkor-

keuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavan hankkeen lupapäätöksessä on lisäksi tarvittaessa annettava määräykset veden enimmäis- tai vähimmäiskorkeudesta ja veden juokсутuksen järjestämisestä. Säännöstelyhankkeen vaikutusalueella aikaisemmin toteutettujen muiden hankkeiden vastaavia määräyksiä voidaan samassa yhteydessä muuttaa tietyin edellytyksin. Toistaiseksi voimassa olevien lupien vesiympäristöä ja sen käyttöä koskevat määräykset voidaan määrätä tarkistettaviksi tietyin väliajoin, jos se on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen välttämiseksi.

Edellä sanotut säännökset koskevat lupaa myönnettäessä asetettavia määräyksiä. Lupamääräysten muuttamisesta luvan myöntämisen jälkeen säädetään vesilain 3 luvun 21 §:ssä. Sen mukaan lupamääräyksiä voidaan muuttaa ja uusia määräyksiä antaa olosuhteiden muuttumisen, toiminnasta aiheutuvan ennakoimattoman vahingon tai turvallisuussyiden vuoksi. Lupamääräysten muuttaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lupamääräysten muuttamista hakevan on lisäksi korvattava luvan haltijalle ja mahdollisille muille vahingonkärsijöille muutoksesta aiheutuvat vähäistä suuremmat taloudelliset menetykset. Vaatimusta hankkeesta saatavan hyödyn säilyttämisestä ja vahinkojen korvaamisesta ei kuitenkaan sovelleta, jos lupapäätöksen määräysten muuttaminen tai uusien määräysten antaminen on tarpeen sanotun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaisesti turvallisuussyistä. Vesilain siirtymäsäännösten mukaan lain 3 luvun 21 §:n säännöksiä sovelletaan myös ennen nykyistä lakia myönnettyihin lupiin.

Muita säännöksiä, joiden nojalla voimassa olevaa vesitalouslupaa voidaan muuttaa, ovat vesilain 19 luvun 7 §:n siirtymäsäännös sekä vaarantorjuntatoimia koskeva 18 luvun 4 §.

Vesilain 19 luvun 7 §:n siirtymäsäännöksen tarkoituksena on mahdollistaa aiemman vesilain 8 luvun 10 b §:n mukainen lupien tarkistamismenettely myös uuden lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on riittävässä yhteistyössä luvan haltijan, säännöstelystä hyötyä saavien, vaikutusalueen kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa selvitettävä mahdolli-

suudet vähentää säännöstelystä aiheutuvia vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia. Säännöstä ei sovelleta 1.5.1991 tai sen jälkeen myönnettyihin lupiin. Sanottuna ajankohtana voimaan tulleen vesilain 8 luvun 10 a §:n mukaan vesiympäristön ja sen käytön kannalta merkitävät säännöstelyluvan ehdot tuli jo lupaa myönnettäessä määrätä tarkistettaviksi määräajoin, jollei tällaista määräystä ollut pidettävä erityisestä syystä ilmeisen tarpeettomana. Vastaava säännös uusiin lupiin otettavasta tarkistamismääräyksestä sisältyy voimassa olevan vesilain 3 luvun 20 §:ään.

Vesilain 18 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään erityistilanteissa suoritettavista vaarantorjuntatoimista. Säännöksen mukaan voimassa olevan luvan määräyksiä voidaan tilapäisesti muuttaa yksittäisen vaaratilanteen torjumiseksi ja vahinkojen vähentämiseksi. Säännös koskee tilanteita, joissa luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuu tulva tai muu sellainen vesistön tai sen vesiolojen muutos, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle taikka suurta vahinkoa yksityiselle tai yleiselle edulle. Esimerkiksi tulva- tai kuivuustilanteessa aluehallintovirasto voi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hakemuksesta määrätä vesitaloushankkeesta vastaavan suorittamaan välttämättömiä toimenpiteitä ja tarvittaessa myös poikkeamaan luvan määräyksistä vahinkojen estämiseksi.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Ruotsi

Ruotsissa vesienkäyttöä koskeva sääntely sisältyy ympäristökaaren (miljöbalk, 1998:811) ja sitä täydentävään vesitalouslakiin (lag om vattenverksamhet, 1998:812). Ympäristökaaren mukaan toiminnan lupaehtoja voidaan muuttaa toiminnanharjoittajan tahdon vastaisesti kahdella perusteella. Lain 26 luvun 9 §:n mukaan valvontaviranomainen voi yksittäistapauksessa antaa määräyksiä tai kieltoja muun muassa ympäristökaaren nojalla annettujen päätösten noudattamiseksi. Lain mukaan lupapäätös tai -tuomio ei estä

viranomaista antamasta sellaisia kiireellisiä määräyksiä tai kieltoja, jotka ovat tarpeen terveydelle aiheutuvan vaaran tai vakavan ympäristövahingon estämiseksi. Säännöstä voidaan soveltaa esimerkiksi määrättäessä toiminnanharjoittaja alentamaan säännöstelyaltaan vedenkorkeutta suurilla virtaamilla. Tällaisista määräyksistä tai kielloista mahdollisesti aiheutuvat menetykset eivät ole korvattavia.

Hallitus on valmistellut esityksen, jonka mukaan lain 26 luvun 9 §:n sääntelyä laajennettaisiin koskemaan myös vähemmän kiireellisiä turvallisuutta parantavia toimenpiteitä. Ehdotuksen mukaan valvontaviranomainen voisi antaa määräyksiä esimerkiksi padon uusimiseksi niin, että se kestäisi ilmastomuutoksesta pitkällä aikavälillä aiheutuvat virtaaman lisäykset. Esitys annetaan todennäköisesti vuoden 2013 aikana.

Ympäristökaaren 24 luvun 5 ja 7 §:n mukaan eräät viranomaiset kuten valtion ympäristöviranomainen Naturvårdsverket ja meri- ja vesiviranomainen Havs- och vattenmyndigheten voivat hakea toiminnan ehtojen tarkistamista. Yhtenä perusteena tarkistamiselle ovat turvallisuutta lisäävät toimenpiteet esimerkiksi muuttuneiden virtaamien vuoksi. Viranomainen vastaa hakemukseen liittyvistä kustannuksista kuten ympäristövaikutusten arviointiselostuksen laatimisesta. Jos tarkistamisesta aiheutuu tuotannon arvon menetyksiä, viranomainen on ympäristökaaren 31 luvun 20 §:n mukaan velvollinen korvaamaan sen. Korvausta ei kuitenkaan makseta siltä osin, kuin tarkistamisen on katsottava parantavan laitoksen toiminnan turvallisuutta. Lain 31 luvun 22 §:n mukaan luvan haltija on velvollinen sietämään korvauksetta tietyn osan menetyksistä myös silloin, kun tarkistaminen palvelee esimerkiksi yleistä kalatalouden, terveydenhuollon tai ympäristönsuojelun etua. Jos tarkistamisen vuoksi tietty vesimäärä jää pois voimantuotannosta tai putouskorkeutta menetetään, toiminnanharjoittajan on yleensä siedettävä korvauksetta viiden prosentin tuotannonmenetys. Jos korvausoikeudesta on määrätty luvassa, korvaukseton osuus voidaan määritellä korkeammaksi, kuitenkin enintään 20 prosentiksi tuotannon arvosta. Korvauksista vastaa tarkistamista hakenut viranomainen.

Hallitus asetti keväällä 2012 selvityshenkilön tarkistamaan vesitaloushankkeiden sääntelyä ympäristökaareissa ja vesitalouslaissa (Dir. 2012:29). Selvityksessä tehdään ehdotus tarpeellisiksi muutoksiksi, jotta ympäristöoikeuden peruseriaatteet kuten pilaaja maksaa -periaate ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate toteutuisivat myös vesioikeudellisessa sääntelyssä. Selvityksessä tarkastellaan muun muassa sellaisten lupien ja vanhojen oikeuksien oikeusvoimaa, jotka on myönnetty ennen ympäristökaaren voimaantuloa. Selvityksen odotetaan valmistuvan vuonna 2013.

Norja

Norjan vesivaralaki (LOV 2000-11-24 nr 82: Lov om vassdrag og grunnvann, *vannressursloven*) sisältää yleiset säännökset jokien, järvien ja pohjaveden käytöstä sekä vesirakentamisesta. Merkittävistä vesistön säännöstelyhankkeista säädetään lisäksi vesistö- ja energiavirasto (*Norges vassdrags- og energidirektorat*, NVE) voi erityisissä tilanteissa kumota tai muuttaa luvan ehtoja tai asettaa uusia ehtoja yleisen tai yksityisen edun perusteella ottaen huomioon muutoksesta luvan haltijalle aiheutuvat menetykset sekä siitä muutoin aiheutuvat edut ja haitat.

Edellä sanottu säännös ei kuitenkaan koske hankkeita, joihin sovelletaan vesistön säännöstelylakia. Vesistön säännöstelylaissa tarkoitettujen hankkeiden lupia voidaan lain 10 §:n mukaan muuttaa 30 vuoden välein. Lain soveltamisalaan kuuluvat muun muassa sellaiset vesivoimahankkeet, joiden keskimääräinen vuosittainen sähköntuotanto on yli 40 gigawattituntia. Luvan haltijalla ei ole oikeutta saada korvausta luvan muuttamisesta aiheutuvista menetyksistä.

Vesivaralain 40 §:ää, joka koskee vakavia vaaratilanteita, sovelletaan kaikkiin vesitaloushankkeisiin mukaan lukien vesistön säännöstely. Jos olosuhteet vesistössä tai sen ulkopuolella aiheuttavat erityistä ja poikkeuk-

sellista vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle, vesistöviranomaisen voi säännöksen mukaan määrätä toiminnasta vastaavan mukauttamaan toimintaansa vaaran vähentämiseksi. Jos toiminnasta vastaava ei selvästi kykene täyttämään merkittävää vahingon vaaraa aiheuttavalle laitokselle asetettuja vaatimuksia, vesistöviranomaisen voi suorittaa tarvittavat toimenpiteet tai sulkea laitoksen. Säännös voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi rankkasateiden, lumen sulamisen tai jäiden kulkeutumisen aiheuttaman vaaran vuoksi taikka tilanteessa, jossa pato on vaarassa sortua. Viranomaisen voi määrätä kaikki vesitilanteeseen vaikuttavat laitokset toimimaan vaaran ehkäisemiseksi. Säännöksen perusteluissa on mainittu esimerkkinä padon omistajan velvoittaminen juoksumaan tai pidättämään vettä. Säännöksen soveltamiseksi ei edellytetä, että vaara on välitön. Jos esimerkiksi tulvatilanteissa määrättyistä toimenpiteistä aiheutuu vesivoimatuotannon menetystä, sitä ei vakiintuneen käytännön mukaisesti korvata toiminnanharjoittajalle.

Vesistön säännöstelylaissa tarkoitettujen hankkeiden lupiin sisältyy säännönmukaisesti vaaratilanteita koskeva lupamääräys. Määräyksen mukaan ministeriö (*ölje- og energidepartementet*) voi tehdä lupamääräyksiin välttämättömiä muutoksia, jos luvan mukaisesta juoksutuksesta aiheutuu yleisen edun kannalta vahingollisia seurauksia. Luvan haltijalla ei ole oikeutta saada korvausta lupamääräysten muuttamisesta aiheutuvista menetyksistä. Luvan haltija vastaa kuitenkin muutoksista muille osapuolille aiheutuvista vahingoista. Käytännössä tällaista määräystä on kuitenkin sovellettu ainoastaan yhdessä tapauksessa.

2.3 Nykytilan arviointi

Vesilain 3 luvun 20 § ja sitä vastannut aikaisemman vesilain 8 luvun 10 a §:n säännös lupamääräysten määräaikaisesta tarkistamisesta on ollut vesilainsäädännössämme voimassa vuodesta 1990. Sääntely mahdollistaa sen, että vesiolojen muutos hankkeen vaikutusten kohteena olevassa vesistössä voidaan ottaa huomioon luvan määräyksiä säännöllisin välein tarkistettaessa. Vesilain voimassa

olevia säännöksiä voidaan siten pitää tältä osin riittävinä myös ilmastonmuutoksen vaikutuksiin varautumiseksi.

Lähes kaikki voimassa olevat vesistön säännöstelyluvut on kuitenkin myönnetty ennen edellä sanottua sääntelyä. Valtaosaa voimassa olevista säännöstelymääräyksistä ei siten ole tarkistettu luvan myöntämisaikakohdan jälkeen, vaan määräykset perustuvat edelleen hanketta suunniteltaessa käytettävissä olleeseen tietoon vesistön hydrologisista olosuhteista. Myös näihin vanhoihin säännöstelylupiin sisältyviä määräyksiä tulisi voida tarvittaessa tarkistaa muuttuneiden vesiolojen vaatimalla tavalla.

Vesilain 3 luvun 21 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan luvan määräyksiä voidaan tarkistaa hankkeesta aiheutuvien ennakoimattomien haitallisten vaikutusten vuoksi. Säännöksen perusteella on epäselvää, voidaanko tarkastelussa ottaa huomioon muut kuin sellaiset ennakoimattomat vaikutukset, jotka aiheutuvat toiminnasta itsestään. Säännöksen soveltamista rajoittaa kuitenkin ennen kaikkea se, että hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi 1 momentin 1 kohdan nojalla on tehtävä kymmenen vuoden kuluessa hankkeen valmistumisesta.

Vesilain 3 luvun 21 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan voimassa olevan luvan määräyksiä voidaan muuttaa, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia. Säännöstä voidaan soveltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa vedenkorkeuksien ja virtaamien osoitetaan pysyvästi muuttuneen, eikä tästä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voida muulla tavalla estää. Säännöksen soveltamisessa ilmastonmuutoksen vaikutuksiin on kuitenkin epäselvää, miten vaikiintunut tai säännöllisesti toistuva olosuhteiden muutoksen tulee olla, jotta voimassa oleviin lupamääräyksiin voidaan puuttua. Vesiolojen muutokseen varautuminen edellyttää mahdollisuutta ottaa joustavasti huomioon erilaisia ennakoitavissa olevia tilanteita. Säännöksen tai sitä vastanneen aiemman vesilain 2 luvun 28 §:n soveltamisesta muuttuvissa hydrologisissa olosuhteissa ei ole muodostunut hallinto- eikä oikeuskäytäntöä. Säännöksen tulkinnalla on merkittävä vaikutus

sekä luvan haltijoiden oikeusasemaan että muuttuvista vesiolosta aiheutuvien riskien hallintaan. Tämän vuoksi säännöksen tulkintaa ei ole myöskään perusteltu jättää soveltamiskäytännön varaan, vaan asiasta tulisi säätää yksiselitteisesti laissa.

Momentin 3 kohta koskee lupamääräysten tarkistamista turvallisuussyiden vuoksi. Säännöksestä tai sen perusteluista ei käy ilmi, millaisia turvallisuussyitä säännöksessä tarkoitetaan. Säännös vastaa kuitenkin sellaisenaan aiemman vesilain (264/1961) 2 luvun 28 §:n 2 momenttia, jossa tarkoitettut turvallisuussyyt luvan tarkistamiseksi liittyvät säännöksen perustelujen mukaan yksinomaan patoturvallisuuden varmistamiseen.

Lisäksi on huomattava, että vesilain 3 luvun 21 § koskee vain yksittäisen luvan muuttamista eikä siten tarjoa perusteita kahden tai useamman hankkeen lupamääräysten soveltamiseksi yhteen. Tulvasta tai veden vähyydestä aiheutuvien vahinkojen estämiseksi on kuitenkin monesti tarpeen ohjata useita vesistön vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia hankkeita samanaikaisesti.

Vesilaki tarjoaa muutoinkin vain vähän keinoja hankkeiden yhteen sovittamiseen vesistöalueen tai sen osan laajuudessa. Vesilain 7 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan säännöstelyhankkeelle myönnettävän luvan yhteydessä voidaan muuttaa samassa vesistössä tai vesistön osassa olevien säännöstelyhankkeiden määräyksiä veden enimmäis- tai vähimmäiskorkeudesta ja veden juoksutuksen järjestämisestä. Säännös tulee kuitenkin sovellettavaksi vain tilanteessa, jossa hankkeen omat käyttötarpeet edellyttävät säännöstelymääräysten tarkistamista ja niiden sovittamista yhteen muita hankkeita koskevien määräysten kanssa.

Vesilain 19 luvun 7 §:n mukainen siirtymäsääntely koskee vanhojen säännöstelyhankkeiden lupamääräysten tarkistamista vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Säännös vastaa vuonna 1994 voimaan tullutta aiemman vesilain 8 luvun 10 b §:ää, jonka tarkoituksena lain perustelujen mukaan (HE 17/1994 vp) oli estää säännöstelystä aiheutuvia ympäristöhaittoja. Säännöstä ei siten ole alkujaan tarkoitettu lupamääräysten tarkistamiseen vesiolojen muutoksesta aiheu-

tuvista tai muista hankkeesta riippumattomista syistä. Lisäksi säännös soveltuu vain yksittäistä hanketta koskevan luvan muuttamiseen.

Vaarantorjuntatoimista säädetään vesilain 18 luvun 4 §:n 1 momentissa. Säännös mahdollistaa varautumisen vain sellaisiin poikkeuksellisiin vesioloihin, joiden katsotaan suurella todennäköisyydellä kehittyvän verraten äkillisesti lyhyen ajan sisällä, kuten päivien tai viikkojen kuluessa. Muiden edellä mainittujen vesilain säännösten tavoin myös tämä säännös koskee ainoastaan yksittäisen luvan muuttamista.

Vesilain 18 luvun 4 §:n 1 momentin soveltamiskäytännössä ongelmana on lisäksi, että vaarantorjuntatoimia on alettu käyttää myös verrattain usein toistuvien vesitilanteiden hallintaan. Vaarantorjuntatoimien sääntelyn avulla on tällöin pyritty korjaamaan luvan puutteellisia määräyksiä sen sijaan, että määräysten toimivuus selvitettäisiin ja määräyksiä tarkistettaisiin pysyvästi. Ehdotuksen mukainen menettely säännöstelymääräysten tarkistamiseksi ja uusien määräysten antamiseksi vähentäisi tarvetta vaarantorjuntatoimien käyttöön tällaisissa tilanteissa ja korjaisi siten sääntelyn tarkoituksen kanssa ristiriitaista soveltamiskäytäntöä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on kehittää tulva- ja kuivuusriskien hallintaa vesilain keinoin ja parantaa siten varautumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin, erityisesti sään ja vesiolojen ääri-ilmiöihin kuten tulviin, rankkasateisiin, epätavanomaisiin jääilmiöihin ja kuivuuteen.

Vesilakiin esitetään lisättäväksi säännös, jonka mukaan vesistön vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavien hankkeiden lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa tai antaa uusia määräyksiä, jos tulvista tai kuivuudesta aiheutuisi yleiseltä kannalta vahingollisia vaikutuksia, joita ei muulla tavoin voida vähentää. Laissa tarkoitettuja vahingollisia vaikutuksia olisivat yleinen vaara ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suuri vahinko yleiselle edulle taikka suuri ja laaja-alainen vahinko yksityiselle edulle. Eri hankkeiden lupamääräykset voitaisiin lisäksi so-

vittaa yhteen tulva- ja kuivuusriskien hallitsemiseksi koko vesistöalueella.

Ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatisi vesilain valvontaviranomaisena selvityksen toimenpiteistä, joilla tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää. Selvitys laadittaisiin yhteistyössä lupien haltijoiden sekä alueen kuntien ja muiden viranomaisten kanssa.

Selvityksen perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi ratkaisunsa siitä, tulisiko vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavien hankkeiden eli käytännössä pääasiassa säännöstely- ja vesivoimalaitoshankkeiden lupamääräyksiä tarkistaa tai ryhtyä mahdollisiin muihin toimiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi selvitykseen perustuen saattaa aluehallintovirastossa viereille hakemuksen vesitaloushanketta tai useampia vesitaloushankkeita koskevien lupien määräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi.

Luvan määräyksiä voidaan voimassa olevan vesilain mukaan tarkistaa tietyin perustein myös luvan haltijan tahdon vastaisesti. Lupaviranomainen voi muun muassa määrätä luvan haltijan suorittamaan väliaikaisesti ja luvasta poiketen vaarantorjuntatoimia eli toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen luonnonolosuhteista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuvien vahinkojen estämiseksi. Ehdotettu sääntely rinnastuisi perusteiltaan ja vaikutuksiltaan valtion valvontaviranomaisen hakemuksesta määrättäviin vaarantorjuntatoimiin. Molemmissa tapauksissa voimassa olevaan lupaan puuttumisen perusteena olisi ihmisille aiheutuvan vaaran tai yleiselle taikalle yksityiselle edulle aiheutuvan suuren vahingon estäminen. Ehdotus poikkeaisi vaarantorjuntatoimia koskevasta sääntelystä siten, että vaaraa ja vahinkoja estävät toimenpiteet selvitettäisiin yhdessä luvan haltijan ja muiden viranomaisten kanssa etukäteen erilaisia vesitilanteita varten. Ehdotuksen mukaan toimenpiteitä olisi lisäksi tarkasteltava kokonaisuutena niin, että usean vesitaloushankkeen lupamääräykset voitaisiin tarvittaessa sovittaa yhteen riskienhallinnan tehostamiseksi.

Ihmisten hengen, turvallisuuden ja terveyden suojaaminen on yhteiskunnan ensisijai-

nen arvo. Yleiselle edulle aiheutuvat vahingot voivat kohdistua esimerkiksi energiantuotantoon, liikenneyhteyksiin, vedenhankintaan tai muuhun yhteiskunnan toiminnalle välttämättömään infrastruktuuriin. Yhteiskunnan tärkeiden etujen turvaamiseksi on perusteltua, että vesitalousluvan haltijan oikeuksia voidaan lupamääräyksiä tarkistamalla tarvittaessa tietyin osin rajoittaa.

Yleiselle edulle aiheutuvien vahinkojen lisäksi lupamääräyksiä voitaisiin ehdotuksen mukaan tarkistaa myös sellaisten vahinkojen estämiseksi, jotka kohdistuvat laajasti yksityisiin etuihin ja joilla voi olla huomattava taloudellinen merkitys. Yksityiselle omaisuudelle ja muille yksityisille eduille aiheutuvien mittavien vahinkojen estäminen olisi tällöin myös yleisen edun kannalta perusteltua. Sen sijaan luvan haltijan yksityistä etua ei voitaisi ehdotuksen mukaan loukata pelkäämään toisen yksityisen edun suojaamiseksi. Perusoikeuksiin liittyvän suojan lisäksi tätä ei voitaisi pitää hyväksyttävänä myöskään riskeihin varautumisen vastuun ja siitä aiheutuvien kustannusten oikeudenmukaisen taakanjaon kannalta. Koska ehdotuksen mukaan luvan haltijalle aiheutuvat vähäistä suuremmat menetykset korvattaisiin ehdotuksen mukaan valtion varoista, tulisivat tässä tapauksessa yksityisenkin edun suojaamisesta aiheutuvat kustannukset valtion vastattaviksi. Myös eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on tulvakorvausjärjestelmän uudistamista koskevassa mietinnössään (MmVM 31/2010 vp – HE 295/2010 vp) pitänyt tärkeänä yleistä periaatetta, jonka mukaan ensisijainen vastuu omaisuudesta ja varautumisesta sille aiheutuviin vahinkoihin on lähtökohtaisesti omistajalla itsellään.

Ehdotuksen mukaan myös vaarantorjuntatoimia koskevaa vesilain 18 luvun 4 §:ää tarkistettaisiin vastaamaan edellä sanottua periaatetta.

Ehdotus sisältäisi säännökset lupamääräysten tarkistamisesta aiheutuvien edunmenetyksen korvaamisesta. Oikeutta korvauksiin rajoitettaisiin samoin perustein kuin nykyisissä vaarantorjuntatoimia koskevissa säännöksissä.

Kaikkiin poikkeuksellisiin vesiolosuhteisiin ei ole mahdollista varautua ennakolta. Uudesta lupien tarkistamismahdollisuudesta

huolimatta tulva- ja kuivuusriskien hallinta vaatisi siksi edelleen mahdollisuuden antaa tarvittaessa myös väliaikaisia määräyksiä vaarantorjuntatoimista. Tavoitteena kuitenkin on, että ehdotettu lupien tarkistamismenettely vähentäisi tarvetta hakea ja määrätä väliaikaisia toimenpiteitä ja parantaisi siten varautumisen tasoa yleisesti.

Vesilakiin tehtäisiin samassa yhteydessä eräitä lähinnä teknisiä tarkistuksia. Hankkeen hyötyjen ja siitä aiheutuvien edunmenetysten arviointia koskevaan 3 luvun 6 §:ään lisättäisiin viittaukset vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisiin merenhoitosuunnitelmiin sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukaisiin tulvariskien hallintasuunnitelmiin. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaa vesilain 5 luvun mukaisissa ojitusasioissa täsmennettäisiin. Lisäksi lain 7 luvun 2 §:ään tehtäisiin viittaustekninen korjaus.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Julkistaloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen mukaan vesitaloushankkeen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat omaisuuden välittömästi kohdistuneet edunmenetykset korvattaisiin vesivoiman menetyksiä lukuun ottamatta valtion varoista. Valtion korvausvelvollisuuden perusteet ja laajuus olisivat samat kuin nykyisen vesilain mukaan tilanteessa, jossa lupaviranomainen määrää luvan haltijan suorittamaan vaarantorjuntatoimia valtion valvontaviranomaisen hakemuksesta. Viime vuosikymmeninä annettujen ja toteutettujen vaarantorjuntamääräysten perusteella arvioiden ehdotuksen mukaisesta lupamääräysten tarkistamisesta ei aiheutuisi tulva- tai kuivuustilanteissa merkittäviä omaisuusvahinkoja. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi lisäksi ennakolta selvitettävä, miten yhden tai useamman vesitaloushankkeen lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa niin, että tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvat vahingolliset seuraukset jäisivät kokonaisuutena arvioiden mahdollisimman vähäisiksi. Lisäksi korvausta määrättäessä otettaisiin huomioon myös se hyöty, joka muutetuista lupamääräyksistä mahdollisesti

koituisi korvaukseen oikeutetuille. Näistä syistä valtion varoista korvattavien edunmenetysten määrän arvioidaan jäävän suhteellisen vähäiseksi ja alittavan määrän, joka tulisi korvattavaksi mahdollisten yksittäisten vaarantorjuntamääräysten perusteella.

Ehdotus parantaisi tulva- ja kuivuustilanteisiin varautumista ja todennäköisesti vähentäisi poikkeuksellisista vesitilanteista yhteiskunnan toimivuudelle ja julkiselle taloudelle aiheutuvia vahingollisia vaikutuksia.

Ehdotus lisäisi tilapäisesti vesilain mukaisen lupa- ja valvontaviranomaisten voimavarojen tarvetta.

4.2 Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin

Tulva- ja kuivuusriskien hallintaa palveleva selvitystyö kuuluu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten laissa säädettyihin tehtäviin. Ehdotuksen mukaisten vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitysten laatiminen olisi keskuksille uusi tehtävä lähinnä menettelyllisesti. Esimerkiksi tulvariskien hallinnasta annetun lain mukaisessa suunnittelussa keskusten tulee vastaavalla tavalla selvittää säännöstelyhankkeisiin liittyvät toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tulvariskien hallinnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi vesistöalueella.

Vesistön säännöstelyyn myönnettyjä lupia on tällä hetkellä runsaat kaksi sataa. 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 ollut muuttuneisiin vesioloihin liittyviä ongelmia noudattaen luvan määräyksiä. Vaadittavan selvitystyön määrä voi vaihdella hankkeittain suuresti. Työ voitaisiin tehdä lupien tarkistamisen kiireellisyyden mukaan kohtuullisen ajan kuluessa. Myös mahdolliset hakemukset lupamääräysten tarkistamiseksi voitaisiin saattaa aluehallintovirastoissa viireille pidemmän ajan kuluessa, jotta virastojen työmäärä ja resurssitarve eivät kohtuuttomasti lisääntyisi ja jotta lupa-asioiden käsittely ei ruuhkautuisi. Selvityksen laatiminen voisi kuitenkin yksittäisessä tapauksessa

määräaikaaisesti lisätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen voimavarojen tarvetta vesistöalueen laajuuden ja sen vesitaloudellisen hallinnan monimutkaisuuden vuoksi. Säännöstelymääräysten tarkistaminen lisäisi ajoittain voimavarojen tarvetta myös aluehallintovirastoissa. Säännöstelyn vaikutusten laajuuden ja asianosaisten suuren määrän vuoksi säännöstelylupia koskevien asioiden vaatima keskimääräinen työmäärä on aluehallintovirastoissa arviolta 100–250 henkilötyöpäivää. Tarkoituksena on, että valtioneulouden kehysten rajoissa maa- ja metsätalousministeriölle vesitalouteen myönnettäviä määrärahoja kohdennettaisiin tarpeen mukaan näiden tehtävien hoitamista palveleviin selvityksiin.

Joissain tapauksissa vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys saattaisi osoittaa, ettei perustetta lupamääräysten tarkistamiseen olisi tai että säännöstelykäytäntöjä voitaisiin kehittää ilman lupaan tehtäviä muutoksia.

Selvitys ja siihen perustuva säännöstelyhankkeen lupamääräysten tarkistaminen mahdollistaisivat sen, että säännöstelyä voitaisiin harjoittaa aiempaa paremmin poikkeuksellisissakin vesitilanteissa. Ehdotuksen mukaisen menettelyn avulla voitaisiin siten vähentää valvontaviranomaisen tarvetta hakea aluehallintovirastolta vesilain 18 luvun 4 §:n 1 momentin mukaisia tilapäisiä määräyksiä luvan haltijan velvoittamiseksi suorittamaan vaarantorjuntatoimia. Kokonaisuutena arvioiden pitkällä aikavälillä ehdotus keventtäisi hallinnollista taakkaa valtion aluehallinnossa.

4.3 Yritysvaikutukset ja vaikutukset elinkeinoelämään

Vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvityksen perusteella vesivoimalaitoksen ja säännöstelyhankkeen lupaa voisi olla tarpeen muuttaa siten, että muutoksesta aiheutuisi luvan haltijalle tilapäistä vesivoiman menetystä. Luvan haltija voitaisiin velvoittaa joko vähentämään tai suurentamaan juoksutusta luvassa määritellyissä tulva- tai kuivuustilanteissa verrattuna alkuperäisen luvan ehtoihin. Esimerkiksi juoksutuksen suurentamisesta voi seurata ohijuoksutuksia tai sähköntuotannon tarpeeseen nähden hetkellisesti epäedul-

lisen suurta virtaamaa. Ehdotuksen mukaan luvan haltijalla ei olisi oikeutta saada näissä tilanteissa korvausta vesivoiman menetyksestä, vaan korvausoikeutta rajoitettaisiin vastaavin perustein kuin voimassa olevan lain 18 luvun 6 §:n 1 momentissa. Sanottu säännös koskee vaarantorjuntatoimista aiheutuvien edunmenetyksien korvaamista valtion varoista.

Ehdotuksen mukaan poikkeukselliset vesiolot pyrittäisiin ennakoimaan nykyistä paremmin juoksutusta ohjaavien lupamääräysten suunnittelussa. Lisäksi samalla vesistöalueella toimivien voimalaitosten lupamääräykset voitaisiin sovittaa paremmin yhteen. Ehdotuksen mukaisen suunnittelun avulla vesivoiman tuotannon kannalta epäedullisten juoksutusten tarvetta ääritilanteissa voitaisiin siten pyrkiä vähentämään nykyiseen verrattuna. Tällöin mahdollisesti myös suurempi osa vesistön virtaamasta pystyttäisiin hyödyntämään vesivoiman tuotannossa.

4.4 Vaikutukset kotitalouksiin

Ehdotus parantaisi poikkeuksellisiin vesitilanteisiin liittyvien riskien hallintaa ja todennäköisesti vähentäisi etenkin vesistötulvista yksityiselle omaisuudelle aiheutuvia vahinkoja. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa vesistöjen säännöstely kokonaisuutena nykyistä tarkemmin ja suunnitelmallisemmin vesitilanteessa tapahtuvien muutosten mukaan, mikä voi osaltaan palvella myös vesistön eri käyttötarpeita mukaan lukien vesistön virkistyskäyttö.

Ehdotuksen mukaisesta lupamääräysten tarkistamisesta tulvariskien hallitsemiseksi voisi aiheutua vahinkoa omaisuudelle esimerkiksi sen seurauksena, että vettä jouduttaisiin suurempien vahinkojen välttämiseksi nostamaan tai ohjaamaan alueelle, missä tulvaa ei muutoin aiheutuisi tai missä tulvan vaikutukset jäisivät muuten vähäisemmiksi. Ehdotuksen mukaan tästä aiheutuvat edunmenetykset korvattaisiin valtion varoista.

4.5 Ympäristövaikutukset

Useissa järvisäännöstelyjen kehittämishankkeissa on viime vuosikymmeninä kerätty kattavasti tietoa säännöstelyn vaikutuksista

kalastoon ja muuhun vesiympäristöön sekä kehitetty arviointimenetelmiä, joiden avulla ympäristövaikutukset on mahdollista ottaa huomioon muun muassa ehdotuksen mukaisissa padotus- ja juoksutusselvityksissä. Säännöstelyjen harjoittaminen nykyistä tarkemmin todellisen vesi- ja lumitilanteen mukaisesti on omiaan parantamaan vesistön tilaa ja käytettävyyttä. Parempi ennakointi ja varautuminen tulva- ja kuivuustilanteisiin vähentää yhtäältä tulvatilanteissa syntyvää kiintoaineiden huuhtoutumista ja ravinnekuoormitusta ja siten ympäristön pilaantumisen vaaraa sekä toisaalta kuivuustilanteissa vesieliöstölle syntyviä haittoja.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on valmisteltu virkakatyonä tulva-asetustyöryhmän 7.6.2010 antaman ehdotuksen pohjalta (työryhmämuistio mmm 2010:7). Maa- ja metsätalousministeriön 16.4.2009 asettaman työryhmän tehtävänä oli muun muassa valmistella ehdotukset vesilain tarkistamiseksi niin, että vesistön virtaamia ohjattaessa voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon hydrologisten olosuhteiden muutokset. Työryhmän ehdotuksesta pyydettiin lausunnot eri ministeriöiltä, vesilain lupaja valvontaviranomaisilta, maakunnan liitoilta sekä sidosryhmiltä. Lausunnonantajat kannattivat vesistöalueen padotus- ja juoksutussuunnitelmaa koskevien säännösten ottamista vesilakiin pääosin työryhmän ehdottamalla tavalla.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ehdotuksesta on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, aluehallintovirastoilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, Vaasan hallinto-oikeudelta, Suomen ympäristökeskukselta, Ilmatieteen laitokselta, maakuntien liitoilta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Energiateollisuus ry:ltä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK

ry:ltä, Natur och miljö rf:ltä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund rf:ltä ja Suomen Vesilaitosyhdistys ry:ltä.

Valtaosa lausunnonantajista katsoi, että lakiehdotus on tarpeellinen tulva- ja kuivuusriskeihin varautumiseksi ja että ehdotettu sääntelytapa on perusteltu.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten tarkoituksenmukaista lupamääräysten tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen tapauskohtaisesti on. Muutosten tulisi olla mahdollisimman vähäisiä ja perusteltuja.

Energiateollisuus ry on katsonut, ettei toiminta tavanomaisissa tulvatilanteissa vaadi uusia säännöksiä, vaan tulvariskien hallintasuunnitelmat ja selvitys padotus- ja juoksutussäännöstä antavat hyvät suuntaviivat yhteistyön kehittämiseksi ja vapaaehtoistoimille. Kuivuusriskit olisi perusteltua jättää pois lakiehdotuksen soveltamisalasta, koska kuivuus toisin kuin tulva ei ole äkillinen ilmiö. Lupamääräysten muuttamisperusteita ei ole määriteltävä riittävän täsmällisesti. Lakiehdotuksesta aiheutuvat perusoikeuksien rajoitukset eivät ole välttämättömiä eivätkä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen

taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Luvan haltijalle ei maksettaisi korvausta vesivoiman menetyksestä riippumatta siitä, miten merkittävä edunmenetys on luvanhaltijalle, mikä loukkaa luvan haltijan oikeutta.

Etelä-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot ovat katsoneet, että ehdotetut muutokset vesilakiin lisäävät lupaviranomaisen voimavaratarpeita erityisesti lähimmän vuosikymmenen aikana ja että näihin lisävoimavarojen tarpeisiin on varauduttava.

Suomen Kuntaliitto ry ja Suomen vesilaitosyhdistys ry ovat katsoneet, että ehdotuksesta tulisi käydä selvemmin ilmi, millaiset vedenottohankkeet voisivat olla vesistön padotus- ja juoksutusselvityksen laatimisen perusteena. Lisäksi laissa olisi säädettävä tarkemmin määräaikaisten lupien tarkistamisen edellytyksistä ja toteuttamisesta.

Lausunnoissa esiin tuotujen kysymysten selventämiseksi hallituksen esityksen perusteluja on täsmennetty. Lausunnoissa ei ole kuitenkaan esitetty syitä, joiden vuoksi esitystä olisi perusteltua muuttaa.

Lausuntojen pyytämisen jälkeen esitykseen on lisätty ehdotus vesilain vaarantorjuntasäännöksen tarkistamisesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Vesilaki

3 luku Luvanvaraiset vesitalous-
hankkeet

6 §. *Yleisten hyötyjen ja menetysten arviointi.* Tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) 23 §:n yleissäännöksen mukaan viranomaisten on otettava toiminnassaan huomioon maa- ja metsätalousministeriön tai kunnan hyväksymät tulvariskien hallintasuunnitelmat. Vesilain 3 luvun 6 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi tulvariskien hallintasuunnitelmien huomioon ottamista koskeva erityissäännös. Voimassa olevassa 6 §:n 2 momentissa säädetään nykyisin vastaavalla tavalla vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisesta lupaharkinnassa. Ehdotuksen mukaan hankkeesta saatavien hyötyjen ja siitä aiheutuvien vahinkojen ja haittojen arvioinnissa olisi otettava huomioon hankkeen vaikutusalueella koskevaan tulvariskien hallintasuunnitelmaan sisältyvä selvitys alueen tulvariskeistä ja tulvariskien hallinnan tavoitteista hankkeen vaikutusalueella sekä toimenpiteistä, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan. Säännös ei vaikuttaisi suoraan luvan myöntämisen edellytyksiin esimerkiksi sen perusteella, sisältyisikö hanke hallintasuunnitelmassa esitettyihin tulvariskien hallinnan toimenpiteisiin.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin myös viittaus vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004) tarkoitettuihin merenhoitosuunnitelmiin.

21 §. *Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen.* Vesilain 3 luvun 21 §:ssä säädetään perusteista, joilla lainvoimaisen luvan määräyksiä voidaan tarkistaa tai lupaan voidaan ottaa uusia määräyksiä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta. Sen mukaan lupaa voitaisiin tarkistaa myös sillä perustella, että tulvasta tai kuivuudesta voisi aiheutua yleiseltä kannalta vahingollisia vaikutuksia, joita ei muulla tavoin voida riittävästi vähentää. Säännöksessä tarkoitettuja vahingollisia vaikutuksia olisivat yleinen vaara ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suuri vahinko yleiselle edulle tai suuri ja laaja-

alainen vahinko yksityiselle edulle. Luvan tarkistamisen perusteena olevat vahingolliset vaikutukset ihmisille ja yleiselle edulle määriteltäisiin samalla tavalla kuin voimassa olevan lain 18 luvun 4 §:n 1 momentissa, joka koskee väliaikaisten vaarantorjuntatoimien määräämistä. Vahingollisia vaikutuksia ja niiden merkittävyyttä arvioitaisiin siten pitkälti samoin perustein kuin vaarantorjuntatoimia koskevassa säännöksessä ja sen soveltamisessa muodostuneessa oikeuskäytännössä. Koska myös luonnonolosuhteista yksityiselle edulle aiheutuva vahinko tulisi määritellä molemmissa lainkohdissa samalla tavalla, vaarantorjuntasäännöksen tehtäisiin tätä koskeva muutos.

Tulvista voi aiheutua vaaraa ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle esimerkiksi tulvavesien nopean nousun ja voimakkaiden virtausten vuoksi. Tulvista ja kuivuudesta yleiselle edulle aiheutuvat vahingot voisivat kohdistua esimerkiksi energiantuotantoon, liikenneyhteyksiin, vedenhankintaan tai muuhun yhteiskunnan toiminnalle välttämätömään infrastruktuuriin. Yhteiskunnan tärkeiden etujen turvaamiseksi on perusteltua, että vesitalousluvan haltijan oikeuksia voitaisiin lupamääräyksiä tarkistamalla tarvittaessa tietyin osin rajoittaa.

Yleiselle edulle aiheutuvien vahinkojen lisäksi lupamääräyksiä voitaisiin tarkistaa myös sellaisten vahinkojen estämiseksi, jotka kohdistuvat laajasti yksityisiin etuihin ja joilla voi olla huomattava taloudellinen merkitys. Yksityiselle omaisuudelle ja muille yksityisille eduille aiheutuvien mittavien vahinkojen estäminen olisi tällöin myös yleisen edun kannalta perusteltua. Sen sijaan luvan haltijan yksityistä etua ei voitaisi ehdotuksen mukaan loukata pelkästään toisen yksityisen edun suojaamiseksi. Perusoikeuksiin liittyvän suojan lisäksi tätä ei voitaisi pitää hyväksyttävänä myöskään riskeihin varautumisen vastuun ja siitä aiheutuvien kustannusten oikeudenmukaisen taakanjaon kannalta. Koska ehdotuksen mukaan luvan haltijalle aiheutuvat vähäistä suuremmat menetykset korvattaisiin ehdotuksen mukaan valtion varoista, tulisivat tässä tapauksessa yksityisenkin edun suojaamisesta aiheutuvat kustannukset valtion vas-

tattaviksi. Myös eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on tulvakorvausjärjestelmän uudistamista koskevassa mietinnössään (MmVM 31/2010 vp – HE 295/2010 vp) pitänyt tärkeänä yleistä periaatetta, jonka mukaan ensisijainen vastuu omaisuudesta ja varautumisesta sille aiheutuviin vahinkoihin on lähtökohtaisesti omistajalla itsellään. Määräyksiä ei näin ollen voitaisi tarkistaa esimerkiksi yksittäiselle teollisuuslaitokselle aiheutuvan tulvariskin vähentämiseksi, jos laitoksen omistajalla olisi mahdollisuus omin toimenpitein itse huolehtia omaisuutensa suojaamisesta tulvalta sekä tarvittavan korvausturvan hankkimisesta. Sen sijaan yksityiselle edulle aiheutuva suuri vahinko voisi olla perusteena lupamääräysten tarkistamiseksi esimerkiksi silloin, kun tulvariski kohdistuisi lukuisiin asuinkiinteistöihin, joita ei olisi teknisesti tai taloudellisesti mahdollista suojata yksittäisten omistajien käytettävissä olevin keinoin.

Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa tulva- ja kuivuusriskeihin varautumista vesilain keinoin. Tulva- ja kuivuusriskillä tarkoitetaan tällaisen ilmiön todennäköisyyden ja siitä mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen yhdistelmää. Harvinaisenkin tulva tai kuivuus voi aiheuttaa suuren riskin, jos siitä aiheutuvien vahinkojen määrä on riittävän suuri. Vastaavasti useinkaan toistuvasta tulvasta tai kuivuudesta ei välttämättä aiheudu kovin suurta riskiä, jos vahinkojen voidaan arvioida jäävän vähäisiksi.

Riskeihin varautumisessa on otettava huomioon vesistöalueen hydrologiassa tapahtuvat muutokset, joita erityisesti ilmastonmuutoksesta aiheutuu. Hydrologisten olosuhteiden muuttuessa vesistön säännöstely lupamääräysten mukaisesti voi vaikeuttaa tulva- tai kuivuusriskien hallintaa tai osaltaan lisätä riskejä. Tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi voimassa olevia vesitalouslupia on voitava tarkistaa.

Luvan tarkistamisperuste rinnastuisi osittain nykyiseen 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan lupaa voidaan tarkistaa, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutoksen vuoksi haitallisia vaikutuksia. Ehdotettu 4 kohta eroaisi kuitenkin 2 kohdasta siinä, että luvan tarkistamisen perusteena eivät olisi pelkäs-

tään jo toteutuneet olosuhteiden muutokset ja niiden vaikutukset tulvimiseen ja kuivuuteen. Lupaa voitaisiin ehdotuksen mukaan tarkistaa myös riittävän suureksi katsottavan tulva- tai kuivuusriskin perusteella. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi mallitarkastelujen perusteella ennakoitavat hydrologisten olosuhteiden muutokset ja niistä mahdollisesti aiheutuvat tulva- tai kuivuusvahingot. Luvan tarkistamisen edellytyksenä 4 kohdan mukaisesti ei myöskään olisi, että olosuhteiden osoitettaisiin muuttuneen vasta luvan myöntämisen jälkeen.

Ehdotetun 4 kohdan mukainen luvan tarkistamisperuste voisi tietyissä tilanteissa rinnastua myös momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin turvallisuussyihin. Tulva- ja kuivuusvahingot eivät kuitenkaan ole välttämättä vakavuudeltaan sellaisia, että lupaan puuttumista voitaisiin perustella yksinomaan turvallisuusyllä.

Luvan tarkistamisella 4 kohdan mukaisesti olisi yhtymäkohtia myös vesilain 18 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin vaarantorjuntatoimiin. Säännös koskee tilanteita, joissa luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuu tulva tai muu sellainen vesistön tai sen vesiolojen muutos, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle taikka suurta vahinkoa yksityiselle tai yleiselle edulle. Aluehallintovirasto voi tällöin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hakemuksesta määrätä vesitaloushankkeesta vastaavan ryhtymään luvasta poiketen välttämättömiin väliaikaisiin toimiin vahinkojen välttämiseksi. Toisin kuin tilannekohtaisesti arvioitavat ja väliaikaisesti poikkeusluvassa määrättävät vaarantorjuntatoimet, ehdotetun 4 kohdan mukaiset määräykset otettaisiin hankkeen voimassa olevaan lupaan sen pysyvinä muutoksina. Tarkistettu määräys voisi korvata kokonaan vanhan lupamääräyksen esimerkiksi silloin, kun vedenkorkeusmääräyksiä tarkistettaisiin vesistön suurimpien virtaamien vuotuisen ajankohdan muuttumisen takia. Lupaan voitaisiin ottaa myös määräys, jota sovellettaisiin vain luvassa määritellyissä erityistilanteissa tulva- tai kuivuusvahinkojen estämiseksi.

Voimassa olevan pykälän 3 momentissa säädetään luvan tarkistamisen muista edelly-

tyksistä 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Vastaavat edellytykset koskisivat myös ehdotettua 4 kohtaa. Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei siten saisi sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi hakijan olisi korvattava uusista tai tarkistetuista lupamääräyksistä aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan lupaa voitaisiin tarkistaa yleisen vaaran taikka yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvan suuren vahingon välttämiseksi. Lupaa voitaisiin siten tarkistaa samoin perustein kuin luvan saaja voidaan määrätä suorittamaan vesilain 18 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja väliaikaisia vaarantorjuntatoimia. Tämän vuoksi myös edunmenetykset korvattaisiin molemmissa tilanteissa samoin perustein. Pykälän 3 momenttiin otettaisiin tätä koskeva viittaus vaarantorjuntatoimista aiheutuvien edunmenetysten korvaamista koskevaan 18 luvun 6 §:n 1 momenttiin. Sanotun pykälän mukaisesti korvattaviksi tulisivat vain lupamääräysten tarkistamisesta tai täytäntöönpanosta välittömästi aiheutuneet omaisuusvahingot. Tällaisia vahinkoja olisivat esimerkiksi tulvavesien juoksutuksesta rakennuksille taikka maa-alueille aiheutuvat vahingot. Sen sijaan esimerkiksi vedenpinnan alentamisesta aiheutuva haitta kiinteistön virkistyskäytölle ei säännöksen mukaan tulisi korvattavaksi. Menettelyä korvausten määrittämiseksi käsitellään jäljempänä 18 luvun 3 a §:n perusteluissa.

Lupien tarkistaminen ehdotetun 1 momentin 4 kohdan mukaisin perustein vaatisi yleensä, että luvan haltija muuttaisi säännöstely- tai juoksutuskäytäntöjään. Tästä voisi aiheutua luvan haltijalle vesivoiman menetystä. Yhdenmukaisesti vaarantorjuntatoimia koskevien korvausperusteiden kanssa vesivoiman menetystä ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan pidettäisi korvattavana edunmenetyksenä. Vahinkojen korvaaminen yhdenmukaisella tavalla on perusteltua siitä huolimatta, että 4 kohdan mukainen lupamääräysten tarkistaminen muuttaisi lupaa pysyvästi, kun taas vaarantorjuntatoimista annettuja määräyksiä sovelletaan vain tilapäisesti. Silloin, kun 4 kohdan mukaan tarkistetut lupamääräykset tulisivat noudatettaviksi vain luvassa

määräytyissä erityistilanteissa, niitä sovellettaisiin samalla tavoin tilapäisesti kuin vaarantorjuntatoimista annettavia määräyksiä. Myös niissä tapauksissa, joissa säännöstelymääräyksiä muutettaisiin esimerkiksi siirtämällä tiettyyn kalenteripäivään sidottu vedenkorkeuksien alentamisvelvoite pysyvästi toiseen ajankohtaan, muutos koskisi lyhyttä ajanjaksoa vuotuisesta säännöstelystä. Säännöstelymääräysten muutoksella ei välttämättä olisi sanottavaa vaikutusta vesivoiman tuotantoon esimerkiksi vuositasona. Vaikutuksen suuruus voisi vaihdella myös sen mukaan, millainen esimerkiksi sääolojen perusteella määräytyvä sähkön tarve olisi ajankohdana, jolloin poikkeuksellisia vesitilanteita varten annettuja lupamääräyksiä jouduttaisiin soveltamaan.

Vaikka vesivoiman tuotannolle aiheutuvat menetykset eivät olisi korvattavia, ne otettaisiin huomioon arvioitaessa pykälän 3 momentin mukaisia edellytyksiä lupamääräysten tarkistamiselle. Jos vesivoimaa menetettäisiin siinä määrin, että se yksin tai yhdessä muiden menetysten kanssa sanottavasti vähentäisi hankkeesta saatavaa hyötyä, edellytyksiä lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi ei olisi.

Pykälän 4 momentin mukaan luvan tarkistamista 1 momentin 4 kohdan perusteella voisi hakea ainoastaan valtion valvontaviranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Hakijana toimiminen rajattaisiin vesilain mukaiseen yleistä etua valvovaan viranomaiseen, koska lupaa voitaisiin tarkistaa vain tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvien lähinnä yleiseltä kannalta vahingollisten vaikutusten estämiseksi. Säännöksessä viitattaisiin ehdotettuun uuteen 18 luvun 3 a §:ään, jonka mukaan hakemuksen tekeminen edellyttäisi uudessa pykälässä tarkoitettua erityisen selvityksen laatimista.

5 luku Ojitus

4 §. Ojitusoimituksen tarpeellisuus. Pykälässä säädetään tilanteista, jolloin ojitusta koskeva asia on käsiteltävä ojitusoimituksessa. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kysymys ojitusta palvelevan suojapenkereen tai pumppuaseman tekemisestä toisen maalle on aina käsiteltävä ojitusoimituksessa, ellei

asiasta sovita tai ellei asia liity lupaa vaati-vaan hankkeeseen. Pelkkää alueen käyttöoi-keutta koskevaa kysymystä ei ole kuitenkaan perusteltua käsitellä lain 5 luvun mukaisessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johdolla pidettävässä ojitustoimituksessa, vaan asian ratkaisu kuuluu muiden ojitukseen liittyvien käyttöoikeuskysymysten tapaan luonteavasti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Tämän vuoksi sanottu ojitustoimituksen peruste poistettaisiin lain 5 luvun 4 §:stä. Vastaava käyttöoikeuden määrittäminen sisältyy jo voimassa olevan 5 luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 2 momentin mukaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan, joten lakiin ei olisi tarpeen tehdä muuta muutosta.

7 luku **Säännöstely**

2 §. *Säännöstelyä koskeva lupa.* Pykälän 3 momentin virheellinen viittaus pykälän 1 momenttiin korjattaisiin viittaukseksi 2 momenttiin.

11 luku **Hakemusmenettely**

21 §. *Päätöksen sisältö.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin viittaus vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuihin merenhoitosuunnitelmiin.

Ehdotuksen mukaan lupapäätöksestä olisi lisäksi käytävä ilmi, miten tulvariskien hallintasuunnitelma on otettu asiaa ratkaistaessa huomioon. Voimassa olevassa pykälässä säädetään vastaavalla tavalla ympäristövai- kutusten arvioinnista annetun lain (468/1994) mukaisista arvioinneista sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisista vesienhoitosuunnitelmista. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että lupaa myönnettäessä ja hanketta koskevia lupamää- räyksiä annettaessa otettaisiin huomioon tul- variskien hallintasuunnitelmiin sisältyvät tie- dot ja niiden perusteella tehdyt päätelmät tul- variskeihin ja niiden hallintaan vaikuttavista tekijöistä esimerkiksi koko vesistöalueella tai hankkeen vaikutuspiirissä olevassa vesistö- alueen osassa.

18 luku **Erinäisiä säännöksiä**

3 a §. *Vesistöalueen padotus- ja juoksutus- selvitys.* Jos tulvasta tai veden vähyydestä voisi aiheutua haitallisia vaikutuksia, valtion valvontaviranomainen eli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus laatisi tarvittaessa selvityksen toimenpiteistä tällaisten vaikutus- ten vähentämiseksi. Koska kyse olisi yleensä vesistöalueen mitassa tehtävään tarkasteluun perustuvista padotukseen ja juoksutukseen liittyvistä toimenpiteistä, selvityksestä käy- tettäisiin laissa nimeä vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys.

Selvitys tehtäisiin yhteistyössä vesitalous- hankkeista vastaavien kanssa. Tarkasteltavi- na olisivat vesitaloushankkeet, joilla voitai- siin vaikuttaa vesien määrälliseen hallintaan tulva- ja kuivuustilanteissa. Tällaisia hank- keita olisivat erityisesti vesistön säännöstely ja muut vedenkorkeuksiin tai virtaamiin merkittävästi vaikuttavat toimenpiteet ja ra- kenteet vesistöissä sekä esimerkiksi laajamit- tainen vedenotto. Selvitys tehtäisiin yhteis- työssä myös niiden kuntien kanssa, joiden alueella tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua haitallisia vaikutuksia tai joiden alueella va- hinkojen estämiseksi tarkoitetut toimenpiteet voivat vaikuttaa. Yhteistyöhön osallistuisivat tarpeen mukaan eri viranomaiset kuten kala- talous- ja pelastusviranomaiset.

Selvityksessä tulisi tarkastella mahdolli- suuksia sovittaa vedenkorkeuksiin ja virtaa- miin vaikuttavat toimenpiteet tarpeellisessa laajuudessa yhteen koko vesistöalueella. Ta- voitteenä on, että tulvasta tai kuivuudesta ai- heutuvat vahingolliset seuraukset jäisivät ko- konaisuutena arvioiden mahdollisimman vä- häisiksi. Esimerkiksi tulvatilanteessa tai sel- laisen uhatessa vesistöön rakennettujen sään- nöstelyrakenteiden käyttö voitaisiin ajoittaa tai ohjata juoksutettavan veden määrä sovittaa sellaiseksi, että vedenkorkeuksien nousu ja virtaamien muutokset vesistöalueen eri osissa aiheuttaisivat kokonaisuutena tarkastellen mahdollisimman vähän vahinkoa.

Selvityksen perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ottaisi kantaa siihen, voitaisiinko tulva- ja kuivuustilanteisiin va- rautua riittävästi sopimalla säännöstely- ja juoksutus käytännöistä hankkeista vastaavien kanssa. Jos tällaisille vapaaehtoisille järjeste-

lyille ei olisi edellytyksiä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi saattaa aluehallintovirastossa vireille hakemuksen vesitaloushanketta koskevan luvan tarkistamiseksi 3 luvun 21 §:n 1 momentin ehdotetun 4 kohdan nojalla. Hakemus luvan tarkistamiseksi olisi tarpeen myös, jos hankkeista vastaavien kanssa sovittujen toimenpiteiden toteuttamiseksi olisi tarpeen poiketa luvassa annetuista määräyksistä.

Vesilain mukaiset hakemusasiant käsitellään ja ratkaistaan lain 11 luvun mukaisessa menettelyssä. Tämä koskee myös nykyisiä 3 luvun 21 §:n mukaisia asioita, joissa luvan määräyksiä tarkistetaan muun tahon kuin luvan haltijan aloitteesta. Aluehallintoviraston päätös lupamääräysten tarkistamisesta muodostaa yhdessä alkuperäisen lupapäätöksen ja siihen mahdollisesti tehtyjen muiden muutosten kanssa vesitaloushankkeen luvan.

Ehdotuksen mukaan lupamääräysten tarkistamisesta aiheutuvat välittömät omaisuusvahingot korvattaisiin valtion varoista 3 luvun 21 §:ssä ja 18 luvun 6 §:ssä säädetyin rajoituksin. Lupaviranomaisen tulee vesilain 13 luvun 7 §:n mukaan päättää korvauksista samalla, kun se ratkaisee lupa-asian. Lain 11 luvun 18 §:ssä säädetyin perustein edunmenetyksen korvaaminen voidaan kuitenkin määrätä ratkaistavaksi myöhemmin. Näin voidaan tehdä muun muassa silloin, kun lupa-asiaasta päätettäessä ei pystytä riittävällä tarkkuudella arvioimaan, aiheutuuko hankkeesta korvattavaa edunmenetyksiä.

Tarkistettu lupamääräys voisi ehdotuksen mukaan korvata vanhan lupamääräyksen kokonaan, tai se voisi tulla sovellettavaksi vain luvassa määritellyssä erityistilanteessa. Ensin mainitussa tapauksessa tarkistetun lupamääräyksen soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvat menetykset voitaisiin tavallisesti arvioida ja määrätä korvattaviksi samalla, kun päätös annetaan. Sen sijaan vain erityistilanteissa sovellettavaa lupamääräystä annettaessa vahinkojen laatu ja määrä tai korvauksen oikeutetut tahot eivät olisi yleensä riittävän tarkasti tiedossa, vaan korvausten perusteet olisi yleensä mahdollista selvittää vasta, kun tarkistettua lupamääräystä olisi päätöksen mukaisesti sovellettu. Edunmenetyksiin vaikuttaisi esimerkiksi se, minä ajankohtana ja miten pitkään tarkistettuja määräyksiä nouda-

tettaisiin. On myös mahdollista, ettei tarkistettua lupamääräystä olisi tarvetta ottaa käyttöön. Myös tällaisiin harvinaisiin erityistilanteisiin rajattua lupamääräystä hakiessaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi kuitenkin esitettävä vähintään suuntaa antava arvio mahdollisesti aiheutuvien edunmenetysten luonteesta ja suuruudesta.

Jos korvauksista ei olisi mahdollista määrätä lupamääräyksiä tarkistettaessa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi määräysten käyttöönottoa vaatineen tilanteen jälkeen selvittää aiheutuneet menetykset ja sopia niiden korvaamisesta. Jos sopimukseen ei päästäisi, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus saattaisi asian aluehallintoviraston ratkaistavaksi. Tämä vastaisi vaarantorjuntatoimista aiheutuneiden vahinkojen selvittämisessä ja korvaamisessa vakiintunutta menettelyä. Aluehallintovirasto voisi antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tarvittaessa yksityiskohtaisempia määräyksiä esimerkiksi vahinkoselvityksen sisällöstä ja aikataulusta sekä korvauksia koskevan hakemusasian vireille saattamisesta siinä tapauksessa, ettei korvauksista sovittaisi. Vastavasti kuin vaarantorjuntatoimia koskevien päätösten osalta, lupaviranomaisen mahdollisuudesta antaa tällaisia määräyksiä ei olisi tarpeen erikseen säätää.

Vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvityksen tavoitteena on, että tulva- ja kuivuustilanteissa aiheutuisi kokonaisuutena arvioiden mahdollisimman vähän edunmenetyksiä. Myös tarkistettujen lupamääräysten noudattamisesta muualla vesistöissä ja sen rannoilla aiheutuvat menetykset tulisi minimoida. Tämän vuoksi erityistilanteiden jälkeen selvitetävien ja valtion varoista korvattavien vahinkojen määrä jäisi oletettavasti melko vähäiseksi.

Lupapäätöksessä tulisi yksiselitteisesti määrätä, milloin luvan haltijan on ryhdyttävä noudattamaan tarkistettuja lupamääräyksiä ja milloin määräysten soveltaminen on lopetettava. Jos lupamääräysten noudattaminen olisi kytketty tiettyyn vallitsevaan tai ennustettuun vesitilanteeseen, määräysten käyttöönotto voisi edellyttää, että luvan haltija neuvottelisi asiasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Lupamääräyksen tarkistamisesta annettavassa päätöksessä tulisi tämän

vuoksi tarvittaessa määrätä, että luvan haltijalla olisi velvollisuus aloittaa ja lopettaa esimerkiksi tarkistettujen määräysten mukaiset vesistön juoksutukset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tarkemmin määrittämällä tavalla.

Vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvityksen tuloksena voisi olla myös se, että erityisiin toimenpiteisiin ei olisi tarvetta. Selvityksessä saadut tiedot voisivat tällöin tukea viranomaisohjausta, josta säädetään tulvariskien hallinnasta annetun lain 4 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on huolehtia viranomaisten yhteistyön järjestämisestä tulvan uhatessa ja tulvan aikana sekä ohjata toimenpiteitä vesistöissä. Selvityksen tulokset voisivat toimia perusteena myös vesilain 18 luvun 4 §:ssä tarkoitettujen vaarantorjuntatoimien määrittämiseksi erityisesti silloin, jos määräyksiä olisi tarpeen kohdistaa samanaikaisesti kahteen tai useampaan vesitaloushankkeeseen.

Vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvityksen laatiminen voisi myös sisältyä niihin toimenpiteisiin, joita tulvariskien hallinnasta annetun lain 10 §:n mukaisissa hallintasuunnitelmissa esitettäisiin laissa määriteltävien merkittävien tulvariskien vähentämiseksi. Selvitys olisi kuitenkin mahdollista laatia erilaisten tulva- ja kuivuushaittojen vähentämiseksi ilman tulvariskien hallinnasta annetussa laissa tarkoitettua merkittävyyden kriteeriä.

Ehdotuksen mukainen selvitysprosessi muistuttaisi menettelyä, josta säädetään vesilain 19 luvun 7 §:ssä. Sanottu siirtymäsäännös vastaa aiemman vesilain 8 luvun 10 b §:ää. Säännöksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on riittävässä yhteistyössä luvan haltijan, säännöstelystä hyötyä saavien, vaikutusalueen kuntien ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa selvittävät mahdollisuudet vähentää säännöstelystä aiheutuvia vesiympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia. Ehdotettuun 18 luvun 3 a §:n 1 momenttiin verrattuna siirtymäsäännöksen soveltamisala on kuitenkin siten rajoitettu, että luvan tarkistamisperusteena ovat vesiympäristössä ja sen käytössä ilmenevät, jo toteutuneet haitalliset vaikutukset. Lisäksi siirty-

mäsäännös koskee vain ennen 1.5.1991 myönnettyjä lupia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ratkaisu selvityksen tekemisestä samoin kuin keskuksen ratkaisu siitä, mihin toimiin se selvityksen perusteella ryhtyisi, olisivat viranomaisen niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa. Ratkaisuilla ei näin ollen olisi välitöntä vaikutusta kenenkään oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Kyse ei siten olisi hallintopäätöksestä, johon voitaisiin hakea muutosta. Hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi kuitenkin tiedottaa ratkaisuihinsa asianmukaisesti muun muassa selvitykseen osallistuneille tahoille.

Jos selvityksen perusteella olisi tarpeen antaa uusia lupamääräyksiä useamman kuin yhden vesitaloushankkeen luvassa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus saattaisi lupien muuttamista koskevat hakemukset viereille samanaikaisesti. Näin hankkeilta vaadittavat toimenpiteet voitaisiin lupaharkinnassa sovittaa yhteen.

Pykälän 3 momenttiin sisältyisi valtuussäännös, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriö voisi määrätä tietyn elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huolehtimaan toisen keskuksen toimialueella selvityksen laatimisesta sekä hakemuksen tekemisestä lupamääräysten tarkistamiseksi. Määräys voisi olla tarpeen esimerkiksi silloin, jos selvityksessä tarkasteltava vesistöalue sijaitisi kahden tai useamman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella.

Tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) 4 §:n 3 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen huolehtimaan erilaisista selvityksistä ja muista tulvariskien hallintaan kuuluvista tehtävistä myös toisen keskuksen toimialueella. Koska tulvariskilain 4 §:n 3 momentti ei koske kuivuusriskien hallintaa, ehdotetun 3 a §:n 3 momentissa olisi tarpeen säätää ministeriön määräysvalta koskemaan paitsi lupamääräysten tarkistamishakemuksen tekemistä lupaviranomaiselle myös vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvityksen laatimista.

Jos selvityksen perusteella tarkistettavat luvat käsiteltäisiin eri aluehallintovirastoissa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen

tulisi hakemuksessaan esittää, että myös aluehallintovirastot sovittaisivat hakemusten käsittelyn yhteen.

4 §. Vaarantorjuntatoimet. Pykälän 1 momentin mukaan luvan haltija voidaan velvoittaa suorittamaan väliaikaisia toimenpiteitä vaaran torjumiseksi muun muassa silloin, jos tulvasta tai muusta vesistön tai sen vesiolojen muutoksesta voi aiheutua suurta vaaraa yksityiselle edulle. Hakemuksen toimenpiteiden määräämiseksi voi tehdä valtion valvontaviranomainen, ja toimenpiteistä aiheutuneet välittömät omaisuusvahingot korvataan vesivoiman menetystä lukuun ottamatta valtion varoista. Vastaava säännös yksityisen edun suojaamisesta sisältyi aikaisemman vesilain 12 luvun 19 §:ään, joka säädettiin 15 päivänä lokakuuta 1963 voimaan tulleella vesilain muutoksella 453/1963. Nykyisen lain 18 luvun 6 §:n 1 momenttia vastaava korvaussäännös otettiin vanhan vesilain 12 luvun 19 §:ään 1 päivänä syyskuuta 1982 voimaan tulleella lailla 605/1982.

Nykyisen tai sitä edeltäneen vesilain perusteluista ei käy ilmi, mitä yksityiselle edulle tai myöskään yleiselle edulle aiheutuvalla suurella vahingolla tarkoitetaan. Lainmuutoksen 605/1982 yleisperustelujen mukaan (HE 66/1982 vp) valtion korvausvastuun tuolloin toteutetun rajoittamisen tavoitteena oli lisätä yhteiskunnan mahdollisuuksia estää ja vähentää maataloudelle ja vesistöjen rannoilla asuville poikkeuksellisista tulvista aiheutuvia vahinkoja. Vanhan vesilain 12 luvun 19 §:n säätämisen ja pykälän korvaussäännöksen muuttamisen ajankohtana valtion osallistuminen yksityisen omaisuuden suojaamiseen oli laajempaa kuin nykyisin.

Koska vaarantorjuntatoimista aiheutuvat vähäistä suuremmat menetykset korvataan säännöksen mukaan valtion varoista, myös pelkästään yksityisen edun suojaamisesta aiheutuvat kustannukset tulevat valtion vastattaviksi. Kuten ehdotetun 3 luvun 21 §:n 1 momentin uuden 4 kohdan perusteluissa edellä on todettu, ensisijainen vastuu yksityisestä omaisuudesta ja sille aiheutuviin riskeihin varautumisesta on kuitenkin omistajalla. Myös vaarantorjuntatoimien sääntelyn tulisi vastata tätä periaatetta. Säännöksen sanamuoto ehdotetaan tämän vuoksi muutettavaksi yhdenmukaiseksi 3 luvun 21 §:n

1 momentin uuden 4 kohdan kanssa. Väliaikaisia vaarantorjuntatoimia voitaisiin siten määrätä suoritettaviksi paitsi ihmisille aiheutuvan vaaran ja yleiselle edulle aiheutuvien suurten vahinkojen välttämiseksi myös silloin, jos yksityiselle edulle voisi aiheutua suurta ja laaja-alaista vahinkoa. Kyse olisi taloudellisesti merkittävistä ja yksityisomaisuuteen, elinkeinoihin ja asumiseen sekä muihin yksityisiin etuihin niin laajasti kohdistuvista vahingoista, että niiden estäminen olisi perusteltua myös yleisen edun näkökulmasta.

Tiedossa ei ole, että aikaisemmin lupaviranomaisina toimineet ympäristölupavirastot tai vesioikeudet olisivat aikaisemman vesilain 12 luvun 19 §:n voimassaoloaikana ainakaan merkittävässä määrin velvoittaneet lupien haltijoita ryhtymään vaarantorjuntatoimiin pelkästään yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen estämiseksi. Ehdotus ei siten käytännössä sanottavasti eikä äkillisesti muuttaisi yksityisen omaisuuden korvaussuojaa nykyisestä. Ehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa luonnonilmiöistä aiheutuvien vahinkojen korvaamista koskeva vesilain sääntely. Ehdotus vastaisi myös tulvakorvausjärjestelmän uudistamisen mukaista keskeistä tavoitetta, joka korostaa kansalaisten ja eri yhteisöjen omatoimista varautumista tulvariskeihin omaisuutta koskevassa päätöksenteossään.

2 Säännösten soveltaminen aiemmin myönnettyihin lupiin

Ehdotuksen tarkoituksena on, että voimassa olevien säännöstely- ja vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavien muiden vesitalouslupien määräyksiä voitaisiin tarvittaessa muuttaa tulva- ja kuivuusriskeihin varautumiseksi. Ehdotettua 3 luvun 21 §:n 1 momentin uutta 4 kohtaa ja siihen liittyviä pykälän 3 ja 4 momentin muutettuja säännöksiä tulisi siksi voida soveltaa vesitalouslupien tarkistamiseen siitä riippumatta, milloin ja minkä vesilainsäädännön nojalla lupa on alun perin myönnetty. Muutettua 3 luvun 21 §:ää sovellettaisiin myös ennen vesilain voimaantuloa annettuun lupaan sisältyvien määräysten tarkistamiseen ja uusien määräysten antamiseen. Tällä tarkoitettaisiin sekä vuoden 1961

vesilain nojalla myönnettyjä että vuoden 1902 vesioikeuslakiin perustuvia tai sitä aikaisempia lupia.

Voimassa olevan vesilain 19 luvun 5 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään ennen vesilain voimaantuloa annettuun lupaan sisältyvien määräysten tarkistamisesta ja uusien määräysten antamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan tarkistamisessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä lain 3 luvun 21 §:ssä säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan luvan haltijalla on oikeus saada hakijalta korvaus tai vaatia hankkeen lunastamista, jos määräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla.

Lain 19 luvun 5 §:n 2 momentin perusteella uusia 3 luvun 21 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös ennen lainmuutoksen voimaantuloa myönnettyihin lupiin. Vanhojen lupien määräyksiä voitaisiin siten tarkistaa tai antaa uusia määräyksiä myös pykälän uudessa 4 kohdassa tarkoitettujen tulva- ja kuivuusvahinkojen estämiseksi. Lisäksi edellytyksenä olisi 3 luvun 21 §:n 3 momentin mukaisesti, että tarkistaminen ei saisi sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä.

Vahinkojen korvaamista koskeva 19 luvun 5 §:n 3 momentti poikkeaa sanamuodoltaan 3 luvun 21 §:n 3 momentin vastaavasta säännöksestä. Jälkimmäisen lainkohdan mukaan hakijan on korvattava muut kuin vähäiset edunmenetykset. Vanhoja lupia koskevan korvaussäännöksen mukaan hakijan korvausvelvollisuus taas syntyy, jos tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä eikä hanketta voida toteuttaa tarkoitustaan vastaavalla muulla tavalla. Tällöin hakijan on korvattava lupaan perustuvan käyttömahdollisuuden vähäistä suurempi menetys. Erilaisesta sanamuodosta huolimatta ei korvausoikeuden laajuuden 3 luvun 21 §:n 3 momentissa ja 19 luvun 5 §:n 3 momentissa voida käytännössä katsoa eroavan toisistaan.

Vesiasioiden käsittelyä koskevia 3 luvun 6 §:n, 5 luvun 4 §:n ja 11 luvun 21 §:n muutettuja säännöksiä sovellettaisiin myös ennen niiden voimaantuloa vireille pantujen asioiden käsittelyyn.

3 Voimaantulo

Lain on tarkoitus tulla voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Ehdotuksen mukaan voimassa olevan vesitalousluvan määräyksiä voitaisiin tietyin edellytyksin muuttaa luvan haltijan tahdon vastaisesti.

Perustuslain 15 §:n 1 momentti antaa suojaa laillisesti syntyneille oikeussuhteille kuten vesilain mukaisessa luvassa annetuille määräyksille ja niiden pysyvyydelle. Säännöksellä pyritään suojaamaan oikeussubjektien perusteltuja odotuksia taloudellisissa asioissa (PeVL 21/2004 vp, 25/2005 vp ja 31/2006 vp). Tämä ei kuitenkaan estä puuttumasta taannehtivasti tällaisiin suhteisiin (PeVL 13/2003, 25/2005 vp ja 31/2006 vp). Perustusvaliokunnan omaksuman käytännön mukaan perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa toiminnan kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi osapuolten oikeusasemaa (PeVL 31/2006 vp, 107/2005 vp ja 4/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, erityisesti sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 63/2002 vp ja 1/2003 vp). Muuttamisen perusteiden tulee ilmetä laista, ja perusteiden tulee olla riittävän täsmällisesti määriteltäviä. Rajoitusten tulee myös olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Perusoikeutta rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp).

Ehdotuksen mukaan voimassa olevan luvan määräyksiä voitaisiin muuttaa, jos tulvasta tai kuivuudesta vesistöalueella voisi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleisel-

le edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, eikä näitä vaikutuksia muutoin voitaisi riittävästi vähentää. Ihmisten hengen, turvallisuuden ja terveyden suojaaminen on yhteiskunnan ensisijainen arvo. Yleiselle edulle aiheutuvat vahingot voisivat kohdistua esimerkiksi yhteiskunnan välttämättömään infrastruktuuriin tai vedenhankintaan. Yleiselle edulle aiheutuvan vahingon lisäksi tarkistamisen perusteena voisivat olla myös sellaiset vaikutukset, jotka kohdistuisivat laajasti yksityisiin etuihin ja joilla voisi olla huomattava taloudellinen merkitys.

Esitys voimassa olevan vesitalouslupan määräysten muuttamiseksi on laadittu siten, että se rajoittaisi toiminnanharjoittajan oikeusasemaan puuttumisen niin vähäiseksi kuin sääntelyn tavoiteltu tulos sallii. Voimassa olevan luvan määräysten muuttaminen ei saisi sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Lisäksi lupamääräysten muuttamisesta aiheutuvat edunmenetykset säädettäisiin korvattaviksi valtion varoista. Korvausoikeutta rajoitettaisiin kuitenkin siten, että korvausta ei suoritettaisi vähäisinä pidettävistä edunmenetyksistä. Tämä lupamääräysten tarkistamiseen liittyvä rajoitus sisältyy jo voimassa olevaan 3 luvun 21 §:ään sekä sitä edeltäneeseen aikaisemman vesilain 2 luvun 28 §:ään. Korvausta ei suoritettaisi myöskään vesivoiman menetyksestä aiheutuvasta edunmenetyksestä. Vastaava rajoitus, joka on sisällynyt vesilainsäädäntöön vuonna 1982 voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen (laki 605/1982), koskee luvan haltijan suoritettaviksi määrättäviä vaarantorjuntatoimia, joihin ehdotuksen mukaiseen luvan tarkistaminen olennaisesti rinnastuisi sekä perusteiltaan ja vaikutuksiltaan.

Perusoikeuksien suojan näkökulmasta merkitystä voisi olla sillä, että luvan tarkistamisen perusteena olisi paitsi jo toteutunut ja havaittu vesiolojen muutos vesistössä

myös sellainen muutos, joka voitaisiin riittäväällä varmuudella ennakoita. Luvan tarkistamiseksi ei olisi myöskään tarpeen osoittaa, että olosuhteet olisivat muuttuneet vasta luvan myöntämisen jälkeen ja ettei niitä tämän vuoksi ole ollut mahdollista ottaa huomioon alkuperäisessä lupaharkinnassa. Molemmat ehdotetut lisäykset luvan määräysten tarkistamisedellytyksiin ovat tarpeen, jotta ilmastomuutoksen vaikutuksiin voidaan tehokkaasti varautua. Lisäykset eivät käytännössä muuttaisi vesilainsäädäntöön jo alun perin sisältyvää riskiperusteista harkintaa vaan lähinnä täydentäisivät sitä, kun riskeihin varautumisessa voitaisiin hyödyntää uutta ja tarkempaa tietoa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen olisi etukäteen selvitettävä lupaan puuttumisen tarvetta ja toimenpidevaihtoehtoja yhdessä luvan haltijan kanssa. Asian ratkaisi aluehallintovirasto vesilain mukaisessa lupamenettelyssä laissa säädetyine muutoksenhakumahdollisuuksineen.

Ehdotuksen mukainen sääntely voimassa oleviin vesitalouslupiin puuttumiseksi olisi edellä sanotuin perustein tarkkaan rajattua perusoikeuksien suojan näkökulmasta. Sääntelystä aiheutuvat rajoitukset omaisuuden suojaan olisivat välttämättömiä sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään samoin kuin rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Sääntelyyn sisältyisivät riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Edellä sanotuin perustein ehdotus laiksi vesilain muuttamiseksi voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vesilain (587/2011) 5 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohta,
muutetaan 3 luvun 6 §:n 2 momentti ja 21 §, 7 luvun 2 §:n 3 momentti, 11 luvun 21 §:n
 3 momentti ja 18 luvun 4 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 18 lukuun uusi 3 a § seuraavasti:

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

6 §

Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioiminen

Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Arvioinnissa on otettava huomioon myös, mitä tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukaisessa tulvariskien hallintasuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen tulvariskeistä ja niiden hallinnan tavoitteista hankkeen vaikutusalueella sekä toimenpiteistä, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan.

21 §

Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen

Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos:

1) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole

ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;

2) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;

3) turvallisuusyyt tätä edellyttävät; tai

4) tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, eikä näitä vaikutuksia muutoin voida riittävästi vähentää.

Jollei lupapäätöksessä toisin määrätä, hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi 1 momentin 1 kohdan nojalla on tehtävä kymmenen vuoden kuluessa 18 §:n mukaisen valmistusilmoituksen tekemisestä.

Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2–4 kohdan nojalla ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. Jos lupamääräyksiä tarkistetaan tai uusia lupamääräyksiä annetaan 1 momentin 4 kohdan nojalla, tästä aiheutuvien edunmenetysten korvaamiseen sovelletaan lisäksi, mitä 18 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään.

Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta

1 momentin 1–3 kohdan nojalla voi tehdä haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomainen. Hakemuksen 1 momentin 4 kohdan nojalla voi tehdä valtion valvontaviranomaisen ottaen huomioon, mitä 18 luvun 3 a §:ssä säädetään. Lupaviranomaisen on käsiteltävä asia soveltuvin osin kuten lupahakemus.

7 luku

Säännöstely

2 §

Säännöstelyä koskeva lupa

Jos siinä vesistössä tai vesistön osassa, johon säännöstely kohdistuu, on aikaisemmin toimeenpantuja hankkeita varten annettu 2 momentissa tai 3 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja määräyksiä, voidaan niitä muuttaa. Korvauksesta on vastaavasti voimassa, mitä 3 luvun 21 §:n 3 momentissa säädetään.

11 luku

Hakemusmenettely

21 §

Päätöksen sisältö

Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon. Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma on otettu huomioon.

18 luku

Erinäisiä säännöksiä

3 a §

Vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvitys

Valtion valvontaviranomainen laatii tarvittaessa selvityksen toimenpiteistä, joilla tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää (*vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvitys*). Selvityksessä on tarkasteltava sellaisia vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia toimenpiteitä, jotka hankkeesta vastaava voi suorittaa vesitalous-hanketta toteuttaessaan. Selvityksessä on lisäksi tarkasteltava mahdollisuuksia sovittaa toimenpiteet yhteen vesistöalueen muiden vesitaloushankkeiden kanssa siten, että tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvat vahingolliset seuraukset jäävät kokonaisuutena arvioiden mahdollisimman vähäisiksi. Selvitys on laadittava riittävässä yhteistyössä hankkeista vastaavien sekä asianomaisten kuntien ja muiden viranomaisten kanssa.

Vesistöalueen padotus- ja juoksutusselvityksen perusteella valtion valvontaviranomainen voi tehdä lupaviranomaiselle hakemuksen vesitaloushanketta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi 3 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

Maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella.

4 §

Vaarantorjuntatoimet

Jos poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuu tulva tai muu sellainen vesistön tai sen vesienmuutos, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, lupaviranomaisen on määrättävä valtion valvontaviranomainen tai vesitalous-

hankkeesta vastaava ryhtymään vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiin väliaikaisiin toimenpiteisiin. Määräys voidaan antaa sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään tai sen nojalla annetuissa luvissa tai päätöksissä määrätään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20 .

Helsingissä 29 päivänä elokuuta 2013

Pääministerin estyneenä ollessa, ulkoasiainministeri

ERKKI TUOMIOJA

Maa- ja metsätalousministeri *Jari Koskinen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vesilain (587/2011) 5 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohta,
muutetaan 3 luvun 6 §:n 2 momentti ja 21 §, 7 luvun 2 §:n 3 momentti, 11 luvun 21 §:n
 3 momentti ja 18 luvun 4 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 18 lukuun uusi 3 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 luku

3 luku

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

Luvanvaraiset vesitaloushankkeet

6 §

6 §

Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioiminen

Yleisten hyötyjen ja menetysten arvioiminen

Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa *ja merenhoitosuunnitelmassa* on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. *Arvioinnissa on otettava huomioon myös, mitä tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukaisessa tulvariskien hallintasuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen tulvariskeistä ja niiden hallinnan tavoitteista hankkeen vaikutusalueella sekä toimenpiteistä, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan*

21 §

21 §

Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen

Lupamääräysten muu tarkistaminen ja uusien määräysten antaminen

Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos:

1) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia,

Lupaviranomainen voi hakemuksesta tarkistaa lupamääräyksiä ja antaa uusia määräyksiä, jos:

1) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuk-

joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;

2) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää; *tai*

3) turvallisuussyyt tätä edellyttävät.

Jollei lupapäätöksessä toisin määrätä, hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi 1 momentin 1 kohdan nojalla on tehtävä kymmenen vuoden kuluessa 18 §:n mukaisen valmistusilmoituksen tekemisestä.

Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2 tai 3 kohdan nojalla ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään.

Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta voi tehdä haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomaisena. Lupaviranomaisen on käsiteltävä asia soveltuvin osin kuten lupahakemus.

sia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;

2) hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää;

3) turvallisuussyyt tätä edellyttävät; *tai*

4) *tulvasta tai kuivuudesta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, eikä näitä vaikutuksia muutoin voida riittävästi vähentää.*

Jollei lupapäätöksessä toisin määrätä, hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi 1 momentin 1 kohdan nojalla on tehtävä kymmenen vuoden kuluessa 18 §:n mukaisen valmistusilmoituksen tekemisestä.

Lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen 1 momentin 2–4 kohdan nojalla ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvat muut kuin vähäiset edunmenetykset määrätään hakijan korvattaviksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. *Jos lupamääräyksiä tarkistetaan tai uusia lupamääräyksiä annetaan 1 momentin 4 kohdan nojalla, tästä aiheutuvien edunmenetysten korvaamiseen sovelletaan lisäksi, mitä 18 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään.*

Hakemuksen lupamääräysten tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta 1 momentin 1–3 kohdan nojalla voi tehdä haitallisen vaikutuksen kohteena olevan yksityisen edun haltija, kunta, valvontaviranomainen tai asiassa yleistä etua valvova viranomaisena. *Hakemuksen 1 momentin 4 kohdan nojalla voi tehdä valtion valvontaviranomaisen ottaen huomioon, mitä 18 luvun 3 a §:ssä säädetään.* Lupaviranomaisen on käsiteltävä asia soveltuvin osin kuten lupahakemus.

Voimassa oleva laki

5 luku

Ojitus

4 §

Ojitusoimituksen tarpeellisuus

Ojitusta koskeva asia, joka ei 3 §:n mukaan edellytä lupaviranomaisen lupaa, on käsiteltävä ojitusoimituksessa, jos:

2) ojitusta varten on tarpeen tehdä suoja-
penger tai pumppuasema toisen maalle eikä
asiasta sovita;

7 luku

Säännöstely

2 §

Säännöstelyä koskeva lupa

Jos siinä vesistöissä tai vesistön osassa, johon säännöstely kohdistuu, on aikaisemmin toimeenpantuja hankkeita varten annettu 1 momentissa tai 3 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja määräyksiä, voidaan niitä muuttaa. Korvauksesta on vastaavasti voimassa, mitä 3 luvun 21 §:n 3 momentissa säädetään.

11 luku

Hakemusmenettely

21 §

Päätöksen sisältö

Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon. Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

5 luku

Ojitus

4 §

Ojitusoimituksen tarpeellisuus

Ojitusta koskeva asia, joka ei 3 §:n mukaan edellytä lupaviranomaisen lupaa, on käsiteltävä ojitusoimituksessa, jos:

(kumotaan)

7 luku

Säännöstely

2 §

Säännöstelyä koskeva lupa

Jos siinä vesistöissä tai vesistön osassa, johon säännöstely kohdistuu, on aikaisemmin toimeenpantuja hankkeita varten annettu 2 momentissa tai 3 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja määräyksiä, voidaan niitä muuttaa. Korvauksesta on vastaavasti voimassa, mitä 3 luvun 21 §:n 3 momentissa säädetään.

11 luku

Hakemusmenettely

21 §

Päätöksen sisältö

Jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta, päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon. Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä

annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma on otettu huomioon.

annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma ja merenhoitosuunnitelma sekä tulvariskien hallinnasta annetun lain mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma on otettu huomioon.

18 luku

Erinäisiä säännöksiä

4 §

Vaarantorjuntatoimet

Jos poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuu

18 luku

Erinäisiä säännöksiä

3 a §

Vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys

Valtion valvontaviranomainen laatii tarvittaessa selvityksen toimenpiteistä, joilla tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voidaan vähentää (**vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys**). Selvityksessä on tarkasteltava sellaisia vedenkorkeuksiin ja virtaamiin vaikuttavia toimenpiteitä, jotka hankkeesta vastaava voi suorittaa vesitaloushanketta toteuttaessaan. Selvityksessä on lisäksi tarkasteltava mahdollisuuksia sovittaa toimenpiteet yhteen vesistöalueen muiden vesitaloushankkeiden kanssa siten, että tulvasta tai kuivuudesta aiheutuvat vahingolliset seuraukset jäävät kokonaisuutena arvioiden mahdollisimman vähäisiksi. Selvitys on laadittava riittävässä yhteistyössä hankkeista vastaavien sekä asianomaisten kuntien ja muiden viranomaisten kanssa.

Vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvityksen perusteella valtion valvontaviranomainen voi tehdä lupaviranomaiselle hakemuksen vesitaloushanketta koskevien lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien määräysten antamiseksi 3 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

Maa- ja metsätalousministeriö voi määrätä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta toisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella.

4 §

Vaarantorjuntatoimet

Jos poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuu

tulva tai muu sellainen vesistön tai sen vesistöjen muutos, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle tai suurta vahinkoa yksityiselle tai yleiselle edulle, lupaviranomaisen on määrättävä valtion valvontaviranomainen tai vesitaloushankkeesta vastaava ryhtymään vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiin väliaikaisiin toimenpiteisiin. Määräys voidaan antaa sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään tai sen nojalla annetuissa luvissa tai päätöksissä määrätään.

tulva tai muu sellainen vesistön tai sen vesistöjen muutos, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, *suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle*, lupaviranomaisen on määrättävä valtion valvontaviranomainen tai vesitaloushankkeesta vastaava ryhtymään vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiin väliaikaisiin toimenpiteisiin. Määräys voidaan antaa sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään tai sen nojalla annetuissa luvissa tai päätöksissä määrätään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .