

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2010 vp

Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lähettyään 16 päivänä helmikuuta 2010 hallituksen esityksen vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp) valmistelevalle eduskunta on määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavana

- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- teollisuusneuvos Petteri Kuuva, työ- ja elinkeinoministeriö
- kansliapäällikkö Hannele Pokka ja lainsäädäntöneuvos Tuire Taina, ympäristöministeriö
- hallintoneuvos Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Kari Hauru, Vaasan hallinto-oikeus
- johtaja Antero Luhtio, Metsähallitus
- yksikönpäällikkö Markku Maunula, Suomen ympäristökeskus
- teknologiajohtaja Satu Helynen, Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT
- ympäristöneuvos Jukka Sihvomaa, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

- ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo, Suomen Kuntaliitto
- yhteysjohtaja Maiju Hyry, Lapin liitto
- suunnittelujohtaja Tuomo Palokangas, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- ympäristöasiantuntija Marja Savolainen, Forum Oyj
- lakiasianjohtaja Kaj Hellsten, Kemijoki Oy
- toimitusjohtaja Birger Ylisaukko-oja, PVO-Vesivoima Oy
- tulosityksikönjohtaja Jarkko Rautaoja ja ympäristö- ja laatu- ja palvelupäällikkö Kati Manskinen, Stora Enso Oyj, Heinolan Flutingtehdas
- asiantuntija Meeri Palosaari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Pia Oesch, Energiategollisuus ry
- toiminnanjohtaja Tuija Nummela, Maanomistajain Liitto ry
- pienvesivoimalaomistaja, yhdistyksen jäsen Matti Pirttiniemi ja toiminnanjohtaja Peter Reiter, Pienvesivoimayhdistys ry
- toiminnanjohtaja Anni Mikkonen, Suomen Tuulivoimayhdistys ry
- luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- professori (emeritus) Erkki Hollo.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Jyväskylän kaupunki.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta rajasi käsittelynsä vesilakiehdotuksen 8 luvussa säänneltävään vesivoiman hyödyntämiseen ja siihen liittyviin yleisiin säännöksiin.

Vesivoiman energiataloudellinen merkitys

Vuonna 2009 vesivoiman osuus sähköntuotannosta oli 18,3 prosenttia (12,6 TWh). Edellisenä vuonna vesivoimalla tuotettiin sähköä ennätysellisen määrän, 23 prosenttia (17 TWh) koko sähköntuotannosta. Talousvaliokunta toteaa saman, mitä se on sanonut pitkän aikavälin ilmastot- ja energiastrategiasta antamassaan mietinnössä TaVM 9/2009 vp (VNS 6/2008 vp), että vesivoima on tärkein uusiutuva sähköntuotantomuoto Suomessa. Energiajärjestelmän toimivuuden ja käyttövarmuuden kannalta vesivoimalla on erityinen asema säätövoimaominaisuutensa vuoksi. Vesivoiman lisääminen ei myöskään edellytä valtion tukea.

Hallituksen esityksen perustelujen ja edellä mainitun talousvaliokunnan mietinnön mukaan Suomen vesivoiman määrä kokonaisuudessaan on 5 100 MW, josta on hyödynnetty noin 3 000 MW. Taloudellisesti rakennuskelpoisen vesivoiman määrä on arviolta 900 MW. Siitä noin 600 MW on suojelluissa vesistöissä eikä ole hyödynnettävissä voimalaitosrakentamisella. Vesivoiman lisäämismahdollisuus rakennetuissa vesistöissä on vajaat 400 MW ja suojelemattomissa vesistöissä eri arvioiden mukaan noin 270—300 MW.

Vesivoimalla tuotettu sähkö on kotimaista energiaa, josta ei aiheudu kiinteitä jätteitä eikä päästöjä ilmaan, veteen tai maaperään. Vesivoimalla on sähkön toimitusvarmuuden kannalta olennaisen tärkeä merkitys säätövoimana. Hallituksen esityksen perusteluissa sanotaan, että vesivoima on uusiutuva energianlähde, jonka rakentamismahdollisuudet on syytä tulevaisuudessakin taata. Valiokunta yhtyy hallituksen kantaan.

Ilmasto- ja energiaselonteon mukaan tuulivoiman kokonaisteho on tarkoitus nostaa

2 000 MW:iin (6 TWh) vuoteen 2020 mennessä. Talousvaliokunnan saaman arvion mukaan tuo määrä tuulivoimaa tarvitsee säätövoimaa 300—350 MW. Osaltaan myös tuulivoiman lisärakentaminen korostaa vesivoiman arvoa tulevaisuudessa.

Talousvaliokunta toistaa sen, mitä se on sanonut mietinnössään TaVM 9/2009 vp, että vesivoimarakentamiseen liittyviä lainsäädännön kehittämistarpeita arvioidaan seuraavien hallitusneuvottelujen yhteydessä.

Lupaharkinta ja ehdoton luvanmyöntämisestä

Lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 1 momentin 11 kohdassa vesivoima määritellään nykyiseen tapaan keskivirtaaman ja sitä vastaavan putouskorkeuden mukaan tietyille vesistöosalle laskettavana tehona. Vesivoiman rakentamiseen tarvitaan vesilakiehdotuksen 3 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan aina lupa. Säännökset luvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä ovat vesilakiehdotuksen 3 luvun 4 §:n 1 momentissa. Lupaharkinta on oikeusharkintaa, ja sitä tehtäessä on suoritettava vesilakiehdotuksen 3 luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan sekä 6 ja 7 §:n mukainen intressivertailu hankkeen yleisistä ja yksityisistä hyödyistä ja menetyksistä.

Intressivertailu on tehtävä aina ensin. Jos siinä todetaan, että perusteet luvan myöntämiselle muutoin ovat olemassa, tämän jälkeen on tutkittava, onko olemassa vesilakiehdotuksen 3 luvun 4 §:n 2 momentissa mainittu ehdoton luvanmyöntämisestä. Lupaa ei saa myöntää, vaikka intressivertailun perusteella se olisi mahdollista, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeinoloja. Säännös vastaa nykyistä lakia, paitsi että siihen on lisätty yleinen turvallisuus.

Edellä mainittujen luvan myöntämisen yleisten edellytysten lisäksi voimalaitoksen rakentamista koskevan luvan myöntämisen edellytyksenä on lakiehdotuksen 8 luvun 2 §:n mukaan, että

hakijalla on omistajana tai käyttöoikeuden haltijana oikeus hankkeessa käytettävään vesivoimaan tai hakija saa luvan myöntämisen yhteydessä oikeuden vesivoiman käyttämiseen. Hyötyjä ja menetyksiä arvioitaessa otetaan hyötynä huomioon vesivoimatuotannon arvo, säätöhyöty sekä muut yksilöitävissä olevat hyödyt.

Eräissä talousvaliokunnan saamista lausunnoissa on pidetty ehdotonta luvanmyöntämistä laissa tarpeettomana, jonka vuoksi se olisi poistettava laista. Asianmukaisesti suoritettu intressivertailu johtaisi samaan lopputulokseen.

Vesilain ehdottomasta luvanmyöntämisteestä ja sen tarpeellisuudesta on talousvaliokunnalle annetun tiedon mukaan käyty laaja ja perusteellinen keskustelu. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 63) on selostettu ehdotonta luvanmyöntämistä puoltavia ja vastustavia perusteita. Perusteluissa mm. todetaan, että ehdottoman luvanmyöntämisteestä sisällyttämistä vesilakiin voidaan pitää tarpeellisenä säännöksen yleisestävän ja suurhankkeiden yleistä toteuttamistapaa ohjaavan vaikutuksen sekä vesilain lupaharkinnan rakenteen vuoksi.

Hallituksen esityksen perustelujen ja talousvaliokunnan saaman lausunnon mukaan säännöksen soveltamiskynnys on hyvin korkea, mitä osoittaa se, että oikeuskäytännössä vesitaloushankkeen lupahakemus on hylätty ainoastaan kerran vesilain ehdottoman luvanmyöntämisteestä perusteella. Säännös toimisi vastaisuudessaakin vesitaloushankkeiden pitkälle meneviä yleisvahingollisia seurauksia ehkäisevänä säännöksenä.

Talousvaliokunta toteaa vielä, että luonnonsuojelulain säännökset suojaavat osittain samoja oikeushyviä kuin vesilain lupaharkinta. Luonnonsuojelulain säännökset eivät kuitenkaan kata kaikkia vesilain mukaisia ympäristön- ja luonnonsuojelullisia tavoitteita eivätkä muita yleisiä ja yksityisiä intressejä.

Valtioneuvoston lausunto

Vesilakiehdotuksen 11 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen eli aluehallintoviraston on pyydettävä valtioneuvoston lausunto yhteiskunnan kannalta tärkeästä hankkeesta, jolla

on valtakunnallista merkitystä ja josta voi aiheutua huomattavia tai laajalle ulottuvia haitallisia vaikutuksia.

Esityksen perustelujen mukaan lausuntoaasian käsittelee ja ratkaisee valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvosto harkitsisi itsenäisesti, antaako se lausunnon ja miltä osin se hankkeesta lausuu. Lupaviranomaisen olisi lupaharkintansa otettava huomioon valtioneuvoston lausunto, mutta lausunto ei sido lupaviranomaista.

Eräissä talousvaliokunnan saamista lausunnoissa on esitetty, että valtioneuvostolla tulisi olla voimakkaampi rooli vesivoiman rakentamisesta päätettäessä tai että valtakunnallisesti merkittävissä hankkeissa ratkaisuvallan tulisi olla valtioneuvostolla.

Vesilain mukainen lupaharkinta ja päätöksen teko ovat oikeusharkintaa, jota on pidetty tärkeänä asianosaisten oikeussuojan kannalta. Valiokunnalle annetun tiedon mukaan tämä oli keskeinen syy, jonka vuoksi nykyisen vesilain mukaiset lupa-asiat ohjattiin aikanaan tuomioistuintyyppisten vesioikeuksien ratkaistaviksi. Siitä seuraa, että valtioneuvoston lausunnonlla ei voi olla itse päätösharkinnan kannalta suoranaista oikeudellista vaikutusta, mutta lausunnonlla tulee olla merkitystä arvioitaessa erityisesti hankkeen yhteiskunnallisia vaikutuksia. Lupaviranomaisen tulee ottaa huomioon valtioneuvoston lausunto harkitessaan luvan myöntämisen edellytyksiä. Viime kädessä valtioneuvoston lausunnon merkitys tulee punnittavaksi oikeuskäytännössä.

Valiokunta toteaa vielä, että toimivallan jakaminen valtioneuvoston ja lupaviranomaisen kesken olisi ongelmallista mm. hankkeen toteuttamistapaa koskevien lupamääräysten kannalta. Lupaprosessi monivaiheisine lausunto- ja kuulemismenettelyineen, hakijalta vaadittavine lisäselvityksineen ja hakijan mahdollisesti tekemine muutoksineen voi vaikuttaa luvan oikeudellisten edellytysten arvioimiseen ratkaisevalla tavalla.

Valiokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on selkeä ja että laki tältä osin hyväksytään ehdotuksen mukaisena. Valiokunta toteaa vielä, että valtioneuvosto itsekin on

TaVL 13/2010 vp — HE 277/2009 vp

hyväksynyt lupatoimivaltaa koskevan sääntelyn hallituksen esityksen mukaisena.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Eero Lehti /kok
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Petteri Orpo /kok
	Harri Jaskari /kok	Sirpa Paatero /sd
	Anne Kalmari /kesk	Oras Tynkkynen /vihr
	Matti Kangas /vas	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Toimi Kankaanniemi /kd	Ulla-Maj Wideroos /r
	Miapetra Kumpula-Natri /sd	vjäs. Antti Vuolanne /sd.
	Jouko Laxell /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.