

Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilain 12 luvun 19 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen tavoitteena on lisätä yhteiskunnan mahdollisuuksia estää ja vähentää maataloudelle sekä vesistöjen rannoilla asuville aiheutuvia tulvavahinkoja. Vesilain mukaan vesioikeus voi antaa väliaikaisia määräyksiä esimerkiksi tulvasta johtuvan vaaran estämiseksi sekä vahinkojen vähentämiseksi. Laki edellyttää, että vaarantorjuntatoimista aiheutuneista vahingoista suoritetaan korvaus valtion varoista. Korvaussäännöstä on käytännössä tulkittu siten,

että valtio on joutunut maksamaan vesivoimayhtiöille korvauksia tulvien vähentämiseksi suoritettujen poikkeusjuoksutuksien johdosta. Esityksen mukaan korvaussäännöstä selvennetään siten, että valtiolla ei olisi korvausvelvollisuutta vesivoiman menettämisestä mahdollisesti aiheutuneista edunmenetyksistä.

Ehdotetut muutokset on tarkoitus saattaa voimaan välittömästi eduskunnan hyväksyttyä lain.

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lisätä yhteiskunnan mahdollisuuksia estää ja vähentää maataloudelle ja vesistöjen rannoilla asuville poikkeuksellista tulvista aiheutuvia vahinkoja.

Tavanomaisempaa runsaammista sateista ja muista poikkeuksellisista luonnonoloista johtuva veden tulva tai muu vesistömuutos voi aiheuttaa erilaista vaaraa ja vahinkoa. Vesioikeista johtuvan vaaran poistamisesta huolehtiminen on vesilainsäädännössä katsottu valtion tehtäväksi. Vesioikeus voi viranomaisen hakemuksesta antaa määräykset välttämättömistä vaarantorjuntatoimista. Vaaran torjunnasta aiheutuneista vahingoista on vesilainsäädännön mukaan suoritettava korvaus valtion varoista. Korvausvastuun laajuus on ollut myötävaikuttamassa siihen, että tulvavahinkojen vä-

hentämistöimiin, erityisesti poikkeusjuoksutuksiin, on ryhdytty tulvasta vahinkoa kärsivien kannalta liian myöhään. Poikkeusjuoksutuksiin ja muihin vaarantorjuntatoimiin ryhdytään ihmisen hengen ja terveydenvaaran estämiseksi ja vahinkojen vähentämiseksi. Siksi laaja korvausvastuu ei näissä tilanteissa ole periaatteellisestikaan perusteltavissa, varsinkaan kun otetaan huomioon vesilainsäädäntöön sisältyvä haittojen minimointivaatimus ja muut vesienkäytön yleiset rajoitukset.

1.2. Keinot

Yhteiskunnan mahdollisuuksia estää ja vähentää maataloudelle sekä vesistön rannoilla asuville aiheutuvia tulvavahinkoja ehdotetaan parannettaviksi rajoittamalla valtion korvausvastuuta vaarantorjuntatoimista johtuvien vahinkojen johdosta.

2. Nykyinen tilanne

2.1. Lainsäädäntö

Vuonna 1963 annetulla vesilain muutoksella (453/63) lisättiin vesilakiin (264/61) niin sanotut katastrofisäännökset. Lain 12 lukuun sisällytettiin uusi 19 § sekä 16 luvun 32 §:ään uusi 2 momentti.

Vesilain 12 luvun 19 §:n 1 momentin mukaan vesioikeus voi määräämään aikana väliaikaisesti sallia tai määrätä suoritettaviksi sellaisia toimenpiteitä, jotka on katsottava välttämättömiksi lainkohdassa tarkoitettua vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi. Vaarantorjuntamääräykset ovat annettavissa, kun poikkeukselliset luonnonolot, esimerkiksi tavanomaista runsaammat sateet, tai muu ylivoimainen tapahtuma aiheuttaa sellaista veden tulvaa taikka muun sellaisen muutoksen vesistössä tai sen vesioloiissa, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle taikka suurta yksityiseen tai yleiseen etuun kohdistuvaa vahinkoa. Vaarantorjuntamääräykset voidaan antaa vesilain yleiskieltojen ja muiden lain 1 luvun säännösten sekä mahdollisten lupapäätösten estämättä. Vesioikeus antaa määräykset vesilain 21 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua viranomaisen, käytännössä siis vesihallituksen, hakemuksesta. Vesihallituksen on ennen hakemuksen tekemistä saatettava asia valtioneuvoston tietoon.

Vesilain 12 luvun 19 §:n 2 momentin mukaan vesioikeuden määräämistä toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista on, jollei korvauksen suorittamisesta ole muuta sovittu, suoritettava korvaus valtion varoista. Korvausta määrättäessä ei sovelleta lain 11 luvun 6 §:n 1 momentin mukaista puolitoistakertaisen korvauksen sääntöä. Korvausta voidaan, jollei kysymys ole toisen omaisuutta välittömästi kohdanneesta vahingosta, olosuhteiden mukaan sovitella.

Vesioikeus voi käsitellessään torjuntatoimia koskevaa hakemusta vesilain 16 luvun 32 §:n 2 momentin mukaan poiketa hakemusioiden käsittelystä säädetystä järjestyksestä. Jos hakemuksen johdosta annetaan päätös vesilain 16 luvun 24 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla niin sanotussa kaksivaiheisessa menettelyssä, voidaan ennakkokorvaus jättää määräämättä. Vesioikeuden päätös on pantavissa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

2.2. Käytäntö

Vesilain katastrofisäännöksiä perusteella esitettiin valtiota vastaan ensimmäisen kerran korvausvaateita vuosien 1974 ja 1975 talvitulvan torjumiseksi suoritettujen toimenpiteiden johdosta. Vesivoimayhtiöt esittivät tuolloin toteutetuista poikkeusjuoksutuksista aiheutuneista vesivoiman menetyksistä korvausvaatimuksen maa- ja metsätalousministeriölle. Ministeriön kieltäydyttyä maksamasta vaadittuja korvauksia voimayhtiöt panivat korvausasian viereille Itä-Suomen vesioikeudessa. Vesioikeuden päätös annettiin 23 päivänä maaliskuuta 1981 ja se tuli lainvoimaiseksi 22 päivänä toukokuuta 1981 maa- ja metsätalousministeriön katsoessa, ettei muutoksen hakeminen vesioikeuden päätökseen ole tarkoituksenmukaista. Päätöksellä valtio velvoitettiin suorittamaan voimayhtiöille niiden vaatimat korvaukset, yhteensä 14,7 miljoonaa markkaa.

3. Valmisteluvaiheet ja aineisto

Maa- ja metsätalousministeriön asettaman tulvavahinkotoimikunta 1975:n mietinnössä (komiteamietintö 1975:91) todetaan vesilain mukaista poikkeusjuoksutusmääräysten antamisen menettelyä arvostellun lähinnä sen vuoksi, että poikkeusjuoksutuksiin on ryhdytty vahinkoa kärsineiden kannalta liian myöhään. Toimikunnan mukaan lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että poikkeusjuoksutusten toteuttaminen tehtäisiin helpommaksi ja entistä enemmän ennakolta ehkäiseväksi. Mietinnössä esitetään yhtenä menettelyn kehittämiskeinona se, että ratkaisuvalla poikkeusjuoksutukseen ryhtymisestä siirrettäisiin vesioikeudelta valtioneuvostolle. Toimikunnan mietintöön liittyvässä eriävässä mielipiteessä katsotaan tarpeelliseksi vesilain säännösten muuttaminen siten, että poikkeusjuoksutus olisi mahdollista ilman, että siitä on suoritettava voimailtoksille korvausta. Näin olisi meneteltävä etenkin, jos säännöksen tulkinta käytännössä muotoutuu korvauksien maksamista edellyttäväksi.

Oikeusministeriössä laadittiin vuonna 1975 ehdotus laiksi vesilain 12 luvun 19 §:n muuttamisesta ja 16 luvun 32 §:n 2 momentin kumoamisesta. Ehdotuksen mukaan korvausta

suoritettaisiin poikkeusjuoksutus- sekä muista vaarantorjuntatoimenpiteistä johtuvista välittömistä omaisuusvahingoista. Vesioikeudellisen luvan nojalla tapahtuvan toiminnan harjoittamiselle aiheutunut vahinko olisi korvattava olosuhteiden mukaan sovitellen. Vesivoiman menetyksestä aiheutuvaa korvausta määrättäessä sovellettaisiin eräänlaista keskivedenkorkeuden periaatetta. Korvausta määrättäessä olisi korvaukseen oikeutetulle poikkeuksellisesta tapahtumasta aiheutunut hyöty kohtuuden mukaan sovitellen otettava vähennyksenä huomioon. Vaaran torjuntatoimista määräisi asian merkityksen mukaan joko valtioneuvosto tai maa- ja metsätalousministeriö. Ennen päätöksen tekemistä olisi kuultava tiettyjä viranomaisia.

Oikeusministeriössä laaditusta ehdotuksesta pyydettiin lausunnot maa- ja metsätalousministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä sekä Suomen Voimalaitosyhdistykseltä. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnon liitteenä oli vesihallituksen asiasta antama lausunto.

Lausunnoissa pidettiin ehdotettuja korvaus- sekä menettelysäännöksiä monimutkaisina. Suomen Voimalaitosyhdistys katsoi, että lainsäädäntöhankkeesta olisi luovuttava. Maa- ja metsätalousministeriö puolestaan katsoi, ettei lainsäädäntötoimiin ollut tarkoituksenmukaista ryhtyä ennen kuin oli saatu ensimmäinen lainvoimainen ratkaisu vesilain 12 luvun 19 §:n korvaussäännösten soveltamisesta.

Edellä mainitun Saimaan poikkeusjuoksutus-

sia koskevan korvauspäätöksen tultua lainvoimaiseksi maa- ja metsätalousministeriö ehdotti oikeusministeriölle lähettämässään kirjeessä katastrofisäännösten muuttamista pääpiirteisään oikeusministeriössä vuonna 1975 laaditun esityksen ja maa- ja metsätalousministeriön siitä antaman lausunnon mukaisesti. Maa- ja metsätalousministeriön aloitteen jälkeen oikeusministeriöön on toimitettu Suomen Voimalaitosyhdistyksen sekä Sähkötuottajien yhteistyövaltuuskunnan kannanotto asiassa. Kannanotoissa vastustetaan vesilain muuttamista maa- ja metsätalousministeriön aloitteesta ehdotetulla tavalla.

4. Esityksen taloudelliset, organisatoriset ja henkilöstövaikutukset

Esityksellä ei ole organisatorisia eikä henkilöstövaikutuksia. Ehdotuksen mukaan valtion korvausvastuuta vaarantorjuntatoimista aiheutuneiden vahinkojen johdosta rajoitettaisiin. Tästä johtuvan valtion menojen vähentymisen määrää on kuitenkin vaikea arvioida, koska lainkohdassa tarkoitettujen tulva- ja muiden katastrofitilanteiden syntymistä ei voida ennakoita. Poikkeusjuoksutuksia edellyttäen tulvia on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ollut kaksi kertaa, talvikautena 1974—1975 sekä vuonna 1981.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Vaarantorjuntatoimenpiteiden määräämistä koskevan hakemuksen voi vesioikeudelle vesilain 12 luvun 19 §:n 1 momentin mukaan tehdä vesilain 21 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomainen sen toimivaltaan sannotun momentin mukaan kuuluvassa asiassa. Lainkohdassa oleva viittaus vesilain 21 luvun säännöksiin johtuu siitä, että lakia säädettäessä vesilain valvonta oli jakaantunut eri viranomaisten kesken. Vesihallituksen tultua perustetuksi vuonna 1970 hakemuksen tekeminen kuuluu nyttemmin aina vesihallitukselle. Sään-

nöstä ehdotetaan sen vuoksi muutettavaksi siten, että siitä suoraan ilmenee hakemusvaltuuden olevan vesihallituksella.

Viranomaisen on voimassa olevan lain mukaan ennen hakemuksen tekemistä saatettava asia valtioneuvoston tietoon. Tämä katsottiin lakia säädettäessä tarpeelliseksi sen vuoksi, että valtio voi joutua suorittamaan korvauksia vaarantorjuntatoimenpiteiden johdosta. Käytännössä onkin joskus menetelty siten, että vesihallitus on ennen hakemuksen tekemistä vesioikeudelle pyytänyt valtioneuvostoa tekemään periaatepäätöksen toimista aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta valtion varoista. Tällainen

päätös on käytännössä merkinnyt luvan antamista vesihallitukselle hakemusmenettelyyn ryhtymiseksi. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä selvästi ilmenee, että vesihallituksen on saatava valtioneuvoston suostumus hakemuksen tekemiseen.

Tarkoituksenmukaisten vaarantorjuntamääräysten mahdollistamiseksi ehdotetaan, ettei vesioikeuden päätöksessä enää olisi välttämättömyyttä määrätä päivämääriin sidotulla tavalla sitä aikaa, jona vaarantorjuntatoimiin voidaan ryhtyä. Se, että määräykset ovat luonteeltaan väliaikaisia, on muotoiltavissa vesioikeuden päätöksessä muullakin tavalla. Vaarantorjuntamääräysten ulottuvuutta rajaisi lisäksi edelleenkin edellytys niiden välttämättömyydestä vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi. Vesilain 12 luvun 19 §:n 1 momenttiin ehdotetaan tehtäviksi myös eräitä sanonnallisia korjauksia.

Vesilain 12 luvun 19 §:n 2 momentin mukaan valtio on korvausvelvollinen poikkeusjuoksutuksen ja muiden vaarantorjuntatoimien aiheuttamista vahingoista. Valtion korvausvelvollisuutta poikkeuksellisten toimien johdosta aiheutuneesta välittömästä omaisuusvahingosta onkin yleensä pidettävä perusteltuna. Sen sijaan valtion korvausvelvollisuutta poikkeuksellisten toimien, kuten veden juoksutuksen ja varastoinnin, aiheuttamasta taloudellisen tuoton vähenemisestä, haitasta tai muusta edunmenetyksestä ei voida lähtökohtaisesti pitää perusteltuna. Vesistön hyväksikäyttäjälle voi syntyä taloudellista hyötyä siitä, että runsaat sateet, runsaslumiset talvet ja muut luonnonolosuhteet aiheuttavat suuria vesimääriä. Vesistön hyväksikäyttäjä voi varautua myös luonnontapahtumista aiheutuvan vahingonvaaran huomioon ottamiseen. Vaaran ja vahingon välttämistä koskevia määräyksiä voidaan asettaa jo vesioikeudellista lupaa annettaessa. Vesivoimaa käytetään nykyisin usein energian kuluksen huippujen tasaajana, säätelyvoimana, mistä johtuu, ettei vesivoimaa normaaleissa oloissa oteta kaikkina aikoina talteen.

Sanotuista syistä ei voidakaan pitää kohtuullisena, että esimerkiksi vesivoiman hyväksikäyttäjälle voi vaatia korvausta valtiolta menetetyistä vesivoimasta. Kohtuullista se ei ole senkään takia, että kysymys on muille aiheutuvien vahinkojen vähentämiseksi tarpeellisista

toimenpiteistä. On lisäksi otettava huomioon, että vettä patoavalla oli aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaan jo laissa säädetty velvollisuus pitää sulkuluukkuja auki tulvatilanteissa.

Edellä mainituista syistä ehdotetaan säädettäväksi, että vaarantorjuntamääräysten mukaisista toimenpiteistä aiheutuneet vahingot korvattaisiin vain siltä osin, kun ne kohdistuvat välittömästi omaisuuteen. Korvattava vahinko olisi siten määritelty samalla tavoin kuin vesilain 11 luvun 2 §:n 2 momentissa. Tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi on katsottu tarpeelliseksi ehdottaa lainkohdassa nimenomaisesti säädettäväksi, että korvattavana vahinkona ei pidetä vesivoiman menetyksestä aiheutuvia edunmenetyksiä.

Voimassa olevan lain mukaan korvausta määrättäessä ei sovelleta lain 11 luvun 6 §:n mukaista puolitoistakertaisen korvauksen sääntöä. Mainittu 11 luvun säännös ei tässä esityksessä ehdotetut muutokset huomioon otettuina olisi sovellettavissa, minkä vuoksi puolitoistakertaisen korvauksen soveltamiskielto ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi.

Poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta samoin kuin suoritetuista, vesioikeuden antamien vaarantorjuntamääräysten mukaisista toimenpiteistä saatavaa koitua myös hyötyä vahingonkärsijälle. Kun täyden korvauksen maksamista tällaisissa tapauksissa ei voida pitää kaikissa tilanteissa perusteltuna, ehdotetaan lakiin otettavaksi korvauksen kohtuullistamista koskeva säännös. Sen mukaan korvausta voidaan kohtuuden mukaan sovitella, jos korvaukseen oikeutettu on saanut tarkoitettunlaisesta tapahtumasta taikka vaarantorjuntatoimista hyötyä.

2. Voimaantulo

Säännökset on tarkoitus saattaa voimaan välittömästi eduskunnan hyväksyttyä lain. Uuden lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovellettaisiin ehdotuksen mukaan nykyisin voimassa olevaa lakia.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vesilain 12 luvun 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 19 päivänä toukokuuta 1961 annetun vesilain 12 luvun 19 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 11 päivänä lokakuuta 1963 annetussa laissa (453/63), näin kuuluviksi:

12 luku

Erinäisiä säännöksiä

19 §

Milloin poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta johtuu veden tulva taikka muu sellainen vesistön tai sen vesiojen muutos, joka voi aiheuttaa yleistä vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle taikka suurta vahinkoa yksityiselle tai yleiselle edulle, vesioikeus voi vesihallituksen hakemuksesta ja tämän lain 1 luvun säännösten sekä mahdollisten lupapäätösten estämättä määrätä suoritettaviksi vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiä väliaikaisia toimenpiteitä (*vaarantorjuntatoimet*). Vesihallitus saa tehdä edellä tarkoitetun hakemuk-

sen saatuaan siihen valtioneuvoston suostumuksen.

Vaarantorjuntatoimista aiheutuneista omaisuutta välittömästi kohdanneista vahingoista on suoritettava korvaus valtion varoista. Korvattavana vahinkona ei pidetä vesivoiman menetyksestä aiheutuvia edunmenetyksiä. Jos korvaukseen oikeutettu on saanut 1 momentissa tarkoitusta tapahtumasta taikka vaarantorjuntatoimista hyötyä, voidaan korvausta kohtuuden mukaan sovitella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 198 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovelletaan silloin voimassa ollutta lakia.

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1982

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

Laki

vesilain 12 luvun 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 19 päivänä toukokuuta 1961 annetun vesilain 12 luvun 19 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 11 päivänä lokakuuta 1963 annetussa laissa (453/63), näin kuuluviksi:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 luku.

12 luku

Erinäisiä säännöksiä.

Erinäisiä säännöksiä

19 §.

Milloin poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta on johtunut tai on odotettavissa sellainen veden tulva taikka muutos vesistössä tai sen vesioiloissa, joka voi aiheuttaa yleistä vaaraa ihmisten hengelle tai terveydelle taikka suurta yksityiseen tai yleiseen etuun kohdistuvaa vahinkoa, vesioikeus voi hakemuksesta tämän lain 1 luvun säännösten ja mahdollisten lupapäätösten estämättä määräämään aikana väliaikaisesti sallia tai määrätä suoritettavaksi sellaisia toimenpiteitä, jotka on katsottava välttämättömiksi vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi. Edellä tarkoitetun hakemuksen saa tehdä 21 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomaisen sen toimivaltaan sanotun momentin mukaan kuuluvassa asiassa. Viranomaisen on ennen hakemuksen tekemistä saatettava asia valtioneuvoston tietoon.

Toimenpiteistä aiheutuneista vahingoista on, jollei korvauksen suorittamisesta ole muuta sovittu, suoritettava korvaus valtion varoista. Korvausta määrättäessä alkoon sovellettako 11 luvun 6 §:n 1 momentin säännöstä ja korvausta voidaan, jollei kysymys ole toisen omaisuutta välittömästi kohdanneesta vahingosta, olosuhteiden mukaan sovitella.

19 §

Milloin poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta johtuu veden tulva taikka muu sellainen vesistön tai sen vesioilojen muutos, joka voi aiheuttaa yleistä vaaraa ihmisen hengelle tai terveydelle taikka suurta vahinkoa yksityiselle tai yleiselle edulle, vesioikeus voi vesihallituksen hakemuksesta ja tämän lain 1 luvun säännösten sekä mahdollisten lupapäätösten estämättä määrätä suoritettaviksi vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiä väliaikaisia toimenpiteitä (vaarantorjuntatoimet). Vesihallitus saa tehdä edellä tarkoitetun hakemuksen saatuaan siihen valtioneuvoston suostumuksen.

Vaarantorjuntatoimista aiheutuneista omaisuutta välittömästi kohdanneista vahingoista on suoritettava korvaus valtion varoista. Korvattavana vahinkona ei pidetä vesivoiman menetyksestä aiheutuvia edunmenetyksiä. Jos korvaukseen oikeutettu on saanut 1 momentissa tarkoitettusta tapahtumasta taikka vaarantorjuntatoimista hyötyä, voidaan korvausta kohdun mukaan sovitella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 198 .

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan sovelletaan silloin voimassa ollutta lakia.