

Asia: VN/26268/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot pykälästä (luonnos laiksi vesihuoltolain muuttamisesta) ja säännöskohtaisista perusteluista (luku 7)

Ote Hollolan kunnanhallituksen päätöksestä 2.9.2024 § 199

Hollolan kunnan/vesihuoltolaitoksen lausunto vesihuoltolain muutoksesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Hollolan kunnalta ja Hollolan vesihuoltolaitokselta lausuntoa vesihuoltolain uudistamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta 30.9.2024 mennessä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesihuoltolakia. Esityksen tavoitteena on varmistaa eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp edellyttämällä tavalla julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa, edistää vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakenneuudistusta, parantaa vesihuoltolaitosten omaisuudenhallintaa, selkeyttää ja tehostaa vesihuollon toiminnan ja talouden valvontaa sekä parantaa yleisesti vesihuoltolain toimivuutta.

Taajaman määritelmä

Taajaman määritelmä on esitetty poistettavaksi vesihuoltolaista. Kuitenkin 7 §:n ehdotuksen mukaisesti toiminta-alueen määrittämisessä tulisi huomioida taajamat, jolloin tässä tarkoitettuna taajaman määritelmä olisi hyvä sisällyttää uudistettavaan vesihuoltolakiin.

Esitysluonnoksen perusteluissa on kuvattu, että oikeuskäytännössä vakiintuneen tulkinnan (mm. KHO 642/2023) mukaan vesihuoltolain taajaman käsite perustuu yhdyskuntarakenteen aluejaon mukaiseen taajamarajaukseen, nk. YKR-taajamiin. Tämä poikkeaa yhdyskuntajätevesidirektiivissä tarkoitettua taajamasta, jolle olisi myös hyvä laatia valtakunnallinen paikkatietomuotoinen taajamarajaus edes suuntaa-antavasti.

Hollolan kunta/vesihuoltolaitos katsoo, että tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi taajaman määritelmä olisi tärkeää kuvata selkeästi uudistettavassa vesihuoltolaissa.

Taajamien huomioiminen toiminta-alueen määrittämisessä

Esityksen 7 §:n mukaisesti vesihuollon toiminta-alueiden tulisi entiseen tapaan kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi.

Esitetyn uuden 2 momentin mukaisesti toiminta-alueen määrittämisessä tulisi huomioida asemakaava-alueet, taajamat ja pohjavesialueet. Esityksen perusteluiden mukaan ”taajamien voidaan usein katsoa sisältävän sellaista toteutunutta yhdyskuntakehitystä, jonka vuoksi ne tulisi sisällyttää osaksi jonkin

vesihuoltolaitoksen toiminta-alueita.” Tätä ei kuitenkaan tulisi pitää lähtökohtana (KHO 642/2023), jolloin lakiesitystä tulisi tältä osin muuttaa. Vaarana esityksen nyky muodossa on, että vesihuolto alkaisi ohjaamaan yhä enemmän alueidenkäyttöä. Vesihuollon järjestämisessä tulisi edetä suunnitelmallisesti kaavoituksen mukaisen yhdyskuntarakenteen toteuttamisen yhteydessä.

YKR-taajamarajaus perustuu naapuriruutumenetelmällä luotuun 250 x 250 metrin ruudukkoon. Tästä syystä YKR-taajama sisältää myös täysin asumattomia ruutuja ja toisaalta jotkin tiiviisti asutut/rakennetut paikat voivat jäädä ruudukon ulkopuolelle. Tällöin YKR-taajama ei välttämättä edusta toteutunutta yhdyskuntakehitystä, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen.

YKR-taajama jaetaan tiheään ja harvaan taajama-alueeseen. Tiheään taajamaalueen aluetehokkuus naapuriruutumenetelmällä laskettuna on yli 0,02, mikä vastaa aluetehokkuudeltaan yleisesti jo rakennettua asemakaavoitettua taajama-alueita. Näin olleen vain tiheä YKR-taajama vastaa sellaista toteutunutta yhdyskuntakehitystä, jonka vuoksi ne tulisi lähtökohtaisesti sisällyttää osaksi jonkin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueita.

Lakiehdotusta tulisikin muuttaa niin, että lähtökohtaisesti vain tiheet taajamat huomioidaan toiminta-alueita määritettäessä. Mikäli toiminta-alueita ohjataan laajennettavaksi harvoille taajama-alueille, joilla on jo olemassa olevat kiinteistökohtaiset vesihuoltojärjestelmät ja väestömäärät todennäköisesti vähenevät, vaarantuu vesihuoltolaitoksen kyky huolehtia vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti.

Mikäli vesihuoltoverkostoja joudutaan rakentamaan kannattamattomille alueille, tulee vesihuoltomaksuja korottaa ja kriittisen tärkeät saneerausinvestoinnit siirtyvät

yhä myöhemmäksi. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti nostettujen vesihuoltomaksujen periminen tällaisilta alueilta ei myöskään olisi enää välttämättä kohtuullisuuden rajoissa.

Lisäksi tällaisten jo rakennettujen alueiden kiinteistöjen liittäminen myöhemmin laajennettaviin vesihuoltoverkostoihin on haasteellista raskaine vapautushakemusprosessineen, johon kuntien ympäristövalvonnalla on harvoin riittäviä resursseja. Kunnat eivät myöskään ole valmiita ryhtymään hallintopakkomennettelyyn, jos kiinteistöt eivät liity kieltävistä vapautuspäätöksistä huolimatta vesihuoltoverkostoon. Tämä heikentää vesihuoltolaitosten toimintaedellytyksiä.

Hollolan kunnan ja vesihuoltolaitoksen näkemys on, että uudistuva vesihuoltolaki ei saa ohjata toiminta-alueen laajentumista alueille, joilla ei tosiasiallisesti ole sellaista toteutunutta yhdyskuntakehitystä ja vesihuoltoverkostoihin liittymisen tarvetta, jonka vuoksi ne tulisi sisällyttää osaksi jonkin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueetta. Vesihuoltoverkostoihin liittymisen tarve tulisi aina selvittää ja ratkaista tapauskohtaisesti. Yhdyskuntasuunnittelusta irrallaan oleviin keskitetyn vesihuollon lisäratkaisuihin tulisi suhtautua pidättyvästi.

Vesihuolto-omaisuuden sisältyminen toiminta-alueeseen

Esitysluonnoksessa on määritelty, että laissa tarkoitetaan vesihuoltolaitoksella laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta.

Tämä on tärkeä muutos aiempaan vesihuoltolaitoksen määritelmään, jossa vesihuoltolaitos huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Tätä on tulkittu oikeudessa, että vain toiminta-alueella aiheutuvat kustannukset voidaan kattaa vesihuoltolaitoksen perimillä vesihuoltomaksuilla

(KHO 2004/Kesälahti). Tämä on ollut ristiriidassa 7 §:ään nähden, jonka mukaan toiminta-alueen tulee kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi.

Esim. vedenottamoita ja niiden runkovesijohtoja sekä siirtoviemäreitä sijaitsee usein harvaan asutuilla alueilla, joilla ei toteudu lain tarkoittamaa yhdyskuntakehitystä. Hollolan vesihuoltolaitos pitää erittäin tärkeänä esityksen tavoitetta, ettei toiminta-aluekartoilla esitetä kriittisen infrastruktuurin kohteiden, kuten vedenottamoiden tai verkostojen, sijaintia.

Esitysluonnoksessa toiminta-alue määritellään alueena, jolla vesihuoltolaitos huolehtii vesihuollosta sen mukaan kuin laissa säädetään ja jolla oleva kiinteistö on liitettävä vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin.

Uudistettavaan vesihuoltolakiin tulisi määrittää selkeästi, että toiminta-alue koskee vain kiinteistön liittymisvelvollisuutta ja vesihuoltolaitoksen liittämisvelvollisuutta niin, että vesihuoltolaitos voi huolehtia kriittisestä vesihuolto-omaisuudestaan myös toiminta-alueen ulkopuolella. Toiminta-alueeseen ei ole tarkoituksenomaista sisällyttää kaikkea vesihuoltolaitoksen omaisuutta.

Liittymismaksun kiinteistökohtaisuus

Vesihuoltolain mukaan laitos voi periä liittymismaksua laitoksen toimittamista palveluista. Liittymismaksut voivat olla eri alueilla erisuuruisia, jos tämä on tarpeen kustannusten oikean kohdentamisen tai aiheuttamisperiaatteen toteuttamisen vuoksi tai muusta vastaavasta syystä. Vesihuoltolain muutosesityksen mukaisesti toiminta-alueisiin sisällytettävien kiinteistöjen omistajat ovat velvollisia liittämisvelvollisuuden synnyttyä maksamaan vesihuoltolaitoksen verkostoon

liittymisestä aiheutuvat kustannukset.

Liittymismaksua on pidetty lähtökohtaisesti kertaluontoisena ja kiinteistökohtaisena. Kiinteistö voi kuitenkin muodostua useista maantieteellisesti täysin erillisistä palstoista. Mikäli vesihuoltolaitos rakentaa näille erillisille palstoille omat erilliset vesihuollon liittymät eli toimittaa useamman erillisen palvelun samalle kiinteistölle, tulisi kustannusten oikean kohdentamisen ja aiheuttamisperiaatteen mukaisesti pystyä perimään kaikista erikseen rakennetuista liittymistä omat erilliset liittymismaksut. Vastaavasti oikeuskäytännössä on todettu, että liittämismuutoksen ja siitä vapauttamista arvioidaan kiinteistön sisällä eri palstoilla eri tavoin ja tarvittaessa rakennuskohtaisesti, vaikka laissa puhutaankin vain kiinteistöstä (KHO 2014:93).

Hollolan vesihuoltolaitos katsoo, että vesihuoltolakiin on hyvä täsmentää, ettei liittymismaksu ole kiinteistökohtainen ja kertaluontoinen, vaan sitä voidaan tarvittaessa periä saman kiinteistön eri palstoilta useampia aiheuttamisperiaatteen ja vesihuoltolaitoksen toimittamien erillisten palveluiden mukaisesti.

Tuoton kohtuullisuus ja vesihuoltolaitosten omistajaohjaus

Vesihuoltolakia ei nykyisellään sovelleta vesihuoltolaitosten väliseen palveluiden myyntiin ja ostamiseen. Koska uudistuvan vesihuoltolain tavoitteena on kuitenkin edistää vesihuollon alueellista yhteistyötä esim. operointipalveluiden oston muodossa ja rakenneuudistusta, olisi vesihuoltopalveluiden myynnin periaatteista ja vesihuoltolaitosten omistajalleen maksettavasta kohtuullisesta tuotosta hyvä saada tarkennukset lainsäädäntöön.

Vesihuollon kustannusten kattaminen edellyttää niin vesihuoltolain kuin vesipolitiikan puitedirektiivin perusteella, että vesihuoltolaitoksen asiakkaiden

katettaviksi saatetaan oikeudenmukaisessa suhteessa heidän käyttämistään palveluista aiheutuneet kustannukset. Siten joidenkin asiakkaiden maksuilla ei tule kattaa laitoksen muiden asiakkaiden kustannuksia tai toisinpäin (ristisubventio). Vesihuoltolaitoksen on kohdeltava asiakkaitaan tasapuolisesti, eikä sen tule luoda keinotekoisia esteitä tai helpotuksia. Kunnat vaikuttavat maksujen määräytymiseen vesihuoltolaitosten omistajan roolissa.

Vesihuolto on luonnollinen monopoli, minkä vuoksi markkinoiden kautta tapahtuva avoin kilpailu ei toimi. Vesihuollon regulaatio Euroopassa (Silfverg Paul 8.6.2020) raportissa on arvioitu, että regulointi on täysin välttämätöntä yksityisen vesihuollon lisäksi operoinnin ulkoistamiseen perustuvassa mallissa. Raportin mukaan vesihuollon operoinnin ulkoistaminen voisi olla toimiva ratkaisu vain, jos kuntien oma vesihuolto- ja hankintaosaaminen on vahvaa, regulaatio on kattavaa ja sisältää vahvasti sekä laadulliset että taloudelliset osiot, toimintamallit ovat selkeitä vastuultaan ja rooleiltaan, ja kuluttajat hyväksyvät laajalti yksityistämisen/ulkoistamisen.

Hollolan kunta/vesihuoltolaitos katsoo, että vesihuoltolakiin tulisi määrittää omistajalle tuloutettavan kohtuullisen tuoton suuruus. Lisäksi vesihuoltolakiin tulisi täydentää, että vesihuoltolaitosten tulisi kohdella muita asiakkainaan olevia vesihuoltolaitoksia tasapuolisesti ja kustannusvastaavasti niin, että toiminta on avointa ja läpinäkyvää.

Huomiot muista hallituksen esityksen kohdista

-

Muut huomiot

-

Ikonen Pirkko

Hollolan kunta - Hollolan kunnanhallitus 2.9.2024 § 199