

Vesihuoltolain uudistuksen esivalmisteluvaiheen tulokset ja suositukset

Maa- ja metsätalousministeriön asettaman selvityshenkilön raportti

Jukka Pekka Tolvanen

22.6.2022

SISÄLLYS

1.	Johdanto	1
1.1	Taustaa.....	1
1.2	Esivalmisteluvaiheen toteuttaminen	1
2.	Raportin sisältö	3
3.	Esivalmisteluvaiheen päätelmät ja suositukset	3
LIITTEET: Taustoja päätelmiin ja suosituksiin.....		7
LIITE 1. Eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toteuttaminen.....		8
1.	Johdanto	8
1.1	Kansalaisaloite ja eduskunnan päätös	8
1.2	Eduskunnan päätöksen toteuttaminen	8
2.	Ruotsin ja Norjan Mallit	9
2.1	Ruotsi	9
2.1.1	Vuoden 2007 vesihuoltolain uudistus.....	9
2.1.2	Vesihuollon yksityistämiskysymys	9
2.1.3	Kunnan omistamat yleiset vesi- ja viemärlaitokset	9
2.1.4	Ulkoistaminen	10
2.2	Norja.....	11
2.2.1	Yleistä vesihuollon sääntelystä	11
2.2.2	Vuoden 2012 uudistus	11
2.2.3	Kunnan omistus.....	12
2.2.4	Ulkoistaminen	13
3.	Eduskunnan päätöksen tulkintoja.....	13
3.1	Vesihuoltotoimintojen käsite.....	13
3.1.1	Käsite vesihuoltolain näkökulmasta.....	13
3.1.2	Vesihuoltotoiminnot ja siihen liittyvät käsitteet MmVM:ssä	14
3.1.3	Päätelmiä	15
3.2	Kunnan omistajuus ja määräysvalta	15
3.2.1	Käsite valiokunnan mietinnössä.....	15
3.2.2	Määräysvalta Suomen lainsäädännössä	16
3.2.3	Päätelmiä	17
3.3	Erityiskysymyksiä	17

3.3.1	Tukkuyhtiöt	17
3.3.2	Ostopalvelut ja ulkoistaminen	18
3.3.3	Etuosto-oikeus	18
3.4	Päätelmiä	18
4.	Asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat	18
4.1	Yleistä	18
4.2	Ruotsin ja Norjan lainsäädännön arviointi vesihuoltolain näkökulmasta	19
4.3	Kunnan mahdollisuus vaikuttaa laitoksen toimintaan toiminta-alueen hyväksymispäätöksen kautta	19
4.4	Kunnan vaikutusmahdollisuuden varmistaminen	20
5.	Perustuslailliset ja kuntalailliset kysymykset	20
	LIITE 2. Vesihuoltolaitoksen määritelmä	22
	LIITE 3. Vesihuollon alueellisen yhteistyön ja rakennemuutoksen edistäminen	24
1.	Johdanto	24
2.	Yleistä toimenpidekokonaisuuden toteuttamisesta vesihuoltolain uudistamisen näkökulmasta	24
2.1	Kansallisen vesihuoltouudistuksen keinot	24
2.2	Yhteistyövelvoitteiden asettaminen lainsäädännössä	25
3.	Alueellisen yhteistyön keinot kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa ja tausta- aineistossa	26
3.1	Ylikunnallinen suunnitteluyhteistyö	26
3.2	Vesihuollon rakennemuutosmallit	26
3.2.1	Yleistä	26
3.2.2	Talousaluemalli ja suuraluomalli	26
3.2.3	Vesihuollon yhteistoimintamalli	27
4.	Päätelmiä tarkasteltujen keinojen toteuttamisesta vesihuoltolain uudistamisen näkökulmasta	28
	LIITE 4. Vesihuollon suunnittelujärjestelmän perustaminen	29
1.	Taustaa	29
2.	Vesihuollon suunnittelujärjestelmän kehittämis ehdotuksia	29
2.1	Ylikunnallinen suunnitteluyhteistyön edistäminen alueellisen yleissuunnittelun kautta	29
2.2	Kehittämissuunnitteluvuorotteiden lisääminen lakiin	29
2.3	Omaisuuksienhallintasuunnitelma edellyttäminen vesihuoltolaitoksilta	30
2.4	Häiriötilannesuunnitelmien sisältövaatimusten tarkentaminen ja varautumista koskevien suunnitelmien yhteensovittaminen	30
2.5	Vesihuollon suunnittelujärjestelmän yhteensovittaminen alueidenkäytön suunnittelun kanssa	31

3.	Vesihuollon suunnittelua koskevien säännösten valmistelu	32
	LIITE 5. Vesihuollon toiminta-alueäärityksen ja liittämismellvöllisyyden selkeyttäminen.....	35
1.	Taustaa	35
2.	Järjestämismellvöllisyys ja vesihuoltolaitoksen toiminta-alue	35
2.1	Järjestämismellvöllisyyskynnys.....	35
2.2	Järjestämismellvöllisyyden ja toiminta-alueen suhde	35
3.	Toiminta-alueääritys ja liittämismellvöllisyys.....	36
3.1	Toiminta-alueen määrittäminen.....	36
3.2	Liittämismellvöllisyys	36
3.3	Liittämismellvöllisyydestä vapauttaminen	37
4.	Toiminta-aluepäättöksen päivittäminen.....	38
	LIITE 6. Vesihuoltolaitosten toiminnan valvonnan tehostaminen valvontaviranomaisten toimivaltaa selkeyttämällä	39
1.	Johdanto	39
2.	Yleistä laitosten toiminnan valvonnasta	39
3.	Valvontatoimivallan jakautuminen	39
4.	Päätelmiä	40
5.	Kyberturvallisuuden valvonta	41
6.	Valvontaviranomaisten toimivallan määrittäminen VHL:ssa pykälittäin.....	41
	LIITE 7. Vesihuoltolaitosten talouden valvonnan tehostaminen ja kunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen alueensa vesihuoltolaitosten toimintaan.....	42
1.	Johdanto	42
2.	Vesihuoltolaitosten talouden valvontaa koskeva sääntely nykyisessä laissa	42
3.	Tarkasteltavat vaihtoehdot vesihuoltolaitosten talouden valvonnan kehittämiseen.....	44
3.1	Julkisuusvalvonnan kehittäminen nykyisen sääntelyn perusteella	44
3.2	Maksujen perusteista säätäminen tarkemmin asetuksella	44
3.3	ELY-keskuksen valvontatoimivallan laajentaminen laitosten talouden valvontaan.....	44
3.4	KKV:n tai muun viranomaisen valvontatoimivallan lisääminen.....	45
4.	Toiminta-aluepäättöksen merkitys laitoksen laitosten talouden valvonnalle	45
4.1	Toiminta-aluepäättöksen edellytykset.....	45
4.2	Valvonnan tehostaminen toiminta-aluepäättöksen avulla.....	46
4.3	Esitettyjen muutosten vaikutukset kunnan velvollisuuksiin.....	48
5.	Päätelmiä	48
	LIITE 8. Vesihuoltolain yleisen toimivuuden parantaminen	49

Lyhenteet

EK	eduskunta
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys
KAA	kansalaisaloite
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKV	kilpailu- ja kuluttajavirasto
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MmV	maa- ja metsätalousvaliokunta
MmVM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
OM	oikeusministeriö
SOU	Statens offentliga utredningar
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TSL	terveydensuojelulaki 763/1994
VHL	vesihuoltolaki 119/2001
VM	valtiovarainministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014

1. Johdanto

1.1 Taustaa

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman (MMM:n julkaisu 2021:7) osiossa ”12 Vesihuoltolainsäädännön uudistaminen” on yksilöity yhdeksän tunnistettua kokonaisuutta lainsäädännön tarkistamiseksi. Ohjelman mukaan osana kansallisen vesihuoltouudistuksen toimeenpanoa käydään läpi lainsäädännön uudistamistarpeet, mahdollisuudet sekä toteuttamiskelpoisuus. Tämän esivalmisteluvaiheen jälkeen tehdään ratkaisu toteutettavista lainsäädäntömuutoksista ja käynnistetään hallituksen esitykseen tähtäävä lainsäädännön perusvalmisteluvaihe. Perusvalmisteluvaihe tehdään tätä varten asetettavassa työryhmässä, jonka tehtävänä on laatia hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu ehdotus vesihuoltolainsäädännön tarkistamiseksi.

Esivalmistelua tukemaan MMM asetti selvityshenkilöksi OTT Jukka Pekka Tolvasen, joka on laatinut tämän raportin. Raportissa esitetyt suositukset ovat selvityshenkilön omia, eivätkä ne välttämättä edusta MMM:n näkemyksiä. Ministeriö tekee omat päätelmänsä vesihuoltolainsäädännön uudistamisesta suositusten ja niistä saadun palautteen perusteella ennen uudistusta varten asetettavan työryhmän perustamista.

1.2 Esivalmisteluvaiheen toteuttaminen

Esivalmisteluvaiheen alussa tunnistettiin kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman tausta-aineiston perusteella lisäselvitystä tarvitsevat asiakokonaisuudet. Näistä kokonaisuuksista selvityshenkilö teki MMM:n ohjauksessa selvityksiä, joiden tulokset esitettiin muistiossa. Muistioista keskusteltiin MMM:n kanssa ja ne päivitettiin keskustelujen perusteella. Muistioiden pohjalta selvityshenkilö laati suositukset VHL:n tarkistamista varten. Suositukset on ryhmitelty hieman eri tavalla kuin esivalmistelun asiakokonaisuudet, koska tehdyt selvitykset osoittivat, että kokonaisuuudet liittyvät ja vaikuttavat toisiinsa.

Esivalmisteluvaiheen aikana laadittiin seuraavat muistiot:

- VHL:n ja TSL:n soveltamisala ja juomavesidirektiivin vaikutukset VHL:n soveltamisalaan
- Vesi on meidän -kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi (KAA 2/2020 vp)
- Vesi on meidän -kansalaisaloite: vesihuoltotoiminnon käsite eduskunnan kirjelmässä EK 26/2021 vp
- Vesi on meidän -kansalaisaloite: Ruotsin ja Norjan mallit
- Vesi on meidän -kansalaisaloite: Eduskunnan kirjelmän EK 26/2021 vp tulkinnat
- Vesi on meidän -kansalaisaloite: vesihuolto-osuuskuntien asema ja valvonta
- Alueellisen yhteistyön kehittäminen ja vesihuollon rakennemuutoksen edistäminen – toimenpidekokonaisuus ja vesihuoltolain uudistaminen
- Vesihuoltolaitosten talouden ja toiminnan valvonnan vastuiden selventäminen
- Vesihuollon suunnittelujärjestelmä vesihuoltolain uudistamisessa
- Toiminta-aluekysymykset VHL:n uudistamisessa
- Vesihuoltolain uudistuksessa huomioon otettavat ja tarkasteltavat asiat pykälittäin

Kaavio: esivalmisteluvaiheen toteuttaminen.

KANSALLISEN VESIHUOLTOUUDISTUKSEN MUKAISET LAINSÄÄDÄNTÖKOKONAISUUDET		ESIVALMISTELU	TILANNE/SUOSITUKSET
Juomavesidirektiivin täytäntöönpano STM:n valmisteluvastuu		- Muistio: VHL:n ja TSL:n väliset yhteydet ja juomavesidirektiivin täytäntöönpanon vaikutus VHL:iin. - STM:n työryhmä	- HE luonnos, mukana VHL:n muutokset - Lausuntokierros - Lopullinen HE valmisteilla
Vesi on meidän kansalaisaloite Valmistelu eduskunnan päätöksen pohjalta		- Muistiot: EK:n kirjelmän tulkinnat, käytetyt käsitteet, Norjan ja Ruotsin järjestelyt, osuuskuntien asema. - Valmistelu MMM/OM/VM.	Kuntaoikeudellinen selvitys tekeillä.
1. vaiheen lainsäädäntö-toimenpiteet	Alueellisen yhteistyön kehittäminen ja vesihuollon rakennemuutoksen edistäminen	Muistio: Alueellisen yhteistyön kehittäminen ja vesihuollon rakennemuutoksen edistäminen –toimenpidekokonaisuus ja vesihuoltolain uudistaminen	- Julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. - Vesihuoltolaitoksen määrittelyn muuttaminen. - Alueellisen yhteistyön ja rakennemuutoksen edistäminen - Vesihuollon suunnittelujärjestelmä. - Toiminta-aluejärjestyksen ja liittämismahdollisuuden selkeyttäminen - Vesihuoltolaitosten talouden valvonnan tehostaminen ja kunnan vaikutusmahdollisuuksien varmistaminen alueensa vesihuoltolaitosten toimintaan - Vesihuoltolaitosten toiminnan valvonnan teostaminen selkeyttämällä valvontaviranomaisten toimivaltaa - Vesihuoltolain yleisen toimivuuden parantaminen selkeyttämällä ja täsmentämällä lain säännöksiä
	Pitkäjänteinen investointisuunnittelu ja vesihuollon kehittäminen	Muistio: Vesihuollon suunnittelujärjestelmä vesihuoltolain uudistamisessa	
	Vesihuoltolaitosten taloudenpidon omaisuudenhallinnan ja toiminnan laadun kehittäminen	Muistio: Vesihuoltolaitosten talouden ja toiminnan valvonnan vastuiden selvittäminen	
	Toiminta-aluearajausten ja liittymisvelvollisuuden selkeyttäminen	Muistio: Toiminta-aluekysymykset VHL:n uudistamisessa.	
	Vesihuoltolain toimivuuden parantaminen	Vesihuoltolain uudistuksessa huomioon otettavat ja tarkasteltavat asiat pykälittäin.	
2. vaiheen lainsäädäntötoimenpiteet	Lakisääteinen hyvän vesihuollon kriteeristön käyttöönotto	- Kriteeristön ja niiden käyttöönoton kehittäminen ja testaaminen - Myöhemmin arvio tarpeesta säätää osana vesihuoltolainsäädäntöä	
	Lakisääteiset pätevyysvaatimukset vesihuoltolaitosten henkilöstölle	- Pätevyysvaatimusten määrittely, koulutuksen suunnittelu ja hallinnointijärjestelmän luominen - Myöhemmin arvio tarpeesta säätää osana vesihuoltolainsäädäntöä siirtymäajan kanssa	
	Hulevesikysymykset	Vuonna 2014 toteutetun VHL:n ja MRL:n välisen tehtäväajan selkeyttämis- ja tarkistamistarpeen arvioiminen ml. hulevesimaksuja koskeva sääntely	

Muistiosta tai niiden päätelmistä keskusteltiin seuraavissa tilaisuuksista:

- 8.6.2021, ELY-keskusten vesihuoltoverkoston kokous.
- 17.6.2021, ELY-keskusten vesihuoltoverkoston kokous.
- 17.9.2021, kansallisen vesihuoltouudistuksen visioryhmän kokous.
- 4.2.2022, työpaja ELY-keskukselle suunnittelujärjestelmästä.
- 7.3.2022, työpaja ELY-keskukselle toiminta-aluekysymyksistä.
- 5.4.2022, keskustelutilaisuus toiminta-aluekysymyksistä.
- 6.5.2022, keskustelutilaisuus vesihuollon suunnittelujärjestelmästä.

Tämä raportti perustuu yllä lueteltuihin muistioihin, niistä saatuun palautteeseen sekä edellä mainituissa tilaisuuksissa käydyistä keskusteluista tehtyihin päätelmiin.

Esivalmisteluvaiheen selvityksissä todettiin, että ennen perusvalmisteluvaihetta ulkopuolista valmistelua tarvitaan vielä vesi on meidän -kansalaisaloitteen toteuttamiseen liittyvien perustuslaillisten ja kuntaoikeudellisten sekä eräiden vesihuoltolaitosten talouden valvontaan liittyvien kysymysten arvioimiseksi. Näiltä osin valmistelu on vielä kesken, eikä lopullisia tuloksia ole otettu huomioon tässä raportissa.

2. Raportin sisältö

Esivalmisteluvaiheen perusteella tehdyt päätelmät ja suositukset VHL:n uudistamisen perusvalmisteluvaihetta varten on esitetty kohdassa 3. Suositukset koskevat kaikkiaan kahdeksaa asiakokonaisuutta, joista kustakin asiakokonaisuudesta on esitetty taustatietoa raportin liitteissä.

3. Esivalmisteluvaiheen päätelmät ja suositukset

Perusvalmisteluvaihe tehdään tätä varten asetettavassa työryhmässä, jonka tehtävänä on laatia hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu ehdotus vesihuoltolainsäädännön tarkistamiseksi. Esivalmistelun perusteella VHL:n tarkistamiseksi asetettavan työryhmän valmistelemien ehdotusten tulee:

1. Eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp edellyttämällä tavalla varmistaa kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa¹:
 - Edellyttämällä, että vesihuoltolaitoksen omistuksen tulee ensisijaisesti olla kunnalla, mutta yhtiömuotoisissa vesihuoltolaitoksissa sallitaan yksityinen vähemmistöosuus, jos määräysvalta kuitenkin säilyy kunnalla.
 - Edellyttämällä, että kunta järjestää VHL:n mukaisen vesihuollon ensisijaisesti itse. Kunta voi kuitenkin hyväksyä, että vesihuollon järjestää asiakasomisteinen osuuskunta, jonka toimintaan kunnan mahdollisuus vaikuttaa varmistetaan kohdassa 7 kuvattavalla tavalla.
2. Muuttaa vesihuoltolaitoksen määritelmää laissa niin, että
 - se kattaa kaikki laitokset, jotka toimittavat talousvettä vähintään 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai vähintään 50 henkilön tarpeisiin,
 - määritelmää ei nykyisen lain tapaan kytketä toiminta-alueeseen, ja
 - muutettuun määritelmään mahdollisesti sisältyvien tukkuvesilaitosten asema VHL:n sääntelyssä arvioidaan.
3. Edistää vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakennemuutosta:
 - Edellyttämällä, että kunta osoittaa riittävät resurssit VHL:n mukaisten tehtävien hoitamiseen tai vaihtoehtoisesti hoitaa lain mukaiset velvoitteet yhdessä muiden kuntien kanssa.
 - Alueellisen yleissuunnittelun ja kunnan vesihuoltosuunnittelun kautta kohdassa 4 kuvattavalla tavalla.

¹ Eri sääntelyvaihtoehtoja tämän toteuttamisesta on arvioitava vielä meneillään olevan selvitystyön perusteella. Selvitystyötä tehdään yhdessä MMM:n, OM:n ja VM:n kanssa ja siihen kuuluu ulkopuoliselta asiantuntijalta tilattu selvitys asiaan liittyvistä kuntaoikeudellisista kysymyksistä.

4. Perustaa vesihuollon suunnittelujärjestelmä, johon kuuluvat alueellinen yleissuunnittelu, kunnan vesihuoltosuunnitelma, vesihuoltolaitosten omaisuudenhallintasuunnitelma ja suunnitelma häiriötilanteisiin varautumisesta:

- Säilyttämällä vesihuoltolaissa säännös vesihuollon alueellisesta yleissuunnittelusta. Nykyinen joustava säännös mahdollistaa suunnittelun kohdentamisen alueellisten tarpeiden mukaan. Tarvittaessa säännöstä voidaan täsmentää muun muassa suunnittelun sisältöä, suunnitelmassa tarkasteltavia asioita tai oikeusvaikutuksia koskevilla säännöksillä. Vesihuollon suunnittelujärjestelmässä alueellisen yleissuunnittelun tulee myös edistää ylikunnallista suunnitteluyhteistyötä.
- Määrittelemällä ELY-keskuksen ja maakunnan liiton tehtävät vesihuollon alueellisessa yleissuunnittelussa sekä suunnittelun suhteen maakuntakaavoitukseen.
- Lisäämällä lakiin säännökset kunnan vesihuoltosuunnitelmasta. Suunnitelmassa tulee ottaa huomioon vesihuollon alueellinen yleissuunnittelu, se on sovitettava yhteen alueidenkäytön suunnittelun kanssa ja siitä tulee käydä ilmi:
 - kokonaiskuva vesihuollon järjestämisestä ja vesihuoltopalveluista kunnan alueella: millä alueilla ja milloin kunnan vastuu vesihuollon järjestämisestä toteutuu, millä tavalla vesihuolto on kunnan eri alueilla tarkoitus järjestää ja, miten vesihuoltoa ylläpidetään alueilla, joilla ei ole kehittämistarvetta;
 - vesihuollon omistajapolitiikka ja omistajaohjaus;
 - lisäksi esimerkiksi se, miten kunnallistekniikka, rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu on otettu huomioon.
- Lisäämällä lakiin kunnan vesihuoltosuunnitelman laatimista ja ajan tasalla pitämistä koskevat säännökset. Suunnitelma laaditaan yhdessä kunnan alueen kaikkien vesihuoltolaitosten kanssa osallistavassa prosessissa sekä riittävässä yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Suunnitelma päivitetään säännöllisesti, esimerkiksi yleiskaavaa muutettaessa.
- Lisäämällä lakiin jäljempänä kuvattavat säännökset vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelmasta. Suunnitelman sisällöstä voidaan säätää asetuksella niin, että sisältövaatimukset määritetään laitoksen koon perusteella.
- Ottamalla huomioon NIS2 ja CER -direktiivien kansallista täytäntöönpanoa koskeva valmistelu ja sen perusteella mahdollisesti päivittää häiriötilanteisiin varautumissuunnitelmaa koskeva sääntely sekä sovittaa suunnitelma yhteen muun varautumista koskevan suunnittelun kanssa.

5. Selkeyttää vesihuollon toiminta-alueääritystä ja liittämisvelvollisuutta:

- Määrittämällä tarkemmin vesihuoltolaitosten toiminta-alueisiin sisällytettävät alueet ja säätämällä toiminta-alueeseen sisällyttäminen pääsääntöiseksi vesihuollon järjestämisvelvollisuuden toteuttamistavaksi. Mahdollisuuden järjestämisvelvollisuuden toteuttamiseen muiden vesihuoltopalvelujen avulla tulee kuitenkin olla poikkeuksellisesti

mahdollista, jos verkoston rakentaminen ei ole tarkoituksenmukaista tai taloudellisesti mahdollista.

- Poistamalla laista liittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset taajaman ulkopuolisilta alueilta kuitenkin niin, että kuivakäymälöitä koskeva poikkeus säilytetään laissa.
- Ottamalla lakiin selkeät ja helposti todennettavat perusteet liittämisvelvollisuudesta vapauttamiselle ottaen huomioon liittämisvelvollisuuden laajeneminen taajamien ulkopuolella ja tästä aiheutuva tarve kohtuullistaa sääntelyä. Osana valmistelua selvitetään tarve ja mahdollisuus sääntelyyn, jonka perusteella voidaan vapauttaa liittämisvelvollisuudesta yleisesti kaikki määrätyt edellytykset täyttävät kiinteistöt toiminta-alueella.
- Lisäämällä lakiin säännökset vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden päivittämisestä määräajoin sekä toiminta-alueen supistamisen ja rauettamisen edellytyksistä.
- Tarvittaessa tarkistamalla liittämiskohtaa koskeva sääntely.

6. Tehostaa vesihuoltolaitosten toiminnan valvontaa selkeyttämällä valvontaviranomaisten toimivaltaa:

- Määrittelemällä kunkin viranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvat vesihuoltolain pykälät.
- Arvioimalla viranomaisten käytössä olevien valvontakeinojen riittävyyttä ja toimivuutta ja tarvetta niiden tehostamiseen.

7. Tehostaa vesihuoltolaitosten talouden valvontaa ja varmistaa kunnan vaikutusmahdollisuudet alueensa vesihuoltolaitosten toimintaan:

- Edellyttämällä laissa, että kaikille lain soveltamisalaan kuuluville vesihuoltolaitoksille hyväksytään toiminta-alue tai tehdään päätös, siitä, että toiminta-aluetta ei tarvita. Jos toiminta-aluetta ei tarvita, päätökseen on otettava tarvittavat ehdot laitoksen toiminnan edellytysten varmistamiseksi.
- Varmistamalla laissa vesihuoltolaitoksen edellytykset huolehtia vesihuollosta toiminta-alueellaan:
 - ennen toiminta-alueen hyväksymispäätöstä tehtävillä laskelmilla vesihuoltolaitteiston rakentamis- ja ylläpitokustannuksista ja vesihuoltopalvelujen tuottamiskustannuksista sekä mahdollisuudesta kattaa nämä kustannukset vesihuoltolain mukaisilla maksuilla.
 - toiminta-aluepäätökseen otettavilla tarvittavilla ehdoilla muun muassa laitosten välisestä yhteistyöstä, investointeihin varautumisesta, riittävän asiantuntemuksen turvaamisesta ja vesihuoltolaitoksen palveluista.

- Säättämällä laissa kunnan velvollisuudesta valvoa toiminta-aluepäätöksen ehtoja sekä siitä, että jos ehdot eivät täyty, kunnan täytyy järjestää alueen vesihuolto muulla tavoin. Ehtojen valvonta on osa kunnan järjestämisvelvollisuutta, jonka toteutumista ELY-keskus valvoo.
- Lisäämällä lakiin vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelmaa ja sen valvontaa koskevat säännökset. Suunnitelmien tulee perustua kunnan vesihuoltosuunnitelmaan ja niiden tule sisältää vesihuollon maksujen kustannuskattavuuden varmistamiseksi tarvittavat tiedot, kuten uus- ja korvausinvestoinnit ja laskelmat niistä aiheutuvien kustannusten kattamisesta.
- Ulottamalla edellä kuvattu sääntely siirtymäsäännöksillä nykyisiin vesihuoltolaitoksiin.
- Ottamalla huomioon vielä valmisteilla olevat kansallisen vesihuoltouudistuksen visioryhmän ehdotukset vesihuoltolaitoksen talouden valvonnan tehostamiseksi.

8. Parantaa vesihuoltolain yleistä toimivuutta:

- Selkeyttämällä ja täsmentämällä lain säännöksiä erillisen muistion² pohjalta.

² Muistiota esitellään liitteessä 8.

LIITTEET: Taustoja päätelmiin ja suosituksiin

LIITE 1. Eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toteuttaminen

1. Johdanto

1.1 Kansalaisaloite ja eduskunnan päätös

Eduskunnalle annetussa vesi on meidän -kansalaisaloitteessa (KAA 2/2020 vp) esitettiin valmistelun käynnistämistä sellaisen lainsäädännön luomiseksi, jolla estetään julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen myyminen kaupallisille yksityisille toimijoille. Nykyinen omistus pidetään julkisen sektorin hallussa. Kansalaisaloitetta käsiteltiin MmV:ssa, jonka mietinnön (MmVM 11/2021 vp) pohjalta eduskunta teki asiasta seuraavan päätöksen (Eduskunnan kirjelmä EK 26/2021 vp):

Eduskunta

edellyttää kansalaisaloitteen pohjalta, että valtioneuvosto ryhtyy mahdollisimman ripeästi toimenpiteisiin sellaisen lainsäädännön valmistelemiseksi, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa.

Päätökseen liittyen eduskunta hyväksyi lisäksi seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että valmistaessa kansalaisaloitteessa tarkoitettua sääntelyä osana vesihuoltolainsäädännön uudistusta hallitus selvittää laajasti eri sääntelyvaihtoehtoja ja kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn suhteeseen kunnalliseen itsehallintoon sekä perus- ja ihmisoikeuksista seuraaviin vaatimuksiin ja antaa maa- ja metsätalousvaliokunnalle selvityksen vesihuoltolainsäädännön uudistuksen etenemisestä vuoden 2022 loppuun mennessä.

1.2 Eduskunnan päätöksen toteuttaminen

Päätöksen edellyttämä lainsäädäntö valmistellaan eduskunnan lausuman mukaisesti osana vesihuoltolainsäädännön uudistamista. Ennen eduskunnan lausuman mukaista eri sääntelyvaihtoehtojen laajaa selvittämistä on täsmennettävä, mitä päätös uudelta lainsäädännöltä edellyttää. Päätöksessä jää epäselväksi muun muassa se, mitä tarkoitetaan vesihuoltotoiminnoilla. Käsite on otettu päätökseen suoraan kansalaisaloitteesta, eikä aloitteesta tai eduskuntakäsittelyssä ole sitä määritelty tai sen sisältöä suoranaisesti kuvattu. Samoin epäselväksi jää se, mitä päätöksessä tarkoitetaan säilymisellä kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Näitä kysymyksiä tarkastellaan kohdassa 2.

Kansalaisaloitetta käsitelleen MmV:n mietinnössä viitataan Ruotsin ja Norjan malleihin esimerkkeinä kansalaisaloitteen tarkoittamasta sääntelystä. Mietinnössä todetaan, että lähestymistavat Ruotsissa ja Norjassa ovat jossain määrin erilaiset ja, että ”Norjassa on säädetty vesihuoltoinfrastruktuurin julkisomistuksesta, kun taas Ruotsissa kuntien määräysvaltaa koskeva vaatimus kohdistuu vesihuoltolaitoksiin”. Ruotsin ja Norjan malleja ja niissä vesihuollon omistukseen liittyvien ratkaisujen taustoja esitellään seuraavassa kohdassa.

Oman erityiskysymyksensä muodostaa vesihuolto-osuuskunnat ja niiden asema. MmV katsoo, että vaikka vesihuoltolaitosten tulisi olla ensisijaisesti julkisessa omistuksessa, ”asiakkaiden omistamien osuuskuntamuotoisten vesihuoltolaitosten malli on turvattu jatkossakin”. Tämä on pienehkön

yksityisen vähemmistöomistuksen lisäksi ainoa MmVM:ssä mainittu poikkeus vesihuoltolaitosten julkisen omistuksen vaatimuksesta. Kysymystä tarkastellaan kohdassa 4.

2. Ruotsin ja Norjan Mallit

2.1 Ruotsi

2.1.1 Vuoden 2007 vesihuoltolain uudistus

Vuonna 2007 voimaan tulleella Ruotsin vesihuoltolailla (lag om allmänna vattentjänster, 2006:14) korvattiin vanha vuoden 1970 laki yleisistä vesi- ja viemärlaitoksista (lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar). Vuoden 1970 laki muistutti Suomen lakia (928/1977) yleisistä vesi- ja viemärlaitoksista, joka kumottiin VHL:lla. Molempia lakeja sovellettiin yleisiin vesi- ja viemärlaitoksiin, joita olivat kuntien omistamat laitokset sekä muuta laitokset, jotka oli hyväksytty yleisiksi. Ruotsissa hyväksymisestä päätti lääninhallitus ja Suomessa kunnanvaltuusto.

2.1.2 Vesihuollon yksityistämiskysymys

Ruotsin vuoden 2007 uudistuksen valmistelussa keskeinen kysymys oli suhtautuminen vesihuollon yksityistämiseen. Uuden lain perustelujen alussa asiaa on tarkasteltu laajasti.³ Tarkastelussa on muun muassa esitelty yksityistämismalleja ja kansainvälisiä esimerkkejä, Ruotsin omistusjärjestelyjä ja EU-säätelyä sekä arvioitu yksityisen ja kunnallisen vesihuollon etuja ja haittoja.

Kansainvälisessä tarkastelussa mielenkiintoista on, että Suomen tuolloin uusi VHL on sivuutettu lähes täysin, vaikka lailla kumottiin Ruotsin tuolloin voimassa ollutta lakia pitkälti vastannut laki. VHL:sta mainitaan sen perustuvan ajatukseen vesihuollosta välttämättömyyspalveluna. Muuten Suomen osalta todetaan ainoastaan, että kunnat huolehtivat vesihuollosta itse tai kokonaan omistamien yritysten kautta ja, että maaseudulla osuuskunnat huolehtivat vesihuollosta. Sitä, että vesihuoltolailla luovuttiin yleisen laitoksen käsitteestä tai, että laki mahdollistaa myös vesihuoltolaitosten yksityisen omistuksen, ei mainita lainkaan.

Tarkastelun perusteella esitoissa päädytään ratkaisuun, että vesihuoltoresurssien tulee säilyä kunnan määräysvallassa ja, että tämä tulee varmistaa lainsäädännössä. Erikseen mainitaan, että tämä ei sulje yksityisiä toimijoita vesihuoltosektorilta. Niiden roolia tai palvelujen ulkoistamista ei esitoissa kuitenkaan tarkemmin tarkastella. Lainsäädännöllisenä ratkaisuna oli säilyttää yleisen vesi- ja viemärlaitoksen käsite, mutta poistaa mahdollisuus hyväksyä yksityinen laitos yleiseksi. Viimeksi mainittua perusteltiin lähinnä sillä, että käytännössä hyväksymispäätöksiä oli tehty vain vähäisessä määrin. Lisäksi viitattiin hyväksymispäätöstä koskeviin norminantovaltaan liittyviin kysymyksiin ja niistä seuraaviin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Siirtymäsäännöksen kautta vuoden 2006 vesihuoltolakia sovelletaan kuitenkin kaikkiin aiemmin yleisiksi hyväksytyihin laitoksiin riippumatta siitä, täyttävätkö ne jäljempänä esitellyt yleisen vesihuoltolaitoksen kriteerit.

2.1.3 Kunnan omistamat yleiset vesi- ja viemärlaitokset

Toisin kuin Suomessa, Ruotsin vesihuoltolainsäädännön uudistuksessa päädyttiin siis säilyttämään vanhan lain rakenteet ja peruseriaatteet. Vesihuollosta huolehtivat edelleen yleiset vesi- ja

³ Allmänna vattentjänster SOU 2004:64, Avsnitt 4–10, s. 63 - 145.

viemärlaitokset, joilla uudistuksen jälkeen tarkoitetaan – siirtymäsäännöksen mahdollistamia poikkeuksia lukuun ottamatta - kunnallisia laitoksia.

Yleisen vesi- ja viemärlaitoksen käsite perustuu vanhaan lakiin, mutta vuoden 2006 laissa määritelmää täsmennettiin. Siihen myös lisättiin viittaus useamman kunnan yhteisomistukseen. Uudistettuun määritelmään liittyen lain perusteluissa todetaan, että yleisen laitoksen tulee suoran tai välillisen omistuksen kautta olla kunnallisessa ”komennossa” (*kommunal rådgighet över anläggningen*).⁴

Lain määritelmässä tämä on ilmaistu Ruotsin lainsäädännössä yleisesti käytetyn määräysvallan (*rättsligt bestämmande inflytande*) käsitteellä. Lain määritelmän (2 §) mukaan yleisellä vesi- ja viemärlaitoksella tarkoitetaan kunnan määräysvallassa olevaa vesi- ja viemärlaitosta, joka on perustettu ja jota käytetään kunnan tämän lain mukaisten velvoitteiden täyttämiseen.

Määritelmää täsmennetään lain 3 §:ssä, jonka mukaan kunnalla katsotaan olevan määräysvalta vesihuoltolaitokseen, jos se yksin tai yhdessä yhden tai useamman muun kunnan kanssa:

- 1) omistaa laitoksen kokonaan,
- 2) omistuksen kautta käyttää yli puolta laitoksen tai laitoksen kokonaan omistavan oikeushenkilön kokonaisuäänimäärästä tai sillä on muutoin vastaava enemmistö laitoksen kokonaan omistavan oikeushenkilön tai oikeushenkilöiden päätösvallassa;
- 3) voi nimittää tai erottaa yli puolet laitoksen kokonaan omistavan oikeushenkilön hallituksen jäsenistä tai henkilöistä; tai
- 4) muodostaa kaikki vastuunalaiset yhtiömiehet avoimessa yhtiössä, joka omistaa laitoksen kokonaan.

Tämä täsmennys perustuu Ruotsin julkisuuslainsäädäntöön, jossa on vastaava määritelmä.⁵ Perusteluissakin viitataan lakimuutokseen, jolla tarkennus lisättiin julkisuuslainsäädäntöön. Vesihuoltolain määritelmä on kuitenkin kirjoitettu yleisempään muotoon ja julkisuus- ja salassapitolaissa oikeushenkilö on määritelty tarkemmin. Sen mukaan kohdassa 2) oikeushenkilöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä ja kaupallisia yhdistyksiä ja kohdassa 3) osakeyhtiötä, taloudellisia yhdistyksiä tai säätiöitä.

Julkisuuslainsäädännön määritelmä liittyy säännökseen, jolla tietyt kunnalliset yhtiöt rinnastetaan asiakirjojen julkisuuden osalta viranomaisiin. Lakimuutoksen perustelujen mukaan määräysvallan tarkempaa määrittelyä pidettiin tarpeellisenä julkisuussäännöksiin liittyvän rangaistusvastuun vuoksi.⁶ Perusteluissa osakeyhtiöiden määräysvallan osalta viitataan osakeyhtiölakiin ja säätiöiden osalta siihen, onko kunnilla säätiöasetuksen perusteella oikeus nimittää tai erottaa yli puolet säätiön hallituksen jäsenistä.

2.1.4 Ulkoistaminen

Kuten aiemmin on mainittu, vuoden 2006 vesihuoltolain perusteluissa mainitaan nimenomaisesti mahdollisuus yksityisen sektorin osallistumisesta vesihuollon järjestämiseen. Esitöissä ei kuitenkaan

⁴ SOU 2004:64, s. 442.

⁵ Sekretesslag (1980:100) 9 § ja sen myöhemmin korvannut offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 2:3 §.

⁶ Regeringens proposition 1993/94:48, s 86 -.

ole arvioitu ulkoistamisen vaikutusta määräysvaltaan tai otettu kantaa esimerkiksi siihen, miten missä määrin yleinen vesi- ja viemärilaitos voi ulkoistaa toimintojaan. Ruotsin tilanne eroaa kuitenkin Suomesta, siinä, että vesihuollon maksut ovat julkisoikeudellisia maksuja. Ne perustuvat aina kunnan tai kunnallisen vesi- ja viemärilaitoksen tariffiin. Eli vaikka maksut perisikin joku muu taho kuin kunta, niiden on perustuttava tariffiin. Maksuja koskevat riita-asiat ratkaistaan myös erityisessä lautakunnassa, ei oikeudessa kuten Suomessa.

2.2 Norja

2.2.1 Yleistä vesihuollon sääntelystä

Norjan vesihuoltolainsäädäntö poikkeaa Suomen ja Ruotsin sääntelystä. Norjassa ei ole kattavaa vesihuoltolakia, vaan sääntely on hajallaan eri säädöksissä, kuten esimerkiksi:

- kunnan vastuusta omistamiensa vesihuoltojärjestelmien käytöstä ja kunnossapidosta säädetään pilaamisen torjuntalaissa (lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall);
- liittymisestä kunnan vesijohtoon ja viemäriin säädetään kaavoitus- ja rakentamislaisissa (lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling);
- kunnallisiin verkostoihin liittyneitä koskevista vaatimuksista säädetään kunnallisilla liittymäehdoilla;
- vesi- ja viemäriverkostojen omistuksesta ja maksuista säädetään laissa kunnallisista vesi- ja viemärijärjestelmistä (lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg);
- laatu- ja turvallisuusvaatimuksista säädetään useassa eri laissa ja asetuksessa.

Pilaamisen torjuntalain 24 §:n 1 momentin mukaan kunta vastaa kunnan kokonaan tai osittain omistamien vesihuoltojärjestelmien käytöstä ja kunnossapidosta. Kiinteistöt vastaavat omista järjestelmistään, jollei niitä erikseen ole toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä määrätty kunnan vastuulle. Laki valtuuttaa toimivaltaisen viranomaisen antamaan määräyksiä verkostojen rakentamisesta, käytöstä ja kunnossapidosta.

Kaavoitus- ja rakentamislain mukaan vesihuollon järjestäminen lainsäädännön edellyttämällä tavalla (mm. juomavesivaatimukset, pilaantumisen estäminen) on edellytys rakennusluvan myöntämiselle. Lain 27 luvun 1 ja 2 § edellyttävät, että kiinteistön tulee liittyä kiinteistön läpi, viereisellä kadulla tai lähialueelle kulkevaan kunnalliseen vesijohtoon tai viemäriin. Liittymisvelvollisuudesta voidaan perustelluista syistä kuitenkin myöntää poikkeus. Kunnalla on oikeus pilaamisen torjuntalain 25 §:n mukaan periä maksuja liitetyiltä kiinteistöiltä. Maksuista säädetään vuonna 2012 annetussa laissa kunnallisista vesi- ja viemärijärjestelmistä. Lakiin sisällytettiin uudet säännökset vesi- ja viemäriverkostojen omistuksesta ja aiemmin erillisessä laissa olleet säännökset vesihuollon maksuista.

2.2.2 Vuoden 2012 uudistus

Vuoden 2012 lainsäädäntöuudistuksen taustalla oli kahden kansanedustajan suurkäräjille tekemä lakialoite. Aloitteen mukaan lainsäädännöllä tuli varmistaa vesihuoltoinfrastruktuurin jääminen

julkiseen omistukseen, lukuun ottamatta asiakasomisteisia ei-kaupallisia osuuskuntia. Ehdotusta perusteltiin lyhyen ja pitkän aikavälin turvallisuusnäkökohdilla sekä verkostoon liittyvillä suurilla investointitarpeilla, joiden toteuttamiseen vain julkisella sektorilla katsottiin olevan riittävät resurssit. Aloitteen perusteella suukäräjät teki 3.4.2008 seuraavan päätöksen:

”Suukäräjät päätti pyytää hallitukselta ehdotuksen olemassa olevan lainsäädännön muuttamiseksi niin, että varmistetaan vesi- ja viemäri-infrastruktuurin jääminen kokonaan julkisen sektorin omistukseen. Lainsäädäntöön tulee tehdä poikkeuksia julkisen omistuksen vaatimuksesta vesi- ja jätevesitoiminnalle, joka on tällä hetkellä järjestetty tilaajien omistamien ei-kaupallisten yksityisten osuuskuntien kautta, jotta näiden nykyisiä omistusjärjestelyjä voidaan jatkaa.”

Päätöksen perusteella valmisteltiin uusi laki kunnallisista vesi- ja viemärilaitoksista, jonka 1 ja 2 §:ssä säädetään kunnan omistuksesta. Lain 1 §:n mukaan:

- uusien vesi- ja viemäriverkostojen tulee olla kuntien omistuksessa,
- olemassa olevat vesi- ja viemäriverkostot voidaan myydä tai muutoin luovuttaa vain kunnille, ja
- olemassa olevien yksityisten järjestelmien merkittävä laajentaminen tai yhdistäminen voi tapahtua vain kunnan 2 §:n nojalla myöntämällä luvalla.

Nämä vaatimukset eivät koske pienempiä vesi- ja viemärijärjestelmiä, muiden julkisyhteisöjen⁷ kuin kuntien omistamia vesi- ja viemärilaitoksia eikä kunnallisten järjestelmien ulkopuolista elinkeinotoimintaa. Esimerkkeinä sääntelyn tarkoittamista järjestelmistä lain 1 §:ssä mainitaan vesijohdot, viemäriputket, pumppuasemat, korkeusaltaat sekä veden ja jäteveden käsittelylaitokset.

Lain 2 §:ssä säädetään poikkeus, jonka mukaan kunta voi hakemuksesta myöntää luvan olemassa olevien yksityisten vesi- ja viemäriverkoston yhdistämiseen, merkittävään laajentamiseen tai uuden yksityisen verkoston rakentamiseen, jos tämä on kaukana kunnan vesi- ja viemäriverkosta, kunnalliseen verkostoon liittymisestä aiheutuisi kohtuuttoman suuria kustannuksia tai muut erityiset syyt puoltavat luvan myöntämistä. Erikseen vielä säädetään, että luvan perusteella rakennettavat uudet verkostot on järjestettävä käyttäjien omistamiksi osuuskunniksi ja, että kunta voi liittää lupaan ehtoja.

2.2.3 Kunnan omistus

Lain perusteluissa on täsmennetty, mitä tarkoitetaan kunnan omistuksella. Perustelujen mukaan kunnan täydellistä omistamista ei edellytetä, vaan olennaista on, että kunnalla on joko suora tai välillinen määräysvalta (*”Med «eigd» menes at kommunen skal ha kontroll med selskapet, enten direkte eller via annen selskapsform”*).⁸ Esimerkkeinä kunnan määräysvallan ja hallinnan varmistavista yhtiömuodoista mainitaan:

- nyttemmin kumotun kuntalain (kunnista ja lääninkunnista 25 päivänä syyskuuta 1992 annetun lain nro 107) nojalla perustetut yhtiöt;

⁷ Tällä tarkoitetaan esimerkiksi puolustusvoimille perustettuja valtion laitoksia. Prop. 136 L (2010–2011) Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, 7.

⁸ Prop. 136 L (2010–2011) Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, 5.1.2 ja 7.

- kunnalliset ja kuntien väliset osakeyhtiöt, joissa kunnalla on enemmistöosuus; ja
- kuntien ja yksityisten osuuskuntien yhteisomistus, jossa kunta omistaa yli puolet osakkeista.

Kunta voi 2 §:n edellytysten täyttyessä hyväksyä myös sellaiset uudet yksityiset järjestelmät, joissa sillä itsellään on vähemmistöosuus.⁹ Norjan kuntalainsäädäntö on uudistettu vuoden 2012 jälkeen, joten uuden lainsäädännön valossa on arvioitava, mitä perusteluissa tarkoitettut poikkeukset kunnan täyden omistuksen vaatimuksesta käytännössä tarkoittavat ja missä määrin yksityinen omistus vesi- ja viemäriverkoston omistavassa yrityksessä on sallittu.

2.2.4 Ulkoistaminen

Vuoden 2012 lain perusteluissa on tarkasteltu omistamisvaatimusta myös ulkoistamisen näkökulmasta.¹⁰ Perusteluissa nimenomaisesti todetaan, että pitkäaikaiset käyttösopimukset voivat heikentää omistusvaatimuksen merkitystä ja vaarantaa lain tavoitteiden saavuttamisen. Tämän vuoksi harkittiin sitä, pitäisikö ulkoistamissopimusten kestoa rajoittaa laissa. Lakiin ei kuitenkaan otettu tällaisia rajoituksia, vaan sopimusten kesto jätettiin kuntien harkintaan. Ratkaisua perusteltiin yhtäältä sillä, että kunnat omistajina ovat parhaita arvioimaan, mikä on tarkoituksenmukaista ulkopuolisen asiantuntemuksen ja resurssien käyttöä ja toisaalta sillä, että lakiesityksen tavoitteet toteutuvat riittävästi kunnan omistuksen kautta.

3. Eduskunnan päätöksen tulkintoja

3.1 Vesihuoltotoimintojen käsite

3.1.1 Käsite vesihuoltolain näkökulmasta

Vesi on meidän -kansalaisaloite ei sisältänyt valmista lakiehdotusta, vaan siinä ehdotettiin lainvalmistelun käynnistämistä yksilöimättä tarkemmin kohteena olevaa säädöskokonaisuutta. MmV päätyi tarkastelemaan ehdotettua lainsäädäntöä suhteessa VHL:n sääntelyyn. Eduskunnan päätöksessä on myös viittaus kunnan järjestämisvelvollisuuteen, josta säädetään lain 6 §:ssä. VHL:ssa ei kuitenkaan ole määritelty tai käytetty vesihuoltotoiminnon käsitettä, joten lain uudistamista varten on arvioitava sen suhdetta laissa käytettyihin käsitteisiin. VHL:n vesihuoltotoimintoihin suoraan liittyviä määritelmiä ovat vesihuolto ja vesihuoltolaitos. Laissa tarkoitetaan:

vesihuollolla veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä; ja
vesihuoltolaitoksella laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella.

Lisäksi kunnan järjestämisvelvollisuutta koskevassa lain 6 §:ssä mainitaan ”vesihuollon palvelu”, jolla tarkoitetaan kunnan toteuttamaa tai järjestämää vesihuoltoa. Lain perusteluissa (HE 85/2000 vp) ja muutenkin yleisesti käytetään myös vesihuoltopalvelun käsitettä kuvaamaan vesihuoltolaitoksen laitoksen asiakkaille tuottamia palveluja.

⁹ <https://va-jus.no/miljoverdepartementet-presiserer-ny-lov-om-kommunal-vass-og-avløpsanlegg/>.

¹⁰ Prop. 136 L (2010–2011) Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, 5.4.

VHL ei edellytä, että kunta tuottaisi itse järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat vesihuollon palvelut tai omistaisi palvelujen tuottamiseen tarvittavat rakenteet ja laitteet. Laissa ei ylipäättänsä ole säännöksiä vesihuoltorakenteista tai laitteista. Ne kuitenkin kuuluvat lain sääntelykokonaisuuteen muun muassa 8 §:n (vesijohtoverkoston ja jätevesiviemäriverkoston piiriin saatettavat alueet), 9 §:n (huolehtimisella tarkoitetaan verkostojen rakentamista ja ylläpitämistä), 10 § (verkostoon liittäminen) ja 18 §:n (maksuissa otettava huomioon investoinnit vesihuoltolaitteiston korjauskustannuksiin) kautta.

Edellä mainitut käsitteet ja määritelmät sekä VHL:n sääntelykokonaisuus huomioon ottaen vesihuoltotoiminnoilla voidaan ymmärtää tarkoitettavan:

- vesihuoltopalveluja, eli veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä; tai
- vesihuoltolaitosta, eli vesihuoltopalveluja tuottavaa laitosta; sekä mahdollisesti lisäksi
- vesihuoltopalvelujen toteuttamiseen tarvittavia verkostoja, rakenteita ja laitteita, eli vesihuolto-omaisuutta.

3.1.2 Vesihuoltotoiminnot ja siihen liittyvät käsitteet MmVM:ssä

Kuten edellä on todettu, MmVM:ssä ei ole määritelty sitä, mitä tarkoitetaan vesihuoltotoiminnoilla. Mietinnössä todetaan yleisesti, että vesihuolto on yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeinen toiminto. Lisäksi mietinnössä viitataan ”vesihuoltotoiminnan” ja ”vesihuoltotoimintojen” myyntiin seuraavasti (alleviivaukset tässä):

- *”Vastaavasti myös eräät kunnat ovat oma-aloitteisesti suunnitelleet ja valmistelleet vesihuoltotoimintansa myymistä kunnan talouden parantamiseksi.”*
- *”Valiokunta katsoo, että eräänä vaihtoehtona kunnan omistuksen turvaamiselle tulee myös olla kunnan etuosto-oikeus niissä tilanteissa, joissa vesiosuuskunta harkitsee vesihuoltotoimintojensa myyntiä”.*

Toisaalla mietinnössä mainitaan kunnan halukkuus myydä ”omistamiaan vesihuoltolaitoksia kokonaan tai osittain yksityisille toimijoille”, mikä näyttäisi viittaavan siihen, että vesihuoltotoiminnoilla tarkoitetaan nimenomaan vesihuoltolaitoksia. Kansalaisaloitteen taustan, tarkoituksen ja toteuttamisen tarkastelun yhteydessä viitataan kuitenkin myös vesihuollon, vesihuoltopalvelujen ja vesihuolto-omaisuuden omistukseen. Mietinnössä todetaan muun muassa, että (alleviivaukset tässä):

- *”Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä vesihuollon eli vesihuolto-omaisuuden omistajuudesta.”*
- *”Valiokunta toteaa edellä Ruotsin ja Norjan malleista lausuttuun viitaten, että kansalaisaloitteen tavoitteena oleva vesihuollon omistuksen säilyttäminen kunnilla voidaan toteuttaa useilla eri tavoilla”.*
- *”Vesihuoltolaissa säädetään kunnan järjestämisvelvollisuudesta, mutta laki ei edellytä, että kunta itse tuottaisi vesihuoltopalvelut tai omistaisi palvelujen tuottamiseen tarvittavat rakenteet ja laitteet.”*

- *”Valiokunta katsoo, että kansalaisaloitteessa esitetyn uuden lainsäädännön tarkoituksena on nimenomaan vaikuttaa kuntien mahdollisuuksiin päättää vesihuolto-omaisuutensa myynnistä - -”.*
- *”Näiden vesihuollon ominaispiirteiden vuoksi valiokunta katsoo, että vesihuoltolaitosten ja vesihuoltoinfrastruktuurin tulee olla ensisijaisesti julkisessa omistuksessa.”*

Vaikka näistä viittauksista ei voida yksiselitteisesti johtaa vesihuoltotoimintojen määritelmää, siihen näyttäisi kuuluvan sekä vesihuoltopalvelut ja niitä tuottavat vesihuoltolaitokset, että vesihuolto-omaisuus. Viimeinen lainaus vahvistaa valiokunnan kannan asiaan.

3.1.3 Päätelmiä

Kun otetaan huomioon, mitä edellä on esitetty, vesihuoltotoiminnot voitaisiin VHL:n näkökulmasta määritellä seuraavasti:

Vesihuoltotoiminnoilla tarkoitetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia vesihuollon palveluita, näistä palveluista huolehtivia vesihuoltolaitoksia ja näiden palveluiden tuottamiseen käytettäviä laitteita ja rakennelmia.

Tämä määritelmä kattaisi Ruotsin mallin mukaisesti vesihuoltolaitokset ja Norjan mallin mukaisesti vesi- ja viemäriverkostot sekä lisäksi vesihuollon palvelut, jotka kohdassa 3.1.1 esitetyllä näyttävät kuuluvan vesihuoltotoimintoihin niin kuin ne on kuvattu MmVM:ssä.

3.2 Kunnan omistajuus ja määräysvalta

3.2.1 Käsite valiokunnan mietinnössä

Mietinnön mukaan MmV pitää tärkeänä ja vesihuollon järjestämisvastuunkäytännön toteuttamisen kannalta välttämättömänä, että *”kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa sen alueella toimivien vesihuoltolaitosten päätöksentekoon”*. Tämän todetaan toteutuvan parhaiten silloin, kun omistus säilyy kunnalla. Kuten edellä on esitetty, valiokunnan kanta onkin, että, vesihuoltolaitosten ja vesihuoltoinfrastruktuurin tulee olla ensisijaisesti julkisessa omistuksessa.

Täysimääräistä julkista omistusta ei kuitenkaan edellytetä, vaan myös nykyistä tilannetta vastaava pienehkö yksityinen vähemmistöomistus on mietinnön mukaan syytä mahdollistaa tulevaisuudessakin. Vähemmistöomistuksesta huolimatta päätösvalan tulisi kuitenkin aina säilyä kunnalla, sillä mietinnössä todetaan, että *”- - sekä vesihuollon järjestämisvelvollisuuden että pitkällä tähtäimellä myös kuntien talouden kannalta perusteltua, että päätösvalta vesihuollosta säilyy kunnalla”*. Päätösvalta puolestaan voidaan mietinnön mukaan turvata parhaiten silloin, *”kun myös omistus säilyy kunnalla, mutta myös yhtiömuotoisten vesihuoltolaitosten osakassopimukset ovat kunnan määräysvallan kannalta keskeisessä asemassa”*.

Tätä kautta mietinnössä nostetaan määräysvalta omistuksen rinnalle, vaikka kansalaisaloitteessa mainitaan ainoastaan julkinen omistus. Määräysvallan käsite tulee mietintöön Ruotsin vesihuoltolaista. Mietinnössä todetaan, että *”Ruotsin vesihuoltolakia vastaavan lain mukaan yhdyskuntien vesihuollosta huolehtivat kuitenkin aina kuntien määräysvallassa olevat vesihuoltolaitokset”* ja edelleen, että *”Laissa on myös yksityiskohtaisemmin määritelty, milloin kunnalla voidaan katsoa olevan määräysvalta vesihuoltolaitoksessa”*.

Tästä voidaan päätellä, että mietinnössä ja sen perusteella tehdyssä eduskunnan päätöksessä määräysvallalla tarkoitetaan samaa kuin Ruotsin vesihuoltolaissa.¹¹ Tämä näyttäisi tarkoittavan sitä, käsitteellä on tarkoitettu lieventää vaatimusta kunnan omistajuudesta. Eduskunnan päätöksessä määräysvalta ei kuitenkaan ole vaihtoehto omistukselle, vaan siinä edellytetään molempia. Tämä voi liittyä Norjan järjestelmään, jota mietinnössä Ruotsin lisäksi pidetään *”erityisen kiinnostavina kansalaisaloitteessa tarkoitetun lainsäädännön valmistelun kannalta”*. Valiokunta viittaa kohdassa 2.2 esitetyn Norjan mallin perusteluihin ja toteaa, että ne *”vastaavat monelta osin nyt käsiteltävänä olevassa kansalaisaloitteessa esitettyjä perusteita uuden lainsäädännön valmistelulle Suomessa”*. Tästä voidaan päätellä, että valiokunnan käsityksen mukaan vesihuolto-omaisuuden tulisi Norjan tapaan olla kuntien omistuksessa.

3.2.2 Määräysvalta Suomen lainsäädännössä

Suomen julkisuuslainsäädäntö ei koske kuntien määräämisvallassa olevia yhtiöitä eikä siinä näin ollen ole vastaavaa säännöstä määräysvallasta kuin Ruotsissa.¹² Termiä *”bestämmande inflytande”* on kuitenkin käytetty Suomen lakien ruotsinkielisissä versioissa kuvaamaan määräysvaltaa niin kuin se on määritelty kirjanpitolaissa (1336/1997). Tällainen viittaus on muun muassa osakeyhtiölaissa, (624/2006), kuntalaissa (410/215) ja laissa (611/2021) hyvinvointialueesta.

Osakeyhtiölain 11 §:n mukaan yhtiön lähipiiriin kuuluvat muun muassa *”yhtiön emoyhtiö tai muu henkilö, jolla on yli 50 prosenttia yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamista äänistä tai muuten kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta yhtiössä”*.

Kuntalain 5 §:n mukaan kunnan tytäryhteisö on määritelty yhteisöksi, *”jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta”*.

Hyvinvointialueesta annetun lain 4 §:n mukaan hyvinvointialueen tytäryhteisönä pidetään yhteisöä, *”jossa hyvinvointialueella on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta”*.

Viitattu kirjanpitolain 1 luvun 5 § koskee määräysvaltaa toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä. Säännöksen mukaan kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta tällaisessa yrityksessä (*kohdeyritys*), jos:

- 1) *kirjanpitovelvollisella on enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen;*
- 2) *kirjanpitovelvollisella on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä*

¹¹ Ks. edellä 2.1.3.

¹² Ruotsin lainsäädäntöä on kuitenkin tarkastelu julkisuuslainsäädännön soveltamisalan laajentamisen mahdollisuuksia selvittäessä. Tässä yhteydessä *”rättsligt bestämmande inflytande”* on käännetty *”määräävän aseman harjoittamiseksi”*. Ks. Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen, OM:n julkaisuja 2019:31, s. 188.

oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu ääntenenemmistö; tai

3) kirjanpitovelvollinen muuten tosiasiallisesti käyttää määräysvaltaa kohdeyrityksessä.

Lain 5 §:n 2–4 momentissa on tarkempia säännöksiä siitä, mitä otetaan huomioon 1 momentin mukaista äänimäärää laskettaessa.

3.2.3 Päätelmiä

Yhteenveto edellisestä on se, että vesihuoltolaitoksen omistus tulisi ensisijaisesti olla kunnalla, mutta yhtiömuotoisissa vesihuoltolaitoksissa sallitaan yksityinen vähemmistöosuus, jos määräysvalta kuitenkin säilyy kunnalla. Määräysvallan määrittelyssä voidaan hyödyntää kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ää, johon monessa muussakin laissa viitataan. Tämä ratkaisu vastaisi Ruotsin mallia. Ratkaisu kuitenkin mahdollistaa esimerkiksi sen, että lähes puolet vesihuoltolaitoksen osakkeista voisi olla yksityisomistuksessa, joten erikseen on vielä arvioitava, voidaanko tätä pitää MmVM:n tarkoittamana pienehkönä yksityisenä vähemmistöomistuksena.

Toinen arvioitava kysymys on se, voidaanko sama ratkaisu ulottaa koskemaan vesihuoltolaitosten lisäksi vesihuolto-omaisuutta, vai tulisiko laissa edellyttää kuntien vesihuolto-omaisuuden säilyvän täysin niiden omistuksessa. Norjan malli ei edellytä kunnan täyttä omistusta, mutta ei välttämättä mahdollista samanlaista yksityisomistusta, mikä Ruotsin vesihuoltolaitoksissa on mahdollista. Norjan lainsäädäntöä on tältä osin syytä tarkastella tarkemmin.

Lisäksi on vielä arvioitava, kuuluvatko sääntelyn piiriin vesihuoltolaitosten lisäksi myös vesihuollon palvelut ja, mitä tämä käytännössä tarkoittaisi.

3.3 Erityiskysymyksiä

3.3.1 Tukkuyhtiöt

Vesihuollon omistusjärjestelyjä koskevan tarkastelun yhteydessä MmVM:ssä mainitaan myös tukkuvesiyhtiöt ja tukkujätevedenpuhdistamoissa, joissa *”voi olla merkittävää yksityistä omistusoosuutta esimerkiksi teollisuusyritysten muodossa”*. Nämä niin sanotut tukkuvesiyhtiöt eivät nykyisin ole VHL:n tarkoittamia vesihuoltolaitoksia eivätkä pääsääntöisesti kuulu lain soveltamisalaa. Poikkeuksena ovat lain 15, 15 a, 15 b, 20, ja 20 d §, joiden soveltaminen on erikseen laajennettu koskemaan myös laitoksia, jotka toimittavat vettä vesihuoltolaitokselle tai ottavat vastaan jätevettä vesihuoltolaitokselta.

Tukkuvesilaitoksilla voi kuitenkin olla suuri merkitys kansalaisaloitteen taustalla olevaan huoleen siitä, että *”vesihuollon yksityistäminen voisi Suomessa johtaa vesihuollosta perittävien maksujen nousuun - -”*. Liitteessä 2 esitettävällä tavalla, tukkuvesilaitokset on tarkoitus jatkossa sisällyttää vesihuoltolaitoksen käsitteeseen. Tässä yhteydessä on arvioitava, missä määrin ja millä tavoin VHL:n säännöksiä on tarkoituksenmukaista soveltaa laitoksiin, joiden asiakkaita eivät ole kuluttajat ja kiinteistönomistajat vaan toiset vesihuoltolaitokset.

3.3.2 Ostopalvelut ja ulkoistaminen

MmVM:ssä on useita viittauksia yksityisen sektorin osallistumiseen vesihuollon toteuttamiseen. Mietinnössä todetaan muun muassa, että *”Yksityisen sektorin osallistuminen vesihuollon palveluiden ja investointien toteuttamiseen on myös tärkeää esimerkiksi digitalisoitumiseen liittyvän toimialan kehityksen ja osaamisen parantamisen kannalta”*. Mietinnössä todetaan myös, että yksityisen sektorin osallistuminen vesihuoltopalvelujen tuottamiseen on edelleen mahdollista Ruotsissa ja Norjassa.

Mietinnön perusteella ostopalvelut ovat siis sallittuja julkisomisteisessa vesihuollossa jatkossakin. Ostopalvelut ja ulkoistaminen onkin otettava huomioon sääntelyvaihtoehtoja arvioitaessa. Kansalaisaloitteen tavoitteet huomioon sääntelyn tulisi mahdollisesti estää ainakin se, että kunnan omistama vesihuoltolaitos menettäisi määräysvallan ulkoistettuihin vesihuoltopalveluihin.

3.3.3 Etuosto-oikeus

MmMV:n mukaa yhtenä vaihtoehtona kunnan omistuksen turvaamiselle tulee olla kunnan etuosto-oikeus niissä tilanteissa, joissa vesiosuuskunta harkitsee vesihuoltotoimintojensa myyntiä. Kuten kohdassa 2.2.2 on esitetty, Norjan lainsäädännössä on etuosto-oikeuden sijasta suoraan kielletty yksityisten vesi- ja viemäriverkostojen myymisen tai luovuttamisen muille kuin kunnalle.

3.4 Päätelmiä

MmVM:n perusteella on mahdotonta esittää yksiselitteisiä tulkintoja tarkastelluille käsitteille. Mietintöä tarkastellessa ei voi välttyä ajatuksella, että tämä on tarkoituksellinen ratkaisu. Voidaan ajatella, että valiokunta ei ole halunnut täsmällisemmällä sanamuodoilla rajata mahdollisia sääntelyratkaisuja vaan jättää tulkinnanvaraa eduskunnan lausuman edellyttämään eri sääntelyvaihtoehtojen laajaan selvittämiseen. Tähän viittaavat mietinnön maininnat *”kansalaisaloitteen tavoitteita toteuttavista säädösvaihtoehdoista”* ja *”kansalaisaloitteen tavoitteet täyttävästä sääntelyratkaisusta”*. Tämä tarkoittaisi sitä, että tarkoituksenmukaisia sääntelyvaihtoehtoja voitaisiin tarkastella ainakin tässä muistiossa esitettyjen tulkintamahdollisuuksien puitteissa.

4. Asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat

4.1 Yleistä

Vesihuolto-osuuskuntia ei erikseen ole mainittu eduskunnan päätöksessä tai lausumassa, sillä päätös koskee ainoastaan julkisessa omistuksessa nykyisin olevia vesihuoltotoimintoja (*”- varmistetaan julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen - ”*). MmVM:ssä todetaan kuitenkin muun muassa, että *”erilaiset olemassa olevat vesihuollon omistusjärjestelyt on syytä käydä yksityiskohtaisesti lävitse ja selvittää, jotta kansalaisaloitteen tavoitteena olevan uuden sääntelyn merkityksestä erilaisille toimijoille saadaan tarkempaa tietoa”*. Olemassa olevien omistusjärjestelyjen esittelyn yhteydessä mietinnössä on mainittu myös osuuskunnat, joten ne on otettava huomioon eduskunnan lausuman mukaisessa eri sääntelyvaihtoehtojen selvittämisessä. Tässä yhteydessä on arvioitava ainakin se, mitä MmV:n tärkeänä pitämä kunnan *”mahdollisuus vaikuttaa sen alueella toimivien vesihuoltolaitosten päätöksentekoon”* vesihuolto-osuuskuntien kannalta merkitsee.

Lausuman edellyttämässä eri sääntelyvaihtoehtojen selvittämisessä on MmVM:n mukaan otettava huomioon kansalaisaloitteen tavoitteet sekä MmV:n niitä koskevat kannanotot. Mietinnön mukaan MmV muun muassa pitää tärkeänä ja vesihuollon järjestämisvastuun käytännön toteuttamisen kannalta välttämättömänä, että *”kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa sen alueella toimivien vesihuoltolaitosten päätöksentekoon”*. Tämän todetaan toteutuvan parhaiten silloin, kun omistus säilyy kunnalla. Valiokunnan näkemys onkin, että vesihuoltolaitosten ja vesihuoltoinfrastruktuurin tulee olla ensisijaisesti julkisessa omistuksessa. Tästä ainoat poikkeukset ovat pienehkö yksityinen vähemmistöomistus ja asiakkaiden omistamat osuuskuntamuotoiset vesihuoltolaitokset, joiden valiokunnan mukaan tulee olla sallittuja jatkossakin.

Osana lausuman mukaista eri sääntelyvaihtoehtojen laajaa selvittämistä on arvioitava, mitä aloitteen tavoitteet merkitsevät kunnallisen omistusvaatimuksen ulkopuolelle jäävien osuuskuntien osalta. Tässä suhteessa olennainen on ainakin kysymys siitä, miten MmVM:n mukainen kunnan mahdollisuus vaikuttaa sen alueella toimivien vesihuoltolaitosten päätöksentekoon voidaan VHL:n uudistuksen yhteydessä toteuttaa. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon Ruotsin ja Norjan lainsäädäntö, joihin MmVM:ssä aiemmin kuvatulla tavalla viitataan esimerkkeinä kansalaisaloitteen tarkoittamasta sääntelystä.

4.2 Ruotsin ja Norjan lainsäädännön arviointi vesihuoltolain näkökulmasta

Kuten aiemmin on esitetty, Ruotsin vesihuoltolaki koskee ainoastaan yleisiä vesi- ja viemärlaitoksia, joilla tarkoitetaan kunnan määräysvallassa olevia laitoksia. Yksityisiä laitoksia ei enää voida hyväksyä yleisiksi laitoksiksi, joten Ruotsin lainsäädännöstä ei löydy vertailukohdetta vesihuolto-osuuskuntia koskevalle sääntelylle. Norjan lainsäädännön osalta tilanne on toinen, sillä vaikka pääsääntönä on muiden kuin pienten vesi- ja viemäriverkostojen kunnallinen omistus, asiakasomisteiset osuuskunnat ovat sallittuja.

Norjan ratkaisussa uusien yksityisten vesihuolto-osuuskuntien perustaminen ja olemassa olevien vesihuolto-osuuskuntien laajentaminen tai yhdistäminen on siis mahdollista kunnan luvalla. Lupa voidaan myöntää vain laissa säädetyin edellytyksin ja siihen voidaan liittää ehtoja. VHL:ssa ei ole vastaavaa säännöstä luvasta, mutta kunnan on hyväksyttävä vesihuoltolaitoksille toiminta-alue. Toiminta-alueen hyväksymispäätös muistuttaa Norjan lain mukaista lupaa. Erona on kuitenkin muun muassa se, että hyväksymiselle ei ole VHL:ssa asetettu erityisiä edellytyksiä vaan kunta voi päättää, huolehtiiko se itse järjestämisvelvollisuuden edellyttämästä vesihuollosta vai annetaanko se yksityisen laitoksen huolehdittavaksi.

VHL ei myöskään nimenomaisesti mainitse hyväksymispäätökseen sisällytettäviä ehtoja. Kunnan on kuitenkin seuraavassa kohdassa kuvatulla tavalla varmistettava, että laitos kykenee huolehtimaan vesihuollosta toiminta-alueellaan ja se voi ainakin periaatteessa asettaa laitoksille tähän liittyviä edellytyksiä ennen hyväksymispäätöksen tekemistä.

4.3 Kunnan mahdollisuus vaikuttaa laitoksen toimintaan toiminta-alueen hyväksymispäätöksen kautta

VHL 6 §:n 2 momentin kunta voi toteuttaa vesihuollon järjestämisvelvollisuutensa hyväksymällä vesihuoltolaitokselle toiminta-alueen tai laajentamalla nykyistä toiminta-aluetta. VHL 8 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen tulee olla sellainen, että 1) vesihuoltolaitos kykenee

huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti; ja 2) vesihuollon kustannusten kattamiseksi perittävät vesihuollon maksut muodostuvat kohtuullisiksi ja tasapuolisiksi. Näiden vaatimusten on täyttyvä, jotta kunta voi hyväksyä toiminta-alueen ja täyttää järjestämisvelvollisuutensa tätä kautta. Ennen toiminta-alueen hyväksymistä kunnan on siis selvitettävä ja varmistettava, että laitos kykenee huolehtimaan vesihuollosta toiminta-alueella VHL:n edellyttämällä tavalla.

VHL 6 §:n 2 momentin mukaiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluu toiminta-alueen hyväksymisen lisäksi toiminta-aluepäätöksen täytäntöönpano.¹³ Täytäntöönpanoon kuuluu sen valvominen, että vesihuoltolaitos noudattaa sille lain mukaan kuuluvia velvoitteitaan, eli huolehtii vesihuollosta toiminta-alueen hyväksymispäätöksen mukaisesti (9 §) ja täyttää muut VHL:n velvoitteet. Valvontaan kuuluu 8 §:n kautta myös laitoksen taloudellinen seuranta: kykeneekö laitos huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti. Sääntelyä ei kuitenkaan voi pitää selkeänä, ja kunnan mahdollisuudet puuttua laitosten taloudenpitoon ja laitoksen perimiin maksuihin ovat rajalliset.

4.4 Kunnan vaikutusmahdollisuuden varmistaminen

Liitteessä 4 esiteltyt kunnan vesihuoltosuunnitelma ja vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelma parantaisivat kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa alueensa vesihuoltolaitosten toimintaan. Edellisessä kohdassa kuvattua toiminta-alueen hyväksymispäätökseen perustuvaa vaikutusmahdollisuutta voitaisiin myös selkeyttää ja kehittää Norjan mallin pohjalta kunnan järjestämisvelvollisuutta täsmentämällä. Tätä mahdollisuutta tarkastellaan jäljempänä laitosten talouden valvonnan yhteydessä liitteessä 7.

5. Perustuslailliset ja kuntalailliset kysymykset

MmV:n mietinnössä viitataan kansalaisaloitetta koskeviin asiantuntijakuulemisiin, joissa on todettu, että kunnan omaisuuden myynnin ehdoton kiello saattaa olla ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Asiantuntijakuulemisessa esitettyjen näkemysten mukaan, jos kunnille säädetään laissa velvollisuus omistaa vesihuoltolaitokset, niin kyseessä olisi uusi tehtävä, joka todennäköisesti edellyttäisi rahoitusta rahoitusperiaatteen mukaisesti. Valiokunnan ennakoarvion mukaan on kuitenkin mahdollista löytää sellainen sääntelyratkaisu, joka täyttää kansalaisaloitteessa esitetyt tavoitteet vaarantamatta perustuslaissa (731/1999) turvattua kunnallista itsehallintoa ja rahoitusperiaatteen toteutumista.

Eduskunnan lausuman mukaisesti eri sääntelyvaihtoehtojen selvittämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn suhteeseen kunnalliseen itsehallintoon sekä perus- ja ihmisoikeuksista seuraaviin vaatimuksiin. Tähän liittyy ainakin seuraavia kysymyksiä, joita tarkastellaan erillisessä asiantuntijaselvityksessä:

- Minkälaisia reunaehdoja perustuslaki ja kuntalaki asettavat kansalaisaloitteen edellyttämille säädösmuutoksille?
- Voidaanko sääntelyä toteuttaa ilman valtiolle syntyvää rahoitusvastuuta? Mikä merkitys vesihuoltolain mukaisella kustannusten kattamisen periaatteella (VHL 18 §) on rahoitusperiaatteen kannalta?

¹³ Ks. tarkemmin jäljempänä liite 7.

- Voidaanko kunnalle säätää etuosto-oikeus vesihuolto-osuuskunnan myydessä toimintojaan?
- Minkälaisia kilpailuoikeudellisia tai muita ulottuvuuksia sääntelyn toteuttamiseen liittyy?

LIITE 2. Vesihuoltolaitoksen määritelmä

VHL:n alkuperäisen määritelmän mukaan lakia sovellettiin kaikkiin yhdyskunnan vesihuollosta huolehtiviin laitoksiin. Vaikka määritelmää ei ollut suoraan kytketty esimerkiksi laitoksen kokoon, lain perusteluissa¹⁴ viitattiin ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta annetussa neuvoston direktiivissä (juomavesidirektiivi) olevaan rajaukseen. Tämän mukaisesti todettiin, että *”lain soveltamisalaan voitaisiin pääsääntöisesti katsoa kuuluvan vesihuoltolaitokset, jotka toimittavat vettä tai vastaanottavat jätevettä yli 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai palvelevat yli 50 henkilöä, jos ne palvelevat useampaa kuin muutamaa kiinteistöä”*. Käytännössä vesihuoltolaitoksen määritelmäksi vakiintui vähintään 10 kuutiometriä vuorokaudessa vettä toimittavat tai vastaanottavat taikka vähintään 50 henkilöä palvelevat laitokset.

VHL:n vuoden 2014 uudistuksessa (681/2014) vesihuoltolaitoksen määritelmää muutettiin niin, että lain mukaisena vesihuoltolaitoksena pidetään ainoastaan sellaista yhdyskunnan vesihuollosta huolehtivaa laitosta, jolle on hyväksytty toiminta-alue. Perustelujen mukaan vesihuoltolaitoksen määritelmän täsmennyksellä pyrittiin selventämään sitä, että lain sääntelyä vesihuoltolaitosten toiminnasta ja asiakashuolista sovelletaan vain sellaisiin laitoksiin, joille toiminta-alue on hyväksytty.¹⁵ Muutoksen seurauksena lain soveltamisalan ulkopuolelle jäi kuitenkin sellaisia juomavesidirektiivin tarkoittamia laitoksia, joilla ei ole kunnan hyväksymää toiminta-aluetta. Samalla VHL:n ja TSL:n mukaiset määritelmät eriytyivät toisistaan.

Asia oli tarkoitus korjata uuden juomavesidirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Lausunnolla olleen HE-luonnoksen¹⁶ mukaan tämä oli tarkoitus tehdä niin, että VHL:n määritelmä yhdenmukaistetaan TSL:n talousvettä toimittavan laitoksen määritelmän kanssa. Uuden määritelmän mukaan vesihuoltolaitoksia olisivat kaikki juomavesidirektiivin soveltamisalaan kuuluvat toimijat, eli laitokset, jotka toimittavat talousvettä vähintään 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai vähintään 50 henkilön tarpeisiin. Nykyisen määritelmän mukainen kytkentä toiminta-alueen hyväksymiseen siis purettaisiin.

Monessa luonnoksesta annetussa lausunnossa tuotiin kuitenkin esiin huoli siitä, että vaikka määritelmän muutos on sinänsä perusteltu, se vaikuttaisi merkittävästi koko VHL:n sääntelyyn. Tämän vuoksi muutos olisi perusteltua tehdä vasta VHL:n uudistamisen yhteydessä, ei erillisenä muutoksena juomavesidirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Jatkovalmistelussa päädyttiinkin siihen, että vesihuoltolaitoksen määritelmän muuttaminen luonnoksessa ehdotetulla tavalla tehdään vasta VHL:n uudistamisen yhteydessä. Näin on mahdollista ottaa huomioon kaikki uuden määritelmän vaikutukset lain soveltamiseen. Väliaikaisena ratkaisuna juomavesidirektiivin edellyttämät muutokset ehdotetaan tehtäväksi niin, että VHL:n soveltamisalaa laajennetaan tiettyjen lain säännösten osalta niin, että ne ulottuvat myös niihin juomavesidirektiivin soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin, joilla ei ole kunnan hyväksymää toiminta-aluetta.

HE-luonnoksen mukaan edellä kuvatun tavalla muutettu määritelmä kattaisi myös niin sanotut tukkuvesilaitokset laitokset, eli laitokset, jotka toimittavat vettä vesihuoltolaitokselle tai käsittelevät vesihuoltolaitoksen jätevesiä. Nykyisessä laissa vettä tukkuvesilaitoksia koskevat ainoastaan erikseen

¹⁴ HE 85/2000 vp, s. 23.

¹⁵ HE 218/2013 vp, s. 41.

¹⁶ Luonnos 28.2.2022, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

yksilöidyt lain säännökset (15, 15 a, 15 b, 20, ja 20 d §). VHL:n uudistamisessa on arvioitava, mitkä lain velvoitteet on jatkossa tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan tukkuvesilaitoksia, joiden asiakkaina ei ole veden loppukäyttäjiä. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon, mitä liitteessä 2 on esitetty tukkuvesilaitoksista eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp näkökulmasta.

LIITE 3. Vesihuollon alueellisen yhteistyön ja rakennemuutoksen edistäminen

1. Johdanto

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman osiossa ”12 *Vesihuoltolainsäädännön uudistaminen*” on yksilöity yhdeksän tunnistettua kokonaisuutta lainsäädännön tarkistamiseksi. Lisäksi osiossa todetaan, että osassa ohjelman toimenpidekokonaisuuksissa niiden toimeenpano saattaa edellyttää lainsäädännön tarkistamista. Näitä toimenpidekokonaisuuksia ei ole yksilöity, mutta VHL:n tarkistaminen mainitaan muun muassa kokonaisuudessa ”5 *Alueellisen yhteistyön kehittäminen ja vesihuollon rakennemuutoksen edistäminen*”. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan yksilöidä, miten asiaa lain tarkistamisen yhteydessä tarkastellaan eikä toimenpide suoranaisesti kuulu mihinkään yhdeksästä ohjelmassa tunnistettuun lainsäädännön tarkistamista edellyttävään kokonaisuuteen.

Toimenpidekokonaisuuden edellyttämiä lainsäädännön tarkistamistarpeita on selvitetty esivalmisteluvaiheessa kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineiston valossa. Tarkoituksena oli arvioida, minkälaisia muutoksia VHL:iin ohjelmassa ja uudistuksen tausta-aineistossa esitetyt alueellisen yhteistyön kehittämiseen ja rakennemuutoksen edistämiseen tähtäävät keinot edellyttäisivät ja, mitkä niistä ovat toteuttamiskelpoisia. Vapaaehtoisuuteen ja kannustimiin perustuva yhteistyö, joka on mahdollista ilman lainsäädännön velvoitteita, jäi tarkastelun ulkopuolelle.

2. Yleistä toimenpidekokonaisuuden toteuttamisesta vesihuoltolain uudistamisen näkökulmasta

2.1 Kansallisen vesihuoltouudistuksen keinot

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman mukaan vesihuollon rakennemuutosta kohti tarkoituksenmukaisempia ja toimivampia vesihuoltopalveluja tuottavia yksiköitä on edistettävä ja vesihuollon alueellista yhteistyötä kehitettävä. Ensiaskel vesihuollon alueelliseksi kehittämiseksi on yhteistyön lisääminen.

Toimenpidekokonaisuuden toteuttamisen osalta ohjelmassa todetaan, että osana kansallista vesihuoltouudistusta:

- Tunnistetaan ja poistetaan mahdollisia alueellisen yhteistyön ja rakennemuutoksen kehittymisen hidasteita ja esteitä sekä selvitetään uusia keinoja vesihuoltolaitosten väliseen yhteistyöhön, vesihuollon alueellisen yhteistyön ja rakennemuutoksen edistämiseen kohti tarkoituksen mukaisempaa laitosrakennetta.
- Luodaan kannusteita vesihuoltolaitosten yhdistymiseen.
- Kehitetään vesihuoltolaitosten poikkeuksellisiin sääoloihin ja häiriötilanteisiin varautumista osana alueellista suunnittelua.
- Lisätään alueellisten viranomaisten mahdollisuutta tukea alueellista yhteistyötä, suunnitelmia ja strategioita, esim. neuvonnalla ja koordinoinnilla.
- Selvitetään vesihuollon järjestämisen ja organisoimisen vaihtoehdot ja mahdollisuudet sekä toteuttamiskelpoisuus.

Näistä ainakin ensimmäinen ja viimeinen kohta liittyvät välittömästi VHL:n uudistamiseen. Ohjelmassa yhtenä alueellisen yhteistyön kehittämisen muotona mainitaan lisäksi ylikunnallinen suunnitteluyhteistyö, jota nykyisin toteutetaan vesihuollon alueellisella yleissuunnittelulla.

2.2 Yhteistyövelvoitteiden asettaminen lainsäädännössä

VHL:ssa säädetään vesihuollon järjestämisestä ja toteuttamisesta kunnassa. Lain mukaan vesihuollosta vastaavat kunta (kehittämisen- ja järjestämisvelvollisuus), vesihuoltolaitokset (huolehtimisvelvollisuus) ja kiinteistönomistajat (liittämisenvelvollisuus, kiinteistökohtainen vesihuolto). Kehittämisvelvollisuutta lukuun ottamatta laissa ei ole säännöksiä alueellisesta tai ylikunnallisesta yhteistyöstä. Lain 5 §:n mukaan vesihuoltoa tulee kehittää yhdessä muiden kuntien kanssa, minkä lisäksi kunnalla on velvollisuus osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Alueellisen yhteistyön edistäminen säännöksen puitteissa on mahdollista ilman uusien velvoitteiden asettamista kunnille.

Mahdollisista muista yhteistyövelvoitteista tulee säätää laissa. Tämä koskee niin kokonaan uusia velvoitteita, kuin järjestämisvelvollisuuteen nykyisin kuuluvien tehtävien hoitamista yhdessä muiden kuntien kanssa tai ratkaisuja, jotka rajoittavat kunnan valittavissa olevia keinoja nykyisten velvoitteiden toteuttamiseen. Kaikki nämä voivat vaikuttaa kunnan itsemääräämisoikeuteen. Esimerkiksi vesi on meidän -kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä OM ja VM ovat katsoneet, että yksityisen omistuksen rajoittaminen vesihuoltolaitoksissa merkitsisi kunnan velvollisuutta omistaa vesihuoltolaitos. Velvoitteesta tulisi säätää lailla ja se pitäisi rahoittaa rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta on olemassa erityislakeja, joissa säädetään velvollisuudesta määrättyjen lakisääteisten tehtävien hoitamisesta yhdessä muiden kuntien kanssa. Esimerkkejä tällaisista laeista ovat laki (410/2009)¹⁷ ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta, laki (210/2010) maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa¹⁸ ja erikoissairaanhoidolaki (1062/1989).¹⁹ Näiden lakien säätämisen yhteydessä on jouduttu punnitsemaan niiden tarpeellisuutta suhteessa perustuslain mukaiseen kuntien itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittavan tietyssä määrin kunnallista itsehallintoa.²⁰ Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä

¹⁷ Laissa säädetään kansanterveyslain (66/1972) 1 §:n 2 momentissa luetelluissa laeissa tarkoitettujen yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevien tehtävien (ympäristöterveydenhuolto) järjestämisestä kunnassa tai kuntien välisenä yhteistoimintana. Lain mukaan kunta voi huolehtia ympäristöterveydenhuollosta itse, jos sillä on käytettävissä vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit tähän tehtävään. Muussa tapauksessa säädettyjen tehtävien hoitamista varten on perustettava yhteistoiminta-alue, kuntien yhteinen toimielin taikka yhteistoiminta-alueen tehtäviä hoitaa kuntayhtymä.

¹⁸ Laissa säädetään kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle muualla laissa säädettyjen määrättyjen tehtävien hoitamisesta joko kunnassa tai maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueen kautta. Lain mukaan kunnan on maaseutuhallinnon tehtävien hoitamiseksi muodostettava toiminnallinen kokonaisuus, jonka alueella toimii vähintään 800 maatalousyrittäjää. Lisäksi maaseutuhallinto on järjestettävä siten, että tehtäviä hoitaa yhteisen johdon alaisuudessa vähintään viisi viranhaltijaa tai toimihenkilöä, joista yksi päätoimisesti hoitaa maaseutuhallinnon tehtäviä ja johtaa tehtäviä hoitavaa yksikköä. Jos nämä edellytykset eivät täyty, kunnan on liityttävä maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueeseen tai perustettava yhteistoiminta-alue toisen kunnan kanssa.

¹⁹ Laissa säädetään erikoissairaanhoidon ja siihen liittyvän toiminnan järjestämisestä sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kautta. Palvelujen ja toiminnan sisällöstä säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010).

²⁰ Ks. esimerkiksi HE 85/2000 vp, s. 26 ja HE 232/2009 vp, s. 32–33.

arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Muun muassa nämä näkökohdat on otettava huomioon arvioitaessa mahdollisuuksia säätää uusista yhteistyövelvoitteista laissa.

3. Alueellisen yhteistyön keinot kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa ja taustaineistossa

3.1 Ylikunnallinen suunnitteluyhteistyö

Alueellisen yhteistyön muotoina ohjelmassa mainitaan ylikunnallinen suunnitteluyhteistyö, yhteishankinnat sekä tiivis yhteistyö suurempien vesihuoltolaitosten ja niiltä palveluja ostavien vesihuoltolaitosten välillä. Ylikunnallisen suunnitteluyhteistyön osalta viitataan vesihuollon alueellisiin yleissuunnitelmiin. Alueellista yleissuunnittelua ja sen merkitystä kuntien välisessä yhteistyössä tarkastellaan vesihuollon suunnittelujärjestelmän yhteydessä liitteessä 4.

3.2 Vesihuollon rakennemuutosmallit

3.2.1 Yleistä

Laajemmin tulevaisuuden toimintamalleja vesihuollon rakennemuutoksen toteuttamiseksi on tarkasteltu ”*Tulevaisuuden kestävä vesihuolto*” –selvityksessä.²¹ Selvityksen mukaan laajempien rakenteellisten muutosten tarkastelu on tarpeen alan toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kehityksen vauhdittamiseksi, koska merkittävää uudistusta alalla ei ole tapahtunut, vaikka huoli kasvavasta saneerausvelasta, resurssien riittävyydestä ja osaamisen näivettymisestä on ollut pitkään näköpiirissä. Nykytilan lisäksi selvityksessä tarkasteltuja rakennemuutosmalleja ovat talousaluemalli, suuraluemalli ja vesihuollon yhteistoimintamalli.

3.2.2 Talousaluemalli ja suuraluemalli

Talousaluemalli ja *suuraluemalli*, ovat täyden mittakaavan vesihuoltoyhteistyömalleja, joissa vesihuoltolaitokset yhdistävät vesihuoltoliiketoimintansa (käyttöomaisuus, operatiivinen toiminta ja asiakkuudet) muodostaakseen suuremman alueellisen vesihuoltolaitoksen.

Talousaluemallissa n. 100 000 asukkaan keskittymän muodostavien kuntien vesihuoltoliiketoiminnat siirretään perustettavalle kuntien yhdessä täysin omistamalle vesihuoltoyhtiölle. Talousalueen vesihuoltolaitos voitaisiin muodostaa eri tavoin, esimerkiksi liittämällä yhteen kunnallisia laitoksia. Alueellinen laitos olisi yksityisoikeudellinen yhtiö, joten vesihuoltolaitos irrottautuisi selkeästi yksittäisen kunnan taloudesta. Tämä lisää talouden läpinäkyvyyttä ja maksujen kustannuskattavuuden toteutuminen olisi nykyistä paremmin arvioitavissa. Talousmallin selkeimmät edut liittyvät selvityksen mukaan resurssisiin: suuri yksikkökokoo mahdollistaa erikoistuneen ammattimiehityksen toiminnan kaikille keskeisille osa-alueille. Lisäksi se toisi taloudellisia synergiaetuja ja mahdollistaisi investointivarojen kohdentamisen alueellisesti kriittisimpiin tarpeisiin. Se myös mahdollistaisi varautumisen häiriötilanteisiin nykyistä paremmin.

²¹ Tulevaisuuden kestävä vesihuolto – ennakointi, ohjaus ja järjestäminen. Kati Berninger, Tuija Laakso, Henri Paatela, Suvi Virta, Jyri Rautiainen, Raimo Virtanen, Oras Tynkkynen, Noora Piila, Maria Dubovik ja Riku Vahala, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2018.

Talousaluemallin heikkouksia selvityksen mukaan ovat raskas perustamisprosessi, eriävien palvelutasojen (mm. vesihuolto-omaisuuden kunto) ja vesihuoltomaksujen huomioon ottaminen perustamisvaiheessa, vesihuoltoa koskevan päätöksenteon ja strategisen ohjauksen siirtyminen yksittäiseltä kunnalta ylikunnalliselle toimijalle sekä yksittäisen kunnan päättävällän kaventuminen.

Suuraluemalli on talousaluemallin laajennus, jossa maantieteellisesti tai asukasmäärältään suuren (n. 400 000 asukasta) alueen kunnat muodostavat yhteisen vesihuolto-organisaation. Malli vastaa talousaluemallia, mutta suurempi mittakaava voimistaa mm. erikoistumiseen, resursseihin ja hankintavolyymeihin liittyviä vahvuuksia. Toisaalta riskinä on, että osakkaiden suuri määrä heikentää asioista sopimista ja keskinäistä luottamusta. Myös perustamisvaihe hankaloituu osakkaiden lukumäärän kasvaessa.

Selvityksen mukaan kumpikin toimintamallista vastaisi vesihuoltoalan tunnistettuihin haasteisiin ja niitä voidaan teoriassa pitää periaatteessa varteenotettavina etenemispolkuina alan toimintaedellytysten turvaamiseksi. Käytännössä ongelmaksi voi selvityksen mukaan muodostua omaisuuserien ja operoinnin yhdistämisen vaatiman lainsäädännön ja päätösten toteuttamisen vaikeus. Malleihin liittyvänä uhkana on pidetty myös sitä, että vesihuollon osaaminen siirtyisi kunnista ylikunnalliseen vesihuolto-yhtiöön, jonka toimintaan vaikuttamiseen yksittäisellä kunnalla olisi rajalliset mahdollisuudet. Tämän vuoksi olisi varmistettava muun muassa, että kuntien alueidenkäytön suunnitelmat otetaan huomioon ylikunnallisen laitoksen investointisuunnitelmissa.

Toteuttamistavasta riippuen molemmat mallit vaikuttaisivat kunnan itsemääräämisoikeuteen 2.2 kohdassa kuvatulla tavalla. Laissa pitäisi säätää velvollisuudesta järjestämisvelvollisuuteen kuuluvien tehtävien hoitamisesta yhdessä muiden kuntien kanssa tai yleisemmin yhteistoiminnasta vesihuollon järjestämisessä. Nykyisten laitosten yhdistäminen vaatisi lisäksi oman säännöstönsä. Lainsäädännön näkökulmasta mallien mahdollisen säätämisen yhteydessä tulisi myös arvioida vastaavia kunnalliseen itsehallintoon liittyviä näkökohtia kuin eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toteuttamisessa. Päätöksessä edellytetään, että vesihuollosta huolehtivat kunnan omistamat laitokset, malleissa taas useamman kunnan yhdessä omistamat laitokset.

3.2.3 Vesihuollon yhteistoimintamalli

Vesihuollon yhteistoimintamallin tarkoituksena on ohjata kunnat alueelliseen yhteistyöhön joustavammalla tavalla ja mahdollistaa yhteistyön asteittainen laajentamisen. Yhteistoimintamallin perusajatuksena on muodostaa kunnan tai useamman kunnan alueen kattava vesihuollon yhteistoiminta-alue, johon vesihuoltolaitokset veloitettaisiin kuulumaan. Yhteistoiminta-alue olisi operatiivinen toimija, jolle siirrettäisiin joitain VHL:n mukaisia lakisääteisiä tehtäviä ja sille voitaisiin harkita annettavaksi myös uusia tehtäviä.

Malli voitaisiin toteuttaa VHL:a tarkistamalla, joten se edellyttäisi pienempiä lainsäädäntömuutoksia kuin talousaluemalli ja suuraluemalli. VHL:n mukainen vesihuollon järjestämisvelvollisuus säilyisi kunnilla, eikä se lähtökohtaisesti asettaisi kunnalle uusia velvoitteita. Mallissa ei myöskään oteta kantaa vesihuoltolaitosten toimintamuotoon eikä edellytetä kuntien vesihuolto-omaisuuksien tai operatiivisen toiminnan yhdistämistä. VHL:ssa tulisi kuitenkin asettaa vesihuoltolaitoksille velvollisuus kuulua yhteistoiminta-alueeseen sekä säätää siitä, mitä laitosten nykyisiä velvoitteita siirretään yhteistoiminta-alueelle ja mitä mahdollisia uusia velvoitteita sille asetetaan.

Selvityksen mukaan yhteistoiminta-alueelle siirrettäviä VHL:n nykyisiä velvoitteita olisivat vesihuollon kehittäminen, selvillä olo ja raportointi sekä varautuminen häiriötilanteisiin. Tehtäviä voitaisiin siirtää myös vaiheittain niin, että ensimmäisessä vaiheessa edellytettäisiin laitosten tekävän yhteisen suunnitelman häiriötilanteisiin varautumisesta. Mahdollisina uusina lakisääteisinä velvoitteina selvityksessä mainitaan pitkän tähtäimen saneeraussuunnitelmien (ml. saneerausten rahoitussuunnitelman) laatiminen, tuottojen kohtuullisuuden seuranta ja raportointi sekä vesihuollon kehitystä ohjaavan rahoituksen kanavoiminen.

Tavoitteena on, että yhteistoiminta-alue toimisi pohjana sille säädettyjä lakisääteisiä tehtäviä laajemmalle yhteistyölle. Selvityksen mukaan mahdollisia ei-lakisääteisiä tehtäviä voisivat olla esimerkiksi alueellisena hankintarenkaana toimiminen, isännöinti- ja asiantuntijapalvelut yhteistoiminta-alueen vesiosuuskunnille ja pienemmille kunnallisille laitoksille, vesihuoltolaitosten välisen yhteistyön koordinointi ja kehittäminen, operatiiviset tukipalvelut (esim. asiakaspalvelu, laskutus, sopimukset, viestintä ja tiedotus) sekä muut operatiiviset palvelut (esim. omaisuudenhallinta, kaukovalvonta ja päivystys, käyttötarkkailu).

Esitetty malli ei ole täysin johdonmukainen. Ensinnäkin yhteistoiminta-alueelle ehdotetaan siirrettäväksi kunnalle kuuluva kehittämisvelvollisuus, vaikka kysymys on laitosten välisestä yhteistoiminnasta. Johdonmukaisempaa olisi, että alueelle siirrettäisiin ainoastaan laitoksen huolehtimisvelvollisuuteen kuuluvia tehtäviä. Toiseksi yhteistoiminta-alue on nimenä harhaanjohtava, koska sen voidaan ymmärtää viittaavan esimerkiksi kohdassa 2.2 mainituissa laeissa tarkoitettuihin kuntien yhteistoiminta-alueisiin (maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue, ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue). Selvityksessä ei myöskään ole otettu kantaa siihen, miten laitosten yhteistoiminta-alueet määritettäisiin ja mikä viranomaisen niistä päättäisi, jne.

4. Päätelmiä tarkasteltujen keinojen toteuttamisesta vesihuoltolain uudistamisen näkökulmasta

Vesihuollon rakennemuutosmalleja ei niistä saadun palautteen perusteella voida pitää toteuttamiskelpoisina, eikä alueellista yhteistyötä voida VHL:n uudistuksessa rakentaa niiden varaan. Tarkastelluista lainsäädännöllisistä keinoista alueellisen yhteistyön edistämiseen VHL:n uudistamiseen tulisi sisällyttää alueellinen yleissuunnittelu, jota tarkastellaan liitteessä 4, sekä mahdollinen kuntien lakisääteinen yhteistyö.

Lainsäädännöllisen arvioinnin rinnalla on myös tarpeen vielä tarkastella laajemminkin alueellisen yhteistyön toteuttamisvaihtoehtoja ja arvioida myös yleisesti sitä, mihin alueellisella yhteistyöllä vesihuollon näkökulmasta pyritään. Tässä on otettava huomioon alueiden erilaisuus ja pyrittävä siihen, että jokaista aluetta voidaan kehittää tarkoituksenmukaisin ratkaisuin. Ongelmat esimerkiksi taantuvilla ja kasvavilla alueilla ovat hyvin erilaisia.

Alueellisten erojen lisäksi kuntien edellytykset vesihuollon järjestämiseen on otettava huomioon. Kohdassa 2.2 tarkastelluissa laeissa lähdetään siitä, että kunnalla on oltava riittävät resurssit lakisääteisten tehtävien hoitamiseen tai vaihtoehtoisesti tehtävät on hoidettava yhdessä muiden kuntien kanssa. Vastaavan mallin toimivuutta vesihuollossa voitaisiin selvittää. Tämä tarkoittaisi sitä, että kohdassa 2.2 esiteltujen lakien tavoin edellytettäisiin, että kunta osoittaa riittävät resurssit VHL: mukaisten tehtävien hoitamiseen. Vaihtoehtoisesti kunta voisi päättää, että se hoitaa VHL:n mukaiset tehtävät yhdessä muiden kuntien kanssa.

LIITE 4. Vesihuollon suunnittelujärjestelmän perustaminen

1. Taustaa

Vesihuollon suunnittelusta säädetään VHL 5 §:ssä. Pykälä sisältää yleisen yhteistyövelvoitteen kehittää vesihuoltoa muiden kuntien kanssa sekä edellyttää kuntien osallistuvan alueelliseen yleissuunnitteluun. Vuoden 2014 lain uudistuksen yhteydessä pykälästä poistettiin velvollisuus laatia kuntakohtainen vesihuollon kehittämissuunnitelma. Uudistuksen jälkeen alueelliseen yleissuunnitteluun osallistuminen ja 15 a §:n mukainen häiriötilanteisiin varautumissuunnitelman laatiminen ja ajan tasalla pitäminen ovat ainoita VHL:n mukaisia suunnitteluelvoitteita. Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa, sen tausta-aineistossa ja vesihuoltolainsäädännön esivalmisteluvaiheessa on kuitenkin tehty useita ehdotuksia lain suunnittelujärjestelmän kehittämiseksi. Keskeiset ehdotukset on esitetty seuraavassa kohdassa.

2. Vesihuollon suunnittelujärjestelmän kehittämis ehdotuksia

2.1 Ylikunnallinen suunnitteluyhteistyön edistäminen alueellisen yleissuunnittelun kautta

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman kokonaisuudessa ”5 Alueellisen yhteistyön kehittäminen ja vesihuollon rakennemuutoksen edistäminen” todetaan, että ensi askel vesihuollon alueelliseksi kehittämiseksi on yhteistyön lisääminen. Yhteistyön muotona mainitaan muun muassa ylikunnallinen suunnitteluyhteistyö, yhteishankinnat sekä tiivis yhteistyö suurempien vesihuoltolaitosten ja niiltä palveluja ostavien vesihuoltolaitosten välillä. Ylikunnallisen suunnitteluyhteistyön osalta viitataan vesihuollon alueellisiin yleissuunnitelmiin.

Alueellinen yleissuunnittelu on osa VHL 5 §:n mukaista kehittämisvelvoitetta ja sillä tarkoitetaan usean kunnan kattavaa seudullista, maakunnallista tai muulla tavoin rajattua ylikunnallista vesihuollon suunnittelua. VHL ei edellytä alueellisen yleissuunnitelman laatimista, mutta jos suunnittelu on käynnissä, alueen kuntien on siihen osallistuttava. Säännöksen tarkoituksena on saada kaikki kunnat mukaan yleissuunnitteluun, kun siihen on katsottu olevan tarvetta alueellisesta näkökulmasta. Laissa ei säädetä alueellisen yleissuunnittelun muodosta, sisällöstä tai oikeusvaikutuksista.

Alueellista yleissuunnittelua on perinteisesti tehty ylikunnallisten tai maakunnallisten rakenteiden luomiseksi valtion rahoituksen tuella. Kansallisen vesihuoltouudistuksen tarkoittaman alueellisen yhteistyön kehittämisen näkökulmasta tavoitteena tulisi kuitenkin olla yksittäisiä hankkeita laajempi ylikunnallinen suunnittelu. ELY-keskukset ovat myös käytännössä edistäneet vesihuoltolaitosten yhteistyötä esimerkiksi yhdessä asetettujen konkreettisten tavoitteiden avulla sekä koordinoineet ylimaakunnallisten vesihuoltostrategioiden laatimista. Tavoitellun alueellisen yhteistyön saavuttamiseksi lakiin on esitetty lisättäväksi säännökset alueellisen yleissuunnittelun tavoitteista ja keskeisestä sisällöstä. Näihin tavoitteisiin tulee sisällyttää muun muassa kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa mainittu vesihuoltolaitosten poikkeuksellisiin sääoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisen kehittäminen.

2.2 Kehittämissuunnitteluelvoitteen lisääminen lakiin

Vuoden 2014 uudistuksessa VHL:sta poistettiin velvoite laatia kuntakohtainen vesihuollon kehittämissuunnitelma. Kumotun säännöksen mukaan kunnan tuli yhteistyössä muiden kuntien ja

alueensa vesihuoltolaitosten kanssa laatia ja pitää ajan tasalla alueensa kattavat vesihuollon kehittämissuunnitelmat. Säännösten kumoamisen tarkoituksena oli muun muassa lisätä kuntien valintavaltaa siitä, miten ne lain mukaisen kehittämisvelvollisuutensa täyttävät.²²

Kuntakohtaisen vesihuollon kehittämissuunnitelman laatimisvelvoitteen palauttamista lakiin on kannatettu laajasti. Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa (*9 Pitkjänteinen investointisuunnittelu ja vesihuollon kehittäminen*) tätä on perusteltu sillä, että kunnat eivät ole vuoden 2014 jälkeen juurikaan päivittäneet vesihuollon kehittämissuunnitelmiaan. Tämä on heikentänyt vesihuollon ja maankäytön suunnittelun välistä yhteistoimintaa sekä tarkoituksenmukaista vesihuollon ja sen investointitarpeiden pitkäjärjestyksestä suunnittelua. Ohjelman mukaan kehittämissuunnitelman laatimisvelvoitteen palauttaminen lakiin parantaisi jatkuvuutta, suunnitelmallisuutta ja ennakoitavuutta. Suunnitelman tarkoituksena olisi nivoa yhteen kokonaisuus, johon kuuluvat maankäyttö, kunnallistekniikka, rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu ja kunnan omistajaohjaus. Ohjelma yhdistää kehittämissuunnitteluun myös kunnan pitkäjärjestyksen investointisuunnittelun.

2.3 Omaisuudenhallintasuunnitelma edellyttäminen vesihuoltolaitoksilta

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa (*9 Pitkjänteinen investointisuunnittelu ja vesihuollon kehittäminen*) on ehdotettu omaisuudenhallinnan suunnitelman vaatimista laitoksilta. Ohjelman mukaan vesihuollon omaisuuden kunnosta huolehtimiseksi laitosten tulisi laatia systemaattinen suunnitelma ja toteutettava sitä johdonmukaisesti. Tarkoituksena olisi asettaa omaisuuden suorituskyyvälle selkeät tavoitteet, joita voidaan mitata, ja verkostoa kehittää ja ylläpitää kohti näitä tavoitteita.

Omaisuudenhallintasuunnitelma edistäisi vesihuoltolaitosten taloudenpidon, omaisuuden hallinnan ja toiminnan laadun kehittämistä, mikä on yksi ohjelman tavoitteista (*6 Vesihuoltolaitosten taloudenpidon, omaisuuden hallinnan ja toiminnan laadun kehittäminen*). Suunnitelmaa tarkastellaan laitosten talouden valvonnan kehittämisen yhteydessä liitteessä 7.

2.4 Häiriötilannesuunnitelmien sisältövaatimusten tarkentaminen ja varautumista koskevien suunnitelmien yhteensovittaminen

Yksi kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa tunnistetuista vesihuoltolainsäädännön tarkistamiskokonaisuuksista on häiriötilannesuunnitelmien sisältövaatimusten tarkentaminen ja varautumista koskevien suunnitelmien yhteensovittaminen. Sisältövaatimuksen tarkentamisella viitataan suunnitelman minimisisältövaatimusten määrittämiseen ja säätämiseen asetuksella. Asetuksella säätäminen on mahdollista 15 a §n 4 momentin valtuussäännöksen nojalla.²³

²² HE 218/2013 vp, s. 42. Perusteluissa todetaan myös, että suunnitelmilla ei ole oikeudellista sitovuutta ja, että muutoksella vähennettiin kuntien lakisääteisten velvoitteiden määrää hallituksen 2013 rakennepoliittisen ohjelman toteuttamisesta tekemän päätöksen mukaisesti.

²³ Lainkohdan mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä perusteista, joiden mukaan vesihuoltolaitos suunnittelee varautumista häiriötilanteisiin. Perustelujen mukaan asetuksella voidaan täsmentää esimerkiksi sääntelyä varautumissuunnitelmasta. HE 218/2013 vp, s. 48.

Vesihuollon häiriötilanneselvityksen²⁴ mukaan häiriötilannesuunnitelma tulisi sovittaa yhteen muiden varautumista koskevien suunnitelmien kanssa. Tarkoitettuja suunnitelmia ovat ainakin valmiuslain (1552/2001) mukainen kunnan valmiussuunnitelma, TSL:n mukainen talousvettä toimittavan laitoksen riskinarviointi, YSL:n mukainen ympäristölupavelvollisen laitoksen varautumissuunnitelma ja terveydensuojeluviranomaisen suunnitelma häiriötilanteisiin varautumiseksi. Selvityksessä suositellaan myös, että vesihuoltolaitoksen häiriötilannesuunnittelua ja riskinarviointia tulisi pyrkiä valvomaan nykyistä tehokkaammin.

2.5 Vesihuollon suunnittelujärjestelmän yhteensovittaminen alueidenkäytön suunnittelun kanssa

Vesihuollon suunnittelujärjestelmää tarkasteltaessa on arvioitava myös sen suhdetta MRL:n mukaiseen alueidenkäytön suunnitteluun. Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman mukaan vesihuollon kehittämisen suunnittelun on palveltava kunnan maankäytön suunnittelun ja vesihuollon yhteensovittamista sekä vesihuollon uudistumista. Uudistuksen tausta-aineistossa on esitetty kehittämissuunnitelman kytkemistä MRL:n mukaiseen alueidenkäytön suunnitteluun. VHL:ssa oli ennen vuoden 2014 uudistusta säännös, jonka mukaan vesihuollon kehittämissuunnitelmissa tuli kiinnittää erityistä huomiota vesihuollon järjestämiseen alueilla, joilla on voimassa yleis- tai asemakaava tai joilla yleis- tai asemakaavan laatiminen on vireillä.

Vesihuollon ja alueidenkäytön suunnittelun suhdetta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, miten kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuus otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelussa. Nykyisessä MRL:ssa on jotain viittauksia vesihuoltoon. Lain 14 §:n mukaan kunnan rakentamisjärjestyksessä voidaan antaa määräyksiä vesihuollon järjestämisestä. Mahdollisuudet vesihuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen on 39 §:n 2 momentin 4 kohdan otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa.²⁵ Lain 73 §:n 1 momentin 1 kohdassa edellytetään vielä erikseen, että ranta-asemakaavaa laadittaessa on katsottava, että vesihuollon järjestäminen otetaan huomioon.²⁶ Kaavojen laatimista koskevissa ohjeistuksissa on lisäksi viittauksia VHL:iin ja vesihuollon järjestämiseen alla kuvatulla tavalla. Vesihuoltoverkoston rakentamisen kustannukset kuuluvat myös MRL 9 §:n edellyttämään kaavojen yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointiin.²⁷

Maakuntakaavoja koskevan ohjeistuksen mukaan vesihuoltoa koskeva maakuntakaavatasoinen suunnittelu on mahdollisuuksien mukaan sovittava yhteen VHL 5 §:n mukaisen vesihuollon alueellisen yleissuunnittelun. Lisäksi kaavassa on otettava huomioon seudulliset vesihuoltojärjestelmät ja luotava maakunnalliset ja seudulliset edellytykset sille, että terveellisen ja hyvälaatuisen veden riittävä saanti voidaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti turvata.²⁸

²⁴ Selvitys vesihuollon häiriötilanteista: Lainsäädännön mukaisten vaatimusten täyttäminen ja toimenpidesuosituksat. Antti Belinskij ja Risto Saarinen, 7.8. 2019.

²⁵ Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen vastaavan lainkohdan (29.1,7 §) mukaan vesihuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen on yleiskaavaa laadittaessa kiinnitettävä erityistä huomiota.

²⁶ Kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen vastaavan lainkohdan (54 §:n) mukaan vesihuollon järjestämisestä on erityisesti huolehdittava.

²⁷ Arviointi kattaa vaikutukset yhdyskuntarakenteen keskeisiin osa-alueisiin, joihin kuuluvat teknisen huollon verkostot. Yksi arvioinnissa käytettävä mittari on keskitetyn vesihuoltoverkoston toiminta-alueen aluetehtävyyden muutos. Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, opas arviointiin, Suomen ympäristö 13/2013, s. 37.

²⁸ Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, opas 6, s. 55.

Yleiskaavoja koskevassa ohjeistuksessa vesihuollon järjestämistä tarkastellaan yleiskaavan sisältövaatimusten ekologisen ulottuvuuden yhteydessä. Ohjeistuksen mukaan ekologisen kestävyys tavoitteisiin kuuluva infrastruktuurin järjestäminen ympäristön ja luonnonvarojen kannalta kestävästi edellyttää muun muassa katu- ja vesihuoltoverkoston lisärakentamistarpeiden ratkaisemista. Lisäksi vesihuolto- ja kaukolämpöverkoston kapasiteetin ja toiminta-alueen selvittäminen voi olla tarpeen ratkaistaessa lisärakentamisen sijoittamista nykyinen yhdyskuntarakenne huomioon ottaen.²⁹

Asemakaavan kaavaselostusta koskevassa ohjeistuksessa edellytetään, että vaihtoehtoisten kaavaratkaisujen vertailussa arvioidaan muun muassa ratkaisujen vaikutukset kunnallistekniikan rakentamistarpeisiin ja nykyisten järjestelmien kuormittumiseen.³⁰

3. Vesihuollon suunnittelua koskevien säännösten valmistelu

Vesihuollon suunnittelu kuuluu kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa tunnistettuun VHL:n tarkistamiskokonaisuuteen ”6. Kehittämisen- ja investointisuunnitteluvaihe”. Kokonaisuudessa tulisi valmistella vesihuollon suunnittelua koskevat säännökset, joilla toteutetaan kohdassa 2 esitetyt tavoitteet ilman, että luodaan tarpeettoman raskasta suunnittelujärjestelmää ja päällekkäistä suunnittelua.

Suunnittelujärjestelmä koostuisi alueellisesta yleissuunnittelusta, aiemman kuntakohtaisen vesihuollon kehittämissuunnitelman korvaavasta kunnan vesihuoltosuunnitelmasta, vesihuoltolaitosten omaisuuden hallintasuunnitelmasta ja häiriötilanteisiin varautumissuunnittelusta. Häiriötilannesuunnitelman sisältövaatimusten tarkentamista ja varautumista koskevien suunnitelmien yhteensovittamista tarkastellaan ensi vaiheessa verkko- ja tietoturvaan sekä yhteiskunnan kriittisten palveluiden häiriönsietokykyyn liittyvien NIS2- ja CER direktiivien kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Vesihuoltolain uudistuksessa tämä työ otetaan huomioon, jos tämä on aikataulullisesti mahdollista.

Tarkoituksena on, että alueelliset vesihuoltostrategiat täydentävät vesihuollon suunnittelujärjestelmää jatkossakin, mutta niistä ei säädettäisi.

Seuraavassa kuvataan, millä tavalla vesihuollon suunnittelujärjestelmä voitaisiin toteuttaa.

Säännös alueellisesta yleissuunnittelusta säilytetään VHL:ssä. Valmistelussa tulee arvioida, onko nykyinen suunnittelun kohdentamisen alueellisten tarpeiden mukaan mahdollistava joustava säännös tarkoituksenmukainen, vai onko sitä tarpeen täsmentää esimerkiksi suunnittelun sisältöä tai oikeusvaikutuksia koskevilla säännöksillä. Arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa se, että alueellisen yleissuunnittelun tulee myös edistää ylikunnallista suunnitteluyhteistyötä. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi niin, että suunnittelussa osoitetaan asiat, jotka alueen kuntien tulee ratkaista yhdessä kuntien vesihuoltosuunnitelmia laadittaessa. Myös ELY-keskuksen ja maakunnan liiton tehtävät suunnitelman laatimisessa sekä suunnitelman ja maakuntakaavoituksen suhde tulee arvioida. Tässä suhteessa on otettava huomioon, että mahdolliset alueelliset vesihuoltostrategiat täydentävät vesihuollon suunnittelujärjestelmää jatkossakin, vaikka niistä ei lakiin oteta säännöksiä.

²⁹ Yleiskaavan sisältö ja esitystavat, Maankäyttö- ja rakennuslaki, opas 13, ympäristöministeriö 2006, s. 13.

³⁰ Asemakaavan selostus, Maankäyttö ja rakennuslaki, opas 3, s. 35.

Nykyisen kaltaista joustavaa säännöstä puoltaa se, että suunnittelun tulee jatkossakin lähteä suunnittelutarpeista, jotka vaihtelevat eri alueilla. Säännöksessä voitaisiin kuitenkin tällöinkin luetella asioita, joita suunnittelussa voidaan tarkastella. Näitä voisivat olla esimerkiksi mainitut kuntien yhdessä ratkaistavat asiat sekä poikkeuksellisiin sääoloihin ja häiriötilanteisiin varautumiseen liittyvät kysymykset. Tällöin ei syntyisi epäselvyyttä siitä, kuuluvatko luetellut asiat alueellisen yleissuunnittelun piiriin.

Vesihuollon kehittämissuunnitelman palauttamisen sijasta, valmistellaan VHL:iin lisättävät säännökset uudesta kattavasta kunnallisesta vesihuoltosuunnitelmasta, sen laatimisesta ja ajan tasalla pitämisestä. Suunnitelmasta tulee käydä ilmi kokonaiskuva vesihuollon järjestämisestä kunnan alueella: millä alueilla ja milloin kunnan vastuu vesihuollon järjestämisestä toteutuu ja, millä tavalla vesihuolto on kunnan eri alueilla tarkoitus järjestää. Suunnitelman sisältö määräytyy kunnan ja sen eri alueiden vesihuoltotarpeiden mukaan. Alueilla, joilla kehittämistä ei ole odotettavissa, suunnitelmassa voitaisiin keskittyä nykyisen vesihuollon ylläpitämiseen. Suunnitelma kattaa myös vesihuollon kehittämissuunnitelmalle kohdassa 2.2 esitetyt tavoitteet, eli siinä tulee ottaa huomioon vesihuollon omistajaohjaus³¹ sekä soveltuvien osien esimerkiksi kunnallistekniikka, rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu. Siihen tulee myös sisältyä (kuntastrategiaan perustuva) vesihuollon omistajapolitiikka³², johon vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelmat perustuisivat. Tässä suhteessa on kuitenkin otettava huomioon, että sitovuudeltaan suunnitelma on ohjaava, ei velvoittava.

Kunnan vesihuoltosuunnitelma olisi keskeinen väline kunnan vesihuollon suunnittelun ja alueidenkäytön suunnittelun yhteensovittamisessa, joten sen suhde yleis- ja asemakaavoihin on määriteltävä. Eri lakien mukaisen suunnittelun ei tulisi olla päällekkäistä, vaan vesihuollon suunnittelu tulee sovittaa yhteen esimerkiksi niin, että kunnan vesihuoltosuunnitelmassa osoitetut strategiset ratkaisut vesihuollon järjestämisessä kunnan alueella ohjaavat tarkoituksenmukaisten vesihuoltoratkaisujen suunnittelua kuntakaavoituksessa.

Suunnitelmalla pyritään edistämään sekä vesihuollon alueellista yhteistyötä että vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä. Vesihuollon kehittämissuunnitelmien tapaan suunnitelma tulisi laatia yhdessä muiden kuntien ja alueen vesihuoltolaitosten kanssa. Suunnitelma toimisi myös pohjana kansallisen vesihuoltouudistuksen yhteydessä esitetyille vesihuoltolaitosten väliselle yhteistyölle. Suunnitelma palvelisi koko kunnan alueen vesihuollon kokonaisvaltaista kehittämissuunnittelua ja järjestämistä ja se ohjaisi laitosten oman toiminnan ja omaisuudenhallinnan suunnittelua ja omaisuudenhallintasuunnitelman laatimista. Sen vuoksi on tärkeää, että suunnitteluprosessiin osallistuvat kaikki alueen vesihuoltolaitokset, myös vesiosuuskunnat. Jo vuonna 2014 kumottu säännös edellytti kehittämissuunnitelman laatimista yhteistyössä alueen vesihuoltolaitosten kanssa,

³¹ Kuntalain 46 §:n 1 momentin mukaan omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat 2 momentin mukaan liittyä ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestyksmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön.

³² Omistajapolitiikasta päätetään osan sana kuntalain 37 §:n mukaista kuntastrategiaa. HE 268/2014 vp, s. 102. Kuntaliiton konserniohjeen (s. 9) mukaan *omistajapolitiikkaan* kuuluvat *omistajastrategia* (mitä omistetaan) ja *konserniohjaus* (miten omistetaan), jonka osia ovat *omistajaohjaus* (miten kunnan päätösvaltaa käytetään tytäryhteisöissä) ja *valvontaohjeiden anto* kunnan toimielimille ja viranhaltijoille sekä tytäryhteisöille.

mutta osallistavan prosessin varmistamiseksi uuteen lakiin tulisi ottaa tarkemmat säännökset suunnitelman laatimisesta.

OmaisuuDENhallintasuunnitelman sisältöä tarkastellaan vielä erikseen vesihuoltolaitosten talouden valvonnan tehostamisen yhteydessä liitteessä 7.

Ennen vuoden 2014 muutosta VHL 5 §:n 2 momentti edellytti, että kunta pitää vesihuollon kehittämissuunnitelman ajan tasalla. Lain perustelujen mukaan tämä edellytti suunnitelman toteutumisen seuranta ja sen tarkistamista tarvittaessa. Vastaavasti kunnan vesihuoltosuunnitelma tulisi pitää ajan tasalla. Yleistä velvoitetta voidaan täsmentää edellyttämällä suunnitelman päivittämistä tai sen ajantasaisuuden arvioimista määräajoin, esimerkiksi valtuustokausittain.

LIITE 5. Vesihuollon toiminta-alueäärittelyn ja liittämismahdollisuuden selkeyttäminen

1. Taustaa

Vesihuollon toiminta-alueäärittelyn ja liittämismahdollisuuden selkeyttäminen on yksi kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa tunnistetuista lainsäädännön tarkistamiskokonaisuuksista. Taustalla on muun muassa vesihuoltolain toimivuus –selvitys³³, jonka mukaan toiminta-aluearajauksiin ja liittämismahdollisuuteen liittyy monia epäselvyyksiä ja erilaisia tulkintoja, minkä vuoksi käytäntöjä ja mahdollisesti sääntelyä tulisi täsmentää. Toiminta-alue on VHL:n keskeisiä käsitteitä ja liittyy moniin uudistuksessa tarkasteltaviin asioihin, kuten järjestämismahdollisuuteen, liittämismahdollisuuteen ja laitoksen talouden valvontaan. Sillä on merkitystä myös liitteessä 1 tarkastellun eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toteuttamisessa.

2. Järjestämismahdollisuus ja vesihuoltolaitoksen toiminta-alue

2.1 Järjestämismahdollisuuskynnys

VHL:n uudistamisen yhteydessä arvioidaan muun muassa sitä, onko lain 6 §:n mukaista kunnan vesihuollon järjestämismahdollisuuskynnystä tarpeen täsmentää tai muuttaa. Kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineistossa on todettu, että kynnyn käsitteiden suurehkon asukasjoukon tarve sekä terveydellisten ja ympäristönsuojellisten syiden tulkinta on vaikeaa ja, että tulkinta poikkeaa eri puolilla maata ja jopa kuntien sisällä eri alueita kohdellaan eri tavoin.

Lähtökohtaisesti järjestämismahdollisuuskynnyn tulee olla sellainen, että siirtymiseen kiinteistökohtaisesta järjestettyyn vesihuoltoon on vesihuollollisesti perusteltua. Terveydelliset ja ympäristönsuojelliset syyt on syytä säilyttää jatkossakin laissa ja myös suurehko asukasjoukko on perusteltu lähtökohta järjestämismahdollisuuskynnyn arvioinnille. Uudistamisen yhteydessä on kuitenkin arvioitava, voidaanko käsitteen tulkintaa täsmentää esimerkiksi. Asukasjoukon suuruuden lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon asutuksen tiiviys. Arviointia ei kuitenkaan tulisi suoraviivaisesti kytkeä taajaman käsitteeseen. Lain esitöissä taajaman käsitettä ei ole yhdistetty 6 §:n soveltamiseen. Kuten kohdassa 3 esitetään, taajaman käsite on myös tulkinnanvarainen ja sen vuoksi käsitteen poistaminen VHL:stä on perusteltua.

2.2 Järjestämismahdollisuuden ja toiminta-alueen suhde

Myös järjestämismahdollisuuskynnyn ja toiminta-alueen vahvistamisen suhde on arvioitava uudistuksen yhteydessä. Peruskysymys on, pitäisikö kaikki järjestämismahdollisuuden piiriin kuuluvat alueet sisällyttää vesihuoltolaitosten toiminta-alueisiin, vai voisiko järjestämismahdollisuuden toteuttaminen olla jatkossakin mahdollista vaihtoehtoisesti turvaamalla muiden vesihuollon palvelujen saatavuus. VHL 7 § ilmaisee selkeän pääsäännön, jonka mukaan toiminta-alueisiin on sisällytettävä kaikki alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltoverkostoon on tarpeen. Mahdollisuus muihin vesihuollon palveluihin tulisi kuitenkin säilyttää sellaisia poikkeuksellisia tilanteita varten, joissa verkoston rakentaminen ei ole tarkoituksenmukaista tai taloudellisesti mahdollista, vaikka vesihuollon järjestämismahdollisuuskynnys ylittyy. Tällaiset poikkeukset voivat liittyä esimerkiksi tilanteisiin, joissa järjestämismahdollisuuskynnys ylittyy terveydellisistä tai ympäristönsuojellisista syistä tai, joissa vesihuoltoverkoston rakentaminen alueelle ei olisi

³³ Vesihuoltolain toimivuuden arviointi, Risto Saarinen 4.6.2020.

tarkoituksenmukaista alueen väestökehitysennusteen vuoksi. Käytännön esimerkkejä muista vesihuollon palveluista ovat olleet esimerkiksi jätevesikuljetuksen järjestäminen ja läheisten kiinteistöjen liittäminen kunnan koulun jätevesijärjestelmään.

3. Toiminta-aluemäärittäminen ja liittämismääritys

3.1 Toiminta-alueen määrittäminen

VHL:n 7 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen tulee sisällyttää alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen verkostoon on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi. Tätä määrittelyä on lähtökohtaisesti pidetty toimivana, koska toiminta-alueen tarkoituksena on yhtäältä määrittää vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuuden ja toisaalta kiinteistöjen liittämismäärityksen ulottuvuus. Määrittelyn tuloksena on kuitenkin ollut epäselvyyttä ja muun muassa suunniteltua yhdyskuntakehitystä ei ole aina otettu huomioon. Tilanteen korjaamiseksi on ehdotettu muun muassa selkeämpää kytkentää MRL:n mukaiseen alueidenkäytön suunnitteluun.

Oikeuskäytännössä on myös viitattu YKR-taajamaan, johon myös VHL 3 §:n 8 kohdan taajaman määritelmä lain esitöiden mukaan perustuu. Taajaman määritelmä lisättiin lakiin vuoden 2014 lain muutoksen yhteydessä. Määritelmä liittyy kohdassa 3.2 kuvattuun liittämismääritystä koskevaan sääntelyyn, eikä sitä ole lain perusteluissa kytketty toiminta-alueen määrittämiseen tai järjestämismäärityskynnykseen. Käytännössä suurehko asukasjoukko voi olla pienempi kuin määritelmän mukainen 200 asukasta. Määritelmän hyödyntämistä toiminta-alueen määrittämisessä vaikeuttaa myös se, että YKR-taajamarajaus muuttuu vuosittain, kun toiminta-alueita päivitetään harvemmin.

3.2 Liittämismääritys

Kuten edellä todettiin, toiminta-alueen keskeinen tehtävä on osoittaa ne kiinteistöt, joilla on liittämismääritys vesihuoltolaitoksen verkostoon. Vuoden 2014 lain muutoksella liittämismääritystä lievennettiin taajamien ulkopuolella lisäämällä VHL 10 §:n 2 ja 3 momenttiin seuraavat poikkeukset:

Taajaman ulkopuolella kiinteistöä ei kuitenkaan tarvitse liittää vesihuoltolaitoksen vesijohtoon, jos:

- 1) kiinteistön vesihuoltolaitteisto on rakennettu ennen vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymistä; ja
- 2) kiinteistöllä on käytettävissä riittävästi TSL:ssä säädettyjä laatuvaatimukset täyttävää talousvettä.

Taajaman ulkopuolella kiinteistöä ei tarvitse liittää vesihuoltolaitoksen jätevesiviemäriin, jos:

- 1) kiinteistön vesihuoltolaitteisto on rakennettu ennen vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymistä ja jätevesien johtamisessa ja käsittelyssä noudatetaan, mitä YSL säädetään; tai
- 2) kiinteistöllä ei ole vesikäymälää ja sen jätevesien johtamisessa ja käsittelyssä noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään.

Muutokset liittyivät YSL:iin perustuvaan haja-asutuksen talousjätevesien käsittelyä koskevaan sääntelyyn (valtioneuvoston asetus 157/2017 talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla). Tämän sääntelyn siirtymäsäännökset ja sääntelyyn tehdyt muutokset, joita ei ole otettu huomioon VHL:ssa, ovat johtaneet monimutkaiseen sääntelykokonaisuuteen ja epäselvyyksiin soveltamiskäytännössä.³⁴ Siirtymäsäännösten määräajat ovat kuitenkin jo rauenneet, joten sääntelyä voitaisiin todennäköisesti yksinkertaistaa.

Nykyisiä poikkeusperusteita on myös pidetty liian laajoina ja niiden on jopa arveltu vaarantavan laitosten toimintaedellytyksiä. Erityisen hankalana on pidetty taajaman käsittettä, koska taajamalla ymmärretään eri yhteyksissä eri asioita.³⁵ Taajama on myös käsitteenä muuttuva, mikä on haasteellista, jos toiminta-alueella ei päivitetä vastaamaan muutoksia. Taajamiin ei myöskään lasketa vapaa-ajan asuntoja, joita voi olla hyvinkin runsaasti ja tiiviisti. Myös viittausta YSL:n noudattamiseen poikkeuksen myöntämisperusteena on pidetty liian väljänä.

Selkein ratkaisu tunnistettuihin ongelmiin olisi poistaa vuonna 2014 VHL 10 §:n 2 ja 3 momenttiin lisätyt liittämiselvollisuutta koskevat poikkeukset. Tämä poistaisi taajaman käsitteeseen liittyvät tulkintaongelmat ja selkeyttäisi toiminta-alueen merkitystä vastaamaan sen alkuperäistä tarkoitusta, joka ilmenee muun muassa lain 7 §:stä.

Vuonna 2014 VHL:iin lisättyjä poikkeussäännöksiä perusteltiin muun muassa sillä, että vaatimus liittyä verkostoon olisi kohtuutonta, jos kiinteistöllä on ennen toiminta-alueeseen sisällyttämistä investoitu kiinteistökohtaisiin vesihuoltoratkaisuihin. Tämä olisi kuitenkin mahdollista ottaa huomioon myös VHL 11 §:n mukaisena perusteena liittämiselvollisuudesta vapauttamisesta. Kysymys ei siis tällöin olisi yleisestä liittämiselvollisuuden lievennyksestä vaan tapauskohtaisesti arvioitavista liittämiselvollisuudesta vapauttamisperusteista. VHL 10 §:n 3 momentin 2 kohdan mukainen kuivakäymälöitä koskeva vapauttamisperuste voidaan myös säilyttää laissa, vaikka kytkentä YSL:iin poistettaisiin. Tämä osaltaan vähentäisi tarvetta hakea vapautuksia liittämiselvollisuudesta.

3.3 Liittämiselvollisuudesta vapauttaminen

Vuoden 2014 uudistuksessa liittämiselvollisuudesta vapauttamista koskevaan VHL 11 §:ään tehtiin useita muutoksia, mutta liittämiselvollisuudesta vapauttamisen keskeisiä periaatteita ei muutettu. Pykälää on tarkasteltava yhdessä 10 §:n kanssa, sillä se tulee sovellettavaksi vain silloin, kun 10 §:n poikkeusedellytykset eivät täyty. Näin myös edellä kuvatut mahdolliset muutokset 10 §:ään tulee ottaa huomioon 11 §:ssä niin, että vapauttamisperusteita täsmennetään ja mahdollisesti lievennetään. Tarve tähän aiheutuu myös siitä, että vapauttamista koskeva oikeuskäytäntö on muodostunut tiukaksi ja käytännössä vapautus on voitu myöntää vain poikkeuksellisissa tilanteissa.

³⁴ Esimerkiksi ratkaisun KHO 2022:28 mukaan liittämiselvollisuuden olemassaolon todentamista varten on selvitettävä alueella sijaitsevat kiinteistöt rakentamisajankohtien mukaisesti jaoteltuina; kiinteistöt, joiden jätevesien käsittelyjärjestelmät on rakennettu ennen vuotta 2004; kiinteistöjen sijainnit YSL 156 a §:ssä tai 156 b §:n 1 momentissa tarkoitetulla alueella; yleisesti kiinteistöjen jätevesien käsittelyjärjestelmien puhdistustehot verrattuna YSL 154 b §:ssä säädettyihin perustason puhdistusvaatimuksiin sekä kiinteistöt, joilla ei ole vesikäymälää ml. yleistason arvio siitä, onko näillä käytössä vaatimukset täyttävä käsittelyjärjestelmä muiden talousjätevesien puhdistamiseksi.

³⁵ VHL 3 §:n 8 kohdan määritelmän taustalla olevan YKR-taajaman lisäksi esimerkiksi yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaan jätevesien viemärinti- ja käsittelyjärjestelmä on oltava taajamissa, joiden asukasvastineluku on vähintään 2000.

Oikeuskäytäntö on muutenkin otettava huomioon arvioitaessa tarvetta 11 §:n täsmentämiseen. Oikeuskäytännössä on arvioitu vapauttamisperusteita sekä kiinteistön omistajan kannalta että laitosten talouden kannalta. Jälkimmäiseen kuuluu kysymys vapauttamispäätösten kumulatiivisesta vaikutuksesta ja kiinteistön omistajien yhdenvertaisuudesta: yksittäinen vapautus ei välttämättä muodostu taloudellisesti kestävämmäksi laitokselle, mutta useiden vapautusten kumulatiivinen vaikutus voi sellaiseksi muodostua.

Yksittäisten vapauttamispäätösten tekeminen ja niiden edellytysten tutkinta on käytännössä osoittautunut työlääksi. Lain soveltamista tulisi helpottaa määrittelemällä vapauttamisedellytykset mahdollisimman yksinkertaisiksi ja selkeiksi. Esimerkkinä voisi olla rakennusluvassa hyväksytty jätevesien käsittelyjärjestelmä, jonka olemassaolo voidaan todeta viranomaisasiakirjoista ilman tarvetta tarkempiin selvityksiin. Lakiin voitaisiin lisätä myös mahdollisuus myöntää vapautus yleisesti tietyt edellytykset täyttävälle kiinteistölle toiminta-alueella. Jos päätös tehdään toiminta-alueen päätöksen yhteydessä, vapauttamisen vaikutukset laitoksen talouteen voidaan arvioida ennakolta, eikä tätä tarvitsisi nykyiseen tapaan tehdä yksittäisten vapauttamispäätösten yhteydessä.

4. Toiminta-aluepäätöksen päivittäminen

VHL 8 §:n mukaan kunta voi muuttaa toiminta-alueen hyväksymispäätöstä. Laissa ei kuitenkaan ole säännöstä, joka suoranaisesti edellyttäisi toiminta-aluepäätösten tarkistamista tai päivittämistä. Käytännössä päätöksiä ei ole juurikaan tarkistettu vastaamaan yhdyskuntakehitystä, minkä vuoksi toiminta-alueajaukset eivät usein ole tarkoituksenmukaisia. Tilanteen korjaamiseksi VHL:iin voitaisiin lisätä säännös toiminta-alueen päivittämisestä määräajoin, esimerkiksi 10 vuoden välein. Mikäli aluetta ei tarvitse muuttaa, karttarajaus voisi säilyä ennallaan, mutta hyväksymispäätös tulisi tehdä uudelleen. Siirtymäsäännöksillä tämä voidaan ulottaa koskemaan myös nykyisiä toiminta-alueita. Toiminta-aluepäätöksen uudelleen tekemisen vaihtoehtona voisi olla kevyempi menettely, jossa voidaan todeta, että toiminta-alue on edelleen ajan tasalla, eikä sitä tämän vuoksi tarvitse päivittää.

VHL:n 8 a §:ää lukuun ottamatta laissa ei säädetä toiminta-alueen supistamisen edellytyksistä. Edellytyksiä on kuitenkin tarkasteltu oikeuskäytännössä. Sääntelyä voitaisiinkin selkeyttää kirjaamalla keskeiset oikeuskäytännössä vakiintuneet edellytykset supistamiselle lakiin. Näitä ovat vesihuoltotarpeiden muuttumisesta aiheutuvat olosuhteiden muutokset, vesihuoltolaitoksen toimintaedellytysten muuttuminen sekä uusi selvitys, joka osoittaa toiminta-alueen hyväksymispäätöksen perustuneen olennaisesti virheellisiin lähtökohtiin.³⁶ Toiminta-alueen supistamisen lisäksi nämä edellytykset voivat mahdollistaa toiminta-alueen kokonaan rauettamisen. Tässä yhteydessä on syytä arvioida, tarvitaanko tarkempia menettelysäännöksiä tilanteisiin, joissa toiminta-aluetta supistetaan alueella, jolla vesihuoltoverkosto on jo rakennettu.

³⁶ Ks. esimerkiksi KHO 2022:28, KHO 2021:154 ja KHO 2017:7.

LIITE 6. Vesihuoltolaitosten toiminnan valvonnan tehostaminen valvontaviranomaisten toimivaltaa selkeyttämällä

1. Johdanto

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman osion ”3 *Vesihuollon tulevaisuuden varmistaminen*” mukaan vesihuollon tulevaisuuden varmistaminen edellyttää muun muassa vesihuoltolaitosten talouden ja toiminnan laadun valvonnan tehostamista. Osa valvonnan tehostamista on laitosten talouden ja toiminnan valvonnan vastuiden selventäminen, joka on yksi ohjelmassa tunnistetuista kokonaisuuksista lainsäädännön tarkistamiseksi (ks. ”12 *Vesihuoltolainsäädännön uudistaminen*”). Selventämistarpeen taustalla on muun muassa ELY-keskuksen ja kunnan viranomaisten rinnakkainen toimivalta VHL:n valvonnassa, minkä on katsottu aiheuttavan epäselvyyttä laitosten toiminnan valvonnassa. Myös laitosten talouden valvonnan vastuita on pidetty epäselvinä.

Vesihuoltolaki, viranomaisten valvontatoimivalta –muistiossa (MMM/LVO, LUONNOS 14.6.2019, Pekka Kemppainen) on pyritty selventämään VHL:n noudattamisen valvonnan jakautumista eri viranomaisten kesken. Seuraavassa esitetään yhteenveto muistion päätelmistä VHL:n uudistamisen näkökulmasta ottaen huomioon myös muu kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineisto. Valvontaa tarkastellaan tässä yhteydessä laitosten toiminnan näkökulmasta. Laitoksen talouden näkökulmasta valvontaa tarkastellaan liitteessä 7.

2. Yleistä laitosten toiminnan valvonnasta

VHL:n valvontaviranomaisia koskeva 4 §:n 2 momentti uudistettiin nykyiseen muotoonsa vuonna 2014. Säännöksen mukaan lain mukaisia valvontaviranomaisia ovat toimialoillaan ELY-keskus, kunnan terveydensuojeluviranomainen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Perustelujen mukaan ELY-keskusten toimivalta vesihuoltolain julkisoikeudellisten säännösten valvonnassa on yleinen, kun taas kunnan terveydensuojelu- ja ympäristönsuojeluviranomainen valvovat vesihuoltolain noudattamista omien toimialojensa näkökulmista.³⁷

VHL 4 §:n 2 momentin mukaiset valvontaviranomaiset valvovat vain lain julkisoikeudellisia säännöksiä. Lain yksityisoikeudelliset säännökset jäävät niiden valvontatoimivallan ulkopuolelle. Valvottavia julkisoikeudellisia VHL:n säännöksiä ovat säännökset, jotka koskevat viranomaisten velvoitteita joko suhteessa toisiin viranomaisiin tai yksityisiin toimijoihin. Yksityisoikeudellisia puolestaan ovat säännökset, jotka koskevat pelkästään vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaan välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa toisiinsa.

3. Valvontatoimivallan jakautuminen

Laeissa, joiden noudattamista valvoo kaksi tai useampi viranomainen, kunkin viranomaisen valvontatoimivaltaan kuuluvat säännökset on yleensä yksilöity pykäläkohtaisesti. VHL:ssä näin ei ole tehty, vaan viranomaisten valvontatoimivalta on määritelty yleisesti viranomaisen lakisääteisen toimialan kautta. VHL:n tietyn säännöksen noudattamista valvoo siis valvontaviranomaisista se, jonka toimialaan säännökseen sisältyvä velvoite tai kielto liittyy.

³⁷ HE 218/2013 vp, s. 41.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisen toimivalta perustuu TSL 6 §:ään, jossa säädetään kunnan terveydensuojelutehtävistä. Säännöksen perusteella kunnan terveydensuojeluviranomaisen VHL:n mukainen valvontatoimivalta liittyy terveydensuojelun edistämiseen ja valvomiseen ja kattaa näin ollen lain talousvettä koskevat velvoitteet (14 ja 15 §).

Viranomaisten valvontatoimivalta –muistion mukaan ELY-keskuksen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisenvalvontatoimivaltaa ei pystytä yhtä tyhjentävästi määrittämään niiden lakisääteisten toimialojen ja tehtävien perusteella.³⁸ Valvontatoimivallan määrittelyssä on muistiossa tämän vuoksi käytetty yleistä lähtökohtaa, jonka mukaan viranomainen huolehtii omien päätöstensä toimeenpanosta eli valvoo omien päätöstensä noudattamista, jos muuta ei ole säädetty. Tämän lisäksi on otettava huomioon VHL 29 §:n 2 momentti, jonka mukaan vain ELY-keskus antaa kuntaan kohdistuvia kieltoja tai määräyksiä lain rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemiseksi. Tämän mukaisesti ELY-keskus valvoo kunnalle säädettyjen velvoitteiden sekä niiden säännösten noudattamista, joissa vesihuoltolaitokselle on säädetty jokin velvoite suhteessa ELY-keskukseen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen puolestaan valvoo muistion mukaan niiden päätösten noudattamista, joissa sillä on VHL:n mukaan ratkaisuvallta. Lisäksi sillä voi olla kunnan hallintosääntöön perustuva toimivalta valvoa kunnan tekemien päätösten toimeenpanoa.

Se, että asia yleisesti kuuluu jonkun viranomaisen toimivaltaan, ei välttämättä sulje sitä muiden viranomaisten toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä ELY-keskuksella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella onkin rinnakkainen toimivalta VHL:n säännösten valvonnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että kummallakin viranomaisella on itsenäinen ja toisistaan riippumaton valta ratkaista asia. Poikkeuksena ovat VHL 15 b ja 29.2 §, jotka on nimenomaisesti säädetty kuuluvaksi ELY-keskuksen toimivaltaan.

4. Päätelmiä

Käytännössä viranomaiset sopivat tehtävänjaosta VHL:n valvonnassa keskenään jollain perusteella päällekkäisen työn ja etenkin ristiriitaisten päätösten välttämiseksi. Viranomaisen tehtävistä pitää kuitenkin säätää laissa yksiselitteisesti, minkä vuoksi sääntelyä on tarpeen ainakin näiltä osin selkeyttää. *Viranomaisten valvontatoimivalta* -muistiossa yhtenä vaihtoehtona tämän toteuttamiseksi on esitetty VHL 4.2 §:n yleissäännöksen korvaamista säännöksellä, jossa pykälittäin yksilöidään kunkin viranomaisen valvottavat lainkohdat. Vastaavaa ratkaisua on esitetty muuallakin kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineistossa ja se on perusteltu ratkaisu toteutettavaksi VHL:n tarkistamisen yhteydessä.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisen VHL:n valvontatoimivalta näyttää myös olevan päällekkäinen TSL:n valvonnan kanssa. Tämä aiheutuu siitä, että valvottavat säännökset (VHL 14 ja 15 §) ovat päällekkäisiä TSL:n vastaavien säännösten (20 §:n 1 ja 2 momentti) kanssa. Tätä kysymystä on

³⁸ ELY-keskuksen toimialaa ja tehtäviä koskevassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:ssä ei ole mainittu muita vesihuoltotehtäviä kuin vesihuoltotöiden toteuttamisesta huolehtiminen, josta ei säädetä VHL:ssä. Muistakaan ELY-keskusten toimialoista ei voida johtaa VHL:n toimeenpanoon suoraan liittyviä tehtäviä. Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa ei säädetä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimialasta, mutta toimiala voisi olla välillisesti johdettavissa lain 6 §:stä, jossa säädetään kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävistä ympäristönsuojelun valvomiseksi ja edistämiseksi kunnassa. Näistä tehtävistä VHL:n toimeenpanoa koskee lähinnä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen velvollisuus ”huolehtia sen hoidettaviksi laissa tai sen nojalla säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä”.

tarkasteltu juomavesidirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Tässä yhteydessä tehtävät muutokset vaikuttavat myös terveydensuojeluviranomaisen VHL:n mukaiseen valvontatoimivaltaan.

Kuten aiemmin on todettu, ELY-keskuksen, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ja kunnan terveydensuojeluviranomaisen toimivalta ei ulotu lain yksityisoikeudellisiin säännöksiin. Kuluttaja-asiamies kuitenkin valvoo 5 luvussa tarkoitettujen sopimusten ehtojen lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta (4.3 §). Myös 6 luvun säännökset kuuluvat kuluttaja-asiamiehen kuluttajansuojalainsäädäntöön perustuvaan yleiseen toimivaltaan ja valvottaviin asioihin.³⁹

5. Kyberturvallisuuden valvonta

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman (6 *Vesihuoltolaitosten taloudenpidon, omaisuuden hallinnan ja toiminnan laadun kehittäminen*) mukaan kyberturvallisuuden valvonnan kehittäminen on osa laitosten talouden ja toiminnan valvonnan kehittämistä. Ohjelman mukaan kehittämistyössä on talouden ja toiminnan valvonnan lisäksi vahvistettava viranomaisten kyberturvallisuusosaamista, jotta vesihuoltotoimijoita voidaan ohjata ottamaan huomioon tietoturvallisuus tällä huoltovarmuuskriittisellä toimialalla. Taustalla ovat muun muassa EU:n kiristyvät vaatimukset EY:n kriittisten toimijoiden tietoturvallisuusvaatimuksista.

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla.⁴⁰ Periaatepäätös pohjautuu pääosin liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän loppuraporttiin.⁴¹ Työryhmän ehdotus (s. 12) vesihuoltoa koskevaksi poliittiseksi linjaukseksi on seuraava:

”Varmistetaan, että tietoturvallisuus on otettu huomioon vesihuoltolaitosten suunnitelmissa häiriötilanteisiin varautumiseksi. Laaditaan vesihuoltolaitoksia koskevia tietoturvaohjeistuksia ja varmistetaan, että vesihuoltolaitokset noudattavat niitä toiminnassaan”.

MMM on katsonut, että linjauksen mukainen tietoturvallisuuden huomioon ottaminen häiriötilannesuunnitelmissa sekä tietoturvaohjeistuksen laatiminen ja niiden noudattamisen valvonta edellyttävät lisäresurssien kohdentamista ELY-keskuksille.

Kyberturvallisuuden valvontaa tarkastellaan ensi vaiheessa NIS2 ja CER-direktiivien kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

6. Valvontaviranomaisten toimivallan määrittäminen VHL:ssa pykälittäin

Valvontaviranomaisten toimivalta tulee selkeyttää määrittelemällä kunkin viranomaisen valvottaviin kuuluvat VHL:n pykälät. Tässä voidaan käyttää pohjana *Viranomaisten valvontatoimivalta* – muistiossa esitettyä toimivaltajakoa. Uudistuksen yhteydessä lakiin mahdollisten lisättävien uusien velvoitteiden osalta on lisäksi arvioitava, minkä viranomaisen valvottaviin ne kuuluvat. Tässä yhteydessä on myös perusteltua arvioida viranomaisten käytössä olevien valvontakeinojen riittävyttä ja toimivuutta sekä tarvetta niiden tehostamiseen.

³⁹ Ks. tarkemmin liite 7.

⁴⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös LVM/2021/44, 10.6.2022.

⁴¹ Tietoturvan ja tietosuojan parantaminen yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla: Työryhmän loppuraportti, LVM:n julkaisu 1/2021.

LIITE 7. Vesihuoltolaitosten talouden valvonnan tehostaminen ja kunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen alueensa vesihuoltolaitosten toimintaan

1. Johdanto

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman osion 6 (*Vesihuoltolaitosten taloudenpidon, omaisuuden hallinnan ja toiminnan laadun kehittäminen*) mukaan vesihuoltolaitosten toimintakyvyn kannalta kestävä talous on keskeinen perusedellytys. VHL:ssä tämä pyritään varmistamaan sillä, että laitosten on pystyttävä maksutuloillaan kattamaan laitoksen toiminnan käytön ja kunnossapidon kustannukset sekä investointikustannukset pitkällä aikavälillä. Maksujen on kuitenkin oltava asiakkaiden kannalta kohtuullisia ja tasapuolisia. Vesihuoltolaitoksen talouden on myös oltava läpinäkyvää ja eriytettyä kunnan tai yrityksen kirjanpidossa. Omistajatuloutusten on oltava kohtuullisia ja perusteltuja, toisaalta kunta voi joissakin tapauksissa myöntää tukea vesihuoltolaitokselle.

Kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineistossa on esitetty, että lainsäädännön vaatimus kustannusvastaavuudesta ei kuitenkaan toteudu käytännössä riittävällä tasolla.⁴² Kunnissa, joissa subventoidaan vesihuoltoa, voi olla tulevaisuudessa entistä vaikeampi kattaa kuluja, jos väestökato lisää entisestään kuluttajakohtaisia kustannuksia. Toisaalta on todettu, että muun muassa tuottovaatimuksen määrittelyn puutteellisuudesta voi aiheutua vesimaksujen ”vuotoa” kunnan talouteen.

Kustannusvastaavuuden varmistaminen kuuluu kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa (ks. ”12 *Vesihuoltolainsäädännön uudistaminen*) tunnistettuun lainsäädäntökokonaisuuteen ”2. laitosten talouden ja toiminnan valvonnan vastuiden selventäminen”. Kokonaisuuteen liittyen vesihuoltolainsäädännön tarkistamisen esivalmisteluvaiheessa on selvitetty keinoja laitosten talouden valvonnan kehittämiseen ja tehostamiseen. Seuraavassa esitetään yhteenveto VHL:n nykyisestä sääntelystä (2) ja tarkastelluista keinoista sääntelyn kehittämiseen (3). Valvonnan tehostamista toiminta-aluepäätöksen avulla tarkastellaan erikseen kohdassa 4, koska asia liittyy myös liitteessä 1 kuvattuun eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toteuttamiseen.

2. Vesihuoltolaitosten talouden valvontaa koskeva sääntely nykyisessä laissa

VHL:n ainoat vesihuoltolaitosten taloutta suoranaisesti koskevat säännökset liittyvät vesihuollon maksuihin.⁴³ Lain 18 §:n 1 momentin mukaan vesihuollon ja huleveden viemäroinnin maksujen tulee olla sellaiset, että pitkällä aikavälillä voidaan kattaa vesihuoltolaitoksen uus- ja korjausinvestoinnit ja kustannukset. Maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle. Saman pykälän 2 momentissa säädetään lisäksi maksujen kohtuullisuudesta ja tasapuolisuudesta.

VHL:n järjestelmässä laitoksen perimät maksut ovat yksityisoikeudellisia, eivätkä kuulu julkisoikeudellisen valvonnan piiriin, joten niiden lainmukaisuus ratkaistaan viime kädessä käräjäoikeudessa laitoksen ja asiakkaan välisenä riita-asiana. *Viranomaisen valvontatoimivalta* – muistiossa kuitenkin esitetään, että julkisoikeudellinen valvonta ulottuu myös maksuihin kunnan

⁴² Vesihuollon suuntaviivat 2020 luvulle, Paul Silfverberg 2017, s. 17.

⁴³ Lain 4 luvussa on lisäksi laitoksen taloudenhallintaa koskevat säännökset, mutta nämä rajoittuvat laitoksen kirjanpidon eriyttämiseen sekä tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen ja niitä koskevien tietojen julkaisemiseen.

järjestämisvelvollisuuden ja laitoksen toiminta-alueen hyväksymispäätöksen ja sen noudattamisen valvonnan kautta, kuten kohdassa 4 esitetään.

Laitoksen talouden valvonnan keskeinen väline on laitoksen tilintarkastuskertomus (20 b §), jossa on muun muassa esitettävä, täyttävätkö laitoksen perimät maksut 18 §:n 1 ja 2 momenttien vaatimukset.

Viranomaisten valvontatoimivalta -muistion mukaan edellä kuvattu julkisoikeudellinen valvonta ei ilmeisesti ulotu VHL 18 §:n 1 momentin 2. virkkeen mukaiseen vaatimukseen siitä, että maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle. Sama koskee 2 momentin vaatimusta maksujen kohtuullisuudesta ja tasapuolisuudesta. Lain 4 §:n 3 momentin nojalla kuluttaja-asiamies valvoo vesihuollon ja huleveden viemäroinnin sopimusten ehtojen lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta. Vesihuollon maksujen ei kuitenkaan ole yleisesti katsottu kuuluvan kuluttaja-asiamiehen valvomiin sopimusehtoihin, vaan kuluttaja-asiamiehen toimivalta VHL:n valvonnassa rajautuu lain 5 ja 6 lukujen soveltamiseen.⁴⁴

KKV puolestaan valvoo kilpailulain (948/2011) mukaista määrävän markkina-aseman kiellon noudattamista. Lain 7 §:n mukaisena väärinkäyttönä pidetään muun muassa kohtuuttomien myyntihintojen määrittämistä. Vesihuoltolaitos on kilpailulain (4 §:n 2 kohdan) tarkoittamassa määrävässä markkina-asemassa toiminta-alueellaan ja tätä kautta KKV voi puuttua laitoksen kohtuuttomaan hinnoitteluun.⁴⁵ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että KKV voisi esimerkiksi asettaa ylärajan maksuille. Se voi puuttua vain ilmeisen kohtuuttomaan hinnoitteluun, eikä ole toimivaltainen muuten arvioimaan laitosten hinnoittelua VHL:n nojalla.⁴⁶

Edellä esitetty tarkoittaa, että maksujen lainmukaisuus ratkaistaan viime kädessä käräjäoikeudessa, jos asiakas riitauttaa ne VHL 34 §:n nojalla. Maksuja koskevat erimielisyydet laitoksen ja kuluttajan kanssa ovat kuluttajariita-asioita, jotka voidaan saattaa ratkaistavaksi myös muussa kuin viranomaisessa tapahtuvasta kuluttajariitojen ratkaisemisesta annetun lain (1696/2015) nojalla kuluttajariitalautakunnassa.⁴⁷ Kysymyksessä on vaihtoehtoinen ei sitova riitojen ratkaisumenettely, joka on mainittu myös vesihuollon yleisten toimitusehtojen mallissa.

Vuoden 2014 tarkistuksessa VHL:iin lisättiin säännöksiä, joilla pyrittiin parantamaan laitoksen taloudenpidon läpinäkyvyyttä. Taustalla oli pyrkimys kehittää laitosten talouden julkisuusvalvontaa lisäämällä laitosten tiedottamis- ja julkaisemisvelvollisuuksia.⁴⁸ Uusien säännösten katsottiin

⁴⁴ Ks. esimerkiksi Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportti (MMM, työryhmäraportti 2010:6), s. 30, missä todetaan, että kuluttaja-asiamiehen ja kilpailuviranomaisten valvontatoimivalta perustuu kuluttajansuoja- ja kilpailulainsäädäntöön, eikä se siten ulotu varsinaisesti vesihuoltolain mukaisiin kuluttaja- ja markkina-asemakysymyksiin, kuten 18 §:ssä tarkoitettuun vesihuollon maksujen kohtuullisuuteen ja tasapuolisuuteen.

⁴⁵ Ks. Esimerkiksi Vesihuoltolakiopas 2015 (MMM 5/2015), s. 34.

⁴⁶ Ks. kilpailuviraston Forssan vesihuoltolaitoksen hinnoittelua koskeva ratkaisu 7.5.2004, nro 129/61/2002.

⁴⁷ Ks. esim. kuluttajariitalautakunnan päätös D/157/39/2019.

⁴⁸ Julkisuusvalvonnan kehittäminen oli vesihuoltolaitosten tarkistamistyöryhmän toimeksiannon mukaan yksi tarkastettava vaihtoehto vesihuoltomaksujen valvonnan kehittämiseksi. Muita tarkasteltuja vaihtoehtoja olivat erityisen valvontalautakunnan ja uuden valvontaviranomaisen perustaminen.

varmistavan myös sen, ettei vesihuollon maksuihin sisällytettäisi kohtuullista suurempaa tuottoa pääomalle.⁴⁹

3. Tarkasteltavat vaihtoehdot vesihuoltolaitosten talouden valvonnan kehittämiseen

3.1 Julkisuusvalvonnan kehittäminen nykyisen sääntelyn perusteella

Vesihuoltolaitosten toiminnan ja talouden läpinäkyvyyttä pyrittiin parantamaan VHL:n vuoden 2014 tarkistuksella (681/2014). Tarkoituksena oli yhtäältä parantaa mahdollisuuksia laitosten toiminnan ja talouden seurantaan ja julkisuusvalvontaan sekä toisaalta varmistaa laitosten edellytyksiä huolehtia toimintavarmuudestaan.⁵⁰ Uudistuksessa VHL:n 4 lukuun lisättyjen säännösten mukaan laitosten tulee julkistaa tilinpäätös, toimintakertomus ja toimitusehdot samoin kuin vesihuollon hintatasoa, tehokkuutta ja laatua kuvaavat tunnusluvut. Lukuun lisättiin myös vesihuollon tietojärjestelmää koskeva säännös, johon vuonna 2017 käyttöön otettu VEETI perustuu.

Kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineistossa on kuitenkin katsottu, että vuoden 2014 uudistuksesta huolimatta VHL:n mukainen kustannusvastaavuus ei vieläkään toteudu riittävällä tasolla. Julkisuusvalvontaa onkin ehdotettu kehitettäväksi esimerkiksi tarkemmilla tunnusluvuilla tai ottamalla käyttöön vesihuollon maksujen laskentaohjeet tai -kaavat, joilla kuvattaisiin, miten kaikki laissa säädetyt vaatimukset otetaan huomioon maksuja määritettäessä. Tämä voitaisiin tehdä nykyisen sääntelyn perusteella ilman VHL:n muuttamista tai uusia säännöksiä.

3.2 Maksujen perusteista säätäminen tarkemmin asetuksella

Jos julkisuusvalvonnan kehittämistä edellä kuvatulla tavalla ei pidetä riittävänä, VHL mahdollistaa myös maksujen perusteista säätämisen asetuksella. Lain 36 §:n nojalla asetuksella voidaan säätää maksujen määräytymisen yleisistä perusteista. Kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineistossa on muun muassa ehdotettu kohtuullisen tuoton määrittelyä vesimaksujen kunnan talouteen vuotamisen estämiseksi. Asetuksella on myös ehdotettu säädettäväksi, että vesihuoltolaitos voisi käyttää prosentin liikevaihdostaan kansainväliseen toimintaan.

Vuoden 2014 uudistuksessa kohtuullisen tuoton tarkempaa määrittelyä ei katsottu tarpeelliseksi. Tätä perusteltiin muun muassa tuleviin investointeihin varautumisen takaamisella ja sillä, että asiaan voidaan vaikuttaa yksityiskohtaista sääntelyä paremmin läpinäkyvyyttä lisäämällä, koska kyse on ennen kaikkea hyvästä johtamisesta, taloudenpidosta ja hallinnosta.⁵¹

3.3 ELY-keskuksen valvontatoimivallan laajentaminen laitosten talouden valvontaan

Vesihuoltolaitosten talouden valvonta edellyttää taloudenpidon asiantuntemusta, mutta on mahdollista toteuttaa kohdassa 2 kuvatulla tavalla VHL:n nykyisten säännösten nojalla. Sääntelyä ei kuitenkaan voi pitää selkeänä, ja valvontaviranomaisten mahdollisuudet puuttua laitosten taloudenpitoon ovat rajalliset. Kunnan mahdollisuudet käytännössä riippuvat laitoksen yhteisömuodosta. ELY-keskus ei puolestaan nykyisin voine puuttua laitoksen toimintaan suoraan vaan se voi kohdistaa valvontatoimenpiteitä ainoastaan kuntaan ja vaatia tätä korjaamaan tilanteen.

⁴⁹ HE 218/2003 vp, s. 30.

⁵⁰ HE 218/2013 vp, s. 27.

⁵¹ Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportti (MMM, työryhmäraportti 2010:6), s. 37–38.

On selvää, että sääntelyn selkeyttäminen ja valvontaviranomaisten nykyistä paremmat mahdollisuudet puuttua laitosten taloudenpitoon tehostaisivat laitosten talouden valvontaa. Yksi tapa tämän toteuttamiseksi on kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa (9 *Pitkjänteinen investointisuunnittelu ja vesihuollon kehittäminen*) ehdotetun systemaattisen (ja standardeihin pohjautuvan) omaisuudenhallintasuunnitelman vaatiminen laitoksilta.

Jos suunnitelmasta tehdään lakisääteinen ja sen toteuttaminen kytketään VHL 9 §:n mukaiseen huolehtimisvelvollisuuteen, sen täytäntöönpano kuuluisi lain julkisoikeudellisen valvonnan piiriin toiminta-aluepäätöksen tavoin. Suunnitelmaan voitaisiin edellyttää sisällytettäväksi laitoksen uus- ja korvausinvestoinnit ja laskelmat niistä aiheutuvien kustannusten kattamisesta, jolloin laitoksen taloudenpidon valvonta ja myös VHL:n mukaisten maksujen perusteiden toteutumisen valvonta voitaisiin kohdistaa pitkälti siihen, noudattaako laitos suunnitelmaa. Suunnitelman sisällöstä voitaisiin säätää asetuksella niin, että vaatimukset porrastetaan laitosten koon mukaan.

Nykyisen mallin mukaan suunnitelman valvonta kuuluisi ensisijaisesti kunnille ja vasta toissijaisesti ELY-keskukselle. Suunnitelman toteutumisen valvonta voitaisiin kuitenkin nimenomaisesti säätää kuuluvaksi myös ELY-keskukselle. Myös kunnalla tulisi kuitenkin olla valvontatoimivalta asiassa, koska laitoksen huolehtimisvelvollisuuden rikkominen voi johtaa siihen, että kunnan katsotaan rikkoneen järjestämisvelvollisuutensa.

3.4 KKV:n tai muun viranomaisen valvontatoimivallan lisääminen

Kuten edellä on esitetty, VHL:n vuoden 2014 uudistusta valmistellut työryhmä tarkasteli myös mahdollisuutta uuden viranomaisen perustamista vesihuoltolaitosten talouden valvonta varten. Vaikka työryhmä ei tätä ehdottanut, se esitti selvitettäväksi vaihtoehtoa, jossa vesihuollon maksujen kohtuullisuuden sekä vesihuoltolaitosten tehokkuuden, palvelun laadun ja kannattavuuden valvonta annettaisiin energiamarkkinaviraston tehtäväksi.⁵²

Myös kansallisen vesihuoltouudistuksen tausta-aineistossa on katsottu, että vesihuollon maksujen valvonta voisi kuulua jonkun muun kuin VHL:n valvontaviranomaisen toimivaltaa. Yhtenä vaihtoehtona on mainittu KKV, joka nykyisinkin valvoo maksuja kilpailulain näkökulmasta.

Maksujen valvontatoimivaltaa arvioitaessa on otettava huomioon myös kuluttajariitalautakunnan päätös D/157/39/2019. Päätöksessä katsottiin, että vesihuoltomaksujen merkittävä korotus oli sellainen olennainen muutos osapuolten väliseen sopimukseen, ettei vesihuoltolaitos voinut tehdä sitä VHL 23 §:n mukaan yksipuolisesti. Lautakunta siis arvio maksujen korotusta VHL:n sopimuksia koskevan 5 luvun säännösten näkökulmasta.

4. Toiminta-aluepäätöksen merkitys laitoksen laitosten talouden valvonnalle

4.1 Toiminta-aluepäätöksen edellytykset

VHL 8 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen tulee olla sellainen, että 1) vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti; ja 2) vesihuollon kustannusten kattamiseksi perittävät vesihuollon maksut muodostuvat kohtuullisiksi ja tasapuolisiksi. Näiden vaatimusten on täytyttävä, jotta kunta voi hyväksyä toiminta-alueen ja täyttää

⁵² Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportti (MMM, työryhmäraportti 2010:6), s. 3.

järjestämisvelvollisuutensa tätä kautta. Ennen toiminta-alueen hyväksymistä kunnan on siis selvitettävä ja varmistettava, että laitos kykenee huolehtimaan vesihuollosta toiminta-alueella VHL:n edellyttämällä tavalla. Osa tätä on sen selvittäminen, voidaanko 18 §:n 2 momentin mukaisilla maksuilla (kohtuulliset ja tasapuoliset) kattaa laitoksen toiminnan kustannukset. Kustannuksiin kuuluvat myös 18 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaiset investointikustannukset (investoinnit ovat osa asianmukaista vesihuollosta huolehtimista).

VHL 8 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen toiminta-alueen hyväksymispäätöksen tekemistä. Tässä yhteydessä ELY-keskus voi valvoa edellä mainittujen vaatimusten täyttymistä. Se voi myös 32 §:n 1 momentin nojalla valittaa hyväksymispäätöksestä, jos katsoo, etteivät vaatimukset ole täyttyneet. Myös kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo 8 §:n momentin noudattamista kuulemis- ja tarvittaessa muutoksenhakuvaiheessa.

Kuten liitteessä 1 on esitetty, VHL 6 §:n 2 momentin mukaiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluu toiminta-alueen hyväksymisen lisäksi toiminta-aluepäätöksen täytäntöönpano ja muun muassa sen seuranta, kykeneekö laitos huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti. Jos esimerkiksi perityillä maksuilla ei voida kattaa 18 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaisia kustannuksia, kunnan tulee puuttua asiaan, koska muuten sen voidaan katsoa laiminlyöneen järjestämisvelvollisuutensa. Jos kunta ei käytettävissään olevin keinoin puutu asiaan, ELY-keskus voi vedota järjestämisvelvollisuuden laiminlyöntiin ja vaatia kuntaa varmistamaan, että laitos täyttää toiminta-aluepäätöksen perustuvat velvoitteensa. Se voi tarvittaessa myös määrätä kunnan 29 §:n 1 momentin nojalla korjaamaan toiminta-aluepäätöksen täytäntöönpanoon liittyvät puutteet. Tällöin kunnan on järjestämisvelvollisuutensa täyttääkseen vähintään määrättävä laitos antamaan selvitys siitä, miten laitos taloudenpidollaan varmistaa, että se pystyy noudattamaan toiminta-aluepäätöstä 9 §:n mukaisesti. Sääntelyä ei kuitenkaan voi pitää selkeänä, ja kunnan mahdollisuudet puuttua laitosten taloudenpitoon ja laitoksen perimiin maksuihin ovat rajalliset.

Kuten liitteessä 2 on esitetty, vesihuoltolaitoksen määritelmän kytkentä toiminta-alueeseen on tarkoitus purkaa vesihuoltolain uudistamisen yhteydessä. Tämä tarkoittaa sitä, että VHL:n soveltamisalaan kuuluu jatkossa vesihuoltolaitoksia, joilla ei ole vahvistettua toiminta-aluetta. Toiminta-alue määrittää kiinteistöjen liittämismahdollisuuden, minkä lisäksi se on keskeinen keino, jolla kunta voi vaikuttaa alueensa vesihuoltolaitosten toimintaan. Tämän vuoksi lähtökohtana on, että kaikille lain soveltamisalaan nykyisin ja jatkossa kuuluville vesihuoltolaitoksille hyväksytään toiminta-alue.

Jos kuitenkin katsotaan, että toiminta-aluetta ei ole tarpeen joillekin laitoksille hyväksyä, tästä voidaan ottaa lakiin säännös. Säännöksen mukaan kunta voisi määrättyjen edellytysten täytyessä tehdä päätöksen, että laitokselle ei ole tarvetta määrätä toiminta-aluetta. Tämä olisi hallintopäätös, josta ELY-keskus, laitos ja kuntalaiset voisivat valittaa. Säännöksessä voitaisiin myös edellyttää, että päätöksestä huolimatta laitoksen toimintaedellytykset tulisi tässä tapauksessa selvittää vastaavalla tavalla kuin toiminta-aluepäätöstä tehtäessä.

4.2 Valvonnan tehostaminen toiminta-aluepäätöksen avulla

Kohdassa 4.1 kuvattua toiminta-alueen hyväksymispäätöksen perustuvaa vaikutusmahdollisuutta voitaisiin selkeyttää. Toiminta-alueen hyväksymispäätöksen edellytyksenä olisi nykyiseen tapaan

laitoksen edellytykset huolehtia vesihuollosta toiminta-alueellaan. Ennen hyväksymispäätöksen tekemistä laitosten edellytykset vesihuollosta huolehtimiseen tulisi kuitenkin varmistaa laskelmilla vesihuoltolaitteiston rakentamis- ja ylläpitokustannuksista ja vesihuoltopalvelujen tuottamiskustannuksista sekä mahdollisuudesta kattaa nämä kustannukset VHL:n mukaisilla maksuilla. Kysymys voisi olla eräänlaisesta laitoksen stressitestistä.

Päätökseen voitaisiin myös ottaa ehtoja siitä, miten laitoksen edellytykset vesihuollosta huolehtimiseen varmistetaan. Ehdot voisivat koskea esimerkiksi laitosten välistä yhteistyötä, investointeihin varautumista, riittävän asiantuntemuksen turvaamista ja vesihuoltolaitosten palveluja. Kunnalla olisi velvollisuus valvoa näiden ehtojen toteutumista. ELY-keskus puolestaan valvoisi edelleen sitä, että kunta täyttää järjestämisvelvollisuuden – mihin kuuluu myös laitosten huolehtimisvelvollisuuden valvonta – ja, että toiminta-alueisiin sisällytetään kaikki lain edellyttämät alueet ja hyväksymispäätökset ovat lain mukaisia. Ehtojen ja toiminta-aluepäättöksen ajantasaisuus voitaisiin varmistaa sillä, että päätös tulisi liitteessä 5 esitetyin tavoin tarkistaa ja tarvittaessa päivittää määräajoin.

Toiminta-alueen hyväksymispäätökseen otettavia ehtoja voisi siis olla esimerkiksi velvollisuus toteuttaa määrätty laitoksen velvoitteet yhdessä alueen muiden laitosten tai kunnan kanssa. Kun yhteistyövelvoitteet koskisivat erityisesti velvoitteita, joiden toteuttamisessa pienillä laitoksilla on ollut haasteita, ne saattaisivat poistaa tarpeen säätää pienten laitosten lakisääteisestä yhteistyöstä ja myös mahdollisesti tarpeen porrastaa lain säännökset laitosten koon mukaan, mikä on mahdollisuus ottaa laitosten koko ja erilaiset sääntelytarpeet huomioon laissa.

Jos laitos ei täytä ehtoja, tai muuten huolehdi vesihuollosta lain edellyttämällä tavalla, kunnan ei voitaisi katsoa täyttävän 6 §:n mukaista järjestämisvelvollisuutta. Tällaisen tilanteen välttämiseksi kunta voisi halutessaan pyrkiä avustamaan laitosta velvoitteidensa täyttämisessä. Mahdollisuus siihen, että laitos ei kykene huolehtimaan vesihuollosta toiminta-alueellaan ehtojen ja lain edellyttämällä tavalla sekä siihen liittyvät järjestelyt otettaisiin huomioon toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä sekä VHL:iin eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toteuttamiseksi mahdollisesti lisättävissä kunnan etuosto-oikeutta tai lunastusvelvollisuutta koskeissa säännöksissä.⁵³

Koska malli perustuu kuvatulla tavalla VHL 6.2 ja 9 §:ään, se voidaan mahdollisesti ulottaa nykyisiin vesihuoltolaitoksiin, vaikka näille ei toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä ole asetettu ehtoja. Siirtymäsäännöksissä tulisi kuitenkin säätää kunnan velvollisuudesta määräajassa hyväksyä toiminta-alueet kaikille vesihuoltolaitoksille, jotka huolehtivat vesihuollosta kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvilla alueilla.

Siirtymäsäännöksissä voitaisiin edellä esitetyllä tavalla edellyttää myös nykyisten toiminta-aluepäättösten päivittämistä määräajassa. Ennen toiminta-alueen hyväksymistä tai päivittämistä, kunnan tulisi kuitenkin arvioida laitoksen edellytykset täyttää uudistetun VHL:n mukaiset velvoitteensa. Jos arvioinnissa ilmenee, että laitoksella ei ole edellytyksiä tähän, kunnan tulisi selvittää, miten se täyttää järjestämisvelvollisuutensa laitoksen toiminta-alueella. Siirtymäsäännöksissä ja mahdollisissa kunnan lunastusvelvollisuutta koskeissa säännöksissä olisi

⁵³ Kuten liitteessä 1 on esitetty, MmVM:n mukaan yksi vaihtoehto kunnan omistuksen turvaamiselle tulee olla kunnan etuosto-oikeus niissä tilanteissa, joissa vesiosuuskunta harkitsee vesihuoltotoimintojensa myyntiä.

otettava huomioon kunnan mahdollisuus lunastaa itselleen sellaisten nykyisten vesihuoltolaitosten omaisuus ja toiminnot, jotka eivät pysty huolehtimaan vesihuollosta lain edellyttämällä tavalla.

4.3 Esitettyjen muutosten vaikutukset kunnan velvollisuuksiin

Perustuslain suojaamaan kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kunnan oikeus päättää järjestämisvastuullaan olevan palvelun tuotantotapa. Tämän vuoksi kunnan järjestämisvelvollisuuden toteuttamistapaan puuttuminen vaikuttaa kunnan oikeuteen päättää taloudestaan. Merkittävin tätä koskeva muutos aiheutuu eduskunnan päätöksen vaatimuksesta säilyttää julkisomisteiset vesihuoltotoiminnot kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Tätä asiaa tarkastellaan muun muassa perustuslain ja kuntalain näkökulmasta yhdessä MMM:n, OM:n ja VM:n kanssa. Tässä yhteydessä arvioidaan myös kunnan etuosto- tai lunastusoikeuden toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä.

Talouden valvonnan tehostaminen kohdassa 4.2 kuvatulla tavalla rajoittaisi muullakin tavalla kunnan oikeutta päättää vesihuollon järjestämisvelvollisuuden toteuttamistavasta. Vaikutus olisi kuitenkin vähäinen, koska malli perustuu pääosin kohdassa 4.1 kuvattuun VHL:n nykyiseen sääntelyyn. Järjestämisvelvollisuuden näkökulmasta mallin käytännön ero olisi se, että mahdollisuus järjestää vesihuolto muuten kuin toiminta-alueajauksin olisi suppeampi kuin nykyisin. Tämä siis edellyttäisi jatkossa erityisiä syitä, kun nykyisin kunta voi vapaasti päättää asiasta VHL 7 §:n asettamissa puitteissa. VHL 7 §:n mukaiset alueet on joka tapauksessa sisällytettävä toiminta-alueisiin, joten muutosta ei kuitenkaan voitane pitää kovin merkittävänä.

Toiminta-alueen hyväksymispäätöksen ehtojen noudattaminen olisi uusi kunnalle kuuluva valvontatehtävä. Tämäkin kuitenkin perustuu kunnalle nykyisin kuuluvaan toiminta-alueen hyväksymispäätöksen täytäntöönpanon valvontaan. Nykyisten toiminta-alueiden tarkistaminen ja päivittäminen määrääjain sen sijaan työllistäisi kuntia merkittävästi, mikä tulee ottaa huomioon siirtymäsäännösten määräaikoja asetettaessa.

5. Päätelmiä

Kohdassa 4.2 esitetty malli paitsi tehostaisi vesihuoltolaitosten talouden valvontaa, myös parantaisi kunnan vaikutusmahdollisuuksia alueensa vesihuoltolaitosten toimintaan. Näin se osaltaan toteuttaisi vesi on meidän -kansalaisaloitteeseen perustuvaa eduskunnan päätöstä EK 26/2021 vp.⁵⁴ Vesihuoltolaitosten talouden valvontaa koskevassa tarkastelussa tulee lisäksi ottaa huomioon valmisteilla kansallisen vesihuoltouudistuksen visiorryhmän talouden valvontaa koskevat ehdotukset. Toimeksiannon mukaan visiorryhmä tarkastelee seuraavia kysymyksiä:

- Miten ja minkälaisin keinoin VHL:n vuoden 2014 uudistuksen mukaista julkisuusvalvontaa tulisi kehittää vesihuollon maksujen läpinäkyvyyden parantamiseksi?
- Mitä asetuksessa tulisi säätää maksujen määräytymisen yleisistä perusteista niiden kohtuullisuuden ja kustannuskattavuuden parantamiseksi?
- Mitä vesihuoltolaitosten omaisuudenhallintasuunnitelmaan tulisi sisällyttää vesihuollon maksujen kustannuskattavuuden varmistamiseksi ja, miten suunnitelman toteutumisen valvonta tulisi järjestää?

⁵⁴ Ks. tarkemmin liite 1.

LIITE 8. Vesihuoltolain yleisen toimivuuden parantaminen

MMM:n teetti vuonna 2020 arvioinnin VHL:n toimivuudesta. Arviointiraportissa (*Vesihuoltolain toimivuuden arviointi*, Risto Saarinen 4.6.2020) on koottu yhteen tulokset vesihuollon parissa toimivien tahojen haastatteluista. Raportissa on esitetty sekä yleisiä havaintoja että pykäläkohtaisia kommentteja lain soveltamisessa ilmenneistä tilanteista ja ongelmista. Havainnot ja pykäläkohtaiset kommentit on käyty läpi esivalmisteluvaiheessa. Suurin osa niistä on otettu huomioon tässä raportissa tarkastelluissa asiakokonaisuuksissa. Loput VHL:n uudistuksessa relevantit kommentit sisällytetään erilliseen muistioon. Valmisteilla olevassa muistiossa kuvataan pykäläkohtaisesti uudistuksessa huomioon otettavat asiat. Muistio perustuu kansallisen vesihuoltouudistuksen taustaineistoon ja esivalmisteluvaiheeseen ja se sisältää myös tässä raportissa esitettyjen päätelmien ja suositusten perusteella tehtävät uudistusta valmistelevan työryhmän työtä ohjaavat linjaukset.