

Asia: VN/26268/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

VESILAITOSYHDISTYKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ UUDEKSI VESIHUOLTOLAIKSI

Vesilaitosyhdistys on vuonna 1956 perustettu vesihuoltolaitosten toimialajärjestö. Jäseninä on noin 300 vesihuoltolaitosta kattaen noin 90 % maamme vesihuollosta. Vesilaitosyhdistys kiittää mahdollisuudesta lausunnon antamiseen ja toteaa pitävänsä hallituksen esitystä (HE) pääosin onnistuneena ja tarkoituksenmukaisena. Vesilaitosyhdistys haluaa kiinnittää HE:ssä huomiota tarkemmin seuraaviin kohtiin, sekä eräisiin muiden lainsäädäntöuudistusten mahdollisiin taustavaikutuksiin:

LAUSUNTO KOSKIEN TIETTYJÄ YKSITTÄISIÄ PYKÄLIÄ HALLITUKSEN ESITYKSESSÄ

1 § Tavoite

HE:ssä ehdotetun uuden vesihuoltolain 1 §:ssä säädettyinä tavoitteena on turvata sellainen vesihuolto, joka mahdollistaa kohtuullisin kustannuksin ja toimintavarmasti laatuvaatimukset ja -tavoitteet täyttävän riittävän talousveden saannin. Tarkoitettuja laatuvaatimuksia ja -tavoitteita ei määritellä vesihuoltolaissa tai sen perusteluissa, mutta niillä tarkoitettaneen

talousvesiasetuksessa (1352/2015) olevia talousveden laatuvaatimuksia ja -tavoitteita.

Talousvesiasetus velvoittaa jo sellaisenaan talousvettä toimittavia laitoksia.

Vesilaitosyhdistys ehdottaa, että vesihuoltolain 1 §:n tavoitetta tarkennetaan seuraavasti:

1 § Tämän lain tavoitteena on turvata sellainen vesihuolto, joka mahdollistaa kohtuullisin kustannuksin ja toimintavarmasti: 1) terveydensuojelulaissa esitetyt yleiset laatuvaatimukset täyttävän riittävän talousveden saannin; ja 2) terveyden- ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukaisen viemäröinnin.

Vesilaitosyhdistyksen ehdottama muotoilu yhdenmukaistaisi talousveden laatuvaatimusten täyttämisen kaikkineen terveydensuojelulain 17 §:n yleisten laatuvaatimusten mukaiseksi, eli varmistaisi, että talousvesi on terveydelle haitatonta ja tarkoitukseensa käyttökelpoista. Lisäksi muotoilulla poistettaisiin mahdollinen ristiriita vesihuoltolain ja terveydensuojelusäädösten välillä laatutavoitteiden täyttämisen osalta. Vesihuoltolain muotoilun voi tulkita talousveden laatutavoitteiden täyttämisen osalta osin talousvesiasetuksen vaatimuksia tiukemmaksi.

4 c § Kunnan määräysvallan varmistaminen vesihuollossa

HE:ssä kunnalle asetettaisiin velvoite säilyttää määräysvallassaan sellaiset vesihuoltolaitokset ja tukkuvesihuoltolaitokset, jotka lain voimaan tullessa ovat kunnan omistuksessa tai määräysvallassa. Tällaisen vesihuollon julkisen omistuksen takaamisen kautta voidaan edistää vesihuollon pitkäjänteistä kehitystä, turvata huoltovarmuutta sekä edistää vesihuoltolaitoskentän rakenneuudistusta kohti tarkoituksenmukaisempia ja vahvempia yksiköitä.

Esitetty sääntely ei kuitenkaan kohdistuisi asiakasomisteisiin vesihuolto-osuuskuntiin tai sellaisiin vesihuoltolaitoksiin ja tukkuvesihuoltolaitoksiin, jotka eivät ole ennen lain voimaantuloa olleet kunnan omistuksessa tai määräysvallassa. Nämä toimijat voisivat säilyttää olemassa olevan omistus pohjansa. Lisäksi osakeyhtiömuotoisilla vesihuoltolaitoksilla säilyisi edelleen myös mahdollisuus ulkopuoliseen omistukseen, kunhan kunnalla yksin tai yhdessä

muiden kuntien kanssa on kirjanpitolain mukainen määräysvalta yhtiössä.

Huomionarvoista kuitenkin on, että osakeyhtiömuotoisilla vesihuoltolaitoksilla saattaa olla vaarana päätyä käytännössä yksityisen omistajan määräysvallan alle, mikäli tämän omistusosuus on lain salliman maksimin lähellä, ja julkinen omistus jakaantuu usean eri kunnan kesken. Tällaisessa tapauksessa omistajakuntien tulisi pystyä aina yhtenevään kannanmuodostukseen päätöksenteossa, taikka muutoin yksityinen omistaja käytännössä pystyy käyttämään määräysvaltaa yhtiössä.

5 a § Vesihuollon kehittäminen kunnassa

Kunnan vesihuoltosuunnitelma on tervetullut uusvanha lisäys kunnan vesihuoltoa koskevaan järjestämisvastuuseen. Sen kautta kunta voi, ja sen pitää järjestelmällisesti kehittää vesihuoltoa alueellaan yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten, tukkuvesihuoltolaitosten sekä muiden kuntien ja muiden keskeisten tahojen kanssa, ja laatia sen perusteella vesihuoltosuunnitelma. Tämä velvoite turvaa osaltaan vesihuollon asemaa ja kehitystä osana kunnan toimintaa.

9 a § Vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelma ja 18 § Maksujen yleiset perusteet

Vesihuollon omaisuudenhallintasuunnitelma ja tuloutettavan tuoton kohtuullisuus ovat kriittisen tärkeitä asioita vesihuoltolaitoksille ympäri Suomen. Ajantasaisen ja kunnan vesihuoltosuunnitelman huomioivan omaisuudenhallintasuunnitelman laatiminen ja ylläpito turvaa, ennakoi ja varmistaa sen, että vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan vesihuollon toimintavarmuudesta ja vastaamaan vesihuollon investointitarpeisiin.

Samaa tavoitetta palvelee ja sen varmistaa omistajalle tuloutettavan tuoton asettaminen kohtuulliselle tasolle, mikä toki on ollut kirjattuna nykylakiinkin. Tulevassa laissa tämän turvaamiseksi on kuitenkin säädetty niin, että maksuihin voi sisältyä enintään kohtuullinen tuotto sillä edellytyksellä, että maksuilla voidaan pitkällä aikavälillä kattaa vesihuoltolaitoksen

uus- ja korjausinvestoinnit ja kustannukset omaisuudenhallintasuunnitelman mukaisesti. Eli uutta ja tervetullutta on kohtuullisen tuoton sitominen omaisuudenhallintasuunnitelmaa noudattaviin maksuihin.

19 § Maksut

Vesihuollon maksuja koskevan sääntelyn uudistukset toisaalta joustavoittavat vesihuoltolaitoskentän mahdollisuuksia maksutason määrittelyyn, ja toisaalta velvoittavat ne ottamaan perusmaksun käyttöön sekä kustannusten oikeanlaisen kohdentamisen ja aiheuttamisperiaatteen toteuttamisen tarkemman huomioimisen. Nämä uudistukset osaltaan turvaavat vesihuoltolaitoskentän taloutta ja tulevia investointitarpeita.

Uhkana uudistuksessa kuitenkin on, että asiakkaatkin alkavat vedota maksujen erisuuruuteen omaa maksutaakkaansa keventääkseen. Tulevassa pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että perusmaksun, liittymismaksun sekä muiden maksujen tulee olla eri alueilla erisuuruisia, jos tämä on tarpeen kustannusten oikean kohdentamisen tai aiheuttamisperiaatteen toteuttamisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä.

Voiko asiakas tiheään asutussa taajamassa vaatia maksutaakkansa alentamista tämän perusteella, mikäli rakentamis- ja ylläpitokustannuksiltaan merkittävästi kalliimman haja-asutusalueen asiakkaan maksut ovat samansuuruisia tai vain hieman korkeampia. Tällainen mahdollisuus olisi hyvä eliminoida tulevasta laista kokonaisuudessaan.

24 § Sopimuksen irtisanominen

Oikeuteen irtisanoa sopimus vesihuoltopalveluiden toimittamisesta ja käyttämisestä tehdyt tarkennukset selkeyttävät osaltaan tulkinnanvaraisuuksia vesihuoltolaitoskentällä, ja edistävät vaikeissa irtisanomistilanteissa asioiden nopeampaa ratkaisua.

Toiminta-alueita koskeva sääntely 7-8 b §:ät

Toiminta-alueista säädetään 7-8 b pykälissä. Toiminta-alueen supistamista koskevan sääntelyn

uudistaminen ja tarkentaminen sekä kokonaan uutena lakiin ehdotettu toiminta-alueen rauettaminen helpottavat tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä, kun toiminta-alueen vesihuoltotarpeet muuttuvat merkittävästi.

Tarkemmin sanoen, kun vesihuoltolaitoksen toimintaedellytykset toiminta-alueella ovat olennaisesti heikentyneet tai toiminta-aluepäätöksen perusteet ovat osoittautuneet olennaisesti virheellisiksi, voidaan näiden toimenpiteiden kautta tilanteeseen hakea ratkaisua. Lisäksi tarkkarajaisen taajaman määritelmän laista poistaminen voi parhaassa tapauksessa joustavoittaa lain tulkintaa, tai vastaavasti pahimmillaan aiheuttaa yhä suurempaa tulkintaepäselvyyttä.

HE:n mukaan toiminta-alueita määritettäessä on arvioitava vesihuoltolaitoksen verkostoon liittämisen tarve ja otettava huomioon ainakin asemakaava-alueet, taajamat sekä pohjavesialueet. Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetussa neuvoston direktiivissä tarkoitetut taajamat tulee kuitenkin aina sisällyttää vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen jätevesien viemäröinnin osalta.

Näinkin laajan alueiden kirjon huomioiminen luo potentiaalisia uhkia vesihuoltolaitosten taloudelle. Erityisesti liialliseen optimismiin nojaava kaavoitus saattaa realisoitua velvoitteena ennakoivaan verkostorakentamiseen, mikä luonnollisesti luo potentiaalisia ja reaalisia kustannuspaineita vesihuoltolaitoksille. Myöskään kaikkien pohjavesialueiden huomioiminen toiminta-alueita määriteltäessä, ei kerta kaikkiaan ole realismia.

Toiminta-alueet tulisikin mitoittaa siten, että niiden toteuttaminen olisi realistisesti mahdollista, huomioiden vesihuoltolaitosten taloudellinen ja tekninen kapasiteetti ja kestävyys. Pakon sijaan tulisi painottaa realistisia toteutusmahdollisuuksia, huomioiden vesihuoltolaitoksen kyvykkyys ja todellinen tarve verkoston rakentamiselle.

Lisäksi taajaman käsite tuodaan vesihuoltolaitosten toiminta-alueisiin sisällytettäviä alueita

koskevassa 7 §:ssä useampaan otteeseen, ja useammassa kontekstissa. Tämä luo osaltaan sekaannusta, vaikka asiasta olisikin perusteluissa kirjaukset.

15 a § Vesihuoltolaitoksen varautuminen häiriötilanteisiin

Vesihuollon toimintavarmuuden turvaaminen ja varautuminen on otettu huomioon useassa kohdin HE:ssä, mikä on vesihuollon yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi ymmärrettävää ja tarpeellista. Pykälän edellyttämän vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelman määrittely vesihuoltolaissa salassa pidettäväksi asiakirjaksi on tärkeää ja perusteltua vesihuollon ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta. Lisäksi on vesihuoltolaitoksen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista, että eri säädösten velvoittamat riskienhallintaan ja varautumiseen liittyvät suunnitelmat muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, eikä päällekkäisiä suunnitelmia edellytetä.

Kuitenkin 15 a §:n velvollisuus vastata vesihuoltopalveluiden saatavuudesta häiriötilanteissa on kaikenkattava eikä ota huomioon tosiasiallisia rajallisia mahdollisuuksia järjestää vesihuoltopalvelu kaikissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kaikenkattava vaatimus ei myöskään anna tukea tai rajaa mitenkään häiriötilanteisiin varautumiseen kohdennettavien taloudellisten ja muiden resurssien käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi se antaa virheellisen kuvan vesihuoltopalvelun palvelutasosta tai saatavuudesta kaikissa mahdollisissa häiriötilanteissa. Sitä mitä vesihuoltopalveluiden saatavuus eri tilanteissa tarkoittaa ja millaiseen palvelutasoon pitäisi kyetä ei ole kuvattu tarkemmin pykälän perusteissakaan. Vesilaitosyhdistys ehdottaa, että 15 a §:n vaatimus yhdenmukaistetaan toiselle kriittiselle palvelulle eli sähkön toimitukselle sähkömarkkina-asetettujen velvoitteiden kanssa. Sähkömarkkinalain 19 §:n kohta 2) edellyttää sähköverkon ja sähköverkkopalvelun luotettavaa ja varmaa toimintaa normaaleissa olosuhteissa ja kohta 3) mahdollisimman luotettavaa toimintaa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Näin varmistettaisiin, että asetetut vaatimukset ovat realistisesti toteutettavissa ja varautumisen kustannukset pysyvät tarkoituksenmukaisella tasolla, eivätkä aseta liiallista kustannustaakkaa vesihuoltolaitoksille ja lopulta vedenkäyttäjille.

Vesihuoltolaitoksilla ei ole riittävästi omia resursseja esimerkiksi järjestää laajaa vaihtoehtoista vedenjakelua säiliöistä, mikäli talousveden toimittaminen vesijohtoverkoston kautta estyy vakavan häiriötilanteen vuoksi. Normaalioloissa näissä tilanteissa on tukeuduttu toisinaan Puolustusvoimien virka-apuun, johon pyyntö on tehty pelastusviranomaisen kautta. Pelastuslaki tai muukaan lainsäädäntö ei kuitenkaan anna yksiselitteistä oikeutta virka-avun pyytämiseen vesihuollon vakavissa häiriötilanteissa. Vesilaitosyhdistys ehdottaa, että vesihuoltolakiin lisätään tällainen oikeus vesihuoltoa valvoville viranomaisille.

Vakavissa häiriötilanteissa, erityisesti poikkeusoloissa, lainsäädännön vaatimusten mukaisen vesihuollon palveluntason ylläpitäminen voi tulla mahdottomaksi. Yhteiskunnan toiminnan kannalta voi kuitenkin olla välttämätöntä jatkaa vesihuoltopalvelua totutusta palvelutasosta poiketen, esimerkiksi toimittamalla vesijohtoverkoston kautta vettä, jota ei ole tarkoitettu juomiseen tai ruuanlaittoon tai järjestämällä sanitaatiojätteiden keräys ja käsittely muuten kuin viemäriverkoston kautta jätevedenpuhdistamolla. Vesihuoltolain tai muun lainsäädännön pitäisi mahdollistaa äärimmäisissä tapauksissa vesihuollosta huolehtiminen sopimuksista ja normaaliolojen lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla, ilman, että tilanne katsotaan vesihuollon virheeksi ja määritellä myös edellytykset vesihuoltolain mukaisen vesihuollon järjestämisvelvollisuuden raukeamiseen tällaisissa tilanteissa.

23 § Sopimusehtojen muuttaminen

HE:n mukaan sopimusehtojen muuttaminen tulee vaikeutumaan, mikä saattaa tulla vastaan tämän jälkeen useasti lain käytännön soveltamistilanteissa, ja hidastaa sekä vaikeuttaa tarpeellisten uudistusten tekemistä. Tulevaisuudessa sopimusehtojen muuttamisen edellytyksenä olisi olosuhteiden ”ennakoimaton” muuttuminen jo olemassa olevan olennaisuuden lisäksi.

Asiaa on tarkemmin avattu hallituksen esityksen perusteluissa, mikä osaltaan hieman helpottaa pykälän tulkintaa. Tästä huolimatta vesihuoltolaitoskentän näkökulmasta olisi

vaarallista lähteä tällaista muutosta pykälään tekemään. Esitetty lisäys jäykistäisi sopimusmuutosten tekemistä entisestään, ja mahdollisesti pysäyttäisi tarpeellisten sopimusmuutosten tekemisen kokonaan.

Onkin vaikeaa nähdä tilannetta, mikä olisi täysin ”ennakoimaton”, ja siihen vetoaminen kävisi liian helpoksi kaikissa tilanteissa, joissa tarpeellisia ja välttämättömiä muutoksia olisi kuitenkin tehtävä. Näin ollen tarkoituksenmukaisempaa olisi ehdottomasti säilyttää nykyisin hyvin toimineet kirjaukset.

Huomiot muista hallituksen esityksen kohdista

Tulevan vesihuoltolain toimeenpanon valvonnan varmistamiseksi, tulee valvontaviranomaisen resurssit taata tarvittavalla tasolla. Tämä on tarkoituksenmukaista varmistaa myös käynnissä olevassa valtion aluehallintouudistuksessa.

Muut huomiot

YLEISIÄ HUOMIOITA MUIDEN LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEIDEN VAIKUTUKSESTA VESIHUOLTOLAIN SOVELTAMISALAAN JA VALVONTAAN

Vesilaitosyhdistys haluaa lisäksi kiinnittää huomiota muiden uudistuksen alla olevien lakien mahdolliseen vaikutukseen liittyen vesihuoltolain soveltamisalaan ja sen toimeenpanon valvontaan.

Julkisuuslain kokonaisuudistus

Julkisuuslain uudistustyöryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Voimassa oleva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) kumottaisiin. Mietinnössä ehdotetaan julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan laajentamista voimassa olevaan lakiin nähden siten, että lakia sovellettaisiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan. Lisäksi lakia sovellettaisiin ehdotuksen mukaan julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla

tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamisen konkreettisten vaikutusten arviointia yksityisiin toimijoihin on vaikea tehdä. Sitä vaikeuttaa erityisesti julkisen hallintotehtävän käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus. Joissain tilanteissa voi olla haastavaa määrittää täsmällisesti sitä, miltä osin toiminta on osa julkisen hallintotehtävän hoitamista, mikä soveltamisalan laajentamisen perusteella tulisi julkisuuslain soveltamisalaan. Tulkinnanvaraisuus liittyy erityisesti tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa.

Vesilaitosyhdistyksen kannan mukaan asian ollessa näinkin epäselvä sekä tulkinnanvarainen, tulee se aiheuttamaan voimaan tullessaan suurta epätietoisuutta vesihuoltolaitoskentässä. Laajeneeko julkisuuslain soveltamisala näin mahdollisesti myös yksityisomisteisiin vesiosuuskuntiin, niiden hoitaman tehtävän myötä, vai ainoastaan julkisomisteisiin yhteisöihin, kuten uudistuksessa joka tapauksessa ehdotetaan tehtävän. Olisikin ensiarvoisen tärkeää ensinnä saada selkeä tulkinta mitä kaikkea julkisen hallintotehtävän alle voidaan olettaa kuuluvan. Muutoin on odotettavissa, että soveltamisalan laajentaminen kokonaisuudessaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tulee aiheuttamaan runsaasti tulkinnanvaraisuutta, epäselvyyttä ja kustannuksia vesihuoltokentälle.

Lisäksi Vesilaitosyhdistys katsoo, että mietinnössä ehdotettu julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen julkisyhteisön, valtion liikelaitoksen tai julkisyhteisöjen yhteisessä määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön ja näiden määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin ja tytärsäätiöihin siltä osin kuin ne harjoittavat muuta kuin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, ei ole tarkoituksenmukaista, saati tarpeellista. Paremminkin sen vaikutukset olisivat turhaan työllistäviä ja mahdollisesti vaarallisia, varsinkin vesihuoltolaitosten osalta, jotka hallinnoivat yhteiskunnalle kriittistä infrastruktuuria ja laitteita.

Valtion aluehallinto uudistus

Valtion aluehallintouudistusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen kautta toivottavasti

toteutuvat edut ja toiminnan tehostuminen ovat lähtökohtaisesti Vesilaitosyhdistyksen kannan mukaan kannatettavia. Uudistuksen kohdalla tulee kuitenkin varmistaa riittävien resurssien säilyminen ja tarvittava lisääminen, jotta tulevan vesihuoltolain toimeenpanon valvonta voidaan varmasti turvata.

Rakentamislain säätäminen

Uuden 2025 alusta voimaan astuvan rakentamislain yhteydessä Vesilaitosyhdistys pitää ensiarvoisen tärkeänä, että uudis- ja laajennusrakentamisesta tulisi edelleen ilmoittaa kuntaan, vaikka se ei rakentamislain kontekstissa enää varsinaista lupaa tarvitsisikaan. Eritoten rakentamisessa, mihin sisältyy uusien vesi- ja viemärilaitteistojen asennusta, jotka kytketään vesihuoltolaitoksen vesi, viemäri taikka hulevesiverkkoon, tulee ilmoitus tehdä. Näiden ilmoitusten ja kunnalta saatujen tietojen perusteella vesihuoltolaitokset voivat kontrolloida verkostoihinsa liittyjien määrää.

Tämä on tärkeää lisäksi, jotta vesihuoltopalvelujen jatkuvasti turvallinen, terveellinen, ympäristöystävällinen ja toimintavarma toimittaminen voidaan taata vesihuoltolaitosten puolelta. Lisäksi asialla turvataan vesihuoltolaitoksen asiakkaiden tasavertainen kohtelu liittymis- ja lisäliittymismaksujen osalta vesihuoltolain kontekstissa, ja tällä tapaa turvataan myös vesihuoltolaitosten taloudellista kestävyyttä.

Jännäri Joonas
Suomen Vesilaitosyhdistys ry - Lakiasianpäällikkö