



4.2.2021

Maa- ja metsätalousministeriö

kirjaamo@mmm.fi

Lausuntopyyntö 7.12.2020

VARELY, Lausunto, Kansallisen vesihuoltouudistuksen visio ja toimeenpano-ohjelmaluonnos

Laadittu vesihuoltouudistuksen visio sekä sitä tukeva toimeenpano-ohjelmaluonnos vastaavat Varsinais-Suomen ELY-keskuksen (myöhemmin ELY-keskus) mielestä hyvin työlle asetettuihin tavoitteisiin. Sekä visio että toimeenpano-ohjelma tähtäävät vesihuollon toimintavarmuuden ja turvallisuuden varmistamiseen sekä toimialan uudistamiseen. Uudistuksen aikataulu tuntuu melko tiukalta ja tavoitteiden toteutuminen vaatii todennäköisesti suunniteltua enemmän aikaa.

ELY-keskus pitää vesihuoltouudistuksen visiota, tavoitteita sekä toimenpide-ehdotuksia kannatettavina. Uudistuksessa on keskitytty pääsääntöisesti vesihuoltolaitosten toimintaan. Kuntien toimintaan ja rooliin ei ole niinkään ehdotettu muutoksia. Kuntia koskevat lähinnä lainsäädännön kautta ehkä palautuvat kunnalliset vesihuollon kehittämissuunnitelmat sekä ohjausroolin tukeminen. Haja-asutusalueiden vesihuolto siltä osin, kun se ei ole vesihuoltolaitoksen toteuttamaa, oli myös jätetty uudistuksen ulkopuolelle. Olisi ollut toivottavaa, että kuntien roolin selkeyttämiseen olisi kiinnitetty nykyistä enemmän huomiota. Myös haja-asutusalueiden vesihuollon huomioiminen olisi ollut suotavaa.

ELY-keskus haluaisi tuoda esille muutamia vesihuollon valvontaan ja toteutukseen liittyviä seikkoja, jotka toivotaan otettavan huomioon asioiden jatkovalmistelussa:

Hallinnonalojen välillä toteutettavaksi suunniteltua yhteistyötä pidetään erittäin kannatettavana. Lainsäädäntöä tulisi myös selkeyttää ja termejä yhtenäistää. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota vesihuoltolaitoksen määritelmään ja sen tarkoituksenmukaisuuteen. Myös tarpeettomia ja toimijoita sotkevia päällekkäisyyksiä tulisi poistaa esimerkiksi häiriötilanteisiin varautumisen osalta. Lainsäädännön uudistamisessa tulisi kiinnittää huomiota lisäksi valvontavastuiden selkeyteen sekä valvonnan resurssien turvaamiseen.

VARSINAIS-SUOMEN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS

0295 022 500

Kirjaamo

www.ely-keskus.fi

PL 236, 20101 Turku

Y-tunnus 2296962-1

kirjaamo.varsinais-suomi@ely-keskus.fi

Vesihuoltolaitoksiin kohdistuvan lainsäädännön tulisi olla selkeää ja yksiselitteistä. Asiaa voisi helpottaa, mikäli kaikki kuntien vesihuoltoa sekä vesihuoltolaitoksia ja niiden toimintaa koskeva lainsäädäntö olisi koottu yhteen. Koska kaikkia vesihuoltoa koskevia lainkohtia ei voi tuoda samaan lakiin, niin olisi tarpeellista laatia eri hallinnonalojen yhteinen ohjeistus, jota noudattamalla sekä kunnat että laitokset voisivat täyttää lainsäädännön velvoitteet.

ELY-keskus pitää tärkeänä, että lakiin kirjattaisiin selkeät vaatimukset (kriteerit), jotka laitosten tulisi täyttää, sekä seuraamukset, mikäli kriteereitä ei täytetä. Yhtenä mahdollisuutena voisi olla malli, jossa vesihuoltolaitosten tulisi täyttää lainsäädäntöön tulevat kriteerit tiettyyn määräaikaan mennessä (esimerkiksi vuosi tai kaksi säädöksen voimaantulosta). Mikäli laitos ei pystyisi täyttämään kriteerejä annettuun määräaikaan mennessä, annettaisiin sille esimerkiksi vuosi aikaa laittaa puuttuvat asiat kuntoon tai esittää toimet, joilla laitoksen toiminta turvataan tulevaisuudessa. Näitä keinoja voisivat olla esimerkiksi palveluiden osto, yhteistyösopimuksen laatiminen tai laitoksen yhdistäminen toisen laitoksen kanssa. Laitoksille voidaan tämän lisäksi määrittää myös muita hyvän vesihuollon kriteereitä, joiden täyttäminen on vapaaehtoista. Esitetyllä tavalla saataisiin vähennettyä niiden laitosten määrää, jotka eivät täytä lain vaatimuksia.

Henkilöstön osalta ELY-keskus pitää tärkeämpänä henkilöstöressurssien määrän turvaamista kuin lakisääteisiä pätevyysvaatimuksia. Nykyisellään monilla laitoksilla on aivan liian pieni henkilöstömäärä, jotta laitoksen toiminta voidaan turvata. Laitokset eroavat toisistaan ja toimintatavaltaan suuresti toisistaan, joten laitoksella tapahtuva koulutus ja perehdytys on kurssituksia merkittävämmässä asemassa. Myös tässä kuten myös sijaistamisissa riittävällä henkilöstöllä on huomattava merkitys. Lisäksi ongelmalliseksi koetaan kunnan teknisen johtajan toimiminen myös vesihuollon johdossa. Tällöin kunnan ja vesihuoltolaitoksen roolit sekoittuvat ja johto joutuu toimimaan ristiriitaisten intressien keskellä. Kokemuksien mukaan edes laitosten yhtiöittäminen ei ole tuonut asiaan muutosta, koska samat henkilöt toimivat edelleen laitoksen johdossa.

ELY-keskuksen kokemuksen mukaan kunnilla on ollut selkeitä ongelmia sisäistä laissa oleva kunnan järjestämisvelvollisuus. Myös toiminta-alueiden määrittämisessä on ollut puutteita. Kunnat ovat olleet melko nihkeitä määrittämään toiminta-alueita asemakaava-alueiden ulkopuolelle tiheästi rakennetuille alueille, joille kunnan omistama vesihuoltolaitos ei ole verkostoja toteuttanut. Lisäksi monet kunnat ovat jättäneet kokonaan määrittelemättä toiminta-alueet osuuskuntien tai muiden vesihuoltotoimijoiden verkostoalueille, joille ne lain mukaan tulisi määrittää. Koska nykyisen vesihuoltolain mukaan vesihuoltolaitoksia ovat vain tahot, joille kunta on määrittänyt toiminta-alueen, on suuri joukko osuuskuntia jäänyt tämän määritelmän ulkopuolelle, vaikka he huolehtisivat monen sadan asukkaan vesihuollosta tai toimittavat palveluja taajama-alueilla. ELY-keskus katsookin, että sillä pitäisi olla nykyistä nopeammat keinot puuttua järjestämisvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen tai toiminta-alueiden määrittämiseen. Nykyisten säädösten mukaan ELY-keskuksen tulee käydä ensin neuvottelu ja sen jälkeen voidaan ryhtyä pakkotoimiin. Kyseisessä käsittelymenetelmässä kuluu aikaa useampi vuosi ja se kuluttaa paljon valvontaresursseja. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona voisi olla sekä järjestämisvelvollisuuden että toiminta-alueiden määrittämisen siirtäminen kunnan vastuulta jollekin muulle esimerkiksi alueellisesti toimivalle taholle.

Liittämisen velvollisuutta koskevia säädöksiä tulisi selkeyttää sekä muuttaa siten, että se turvaa vesihuoltolaitokselle riittävät taloudelliset ja tekniset toimintamahdollisuudet.

Mikäli vesihuoltoa toteutetaan alueilla, joilla täyttyy kunnan järjestämisvelvollisuus ja alue määrätään toiminta-alueen kautta vesihuoltolaitoksen toteutettavaksi, tulisi laitokselle myös mahdollistaa riittävä liittyjämäärä, jotta laitos pystyy toteuttamaan vesihuollon sekä teknisesti että taloudellisesti. Vuonna 2014 tehtyjen liittämismääräysten koskevien lievennysten takia monet esimerkiksi tiivisti rakennetuille (kylämäinen nauhamainen asutus) pohjavesialueille verkostoa laajentaneet kunnalliset vesihuoltolaitokset ovat ongelmissa sekä taloudellisesti kannattamattoman toiminnan että teknisesti toimimattoman verkoston (liian pitkistä viipymistä aiheutuvat tukkeutumiset sekä hajuhaitat) kanssa.

ELY-keskus kannattaa hulevesiä koskevan lainsäädännön selkeyttämistä ja siirtämistä kokonaisuudessaan maankäyttö- ja rakennuslakiin. Hulevesien hallintaan tulee vaikuttaa jo alueiden suunnittelun ja rakentamisen yhteydessä eikä vasta jälkikäteen johtamalla syntyvät hulevedet hulevesiviemäriin. Kuntiin tarvittaisiin lisää henkilöstöä ja osaamista hulevesien asianmukaiseen hallinnan järjestämiseen (hulevesien määrän vähentäminen, hyödyntäminen ja asianmukainen johtaminen sekä toimien vaikutukset vesitalouteen). Tältä osin olisi tarvetta myös täydentävälle koulutukselle.

ELY-keskus katsoo, että kunnallisten laitosten yhtiöittämistä ei tulisi vaatia lailla. Yhtiöittämisestä tähän mennessä saatujen kokemusten mukaan sillä ei ole ollut juurikaan muuta vaikutusta kuin kunnan talouden väliaikaisena parannuskeinona. Laitos on yhtiöittämisenkin jälkeen toiminut tiiviisti kunnan ohjauksen alla, eikä ole pystynyt tekemään itsenäisiä päätöksiä esimerkiksi saneeraukseen panostamisesta. Yhtiöittämisten seurauksena laitosten talous on sen sijaan heikentynyt, kun laitos joutuu maksamaan kunnalle korvausta laitoksen aiemmin rakentamasta vesihuoltoverkosta ja puhdistamoista. Yhtiöittäminen nähdään järkevänä vain, jos useampia laitoksia yhdistetään yhdeksi kokonaisuudeksi. Eikä silloinkaan laitosten tule maksaa pääoman siirrosta kunnille, koska vesihuoltolaitoksia noudattaen vesihuolto on jo pitkään rahoitettu vain liittyjien maksamien maksujen pohjalta.

Suurin osa vesihuoltolaitoksista ei toimi maksujen määrittämisen osalta vesihuoltolain tavoitteiden mukaisesti. Maksujen oikeudenmukaisen ja kohtuullisen määrittämisen varmistamiseksi olisi syytä kehittää toimiva valvontajärjestelmä. Varsinkin erisuuruisten maksujen käyttö toteutumisperiaatteen mukaan määritettynä on edelleen vain todella harvojen laitosten käytössä. Esitetyt erisuuruiset maksut kaatuvat usein omistusoikeuteen. Lisäksi kunnat velvoittavat laitoksia myöntämään alennuksia kuntaan siirtyvien teollisuuslaitosten maksuista, jotta kuntaan saadaan lisää työllistäjiä sekä veronmaksajia. Kyseiset alennukset eivät kuulu palveluntuottajalle vaan kunnan elinkeinotoimintatukeen. Myös yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömän monopolitoiminnan omistajatuloutus pitäisi olla selvästi nykyistä pienempi, koska vesihuoltolaitoksen tehtävänä ei ole tuottaa voittoa, vaan hyvätasoista ja kohtuuhintaista vesihuoltopalvelua. Mahdollinen tuotto olisi hyvä kohdentaa myös kunnan vesihuoltotoimien resursoimiseen.

ELY-keskus pitää tärkeänä, että vesihuoltolaitosten taloutta pystyttäisiin ohjaamaan ja valvomaan siten, että voidaan turvata vesihuollon laatu, edistää vesihuoltopalvelujen tehokkuutta ja varmistaa maksujen oikeudenmukaisuus. Laitosten tulee laatia pitkän tähtäimen taloussuunnitelmia ja selkeyttää talouden raportointiaan nykyistä läpinäkyvämmäksi. ELY-keskus katsoo, että sillä ei ole ainakaan nykyisellään tarvittavaa taloushallinnon osaamista kyseisen tehtävän hoitamiseen. Talouden valvontaan olisi hyvä perustaa joko valtakunnallinen yksikkö tai virka jokaista suuraluetta kohden. Suuraluetta kohden perustettava virka olisi siinä suhteessakin

peruteltavissa, että samalla viranhaltijan olisi mahdollisuus saada sijoituspaikan vesihuoltohenkilöstöltä tukea tehtävälleen. Talouden valvonnassa ja ohjauksessa on merkittävä rooli myös päättäjien koulutuksella ja muulla tiedon lisäämisellä.

ELY-keskus katsoo, että toiminnan laadun valvonnan tehostaminen onnistuu jo pääosin nykyisillä säädöksillä ja valvontakeinoilla. Valvonnan tehostamiseksi vesihuoltolaitostietojärjestelmä VEETIä tulisi kuitenkin kehittää nykyistä selkeämmäksi, havainnollisemmaksi sekä helppokäyttöisemmäksi. Lisäksi valvonnan rooleja tulee selkeyttää sekä lisätä resursseja.

ELY-keskus katsoo, että vesihuoltolaitosten välinen yhteistyö toteutuu jo kohtalaisen hyvin Lounais-Suomen alueella. Yhteistyötä voidaan lisätä nykyisestä turvaamalla ELY-keskuksille riittävät henkilöstöresurssit.

ELY-keskus kannattaa vahvasti kunnallisen vesihuollon kehittämissuunnitelman takaisin ottamista lainsäädännön vaatimuksiin. Lisäksi tulee aiempaa enemmän painottaa, että tehtävä on kunnan eikä kunnallisen vesihuoltolaitoksen ja suunnitelmassa tulee huomioida koko kunnan alueen vesihuolto.

Laitosten suunnitelmallisen toiminnan esteenä on usein vesihuollon toimivuuden seurantatietojen puutteellisuus. Laitosten toimintojen digitalisointiin tarvittaisiin nykyistä suurempia panostuksia. Puutteelliset omaisuustiedot haittaavat myös talouden kestävä suunnittelua. Lausuntopyyntöä esitetyt digitalisaation yhteiskehittämishankkeet vaikuttivat hyvinkin kannatettavilta. Erityisesti omaisuudenhallinnan digitaalisten ratkaisuiden kehittäminen ja käyttöönotto laitoksilla olisi ensisijaisen tärkeää.

Lainsäädäntöä uudistaessa tulisi huomioida myös vesihuoltolaitosten sekä niiden omistajien vastuu lainsäädännön noudattamisesta. Laitoksella ja kunnilla on vastuu toimia lain velvoitteiden mukaisesti eikä kaikkea voida laittaa puutteellisen valvonnan syyksi. Laitoksilla ja kunnilla on velvollisuus hankkia riittävä osaaminen, jotta he pystyvät tarjoamaan laadukkaita vesihuoltopalveluita.

ELY-keskus kokee neuvonnan lisäämisen hyvänä ratkaisuna. Jo nykyisellään toimenpide-ehdotuksessa esitettyjä asioita käydään läpi kuntakäynneillä, joiden kautta toteutetaan kuntien ja vesihuoltolaitosten valvontaa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Olemme kokeneet pakkokeinoja tehokkaammaksi keinoksi harjoittaa ennakkovalvontaa kehittämällä menetelmiä, kouluttamalla ja neuvomalla. Kuntien yksittäinen läpikäynti vaatii kuitenkin paljon resursseja ja olemme arvioineet, että nykyisillä resursseilla kaikkien kuntien (yli 40 kpl) läpikäynti vie noin 10 vuotta. Käynneistä saatujen kokemusten perusteella yksi käyntikerta ei ole riittävä, vaan asioita tulee vielä tämänkin jälkeen kerrata laitoksen ja kunnan kanssa. Neuvonnan toteutuksessa on ongelmana myös laitosten ja kunnan henkilöstön ja poliitikkojen vaihtuminen. ELY-keskus katsoo, että toimenpiteessä f) esitetty malli, jossa ELY-keskus yhdessä muiden valvontaviranomaisten kanssa kartoittaisi apua tarvitsevat laitokset, kuulostaa kovin työläältä eikä ehkä kovinkaan tarkoituksenmukaiselta. Mikäli tähän ratkaisuun päädytään, tulee ELY-keskuksen resursseja lisätä huomattavasti nykyisestä tasosta. Järkevämpänä ratkaisuna voitaisiin pitää laitosten toimintaan keskittyvien alueellisten suunnitelmien laatimista. Näin saadaan samalla käynnistettyä myös alueellista yhteistyötä sekä järjestettyä neuvontaa ja koulutusta. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla myös monien ELY-keskusten viime vuosien aikana käynnistämisen kuntakäyntien jatkaminen. Toteutettavasta toteutusmallista riippuen

valvontaan tarvittaisiin lisää resursseja, jotta valvontaa pystyttäisiin toteuttamaan riittävän nopealla aikataululla ja riittävän usein.

Tämä asiakirja KEHA/9909/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/9909/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Nummelin Minna 04.02.2021 12:43

Ratkaisija Lammila Jyrki 04.02.2021 12:50