

kirjaamo@mmm.fi

LAUSUNTO KANSALLISEN VESIHUOLTOUUDISTUKSEN VISIOSTA JA SEN TOIMEENPANO-OHJELMAN LUONNOKSESTA

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa todetaan, että siinä on tunnistettu toimialan keskeisimmät kehittämistarpeet sekä suunniteltu ja aikataulutettu tärkeimmät toimenpiteet. Tarkoituksena on tukea myös YK:n kestävän kehityksen tavoitteita (SDG).

YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden osalta tiedoksenne, että teimme kyselyn kestävydestä ja kestävän kehityksen tavoitteista kesällä 2020. Halusimme selvittää, miten kestävä kehitys nähdään Suomessa toimivien vesilaitosten johtamisessa ja taloushallinnossa. Kestävyyskyselyssä ja kestävän kehityksen tavoitteissa tarkasteltiin, kuinka kestävä kehitys ohjataan ja mitataan vesihuoltolaitoksissa ja vastaavien toimijoiden keskuudessa ja miten kestävän kehityksen teemat otetaan huomioon käytännön työssä, mitkä tekijät ohjaavat vastuullisuutta ja kestävän kehityksen tavoitteita. Kysyimme myös, mitkä tekijät vaikeuttavat kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamista. Lisäksi kyselyn tavoitteena oli selvittää, onko kestävän kehityksen tavoitteita koskevia kirjallisia tavoitteita tai ohjeita ja miten ne mitataan. Tarkastelimme myös asioita, joissa vastuullisuusnäkökohdat voitaisiin ottaa huomioon, mutta vesilaitokset eivät tiedä miten. Vastauksia saatiin 20 vesihuoltolaitokselta, jotka huolehtivat 1,3 miljoonan asukkaan (eli 25% suomalaisista) vesihuollosta. Tämän kyselyn rahoittivat Laki ja Vesi Oy sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Laki ja Vesi Oy tarjoaa juridisia ja vesiteknologiaan liittyviä palveluja yrityksille ja yhteisöille.

Osa A: Toimiva lainsäädäntö ja valvonta

Vesihuoltouudistuksen ohjelmassa todetaan, että lainsäädännön kehittämistä koskevat toimenpide-ehdotukset tullaan tarkastelemaan tarkemmin osana 2020/2021 käynnistettävää vesihuoltolain tarkistamistyötä. Lisäksi todetaan, että kansallisen vesihuoltouudistuksen tavoitteiden kannalta on tarpeellista selvittää mahdollisuudet ja vaikutukset eräiden yhdeksän luetellun kokonaisuuden sisällyttämisestä lainsäädäntöön (s. 5). Seuraavassa muutamia huomioita listatuista kokonaisuuksista.

Lainsäädännön käytännönläheisyys

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa vesihuoltolainsäädännön uudistamiselle on asetettu tavoitteeksi lainsäädännön kehittäminen käytännönläheisemmäksi. Vesihuoltoa koskeva lainsäädäntö on hyvin pirstaloitunutta ja vesihuoltoa koskevia asioita säädetään tällä hetkellä useissa laissa ja asetuksissa. Näitä ovat mm. vesihuoltolaki (119/2001), talousvesiasetus (1352/2015), yhdyskuntajätevesiasetus (888/2006), ympäristönsuojelulaki (527/2014), ympäristönsuojeluasetus (713/2014), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja valtioneuvoston asetus vesiympäristölle haitallisista ja vaarallisista aineista (1022/2006). Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä vesihuoltolaitoksilla. Säädosympäristöä sekä eritoten eri säädösten terminologiaa on tarpeen selkiyttää ja yhtenäistää, jotta vesihuoltolaitoksille ja muille säädösten parissa työskenteleville on selvää, mitä vaaditaan.

Yhdyskuntajätevesidirektiivin huomioiminen

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa on arvioitu vesihuoltolaitosten toimintaympäristön muutoksia. Asiassa ei ole riittävästi huomioitu EU:n yhdyskuntajätevesidirektiivin (91/271/EEC) uudistamista. Asiaa ei ole myöskään huomioitu esitetystä vesihuoltolainsäädännön uudistamisesta koskevassa kohdassa 2 a) (s. 5). Euroopan komissio julkaisi syksyllä 2020 yhdyskuntajätevesidirektiivin arvioinnin nähdäkseen, onko asetetuilla määräyksillä saavutettu asetetut tavoitteet ja palvelevatko määräykset edelleen tarkoitustaan. Yksi

merkittävimmistä esiin nousseista seikoista oli, ettei direktiivi huomioi ollenkaan uusia huolenaiheita, kuten lääkeainejäämiä ja mikromuoveja. Komissio selvittää tällä hetkellä tarvetta direktiivin modernisointiin ja on todennäköistä, että direktiivi tullaan uudistamaan. Laki ja Vesi Oy:n toteuttamien haitallisten ja vaarallisten aineiden tutkimushankkeiden (v. 2014 ja 2021) tuloksena on todettu, etteivät suomalaiset jätevedenpuhdistamot nykyisellään kykene riittävällä tasolla poistamaan jätevesistä haitallisia aineita kuten lääkeaineita. Näkemysemme mukaan yhdyskuntajätedirektiivin mahdolliset vaatimukset lääkejäämien ja mikromuovien poiston tehostamisen suhteen asettavat merkittävää saneeraus- ja investointitarvetta jätevedenpuhdistamoille. Haitallisten aineiden poistovaatimusten huomioiminen vesihuoltolainsäädännön uudistamisessa on täten ensiarvoisen tärkeää.

Teollisuuden jätevedet

Vesihuoltolakia (119/2001) ei sovelleta muuhun kuin asutuksen vesihuoltoon tai siihen rinnastuvaan elinkeino- ja vapaa-ajantoiminnan vesihuoltoon. Mikäli kyse on elinkeinotoiminnasta, joka ei rinnastu asutukseen, asioissa tulee monesti selvitettäväksi osapuolten epäselvät vastuut ja erilaisten normien soveltuminen. Sääntelyn epäselvyys korostuu vastuukysymyksissä.

Usein on epäselvää, onko kyse sopimusperusteisesta vastuusta vai ns. sopimuksen ulkoisesta vastuusta ja jokainen tilanne on tällöin arvioita tapauskohtaisesti, kuten myös se, että sovelletaanko asiassa vahingonkorvausoikeuden yleisiä oppeja vai vahingonkorvauslakia (412/1974) vai kenties jotain erityisääntelyä, kuten ympäristövahingolakia (737/1994), ympäristönsuojelulakia (527/2014), terveydensuojelulakia (763/1994), luonnonsuojelulakia (1096/1996). Vastuukysymys voi olla myös useiden eri säännöksissä asetettujen normien yhdistelmä. Useissa laeissa on kieltoja ja määräyksiä sekä määräyksiä korjaamisesta, korvaamisesta ja rangaistuksista. Vastuuviranomaiset, toimivalta ja asiantuntemus ovat usein hajallaan, osittain päällekkäin tai sellaista, ettei teollisuuden jätevesien hallitsemiseksi tunnu löytyvän sopivaa tahoa. Näin ollen pitäisi selvittää mahdollisuudet ja vaikutukset teollisuuden jätevesien sisällyttämisestä lainsäädäntöön omaksi kokonaisuudekseen. Suomen kilpailukykyyn turvaamiseksi ja toiminnanharjoittajien liiketoiminnan tukemiseksi tilannetta pitäisi selkiyttää ja turvata lupa- ja valvontaviranomaisten yhteistyö yhdessä vesihuoltolaitosten, jätevedenpuhdistamoiden ja toiminnanharjoittajien kanssa.

Hulevesikysymykset

Hulevesikysymysten sisällyttäminen lainsäädäntöön on mainittu yhtenä kokonaisuutena. Asiaa ei ole tarkemmin selostettu. Taustaselvityksissä (s. 27) todetaan, että vastuu olisi selkeämpi ja lainsäädäntöä olisi myös helpompi noudattaa, mikäli hulevesiin sovellettaisiin vain maankäyttö- ja rakennuslakia. Vesihuoltolaitoksen oikeudesta hoitaa hulevesien viemärointiä tulisi tällöin säätää mahdollisesti erikseen.

Lait maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (682/2014) sekä vesihuoltolain muuttamisesta (681/2014) tulivat voimaan 1.9.2014. Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin tuolloin uusi luku 13 a, johon on sisällytetty hulevesien hallintaa koskevat säännökset. Muutosta perusteltiin tavoitteella, jonka mukaan hulevesien viemäroinnistä siirrytään kattavaan hulevesien kokonaishallintaan, jossa hyödynnetään etenkin maanpäällisiä ratkaisuja ja imeytetään hulevesiä mahdollisuuksien mukaan jo niiden kerääntymispaikalla.

Lakien säätämisen yhteydessä on korostettu, että kunnalla on parhaat edellytykset toteuttaa tilaa vaativia hulevesijärjestelmiä ja ohjeistaa kiinteistökohtaista hulevesien hallintaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 a luvun 103 d §:ssä säädetään kunnan monijäsenisen toimielimen valvontatehtävästä, kun taas vastuu on 13 a luvun 103 e §:n nojalla kiinteistön omistajalla tai haltijalla. Kiinteistön hulevedet on johdettava kunnan hulevesijärjestelmään, jos niitä ei voi imeyttää kiinteistöllä tai jos niitä ei johdettaisi vesihuoltolain 17 a §:ssä tarkoitettuun vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoon. Kiinteistön hulevedet voivat tulla johdettaviksi kunnan hulevesijärjestelmän rakenteisiin kuten painanteisiin, imeytyskenttiin ja ojiin sekä kunnan hulevesijärjestelmän osana olevaan hulevesiviemäriin. On myös tilanteita, joissa ympäristölupaviranomainen voi edellyttää hulevesien johtamista vesihuoltolaitoksen jätevesiviemäriin.

Mikäli hulevesiä johdetaan vesihuoltolaitoksen jätevesiviemäriin, vesihuoltolaitos voi tehdä sopimuksen kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa. Näihin sopimukseen sovelletaan vesihuoltolakia (119/2001) ja vesihuoltolaitosten yleisiä toimitusehtoja, joita pääsääntöisesti sovelletaan asutuksen vesihuoltoon sekä asutukseen vesihuollon kannalta rinnastuvan elinkeino- ja vapaa-ajantoiminnan vesihuoltoon. Vaarallisten haitta-aineiden esiintyminen hulevesissä saattaa kuitenkin estää vesihuoltolain soveltamisen ja edellyttää teollisuusjätevesisopimusta. Tällaisia tilanteita varten on luotava selkeämpää ohjeistusta vesihuoltolaitoksille ja pyrittävä rakentamaan yhteistyötä ja viestintää lupaviranomaisen, vesihuoltolaitoksen ja kunnan rakennusvalvonnan kesken. On myös epäselvää, onko maankäyttö- ja rakennuslain soveltajilla ja lainkäyttäjillä hulevesiosuamista ja miten siitä koulutetaan.

Kunnan määräämä monijäseninen toimielin voi antaa tarkempia määräyksiä hulevesien hallinnasta kunnassa tai sen osassa (MRL 13 a luvun 103 j §). Nämä määräykset voivat koskea: 1) hulevesien määrää, laatua, maahan imeyttämistä, viivyttämistä ja tarkkailua sekä hulevesien käsittelyä kiinteistöllä; 2) kiinteistön hulevesijärjestelmän liittämistä kunnan hulevesijärjestelmään; ja 3) muita näihin rinnastettavia, hulevesien hallintaan liittyviä seikkoja. Maankäyttö- ja rakennuslain 13 a luvun 103 k §:n nojalla voidaan antaa määräyksiä myös kiinteistön omistajalle tai haltijalle määräyksen hulevesistä aiheutuvan haitan poistamiseksi. Jos hulevesistä aiheutuvan haitan poistaminen vaatii usean kiinteistön yhteisiä järjestelyjä, kunnan monijäseninen toimielin voi kiinteistön omistajan aloitteesta ja muita kiinteistön omistajia tai haltijoita kuultuaan määrätä kiinteistön tai kiinteistöjen hulevesien johtamisesta tai muista hulevesien hallinnan toimenpiteistä. Jotta tällaisia hulevesiä koskevia laadullisia määräyksiä voidaan perustellusti asettaa kiinteistön omistajalle tai haltijalle taikka yhteisjärjestelyn nojalla, tulee hulevesien sisältämien vaarallisten haitta-aineiden esiintymistä ja niiden vaikutuksia selvittää. Tämä on tärkeää, jotta voidaan edesauttaa saavuttamaan vesipuitedirektiivin mukainen hyvä kemiallinen tila pinta- ja pohjavesissä sekä meristrategiadirektiivin mukainen meriympäristön hyvä tila.

Vesimuodostuman kemiallinen tila määritetään vertaamalla EU-tasolla valittujen aineiden pitoisuuksia niiden ympäristölaatuunormeihin (*engl.* environmental quality standard, EQS). Nämä ns. prioriteettiaineet sekä niiden ympäristölaatuunormit on Suomen lainsäädännössä listattu valtioneuvoston asetukseen vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (VNA 1022/2006) liitteen 1 kohtaan C2. Lisäksi osa prioriteettiaineista on luokiteltu ns. vaaralliseksi prioriteettiaineiksi, joiden päästöt ympäristöön tulee kerralla tai vaiheittain lopettaa.

Vuonna 2020 valmistuneen luokittelun mukaan hyvää kemiallista tilaa ei saavutettu yhdessäkään Suomen 6875:stä vesimuodostumassa. Luokittelun mukaan kaikissa Suomen vesimuodostumissa bromattujen palonestoaineiden (PBDE) ympäristölaatuunormi ylittyy kaloissa.¹ Seuraavaksi eniten ylityksiä aiheuttaa elohopea ja vähäisemmässä määrin nikkeli, kadmium, tributyylitinat, eräät PAH-yhdisteet ja PFOS. Näin ollen hulevesien sisältämien vaarallisten haitta-aineiden päästöt tulee selvittää ja estää joko käsittelyn kautta tai ennaltaehkäisevästi, jotta näiden haitta-aineiden vesistökuormitusta voidaan vähentää ja siten edesauttaa saavuttamaan vesipuitedirektiivin mukainen hyvä kemiallinen tila pinta- ja pohjavesissä sekä meristrategiadirektiivin mukainen meriympäristön hyvä tila.

Suomessa ei ole myöskään saatavilla juridista tutkimustietoa hulevesissä olevista haitta-aineista, niiden ominaisuuksista, päästölähteistä ja kulkeutumisreiteistä sekä näiden yhteyksistä vastuukysymyksiin. Vastuukysymysten selvittämiseen liittyy mm. kysymykset korjaamisesta ja korvaamisesta. Korjaamisesta säädetään mm. luonnonsuojelulaissa (1096/1996), ympäristönsuojelulaissa (527/2014) ja vesilaissa (587/2011). Korvausvastuuseen liittyviä selvitettäviä kysymyksiä on mm. sen selvittäminen, että missä kaikissa laeissa on soveltuvia säännöksiä ja mikä niiden keskinäinen suhde on. Tällaisia lakeja ovat mm. ympäristövahinkolaki (737/1994), vahingonkorvauslaki (412/1974), vesilaki (587/2011), luonnonsuojelulaki (1096/1996), ympäristönsuojelulaki (527/2014) sekä laki eräistä naapurussuhteista (26/1920).

¹ Siimes, K. ja Mannio, J. 2020. Pintavesien kemiallinen tila – Quo vadis? Vesitalous 4/2020.

Hulevesien mahdollisesti sisältämät vaaralliset haitta-aineet ovat mielenkiintoisia myös siksi, että juridisesti ei ole täysin selvää millaisen vahinkokäsitteen alle ne ylipäänsä voidaan määritellä ja mitkä tekijät vaikuttavat tunnusmerkistön täyttymiseen. Ympäristövahinkolain soveltaminen esimerkiksi edellyttää, että kyse on tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta aiheutunut vahinko, joka ilmenee häiriönä ympäristössä. Hulevedet eivät kuitenkaan yksin synny tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta. Lisäksi hulevedet voivat sisältää jo entuudestaan kemikaalipisaroita toiselta alueelta. On siten epäselvää, muodostavatko hulevesien mahdollisesti sisältämät vaaralliset haitta-aineet ympäristövahinkolain mukaisen häiriön, kun väitetty häiriö ilmenee. Nämä seikat pitäisi huomioida, kun hulevesikysymyksiä selvitetään.

Toisaalta vaarallisia haitta-aineita hulevesissä ei voitane pitää pelkästään ympäristönsuojelulain mukaisena päästönä, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Tämän vuoksi on tärkeä selvittää hulevesien sisältämien vaarallisten haitta-aineiden esiintymistä, niiden vaikutuksia vesiympäristöön sekä mahdollisuuksia estää haitalliset ympäristövaikutukset. Ympäristönsuojelulain soveltamisen kannalta täytyy myös todeta, että sen soveltaminen edellyttää teollista tai muuta toimintaa, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Ympäristön pilaantumisella puolestaan tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu esimerkiksi joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa haittaa luonnolle ja sen toiminnoille taikka vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle.

Hulevedet voivat myös aiheuttaa pohjavesimuodostumien ja vesistöjen muuta pilaantumista, jolloin vaikutusalue on hyvin laaja, ellei rajaton ja luonnollisesti myös usealle toiminnalle yhteinen – mahdollisesti yhteisvastuun piirissä oleva. Tällöin joudutaan selvittämään erikseen korvausvelvollisten piiriä erikseen ja tutkimaan onko korvausvelvollisina muitakin tahoja, jotka ovat rinnastettavissa toiminnanharjoittajaan tai muulla tavoin osallisia ympäristössä aiheutuneeseen kokonaisvahinkoon.

Hulevesien mahdollisesti sisältämien vaarallisten haitta-aineiden osalta tulisi siten selvittää viranomaisvastuut ja lupakysymykset, toiminnan ja vahingon syy-yhteyttä, vahinkojen laatu sekä vahingon tai pilaantumisen aiheutumista ja leviämistä, kuten myös sitä, että mikä on toimien tai toimeettomuuden osuus vastuuseen ja keihin kaikkiin tämä vaikuttaa. Huleveden johtamisen lisäksi olisi selvitettävä hulevesien sisältämien vaarallisten haitta-aineiden esiintymistä, niiden vaikutuksia vesiympäristöön sekä mahdollisuuksia estää haitalliset ympäristövaikutukset. Huleveden kuormituslähteiden mallinnus osana hulevesien laadun hallintaa tukisi tämän tavoitteen toteutumista.

Toimien ja toimeettomuuden näkökulmasta on keskeistä myös huomata, että eri laeissa on erilaisia normeja vastuun laukeamiseksi. Hulevesien ja niiden mahdollisesti sisältämien vaarallisten haitta-aineiden osalta on kuitenkin epäselvää, aiheutuuko tällöin vahinkoa, aineetonta haittaa vai kenties muuta ympäristövahinkoa ja millaisia seuraamuksia voidaan kohdistaa eri tahoihin ja minkälaisen toiminnan tai toimeettomuuden johdosta näitä voidaan täytäntöönpanna, jos toiminta on sellaista, joka estää tai vaikeuttaa vesipuitedirektiivin mukaisten vesimuodostumien hyvän kemiallisen tilan saavuttamista ja sen turvaamista.

Esimerkiksi ympäristövahinkolain ympäristövahingot korvataan tuottamukseen katsomatta eli vastuu on ankaraa. Vastaavasti ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuus ei edellytä tuottamusta. Nämä poikkeavat vahingonkorvauslaista, jossa vahingonkorvausvastuun perusteena on tuottamus. Vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavasti: ”Joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen, jolle siitä, mitä tässä laissa säädetään muuta johdu.” Eri laeissa vahingon tai haitan käsite ei myöskään ole yhteneväinen.

Erillinen kysymys on se, että mikä merkitys on esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) rakennus- ja purkutyömaita koskevalla lupakäsittelyllä ja kuinka hyvin tässä yhteydessä tunnistetaan tarve hakea esimerkiksi ympäristölupaa, jolloin korvauskysymykset tulisivat erikseen ratkaistaviksi. Ympäristönsuojelulain 125 §:n mukaan myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Suomessa kaupunkivesien

laadullista hallintaa ei ole tutkittu korvaus- ja lupaprosessien näkökulmasta, joten nämä asiat tulisi selvittää lainsäädäntötyössä.

Osa C: Osaamisen kehittäminen

Kansalliselle vesihuoltouudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on ehdotettu kymmenen toimenpide-ehdotusta, jotka edistävät vesihuollon toimintavarmuutta ja uudistumista. Vaikuttaa siltä, että tavoitteita on visioitu erikseen ja kirjattu sinisiin laatikoihin, miltä tavoitteet näyttävät vuonna 2030. Osaamisen kehittämisen visiointi on maltillista. Tulevaisuuden tavoitteena ei voi olla se, että vesihuoltopalveluja hoitavat henkilöt ovat päteviä ja kiinnostuneita osaamisensa jatkuvaan kehittämiseen. Tämän tulee olla lähtökohta. Tavoitteena tulisi olla maailman paras vesihuolto, osaava työvoima ja alan edelläkävijyys. Tämä on erittäin tärkeää suomalaisten innovaatioiden hyödyntämiseksi vesihuoltoalalla. Se on tärkeää myös osaavan työvoiman saamiseksi ulkomailta, laadukkaiden vaihto-opiskelijoiden houkuttelemiseksi Suomeen ja heidän työllistämiseksi suomalaisen vesihuollon piirissä. Osaavan työvoiman saatavuus on tärkeimpiä kriteerejä yritysten sijoittumisratkaisuihin.

Vesihuoltoalan koulutusta sekä ammatillisessa koulutuksessa että ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa tulee kehittää yhdessä vesihuoltoalan kanssa. Erityisesti juridista koulutusta ja teknistä osaamista tulee kehittää. Koulutuksen tulisi olla tieteenrajat ylittävä ja siten mahdollistaa maailman paras vesihuolto, osaava työvoima ja alan edelläkävijyys. Suomessa vesihuollon diplomi-insinööriopetukseen tulisi integroida juridisia kokonaisuuksia samoin kuin yhdyskuntatekniseen vesihuollon opetukseen. Yhtäläillä vesihuollon juridinen viitekehys on hyvin pirstaloitunut ja edellyttää teknistä ymmärrystä. Sen vuoksi myös juridista opetusta on kehitettävä.

Vastaan mielelläni mahdollisiin lisäkysymyksiin.

Turussa 8.2.2021

Kunnioitavasti,



Maria Arjonen
tj., lakimies, OTM

Laki ja Vesi Oy
Läntinen Rantakatu 37 C 40
FI-20100 Turku

Yhteystiedot:

w. lakijavesi.fi

e. maria.arjonen@lakijavesi.fi

p. 0400 762 016