



Maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain hulevesisäännösten toimivuusarviointi



Maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain hulevesisäännösten toimivuusarviointi

Sari Suvanto, Johanna Jalonen, Nina Poutanen, Heli Backman,
Saara Lehtinen, Matti Kattainen, Jeremias Kortelainen, Nella Koivula

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvosto

Ympäristöministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-188-9

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain hulevesisäännösten toimivuusarviointi

Valtioneuvoston julkaisuja 2025:69

Julkaisija Valtioneuvosto

Tekijä/t	Ramboll Finland Oy: Sari Suvanto, Johanna Jalonen, Nina Poutanen, Heli Backman, Saara Lehtinen, Matti Kattainen		
	Owal Group Oy: Jeremias Kortelainen, Nella Koivula		
Yhteisötekijä	Ramboll Finland Oy, Owal Group Oy		
Kieli	suomi	Sivumäärä	96

Tiivistelmä

Toimivuusarvioinnissa kartoitettiin maankäyttö- ja rakennuslain (1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki) sekä vesihuoltolain hulevesiä koskevien säännösten toimivuutta. Arviointi tuotti tietoa nykyisen lainsäädännön soveltamisesta, soveltamiseen liittyvistä ongelmista sekä lainsäädännön muutos- ja kehittämistarpeista. Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin rajapintoja muuhun hulevesiin liittyvään lainsäädäntöön.

Työssä hyödynnettiin aiheeseen liittyvää kirjallista aineistoa sekä analysoitiin 444 vastausta, jotka saatiin tässä työssä laaditusta, kaikille avoimesta sähköisestä kyselystä. Lisäksi työssä toteutettiin asiantuntijahaastatteluja ja -työpajoja.

Kyselyyn vastanneista noin 75 % osasi ottaa kantaa lakien toimivuuteen ja heistä yli 70 % piti nykyisiä säännöksiä kattavina ja niiden sanoituksia, tarkkuustasoa ja yhteensovitusta asiallisina.

Toimivuusarvioinnin perusteella korostuu seitsemän kehityskohdetta. Niitä ovat määritelmien, vastuiden ja velvollisuuksien täsmällisempi sanoittaminen. Toiminnallisesti korostuivat riittämättömät tilavaraukset uusilla ja vanhoilla alueilla, hulevesien laadunhallinta sekä ilmastomuutokseen varautuminen. Hulevesimaksuja toivottiin kehitettävän yksinkertaisemmiksi. Työssä selvitettiin vaihtoehtoa, jossa vain kunta voisi periä hulevesimaksua.

Monet muut esiin nousseet kehittämistarpeet ovat ohjeistuksiin ja käytäntöihin liittyviä toiveita.

Asiasanat lainsäädäntö, hulevesi, hulevesialtaat, hulevesijärjestelmät, rakennettu ympäristö, maankäyttö- ja rakennuslaki, vesihuoltolaki, vesimaksut

ISBN PDF	978-952-383-188-9	ISSN PDF	2490-0966
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-188-9>

Utvärdering av bestämmelserna om dagvatten i markanvändnings- och bygglagen och lagen om vattentjänster

Statsrådets publikationer 2025:69

Utgivare	Statsrådet		
Författare	Ramboll Finland Oy: Sari Suvanto, Johanna Jalonen, Nina Poutanen, Heli Backman, Saara Lehtinen, Matti Kattainen Owal Group Oy: Jeremias Kortelainen, Nella Koivula		
Utarbetad av	Ramboll Finland Oy, Owal Group Oy		
Språk	finska	Sidantal	96

Referat

I samband med utvärderingen kartlades det hur väl bestämmelserna om dagvatten i markanvändnings- och bygglagen (från den 1 januari 2025 lagen om områdesanvändning) och lagen om vattentjänster fungerar. Utvärderingen gav information om tillämpningen av den gällande lagstiftningen, problemen i anslutning till tillämpningen samt behoven att ändra och utveckla lagstiftningen. I utvärderingen granskades dessutom gränssnitten till annan lagstiftning om dagvatten.

I arbetet utnyttjades skriftligt material om ämnet och dessutom analyserade man 444 svar på den för allmänheten öppna elektroniska enkät som utarbetades i samband med arbetet. Expertintervjuer och expertworkshoppar genomfördes också.

Av dem som besvarade enkäten kunde cirka 75 procent ta ställning till hur lagarna fungerar, och över 70 procent av dem ansåg att de nuvarande bestämmelserna är heltäckande och att deras ordalydelse, noggrannhetsnivå och samordning är korrekta.

Sju utvecklingsobjekt framhävs i utvärderingen: En mer exakt formulering av definitioner, ansvar och skyldigheter. Ur verksamhetsperspektiv betonades otillräckliga utrymmesreserveringar i nya och gamla områden, kvalitetsledningen av dagvatten samt beredskapen inför klimatförändringar. Det önskades också att dagvattenavgifterna skulle förenklas. I samband med arbetet utredde man ett alternativ där endast kommunen kan ta ut dagvattenavgifter.

Många andra utvecklingsbehov som lyftes fram gällde anvisningar och praxis.

Nyckelord	lagstiftning, dagvatten, dagvattenbassänger, dagvattensystem, den byggda miljön, markanvändnings- och bygglagen, lagen om vattentjänster, vattenavgifter		
ISBN PDF	978-952-383-188-9	ISSN PDF	2490-0966
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-188-9		

Assessment of the Functioning of the Provisions on Urban Runoff in the Land Use and Building Act and Water Services Act

Publications of the Finnish Government 2025:69

Publisher Finnish Government

Author(s) Ramboll Finland Oy: Sari Suvanto, Johanna Jalonen, Nina Poutanen, Heli Backman, Saara Lehtinen, Matti Kattainen

Owal Group Oy: Jeremias Kortelainen, Nella Koivula

Editor(s) Etunimi Sukunimi

Group author Ramboll Finland Oy, Owal Group Oy

Language Finnish

Pages

96

Abstract

The assessment explored the functioning of the provisions concerning urban runoff in the Land Use and Building Act (from 1 January 2025 the Land Use Act) and the Water Services Act. The assessment produced information on the application of the current legislation and the related problems and on the needs for changes and development in the legislation. The assessment also studied the interfaces with other legislation related to urban runoff.

The work was based on written materials and an analysis of 444 replies obtained via an electronic questionnaire open to all that was drawn up for this work. In addition, interviews with experts and workshops were organised.

Of the respondents, about 75 % were able to express an opinion on the functioning of the acts, and more than 70 % of these considered the current provisions as comprehensive and their wording, level of accuracy and coordination as appropriate.

Based on the assessment, seven topics for further development stand out. One of these is more accurate wording of the definitions, responsibilities and obligations. In terms of the functioning, emphasis was placed on insufficient spaces reserved for new and old areas, quality management of urban runoff and preparation for climate change. Urban runoff charges should be simplified. An option was studied where municipalities could collect charges for urban runoff.

Many other development needs that came up were wishes related to the guidelines and practices.

Keywords legislation, urban runoff, runoff retention basins, urban runoff systems, built environment, Land Use and Building Act, Water Services Act, water charges

ISBN PDF 978-952-383-188-9

ISSN PDF

2490-0966

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-188-9>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Johdanto	9
2 Nykyinen lainsäädäntö	11
2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain hulevesiä koskeva sisältö	11
2.2 Vesihuoltolain hulevesiä koskeva sisältö.....	12
2.3 Liittymäpinnat muihin lakeihin	13
2.4 Aikaisempia selvityksiä	14
3 Selvitystyön toteutus	16
3.1 Sähköinen kysely	16
3.2 Sidosryhmähaastattelut	19
3.3 RoundTable-työpaja.....	20
3.4 SWOT-analyysi hulevesimaksuista esitetystä skenaariosta	20
4 MRL ja VHL: Yleisiä havaintoja kyselystä ja haastatteluista	22
4.1 Säännösten toimivuus.....	22
4.1.1 Säännösten yhteensovittaminen.....	24
4.1.2 Säännösten täsmällisyys ja tarkkuustaso	25
4.1.3 Säännösten kattavuus	26
4.1.4 Vastuut ja velvollisuudet hulevesiin liittyen	28
4.1.5 Hulevesimaksut	35
4.1.6 Hulevesien sääntelyssä toimivat asiat.....	38
4.2 Hulevesien hallintaan liittyvät haasteet	39
4.2.1 Ilmastonmuutoksen huomioiminen	39
4.2.2 Laadullinen hallinta.....	40
4.2.3 Ohjeistukset ja osaaminen.....	41
4.2.4 Hulevesien hallinnan parantaminen vanhoilla alueilla	44

5	Soveltamisen haasteet pykälittäin	46
5.1	Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL)	49
5.1.1	Soveltamisala ja määritelmät (MRL 103 a ja 103 b §:t)	49
5.1.2	Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet (MRL 103 c §)	51
5.1.3	Valvonta (MRL 103 d, 103 j-k §:t)	53
5.1.4	Kiinteistönomistajan vastuut (MRL 103 e-h §:t)	56
5.1.5	Kunnan velvollisuus järjestää ja suunnitella hulevesien hallintaa (MRL 103 i ja 103 l-m §:t)	59
5.1.6	Hulevesimaksu (MRL 103 n ja 103 o §:t)	62
5.2	Vesihuoltolaki (VHL)	63
5.2.1	Soveltamisala ja määritelmä (VHL 2 ja 3 §:t)	63
5.2.2	Viemärointi (VHL 7 a, 17 b-e §)	65
5.2.3	Maksut ja korvaukset (VHL 18, 19, 19 a §)	71
6	Havaittuja haasteita lakien liittymäpinnoista sekä oikeuskäytännöt nykytilanteessa	74
6.1	Esiin nousseet haasteet lakien liittymäpinnoista	74
6.2	Oikeuskäytännöt nykytilanteessa	76
7	Skenaarion tulokset hulevesimaksusta	80
8	Keskeiset kehittämistarpeet	85
	Liite 1	88

ESIPUHE

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999; nyk. alueidenkäyttölaki) tuli voimaan vuonna 2000 ja vesihuoltolaki (119/2001) vuonna 2001. Vuonna 2014 molempiin lakeihin lisättiin hulevesiä koskevia säännöksiä. Lisäyksen tavoitteena (SK 682/2014, HE 218/2013) oli ”parantaa hulevesien hallintaa sään ja vesiolojen ääri-ilmiöiden lisääntyessä ja päällystettyjen pintojen määrän kasvaessa yhdyskunnissa”. Hulevesisäännökset ovat olleet voimassa yli 10 vuotta. Tuona aikana ymmärrys hulevesien määrästä ja laadusta on parantunut. Samoin on herätty lisäämään toimia, joilla varaudutaan ja mukaudutaan ilmastonmuutokseen ja sen vaikutuksiin. Ilmatieteenlaitoksen tilastojen mukaan Suomen keskilämpötila on noussut ja vuosisademäärä on kasvanut. Lisäksi ilmatieteenlaitos on arvioinut, että ilmastonmuutos tulee vaikuttamaan Suomessa siten, että sademäärät kasvavat erityisesti talvella, jäätymis-sulamis-sykliä ja jäätävät sateet lisääntyvät ja lunta voi tulla kerralla paljon.

Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö tunnistivat, että nyt on oikea aika tehdä välitarkastelu hulevesisäännöksistä. Lisäksi sekä maankäyttö- ja rakennuslain (nyk. alueidenkäyttölain) että vesihuoltolain kokonaisuudistukset ovat käynnissä ja etenevät vaiheittain. Alueidenkäytön lainsäädännön uudistamisesta vastaa ympäristöministeriö ja vesihuoltolain uudistuksesta maa- ja metsätalousministeriö. Työtä tehdään tiiviissä yhteistyössä, sillä hulevesi on osa molempien ministeriöiden tehtäväkenttää.

Hulevesisäännöksistä teetettiin tämä toimivuusarviointi, jonka toteuttivat Ramboll Finland Oy ja Owal Group Oy. Työtä ohjasi ohjausryhmä, jossa oli asiantuntijoita ympäristöministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, Suomen ympäristökeskuksesta, ELY-keskuksesta, Suomen Kuntaliitto ry:stä, Suomen Kiinteistöliitto ry:stä ja Kuutoskaupungeilta.

Ministeriöt kiittävät lämpimästi kaikkia kyselyyn vastanneita satoja henkilöitä, haastateltuja kymmeniä asiantuntijoita, työn tekijöitä sekä ohjausryhmän jäseniä osallistumisesta työhön. On ollut ilo huomata, että hulevesiasiat kiinnostavat näin suurta joukkoa. Näkemyksenne ja antamanne palaute on arvokasta lähtötietoa lainsäädännön kehittämiseksi! Työtä tullaan jatkamaan selvittämällä hulevesimaksuihin liittyvää tietopohjaa tarkemmin ja tutkimalla hulevesiin liittyvien ohjeiden ja prosessien kehittämismahdollisuuksia yhteistyössä alan toimijoiden kanssa.

Helsingissä 5.5.2025

Teppo Lehtinen osastopäällikkö, ympäristöministeriö ja

Tuula Packalen osastopäällikkö, maa- ja metsätalousministeriö

1 Johdanto

Toimivuusarvioinnin tarkoituksena on kartoittaa maankäyttö- ja rakennuslain (nyk. alueidenkäyttölain) sekä vesihuoltolain hulevesiä koskevien lukujen toimivuutta.

Nykyisin hulevesien hallinnasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, nyk. alueidenkäyttölain) luvussa 13 a ”Hulevesiä koskevat erityiset säännökset” sekä vesihuoltolain (119/2001) luvussa 3 a ”Huleveden viemäroinnin järjestäminen ja hoitaminen”, luvussa 4 ”Vesihuoltolaitoksen taloushallinto”, luvussa 5 ”Sopimukset vesihuollosta ja huleveden viemäroinnistä” ja luvussa 6 ”Keskeytys ja virhe”. Lisäksi hulevesiin liittyvää sääntelyä sisältyy muun muassa lakiin tulvariskien hallinnasta (620/2010), asetukseen rakennusten kosteusteknisestä toimivuudesta (782/2017), asetukseen rakennusten vesi- ja viemärilaitteistoista (1047/2017) ja yhdyskuntajätevesidirektiiviin.

Ympäristöministeriö käynnisti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen vuonna 2018. Vuoden 2025 alussa astui voimaan uusi rakentamislaki (751/2023) ja jäljelle jääneen maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttui alueidenkäyttölaki. Hallitusohjelman mukaisesti alueidenkäyttölain uudistus jatkuu. Tavoitteena on jakaa uudistettavat säännökset kolmeen uuteen lakiin: uuteen alueidenkäyttölakiin, uuteen yhdyskuntakehittämislakiin ja uuteen yhdyskuntarakentamislakiin. Hallituksen esitykset uudesta lainsäädännöstä on tarkoitus antaa eduskunnalle vuosien 2025-2026 aikana. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (nyk. alueidenkäyttölaiissa) olevat hulevesisäännökset siirretään näillä näkymin osaksi uutta yhdyskuntarakentamislakia.

Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti vesihuoltolain uudistuksen vuonna 2022. Hallituksen esitys uudeksi vesihuoltolaki on ollut lausuntokierroksella ja on tarkoitus antaa eduskunnalle kevään 2025 aikana. Vesihuoltolaissa olevien hulevesisäännösten uudistus tehdään myöhemmin omana hankkeenaan.

Hulevesisäännösten toimivuusarvioinnin tavoitteena on tuottaa kokonaisvaltaisesti tietoa nykyisten hulevesisäännösten toimivuudesta, niiden soveltamisesta ja soveltamiseen liittyvistä ongelmista sekä mahdollisista muutos- ja kehittämistarpeista. Arvioinnissa tarkastellaan myös rajapinnat muuhun hulevesiin liittyvään lainsäädäntöön.

Työn ohjausryhmä on koostunut seuraavista henkilöistä:

Taru Sihvonen, erityisasiantuntija, ympäristöministeriö
Ari Kangas, ympäristöneuvos, ympäristöministeriö
Reetta Kuronen, neuvotteleva virkamies, maa- ja metsätalousministeriö
Kari Oinonen, ryhmäpäällikkö, Suomen ympäristökeskus
Juha-Pekka Vartiainen, johtava asiantuntija, ELY-keskus
Tuulia Innala, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto ry
Tapio Haltia, lakiasiantuntija, Suomen Kiinteistöliitto ry
Hannu Seppälä, infrapäällikkö, Kuutoskaupungit / Helsingin kaupunki

Suunnitteluorganisaatio koostui seuraavista henkilöistä:

Johanna Jalonen/ Sari Suvanto, projektipäällikkö, Ramboll Finland Oy
Jeremias Kortelainen, asiantuntija, Owal Group Oy
Nella Koivula, asiantuntija, Owal Group Oy
Saara Lehtinen, suunnittelija, Ramboll Finland Oy
Nina Poutanen, suunnittelija, Ramboll Finland Oy
Heli Backman, palvelumuotoilija, Ramboll Finland Oy

2 Nykyinen lainsäädäntö

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) luvussa 13 a käsitellään hulevesiä koskevia säännöksiä. Hulevesien viemäroinnistä säädetään vesihuoltolaissa (VHL). Alla on kuvattu lakien sisältöä sekä liittymäpintoja muihin lakeihin.

2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain hulevesiä koskeva sisältö

Maankäyttö- ja rakennuslain luvun 13 a säännöksiä sovelletaan rakennetulla alueella maan pinnalle, rakennuksen katolle tai muulle pinnalle kertyvän sade- tai sulamisveden (hulevesi) sekä perustusten kuivatusvesien hallintaan (MRL 103 a §). Luvussa säädetään hulevesien hallinnan tavoitteista (MRL 103 c §), vastuista ja valvonnasta muun muassa kunnan, viranomaisten ja kiinteistönomistajien kohdalla sekä hulevesien hallinnan ohjaamisesta ja suunnittelusta.

Hulevesien hallinnalla tarkoitetaan hulevesien imeyttämiseen, viivyttämiseen, johtamiseen, viemärointiin ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä (MRL 103 b §). Kunnan hulevesijärjestelmällä tarkoitetaan hulevesien hallintaan tarkoitettujen alueiden ja rakenteiden kokonaisuutta, lukuun ottamatta vesihuoltolain 17 a §:ssä tarkoitettuja vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoja. 13 a luvun säännökset koskevat pääasiassa kunnan hulevesijärjestelmää. Hulevesiviemäriin sovellettava lainsäädäntö riippuu tahosta, jonka huolehtimisvastuulla ne ovat. Maankäyttö- ja rakennuslakia sovelletaan, kun hulevesiviemärit on sisällytetty kunnan hulevesijärjestelmään, jolloin vastuu hulevesiviemäreistä on kunnalla. Tapauksissa, joissa vesihuoltolaitos huolehtii huleveden viemäroinnistä, sovelletaan vesihuoltolakia. Vesihuoltolaitos voi huolehtia vain huleveden viemäroinnistä, muusta huleveden hallinnasta vastaa kunta.

MRL:n luvun 13 a säännösten noudattamista valvoo kunnan määräämä monijäseninen toimielin (MRL 103 d §). Lisäksi monijäseninen toimielin voi antaa koko kuntaa tai osaa siitä koskevia tarkempia hulevesien hallintaa koskevia määräyksiä (MRL 103 j §). Määräykset voivat liittyä hulevesien määrään, laatuun tai käsittelyyn kiinteistöllä. Monijäseninen toimielin voi myös antaa tarkempia määräyksiä liittyen

kiinteistön hulevesijärjestelmän liittamisestä kunnan hulevesijärjestelmään. Määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa on asiasta toisin määrätty.

Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa hulevesien hallinnasta kiinteistönsä alueella (MRL 103 e §). Kiinteistön hulevedet tulee johtaa kunnan hulevesijärjestelmään, jos niitä ei voida imeyttää kiinteistöllä tai jos niitä ei johdeta vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoon. Jos kiinteistön omistaja huolehtii hulevesien hallinnasta muilla toimenpiteillä, voi kunnan määräämä viranomainen myöntää vapautuksen hulevesien johtamisesta kunnan hulevesijärjestelmään (MRL 103 f §). Jos kiinteistön hulevesistä aiheutuu haittaa, voi kunnan monijäseninen toimielin antaa määräyksen haitan poistamiseksi (MRL 103 k §).

Kunta voi periä hulevesimaksua hulevesijärjestelmän vaikutusalueeseen kuuluvilta kiinteistöiltä (MRL 103 n §). Maksulla katetaan kunnan hulevesijärjestelmän aiheuttamia kustannuksia.

2.2 Vesihuoltolain hulevesiä koskeva sisältö

Vesihuoltolaki sisältää vesihuoltoa ja huleveden viemärointiä koskevat säännökset. Huleveden viemäroinnin järjestämistä ja hoitamista koskevat säännökset ovat luvussa 3 a.

Vesihuoltolakia sovelletaan rakennetulla alueella maan pinnalle, rakennuksen katolle tai muulle pinnalle kertyvän sade- tai sulamisveden (hulevesi) viemärointiin siltä osin kuin vesihuoltolaitos siitä huolehtii (VHL 2 §). Hulevesien viemäroinnillä tarkoitetaan huleveden sekä perustusten kuivatusveden poisjohtamista vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriin ja käsittelyä (VHL 3 §).

Kunta voi tehdä päätöksen huleveden viemärointivastuun siirtämisestä vesihuoltolaitokselle. Jos vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan huleveden viemäroinnistä taloudellisesti ja asianmukaisesti ja viemäroinnin kustannusten kattamiseksi perittävät maksut ovat kohtuullisia ja tasapuolisia, voi kunta vesihuoltolaitoksen kanssa neuvoteltuaan päättää, että laitos huolehtii huleveden viemäroinnistä määrättyllä alueella yhdyskuntakehitystä palvellen (VHL 17 a §). Jos sopimusta vesihuoltolaitoksen kanssa ei ole, kunta päättää viemäroinnistä asemakaavan, hulevesisuunnitelman, katusuunnitelman tai yleisen alueen suunnitelman mukaisesti.

Hulevesiviemäröinnin alueella oleva kiinteistö on liitettävä laitoksen hulevesiviemäriin (VHL 17 b §). Vesihuoltolaitos saa kieltäytyä liittämästä hulevesiviemäriin kiinteistöä, jolta viemäritävän huleveden laatu tai määrä vaikeuttaisi laitoksen toimintaa. Kiinteistölle vapautus liittämismuutoksesta on myönnettävä, jos liittäminen hulevesiviemäriin muodostuisi kiinteistön omistajalle tai haltijalle kohtuuttomaksi, vapauttaminen ei vaarantaisi viemäröinnin taloudellista ja asiallista hoitoa ja liittamisesta vapautettavan kiinteistön hulevesi voidaan muutoin poistaa. Vapautuksen myöntää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (VHL 17 c §). Vesihuoltolaitos saa irtisanoa sopimuksen hulevesiverkostoon liittamisesta vain, jos sopimuksen voimassapitäminen on kohtuutonta huleveden tai perustusten kuivatusveden laadun tai määrän olennaisen muuttumisen vuoksi (VHL 24 §).

Kiinteistöltä ei saa johtaa hulevesiä vesihuoltolaitoksen jätevesiviemäriin (VHL 17 d §). Hulevesiä saa johtaa jätevesiviemäriin vain kaikkien seuraavien ehtojen täyttyessä: jätevesiviemäri on rakennettu ennen 2015 ja mitoitettu huleveden poistamiseen, alueella ei ole huleveden viemäriverkostoa ja vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan jätevesiviemäriin johdetusta hulevedestä taloudellisesti ja asianmukaisesti.

Vesihuollon ja huleveden viemäröinnin maksujen tulee kattaa hulevesien viemäröinnistä koituvat kustannukset (VHL 18 §). Maksujen tulee lisäksi olla kohtuullisia ja tasapuolisia. Vesihuoltolaitoksen tulee periä vesihuollosta käyttömaksua kiinteistön käyttämän veden ja poisjohdettavan jäteveden määrän perusteella (VHL 19 §). Lisäksi voidaan periä myös liittymismaksua ja perusmaksua sekä muita maksuja.

Vesihuoltolaitos perii kunnalta kustannukset yleisiltä alueilta vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriin johdettavan huleveden viemäröinnistä (VHL 19 a §).

2.3 Liittymäpinnat muihin lakeihin

Muita hulevesien hallintaan liittyviä lakeja ovat muun muassa vesilaki (587/2011, VL), laki tulvariskien hallinnasta (620/2010) sekä laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978, KatuL). Lisäksi hulevesien hallintaan viitataan valtioneuvoston asetuksissa ja muissa säädöksissä ainakin välillisesti.

Tulvariskien hallintaa koskevalla lainsäädännöllä pyritään vähentämään tulvariskejä ja ehkäisemään ja lieventämään tulvista aiheutuvia vahingollisia seurauksia sekä edistämään tulviin varautumista. Tulvariskien hallintaa koskevan lain mukaan

kunta huolehtii hulevesitulvariskien tunnistamisesta ja niiden hallinnan suunnittelusta. Lisäksi kunta osallistuu vesistöalueiden ja merenrannikon tulvariskien hallinnan suunnitteluun.

Vesilaki liittyy hulevesien hallintaan, mikäli tehdään toimenpiteitä vesistöön (esim. kaupunkipurot). Hulevesien johtaminen voi myös edellyttää jossain tapauksessa vesilain mukaista lupaa, mikäli hulevesien johtamisesta voi aiheutua haittaa vesistölle tai vesiympäristölle (VL 3:2).

Laissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978) määritellään kunnossa- ja puhtaanapitovelvollisuudet asemakaava-alueella oleville kaduille, toreille ja aukioille (KatuL 1 §). Velvollisuudet kuuluvat osaksi kunnalle, osaksi tontin tai muun alueen omistajalle. Kadun puhtaanapito voi vaikuttaa mm. hulevesijärjestelmien tukkeutumiseen ja ylläpitoon.

Pohjavesialueilla hulevesienhallinnan suunnittelua ohjaa ympäristönsuojelulain mukainen pohjaveden pilaamiskielto (17 §, 527/2014).

Myös seuraavissa säädöksissä on vaikutuksia hulevesien sääntelyyn ainakin välillisesti: luonnonsuojelulaki (9/2023), laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (503/2005) sekä ratalaki (110/2007). Luonnonsuojelulaissa vesiluonnon suojelu on osa luonnonsuojelua. Vesiluontoon kuuluvat esimerkiksi purot ja lammet, jotka voivat olla hulevesivaikutteisia. Lain liikennejärjestelmästä ja maanteistä 24 §:n mukaan tiesuunnitelmassa on osoitettava laskuojaksi tarvittava alue, mikäli tien tai liitännäisalueen kuivattamiseksi on tarpeen perustaa oikeus laskuojan pitämiseen toisen maalla tai oikeus johtaa kuivatusvettä toisen ojaan tai puroon. Muutoin ojituksesta säädetään vesilaissa. Ratalain 19 §:ssä on vastaava säännös, jossa puhutaan rautatiealueen kuivattamisesta ja ratasuunnitelmasta.

Selvityksen yhteydessä nousseita haasteita lakien rajapinnoista on esitetty raportin lopussa kohdassa 6.

2.4 Aikaisempia selvityksiä

Hulevesiin liittyviä käytäntöjä kunnissa ja hulevesiin liittyvää lainsäädäntöä on käsitelty aikaisemmin myös muissa selvityksissä, joita käytiin läpi tämän toimivuusarvioinnin lähtöaineistona (lueteltu seuraavaksi). Nämä aikaisemmat selvitykset auttoivat kyselyn ja haastatteluiden kysymystenasettelussa ja niitä hyödynnettiin annettujen vastausten tulkinassa.

MRL:n ja VHL:n muutoksen perustelumuistio (2013)

- Perustelumuistion läpikäyminen auttaa ymmärtämään varsinaisen lakitekstin pohjimmaista tarkoitusta, mikä auttaa lakien tulkittamisessa.

Kuntaliitto 2020: Hulevesien hallinnan organisointi kunnissa

- Suomen Kuntaliitto selvitti vuonna 2019 kunnille tehdyllä kyselyllä kuntien hulevesien hallinnan organisoinnin nykytilaa. Kysely painottui hulevesien hallinnan vastuun jakautumiseen ja hulevesiin liittyviin maksujärjestelyihin. Kyselyssä annetuissa avoimissa palautteissa nousi esiin myös hulevesien hallinnan järjestelyihin ja laintulkintaan liittyviä käytännön haasteita.

Nuotio ja Rytönen, 2022, MRL:n ja vesilain rajapinnat asemakaava-alueella -muistio

- MRL:n ja vesilain rajapintoihin ja lainvalintaan liittyviä kokemuksia ja haasteita selvitettiin eri ELY-keskusten ja kuntien kesken työpajoissa ja haastatteluissa. Käsitellyt kysymykset käsittelivät kattavasti tiettyjä MRL:n ja vesilain säädöksiä ja suoraan niihin liittyviä tulkintakysymyksiä.

Belinskij, 2015, Vesihuoltolakiopas

- Oppaassa avataan vesihuoltolakia, sen tarkoitusta sekä lain mukaisia vesihuollon eri toimijoiden velvollisuuksia ja oikeuksia.

Kuntaliitto, 2015, Julkisoikeudellisen hulevesimaksun määrittäminen

- Raportissa on käsitelty hulevesien hallinnan kustannuskomponentteja, taksan määrittelyä ja hulevesimaksun muodostumis-, laskutus- ja alennusperiaatteita.

Saarinen, 2020, Vesihuoltolain toimivuusarviointi

- Maa- ja metsätalousministeriön teettämä selvitys vesihuoltolain toimivuudesta, jossa haastattelujen kautta kartoitettiin näkemyksiä vesihuoltolakiin ja siihen läheisesti liittyviin lakeihin liittyviä käytännön työssä esiintyneitä seikkoja, joiden takia vesihuoltolakiin tarvitaan muutoksia. Selvityksessä on teemoittain ja pykäläkohtaisesti lueteltu haastatteluissa esiin nousseita haasteita ja kokemuksia.

3 Selvitystyön toteutus

Selvitystyössä hyödynnettiin useaa menetelmää hulevesilainsäädännön toimivuuden selvittämiseksi.

3.1 Sähköinen kysely

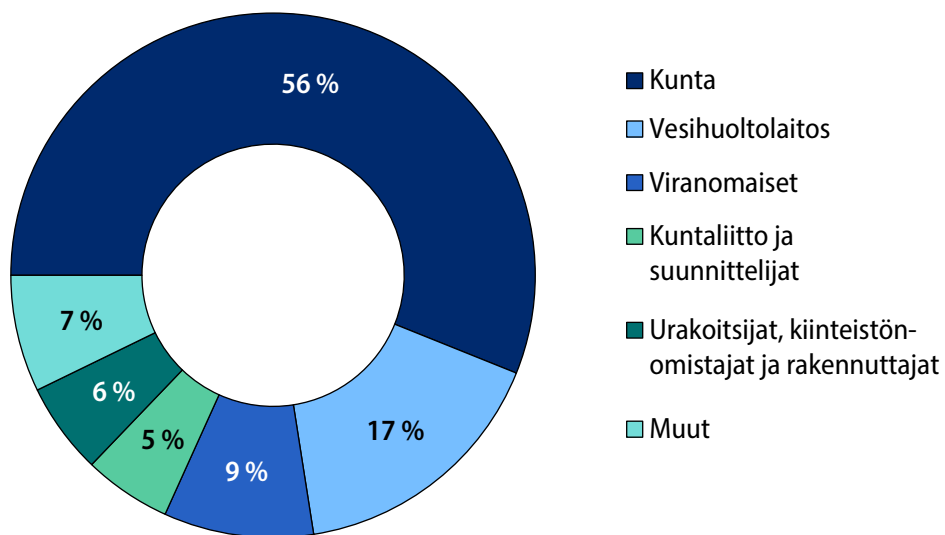
Sähköisellä kyselyllä kartoitettiin laajamittaisesti hulevesien hallintaan liittyvien toimijoiden kokemuksia hulevesien hallintaan liittyvän sääntelyn toimivuudesta, haasteista sekä kehittämis- ja muutostarpeista. Kohderyhmänä olivat kunnan eri toimialat, vesihuoltolaitokset, suunnittelijat, kiinteistönomistajat, rakennuttajat, viranomaiset ja muita hulevesien hallintaan liittyviä sidosryhmiä ja edunvalvonnallisia toimijoita. Kyselyllä selvitettiin, miten sääntely toimii kokonaisuudessaan ja miten laajamittaisesti vastaajat kohtaavat haasteita omassa tehtävässään.

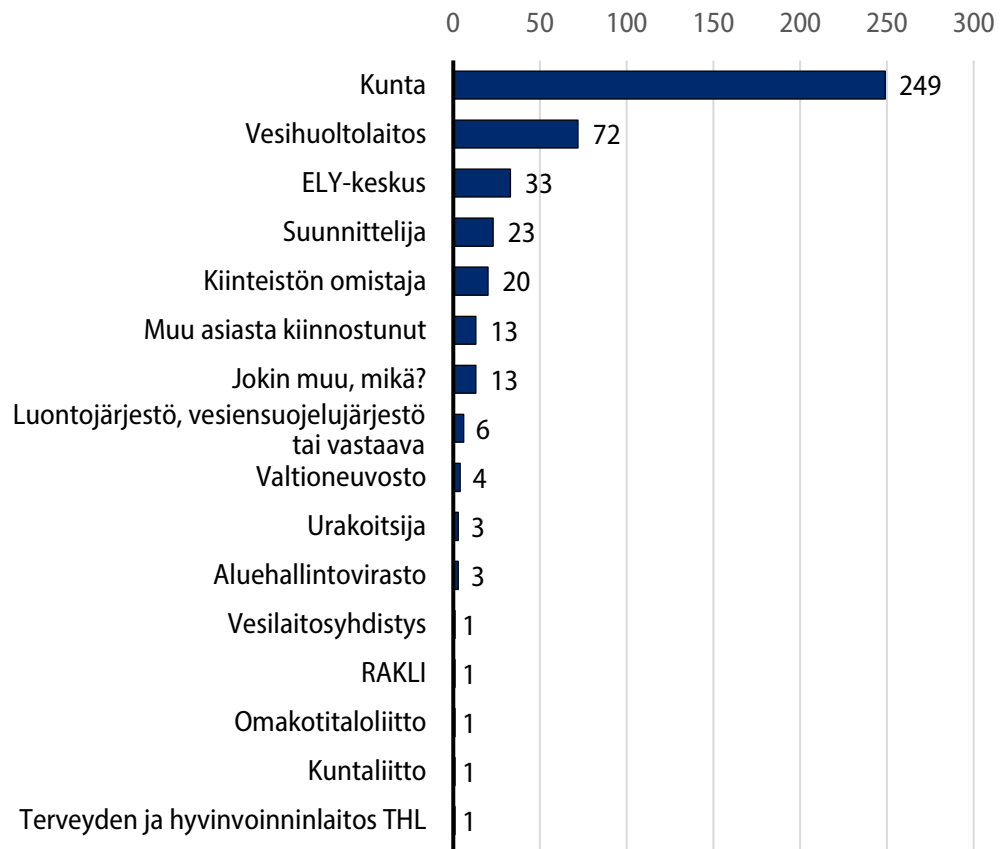
Kyselyä levitettiin kuntien kirjaamoiden välityksillä Suomen jokaiseen kuntaan, Etelä-Savon ELY-keskuksen välityksellä kaikille vesihuoltolaitoksille sekä muille keskeisille toimijoille pyytämällä toimiala- ja etujärjestöjä, kuten vesilaitosyhdistystä (VVY), Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry:tä, Suomen Kiinteistöliitto ry:tä, Suomen Omakotitaloliitto ry:tä ja Suomen Kuntaliitto ry:tä välittämään kyselyä eteenpäin asiantuntijoille. Lisäksi kyselyä välitettiin suoraan viranomaistahoille (mm. ELY-keskukset, aluehallintovirastot, terveyden ja hyvinvoinnin laitos - THL), kiinteistönomistajille, urakoitsijoille, luonto- ja vesisuojelejärjestöille, suunnittelijoille ja konsulteille. Kysely toteutettiin SurveyMonkey-alustalla. Kysely oli auki kaksi viikkoa aikavälillä 20.1.-3.2.2025. Vastausaikaa jatkettiin alkuperäisestä ajankohdasta vielä viikon ajaksi 28.2.-9.3.2025 vesihuoltolaitosten kattavamman edustuksen varmistamiseksi. Tulokset analysoitiin aineistolähtöisesti laadullisia ja määrällisiä menetelmiä hyödyntäen.

Kyselyyn vastasi yhteensä 444 henkilöä. Vastaajia oli 126 eri kunnasta, mikä kattaa 40 % kaikista Suomen kunnista. Vastaajista suurimman osan taustaorganisaatio oli kunta (56 %) (kuva 1). Toimialaltaan ja tehtäväkentältään kuntavastaajat olivat muun muassa vesihuoltolaitoksista, katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden kunnossapidosta, kaavoituksesta ja maankäytön suunnittelusta, ympäristönsuojelusta ja rakennusvalvonnasta (kuva 3). Lisäksi vastaajien joukossa oli

yksityisten vesihuoltolaitosten asiantuntijoita, urakoitsijoita, kiinteistönomistajia ja rakennuttajia sekä niiden etujärjestöjen edustajia, asiantuntijoita ELY-keskuksista, aluehallintavirastosta, valtioneuvostosta, Kuntaliitosta ja suunnittelutoimistoista, luonnonsuojelun ja kiinteistönhallinnan asiantuntijoita sekä yksityisiä konsultteja ja yrittäjiä. Vastaajien tehtävänimikkeet liittyivät pääasiassa ympäristönsuojeluun, vesihuoltoon, kaavoitukseen, rakennusvalvontaan ja kunnallistekniikkaan.

Kuva 1. Vastaajien taustaorganisaatio ryhmittäin (n= 444)



Kuva 2. Vastaajien taustaorganisaatio (n= 444)

Kuva 3. Kuntavastaajien toimiala ja tehtäväkenttä (n= 292)

3.2 Sidosryhmähaastattelut

Projektin alussa määriteltiin haastateltavat sidosryhmät. Fokusryhmien haastatteluiden avulla saatiin syvempi käsitys hulevesilainsäädännön haasteista eri toimijoiden näkökulmasta. Haastattelujen tavoitteena oli tunnistaa nykyisen lainsäädännön toimivuus käytännössä ja selvittää lainsäädännön muutos- ja kehittämistarpeita säännösten parantamiseksi.

Haastattelut toteutettiin Teams-yhteydellä ryhmähaastatteluina ja toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina, jolloin haastattelu eteni haastateltavien vastausten perusteella. Struktuurin taustalla oli toteutettu verkkokysely, josta saatiin viitteitä toimijoiden haastavista teemoista. Toteutettuja haastatteluja oli viisi

ryhmähaastattelua, joihin kutsuttiin kolmesta viiteen saman alan toimijaa. Toimijoita olivat kunnat, vesihuoltolaitokset, Vesilaitosyhdistys (VVY), kiinteistöjen omistajat ja kiinteistö- ja rakentamisan yritykset.

Kyselyssä nousseista haasteista muodostettiin teemat, joista osallistujat valitsivat haastatteluissa käsiteltävät aiheet. Haastateltavat saivat päättää teemoista kolme tärkeintä, joita käsiteltiin haastatteluissa. Teemoja olivat: hulevesien hallinnan järjestäminen vanhoilla alueilla, kiinteistön liittymisvelvoite hulevesiverkostoon/ vapautusmenettely, kaavamääräykset ja rakennusvalvonta, vahinkotilanteiden vastuut ja korvausvelvollisuudet, lainsäädännön hajanaisuus ja monitulkintaisuus, hulevesiin liittyvä vastuunjako kunnan ja vesihuoltolaitoksen välillä, hulevesimaksu, hulevesisuunnitelmat, rajapinnat muihin lakeihin, toimijoiden roolit ja vastuurajat, valvonta ja ohjeistus, laadullisen hallinnan huomioiminen sekä ilmastomuutoksen riskien huomioiminen.

3.3 RoundTable-työpaja

Hankkeessa tuotettujen aineistojen johtopäätökset koottiin yhteen RoundTable-työpajassa. RoundTable-työpaja pidettiin konsultin asiantuntijoiden sisäisenä työpajana, jossa työstiin yhteen tämän projektin kannalta oleelliset näkökulmat ja johtopäätökset fasilitoidusti. Toteutetussa työpajassa hyödynnettiin sähköistä työalustaa (Mural), jolloin kaikki osallistujat pystyivät työskentelemään aineistoa yhtäaikaaisesti.

Lopputuloksena syntyi johtopäätöstaulukko (liite 1), joka on esitelty luvussa 8.

3.4 SWOT-analyysi hulevesimaksuista esitetystä skenaariosta

Työn aikana kehitettiin yhdessä ohjausryhmän ja konsultin työryhmän kanssa skenaario hulevesimaksuista (luku 7). Skenaariota käytiin läpi SWOT-analyysin kautta neljässä eri työpajatyypissä haastattelussa, joihin osallistui yhdestä kolmeen asiantuntijaa. Yhteensä haastatteluissa oli neljä vesihuoltolaitoksen edustajaa sekä neljä kunnan edustajaa. Haastattelujen tavoitteena oli tuoda kuntien ja vesihuoltolaitosten näkemykset esitetystä skenaariosta yhteen vuoropuhelun kautta ja syventää haastatteluista saatua tietoa.

Menetelmä kuului osaksi vaikutusten ennakoarviointia. Analyysissä pohdittiin skenaarion vahvuuksia, heikkouksia, uhkia ja mahdollisuuksia (kuva 4). Sidosryhmiksi valittiin kuntia ja vesihuoltolaitoksia. Haastatteluissa käytiin läpi skenaarion potentiaalisia vaikutuksia, jossa hulevesimaksujen määräytymisen perustetta muutettaisiin ja vastuu maksujen keräämisestä olisi vain kunnalla. Toteutetussa työpajassa käytettiin hyödyksi sähköistä työalustaa (Mural).

SWOT-analyysin tulokset ja skenaario on esitetty luvussa 7.

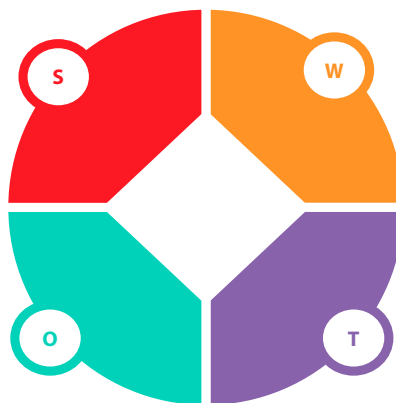
Kuva 4. Työpajan SWOT-analyysin rakenne

Vahvuudet:

- Millaisia hyviä puolia skenaarion mukaisen lainsäädännön myötä esiintyy?
- Miten skenaario vahvistaisi hulevesien käsittelyä ja organisaatiosi toimintaa?
- Miten sinun edustama organisaatio hyötyy skenaarion mukaisessa tilanteesta?

Mahdollisuudet:

- Millaisia mahdollisuuksia skenaarion mukainen tilanne tuo?
- Mistä voidaan hyötyä skenaarion mukaisessa tilanteesta?
- Millaisia mahdollisuuksia skenaario luo eri näkökulmista mm. talous ja ympäristö?



Heikkoudet:

- Millaisia ongelmia voi syntyä?
- Miten skenaario heikentää organisaatiosi toimintamahdollisuuksia?
- Mitkä sisäiset tekijät voisivat vähentää tehokkuutta ja/tai tuloksellisuutta?

Uhat:

- Millaisia uhkia skenaarion myötä voi nousta esiin?
- Mitkä ulkopuoliset (joihin ei voida vaikuttaa) tekijät voivat uhata hulevesien hallintaa?

4 MRL ja VHL: Yleisiä havaintoja kyselystä ja haastatteluista

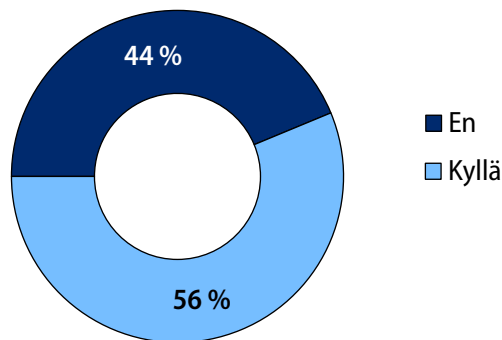
4.1 Säännösten toimivuus

Sähköisellä kyselyllä sekä haastatteluilla kartoitettiin, millaisia haasteita tai ongelmia eri tehtävissä toimivat asiantuntijat ovat kohdanneet hulevesien sääntelyyn liittyen. Selvityksen kysymyksenasettelu oli haasteiden tunnistamista korostava, mikä on syytä huomioida tuloksia tulkittaessa. Eri teemoihin liittyvien haasteiden yleisyyttä voi verrata teemojen välillä, mutta lähestymistapa ei mahdollista analyysia siitä, miten yleistä haasteiden kohtaaminen kokonaisuudessaan on. Tyypillisesti vastaavalla lähestymistavalla painottuvat vastaajat, jotka ovat kohdanneet haasteita. Positiivisia asioita kuvataan niukemmin. Tuloksia tulkittaessa on syytä myös huomioida, että yksittäisiin kysymyksiin vastaaminen ei ollut pakollista, ja tämän lisäksi on voinut valita vaihtoehdon ”En osaa sanoa”. Kysymyksen ohittamisen tai ”En osaa sanoa”-vastauksen jättämisen perusteita ei voida arvioida. Kysymyksistä on raportoitu myös ”En osaa sanoa”-vastaukset, jotta kuvat esittäisivät mahdollisimman hyvin lähdeaineistoa.

Hieman yli puolet kyselyyn vastanneista on kohdannut hulevesien sääntelyyn liittyviä haasteita työssään (Kuva 5). Haasteita tunnistettiin tasaisesti eri osa-alueilla: sääntelyn kattavuudessa, sanoituksen täsmällisyydessä, hulevesiä koskevien säännösten yhteensovittamisessa sekä sääntelyn tarkkuustasossa. Noin kolmasosa vastaajista piti sääntelyn tarkkuustasoa riittävänä, ja noin neljäsosa arvioi säännösten kattavuuden, täsmällisyyden sekä yhteensovittamisen maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain sekä muun lainsäädännön välillä toimivaksi (Kuva 6). Puolestaan noin viidesosa vastaajista suhtautui kriittisesti näiden sääntelyn osa-alueiden toimivuuteen.

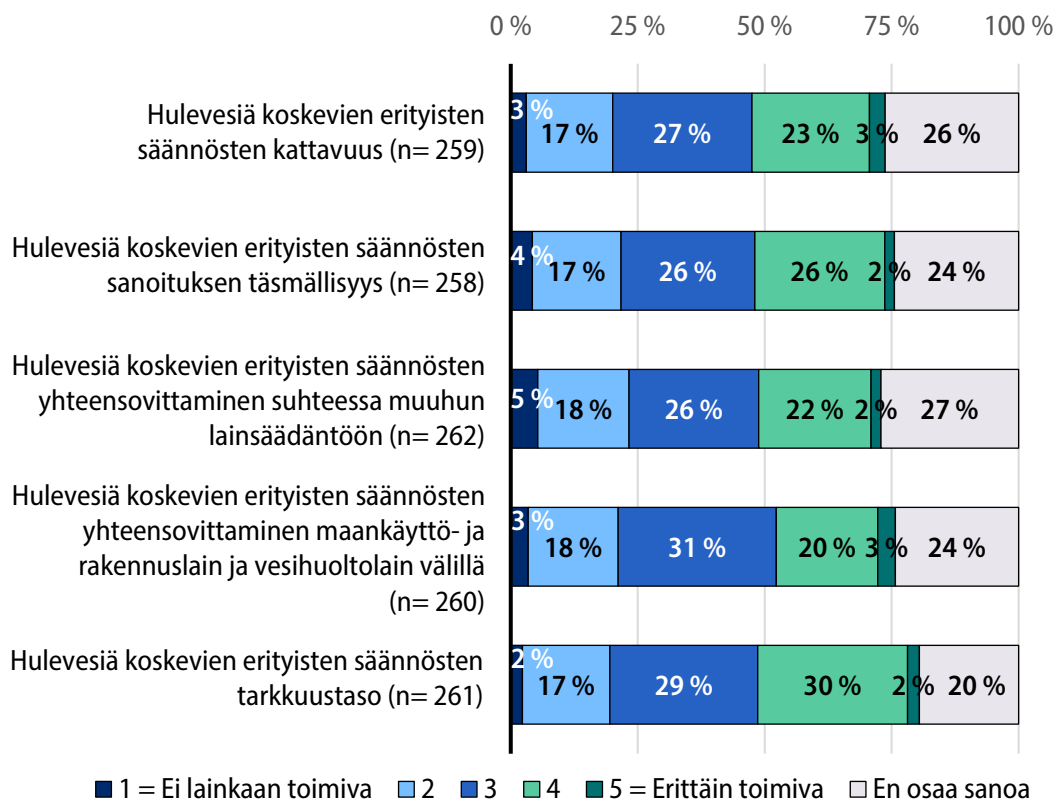
Kuva 5. Vastaajien kokemus haasteiden kohtaamisesta hulevesien käsittelyyn liittyvässä sääntelyssä.

Oletko kohdannut tehtävässäsi haasteita hulevesien käsittelyyn liittyvässä sääntelyssä? (n= 336)



Kuva 6. Vastaajien arvio hulevesiä koskevien säännösten toimivuuteen teemoittain

Miten arvioit maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain hulevesiä koskevien erityisten säännösten toimivuutta oman työsi näkökulmasta seuraavissa teemoissa (n= 258–262)



Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan tarkemmin hulevesien hallintaa koskevien säännösten yhteensovittamiseen, niiden täsmällisyyteen ja kattavuuteen sekä vastuisiin, velvollisuuksiin ja hulevesimaksuihin liittyviä haasteita.

4.1.1 Säännösten yhteensovittaminen

Sääntelyn jakautuminen kahteen eri lakiin tekee sääntelyä soveltavien toimijoiden näkökulmasta sääntelystä hajanaista ja vaikeasti tulkittavaa. Hulevesien määritelmät maankäyttö- ja rakennuslaissa ja vesihuoltolaissa eroavat jonkin verran toisistaan, mikä vastaavasti lisää tulkinnanvaraisuutta. Esimerkiksi osa toimijoista kokee eron huleveden, jäteveden ja kuivatusvesien välillä epäselviksi.

Säännösten yhteensovittamista hankaloittaa myös se, että kunnan ja vesihuoltolaitosten vastuunjakoa kuvataan sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa että vesihuoltolaissa. Kiinteistönomistajien vastuuta ja velvollisuuksia säädelään laeissa eri näkökulmista, mikä edellyttää ymmärrystä molempien lakien sisällystä sekä siitä, milloin ja miten niitä on sovellettava. Maankäyttö- ja rakennuslaissa kiinteistönomistajien vastuut ja velvollisuudet hulevesien hallinnassa liittyvät ensisijaisesti hulevesien käsittelyyn kiinteistöllä ja niiden hallittuun johtamiseen. Vesihuoltolaissa linjataan kiinteistönomistajien vastuista silloin, kun kiinteistö on liitetty hulevesiviemärintiin. Useamman lain yhteensovittaminen lisää riskiä tulkintaeroille. Erään kyselyvastaajan mukaan vesihuoltolaki saattaa luoda harhakuvan, että vesihuoltolaitosten tulisi aina vastata hulevesien hallinnasta, vaikka laissa on maininta *”tätä lakia sovelletaan myös rakennetulla alueella maan pinnalle, rakennuksen katolle tai muulle pinnalle kertyvän sade- tai sulamisveden (hulevesi) viemärintiin siltä osin kuin vesihuoltolaitos siitä huolehtii.”* Koska vesihuoltolaissa ei kuitenkaan määritellä kuntien vastuuta hulevesien hallinnasta, voi sääntely jäädä tulkinnanvaraiseksi.

Osa kokee MRL:n ja vesihuoltolain olevan tavoitteiltaan joissain tilanteissa ristiriitaisia. Useampi vastaaja toi esille esimerkkinä lakien ristiriitaisuudesta sen, että maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa ensisijaisesti hulevesien imeyttämiseen niiden kerääntymispaikalla, kun taas vesihuoltolaki niiden johtamiseen hulevesiviemäriverkostoon. Vesihuoltolaki ei sisällä mainintaa imeyttämisen tavoitteesta, mikä aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mikä on kiinteistönomistajan velvollisuus imeyttämisen suhteen.

Hulevesien hallintaan liittyvän maksun perimisestä linjataan sekä MRL:ssa että vesihuoltolaissa, mikä aiheuttaa epäselvyyksiä etenkin kiinteistönomistajille. Maksut myös eroavat luonteeltaan, sillä kunnan perimä hulevesimaksu on

julkisoikeudellinen ja vesihuoltolaitoksen maksu yksityisoikeudellinen, mikä vaikuttaa maksun perintätapaan, määräytymisperusteisiin ja oikeussuojakeinoihin. Käytännössä vesihuoltolaitos ei voi periä hulevesimaksua muiden vesihuollon maksujen yhteydessä, koska julkisoikeudellisella maksulla on kuitenkin erilaiset muutoksenhakutiet, vanhentumisajat, viivästyskorot, perintäasiat jne. Kiinteistönomistajille voi olla toisaalta epäselvää, peritäänkö heiltä päällekkäisiä hulevesiin liittyviä maksuja vesihuoltolaitoksen ja kunnan toimesta.

Monien vastaajien mielestä hulevesien hallintaan liittyvä sääntely tulisi yhdistää yhteen lakiin, sillä tämä helpottaisi myös hulevesien hallinnan kokonaisuuden ymmärtämistä. Sääntely yhden lain alla voisi vähentää epäselvyyksiä erityisesti hulevesien määritelmän, sanamuotojen ja vastuujakojen osalta. Jos sääntely kuitenkin säilyisi kahdessa eri laissa, vastaajat toivovat selkeämpää ohjeistusta siitä, missä soveltamisesta erilaisiin tilanteisiin koskien linjataan. Sääntelyn selkeyttäminen parantaisi lakien löydettävyyttä ja tulkintaa sekä voisi nopeuttaa lupaprosesseja ja keventää viranomaisten hallinnollista taakkaa.

”Toimivaltuuksista ja lainvalinnasta johtuvia epäselvyyksiä ja lakien suhdetta toisiinsa voisi selkeyttää esimerkiksi siten, että VHL:n ja MRL:n hulevesisäännökset olisivat jatkossa selkeänä kokonaisuutena yhdessä laissa. Tässä kohden näkisin, että pitäisi tehdä sääntelyn selkeytystä ja luoda helposti ymmärrettävä kokonaisuus ja toimivallanjako.” (haastatteluvastaus)

4.1.2 Säännösten täsmällisyys ja tarkkuustaso

Hulevesiä koskevat säännökset ovat yleisluontoisia, minkä vuoksi soveltamiskäytännöt kunnissa vaihtelevat. Sekä haastatteluissa että kyselyssä todettiin, että pelkästään lainsäädännön perusteella hulevesien hallinnan toteuttaminen olisi hyvin vajavaista, sillä säännökset eivät ole soveltamisen näkökulmasta riittävän täsmällisiä. Enemmistön mielestä säännösten ei kuitenkaan tulisikaan olla liian seikkaperäisiä. Yksityiskohtaisten määritelmien ja ohjeistusten puuttuessa kunnissa joudutaan teettämään paljon selvityksiä siitä, minkälaista hallinnan tulisi olla ja miten sitä olisi järkevintä toteuttaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että lainsäädännön tueksi laaditaan kattavia ja selkeitä ohjeistuksia, jotka auttavat kuntia ja muita toimijoita soveltamaan säädöksiä. Ohjeistuksia tulee myös päivittää tarpeeksi usein.

Säännösten peruseriaatteet on määritelty selkeästi, ja useimpien pykälien sanamuoto on riittävän täsmällinen, mutta joitakin lainkohtia pidetään sanoitukseltaan tulkinnanvaraisina. Esimerkiksi vesihuoltolain 17 c pykälän sanamuotoja ”kohtuuttomat kustannukset” ja ”vähäinen tarve” sekä vesihuoltolain

17 c pykälän kohtaa ”asianmukainen poisto” pidetään tulkinnanvaraisina. Laissa ei ole määritelty, miten asianmukainen huleveden poisto pitäisi toteuttaa tai mitä se tarkoittaa. Yksittäisissä vastauksissa tuotiin myös esille, että ”rajakohta” ja ”liittämiskohta” ovat epäselviä, sillä raja- tai liittämiskohdan alkaminen voidaan ymmärtää hyvin eri tavoin. Myös joitakin termeihin liittyviä epäselvyyksiä tuotiin esille. Esimerkiksi hulevesisuunnitelman sisältö ja laajuus tulkitaan kunnissa hyvin eri tavoin.

Sekä kyselyssä että haastatteluissa todettiin, että säännökset ja niiden soveltamista tukeva ohjeistus eivät riittävän tarkasti määrittele soveltamista erilaisille alueille tai erilaisissa tilanteissa. Esimerkiksi MRL:ssä tai sitä ohjeistavissa asiakirjoissa tulisi huomioida paremmin kustannusvaikutuksia vanhojen alueiden täydennysrakentamisessa sekä miten kohtuuttomia kustannuksia käsitellään. Myös velvollisuus johtaa hulevedet kunnan hulevesijärjestelmään tulisi määritellä tarkemmin, sillä monet kyselyyn vastanneista ja haastatteluista kokevat liittymisen vaatimukset epätarkoiksi. Vaatimusten epäselvyyden takia myös vapautushakemuksia tulee paljon. Liittymisvaatimukseen voisi lisätä mitoituksen mm. rankkasateella.

4.1.3 Säännösten kattavuus

Hulevesien hallintaan liittyvissä säännöksissä käsitellään arviointiin osallistuneiden mielestä pääasiassa oikeita asioita. Kattavuuden näkökulmasta erityisesti positiivisina piirteinä mainittiin muun muassa lain määritelmät kiinteistönomistajien velvollisuudesta erottaa hulevedet jätevesistä sekä kielto johtaa hulevesiä jätevesiviemäriin. Nämä toimenpiteet nähtiin positiivisina erityisesti vesihuoltolaitosten näkökulmasta. Tarkoituksenmukaiseksi linjaukseksi nähdään myös MRL:n tavoite veden imeyttämiseen ja viivyttämiseen ennen poisjohtamista.

Vastaajat tunnistivat myös joitakin hulevesien hallintaan liittyviä osa-alueita, joita ei riittävästi huomioida lainsäädännössä. Yhdeksi keskeisimmäksi sääntelyn kattavuuden puutteeksi mainittiin, ettei sääntelyssä aseteta vaatimuksia hulevesien laadun hallinnalle, seurannalle ja valvonnalle. Sääntelyssä ei esimerkiksi velvoiteta huomioimaan veden laatua ja haitallisten aineiden hallintaa riittävästi (esim. parkkipaikoilla, jätteenkäsittelyalueilla), mittaamaan ja seuraamaan vesistöihin johdettavien hulevesien laatua tai selvittämään hulevesien mahdollisia ravinne- ja kemikaalikuormituksen vaikutuksia vesistöihin. Hulevesien haitta-ainepitoisuuksille ei myöskään ole asetettu raja-arvoja. Osa vastaajista ei toivo tarkkoja raja-arvoja lakiin, vaan raja-arvot voitaisiin esittää esimerkiksi erillisessä ohjeistuksessa. Laissa tulisi kuitenkin määritellä huleveden laadullisia tekijöitä valvovat viranomaiset.

Monet vastaajista ovat sitä mieltä, että sääntelyssä tulisi vahvistaa hulevesien laadunhallinnan ja ympäristönsuojelun näkökulmia esimerkiksi velvoittamalla kuntia seuraamaan ja raportoimaan hulevesien haitta-ainepitoisuuksia ja ympäristövaikutuksia, määritellä hulevesien laadulle raja-arvot ja laadunormit sekä antaa kunnille tai vesihuoltolaitoksille valtuudet vaatia haitallisten aineiden käsittelyä ennen hulevesien johtamista vesistöihin. Vaikka lainsäädännössä ei määriteltäisi tarkkoja raja-arvoja, toiveena esitettiin, että hulevesien laadullisen hallinnan tavoite näkyisi voimakkaammin laissa. Haastatteluissa kuitenkin tunnistettiin, että laadullisen hallinnan seurannan ja raja-arvojen myötä kunnalle voisi tulla velvoite myös puhdistaa hulevesiä, mikä vaatii resursseja. Kyselyssä tuotiin esille toive siitä, että lainsäädäntö tukisi paremmin monihyödyllisiä hulevesiratkaisuja, kuten viivytysalueita, viheralueita ja luonnonmukaista imeytystä. Myös esimerkiksi viivytyksiä, tulvareittejä ja tulvasuojauksia koskevan sääntelyn tulisi joidenkin mielestä olla selkeämpää.

Säännöksissä ei huomioida riittävällä tasolla ilmastonmuutoksen vaikutuksia ja varautumista sään ääri-ilmiöiden yleistymiseen. Esimerkiksi rankkasateiden ja tulvien yleistyessä sääntely ei selkeästi määrittele, kuka vastaa näistä aiheutuvien ongelmien ratkaisemisesta ja kustannuksista.

Joidenkin vastaajien mukaan säännösten tulisi velvoittavammin määritellä, mitä seuraamuksia kunnille tai kiinteistönhaltijoille aiheutuu puutteellisesta hulevesien hallinnasta. Jotkut kokivat sääntelyn puutteeksi muun muassa sen, ettei sääntely määrittele keinoja hulevesien hallintaan vanhoilla, jo rakennetuilla alueilla. Toisaalta osa toimijoista kokee nimenomaan myönteisenä asiana, ettei sääntely velvoita soveltamista vanhoilla alueilla, joissa soveltaminen sääntelyn edellyttämällä tavalla voi olla kustannuksiltaan kohtuutonta tai hankala toteuttaa. Kuitenkin sääntely ulottuu vanhoille alueille ja kunta on velvollinen huolehtimaan hulevesistä jo rakennetuilla alueilla, mikäli ongelmia esiintyy esim. puutteellisissa tulvareiteissä.

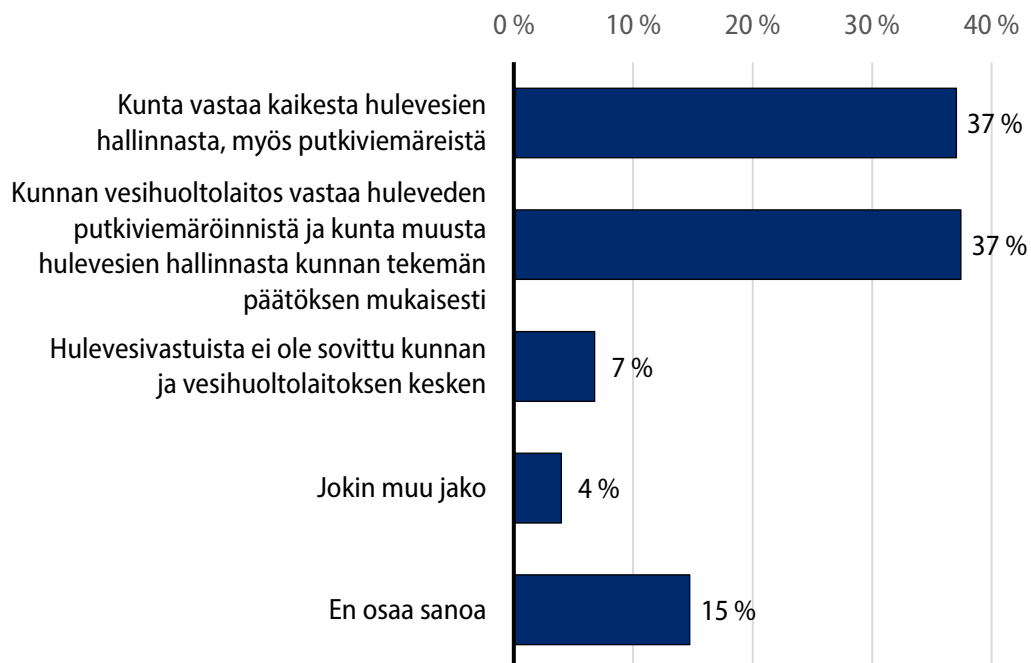
Muita hulevesien hallintaan liittyviä osa-alueita, joita säännöksissä ei ole riittävästi linjattu.

- Luonnonvaluntaan sekä esimerkiksi metsäojituksiin kuuluvat vedet, jotka eivät ole peräisin rakennetuilta pinnoilta, mutta kulkevat rakennettujen alueiden läpi, tulisi ottaa paremmin huomioon.
- Aurinko- ja tuulivoimahankkeiden, teollisuusalueiden sekä sulfaattipitoisten maiden ja pilaantuneiden hulevesien hallintaan tulisi määritellä sääntelyssä yhtenäisiä käytäntöjä.
- Sääntelyssä ei myöskään linjata vesienhallinnasta rakennustyömailla.

4.1.4 Vastuut ja velvollisuudet hulevesiin liittyen

Kyselyyn vastanneista kunnista suurimmassa osassa hulevesiin liittyvä järjestämisvastuu on järjestetty joko siten, että kunta vastaa kaikesta hulevesien hallinnasta (51 kuntaa) tai siten, että vesihuoltolaitos vastaa huleveden putkiviemäroinnistä ja kunta muusta hulevesien hallinnasta (46 kuntaa). Osassa kunnissa hulevesien järjestämisvastuusta ei ole sovittu kunnan ja vesihuoltolaitoksen kesken (11 eri kuntaa). Osa vastaajista tarkensi vastauksissaan, että hulevesiviemärien investoinnit tai muut hulevesiin liittyvät suunnittelu- ja rakentamiskustannukset jaetaan kaupungin ja vesihuoltolaitoksen kesken. Jokin muu jako -kohdan valinneet vastaajat kuvasivat edellisiä vaihtoehtoja yhdistäviä tai tarkentavia ratkaisuja, kuten "vesihuoltolaitos vastaa huleveden umpikannellisesta runkoputkesta (vesilaitoksen taseessa). Kunta vastaa pintavesien keräämisestä, ritaläkaivoista ja niiden kytkeäputkista. Lisäksi kunnan vastuulle kuuluvat tulvareitit, ojat, rummut, laadulliset-, määrälliset- ja kaupunkikuvalliset kohteet." Osa kuvasi, ettei pienessä kunnassa ole hulevesiviemärointiä.

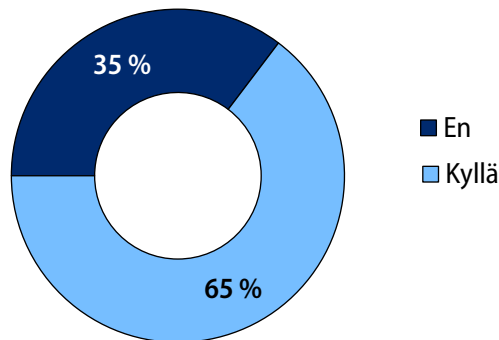
Kuva 7. Hulevesiin liittyvä järjestämisvastuu vastaajien kunnissa (n= 251)



Vastuukysymykset ovat yksi merkittävimmistä haasteista hulevesien hallinnassa (Kuva 8). Noin kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista on kohdannut epäselvyyksiä vastuunjaossa sekä oman että muiden roolien ja vastuiden ymmärtämiseen liittyen. Taustalla vaikuttaa useita erilaisia syitä, joita avataan seuraavissa kappaleissa ja luvuissa.

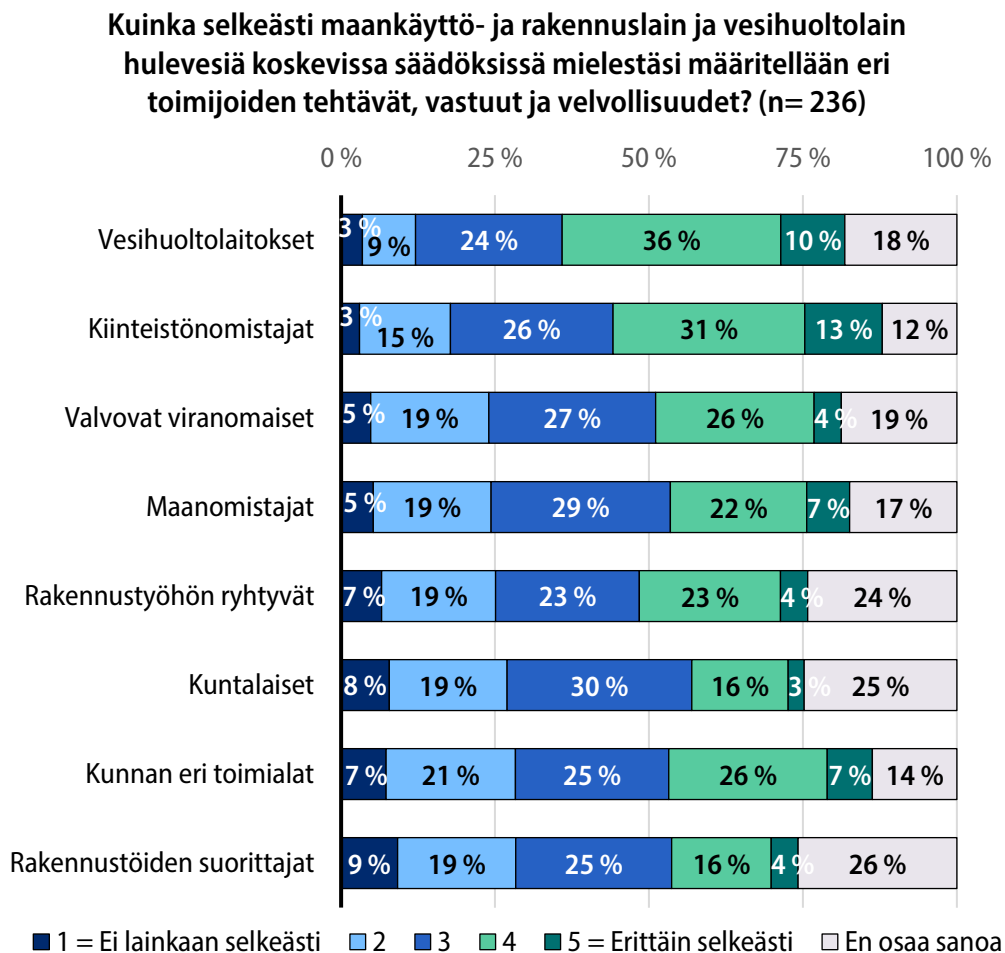
Kuva 8. Vastaajien kokemukset hulevesien hallinnan vastuukysymysten epäselvyyksistä

Oletko kohdannut epäselvyyksiä vastuukysymyksissä hulevesien hallinnan osalta? (n= 235)



Vastuunjako eri toimijoiden välillä

Vesihuoltolaitosten ja kiinteistönomistajien tehtävät, vastuut ja velvollisuudet koettiin selkeimmiksi, kun puolestaan kuntalaisten, rakennustöiden suorittajien ja rakennustyöhön ryhtyvien sekä kunnan eri toimialojen vastuut vaikeaselkoisimmiksi (Kuva 9). Epäselvyyksiä tunnistettiin myös valvovien viranomaisten tehtäviin liittyen.

Kuva 9. Vastaajien arvio toimijoiden tehtävien, vastuiden ja velvollisuuksien selkeydestä)

Huleveden vastuut jakautuvat pääasiassa kolmen osapuolen, kunnan, kiinteistönomistajan ja vesihuoltolaitoksen, välillä. Roolit ja vastuut on yllätyksellisesti selkeästi määriteltyjä ja niitä tarkennetaan kunnissa vesihuoltolaitosten ja kunnan välisissä sopimuksissa. Käytännön tekemisessä kuitenkin huomataan vastuunjakoon liittyviä haasteita, esimerkiksi resurssipulasta tai asiantuntijuuden puutteesta johtuen. Vastuunjaon selkeyttämistä ja kunnan vastuun tärkeyttä kokonaisvaltaisen hulevesien hallinnan edistämiseksi on tullut esiin myös aiemmassa selvityksessä hulevesien hallinnan organisoinnista kunnissa (Kuntaliitto 2020). Myös vesihuoltolain toimivuusarvioinnissa todettiin, että kunnan rooli hulevesien hallinnasta vastaavana on luonteva (Saarinen 2020).

Vastuunjakoon liittyen vahvuutena pidettiin sitä, että sääntely pääsääntöisesti tukee ”aiheuttaja maksaa” -periaatteen toteutumista. Käytännön haasteita kuitenkin liittyy siihen, toteutuuko periaate kaikissa tapauksissa, kuten raja-alueilla tai vaikeamaastoisilla alueilla. Osa kyselyyn vastaajista on sitä mieltä, että ”aiheuttaja maksaa” -periaatteen soveltamista tulisi entisestään vahvistaa, sillä tulvareittien määrittely ja toteutus yksityisillä tonteilla aiheuttaa usein kiistoja, kun tontin omistajat eivät halua lisävelvoitteita ja kustannuksia hulevesien hallinnasta. Eräs kyselyyn vastannut esimerkiksi toivoi, että mikäli rakennus sijoitetaan luonnontilaisen rinteeseen juureen, kiinteistönomistajan tulisi kantaa vastuu hulevesien hallinnasta. Toisaalta perustelumuoistio voisi vastaavasti puoltaa kiinteistönomistajien vaatimuksia; jos hulevesien hallintaa on käytännössä mahdotonta toteuttaa kiinteistössä tai tontilla, sitä ei tulisi vaatia (esim. hulevesien imeyttäminen savipellolle). Laki ei kuitenkaan nykyisellään velvoita imeyttämään, jos se ei ole mahdollista, vaan toissijaisena keinona on hulevesien viivytys.

Monien mielestä on toimivaa, että kokonaisvastuu kunnan alueen hulevesien hallinnasta, järjestelmän ylläpidosta ja täytöntöönpanosta on kunnalla, sillä keskitetty hallinta tukee kokonaisvaltaista ja tehokasta hulevesien hallintaa. Myös kuntien oikeus kerätä hulevesimaksuja hulevesien hallinnasta koituvien kuluksen kattamiseksi nähdään tärkeänä.

Hulevesien vastuunjaon muutos vesihuoltolaitokselta kunnalle on tuottanut muutostavaiheessa paljon työtä uudelleenmäärittelyssä. Erityisesti on jouduttu miettimään, mikä kunnan toimijoista tekee mitään, sillä siihen laki ei ota juurikaan kantaa. Kyselyyn vastanneet antoivat myönteistä palautetta sääntelyn joustavuudesta eli siitä, että laissa annetaan vain peruslähdekohdat ja kunnilla on mahdollisuus toteuttaa hallintaa kullekin sopivalla tavalla, sillä se tukee paikallisiin olosuhteisiin soveltuvien ratkaisujen toteuttamista. Toisaalta kunnan vapaus määrittellä itse kunnan toimialojen eri roolit hankaloittavat joissakin kunnissa soveltamista, mikäli hulevesien hallinnasta ja valvonnasta ei ole tehty kunnassa tarkempia määräyksiä. Sääntelyn joustavuuden takia hulevesien hallintaa toteutetaan myös kunnissa hyvin eri tavoin.

Monien kyselyyn vastanneiden mielestä kuntia tulisi nykyistä vahvemmin velvoittaa määrittämään eri toimijoiden vastuut hulevesien hallinnassa ja tiedottaa asiasta kunnan eri toimijoille. Säännöksissä tai sen soveltamista ohjaavissa asiakirjoissa voitaisiin myös tarkentaa vaatimuksia toimijoiden asiantuntijuuteen liittyen. Vastausten perusteella nykytilanteessa vastuuta ei sovelleta tai tunneta riittävän laajasti.

Kunnissa olisi hyvä selkeyttää kunnan eri toimialojen (rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu, kuntateknikka) vastuita ja tehtäviä hulevesien hallinnassa, sillä kunnan sisäiseen vastuunjakoon liittyy monien mielestä epäselvyyksiä. Esimerkiksi katu-, viheralue-, rakennusvalvonta- ja ympäristönsuojeluyksiköiden tehtävät voivat olla osittain päällekkäisiä. Erityisesti muille kuin kunnan asiantuntijoille ei myöskään ole selvää, mikä viranomaistaho (rakennusvalvonta vai ympäristönsuojeluviranomainen) vastaa missäkin tapauksessa valvonnasta. Valvovan toimielimen kokoonpano ja toteutus vaihtelevat kunnittain eikä vastuiden rajoja ole aina selkeästi määriteltä. Tämä on kuitenkin kuntien sisäinen asia, mitä ei ratkaista säännöksiin.

Kiinteistönomistajien vastuisiin ja velvollisuuksiin liittyy epäselvyyksiä erityisesti jätevesiviemäriverkoston ja kunnan hulevesijärjestelmään liittymisen sekä vapautusperiaatteiden osalta. Enemmistö toimijoista kannattaa linjausta, että kiinteistönomistajalla on velvollisuus liittyä kunnan hulevesijärjestelmään ja maksaa hulevesistä koituvia kustannuksia kunnalle, mutta vapautuksen periaatteita ja tilanteita, joissa vapautusta olisi mahdollista hakea, voitaisiin tarkentaa. Epäselvyyttä oli myös siinä, millaisissa tapauksissa kiinteistöt, jotka sijaitsevat kunnan päättämällä vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäroinnin alueella, ovat oikeutettuja vapautukseen hulevesiviemäriin liittymisestä ja liittymismaksun maksamisesta, mikäli kiinteistö pystyy imeyttämään hulevedet omalla tontillaan. On kuitenkin harvinaista, että kaikki kiinteistön hulevedet pystytään imeyttämään mitoituksen vaatimalla tasolla.

Kyselyssä ja haastatteluissa tuotiin esille lukuisia kokemuksia siitä, että kiinteistönomistajat eivät usein ymmärrä omia vastuitaan vaan olettavat, että kunta huolehtii kaikissa tapauksissa hulevesien hallinnasta. Käytännön toteutuksessa haasteita liittyy myös esimerkiksi siihen, että hulevesiä esimerkiksi johdetaan ilman lupaa toisten kiinteistöille sekä valtion tiealueilta yksityisille maille, mikä aiheuttaa ristiriitatilanteita. Joissakin kunnissa kiinteistökauppakirjoihin on lisätty ehtoja, joiden mukaan yksityiset maanomistajat joutuvat vastaamaan myös naapuritonteilta valuvista hulevesistä, mitä ei koeta oikeudenmukaiseksi.

Huleveden määritelmän epäselvyys tai kiinteistön omistajien tietämättömyys osaltaan aiheuttaa tilanteita, joissa kunnalla oletetaan olevan toimenpidevastuu. Eräässä kunnassa kerrottiin kiinteistöjen vaatineen kunnalta toimenpiteitä lähteiden aiheuttamien ”hulevesi”-haittojen poistamiseksi.

Myös suunnittelijoiden tehtäviin liittyen tunnistettiin joitakin epäselvyyksiä. Haastattelussa tuli esiin näkemys, että Suomessa ei vaadita erityistä pätevyyttä hulevesien hallinnan suunnitteluun, vaan hulevesisuunnittelu tulee esiin

yhtymäpintoina eri suunnittelualojen kesken. Kunnilla ei välttämättä ole omaa hulevesien hallintaan erikoistunutta insinööriä, jonka vastuulla hulevesien hallinta olisi. Haastatteluissa osaamisen puutetta raportoitiin niin rakennusvalvonnassa, kaavoituksessa kuin ympäristönsuojelussakin, mikä vaikeuttaa tehtävien asianmukaista suorittamista. Suunnittelutiimissä ei ole aina mukana hulevesisuunnittelijaa, joka ohjeistaisi pinnantasaus- ja LVI-suunnittelijaa hulevesienhallinnan osalta. Onnistunut kokonaisuus vaatii vuoropuhelua eri suunnittelualojen kesken (hulevesisuunnittelijan, maisemasuunnittelijan, pinnantasaussuunnittelijan, geosuunnittelijan, LVI-suunnittelijan jne.).

Vastuunjako erilaisissa tilanteissa

Vastuunjaon haasteita kuntien, vesihuoltolaitosten ja kiinteistönomistajien välillä tunnistettiin etenkin raja-alueiden, kuten asemakaava-alueen rajat ylittävien ojien, hulevesien hallintaan liittyen. Yhdeksi yleiseksi haasteeksi mainittiin ojitusoikeuksiin ja kunnossapitoon liittyvät kiistat yksityisten maanomistajien ja kunnan välillä. Vanhoilla alueilla hulevesien hallinta perustuu usein yksityisille kiinteistöille sijoittuviin ojiin, mutta niiden kunnossapitovastuu on epäselvä. Kunnossapitovastuun rajausta ei aina ole selvä myöskään eri toimijoiden viemäreiden kohdatessa.

Vahvasti koettiin, että myöskään monilla kiinteistönomistajilla ei ole selkeää käsitystä omista tai muiden toimijoiden vastuista ja velvollisuuksista. Kunnan tiedotus hulevesien hallinnasta on monien mielestä puutteellista.

Kaavakehityshankkeissa alue-/tonttirajaukset ovat joskus aiheuttaneet haasteita, jossa kehittäjä joutuu vastaamaan velvoitteita laajemmin alueen hulevesiratkaisuista.

Hulevesijärjestelmän kokonaisuutta ja vastuunjakoa helpottaa järjestelmän kuvaaminen kattavasti paikkatietoaineistona ja esimerkiksi hulevesijärjestelmän mallintaminen.

Erilaisten vesien sekoittuminen aiheuttaa käytännössä useinkin pohdintaa vastuunjaosta. Valtio vastaa vesistö- ja merivesialueista ja kunta hulevesistä. Kuitenkin vastuunjaon rajapinta on epäselvä. Yhtenä esimerkkinä vesien hallinnan vastuurajan hämärtymisestä mainittiin tilanne, jossa meriveden tai vesistöveden nouseminen hulevesiverkostoon aiheuttaa tarpeen hulevesien hallintatoimiin verkoston valuma-alueella. Tällaisissa tilanteissa käytännössä vastuu toimenpiteiden

järjestämisestä ja toteuttamisesta on ollut kunnilla, vaikka vesistötulvista tulisi ELY:n ottaa vastuu. Haastateltavat pohtivat, että kenties tämä vastuunjako onkin selkeästi jossain esitetty, esimerkiksi tulvariskilaissa, mutta eivät sitä tunteneet.

Mainittuja tilanteita, joissa erilaiset vedet sekoittuvat ja niiden hallinnan vastuusta on epäselvyyttä:

- Vesistö purkaa avouomaan, jonne johdetaan hulevesiä
- Hulevesiä johdetaan suoraan vesistöön, esimerkiksi jokeen tai järveen
- Vesistön valuma-alueelle tulee rakentamista ja vesistövesi muuttuu vähintään joiltain osin hulevesivaikutteiseksi
- Meri- tai järvivesi nousee hulevesiverkostoon
- Asemakaava-alueelta purkavan avouoman kunnossapitovastuu asemakaava-alueen ulkopuolella

Lainsäädäntö ei tarjoa suoraa vastausta vastuunjakoon liittyen, kun tarkastellaan huleveden laatuhaittoja, varautumista tulvatilanteisiin ja käytännön toimia vahinkotilanteissa. Monille on esimerkiksi epäselvää, miten tulvista aiheutuvat vastuut ja korvausvelvollisuudet jaetaan kiinteistöjen ja kuntien välillä. Lakiin tulisi sisällyttää selkeämmät vaatimukset toimijoiden varautumisesta tulviin sekä määriteltävä vastuut ja korvausvelvollisuudet tulvista aiheutuvien vahinkojen osalta. Haasteita tunnistettiin myös tulvamitoitusten vastuunjakoon liittyen. Yhdessä haastattelussa nousi esille, että tulvamitoitukset pitäisi olla täysin kuntien vastuulla. Eräässä kaupungissa on tulvamitoitettujen putkien osalta jouduttu selvittämään sitä, kenen vastuulle ja kenen kustannettavaksi arvokkaat tulvaputket kuuluvat. Vesihuoltolaitos on antanut nämä kunnan vastuulle, mutta kunnan puolella ei ole ollut selvää, mihin velvoite pohjautuu. Lisäksi osa kyselyyn vastanneista toivoo, että kunnilta edellytettäisiin säännöllisiä arviointeja alueellisista hulevesitulvariskeistä ja niiden hallinnan suunnitelmista. Tätä kuitenkin edellytetään jo nykyisellään laissa tulvariskien hallinnasta (620/2010 ja sitä täydentävä asetus 659/2010). Tulvariskien hallintaa koskevan lain mukaan kunta huolehtii hulevesitulvariskien tunnistamisesta ja niiden hallinnan suunnittelusta. Lisäksi kunta osallistuu vesistöalueiden ja merenrannikon tulvariskien hallinnan suunnitteluun. Tulvariskien alustava arviointi ja merkittävien tulvariskialueiden nimeäminen tarkistetaan tarpeellisin osin kuuden vuoden välein.

4.1.5 Hulevesimaksut

Kuva 10. Käytössä olevat hulevesimaksut kyselyyn vastanneiden vastaajien kunnissa (= 258)



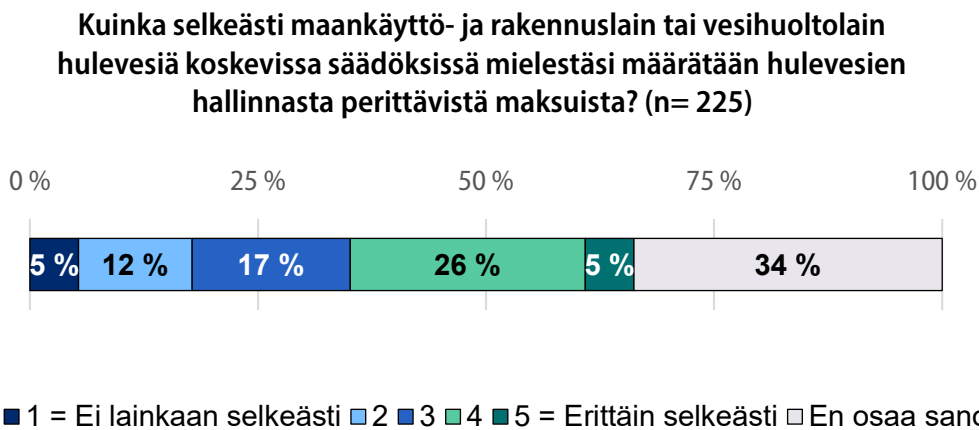
Vastaajista 38 prosenttia kuvasi, että kunnassa ei ole käytössä mitään hulevesimaksua ja 23 prosenttia, että kunta perii julkisoikeudellista hulevesimaksua. Jonkinlainen huleveteen liittyvä maksu on käytössä ainakin 49 eri kyselyyn vastanneen henkilön kunnassa (noin 37 % kyselyn kattamista kunnista). Näistä 27 kunnassa peritään julkisoikeudellista hulevesimaksua, 17 kunnassa vesihuoltolaitos perii erillistä hulevesiviemärointimaksua ja kahdessa kunnassa sekä kunta että vesihuoltolaitos perivät hulevesimaksuja. Kuudessa kunnassa vesihuoltolaitoksen huleveden viemärointimaksu on sisällytetty jäteveden hintaan. 11 kunnassa on käytössä jokin muu huleveteen liittyvä maksu. Muita hulevesiin liittyviä maksuja olivat esimerkiksi vesihuoltolaitoksen perimä kertaluonteinen liittymismaksu, joka kattaa liittymän rakentamisesta aiheutuvat kustannukset, tai korotettu jätevesimaksu, joka tulee maksaa, mikäli kiinteistönomistaja johtaa hulevesiä jätevesiviemäriin.

Kyselyyn vastanneiden kunnista yli kolmasosassa (60 kuntaa) ei ole käytössä minäkäänlaisia hulevesimaksuja. Useammassa kunnassa hulevesimaksun käyttöönotto on kuitenkin suunnitteilla lähitulevaisuudessa. Joissakin kunnissa hulevesimaksuja

on aiemmin ollut käytössä, mutta niiden periminen on lopetettu vastustuksen vuoksi tai hulevesimaksun käyttöönottoa ei ole toteutettu, koska sen järjestäminen tasapuolisesti ja kohtuullisesti on koettu haasteelliseksi.

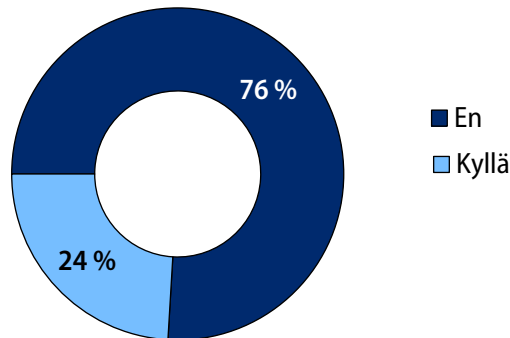
Epäselvyys hulevesimaksujen määräytymisestä on vastuunjaon ohella yksi keskeisistä sääntelyn toimivuudessa tunnistetuista haasteista. Noin kolmasosa vastaajista arvioi, että säännöksissä hulevesien hallinnasta perittävistä maksuista määrätään selkeästi ja noin viidesosa ei pidä niitä selkeinä. Asiaan kantaa ottaneista noin puolet piti maksuja selkeinä (Kuva 11). Vastaajista neljäsosa on kohdannut joi-takin epäselvyyksiä hulevesiin liittyvien maksujen osalta ja kolme neljäsosaa ei ole kohdannut epäselvyyksiä (Kuva 12). Suurella osalla vastaajista hulevesimaksut eivät kuitenkaan liity omiin työtehtäviin tai niitä ei edes ole käytössä kunnassa. Tästä joh-tuen osuuksien perusteella ei voi tehdä päätelmiä epäselvyyksien yleisyydestä. Niistä, jotka eivät olleet kohdanneet haasteita (161 vastaajaa), noin kolmasosalla kunnassa ei ole käytössä mitään hulevesimaksua. Tätä lukuun ottamatta eroja vas-taajan tehtävien tai kunnan maksujen organisoitumisen tavalla ei näyttäisi olevan yhteyttä maksuihin liittyvien epäselvyyksien kokemiseen. Haasteita on koettu erilai-sissa tehtävissä eri syistä.

Kuva 11. Vastaajien arvio hulevesimaksuja koskevien määräysten selkeydestä.



Kuva 12. Vastaajien kohtaamat epäselvyydet hulevesimaksuihin liittyen.

Oletko kohdannut epäselvyyksiä hulevesiin liittyvien maksujen osalta? (n= 212)



Vastaajista neljännes tunnisti hulevesimaksuihin liittyviä erilaisia haasteita. Koska lainsäädäntö antaa kunnille vapaudet maksujen määräytymiselle, maksukäytännöt voivat vaihdella merkittävästi eri kunnissa. Maksujen määräytymisperusteet, kuten kiinteistön liittyminen viemäriin, vaihtelevat kunnittain ja vesihuoltolaitoksittain.

Haasteita aiheuttaa erityisesti maksujen päällekkäisyys ja se, että maksuja voi periä joissakin kunnissa sekä kunta että vesihuoltolaitos. Kunnan ja vesihuoltolaitoksen erilliset maksut aiheuttavat hämmennystä. Nykyisellään yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten maksujen yhdistäminen yhdelle laskulle voi olla haastavaa (Kuntaliitto 2015), mikäli esimerkiksi vesihuoltolaitos perisi myös julkisoikeudellista hulevesimaksua. Tällöin hulevesimaksun ja vesihuoltopalveluiden maksut pitäisi laskulla erottaa selkeästi. Lisäksi niillä on erilaiset laskutuskäytännöt ja viivästyskorot.

Osa vastaajista toivoi, että hulevesimaksujen perusteita avattaisiin ja määriteltäisiin tarkemmin. Erityisesti toiveena nousi tarve kehittää maksuja huomioimaan kiinteistön tuottama kuormitus hulevesijärjestelmälle. Haastatteluissa keskusteltiin myös siitä, voisiko hulevesiasioiden hallintaa ohjata myös muutoin kuin olemassa olevilla maksuilla, jotta järjestelmää saataisiin selkeämmäksi ja tasapuolisemmaksi kaikille kiinteistönomistajille. Toisaalta pidetään ehdottoman tärkeänä, että kunnilla on oikeus vaatia maksuja mm. ylläpidon ja resurssien kustannusten vuoksi.

Kuntaliiton selvityksessä (2020) on myös tuotu esille, että hulevesimaksun suuruuden määrittely on osittain monimutkaista ja esim. omakotitalon hulevesimaksun suuruus voi kasvaa isoksikin, jos maksun suuruus perustuu tontin pinta-alaan. Etenkin julkisoikeudellisia hulevesimaksuja käyttöönotaneet kunnat ovat voineet saada jonkin verran kuntalaispalautetta ja joutuneensa ratkomaan sellaisia haasteita, joihin lainsäädäntö ei suoraan tarjoa ratkaisuja.

Vesihuoltolain mukaisten hulevesimaksujen riittämättömyys tuotiin esille yhtenä haasteena eli hulevesimaksut eivät monestikaan kata hulevesien hallinnan todellisia kustannuksia. Osa vesihuoltolaitosten edustajista on sitä mieltä, että vapautuksia hulevesiverkostoon liittymisestä myönnetään liian kevyesti ja vapautuksien myöntämisvaatimuksia voitaisiin tarkentaa, sillä tällä hetkellä monet vesihuoltolaitoksista eivät vapautusten takia saa riittävästi maksuja kustannuksia kattaakseen.

Osa nykyistä hulevesimaksujen järjestelmää hankalana pitäneistä ehdotti, että hulevesimaksut keskitetään kunnalle, jolta vesihuoltolaitos voi tarvittaessa saada varoja hulevesien hallinnan kustannusten kattamiseksi. Heidän mukaansa tämä auttaisi selkeyttämään maksujärjestelmää, mutta turvaisi samalla vesihuoltolaitoksen rahoituksen.

4.1.6 Hulevesien sääntelyssä toimivat asiat

Vaikka peruskysymyksenasettelu niin kyselyssä kuin haastatteluissakin oli haasteita kartoittava, kyselyssä kysyttiin myös asioita, jotka nykyisessä sääntelyssä toimivat ja tulisi säilyttää. Tämä kysymys antaa kontekstia tulkita kohdattujen haasteiden merkittävyyttä ja muutostarpeita.

Useat vastaajat arvioivat, että nykyisen sääntelyn peruskehikko on toimiva ja mahdollistaa toimivien käytäntöjen ja vastuunjaon muodostamisen kunnassa. Moni vastaajista ei tekisi muutoksia perusperiaatteisiin. Monet kokivat kunnan kokonaisvastuun hyvänä periaatteena ja toisaalta myös kiinteistönomistajan vastuun tunnistamista pidetään tärkeänä. Kunnan mahdollisuus maksujen perimiseen mainitaan säilytettävänä tekijänä.

Nykyisen sääntelyn joustavuus nousee esiin oleellisena toimivana tekijänä ja kuntien itsemääräämisoikeutta pidetään tärkeänä. Joustavuuden hyödyt kuitenkin vaativat toteutuakseen sen, että kunta tekee riittävät toimet vastuiden määrittelyksi ja että siihen on riittävästi asiantuntemusta. Joustavaksi eri tilanteisiin rakennettu sääntely vaatii toimiakseen sen, että soveltamista tehdään aktiivisesti.

4.2 Hulevesien hallintaan liittyvät haasteet

Seuraavissa alaluvuissa on kerrottu kyselyssä ja haastatteluissa esiin nousseita lainsäädännön soveltamiseen ja käytännön toteutukseen liittyviä haasteita.

4.2.1 Ilmastomuutoksen huomioiminen

Ilmastomuutos asettaa yhä suurempia vaatimuksia hulevesien hallinnalle niin määrällisesti kuin laadullisestikin. **Nykyinen hulevesilainsäädäntö ei kuitenkaan ota riittävästi huomioon ilmastomuutokseen varautumista ja sen vaikutuksia hulevesien hallintaan.** Tällä hetkellä kuntien varautuminen keskittyy pääasiassa rankkasateiden aiheuttamien tulvien torjuntaan. Tämä näkökulma on kuitenkin liian kapea, sillä ilmastomuutos tuo mukanaan myös muita ilmiöitä, jotka vaikuttavat hulevesien hallintaan ja edellyttävät kattavampaa varautumista.

Ilmastomuutoksen aiheuttamia muita haasteita hulevesien hallinnassa ovat esimerkiksi:

- Kuivien jaksojen lisääntyminen: Pitkät kuivuusjaksot voivat heikentää hulevesien laatua, sillä kuivan kauden jälkeen rankkasateet huuhtovat kuivaa ja eroosioherkkää maata. Lisäksi hulevesien tehokkaampaa hyödyntämistä, kuten niiden käyttöä kasteluun, tulisi edistää.
- Pohjavesivaikutukset: Pohjaveden määrän väheneminen on merkittävä huoli, jonka pysäyttämiseksi tarvitaan toimenpiteitä.
- Lumilogistiikan järjestäminen ja hulevesiongelmien ilmaantuminen talviaikaan alueille, joissa niitä ei aiemmin ole ilmennyt: Talviajan hulevesien hallinta edellyttää parempaa suunnittelua ja koordinoitua. Hulevesiongelmaa voi ilmetä uusilla alueilla, joilla niitä ei aiemmin ole ollut, esimerkiksi jäätymisen ja sulamisen aiheuttamien erityishaasteiden vuoksi.

Ilmastomuutoksen ja sään ääri-ilmiöiden yleistymisen vaikutuksiin varautuminen edellyttää kunnilta ennakkoivia suunnitelmia ja toimenpiteitä, joista tulisi monien mielestä linjata nykyistä tarkemmin lainsäädännössä. Kunnat toki usein ottavat jo nykyisellään huomioon ilmastomuutoksen vaikutuksen vesienhallinnan suunnittelussa. Vaikka kunnilla voi olla omia tavoitteita, niiden kunnianhimon taso vaihtelee eikä lainsäädäntö tarjoa riittävää tukea tavoitetason määrittelyyn. Toisaalta lain tavoitteena on ollut parantaa hulevesien hallintaa sään ja vesiolojen ääri-ilmiöiden lisääntyessä ja päällystettyjen pintojen määrän kasvaessa taajamissa (MRL:n ja

VHL:n perustelumuistio 2013), mutta ääriolosuhteiden lisääntyessä (kuivuus ja tulvat) koettiin tärkeäksi ilmastonmuutoksen ottaminen tarkemmin huomioon lainsäädännön velvoitteissa.

Nykyinen sääntely ei riittävällä tavalla määrittele, miten ilmastonmuutoksen vaikutuksiin hulevesien hallinnan näkökulmasta tulisi varautua ja kuka tästä on vastuussa. Myös vastuu rankkasateiden ja tulvien aiheuttamista vahingoista on edelleen epäselvä. Joidenkin haastateltavien mukaan lain kautta tulisi tarkemmin määritellä, miten järjestelmien mitoituksella ja muulla varautumisella voitaisiin ennaltaehkäistä tulvia. Esimerkiksi vanhojen hulevesiverkostojen kunnossapito ja uusien rakenteiden viemärointisuunnitelmat ovat tässä keskeisiä. Myös kiinteistönomistajien rooli jatkuvasti korostuu viivytysjärjestelmien toteuttamisessa.

Viherinfrastruktuurin ja erilaisten imeytysratkaisujen merkitystä hulevesien hallinnassa olisi hyvä kasvattaa. Viherkentäminen ja viherkertoimen hyödyntäminen koetaan hyväksi ratkaisuksi, sillä ne linkittyvät hulevesien hallintaan ja ohjaavat luonnonmukaisiin ratkaisuihin, kuten hulevesien imeyttämiseen ja viivytämiseen. On kuitenkin tärkeää huomioida, että imeytymisratkaisut eivät aina toimi riittävän tehokkaasti, joten niiden soveltuvuus tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.

4.2.2 Laadullinen hallinta

Nykyisessä lainsäädännössä ei ole riittäviä määräyksiä hulevesien laadullisesta hallinnasta. Tämä on tullut esiin myös Kuntaliiton selvityksessä (2020), jonka otannassa laadullisen hallinnan osalta lainsäädäntö koettiin liian mahdollistavaksi. Hulevesien laadun seuranta ja valvonta on monissa kunnissa puutteellista eikä nykyinen sääntely määrittele minimivaatimuksia hulevesien laadun seurannalle. Hulevesien laadulle ja haitta-ainepitoisuuksille ei ole asetettu selkeitä raja-arvoja, mikä hankaloittaa niiden laadullista seuranta ja mittausta. Suomessa hyödynnetään jonkin verran Tukholman läänin raja-arvoja hulevesien laadun arvioimisessa ja niiden koettiin edustavan melko hyvin myös Suomessa tavoiteltavaa tilaa. Kuitenkin haastateltavat ja kyselyyn vastanneet kokivat, että Suomessa tulisi tehdä omaa tutkimusta ja määrittää kansallisesti Suomen olosuhteisiin sopivat raja-arvot. Toisaalta tarkkojen raja-arvojen asettaminen koetaan myös haastavaksi, sillä hulevesien laatu vaihtelee ja satunnaiset näytteet eivät ole riittäviä luotettavan seurannan toteuttamiseen. Hulevesien hallinnan asiantuntijat korostivat, että lakiin tulisi sisällyttää selkeät tavoitteet ja ohjeistukset hulevesien laadulliselle hallinnalle sekä sen toteutumisen valvonnalle.

Sääntelyssä ei myöskään linjata hulevesien käsittelystä ennen niiden päättämistä vesistöihin. Tämä on erityisen ongelmallista alueilla, jotka tuottavat huonolaatuisia hulevesiä, kuten teollisuusalueilla, rakennustyömailla, liikennealueilla ja lumenvastaanottoaikoilla. Myös hulevesien viivyttämiseen ja suodattamiseen liittyvä sääntely on vähäistä, erityisesti teollisuusalueilla ja rakennustyömailla syntyvien likaantuneiden vesien osalta. Vastaajat toivoivat sääntelyn tarkentamista näiden alueiden hulevesien käsittelyyn. Luonnonmukaiset laadunhallinnan rakenteet, kuten kosteikot, koetaan hyviksi ratkaisuiksi. Kuitenkin tunnistettiin, että nykytilanteessa monin paikoin on myös pitkiä hulevesiviemäryjä osuuksia, joiden varrella ei ole mitään puhdistusrakenteita ja niistä kiinto- ja haitta-aineet purkautuvat suoraan vesistöön. Lisäksi haastatteluissa ehdotettiin, että laadulliset tavoitteet voitaisiin sitoa ympäristönsuojelumääräyksiin ja vesistöjen tilan tavoitteisiin.

Hulevesien huonosta laadusta johtuvien vahinkotilanteiden ja niiden vastuutahojen selvittäminen on monimutkaista. Esimerkiksi öljyvuotojen kaltaisten haitta-ainepäästöjen lähteen paikantaminen ja vastuullisen toimijan osoittaminen on usein erittäin hankalaa. Tulvatilanteissa vahinkojen selvittäminen voi olla jossain määrin yksinkertaisempaa, mutta moni koki nekin haasteellisiksi. Korvausvaatimusten käsittelyyn osallistuvat usein lakimiehet ja kunnan hulevesi-insinööri, mutta jos kunnalla ei ole omaa hulevesiasiantuntijaa, lakimiehet joutuvat ratkaisemaan asiaa ilman riittävää teknistä osaamista.

Laadullisen hallinnan osalta happamilta sulfaattimailta muodostuva hapan valunta tulisi huomioida nykyistä paremmin. Tässä yhteydessä korostettiin kaavoitusvaiheessa tarvittavaa asiantuntemusta, jotta ongelmiin voitaisiin varautua ennakolta.

Hulevesien laadun valvonnan säätäminen kuntien vastuulle ei ole yksiselitteistä, sillä säätämistavasta riippuen se voisi aiheuttaa kunnille merkittäviä kustannuksia. Hulevesiverkoston laajamittainen valvonta, esimerkiksi useiden satojen purkuputkien seuranta, koettiin lähes mahdottomaksi tehtäväksi. Esille nostettiin myös se, että tiukat laatuvaatimukset aiheuttaisivat mahdollisesti hulevesille puhdistusvaatimuksen, kuten jätevesilläkin on. Siitä koituisi kunnille huomattavia kustannuksia, sillä hulevesien puhdistaminen vaatisi jätevedenpuhdistuslaitoksia vastaavia uusia puhdistuslaitoksia.

4.2.3 Ohjeistukset ja osaaminen

Haastateltavien ja kyselyyn vastanneiden mielestä **pelkkä laki ei riitä hulevesien hallinnan ohjeistukseksi, vaan se tarvitsee tuekseen tarkempia ohjeistuksia, käytäntöjä ja lisäselvityksiä, sillä laki ei voi olla samalla sekä yleispätevä että**

riittävän tarkka. Tällä hetkellä käytännön kokemus ja hyviksi havaitut toimintatavat pääosin ohjaavat kunnissa hulevesityötä. Eräissä haastattelussa toivottiin perustelumuistioihin laajempaa ja tarkempaa kuvausta eri toimijoiden vastuista hulevesien hallinnassa. Toisaalta nousi myös esiin, että lain perustelumuistiot ovat monille täysin tuntemattomia.

Monet tulkintaongelmat voitaisiin ratkaista, jos ohjeistus lain soveltamisesta olisi selkeämpää ja käytännön esimerkkejä olisi enemmän. Viranomaisille ja kunnille suunnattu käytännön ohjeistus ja tulkintaopas selkeyttäisi lain soveltamista. Näissä asiakirjoissa voisi tarkentaa esimerkiksi, miten hulevesien hallinta tulisi järjestää erilaisilla alueilla, kuten vanhoilla tai tiivistyvillä alueilla. Soveltamista tukevissa ohjeistuksissa voisi lisäksi ottaa paremmin huomioon alueelliset erityispiirteet, kuten pohjaveden suojelun ja maaperän imeytysmahdollisuudet.

Hulevesisääntelyn soveltamiseen liittyvä ohjeistus ei ole monien toimijoiden mielestä riittävää. Ohjeistuksen ja koulutuksen lisääminen hulevesiratkaisujen toteuttamiseen nähdään tärkeänä. Haastatteluissa ja kyselyssä tuotiin esille, ettei monilla kiinteistönomistajilla, rakennuttajilla ja urakoitsijoilla ole riittävän kattavaa tietoa lainsäädännön sisällöstä ja omista vastuistaan. Ohjeistuksen olisi hyvä olla aluekohtaista, mahdollisimman konkreettista ja räätälöityä eri toimijoiden tarpeisiin.

Eri toimijat pitävät hyvänä sitä, että kunnilla on omia suunnitelmia hulevesien hallinnan järjestämisestä. Hulevesisuunnitelmien laajuus kuitenkin vaihtelee kunnittain merkittävästi ja monissa kunnissa ne puuttuvat kokonaan. Lisäksi kuntien kaavotusmääräykset ja rakennusvalvonnan toimenpiteet ovat monesti puutteellisia.

Haastatteluissa todettiin, että **hyvällä suunnittelulla maankäytön suunnittelu- vaiheessa ja kaavoituksessa voidaan parhaiten vähentää hulevesien aiheuttamia ongelmia** ja siihen tulisikin ensisijaisesti panostaa. Nykyään kaavamääräyksiä hulevesien hallinnasta laaditaan kunnissa vain vähän. Haastatteluissa ja kyselyvastauksissa peräänkuulutettiin, että jos hulevesiasiat on huomioitu kattavasti ja kokonaisvaltaisesti jo kaavoitusvaiheessa ja hallintaan on varattu riittävästi tilaa, voidaan ennaltaehkäistä ongelmia ja vähentää vahingonkorvaustilanteita.

Haastatteluissa nostettiin esiin, että rakentamislaisissa määritelty viherkerroinvaatimukset edesauttavat vihreän pinnan ja imeytysalan säilyttämistä ja siten vähentävät hulevesien muodostumista. Usein varsinaiset **hulevesisuunnitelmat kuitenkin puuttuvat rakennuslupaprosessista kokonaan** tai rakennusvalvonnalla ei ole riittäviä resursseja valvoa hulevesisuunnitelmien laatimista ja toteutusta, mikä johtaa

puutteelliseen hulevesien hallintaan rakennushankkeissa. Haastatteluissa toivottiin, että hulevesisuunnitelmat sisällytettäisiin pakolliseksi osaksi rakennuslupaprosessia ja rakennusvalvonnan tulisi varmistaa niiden toteutuminen käytännössä.

Haastatteluissa nousi esiin, että **kaavoituksessa ja rakennusvalvonnassa on toisi-naan ristiriitaisia näkemyksiä siitä, miten hulevesien hallintaa, esimerkiksi vii-vytyksiä, tulisi määrätä**. Rakennusvalvonta käy keskustelua kiinteistönomistajien kanssa, mutta kaavoitusvaiheessa määräykset on jo lyöty lukkoon. Esimerkiksi viivy-tysvaatimus voi olla määrätty kaavassa, mutta kiinteistöllä ei olekaan käytännössä tilaa sen toteuttamiseen. Rakennusvalvonta ei voi enää kaavapäätösten jälkeen muuttaa tilannetta, mikä johtaa toteutusongelmiin. Kuntaliiton rakennusjärjestys-mallin mukaan tulisi ensisijaisesti käyttää luonnonmukaisia maanpäällisiä ratkaisuja maanalaisen infrastruktuurin sijaan. Tämä voi tehdä viivytystilavuuden toteuttami-sesta entistä haasteellisempaa, jos kaavaan ei ole jätetty riittävästi mahdollisuuksia vaadittavan viivytystilavuuden toteuttamiseen. Kaavoitusvaiheessa tehtävässä hulevesisuunnitelmassa tulisi pyrkiä mahdollisimman realistiseen lopputulokseen, mutta suunnitelmat voivat muuttua sen jälkeen. Käytännössä rakentamisvaiheessa kaavoituksessa tehty hulevesienhallintasuunnitelma voi muuttua muun suunnitte-lun tarkentuessa, mutta kaavan edellyttämiin viivytysvaatimuksiin ja muihin hule-vesien hallintaan liittyviin vaatimuksiin on päästävä. Aiemmin esitetty osaamisen puute ja hulevesisuunnittelijan puute työryhmässä (luku 4.1.4) rakennussuunnitte-luvaiheessa voi aiheuttaa myös ongelmia toteutuksessa.

Hulevesien hallinnan vaatimukset maankäytön suunnittelussa tulisi liittää laa-jempaan kokonaisuuteen ja huomioida myös vaatimusten aiheuttamat koko-naiskustannukset. Uudenlaiset vaatimukset, esimerkiksi viherkerroinvaatimukset yhdistettynä hulevesien viivytysvaatimuksiin ja muihin kiinteistölle asetettaviin vaa-timuksiin, voivat aiheuttaa yhteenlaskettuna niin suuria kustannuksia kiinteistölle, että rakennuttajat perääntyvät. Alueidenkäytön ja maankäytön suunnittelussa tulisi miettiä realistisia mahdollisuuksia hulevesien hallinnalle. Esimerkiksi maaperän mahdollisuuksia imeyttämiseen tulisi paremmin tarkastella kaavoitusvaiheessa.

Hulevesiin liittyvän lainsäädännön soveltamista koettiin hankaloittavan myös se, ettei kunnassa ole välttämättä määritelty yhtä toimivaltaista tahoa, joka vastaisi kokonaisvaltaisesti hulevesien hallinnasta. Monissa kunnissa huleve-sien hallinnan valvonnasta on epäselvyyttä eikä ole määritelty yhtä toimielintä, joka vastaisi hulevesiä koskevien säännösten seurannasta. Toisaalta moni on sitä mieltä, että on lähtökohtaisesti ongelmallista, että kunnat valvovat myös omaa toi-mintaansa kiinteistöjen lisäksi. Haastatteluiden ja kyselyn mukaan tarvitaan lisää resursseja valvontaan sekä selkeämmät vastuunjaot ympäristönsuojeluviranomais-ten ja rakennusvalvonnan välillä. Valvonnan puutteiksi mainittiin myös se, ettei

hulevesikuormituksen vaikutuksia vesistöihin seurata systemaattisesti, vaan monilla alueilla hulevedet johdetaan suoraan mereen ilman viivytystä tai puhdistusta. Myös sekaviemärointi kuormittaa jätevesiverkostoa ja aiheuttaa ylivuotojen kautta kuormitusta vesistöihin. Kunnille tulisi monien mielestä asettaa velvoite seurata ja raportoida hulevesikuormituksen vaikutuksia vesistöihin.

4.2.4 Hulevesien hallinnan parantaminen vanhoilla alueilla

Monien mielestä **säännöksissä ei linjata riittävän tarkasti, miten niitä tulisi soveltaa vanhoilla alueilla**. Vanhojen alueiden hulevesien hallintaan kaivattiin selkeämpää ohjeistusta. Hulevesien hallinnan toteuttaminen vanhoilla alueilla on haastavaa puutteellisen infrastruktuurin ja suurten investointitarpeiden vuoksi. Eri-tyisesti pienillä tonteilla ja tiivistyvillä rakennetuilla alueilla tilanpuute rajoittaa hulevesien hallintavaihtoehtoja, mikä voi johtaa ongelmien pahenemiseen putkiviemärointiin tukeuduttaessa.

Viivytysvelvoitteet sisältyvät pääosin vain uusimpiin asemakaavoihin, mikä tarkoittaa sitä, että uusille ja vanhoille alueille asetetaan kunnissa erilaisia vaatimuksia. Tämä tekee monien toimijoiden mielestä säännösten soveltamisesta alueellisesti epäyhtenäistä ja aiheuttaa huolta esimerkiksi tulvareittien puutteellisuudesta. Rakennusvalvonnasta **toivottiin, että lakiin lisättäisiin keinoja vaatia hulevesien hallintaa myös vanhoille alueille**. Nykytilanteessa kiinteistöiltä, joiden hulevesijärjestelmät on toteutettu aikanaan myönnetyin rakennusluvan mukaisesti (esimerkiksi hulevesien hallinnan rakenteet ovat asemapiirustuksen mukaiset), ei voida vaatia lisätoimenpiteitä, vaikka ne aiheuttaisivat haittaa esimerkiksi naapuritonteille. Uusia vaatimuksia voitaisiin perustella esimerkiksi kasvaneilla sademäärillä, jotta ne hyväksyttäisiin laajemmin. MRL pykälän 103 k mukaan kunnan määräämä monijäseninen toimielin voi kuitenkin antaa kiinteistön omistajalle tai haltijalle määräyksen hulevesistä aiheutuvan haitan poistamisesta.

Monissa kunnissa ei ole resursseja valvoa hulevesien hallintaa vanhoilla alueilla. Rakennusvalvonnan resurssit riittävät usein vain kiireellisimpiin tehtäviin, eikä systemaattista seurantaa pystytä toteuttamaan. Käytännössä ainoa tapa puuttua laiminlyönteihin on naapurivalvonta, joka ei kuitenkaan ole aina tehokasta.

Haastatteluissa todettiin, että täydentämiskäytännössä ei aina **riittävästi huomioida alueen olosuhteita ja mahdollisuuksia hulevesien imeyttämiseksi tai johdattamiseksi** ja toivottiin, että asemakaavamuutoksissa hulevesien hallinta suunniteltaisiin tarkemmin. Esimerkiksi vanhoilla tehdasalueilla on jo valmiiksi laajoja kovapintaisia alueita, jolloin täydennysrakentaminen ei välttämättä lisää

hulevesimäärää huomattavasti, kun taas vanhoissa lähiöissä uudet rakennukset voivat lisätä läpäisemättömän pinnan ja siten myös muodostuvien hulevesien määrää merkittävästi.

”Vanhoilla alueilla katusaneerausten yhteydessä on törmätty haasteisiin siinä, että kiinteistöjen purkuputkia ei meinata löytää. Esimerkiksi katusaneerauksen yhteydessä kadun poikkileikkausta oleellisesti muutetaan ja kadun alle rakennetaan hulevesiviemäri aiempien reunaojien sijaan. Tällöin jokainen kadun varrella oleva kiinteistö tulee liittää uuteen hulevesiviemäriin, mutta kiinteistöjen purkuputkia ei välttämättä löydykään, eivätkä kaikki kiinteistönomistajat itsekään tiedä, mihin suuntaan heidän kiinteistönsä hulevedet purkavat. Riskinä tällaisissa tilanteissa on, että kiinteistön purkuputki vahingossa peitetään, mikä aiheuttaa kunnalle suuren vastuun.”

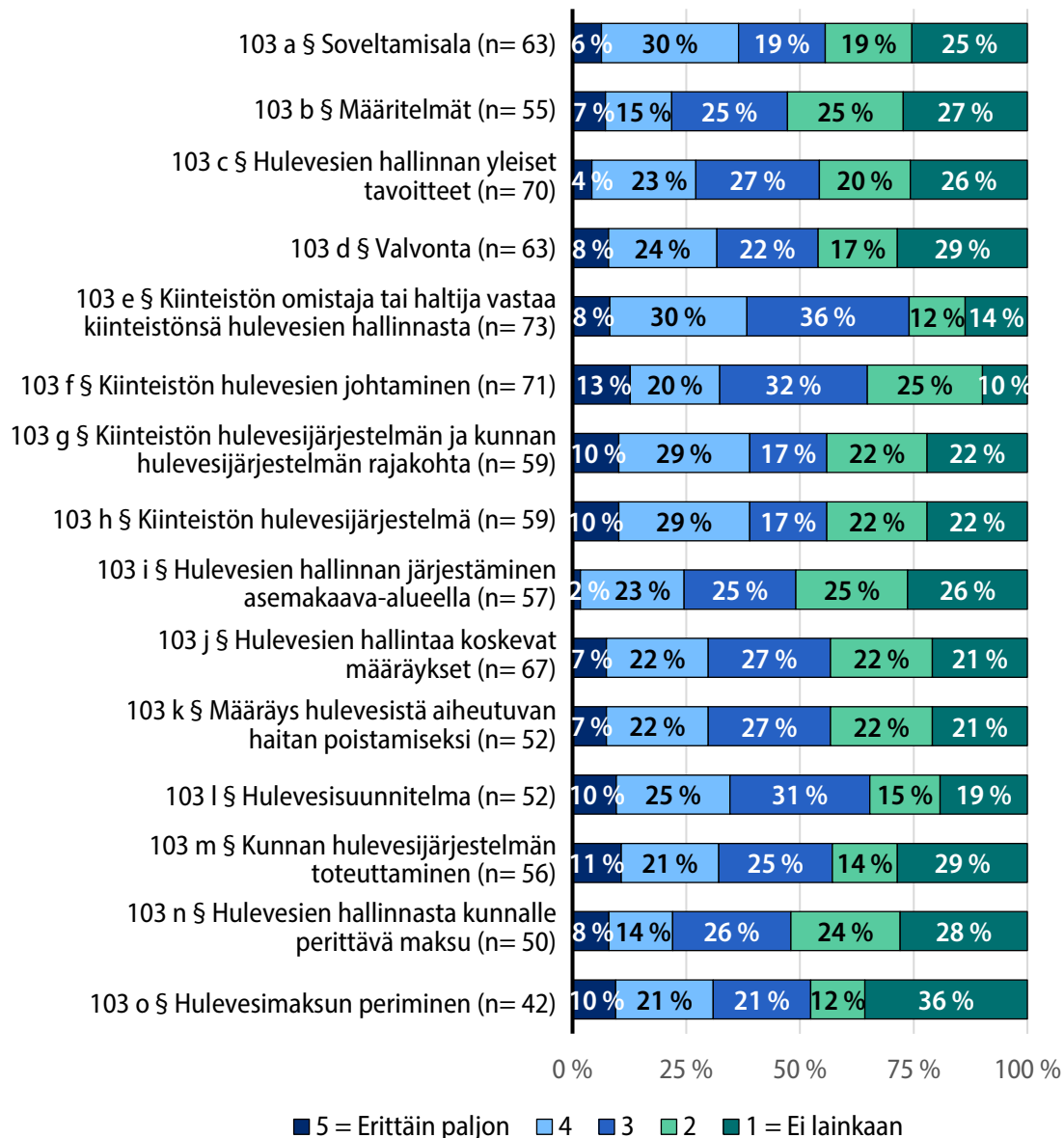
5 Soveltamisen haasteet pykälittäin

Tässä luvussa kuvataan hulevesien sääntelyyn liittyviä soveltamishaasteita pykälätasolla. Havainnot ovat osin limittäisiä ja ne edelleen syventävät edellä kuvattuja teemoittain jäsenneltyjä havaintoja. Luvun sisältö korostaa havaittuja puutteita eikä sen perusteella pidä tehdä tulkintoja säännösten toimivuudesta kokonaisuutena. Pykäläkohtaiset kysymykset esitettiin kyselyn loppupuolella. Yksittäisiin kysymyksiin vastasivat vain ne, jotka olivat ilmoittaneet halustaan vastata juuri tiettyä pykälää koskevaan kysymykseen. Lisäksi pykäläkohtaisessa arviossa esitetään ryhmähaastatteluista sellaisia havaintoja, jotka voidaan kytkeä tiettyyn pykälään.

Maankäyttö- ja rakennuslain osalta eniten soveltamisen haasteita on tunnistettu liittyen pykäliin 103 e § kiinteistön omistaja tai haltija vastaa hulevesien hallinnasta kiinteistöllä, 103 f § kiinteistön hulevesien johtaminen ja 103 l § hulevesisuunnitelma. Vesihuoltolain osalta erottuu pykälä 17 d kielto johtaa hulevesiä jätevesiviemäriin. Kokonaisuutena erot pykälien kesken ovat kuitenkin vähäisiä eikä niiden pohjalta voi tehdä tulkintoja haasteiden yleisyydestä.

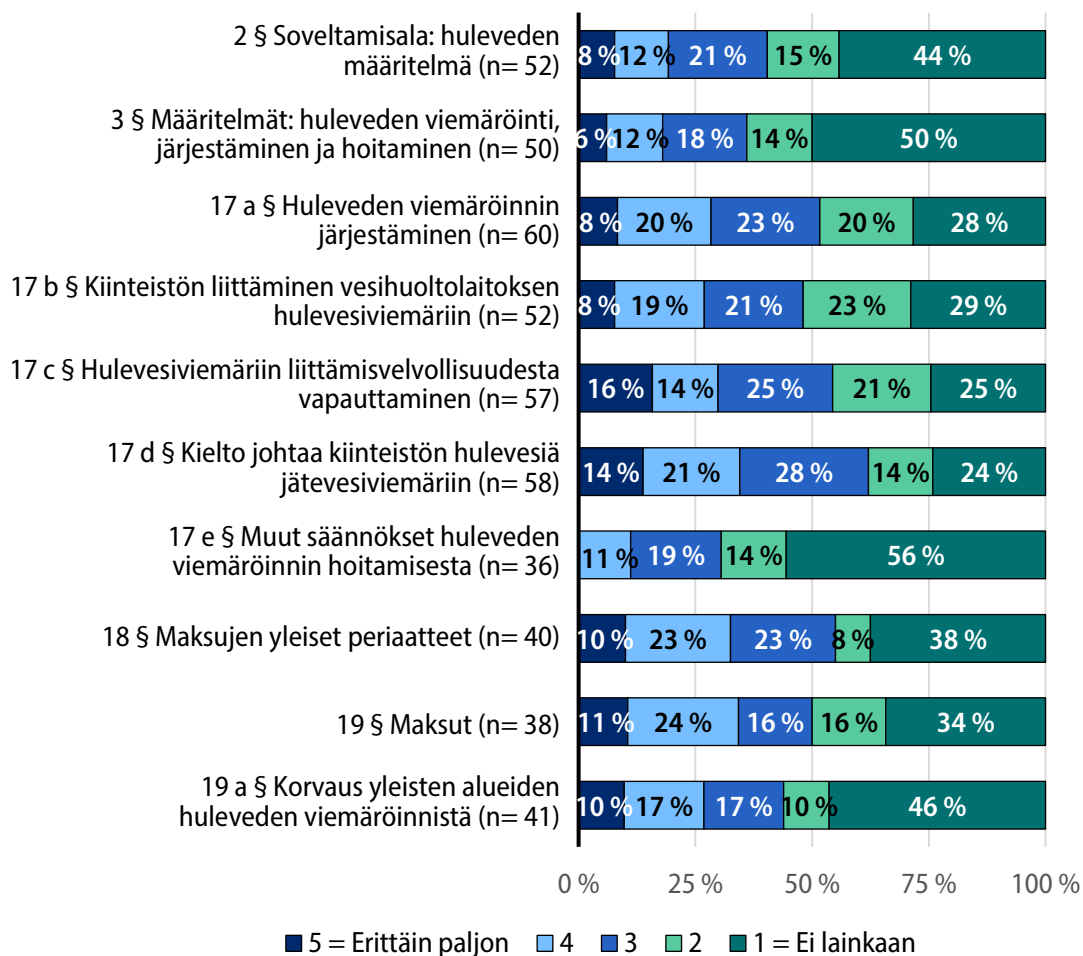
Kuva 13. Maankäyttö- ja rakennuslain osalta kohdatut soveltamishaasteet

Maankäyttö- ja rakentamislaki: Oletko kohdannut työssäsi haasteita esimerkiksi soveltamisen, tulkinnan tai valvonnan osalta? (n= 42–73) (poistettu eos)



Kuva 14. Vesihuoltolain osalta kohdatut soveltamishaasteet

**Vesihuoltolaki: Oletko kohdannut työssäsi haasteita
esimerkiksi soveltamisen, tulkinnan tai valvonnan osalta?
(36–60) (poistettu eos)**



5.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL)

5.1.1 Soveltamisala ja määritelmät (MRL 103 a ja 103 b §:t)

Soveltamisala 103 a §

Tämän luvun säännöksiä sovelletaan rakennetulla alueella maan pinnalle, rakennuksen katolle tai muulle pinnalle kertyvän sade- tai sulamisveden (hulevesi) hallintaan.

Mitä tässä luvussa säädetään hulevesistä, koskee myös perustusten kuivatusvesiä

Määritelmät 103 b §

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) hulevesien hallinnalla hulevesien imeyttämiseen, viivyttämiseen, johtamiseen, viemärointiin ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä;*
- 2) kunnan hulevesijärjestelmällä hulevesien hallintaan tarkoitettujen alueiden ja rakenteiden kokonaisuutta lukuun ottamatta vesihuoltolain tarkoitettuja vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoja; ja*
- 3) kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella aluetta, jolla sijaitsevia kiinteistöjä kunnan hulevesijärjestelmä palvelee.*

Soveltamisalaan ja määritelmiin liittyvät soveltamishaasteet limittyvät ja ovat hyvin perustavanlaatuisia: mikä kaikki määritellään hulevedeksi ja mitä puolestaan tarkoitetaan rakennetulla alueella? Rakennetun alueen eriävien tulkintojen katsotaan vaikeuttavan myös huleveden määrittelyä. Toisaalla on käytännössä tulkittu, että hulevettä on kaikki vesi, jota muodostuu asemakaava-alueilla ja toisaalla on tulkittu, että alueen tulee tosiaan olla jollain tavalla rakennettu, jotta siltä muodostuvia valuntavesiä voidaan tarkastella hulevetenä.

Esimerkkinä vaikeasta soveltamisesta mainitaan suolle rakennettava aurinkovoimahanke, jonka valuntaa rakennettuna alueena tulisi hallita tai metsäalueella sijaitseva yhdyskuntatekniikan huollon alue. Myös asemakaavan rakentamattomien tonttien huleveden hallinnan vastuu näyttäytyy epäselvänä rakennetun ympäristön määrittelyn näkökulmasta.

Pykälässä soveltamisalan määritellään kohdentuvan myös perustusten kuivatusvesiin, mutta näihin ei sovelleta aina samoja vaatimuksia eikä kuivatusvesiä mielletä kaikissa tapauksissa hulevesiksi.

Lisäksi työmaavesien tulkitseminen hulevedeksi ei ollut haastateltujen tai kyselyvastaajien mielestä aivan selvä. Kysymyksenä on, että tuleeko alueen olla jo rakennettu, jotta siltä muodostuvat valumavedet ovat hulevettä, vai riittääkö, että alueella on alettu tekemään muokkaustoimia, jotta laki velvoittaa alueelta poistuvien tai poistettavien vesien käsittelyä hulevetenä.

Hulevesijärjestelmän vaikutusalueetta tulkitaan eri tavoin. Pääsääntöisesti kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueeksi määritellään asemakaavoitetut alueet, mutta asemakaava-alueen ulkopuolisiakin kiinteistöjä on jossain otettu vaikutusalueen osaksi. Käytännössä mikään muu määrittely kuin asemakaavoitettu alue kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueeksi koettiin hankalaksi.

Määrittelyn lisäksi hankaluuksia on ilmennyt käytännön soveltamisessa asemakaavoitetun alueen reikäisyyden vuoksi. ELY:n alueet ja valtion rautatiet halkovat asemakaavoitettua aluetta, mutta hulevesi valuu alueelta toiselle rajoja kunnioittamatta. Asemakaava-alueen sisäpuolellakin (eli tyypillisimmän määrittelyn mukaan kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueen sisällä) hulevedet ovat voineet saada alkunsa monen omistajan alueilta. Konkreettisena esimerkkinä haastattelussa mainittiin tilanne, jossa maantiellä muodostuva valunta ohjautuu kunnan omistaman viheralueen kautta kiinteistölle ja aiheuttaa vettymishaittaa siellä.

Hulevesiviemäriverkostojen merkitys osana hulevesijärjestelmän kokonaisuutta näyttäytyy osin epäselvänä ja määrittelyn haaste palautuu lopulta ennemminkin epäselväksi vastuukysymykseksi.

Huleveden määrittelyn osalta puolestaan perittävät maksut ja hallintaan vaadittavien toimenpiteiden laajuus voivat näyttäytyä epäoikeudenmukaisina.

5.1.2 Hulevesien hallinnan yleiset tavoitteet (MRL 103 c §)

Hulevesien hallinnan yleisenä tavoitteena (103 c §) on:

- 1) kehittää hulevesien suunnitelmallista hallintaa erityisesti asemakaava-alueella;*
- 2) imeyttää ja viivyttää hulevesiä niiden kerääntymispaikalla;*
- 3) ehkäistä hulevesistä ympäristölle ja kiinteistölle aiheutuvia haittoja ja vahinkoja ottaen huomioon myös ilmaston muuttuminen pitkällä aikavälillä; ja*
- 4) edistää luopumista hulevesien johtamisesta jätevesiviemäriin.*

Tavoitteita pidetään lähtökohtaisesti melko hyvinä, mutta niiden toteuttamisessa erityisesti vanhoilla alueilla on puutteita. Osa määritelmistä on epäselviä ("ympäristö", "haitta", "vahinko"), mikä lisää mahdollisuutta erilaisiin toteutustapoihin.

Kohtaan 1 ei liity juurikaan epäselvyyttä. Hulevesien imeyttämistavoitteen katsotaan olevan joissain tilanteissa tulkinnanvarainen, esimerkiksi kuivatusvesien osalta. Kohdan 3 tavoitteita pidetään oikean suuntaisina, mutta ylätasoisina ja siten tulkinnanvaraisina, vaikeasti määriteltävinä ja mahdollisesti hyvin kalliina. Kohdan 4 tulkinnot eroavat ja epäselvyyttä on siinä, tarkoitetaanko tavoitteella sekaviemäreistä luopumista kokonaan.

Sekaviemäröinnin eriyttämisessä tiiviissä vanhassa ympäristössä nähtiin paljon haasteita. Nykytilassa hulevesien hallinta on sinänsä helppoa, kun kaikki vedet menevät samaan putkeen. Kun putket eriytetään, ne vievät paljon enemmän tilaa, jota erityisesti vanhan keskustan alueella katutilassa ei juuri ole. Vanhoilla kiinteistöillä eriyttäminen tulee vaatimaan rännikaivoista lähtien mittavia uudelleenjärjestelyjä, jotka ovat haastavia yhdistää muiden arvojen kanssa ja vaativat valtavia investointeja kiinteistöille. Haasteita ennustettiin eriyttämisen toteuttamisessa myös siksi, että se vaatisi merkittävien katujen avaamista käytännössä kokonaan rakentamisen ajaksi.

Kokonaisuutena hulevesien hallinnan tavoitteita pidetään jossain määrin liian kapeakatseisina. Hulevesien hallintaa voidaan ja pitäisi toteuttaa myös asemakaava-alueen ulkopuolella ja lain tavoitteena tulisi olla hulevesien kokonaisvaltainen hallinta, joka ei rajoitu vain asemakaava-alueeseen. Hulevesistä aiheutuvien ongelmien ratkomiseksi ei useinkaan riitä ainoastaan asemakaava-alueen sisäinen tarkastelu. Laissa tulisi kannustaa valuma-alueelähtöiseen hulevesien hallintaan, joka ei katso kuntarajoja, saati asemakaava-alueen rajoja.

Laki kuitenkin antaa jo nyt mahdollisuuden asemakaava-aluetta laajempaan hallintaan. 103 i §: Kunta vastaa hulevesien hallinnan järjestämisestä asemakaava-alueella. Kunta voi ottaa järjestettäväkseen hulevesien hallinnan muillakin alueilla. Myös tavoitepykälä ei rajoitu vain asemakaava-alueisiin vaan tavoitteessa 1 todetaan jo *”kehittää hulevesien suunnitelmallista hallintaa erityisesti asemakaava-alueella”*. Säännökset eivät ole poissulkevia.

Haastateltujen mielestä hulevesien hallinnan ensisijaisena tavoitteena tulisi olla luonnonmukaisen vedenkierron ylläpitäminen tai palauttaminen. Tavoitetta hulevesien hallinnasta tulisi edeltää tavoite hulevesien muodostumisen ehkäisemisestä. Hulevesien muodostumisen ehkäiseminen viherpintoja säilyttämällä koettiin tärkeänä lähtökohtana suunnittelulle ja siinä tehtävässä viherkerroinvaatimukset hyvinä. Tärkeänä näkökulmana luonnollisen vedenkierron osalta nostettiin huoli pohjaveden määrän vähenemisestä tiivistyvän rakentamisen myötä. Pohjaveden määrän säilyttämistä ei ole laissa lainkaan mainittu, mikä koettiin ongelmalliseksi. Käytännössä hulevesien hallinnassa on mahdollisesti liikaa oltu huolissaan pohjaveden laadun suojelemisesta, minkä takia hulevesiä ohjataan hulevesiviemärissä pois pohjavesialueelta tai muuten estetään hulevesien imeytyminen pohjaveteen. Tämä on monin paikoin aiheuttanut pohjaveden huomattavaa vähentymistä.

Hulevesien hallinnan yleisissä tavoitteissa ilmastonmuutos tai sen vaikutuksiin varautuminen tulisi haastateltujen mielestä nostaa vahvemmin esille. Tulevaan uuteen alueidenkäyttölakiin on tulossa mainintoja ilmastonmuutokseen sopeutumisesta.

5.1.3 Valvonta (MRL 103 d, 103 j-k §:t)

Valvonta 103 d §

Kunnan määräämä monijäseninen toimielin valvoo tämän luvun säännösten noudattamista.

Toimielimen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään. Hallintopakkoa ja oikaisuvaatimusta koskevaa asiaa ei kuitenkaan saa siirtää viranhaltijan ratkaistavaksi.

Valvonnan käytännön toteuttamiseen nähdään liittyvän epäselvyyttä, lähtien yli-päättään siitä, että monessa kunnassa ei edelleenkään ole 103 d pykälässä mainittua monijäsenistä toimielintä tai hulevesi-insinööriä, jolla olisi kompetenssia valvoa, ohjeistaa ja koordinoida kunnan hulevesien hallinnan kokonaisuutta.

Epäselvyyttä on myös valvottavassa kohteessa, jos sopiva toimielin on olemassa. Kokonaisuutena valvonnan katsotaan toimivan heikosti.

Ongelmallisena pidetään myös sitä, että kunnan toimielin valvoo kunnan vastuulle kuuluvaa toimintaa ja tähän saattaa liittyä eturistiriitoja.

Hulevesien hallintaa koskevat määräykset 103 j §

Kunnan määräämä monijäseninen toimielin voi antaa kuntaa tai kunnan osaa koskevia tarkempia määräyksiä hulevesien hallinnasta.

Määräysten valmistelussa ja laatimisessa noudatetaan, mitä rakentamislain 19 §:ssä säädetään rakennusjärjestyksen valmistelusta ja laatimisesta.

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.

Määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa on asiasta toisin määrätty.

Edellä kuvatut toimielimeen liittyvät haasteet näyttäytyvät myös määräysten antamisen osalta ja toimielimen riippumattomuutta ja tarpeita sille pohdittiin useissa kyselyvastauksista. Ylipäätään tarkempia määräyksiä on annettu vain harvoissa kunnissa vastausten perusteella.

Hulevesien hallintaa koskevat määräykset ovat alisteisia yleiskaavalle ja asemakaavalle, mikä korostaa hulevesiossaamisen ja kokonaisvaltaisen suunnittelun tarvetta kaavoituksessa. Haastatteluissa katsottiin, että kun kaavatyö on tehty hyvin ja hulevesiasiat kattavasti huomioitu, myös tarkemmassa suunnittelussa voidaan toteuttaa laadukasta hulevesisuunnittelua.

Haastattelussa esimerkkinä annettiin yleinen kaavamääräys "1 m³ viivytystilavuutta jokaista 100 m² läpäisemätöntä pintaa kohden", joka saatetaan antaa ilman mainintaa viivytyksajasta. Esimerkkinä käytännössä toimimattomasta viivytyksestä esitettiin tilanne, jossa vesi virtaa 10 m³ viivytyssäiliöön 110 mm putkea pitkin ja 110 mm putkea pitkin suoraan pois ja viipyy säiliössä alle tunnin rankkasateellakin. Tässä tapauksessa katsottiin, että jos kaavoissa olisi mainintoja myös viivytyksajoista, olisi helppo vaatia suunnittelijaa suunnittelemaan myös virtauksensäätökaivo, jonka avulla virtausta viivytyssäiliöstä on mahdollista säännöstellä.

Rakennusvalvonnassa kiinteistöjen hulevesien hallinnan velvollisuuksia on aina peilattu vahvasti rakentamishetken lainsäädäntöön ja hulevesien hallinnan parantamiseksi on todella vaikea "taannehtivasti" antaa määräyksiä. Hallintatoimien parantaminen vanhoilla alueilla perustuu käytännössä kiinteistöjen omistajien

omaan haluun ja esimerkiksi varallisuuteen. Perustelut hallinnan parantamisen vaatimuksille tulisi olla hyvin selkeät ja mikäli veloitetaan kiinteistöjä parantamaan hulevesien hallintaa, siitä pitäisi olla laissa hyvin selkeästi kirjattu.

Rakennusjärjestyksellä voidaan määrätä rakentamisen ja korjaus- ja muutostöiden osalta myös hulevesien hallinnan toimia, mutta rakennusjärjestyksellä ei voida kumota yleiskaavan tai asemakaavan määräyksiä. Tässäkin mielessä korostuu tarve hulevesien hallinnan kattavaan suunnitteluun kaavoituksen yhteydessä. Myös rakennusjärjestyksessä tulisi huomioida vaatimusten kohtuullisuus vanhoille kiinteistöille.

Määräys hulevesistä aiheutuvan haitan poistamiseksi 103 k §

Kunnan määräämä monijäseninen toimielin voi antaa 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. Kiinteistöjen yhteisjärjestelyssä noudatetaan, mitä rakentamislain 135 §:n 2–4 momentissa säädetään.

Luonnollisen vedenjuoksun muuttamisesta säädetään rakentamislain 138 §:ssä ja ojituksesta vesilain 5 luvussa.

Osa vastaajista pitää haitan määritelmää myös tässä yhteydessä tulkinnanvaraisena.

Kiinteistön omistajien yhteisten järjestelyjen osalta kiinteistön omistajan aloitteen vaatiminen ei välttämättä ole toimiva ratkaisu, sillä usein aloitteet lähtökohtaisesti tulevat muilta osapuolilta.

Ongelmat sääntelyn ja vastuiden määrittelyiden jakautumisesta useisiin eri lakeihin tiivistyvät tähän pykälään. Hulevesihaittoja ilmenee paljon varsinkin täydennysrakentamisen yhteydessä, kun vanhojen rakennusten hulevesien käsittelyä ei ole aikanaan suunniteltu kunnolla ja/tai maaperä on huonosti imevää. Erityisen haastavaksi koettiin se, että yhtä toimivaltaista viranomaista hulevesihaittojen ratkaisemiseen ei ole selkeästi osoitettu lainsäädännössä. Viranomaisilta kuluu runsaasti työaikaa oikeiden säännösten ja toimivallan selvittämiseen kussakin tapauksessa. Eräissä haastattelussa nousi esille, että MRL:n pykälä 103 k tulisi nostaa ensisijaiseksi keinoksi puuttua hulevesihaittoihin asemakaava-alueella, vaikka aiheuttajakiinteistö olisikin vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäroinnin alueella.

Joissain tapauksissa hulevesihaittatapauksia on käsitelty vesilain kautta. Haastattelussa esille nousi, että on toisinaan epäselvää, onko asemakaava-alueella toimivaltainen taho MRL:n mukaan kunnan määräämä monijäseninen toimielin vaiko vesilain mukaan ympäristönsuojeluviranomainen. Haastateltu toi esille, että loogista olisi, että MRL:n säädös olisi määräävä, sillä vesilain pykälät koetaan liittyvän enemmän peltoihin ja metsiin. Haastateltu nosti kuitenkin esiin, että vesilakikoulutuksessa oli todettu, että hulevesihaittatapaukset voivat kuitenkin päätyä ympäristönsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi.

5.1.4 Kiinteistönomistajan vastuut (MRL 103 e-h §:t)

Hulevesien hallinta kiinteistöllä 103 e §

Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä hulevesien hallinnasta.

Kiinteistön omistajan ja haltijan ”vastaaminen” ja hulevesien osalta ”hallinta” näyttäytyvät tulkinnanvaraisina määritelmänä. Pykälä on periaatteessa selkeä, mutta sen vaatimat toimenpiteet eivät. Erityisesti vastuut kiinteistön alueen ulkopuolella muodostuvien hulevesien osalta ovat näyttäytyvät heikosti tunnettuina. Kiinteistön omistajien katsotaan siirtävän vastuuta liian helposti vesihuoltolaitokselle tai kunnalle.

Valvonta on vaikea toteuttaa, jos vastuussakin tunnistetaan epäselvyyttä.

Kiinteistön hulevesien johtaminen 103 f §

Kiinteistön omistajan tai haltijan on johdettava kiinteistön hulevedet kunnan hulevesijärjestelmään, jos niitä ei voi imeyttää kiinteistöllä tai jos niitä ei johdeta vesihuoltolain 17 a §:ssä tarkoitettuun vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoon.

Kunnan määräämä viranomainen voi hakemuksesta myöntää vapautuksen 1 momentissa tarkoitetusta velvollisuudesta johtaa kiinteistön hulevedet kunnan hulevesijärjestelmään, jos kiinteistön omistaja tai haltija huolehtii hulevesien hallinnasta asianmukaisesti muilla toimenpiteillä.

Pykälässä tarkoitettu kiinteistön liittymisvelvollisuus kunnan hulevesijärjestelmään on haastateltujen mielestä liian ympäröydyneesti ilmaistu ja johtaa suureen määrään vapautushakemuksia. Toisaalta kyselyvastauksissa kuvataan, ettei vapautuksia juurikaan haeta, ja taustalla saattaa olla vain se, että imeyttäminen asianmukaisesti jätetään hoitamatta. Poikkeamismahdollisuuden kriteerit ovat tulkinnanvaraisia.

Pykälän osalta todetaan, että imeyttämisen ensisijaisuutta voisi korostaa sanoituksella (vrt. tavoitteet). Toisaalta vesihuoltolain ehdoton velvoite liittyä hulevesiviemäriverkostoon näyttäytyy tavoitteiltaan risteävänä. Hulevesiviemärien siirtyminen osaksi hulevesijärjestelmää voisi selkeyttää tilannetta.

Eräissä kunnassa on ollut hankaluuksia saada suunnittelijoita suunnittelemaan imeytystä kiinteistöille johtuen siitä, että avointa tulkintaa on liikaa. Suunnittelijat ovat vedonneet imeyttämiseen soveltumattomaan maaperään ja haasteena on ollut tällaisten tilanteiden todentaminen, jolloin on mietitty, että pitäisikö aina maaperän soveltuvuus selvittää pohjatutkimuksin.

Myös tässä yhteydessä termi ”hallinta” on tulkinnanvarainen. Epäselvyyttä on myös kiinteistön yläpuolelta maastosta johtuvien valumavesien hallintaan liittyen sekä soveltamisessa vanhoihin alueisiin.

Kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän rajakohta 103 g §

Kunnan määräämä viranomainen osoittaa kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän yhteensovittamiseksi tarpeelliset rajakohdat kiinteistön välittömään läheisyyteen ja antaa hulevesien johtamiseen liittyviä määräyksiä.

Kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän rajakohtien osoittamisessa on ollut epäselvyyttä haastateltujen mielestä ainakin ajoittain johtuen epämääräisestä ilmaisusta, että rajakohdat osoitetaan kiinteistön ”välittömään läheisyyteen”. Mietintää on ollut siinä, kuinka lähelle kiinteistöä kunnan hulevesijärjestelmän rakenteet tämän mukaan tulee tuoda. Eräässä kunnassa ”välittömän läheisyyden” ohjenuorana on pidetty 50 m etäisyyttä. Ylipäätään rajakohtien ja liitoskohtien sopivasta sijainnista ja sen kohtuullisuudesta on eriäviä näkemyksiä. Osin on koettu myös epäselväksi, mikä viranomainen osoittaa rajakohdan. Tämä on osaltaan kunnan viestintäasia, sillä kunta määrää viranomaisen.

Kiinteistön hulevesijärjestelmä 103 h §

Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvista laitteistosta ja rakenteista 103 g §:ssä tarkoitettuun rajakohtaan asti. Järjestelmän, laitteiston ja rakenteiden on sovelluttava tarkoitukseensa ja ylläpidettävä terveellisiä ja turvallisia olosuhteita.

Kiinteistön omistajan tai haltijan on toteutettava hulevesien hallinta kiinteistöllä kunnan hulevesijärjestelmän kanssa yhteensopivaksi.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvien laitteistojen ja rakenteiden teknistä ja toiminnallisista vaatimuksista sekä kiinteistön hulevesijärjestelmän rakentamisesta.

Kiinteistöillä voi olla omia ja vaihtelevia ratkaisuja, joita ei ole dokumentoitu riittävästi. Lisäksi vastuun tunnistamisessa voi olla puutteita, etenkin poikkeustilanteissa kuten tulvien yhteydessä.

Määritelmistä tulkinanvaraiseksi katsotaan tarkoitukseen soveltuvuus sekä terveellisyys ja turvallisuus.

Käytännön haasteiksi tunnistetaan vanhojen kiinteistöjen hulevesijärjestelmien riittämättömyys tarpeisiin nähden.

Epäselvää on myös, mitä kolmannen momentin nojalla lopulta voitaisiin määrätä ja pätisikö tällainen säännös myös vanhoilla alueilla (eli ”ylittäisikö” asetus sen, mitä oikeusvaikutteisessa asemakaavassa määrätään).

Lisäksi on epäselvää, onko kunnalla vastaavaa velvollisuutta yhteensovittaa omaa hulevesijärjestelmäänsä kiinteistön hulevesijärjestelmän kanssa vai onko tämä velvollisuus vain yhdensuuntainen. Esimerkkinä annettiin tilanne, jossa kiinteistö liittyisi kunnan avouomaan, mutta kyseinen uoma on kiinteistöön nähden liian korkealla. Onko tällöin kunnalla velvollisuus lähteä madaltamaan ojaa tai tuoda hulevesilinjasto kiinteistön läheisyyteen, johon kiinteistö voidaan kuivattaa?

5.1.5 Kunnan velvollisuus järjestää ja suunnitella hulevesien hallintaa (MRL 103 i ja 103 l-m §:t)

Hulevesien hallinnan järjestäminen asemakaava-alueella 103 i §

Kunta vastaa hulevesien hallinnan järjestämisestä asemakaava-alueella. Kunta voi ottaa järjestettäväkseen hulevesien hallinnan muillakin alueilla.

Kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin kunnan hulevesijärjestelmän ja vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkoston toteuttamiseksi tai hulevesien hallitsemiseksi muulla tavoin.

Pykälän toisessa momentissa mainittu velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ”tarvittaessa” on tulkinnanvarainen. Erityisesti ns. vanhojen alueiden suhteen on pohdittu, että milloin tai millä perusteilla ryhdytään toimiin hulevesijärjestelmän toteuttamiseksi eli toteuttamaan hulevesien hallintatoimia. Tyypillisesti pykälää on tulkittu siten, että aluetta pitää tarkastella ja hulevesien hallinnan toimenpiteisiin ryhtyä, jos alueella esiintyy ongelmia. Tämä vaatii sitä, että pitäisi olla tietoinen alueen hulevesitilanteesta ja toiseksi osata arvioida, minkälaiset ”poikkeamat” eivät ole hyväksyttäviä. Rajaus laissa on kuitenkin hyvä olla olemassa, koska se rajaa kunnan velvollisuutta, kustannuksia ja antaa kunnalle harkintavaltaa ryhtyä toimenpiteisiin tilanteissa, joissa se on aidosti tarpeen.

Ilman havaittuja ongelmia hallinnan järjestämisen toimenpidekynnys ylittyy vasta, kun alueella tehdään muita muutostöimenpiteitä. Kuitenkin on myös pitkään muuttumattomina pysyviä vanhoja alueita, joille esimerkiksi ympärillä tapahtuva tiivistyminen aiheuttaa hulevesien hallinnan tarpeen. Myös tällaisilla alueilla olisi pystyttävä lisäämään hulevesien hallintatoimia ja mikäli siihen velvoitetaan, sen tulisi olla selkeästi laissa ilmaistu. Toisaalta haastateltaville oli hyvin selvää, että laissa ei voida velvoittaa käytännössä mahdottomiin toimiin (esimerkiksi hulevesien hallintatoimet täyteen rakennetuilla keskusta-alueilla).

Kunnan osalta epäselvyyttä esiintyy toimialojen välisissä vastuissa (kaavoitus, tekninen toimi).

Hulevesisuunnitelma 103 l §

Kunta hyväksyy tarvittaessa hulevesisuunnitelman.

Suunnitelmassa esitetään tarpeen mukaan imeytysalueet, kosteikot, ojat, valumavesien reitit, putket ja pumppaamot sekä muut kunnan hulevesijärjestelmään kuuluvat hulevesien hallinnan ratkaisut ja rakenteet.

Hulevesisuunnitelma on laadittava siten, että suunnitelmassa otetaan huomioon asemakaava, katusuunnitelma ja yleisten alueiden suunnitelma ja että se täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset myös sademäärän ja rankkasateiden lisääntyessä. Suunnitelmaa laadittaessa noudatetaan, mitä 62 §:ssä säädetään vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa.

Suunnitelman sisältöön ja tarkkuustasoon liittyy epäselvyyttä. Toisaalta perusteluissa käy ilmi, että kyseessä on detaljitason suunnitelma. Samalla kuitenkin esitetään toiveita kokonaisvaltaisempaan ajatteluun ohjaavasta suunnitelmasta. Pykälä hyötyisi tarkemmasta kuvaamisesta tavoitteiden ja sisältöjen osalta. Myös haastateltavat kertoivat sen olevan epäselvää, mitä hulevesisuunnitelmalla tarkoitetaan. Tämän on tulkittu tarkoittavan niin kunnan kokonaisvaltaista hulevesien hallintasuunnitelmaa kuin hulevesien hallinnan yleissuunnitelmaa tai katusuunnitelman tasoista hallintasuunnitelmaakin. Eräs haastateltu kertoi, että on jouduttu kokonaan välttelemään sanaa ”hulevesisuunnitelma”, koska sen määritelmä on lain mukaan niin epäselvä. Haastateltavat myös kommentoivat, että katusuunnitelmatasoinen hulevesisuunnittelu yleisesti tehdään katusuunnittelun yhteydessä ja se on toiminut hyvin. Sen sijaan kunnan kokonaisvaltaiseen hulevesien hallinnan suunnitteluun tulisi ohjata vahvemmin. Hulevesisuunnitelman sisällön osalta nostettiin hyvänä esimerkkinä esiin Valtioneuvoston asetuksessa talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla esitetyt jätevesijärjestelmän selvityksen ja suunnitelman sisällöt (5 § ja 6 §).

Mikäli tässä pykälässä mainitulla hulevesisuunnitelmalla tarkoitetaan kunnan kokonaisvaltaista hulevesisuunnitelmaa, tulisi erityisesti tässä pykälässä myös ottaa huomioon ilmastonmuutos ja ottaa kantaa siihen varautumiseen.

Osittain ongelmallisena nähdään määrittely ”tarvittaessa” ja tilanteet, joissa suunnitelma jätetään tekemättä. Suunnitelma saattaa jäädä tekemättä pelkästään resurssisyistä tai epäselvän määritelmän takia.

Haastattelussa kritisoitiin myös pykälässä esitettyä vaatimusta vuorovaikutuksesta suunnitelmaa laatiessa, joka ei käytännössä toimi mm. sen vuoksi, että kuntalaisilla ei usein ole kompetenssia arvioida hulevesien hallintasuunnitelmia. Kyseenomainen lause oltiin valmiita poistamaan kokonaan tai sille vaadittaisiin huomattavia täsmennyksiä.

Kunnan hulevesijärjestelmän toteuttaminen 103 m §

Kunnan on huolehdittava, että kunnan hulevesijärjestelmä toteutetaan asemakaavan mukaisen maankäytön tarpeita vastaavasti, jos hulevesijärjestelmän toteuttamisesta kunnalle tai kiinteistön omistajalle tai haltijalle aiheutuvat kustannukset eivät ole kohtuuttomat.

Toistuvana havaintona pidetään epäselvänä ”kustannusten kohtuuttomuutta” ja sitä, mitä tämä voi tarkoittaa erilaisissa tilanteissa ja eri osapuolille. Käytännössä näin ympäripyöreä määritelmä voi vesittää koko pykälän.

Hulevesien hallinta asetetaan pykälässä asemakaavoitukselle alisteiseksi eli hulevesien hallintaa tulisi toteuttaa asemakaavan mukaisen maankäytön tarpeita vastaavasti ja silloinkin vain, jos kustannukset eivät nouse kohtuuttomiksi. Haastattelussa huomautettiin, että pykälässä ei huomioida lainkaan ns. vanhoja alueita, eikä toisaalta sitä, että hulevesien hallinnan reunaehtojen tulisi ohjata asemakaavoitusta, eikä toisin päin.

5.1.6 Hulevesimaksu (MRL 103 n ja 103 o §:t)

Hulevesien hallinnasta kunnalle perittävä maksu 103 n §

Kunta voi periä kunnan hulevesijärjestelmästä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi vuosittaisen maksun hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta. Kunta hyväksyy maksun määräämisen perusteet sisältävän taksan.

Hulevesimaksun perusteita ovat kunnan hulevesien hallinnan ratkaisut ja kiinteistön sijainti kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sekä järjestelmän suunnittelun kustannukset alueella, jolla kiinteistö sijaitsee.

Hulevesimaksun periminen 103 o §

Kunnan on toimitettava kiinteistön omistajalle tai haltijalle 103 n §:ssä tarkoitetun maksun maksamista varten lasku, josta ilmenevät maksun peruste, ohjeet muistutuksen tekemistä varten sekä kunnan laskutuksesta vastaavan viranomaisen ja lisäksi laskuttajan yhteystiedot.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu maksu on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

Kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus tehdä 14 päivän kuluessa 1 momentissa tarkoitetun laskun saamisesta muistutus laskusta ilmenevälle viranomaiselle. Tämän on tehtävä muistutuksen johdosta päätös ja lähetettävä muuttuneesta maksusta maksuvelvolliselle uusi lasku.

Hulevesijärjestelmän vaikutusalueeseen liittyy epätietoisuutta. Tämä korostuu, jos myös vesihuoltolaitoksella on vastuu hulevesiviemäreistä.

Kaikissa kunnissa hulevesimaksua ei ole käytössä ja taustalla saattaa olla epäselvyys tai puutteet määräytymisperusteiden tunnistamisessa sekä perehtymättömyys asiaan. Useissa vastauksissa korostettiin, että maksu on vaikea saada läpi poliittisesti, ja sen oikeudenmukaisuus ja perusteet ovat vaikeasti määriteltäviä. Seurauksena hulevesien hallinnan kustannukset katetaan muusta kunnan budjetista.

Vuosittaista maksua pidetään jossain määrin raskaana ja sen kohdentamista hulevesien hallintaan vaikeana. Tämä ns. maksun raskaus johtunee mm. rekisterin perustamisesta sekä siitä, että maksun käyttöönottoa vaikuttaisi vaikeuttavan sen määrittelyn ja perustelemisen vaikeus. Kun kiinteistön omistajat eivät tunne tavoitteita, ei maksua pystytä perustelemaan kiinteistönomistajille. Tässä asiassa viestintä on tärkeää ja asiaa on tässä raportissa käsitelty myös kohdassa 7 Skenaarioiden tulokset hulevesimaksuista.

5.2 Vesihuoltolaki (VHL)

5.2.1 Soveltamisala ja määritelmä (VHL 2 ja 3 §:t)

Soveltamisala 2 §

Tätä lakia sovelletaan asutuksen vesihuoltoon sekä, jollei toisin säädetä, asutukseen vesihuollon kannalta rinnastuvan elinkeino- ja vapaa-ajan-toiminnan vesihuoltoon.

Tätä lakia sovelletaan myös rakennetulla alueella maan pinnalle, rakennuksen katolle tai muulle pinnalle kertyvän sade- tai sulamisveden (hulevesi) viemärointiin siltä osin kuin vesihuoltolaitos siitä huolehtii. Mitä tässä laissa säädetään hulevesistä, koskee lisäksi perustusten kuivatusvesiä.

Määritelmät 3 §

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) vesihuollolla veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä;*
- 2) talousvedellä ihmisten käyttöön tarkoitettua vettä sen mukaan kuin siitä terveydensuojelulaissa (763/1994) säädetään;*
- 3) vesihuoltolaitoksella laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella;*
 - 3 a) vedenottopisteellä kaivoa, lähdettä tai kohtaa pintavedessä, josta otetaan vettä talousvetenä käytettäväksi tai talousveden valmistukseen;*
- 4) asiakkaalla kiinteistön omistajaa tai haltijaa taikka muuta, joka tekee vesihuoltolaitoksen kanssa sopimuksen kiinteistön liittämistä laitoksen verkostoon tai laitoksen palvelujen toimittamisesta ja käyttämisestä;*
- 5) kuluttajalla kuluttajansuojalain (38/1978) 1 luvun 4 §:ssä tarkoitettua henkilöä, joka tekee vesihuoltolaitoksen kanssa tässä laissa tarkoitetun sopimuksen;*
- 6) yleisillä toimitusehdoilla vesihuoltolaitoksen verkostoon liittamisestä sekä laitoksen palvelujen toimittamisesta ja käyttämisestä tehtäviin sopimuksiin liitettäviä yleisiä ehtoja;*
- 7) huleveden viemäröinnillä huleveden ja perustusten kuivatusveden poisjohtamista vesihuoltolaitoksen hulevesiviemärissä ja käsittelyä;*
- 8) taajamalla aluetta, jolla asuu vähintään 200 asukasta toisiaan lähellä olevissa rakennuksissa.*

Periaatteessa VHL 2 § ja 3 § ei nähty ristiriitaa MRL:n sääntelyn kanssa. Haastattelijien perusteella toivottiin, että hulevesien hallintaa käsiteltäisiin vain yhdessä laissa, jolloin esim. hulevesien viemärointiin liittyvät asiat VHL 3 § olisi tarkoituksenmukaisempaa käsitellä MRL:n kautta. Sääntelyn yhdistäminen yhteen lakiin selkeyttäisi tilannetta.

Huleveden ja perustusten kuivatusveden väliset tulkinnat ja yhdenmukaisen poisjohtamisen edellyttäminen molemmilta näyttäytyy epätarkoituksenmukaiselta, sillä kuivatusvesiin liittyy erilaisia ominaisuuksia ja tarpeita. Kuivatusvedet pyritään joltamaan pois perustuksista, kun taas hulevesiä halutaan imeyttää ja viivyttaa MRL (103 c §) mukaan.

Käsittelyn osalta esiin nostettiin epäselvyys siitä, mikä on vesihuoltolaitoksen vastuu hulevesien käsittelyn ja laadun osalta sekä viemäroinnin käytännön toteuttamisesta. Epäselvää on, mitä käsittelyllä tarkoitetaan VHL 3 § kohdassa 7, onko se laadullista vai vain veden poisjohtamista.

Vastuiden osalta tulkinnanvaraisuus tiivistyy kohtaan ”siltä osin kuin vesihuoltolaitos siitä huolehtii”.

5.2.2 Viemärointi (VHL 7 a, 17 b-e §)

Huleveden viemäroinnin järjestäminen 7 a §

Kunta voi päättää vesihuoltolaitoksen kanssa neuvoteltuaan, että laitos huolehtii päätöksessä määriteltävällä alueella huleveden viemäroinnistä yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti. Viemärointi on osa alueidenkäyttölain 103 b §:ssä tarkoitettua hulevesien hallintaa. (21.4.2023/786)

Edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen edellytyksenä on, että:

1) vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan huleveden viemäroinnistä taloudellisesti ja asianmukaisesti; ja

2) viemäroinnin kustannusten kattamiseksi perittävät maksut muodostuvat kohtuullisiksi ja tasapuolisiksi.

Lisäksi 1 momentissa tarkoitetun päätöksen edellytyksenä on, että kunta ja laitos ovat sopineet huleveden viemäröinnistä tai, jos tällaista sopimusta ei ole, hulevedet viemäroidään päätöksessä tarkoitetulla alueella alueidenkäyttölain mukaisen asemakaavan, hulevesisuunnitelman, katusuunnitelman tai yleisen alueen suunnitelman mukaisesti. (21.4.2023/786)

Päätökseen on liitettävä kartta, jossa esitetään alueet, joilla on vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkosto, sekä alueet, joille verkosto rakennetaan.

Hulevesien hallinnassa voidaan toimia ns. jaetun vastuun mallilla, mikä tarkoittaa sitä, että vesihuoltolaitos huolehtii huleveden viemäröinnistä ja kunta kaikesta muusta hulevesien hallinnasta, kuten avo-ojista ja luonnonmukaisista käsittelyratkaisuksista.

Monissa haastatteluissa jaetun vastuun malli koettiin toimimattomaksi erityisesti kokonaisvaltaisen hulevesien hallinnan toteuttamisessa ja parhaaksi koettiin, että kunnalla olisi kokonaisvastuu hulevesien hallinnan järjestämisestä. Hulevesien hallinnassa voidaan toimia ns. jaetun vastuun mallilla, mikä tarkoittaa sitä, että vesihuoltolaitos huolehtii huleveden viemäröinnistä ja kunta kaikesta muusta hulevesien hallinnasta, kuten avo-ojista ja luonnonmukaisista käsittelyratkaisuksista.

Esimerkki annettiin sellaisesta tapauksesta, jossa kiinteistölle kunnan ja vesihuoltolaitoksen vastuun rajapinnassa aiheutuneen vahingon selvittämisestä, käsittelystä ja mahdollisesta korvaamisesta ei ottanut vastuuta kumpikaan osapuoli, ei kunta, saati vesihuoltolaitos, vaan asiaa palloiteltiin toimijalta toiselle. Valvovan viranomaisen vastuu ja määrittäminen on myös osalle epäselvä. Toisaalta vastauksissa tuotiin esiin, että yhteisratkaisu on mahdollista saada toimimaan, mutta se edellyttää kahden lain ”haltuun ottamista” ja eri toimijoiden vastuiden ja velvollisuuksien määrittelyä.

Haastatteluissa tuli myös ilmi, että osa vesihuoltolaitoksista soveltaa lakipykälää 7 a § kuntien välisissä sopimuksissa. Silti välillä käytännössä tulee haasteita vastuunjaossa. Vaikeaa voi olla esim. määrittellä kuka maksaa korvaustilanteessa, sillä hulevesijärjestelmässä on paljon vastuun rajapintoja.

Käytännön haasteena on viemäroinnin kustannusten kattaminen tilanteessa, jossa kunta (tai vesihuoltolaitos) ei pysty perimään hulevesimaksua. Myös maksujen kohtuullisuuteen ja tasapuolisuuteen sekä näiden määrittelyyn liittyy vastaajien mukaan paljon tulkinnanvaraisia tilanteita.

Kiinteistön liittäminen vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriin 17 b §

Kunnan päättämällä vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäroinnin alueella oleva kiinteistö on liitettävä laitoksen hulevesiviemäriin.

Edellä 1 momentissa säädetyn estämättä vesihuoltolaitos saa kieltäytyä liittämästä laitoksen hulevesiviemäriin kiinteistöä, jolta viemäriin johdettavan huleveden laatu tai määrä vaikeuttaisi laitoksen toimintaa tai laitoksen edellytyksiä huolehtia tyydyttävästi muiden kiinteistöjen huleveden viemäroinnistä.

Viemärien rakentamisen sekä liittämispäätösten ja niistä vapautuksen hakemisen ajalliset erot näyttäytyvät osin vaikeina, sillä käsittelyaika vapautuksenhakijan osalta voi venyä pitkäksi.

Pykälän ensimmäinen momentti ohjaa vastaajien/haastateltujen mielestä liikaa hulevesien poisjohtamiseen hulevesiviemäriissä, mikä on osin ristiriidassa nykykäytännön mukaisen parhaan käytännön eli luonnonmukaisen hulevesien hallinnan kanssa. Velvoitetta pidetään myös jossain määrin ristiriitaisena MRL:n tavoitteisiin.

Esimerkiksi jos vesihuoltolaitos rakentaa hulevesiviemäriverkoston alueelle, kiinteistöille tulee myös velvollisuus viivyttää hulevesiä ennen liittymistä verkostoon. Eräissä haastattelussa nostettiin esille, että liian kovat vaatimukset viivytykselle tai viivyttämisen huomattavat kustannukset johtavatkin siihen, että haetaan kokonaan vapautusta verkostoon liittymisestä. Seurauksena on, että alueelle suunniteltu hulevesijärjestelmä ei palvelekaan lainkaan itseään. Kritiikkiä esitettiin siihen, että viivytyksen kustannusvaikutuksia ei huomioida suunnitelmissa riittävästi. Säädöksen poikkeukseton liittämisvelvollisuus aiheuttaa tiedonkeruussa kuultujen mukaan

todella suuria määriä vapautushakemuksia. Vapautushakemusten käsittely lisää työkuormaa ja voi vastaajien mukaan ehkäistä hulevesien paikallista ja luonnonmuokaista hallintaa imeyttämällä.

Toisaalta järjestelmän kustannustoimivuuden nimissä liittymisvelvollisuutta pidetään tärkeänä, sillä vapaaehtoista liittymishalukkuutta ei uskota löytyvän. Ongelmalliseksi muodostuu, jos kustannusperusteinen liittymisvelvollisuus haittaa tavoitetta hulevesien imeyttämisestä tai on sen kanssa ristiriidassa. Hulevesien osalta on mahdollisuus ”vapaamatkustamiseen”, sillä hulevedet voivat valua tontilta viemäriin ilmentäen liittymistä.

Toisen momentin osalta esiin nostettiin, ettei vesihuoltolaitoksella ole välttämättä osaamista tai tosiasiallista mahdollisuutta kieltäytyä kiinteistön (esimerkiksi toivotun teollisuuslaitoksen) liittämisestä verkostoon, vaikka se voisi aiheuttaa riskejä hulevesihaitoista muille kiinteistöille.

Hulevesiviemäriin liittämisvelvollisuudesta vapauttaminen 17 c §

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen myöntää hakemuksesta kiinteistölle toistaiseksi voimassa olevan tai määräaikaisen vapautuksen 17 b §:ssä tarkoitetusta liittämisvelvollisuudesta hulevesiviemäriin. Ennen vapautuksen myöntämistä vesihuoltolaitokselle ja kiinteistön omistajalle tai haltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi.

Vapautus liittämisvelvollisuudesta hulevesiviemäriin on myönnettävä, jos:

- 1) liittäminen hulevesiviemäriin muodostuisi kiinteistön omistajalle tai haltijalle kohtuuttomaksi, kun otetaan huomioon kiinteistön hulevesien hallinnasta aiheutuneet kustannukset, liittämisestä aiheutuvat kustannukset, vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäröinnin vähäinen tarve tai muu vastaava erityinen syy;*
- 2) vapauttaminen ei vaaranna huleveden viemäröinnin taloudellista ja asianmukaista hoitamista 17 a §:ssä tarkoitetulla vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäröinnin alueella; ja*
- 3) liittämisestä vapautettavan kiinteistön hulevesi voidaan poistaa muutoin asianmukaisesti.*

Määräys kiinteistön liittämistä laitoksen hulevesiviemäriin ja 17 c pykälässä esitettyt mahdollisuudet vapautukseen ko. velvollisuudesta ovat johtaneet suuriin määriin vapautushakemuksia, mikä kuormittaa kunnan ympäristönsuojelun resursseja.

Kaikki eivät pidä ympäristönsuojeluviranomaista oikeana viranomaisena käsittelemään vapautuspäätöksiä, jos syyt taustalla eivät liity ympäristönsuojelullisiin tekijöihin. Ratkaisuksi ehdotettiin, että pykälässä ei määriteltäisi tehtävää ympäristönsuojeluviranomaiselle vaan kunta voisi sen itse kohdentaa parhaaksi katsomalleen viranomaistaholle, esimerkiksi rakennusvalvonnalle tai tekniselle toimelle, joilla voi olla parempi kokonaiskuva hulevesien hallinnasta. Ympäristönsuojeluviranomaisella ei ole välttämättä riittävää ymmärrystä liittymisen tai rakentamisen kustannuksista, vaikka päätöstä tehdessä kustannusten kohtuullisuutta tulee arvioida. Myöskään teknisten piirustusten ja määräysten asiantuntemuksen ei koeta olevan välttämättä riittävällä tasolla.

Vesihuoltolaitoksen näkökulmasta vapautuspäätösten suuri määrä vaikeuttaa toimintaa, mikäli suuri osa kiinteistöistä saa vapautuksen hulevesiviemäriin liittymisestä, myös maksut vesihuoltolaitokselle jäävät näiltä osin saamatta. Yksittäisen kiinteistön merkitys ei ole suuri, mutta tasapuolisen kohtelun nimissä yksittäisen vapautuspäätöksen perusteella myös muiden vastaavassa asemassa olevien kiinteistöjen tulisi halutessaan saada vapautuspäätös. Kohtuuttomat kustannukset tai perusteet vapautuspäätöksen taustalla ovat tulkinnanvaraisia ja voivat joutua arvioitavaksi vastakkain ”yleisen edun” kanssa, eli sen, mitä kunta tarvitsee järjestelmän toimivuuden takaamiseksi.

Eräissä haastattelussa ”kohtuuttomuus” koettiin epätäydellisyydessään ja epämääräisyydessään kuitenkin ihan hyväksi ilmaisuksi kustannusten osalta, vaikkakin tunnistettiin, että kunnan ympäristöviranomaisella on vapautushakemusten ratkaisuissa melko kirjava käytäntöjä. Tässä keskustelussa arvioitiin, että ongelma lähtee kehittymään kaavoituksessa. Asemakaavojen suunnittelijoilla ei välttämättä ole riittävää ymmärrystä hulevesien hallinnan kokonaisuudesta ja mietittiin, tarvitaanko suunnittelijoille pätevyysvaatimuksia. Eräs haastateltu kertoi, että kaavamääräysten kokonaisvaikutusselvityksiä on teetetty ja sellaisia tarvittaisiin enemmän kaavoituskokonaisuuden yhteydessä.

Kielto johtaa kiinteistön hulevesiä jätevesiviemäriin 17 d §

Kiinteistöltä ei saa johtaa vesihuoltolaitoksen jätevesiviemäriin hulevesiä.

Jos kiinteistön hulevesiä ei poisteta kiinteistöltä muulla tavalla, kiinteistö voidaan kuitenkin liittää jätevesiviemäriin huleveden poisjohtamiseksi, jos:

- 1) jätevesiviemäri on rakennettu ennen vuotta 2015 ja se on mitoitettu myös huleveden poisjohtamiseen;*
- 2) alueella ei ole huleveden viemäriverkostoa, johon kiinteistö voidaan liittää; ja*
- 3) vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan jätevesiviemäriin johdettavasta hulevedestä taloudellisesti ja asianmukaisesti.*

Haastatteluissa pohdittiin, että jos kiinteistöllä johdetaan aiemman rakentamisen aikaisten määräysten ja ohjeiden mukaisesti hulevedet jätevesiviemäriin, kenen pitäisi asiaan puuttua ja mitä asialle pitäisi tehdä. Onko kunnalla pakkokeinoja määrätä kiinteistö ohjaamaan hulevedet muualle kuin jätevesiviemäriin? Vesihuoltolaitos voi vedota siihen, että vesihuoltolaitosta ei ole mitoitettu sekaviemäröinnille. Kokonaisuutena pykälää pidettiin tarkoituksenmukaisena, mutta jossain määrin vaikeasti valvottavana. Erityisesti kohdan kolme todentamista on pidetty jossain määrin vaikeana ja tulkinnanvaraisena.

Osa vastaajista nosti esiin, ettei sekaviemäreitä enää mainita pykälässä, mutta käytännössä niitä kuitenkin on useissa kunnissa käytössä. Maininnan puuttuminen voi johtaa virheellisiin tulkintoihin tai epätietoisuuteen, miten toimia.

Muut säännökset huleveden viemäroinnin hoitamisesta 17 e §

Vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäroinnin hoitamisessa on noudatettava lisäksi, mitä 12, 13, 16 ja 17 §:ssä säädetään.

Pykälään liittyen ei nostettu esiin erityisiä haasteita.

5.2.3 Maksut ja korvaukset (VHL 18, 19, 19 a §)

Maksujen yleiset perusteet 18 §

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.

Maksujen tulee olla kohtuulliset ja tasapuoliset. Maksun suuruudessa voidaan ottaa huomioon tarve säädellä veden kulutusta, veden erityisen käyttötarkoitus taikka jäteveden poikkeuksellinen laatu tai määrä. Maksujen tulee tarpeen mukaan olla sellaiset, että ne edistävät veden säästäväistä käyttöä ja jäteveden määrän vähentämistä sekä ehkäisevät haitallisten aineiden johtamista viemäriin.

Vesihuoltoa voidaan tukea kunnan, valtion ja Euroopan yhteisön varoista. Tuki on otettava huomioon kustannuksia 1 momentin mukaisesti katettaessa. Vesihuollon tukemisesta on lisäksi voimassa, mitä siitä erikseen säädetään.

Maksun yleiset perusteet eivät huomioi täysin huleveden eroa talous- ja jätevedestä ja niiden maksujen määräytymisestä. Kokonaisuutena maksulle löydettiin perusteita sekä puolesta että vastaan, mutta useiden maksujen periminen huleveden osalta

vaikutti useimpien vastaajien mielestä epätarkoituksenmukaiselta ja vaikeasti määriteltävältä. Useissa vastauksissa myös todettiin, etteivät perityt maksut todellisuudessa kata kustannuksia.

Maksut 19 §

Vesihuoltolaitoksen tulee periä vesihuollosta käyttömaksua. Käyttömaksu peritään kiinteistön käyttämän veden ja poisjohdettavan jäteveden määrän ja laadun perusteella. Vesihuoltolaitos voi periä käyttömaksua myös huleveden viemäroinnistä.

Lisäksi laitos voi periä liittymismaksua ja perusmaksua sekä muita maksuja laitoksen toimittamista palveluista. Nämä maksut ovat eri alueilla erisuuruisia, jos tämä on tarpeen kustannusten oikean kohdentamisen tai aiheuttamisperiaatteen toteuttamisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä. Liittymismaksun suuruudessa voidaan ottaa huomioon myös kiinteistön käyttötarkoitus.

Yksittäisenä huomiona nostettiin termi ”käyttömaksu”, joka ei mitenkään voi soveltaa hulevesiin, joiden käytön suuruutta kukaan ei voi määritellä. Käyttömaksutermiä ei tulisi käyttää hulevesien viemäroinnin yhteydessä, eikä sen tason määrittämiseksi tunnisteta mahdollisuuksia.

Korvaus yleisten alueiden huleveden viemäroinnistä 19 a §

Vesihuoltolaitos perii kunnalta kustannuksia vastaavan korvauksen yleisiltä alueilta vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriin johdettavan huleveden viemäroinnistä.

Yhdessä haastattelussa tuli esille, että osa vesihuoltolaitoksista laskuttaa kuntia lakipykälän mukaan, mutta maksun määrittelyssä on myös tullut vastaan haasteita siinä, keneltä perusmaksu tulisi laskuttaa, sillä kiinteistöt eivät aina liity hulevesiviemäriin vaan ohjaavat vedet pintavalutukseen. Tämä vaikeuttaa kustannusvastuun jakamista tasapuolisesti naapureiden kesken. Maksun määrittely kunnan ja liittyjien välillä koetaan vaikeaksi.

Myös kokonaisuutena kyseenalaistettiin, miksi kunnan pitäisi maksaa omistamalleen vesihuoltolaitokselle. Lisäksi veloitteen noudattamisen katsottiin aiheuttavan ylimääräistä työtä.

6 Havaittuja haasteita lakien liittymäpinnoista sekä oikeuskäytännöt nykytilanteessa

Kyselystä ja haastattelusta on noussut esiin alla käsiteltyjä säädöksiä ja niihin liittyviä soveltamisongelmia. Säädökset vaikuttavat hulevesien hallintaan joko suoraan tai välillisesti.

6.1 Esiin nousseet haasteet lakien liittymäpinnoista

Vesilaki (587/2011)

Vesilaki liittyy hulevesien hallintaan, mikäli tehdään toimenpiteitä vesistöön (esim. kaupunkipurot). Tällöin asemakaava-alueellakin voidaan soveltaa vesilakia. Vesilaki käsittelee myös esimerkiksi ojituksen liittyvää veden valumisen hallintaa ja sen vaikutuksia naapurikiinteistölle. Hulevesien johtaminen voi myös edellyttää jossain tapauksessa vesilain mukaista lupaa, mikäli siitä voi aiheutua haittaa vesistölle tai vesiympäristölle (VL 3:2). Erityisesti haitan määrittäminen ja näyttökysymykset ovat haasteellisia.

Laki tulvariskien hallinnasta (620/2010)

Laki tulvariskien hallinnasta määrittelee huleveden hieman eri tavalla kuin maankäyttö- ja rakennuslaki. Laissa tulvariskien hallinnasta hulevedellä tarkoitetaan taa-jaan rakennetulla alueella maan pinnalle tai muille vastaaville pinnoille kertyvää sade- tai sulamisvettä.

EU-pohjainen lainsäädäntö asettaa sellaiset kriteerit merkittäville tulvariskeille, jotka eivät Suomessa usein täyty. Tämän vuoksi yleensä hulevesitulvariskien arvioinneissa ei löydy merkittäviä tulvariskikohteita. Vaikka kohteet eivät ole lainsäädännön määrittämiä merkittäviä tulvariskikohteita (esim. yhdyskunnalle kriittisiä toimintoja tai infrarakenteita), tulvat voivat aiheuttaa Suomessakin huomattavia ja kustannusvai-
kutuksiltaan suuria vahinkoja.

Rakentamislaki (751/2023)

Rakentamislaki 131-133 ja 138 §:n tulkitseminen yhteen MRL:n hulevesiluvun (13 a) kanssa voi aiheuttaa vaikeita tulkintatilanteita rakennusvalvonnassa, mikäli esim. hulevesisuunnitelmassa tai asemakaavassa on määräyksiä, jotka ovat ristiriidassa rakentamislain velvoitteiden kanssa. Rakentamislaisissa säädetään velvollisuudesta ottaa huomioon naapureille aiheutuva haitta, kun kiinteistön maanpinnan luonnollista korkeutta muutetaan tai suoritetaan muita toimenpiteitä, jotka muuttavat luonnollista vedenjuoksua kiinteistöllä.

Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta (669/1978)

Laki määrittelee tontinomistajan velvollisuudet jalkakäytävän viereisen katuojan ja sadevesikourun sekä viherkaistan ja ojan osalta. Tämä on aiheuttanut epäselvyyttä ja tulkintaa kunnossapidon vastuista erityisesti tonttiliittymien rumpujen kunnossapitovastuun osalta.

Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

Ympäristönsuojelulaki säätelee hulevesistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista. Hulevesien laadusta aiheutuvien haittojen määrittäminen lain nojalla voi olla haastavaa.

Metsälaki (1093/1996)

Metsälain piirissä olevat sade- ja sulamisvedet ovat pintavesiä, joita ei määritellä hulevesiksi. Ongelma voi hulevesistä syntyä metsätalousalueilla silloin, kun hulevesiä ohjataan varsinaisen syntyalueensa ulkopuolelle alueelle, jolla yleisesti sovelletaan metsälakia. Sama pätee toisin päin eli metsälain piirissä olevat sade- ja sulamisvedet voivat yhtä lailla ohjautua asemakaava-alueelle.

Ympäristöministeriön asetus rakennusten vesi- ja viemärlaitteistoista (1047/2017).

Asetuksen 35 §:ssä säädetään, että mitoitussadetta vastaava virtaama ei saa aiheuttaa viemärin tulvimista. Asetuksessa ei määritellä, minkä toistuvuuden tulvatilannetta pitäisi käyttää suunnitteluperusteena. Asetuksen epätäsmällinen teksti ja tarkemman ohjeistuksen puute aiheuttavat haasteita ja erilaisia suunnitteluperiaatteita verkoston kapasiteetin määrittämiselle. Asetus ei ohjaa hulevesijärjestelmien

käytännön toteutusta esim. mitoitusvaatimusten osalta, mutta tätä ohjaavat asemakaavoitus, kunnan hulevesienhallinnan ohjeistukset ja vesihuoltolaitosten vaatimukset hulevesiviemärien mitoitukselle.

6.2 Oikeuskäytännöt nykytilanteessa

Tässä luvussa on esitelty korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, joissa on mainittu maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain hulevesisäännökset. Vuodesta 2014 maankäyttö- ja rakennuslain ja vesihuoltolain hulevesipykälät ovat olleet voimassa nykyisenlaisina. Tässä tarkastelussa on tarkasteltu oikeuskäytäntöä vuodesta 2014 helmikuuhun 2025 saakka.

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksissä on käsitelty hulevesisääntelyn eri näkökohtia keskittyen kunnan velvollisuuksiin, ympäristölupiin ja hulevesimaksuihin, mikä osoittaa aihealueen monimutkaisuuden ja oikeuskysymysten laajuuden. Kuitenkin löydettyjä hulevesiin liittyviä avainsanoja on vain kahdeksan ja hulevesiin liittyviä oikeustapauksia kuusi. Hulevesisäädöksiin liittyviä viittauksia oli maankäyttö- ja rakennuslain eri pykäliin neljä, vesilakiin kolme ja ympäristönsuojelulakiin kaksi.

Oikeuskäytännön vähäisyys erityisesti vesihuoltolain osalta voi johtua tehokkaiden oikeussuojakeinojen puutteista. Hulevesiasioden hajanaisen oikeudellisen hallinnan takia on mahdollista, että hulevesiasioden hoidolta puuttuvat osittain tehokkaat oikeussuojakeinot. Käsiteltävät asiat putoavat ns. lakien väliin, eikä sopivaa viranomaismenettelyä hulevesien hallinnalle ole. Esimerkiksi vesilain oikeussuojakeinot soveltuvat vain poikkeuksellisesti hulevesiasioihin, kuten KHO:2024:40, mikä jättää tehokkaiden oikeussuojakeinojen ulkopuolelle tilanteita, jossa vesilain mukainen lupakynnys ei ylity, mutta hulevesiin liittyvät vastuut jäävät puutteellisesti säännellyiksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain osalta hulevesien hallinnan tavoitteet ja velvollisuudet ovat kiinteistöjen omistajien näkökulmasta osittain riittämättömiä, kuten KHO:n päätöksistä KHO:2023:25 ja KHO:2024:40 käy ilmi. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on, että tavanomaisissa oloissa hulevesistä ei aiheudu haittaa terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai omaisuudelle ja että häiriötilanteissa hulevesistä aiheutuvat haitat ja vahingot jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Edellisestä seuraa, että kiinteistön omistajan näkökulmasta kunnan velvollisuus puuttua hulevesien hallinnasta johtuviin häiriötilanteisiin on verrattain korkea. Kiinteistön omistajilla on sietämisvelvollisuus tilanteissa, joissa hulevesistä aiheutuvat haitat ja vahingot katsotaan vähäisiksi.

Hulevesimaksujen osalta oikeuskäytännössä maksujen määräytymisperusteiden tapauskohtaisista soveltamista kiinteistökohtaisesti on arvioitu KHO:n päätöksissä KHO:2021:131 ja KHO:2021:12.

Hulevesiasioita koskeva oikeuskäytäntö on jakautunut pääasiassa seuraaviin asiaryhmiin:

- **Hulevesien hallinta ja vaikutukset yksityisille kiinteistöille:** Tapauksissa on käsitelty kunnan velvollisuutta hallita hulevesiä asemakaava-alueella ja hulevesistä aiheutuvia haittoja yksityisille kiinteistöille sekä arvioitu, onko vesilain mukaista lupaa tarvittu.
- **Hulevesimaksu:** Kahdessa päätöksessä on käsitelty hulevesimaksun perusteita ja perimistä kiinteistön omistajilta asemakaava-alueilla.
- **Ympäristölupahakemukset:** On käsitelty myös ympäristölupia, joissa hulevesien hallinnan vaikutukset ovat olleet merkityksellisiä.
- **Ojitukset ja niiden säännökset:** Ojituksiin liittyvissä tapauksissa on arvioitu vastuukysymyksiä ja tarvittavia toimenpiteitä hulevesien ja jätevesien johtamiseksi.

Alla on listattu tarkemmin tapauskohtaisesti KHO:n päätökset liittyen maankäyttö- ja rakennuslain hulevesiä koskevaan sääntelyyn. Vesihuoltolain hulevesisäädöksiä ei ollut käsitelty KHO:n päätöksissä.

1. KHO:2024:40

- Asia koski kunnan hulevesijärjestelmän vaikutuksia yksityiselle kiinteistölle, erityisesti samentumista ja haittoja kulttuurihistoriallisesti merkittävälle alueelle. Asiassa oli erityisesti kysymys sen arvioimisesta, aiheutuiko vesien johtamisesta puron kautta muutoksenhakijan kiinteistöllä sijaitsevaan lampeen sellaista vesilain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua menetystä yksityiselle edulle, että johtaminen olisi edellyttänyt vesilain mukaista lupaa.
- Korkein hallinto-oikeus totesi, että hulevesien hallinta olisi tullut asemakaava-alueella lähtökohtaisesti järjestää maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia menettelyjä noudattaen. Maankäyttö- ja rakennuslain hulevesiä koskevassa luvussa ei kuitenkaan ollut säädetty menettelystä, jonka yksittäinen kiinteistön omistaja olisi voinut tällaisessa tilanteessa saattaa vireille kunnan velvoittamiseksi hulevesijärjestelyistä aiheutuvan haitan poistamiseen.

2. KHO:2023:25

- Käsiteltiin hulevesien ajoittaisen tulvimisen vaikutuksia asemakaava-alueella ja kunnan velvollisuutta järjestää hulevesien hallinta. Kunnalla oli maankäyttö- ja rakennuslain nojalla velvollisuus järjestää hulevesien hallinta asemakaava-alueella. Tämän järjestämisvelvollisuuden kannalta ei ollut merkitystä sillä, oliko kysymys asemakaava-alueelta vai kaava-alueen ulkopuolisilta alueilta kertyneistä hulevesistä. Hulevesien ajoittainen tulviminen yksittäisellä kiinteistöllä ei kuitenkaan sellaisenaan osoittanut, että hulevesien kokonaishallinta asemakaava-alueella olisi ollut järjestetty puutteellisesti. Asiassa ei ollut esitetty, että vastaavia hulevesien hallintaan liittyviä ongelmia olisi ilmennyt asemakaava-alueella laajemmalti. Lautakunnan päätös, jolla vaatimus hulevesijärjestelmän rakentamiseksi oli hylätty, ei siten ollut lainvastainen.

3. KHO:2021:131

- Tapauksessa käsiteltiin hulevesimaksua ja sen perimistä asuinkiinteistöltä hulevesijärjestelmän vaikutusalueella. Kunnalla ei ollut yksittäistä kiinteistöä koskevaa taksan mukaista vuosittaista hulevesimaksua määritessään velvollisuutta erikseen osoittaa, että määrätty maksu vastasi kiinteistön hulevesien hallinnasta kunnalle suoranaisesti aiheutuneita kustannuksia.
- A:n ja B:n omakotikiinteistö sijaitsi lainvoimaisesti hulevesijärjestelmän vaikutusalueeksi määritetyllä asemakaava-alueella. Tässä tilanteessa vuotuisen hulevesimaksun määrääminen ei edellyttänyt, että kaupunki esittää yksityiskohtaista selvitystä siitä, millä tavoin kaupungin hulevesijärjestelmä palvelee nimenomaan heidän kiinteistöään.

4. KHO:2021:12

- Kysymys oli omakotikiinteistöjen hulevesimaksun perusteista ja niiden määrittelemisestä taksan mukaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, ettei kaupungin taksassa ollut määritelty, mitä tarkoitettiin omakotikiinteistöllä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tulkinnanvaraisen hulevesitaksan soveltaminen maksun määräämistilanteessa edellyttää, että kunnan maksusta päättävän viranomaisen tulee selvittää kiinteistön tosiasialliset ominaisuudet ja olosuhteet ja esittää päätöksessään myös riittävät perustelut. Kunnan

kaupunkikehityslautakunnan päätös oli tältä osin puutteellinen, eikä maksupäätöksen lainmukaisuutta ollut selvitetty.

5. KHO:2020:79

- Ympäristölupaa koskeva tapaus, jossa arvioitiin tuhkarakenteisen varastointikentän vaikutuksia hulevesien hallinnan osalta. Sovelletut säädökset: ympäristönsuojelulaki ja vesilaki. Tässä tapauksessa ei viitattu MRL:n tai VHL:n sisältöihin, vaan päätös koski yleisesti hulevesien hallintaa.

6. KHO:2020:14

- Tapauksessa arvioitiin polttonesteiden jakeluaseman ympäristöluvan myöntämisedellytykset hulevesien hallinnan näkökulmasta. Sovelletut säädökset: ympäristönsuojelulaki ja vesilaki. Tässä tapauksessa ei viitattu MRL:n tai VHL:n sisältöihin, vaan päätös koski yleisesti hulevesien hallintaa.

7 Skenaarion tulokset hulevesimaksusta

Työn aikana ohjausryhmässä on pohdittu skenaariota hulevesimaksun järjestämisestä siten, että jatkossa olisi mahdollista periä vain yhtä hulevesimaksua. Maksun periminen olisi vain kunnan vastuulla. Luvussa 3 on kerrottu SWOT-analyysin menetelmästä ja tulosten keräämisestä. Analyysissä käytiin läpi alla olevaa skenaariota.

Jatkossa olisi vain yksi hulevesimaksu, jonka kunta perii:

- Kunta vastaa hulevesien hallinnan kokonaisuudesta.
- Hulevesimaksuja voi periä vain kunta niin halutessaan
- Kunnan perimä hulevesimaksu on julkisoikeudellista ja sitä peritään kiinteistöiltä.
- Vesihuoltolaitos ei peri hulevesimaksuja asiakkailta.
- Hulevesiviemäriverkoston omistaa kunta tai kunnan omistama vesihuoltolaitos tai sen tytäryhtiö, jonka taseessa putket ovat.
- Hulevesiviemäriverkostoa voi operoida joko kunta tai kunnan vesihuoltolaitos.
- Vesihuoltolaitos voi vastata operaattorina hulevesien viemäroinnistä kunnan ja vesihuoltolaitoksen välisen sopimuksen mukaisesti.
- Kunta maksaa vesihuoltolaitokselle korvausta hulevesiviemäreiden operoinnista ja/tai käytöstä riippuen omistussuhteista.

Työpajahaastatteluissa tuli esiin erilaisia näkökulmia. Osassa kunnista on jo käytössä esitetyn mukainen tai samansuuntainen skenaario hulevesimaksuista. Toisissa taas ei peritä hulevesimaksua ollenkaan johtuen mm. maksun määrittämiseen liittyvistä haasteista ja sen perimisen kustannuksista. Kunnat ja vesihuoltolaitokset ovat yleisesti pitäneet skenaariota toimivana, mutta siihen siirtymisen siirtymäajan tulisi olla riittävän pitkä toiminnan asianmukaiseksi uudelleen järjestämiseksi. Lisäksi lainsäädännössä tulisi pyrkiä pitkäjänteisyyteen, ettei järjestelmiä jouduttaisi muuttamaan lyhyellä aikavälillä. Uuden järjestelmän käyttöönotto, sopimukset ja vastuiden järjestelyt vievät aikaa.

Hulevesimaksujen suuruus ei yleensä kata hulevesien aiheuttamia kustannuksia kunnille ja vesihuoltolaitoksille. Yleisesti skenaarion nähtiin parantavan hulevesien kokonaisvaltaista hallintaa, sillä kunnalla olisi skenaarion toteutuessa mahdollisuus

suunnitella ja hallinnoida hulevesijärjestelmiä itsenäisemmin kokonaisuutena. Toisaalta osa katsoi, että sillä ei olisi merkittävää vaikutusta siihen, miten nykyisellään esimerkiksi luonnonmukaista hulevesien hallintaa toteutetaan kunnassa. Maksun määrittely on monimutkaista, sillä kiinteistörekisteritietojen pohjalta on vaikeaa luoda yhdenmukaista ja oikeudenmukaista maksua, mikä on tullut esiin myös aiemmassa selvityksessä (Kuntaliitto 2020). Käyttäjän kannalta selkeäksi koettiin huleveden viemärintialueeseen perustuvat maksutyypit, mutta sen tyyppinen maksu ei toisaalta tue hulevesien kokonaisvaltaista hallintaa.

Haastatteluissa pohdittiin myös sitä, voitaisiinko uudessa toimintamallissa edelleen periä liittymismaksua ja olisiko se tarpeellista. Liittymismaksu on korkea verrattuna vuotuisen hulevesimaksuun eikä liittymismaksun kertymää saada välttämättä hulevesimaksulla katettua. Katsottiin myös, että kunnissa, joissa oli hulevesiverkoston liittymismaksu käytössä, tulisi epätasa-arvoisuutta vanhoille asukkailla maksun poistuessa. Toisaalta yksi hulevesimaksu tukisi paremmin koko hulevesijärjestelmän kehittämistä ja ylläpitoa kokonaisvaltaisesti. Hulevesien hallinnassa yleisesti nykytilanteessa pyritään välttämään putkiverkoston rakentamista, mikäli ne eivät ole välttämättömiä.

Viestintä maksun perusteista ja hulevesistä koettiin tärkeäksi. Usein kiinteistöt mieltävät, että vain hulevesiverkoston putket muodostavat hulevesijärjestelmän. Asukkaat eivät aina ymmärrä, että kaikki ojat, pintavaluntareitit, tulvareitit, hulevesien viivytysrakenteet sekä verkostot ovat osa hulevesien hallintaa. Kaupungeille syntyy kuitenkin paljon kustannuksia järjestelmien rakentamisesta ja ylläpidosta. Maksujen asettaminen vain asemakaavoitetulle alueelle aiheuttaa joskus myös epäselvyyttä kaavoitettujen ja kaavoittamattomien alueiden raja-alueilla. Skenaarion mukainen malli helpottaisi viestintää. Tietoa voitaisiin jakaa esimerkiksi laskutuksen yhteydessä toimitettavalla infoliitteellä.

Asukkaan näkökulmasta palaute ja yhteydenpito selkeytyisi, jos maksua perisi selkeästi vain yksi taho. Tämä voisi parantaa yhteydenpitoa esim. tulvatilanteissa, joissa vesihuoltolaitoksen asiakaspalvelu helposti tukkeutuu ja yhteydenpidot vievät resursseja laitoksen varsinaisesta lakisääteisestä toiminnasta. Kun asukkaat olisivat yhteydessä kuntaan, voisi kunnalla olla paremmat resurssit poikkeustilanteissa vastata kunnossapidosta ja palautteista.

Neljässä käydyssä työpajakeskustelussa tultiin seuraaviin johtopäätöksiin:

- Vesihuoltolaitoksen näkökulmasta esitetty malli on toimiva ja vie kokonaisvaltaista hulevesien hallintaa eteenpäin. Kunnassa, jossa maksua ei nykyisellään ole, edistäisi mallin käyttöönotto taloudellista

hallintaa ja resurssointia, mutta ei auttaisi esim. luonnonmukaisten ratkaisujen edistämistä. Niissä kunnissa, joissa noudatetaan hulevesien hallinnassa ns. jaettua mallia, skenaarion mukaiseen malliin siirtyminen voi viedä aikaa ja vaatii resursseja sekä kunnalta että vesihuoltolaitokselta. Kuntalaisen näkökulmasta lainsäädäntö yksinkertaistuisi; usein koetaan selkeämmäksi, että hulevesien hallinnasta vastaa vain yksi taho.

- Yhden rahoituksen malli voi olla toimiva ja se mahdollistaa erilaiset ratkaisuvaihtoehdot. Vesihuoltolaitoksen näkökulmasta rahoitus on stabiili: jos kunta omistaa verkoston, voi se todennäköisesti hoitaa hulevesijärjestelmät joustavammin.
- Skenaarion mukaisesta järjestelmästä on jo nyt kokemusta, ja se on todettu toimivaksi ja vastuunjakoa selkeyttäväksi. Perityt hulevesimaksut eivät kuitenkaan kata todellisia hulevesien hallinnan kustannuksia, jolloin loppu katetaan muusta budjetista.
- Kustannuksia muodostuu myös hallinnollisista ja laskutukseen liittyvistä tehtävistä, jolloin pienet hulevesimaksut (esim. omakotitaloille) eivät välttämättä ole kannattavia.
- Yksi maksu on haastavaa saada kaikille tasapuoliseksi. Liittymismaksun määräytyminen olisi hulevesimaksun määräytymistä selkeämpää. Liittymismaksun perimisen mahdollisuus voitaisiin mahdollisesti säilyttää, jotta verkostoinvestoinnit saataisiin katettua, eikä tulisi epätasa-arvoisuutta liittymismaksun jo maksaneita kohtaan. Yleisesti toivotaan, että ratkaisu mietitään huolella: tavoitteena on pitkäjänteinen ja kestävä toimintatapa.

Taulukko 1. SWOT-työpajan yhteenveto on esitetty taulukossa vahvuuksien ja heikkouksien kannalta. Taulukossa on esitetty haastatteluissa esiin tulleita näkemyksiä, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään. Kuntien nykytilanteen hulevesien hallinta ja hulevesiin liittyvät maksujärjestelmät eroavat toisistaan, mutta taulukossa on mietitty tulevaisuuden skenaarion analyysiä. Osin tämänkaltainen järjestelmä on osassa kunnista käytössä nykyiselläänkin.

VAHVUUDET

- Kiinteistöt hyväksyvät maksut paremmin, mikäli on vain yksi maksu, eivätkä maksa erikseen esim. liittymis- ja hulevesimaksua
- Maksua ei peritä vain hulevesiviemäroidyltä alueelta, vaan hulevesijärjestelmän koko vaikutusalueelta
- Tuo huleveden hallinnan näkyville asukkaille ja kiinteistöjen omistajille
- Vastuut sekä yhteistyö kunnan ja vesihuoltolaitoksen välillä selkeät
- Olisi kuntalaisen näkökulmasta yksinkertaisempaa kuin useampi hulevesimaksu
- Maksut on helpompi viestiä asukkaille, kun kokonaisvastuu selkeästi kunnalla
- Kokonaisvastuun keskittäminen kunnille on luonnollista ja selkeää
- Vesihuoltolaitoksen tulot eivät riippuisi liittujista, kun voivat laskuttaa suoraan kunnalta esim. hulevesijärjestelmien ylläpidosta ja rakentamisesta
- Yksinkertaistaa kunnossapidon velvoitteita
- Taloudellisesti vakaampi vesihuoltolaitokselle
- Parantaa kokonaisvaltaista hulevesien hallintaa
- Yksi maksu järjestelmästä riippumatta
- Kunnan resurssit asiakaspalveluun ja kunnossapitoon ovat vesihuoltolaitosta paremmat

HEIKKOUEDET

- Nykyiset asiakasrekisterit saattavat olla vain vesihuoltolaitoksella
- Uusien järjestelmien rakentaminen vaatii aikaa ja resursseja
- Osa vesihuoltolaitoksista koki liittymismaksujen poistumisen heikkoudeksi
- ”Järjestelmä muuta kuin putki” viestintä on haastavaa asukkaille
- Kerättyä rahaa ei osoiteta hulevesien hallintaan, toisaalta maksut eivät kata hulevesijärjestelmän kuluja vesihuoltolaitokselle
- Vanhat asukkaat maksavat uudet hulevesiviemärit, jos ei peritä liittymismaksua enää
- Asukkaat eivät ymmärrä maksun perustetta
- Kun vesihuoltolaitoksella on useampi kunta, voi kuntien välillä olla useita eri tapoja toimia ja vaatii yhtenäiset sopimukset kuntien kanssa
- Kaikilla kunnilla ei ole asiakaspalveluun järjestelmää
- Sopimukset tulee uudistaa
- Sekavat omistukset järjestelmillä
- Työläs ja monimutkainen siirtymäaika
- Maksujen porrastaminen on haastavaa, jotta maksut olisivat reiluja

Taulukko 2. SWOT-työpajan yhteenveto on esitetty taulukossa mahdollisuuksien ja uhkien kannalta. Taulukossa on esitetty haastatteluissa esiin tulleita näkemyksiä, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään. Kuntien nykytilanteen hulevesien hallinta ja hulevesiin liittyvät maksujärjestelmät eroavat toisistaan, mutta taulukossa on mietitty tulevaisuuden skenaarion analyysiiä. Osin tämänkaltainen järjestelmä on osassa kunnista käytössä nykyiselläänkin.

MAHDOLLISUUDET	UHAT
• Maksua voidaan periä useammalta kiinteistöltä - Ei tarvitse olla viemärintialue • Kokonaisvaltainen hulevesien hallinta • Budjetoinnissa ohjataan maksuja esim. hulevesien kunnossapitoon • Liittymismaksujen mahdollistaminen • Mietitään tarkemmin hulevesijärjestelmää • Kunta voi itse päättää hulevesijärjestelmien rakentamisen ja hallinnoimisen esim. uusien alueiden verkosto • Yhteistyön kehittäminen kuntien ja vesihuoltolaitosten välillä • Hulevesirakenteiden rakentaminen maksujen avulla (läpinäkyvyys kuntalaisille) • Mahdollistaa maksujen tasapuolisuutta • Tytäryhtiö hulevesien hallinnoimiseen • Tulevaisuudessa hulevesien hallinnan kokonaisvastuu olisi helpompi siirtää kunnalle • Monipuolistaisi kaupungin vaihtoehtoja esim. milloin hyödyntää ojaverkoston ja luonnonmukaisia rakenteita • Asiakaspalvelu yhdeltä luukulta (kunta) • Hyvin rakennetussa järjestelmässä maksujen tasapuolisuus toteutuu • Kunnan resurssit asiakaspalveluun ja kunnossapitoon ovat vesihuoltolaitosta paremmat	• Kunnossapito ei onnistu, jos malli ei toteudu • Vesihuoltolaitoksen maksujärjestelmä uusittava • Raha ei palaudu järjestelmän ylläpitoon • Sopimukset voivat mennä uusiksi ja esim. velvollisuudet hämärtyä kunnan ja vesihuoltolaitoksen välillä • Kuntien välillä eroja maksujen määrittämisessä • Maksut voivat olla epätasa-arvoisia • Muutos voi olla sekava asukkaille • Verkosto ei rakennu, jos ei ole liittymismaksua. • Ohjeistusten puutteellisuus ja määritelmien epäselvyys • Iso riski, jos pyritään kattamaan kustannukset maksuilla • Hallinnolliset kustannukset nousevat • Järjestelmän menot isommat kuin tulot • Tarvitaan uusi tapa seurata hulevesiviemäreiden kustannuksia • Kumman taseessa maksut ovat? • Uudet vastuut asiakaspalvelussa • Ymmärryksen lisääminen vaatii tiedottamista • Vastuiden muuttumisen ja siirtymisvaiheen epäselvyydet

8 Keskeiset kehittämistarpeet

Hulevesiin liittyvissä tehtävissä toimivat ja kiinteistönomistajat kohtaavat sääntelyyn liittyviä soveltamishaasteita tehtävissään. Noin kolmasosa kyselyvastaajista kertoi kohdanneensa soveltamishaasteita. Tämän selvityksen tavoite ja lähestymistapa on kuitenkin ollut haasteita kartoittava, mikä tarkoittaa sitä, että aineistossa korostuvat kohdatut ongelmat. Tämä on syytä huomioida tehtäessä tulintoja ongelmien merkittävydestä. Hulevesien hallinta on lähtökohtaisesti useita eri toimijoita koskettava asia, johon sisältyy paljon rajapintoja, määrittelytarpeita ja siten myös sääntelyä useista eri näkökulmista.

Nykyisestä sääntelyssä toimivana ja säilytettävä asiana korostuu joustavuus. Kuntien itsemääräämisoikeutta pidetään tärkeänä ja nykyistä sääntelyä on mahdollista soveltaa erilaisissa kunnissa ja eri olosuhteissa. Peruseriaatteita pidetään toimivina eikä niihin nähdä tarvittavan merkittäviä muutoksia. Muutostarpeet kohdentuvat ennemminkin siihen, ettei soveltamista, esimerkiksi vastuiden määrittelyä syystä tai toisesta tehdä. Koko aineiston perusteella kohdattuja haasteita sääntelyn toimivuudessa ei voi aineiston perusteella pitää erityisen hälyttävänä tai akuuttia muutosta vaativana. Selvää kuitenkin on, ettei sääntelyn soveltaminen ole helppoa eikä kaikissa kunnissa ole välttämättä riittävästi asiantuntemusta eli mahdollisuudet selkeyttämiseen kannattaa hyödyntää.

Monet keskeisimmistä soveltamishaasteista ovat tilanneriippuvaisia eikä kaikissa kunnissa tai kaikkien vastaajien kokemuksissa kuvata edellä mainittuja haasteita. Hulevesien hallinnan kokonaisuus on monimutkainen ja siihen liittyy paljon eri toimijoita, joilla on omat vastuunsa. Monien soveltamishaasteiden osalta toivotaan selkeämpiä määrittelyjä, mutta samalla kuitenkin on myös onnistuneita ja toimivia hulevesien hallinnan malleja nykysääntelyyn pohjautuen. Nykyisen sääntelyn osalta onnistumisena nostetaan esiin mahdollisuus huomioida kunkin alueen erityispiirteet ja tarpeet, jotka vaihtelevat huomattavasti suurten kaupunkien ja pienempien kuntien välillä. Yhteisillä linjauksilla, ohjeistuksella ja yhteistyön toimivuudella on suuri merkitys sääntelyn toimivuudelle. Esimerkkejä selkeistä tarpeista muuttaa yksittäistä pykälää voidaan tunnistaa vain vähän verrattuna tarpeeseen lisätä eri toimijoille kohdennettua, toimijan näkökulman huomioivaa ohjeistusta. Sääntelyn selkeyttäminen myös helpottaisi eri toimijoiden välisen yhteistyön toteuttamista.

Toimivuusarvioinnin perusteella korostuu seitsemän teemaa, joiden alle tyyppillisimmät soveltamishaasteet voidaan jäsentää. Läpileikkaavimpia havaintoja sääntelyn haasteiden osalta ovat toiveet määritelmien selkeyttämisestä ja niihin liittyvät tulkinnanvaraisuudet sekä vastuiden ja velvollisuuksien määrittäminen. Toiminnallisesti puolestaan korostuvat vanhojen alueiden hulevesien hallinnan kehittämisen haasteet.

1. **Huleveden määritelmä ja rajat eivät ole selkeitä.** Merkittävä osa haasteista liittyy tavalla tai toisella erilaisiin tulkintoihin, missä kaikissa tilanteissa mitäkin pykälää tulee soveltaa. Pykälätekstissä tai edes perusteluissa ei kuitenkaan voida määritellä kaikkea tyhjentävästi vaan lisäksi tarvitaan ohjeistusta, joka pystyy huomioimaan muutokset toimintaympäristössä sekä yhteisiä linjauksia ja tulkintoja.
2. **Vanhojen alueiden hulevesien hallinnan kehittäminen koetaan haasteelliseksi.** Tarpeen ja toimenpidekynnyksen määrittelyä pidetään haastavana eikä kunnilla katsota olevan riittävästi keinoja vanhojen alueiden hulevesien hallinnan parantamiseen.
3. **Ohjeistusten ja osaamisen taso vaihtelee.** Lain soveltajia on paljon eivätkä kaikki tunne sääntelyä syvällisesti. Tämä aiheuttaa eroja tulkinnoissa. Sääntelyn jakautuminen monen lain alle korostaa haastetta. Toistuvat toiveet pykälien määrittelyjen tarkentamisesta kertovat yhtä lailla tarpeesta laajemmalle ohjeistukselle ja ohjeistuksesta viestimiselle.
4. **Vastuiden ja toimintavelvollisuuksien määrittelyssä on epäselvyyksiä.** Määrittelyjen haasteet näkyvät käytännössä epäselvyyksinä vastuissa. Hulevesien hallinnan päävastuun painottumista ja ohjaamista kunnalle pidetään monissa vastauksissa tavoiteltavana. Ajatus sääntelyn yhdistämisestä mahdollisuuksien mukaan yhden lain alle on laajasti kannatettu.
5. **Hulevesimaksujen suuruus ja määräytymisperusteet koetaan ajoittain epäselviksi ja epäreiluiksi.** Tämä riippuu kuitenkin paljon toteutustavasta ja toteutuksen vaiheesta. Haasteita esiintyy erityisesti maksujen käyttöönottovaiheessa ja perusteiden löytämisessä, mutta havaintojen perusteella maksut on myös mahdollista saada toimiviksi nykysääntelylläkin.
6. **Sääntelyn tavoitteita tulisi täsmentää.** Toiveena on kokonaisvaltaisempi lähestymistapa. Hulevesien laadullinen hallinta puuttuu tavoitteista ja osittain sen vuoksi liikaa myös käytännöistä. Hulevesien hallinta on myös kirjattu liian rajatusti asemakaava-alueella tapahtuvaksi asiaksi: lainsäädännön olisi hyvä ohjata valuma-alueen hulevesienhallintaan asemakaava-alueen lisäksi.

Ilmastonmuutosta ei ole mainittu riittävän vahvasti ja laajasti. Sääntelyn tavoitteiden yhteensovittaminen ja selkeyttäminen ohjeistuksella olisi tarpeen.

7. **Hulevesien kokonaisvaltaisen hallinnan suunnittelua tulisi ohjata sääntelyllä.** Hulevesien hallinnan suunnittelun painopisteen tulisi olla maankäytön suunnitteluprosessin alkupäässä. Hulevesien hallinnan suhdetta asemakaavan muihin tavoitteisiin sekä määräyksien yhteisvaikutusta pitäisi arvioida nykyistä enemmän.

Liitteen 1 taulukossa 3 on kuvattu tarkemmin edellä mainittuja keskeisimpiä soveltamishaasteiden teemoja, niiden alle sijoittuvia haasteita ja niihin liittyviä huomioita. Liitteen 1 taulukoissa 4 ja 5 on kuvattu vastaavia havaintoja pykäläryhmittäin.

Liite 1

Taulukko 3. Keskeisimmät teemat, jotka nousivat kyselyssä ja haastatteluissa esiin sekä näihin liittyviä haasteita ja huomioita

TEEMA	TYYPILLISIMMÄT HAASTEET	HUOMIOT
Huleveden määritelmä ja rajat eivät ole selkeitä	• ”Rakennettu alue” ei ole riittävän selkeä ilmaisu, vaan tätä tulkitaan eri tavoilla. Laissa ei ole määritelty hulevedelle ”rajoja” (hulevesi sekoittuu ”muiden vesien” kanssa asemakaavan ulkopuolelta). Alueidenkäyttöä koskevan hulevesisääntelyn ja muun vesien hallintaa koskevan sääntelyn, kuten vesilain, soveltamisalojen rajat epäselviä. • Työmaavesiä ei ole mainittu laissa.	• Pykälätekstissä ei kannata pyrkiä liian tarkkarajaiseen määritelmään, sillä sääntelyn tulee toimia eri monenlaisissa tilanteissa ja myös toimintaympäristön muuttuessa. Tarkempi soveltaminen määrittäyty ohjeistuksen ja perustelujen kautta. • Soveltamista tukee eri toimijoiden välinen yhteistyö ja yhteisten linjausten muodostaminen. • Ohjeistusta tarvitaan yhteisten linjausten löytämiseen.
Vanhojen alueiden hulevesien hallinnan kehittäminen koetaan haasteelliseksi	• Laissa on ilmaisu, että kunnan tulee ryhtyä toimenpiteisiin hulevesien hallitsemiseksi ”tarvittaessa”. Määritelmä on epämääräinen, eli milloin toimenpidekynnys ylittyy? • Hulevesien hallinnan tehostamisen tarpeen todentamiseen ei ole keinoja. Ei saada hankittua näyttöä, ellei laiminlyönti ole ilmeinen. • Hulevesien hallinnassa vanhoilla alueilla ei ole selkeitä prosesseja. • Yhden kaavan muuttaminen voi vaikuttaa myös viereisen kaavan hulevesien hallintaan, joka aiheuttaa tarpeita hallinnan muuttamiseen.	• Lakiin tarvitaan selkeitä keinoja vaatia hulevesien hallinnan parantamista vanhoilla alueilla. • ”Tarvittaessa” määritelmän määrittäminen esimerkeillä milloin kuntien pitää ryhtyä toimenpiteisiin tai ohjeistus vanhoille alueille.

TEEMA	TYYPILLISIMMÄT HAASTEET	HUOMIOT
Ohjeistusten ja osaa- misen taso vaihtelee	• On epäselvää, millä tarkkuudella kaavoituksessa tulisi ottaa huomioon hulevedet. Tyypillisesti hulevesiin liittyvät kaavamääräykset koetaan riittämättömiksi eli niiden pohjalta ei saada toteutettua tarvittavaa tai asianmukaista hulevesien hallintaa. • Kuntien monijäseninen toimielin puuttuu monesta kunnasta, jolloin tehtävää hoitaa viimekädessä valtuusto. • Usealla kunnalla on resurssipulaa. • Osaamista ja näkemystä tarvittaisiin erityisesti maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen.	• Lain soveltajia on paljon eikä olisi kohtuullista olettaa, että kaikki tuntevat kaiken sääntelyn syvällisesti. • Kuntien tulisi huolehtia siitä, että nykyisen lain edellyttämät perusasiat hoidetaan kuntoon, kuten vaikkapa toimivallan jako.
Vastuiden ja toiminta- velvollisuuksien mää- rittelyssä on epäsel- vyyksiä	• Vastuiden ja toimintavelvollisuuksien selvittelyä tarvitaan kaikissa rajapinnoissa, joissa "erilaiset vedet" sekoittuvat. Esim. vesistöistä hulevedeksi tai hulevedestä luonnolliseksi vedenjuoksuksi. • Valtion vastuuosuus hulevesien hallinnasta puuttuu laista kokonaan. • On epäselvää, minkä viranomaisen vastuulla valvonta on missäkin tilanteessa. Valvonta on haasteellista, jos vastuita ei ole kunnassa määritetty selkeästi. • Kunnilla resurssipulaa tai vastuuta ei ohjeisteta/ määritellä tarkasti. • Kiinteistön ja kunnan välillä on haasteita/ tulkinnanvaraisuuksia liittyen termeihin "rajakohta", "liittämiskohta" ja rajakohdan "välitön läheisyys". Epäselvyyttä on kiinteistön ja kunnan hulevesijärjestelmien yhteensovittamisen velvollisuuksissa. • Hulevedet voivat aiheuttaa kiinteistöjen välille vastuutilanteita, joissa toimintavelvollinen on kunta, jolloin kunnan passiivisuus voi aiheuttaa ongelmia.	• Hulevesien hallinnan päävastuun pitäisi kuulua kunnalle. • Toimintavelvollisuuksien täyttämässä on usein haasteena vastuullisen toimijan tiedon ja osaamisen puute.

TEEMA	TYYPILLISIMMÄT HAASTEET	HUOMIOT
Hulevesimaksujen suuruus ja määräty- misperusteet koetaan ajoittain epäselviksi ja epäreiluiksi	• Kahden eri toimijan mahdollisuus periä hulevesistä maksuja koetaan epäselväksi ja/tai epäreiluksi. • Hulevesimaksuista on omat määritelmät kahdessa eri laissa. • Hulevesimaksut eivät aina riitä kattamaan hulevesien hallinnan todellisia kustannuksia, mikä on julkisoikeudellisella puolella sallittua. • Vesihuoltolaitos ei voi periä julkisoikeudellista maksua ilman, että ne on eritelty laskussa. • Julkisoikeudellisella maksulla on erilaiset muutoksenhakutiet, vanhentumisajat, viivästyskorot, perintäasiat tms.	• Kiinteistöjen olosuhteet (esim. maaperä) ovat erilaisia, joten maksujen muodostuminen voi tuntua epätasa-arvoiselta. Vapautuspäätöksissä on myös paljon vaihtelevuutta. • Ehdotettiin, että hulevesien hallinnan vastuissa ja kustannuksien kattamisessa nojaututtaisiin vahvemmin "aiheuttaja maksaa"-periaatteeseen. • Maksujen määräytymisperusteita tulisi selkeyttää ja yhdenmukaistaa. Monien mielestä yksi kunnan perimä maksu olisi selkein.

TEEMA	TYYPILLISIMMÄT HAASTEET	HUOMIOT
Sääntelyn tavoitteita tulisi täsmentää	• Hulevesien laadullinen hallinta puuttuu tavoitteista ja sen vuoksi riittävästi myös käytännöistä. • MRL:ssa hulevesien hallinta on kirjattu liian rajatusti asemakaava-alueella tapahtuvaksi asiaksi. Laissa tulisi ohjata valuma-alueelähtöiseen hulevesien hallintaan. Käytännössä kuitenkin laki ei rajoita hulevesien hallintaa asemakaava-alueille. • Vanhojen alueiden osalta puuttuu mukauttamisvelvoite eli lainsäädäntö ei edellytä vanhojen rakenteiden sopeuttamista nykyisiin vaatimuksiin ja olosuhteisiin, ellei todeta hulevesistä aiheutuvaa selkeää haittaa. Vanhoilla alueilla lain soveltaminen on haastavampaa. • Ilmastonmuutosta ei ole mainittu riittävän vahvasti ja laajasti. Ilmastonmuutos ja hulevesien hallinta liittyvät vahvasti toisiinsa tulvien lisäksi mm. kuivuusjaksojen pidentymisen ja lumen sulamissykliä muutosten kautta. • MRL:N ja vesihuoltolain tavoitteissa tulkitaan olevan ero: alueidenkäyttölaissa priorisoidaan hulevesien imeyttämistä ja viivyttämistä, vesihuoltolaissa ohjataan hulevesiputkeen liittymiseen. Epäselvyys vaikeuttaa yhteistyötä. • Lain tavoitteista puuttuu ennakointia ja kokonaisvaltaisuutta korostavia näkökulmia. • Pohjavesiä tai pohjavesien ja hulevesien yhteyttä ei ole mainittu laissa. • Laki ei velvoita riittävästi sekaviemäröinnin eriyttämiseen ja toisaalta kaikissa tapauksissa eriyttäminen ei ole välttämättä perusteltua.	• Sääntelyn tavoitteiden yhteensovittaminen ja selkeyttäminen ohjeistuksella olisi tarpeen. • Vahvempaa yhteistyötä tarvitaan eri toimijoiden välillä. • Hulevesien hallinnan monipuolisemmat tavoitteet kuten ilmastonmuutoksen huomioiminen ja rajapinnat muihin vesiin sekä määrittely, milloin hulevedet voidaan tulkita taas luonnonmukaisiksi vesiksi. • Tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi lakiin tarvitaan mahdollisesti tarkempia säännöksiä hulevesien hallintaan liittyvien puutteiden sanktioista ja valvonnasta.

TEEMA	TYYPILLISIMMÄT HAASTEET	HUOMIOT
Hulevesien kokonaisvaltaisen hallinnan suunnittelua tulisi ohjata sääntelyllä	• Asemakaavan määräyksiä tulee noudattaa ensisijaisesti, vaikka ne voivat tuntua toisinaan kohtuuttomilta. • Hulevesien hallinnan suunnittelun painopisteen tulisi olla maankäytön suunnitteluprosessin alkupäässä. • Kun alueelle rakennetaan hulevesiviemäriverkosto, kiinteistöille saatetaan asettaa viivytyksvelvoite ennen liittymistä verkostoon. Viivytyksvaatimukset saattavat olla niin vaativia (kustannus korkea tai toteutus vaikea), että ne saattavat lisätä vapautushakemusten määrää. Tällä tavoin liian kovat vaatimukset saattavat haitata järjestelmäkokonaisuuden toteutumista. • Asemakaavatyöstä puuttuu usein kokonaisvaikutusten arviointi, mikä on johtanut kiinteistöille kohtuuttomiin vaatimuksiin. • Laissa mainitun ”hulevesisuunnitelman” sisältö ja tarkoitus ovat epäselviä.	• Hulevesien hallinnan suhdetta asemakaavan muihin tavoitteisiin sekä määräyksien yhteisvaikutusta pitäisi arvioida nykyistä enemmän. • Kaavamääräysten kustannusvaikutuksia tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti. • Luonnon monimuotoisuuden huomioiminen hulevesien hallintaan oleellisesti liittyvänä seikkana.

Taulukko 4. Keskeiset soveltamishaasteet säännöksittäin, maankäyttö- ja rakentamislaki

PYKÄLÄ	KESKEISET SOVELTAMISHAASTEET
Soveltamisala (MRL 103 a ja b §)	• Huleveden määrittely • Rakennetun alueen määrittely • Perustusten kuivatusvesien huomioiminen • Työmaavesien huomioiminen • Hulevesijärjestelmän vaikutusalueen tulkinta
Yleiset tavoitteet (MRL 103 c §)	• Osa määritelmistä on epäselviä ("ympäristö", "haitta", "vahinko") • Hulevesien imeyttämistavoitteen katsotaan olevan joissain tilanteissa tulkinnanvarainen, esimerkiksi kuivatusvesien osalta. • Haittojen ja vahinkojen ehkäisemisen tavoitteita pidetään oikean suuntaisina, mutta ylätasoisina ja siten tulkinnanvaraisina, vaikeasti määriteltävinä ja mahdollisesti hyvin kalliina. • Hulevesien jätevesiviemäriin johtamisen tavoitetta pidetään oikeana, mutta epäselvyyttä on siinä, tarkoitetaanko tavoitteella sekaviemäreistä luopumista kokonaan. • Kokonaisuutena hulevesien hallinnan tavoitteita pidetään jossain määrin liian kapeakatseisina. Hulevesien hallintaa voidaan ja pitäisi toteuttaa myös asemakaava-alueen ulkopuolella ja lain tavoitteena tulisi olla hulevesien kokonaisvaltainen hallinta, joka ei rajoitu vain asemakaava-alueeseen.
Valvonta (MRL 103 d, j, k §)	• Valvonnan käytännön toteuttamiseen nähdään liittyvän epäselvyyttä, lähtien ylipäätään siitä, että monessa kunnassa ei edelleenkään ole 103 d pykälässä mainittua monijäsenistä toimielintä tai hulevesi-insinööriä, jolla olisi kompetenssia valvoa, ohjeistaa ja koordinoida kunnan hulevesien hallinnan kokonaisuutta. • Kokonaisuutena valvonnan katsotaan toimivan heikosti. • Haitan määritelmää pidetään myös tässä yhteydessä tulkinnanvaraisena.

PYKÄLÄ**KESKEISET SOVELTAMISHAASTEET****Kiinteistönomistajan
vastuut
(MRL 103 e, f, g, h §)**

- Kiinteistön omistajan ja haltijan "vastaaminen" ja hulevesien osalta "hallinta" näyttäytyvät tulkinnanvaraisina määritelmänä. Pykälä on periaatteessa selkeä, mutta sen vaatimat toimenpiteet eivät.
- Valvonta on vaikea toteuttaa, jos vastuussakin tunnistetaan epäselvyyttä.
- Pykälässä tarkoitettu kiinteistön liittymisvelvollisuus kunnan hulevesijärjestelmään on haastateltujen mielestä liian ympäripyöreästi ilmaistu ja johtaa suureen määrään vapautushakemuksia.
- Imeyttämisen ensisijaisuutta voisi korostaa sanoituksella.
- Epäselvyyttä on myös kiinteistön yläpuolelta maastosta johtuvien valumavesien hallintaan liittyen sekä soveltamisessa vanhoihin alueisiin.
- Kiinteistön hulevesijärjestelmän ja kunnan hulevesijärjestelmän rajakohtien osoittamisessa on ollut haasteita johtuen epämääräisestä ilmaisusta, että rajakohdat osoitetaan kiinteistön "välittömään läheisyyteen".
- Määritelmistä tulkinnanvaraiseksi katsotaan tarkoitukseen soveltuvuus sekä terveellisyys ja turvallisuus.
- Käytännön haasteiksi tunnistetaan vanhojen kiinteistöjen hulevesijärjestelmien riittämättömyys tarpeisiin nähden.

**Kunnan velvollisuus
järjestää ja
suunnitella osaltaan
hulevesien hallinta
(MRL 103 i, l, m §)**

- Velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin "tarvittaessa" on tulkinnanvarainen. Erityisesti ns. vanhojen alueiden suhteen on pohdittu, että milloin tai millä perusteilla ryhdytään toimiin hulevesijärjestelmän toteuttamiseksi eli toteuttamaan hulevesien hallintatoimia.
- Hulevesisuunnitelman sisältöön ja tarkkuustasoon liittyy epäselvyyttä. Toisaalta perusteluissa käy ilmi, että kyseessä on detaljitason suunnitelma. Samalla kuitenkin esitetään toiveita kokonaisvaltaisempaan ajatteluun ohjaavasta suunnitelmasta. Pykälä selkeytyisi tarkemmasta kuvaamisesta tavoitteiden ja sisältöjen osalta.
- Toistuvana havaintona pidetään epäselvänä "kustannusten kohtuuttomuutta", ja sitä, mitä tämä voi tarkoittaa erilaisissa tilanteissa ja eri osapuolille.

PYKÄLÄ**KESKEISET SOVELTAMISHAASTEET****Hulevesimaksu
(MRL 103 n, o §)**

- Hulevesijärjestelmän vaikutusalueeseen liittyy epätietoisuutta. Tämä korostuu, jos myös vesihuoltolaitoksella on vastuu hulevesiviemäristä.
- Kaikissa kunnissa hulevesimaksua ei ole käytössä ja taustalla saattaa olla epäselvyys tai puutteet määräytymisperusteiden tunnistamisessa.
- Osa vastaajista pitää vuosittaista maksua jossain määrin hallinnollisesti raskaana ja sen kohdentamista hulevesien hallintaan vaikeana.

Taulukko 5. Keskeiset soveltamishaasteet säännöksittäin, vesihuoltolaki**PYKÄLÄ****KESKEISET SOVELTAMISHAASTEET****Soveltamisala
(VHL 2 §)
Määritelmät
(VHL 3 §)**

- Hulevettä koskevat määritelmät tulisi esittää vain yhdessä laissa; muissa laeissa tarvittaessa viitattaisiin MRL:ssä esitettyihin määritelmiin. Vastauksissa tuotiin esille, että olisi loogisempaa, että vesihuoltolaissa käsiteltäisiin vain vesihuollon käsitteitä (talous- ja jätevesi), eikä lainkaan hulevettä, joka on rajattu pois vesihuollon käsitteestä.
- Pinnoille tuleva hulevesi tulisi erottaa perustusten kuivatusvesistä niiden erilaisten ominaisuuksien (muodostumistapa, laatu ja määrä) takia. Laissa ei muutamien vastaajien mukaan huomioida, että perustusten kuivatusvedet menevät vanhoissa kiinteistöissä usein yhdyskuntajätevesiviemäriin ja käytännössä perustusten kuivatusvesille ei haluta edellyttää samoja vaatimuksia kuin muilta pinnoilta syntyville hulevesille.
- Vastuiden osalta tulkinnanvaraisuus tiivistyy kohtaan ”siltä osin kuin vesihuoltolaitos siitä huolehtii”.

PYKÄLÄ**KESKEISET SOVELTAMISHAASTEET****Viemärointi
(VHL 17 a–e §)**

- Jaetun vastuun malli koettiin toimimattomaksi erityisesti kokonaisvaltaisen hulevesien hallinnan toteuttamisessa ja parhaaksi koettiin, että kunnalla olisi kokonaisvastuu hulevesien hallinnan järjestämisestä.
- Viemärien rakentamisen sekä liittämispäätösten ja niistä vapautuksen hakemisen ajalliset erot näyttäytyvät osin vaikeina, sillä käsittelyaika vapautushakijan osalta voi venyä pitkäksi.
- Vesihuoltolaki ei ohjaa hulevesien imeyttämiseen kiinteistöllä, mikä näyttäytyy olevan ristiriidassa nykykäsitteiden mukaisen parhaan käytännön eli luonnonmukaisen hulevesien hallinnan kanssa.
- Määräys kiinteistön liittämisestä laitoksen hulevesiviemäriin ja 17 c pykälässä esitetyt mahdollisuudet vapautukseen ko. velvollisuudesta ovat johtaneet suuriin määriin vapautushakemuksia, mikä kuormittaa kunnan ympäristönsuojelun resursseja.
- Ympäristönsuojeluviranomaista ei ylipäättään pidetä oikeana viranomaisena käsittelemään vapautuspäätöksiä, jos syyt taustalla eivät liity ympäristönsuojelullisiin tekijöihin. Vaihtoehtoisesti ehdotetaan, että pykälässä ei määriteltäisi tehtävää ympäristönsuojeluviranomaiselle, vaan kunta voisi itse määrätä sopivan viranomaisen.

**Maksut ja
korvaukset
(VHL 18 §, 19§, 19a§)**

- Maksun yleiset perusteet eivät huomioi täysin huleveden eroa talous- ja jätevedestä ja niiden maksujen määräytymisestä.
- Useiden maksujen periminen huleveden osalta vaikuttaa useimpien mielestä epätarkoituksenmukaiselta ja vaikeasti määriteltävältä.
- Käyttömaksu-termiä ei tulisi käyttää hulevesien viemäroinnin yhteydessä, eikä sen tason määrittämiseksi tunnisteta mahdollisuuksia.



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN pdf: 978-952-383-188-9
ISSN pdf: 2490-0966