



Neuvotteleva virkamies Katri Saukkonen, Luonnonvaraosasto

Eduskunta, maa- ja metsätalousvaliokunta 21.4.2021

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN TÄYDENNETTY VASTINE MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE KANSALAISALOITTEeseen (KAA 2/2020 VP.) ”VESI ON MEIDÄN” ANNETUISTA LAUSUNNOISTA

Tausta

Eduskunnalle toimitettiin 31.1.2020 *Vesi on meidän* -kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että aloitteen pohjalta käynnistetään valmistelu sellaisen lainsäädännön luomiseksi, jolla estetään julkisomisteisten vesihuoltotoimijoiden myyminen yksityisille toimijoille ja nykyinen omistus pidetään julkisen sektorin hallussa. Perusteluina aloitteessa on nostettu esille erityisesti tarve turvata vesihuoltopalveluiden saatavuus ja toimintavarmuus yhteiskunnan kannalta kriittisenä toimintona sekä varmistaa avoimuus ja läpinäkyvyys palveluiden tuottamisessa ja kehittämisessä. Lisäksi aloitteessa, kuten useassa valiokunnalle annetussa lausunnossakin, on nostettu esille muiden maiden huonot kokemukset vesihuoltopalveluiden yksityistämisestä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta toimitti ministeriölle aloitteeseen liittyvissä asiantuntijakuulemisissa saadut lausunnot ja pyysi ministeriöltä vastinetta niiden johdosta. Ministeriö tutustui kansalaisaloitteesta (KAA 2/2020 vp.) eduskunnalle annettuihin lausuntoihin ja toimitti maa- ja metsätalousvaliokunnalle 4.3.2021 päivätyn vastineen. Uusien lausuntojen johdosta maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt ministeriöltä täydennettyä vastinetta. Ministeriö täydentää tällä vastineella 4.3.2021 päivättyä vastinettaan ja toteaa seuraavaa.

Nykytilan kuvaus

Vesihuolto on yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta kriittinen toiminto. Terveysvaatimukset täyttävän talousveden saannin turvaaminen sekä jätevesien asianmukainen käsittely on elintärkeää niin väestölle ja elinkeinoelämälle kuin terveydenhuollolle ja maanpuolustuksellekin. Oikeuden veteen ja sanitaatioon on toteuduttava Suomessa jokaiselle kansalaiselle myös tulevaisuudessa, ja tähän tavoitteeseen myös maa- ja metsätalousministeriö on toimialallaan sitoutunut. Sitoumus on kirjattu mm. Suomen vesivaroja ja terveyttä koskeviin kansallisiin tavoitteisiin, jotka on laadittu UNECEn ja WHO:n Vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan (SopS 82-83/2005) vaatimusten mukaisesti. Asetetuista kansallisista tavoitteista raportoidaan kolmen vuoden välein WHO:n Euroopan aluetoimistolle ja UNECELLE.

Vesihuoltolain (119/2001) 6 §:ssä on säädetty, että jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi. Tällä hetkellä suomalaisten talousveden valmistamisesta vastaa noin 1 100 vesihuoltolaitosta, joiden talousveden toimituksen piirissä on hieman yli 90 % suomalaisista. Näistä noin 1 100 laitoksesta 68 % on asiakkaiden omistamia vesiosuuskuntia, 12 % osakeyhtiöitä ja 20 % kuntien liikelaitoksia, kuntien taseyksiköitä ja muita toimintamuotoja. Käytännössä kunnat, niiden liikelaitokset, kuntayhtymät ja kuntien omistamat osakeyhtiöt vastaavat vedenkäytöllä mi-

tattuna yli 90-prosenttisesti maamme laitosmaisesta vesihuollosta. Vaikka kunta tai kunnan omistama yhtiö ei itse olisikaan vesihuoltopalvelun tuottaja, on kunnan silti kehitettävä vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti (vesihuoltolain 5 §).

Vesihuolto on ns. luonnollinen monopoli, eli asiakas ei voi valita alueellista palveluntarjoajaa, eikä palvelun tuottamisessa voi syntyä kilpailutilannetta, sillä rinnakkaisten verkostojen ja vedenkäsittelylaitosten rakentaminen samoille alueille on käytännössä mahdotonta. Vaikka kunnat vastaavat suurimmasta osasta maamme laitosmaisesta vesihuollosta, tukipalvelujen hankkiminen yksityisiltä yrityksiltä on Suomen vesihuoltolaitoksissa ollut laajaa. Vesilaitosyhdistyksen lausunnon mukaan jopa 60–80 % laitosten käyttömenoista on erilaista palveluiden ja tarvikkeiden ostoa. Vesihuoltoala tukee näin omalta osaltaan yhteiskunnan taloudellista toimeliaisuutta ja luo hyvinvointia ja työpaikkoja alueille.

Vesihuoltolaitoksen asiakkailta perimistä maksuista säädetään vesihuoltolaissa. Näissä kaikkia vesihuoltolaitoksia niiden omistajuuspohjasta riippumatta koskevista säännöksistä on otettu huomioon vesihuollon välttämättömyyspalveluluonne, ja niillä pyritään varmistamaan maksujen kohtuullisuus. Vesihuoltolaki (18 §) edellyttää, että maksujen tulee olla kohtuulliset ja tasapuoliset ja että niihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle. Vesihuoltolaitosten on myös tiedotettava riittävästi maksujen muodostumisperusteista samoin kuin laitoksen toimittaman talousveden laadusta ja jäteveden puhdistuksen tasosta. Laitoksen taloudenpidon läpinäkyvyyden varmistamiseksi vesihuoltolaitoksen on laadittava toiminnastaan kirjanpitolain mukainen toimintakertomus ja esitettävä siinä ymmärrettävässä muodossa tilinpäätöstiedot sekä tiedot vesihuollon hintatasoa, tehokkuutta, laatua ja kannattavuutta kuvaavista tunnusluvuista (20 a §). Laitoksen on julkistettava nämä tiedot sekä vesihuoltopalvelujensa hinnat ja niiden määräytymisperusteet yleisesti tietoverkossa.

Valiokuntakäsittelyn yhteydessä on noussut esiin myös keskustelu vesivarojen omistajuudesta. Vesilaki (587/2011) turvaa Suomessa vesivarojen kestävästä käytöstä ja riittävyyden kansalaisten käyttöön. Vesilain perusteella maa-alueen omistaja ei omista alueellaan olevaa pinta- ja pohjavettä, vaan vain vallitsee sitä. Alueen omistajalla ei myöskään ole oikeutta saada korvausta alueelta otettavasta vedestä. Ulkomaalaiset tai kotimaisetkaan tahot eivät siten voi lain mukaan saada vesiluonnonvaroja omistukseensa. Vain luonnon kiertokulusta erilleen esimerkiksi kaivoon tai vedenottamoon otettu vesi on omistusoikeuden kohde (2 luvun 1 §).

Vesilaissa säädetään perusteista, joilla omalla tai toisen alueella olevaa vettä voi saada käyttöönsä. Veden ottamiseen tarvitaan aluehallintoviraston myöntämä lupa, jos vedenotto voi haitallisesti muuttaa veden määrää tai laatua (3 luvun 2 §). Veden ottaminen vesihuoltolaitoksen tai vesihuoltolaitokselle vettä toimittavan tarpeisiin vaatii kuitenkin aina luvan (3 luvun 3 §). Vesilain mukaisessa vedenottoluvassa määrätään mihin tarkoitukseen vettä saa käyttää sekä kuinka paljon vettä voidaan ottaa. Vesihuoltolaitokselle myönnetyn luvan perusteella laitos voi ottaa vettä talousveden valmistamiseksi ja jakamiseksi verkostossaan yhdyskunnan tarpeisiin. Vesihuoltolaitos ei voi käyttää vettä muuhun tarkoitukseen. Sallittua ei myöskään ole varata ennakoivasti vedenottomahdollisuutta kaupallisiin tarkoituksiin (ns. kassakaappiluvat).

Vesilaissa säädetään myös siitä, miten erilaiset veden ottamistarpeet sovitetaan yhteen. Vedenottolupien myöntämisessä noudatetaan etusijajärjestystä (4 luvun 5 §). Jos vettä ei riitä kaikkiin tarpeisiin, ensisijaisesti turvataan paikallinen vedenkäyttö eli talousveden saanti yksittäisille kiinteistöille ja yhdyskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnalla. Näiden tarpeiden täytyttyä voidaan myöntää lupa ottaa vettä muuhun käyttöön paikkakunnalla, esimerkiksi paikallista teollisuutta varten, sekä lupa yhdyskuntien vesihuoltoon paikkakunnan ulkopuolisilla alueilla. Etusijajärjestyksessä viimeisenä on veden ottaminen muualla käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yhdyskunnan vesihuoltoa varten, esimerkiksi teollisuuden tarpeisiin paikkakunnan ulkopuolella.

Kansallinen vesihuoltouudistus

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 16.1.2020 *kansallinen vesihuoltouudistus* -hankkeen, jossa etsitään ratkaisuja Suomen vesihuollon uudistamiseen ja toimintaympäristön muutosten parempaan ennakointiin. Vesihuoltouudistuksen tavoitteena on varmistaa kaikille vesihuoltolaitosten asiakkaille turvallinen ja laadukas vesihuolto myös tulevaisuudessa, ottaa harppauksia kohti Suomen vesihuoltolaitosten ilmastoneutraaliutta ja resurssiviisautta sekä ennakoida entisestään yhä tiukentuvia EU-lainsäädäntövaatimuksia. Lisäksi esimerkiksi kuntien heikentyvä taloustilanne voi heijastua jatkossa vesihuoltosektorin ylläpito- ja korjausinvestointien tasoon sekä tulojen hankintaan myös asiakasmaksuilla rahoitettavan vesihuollon kautta, ja tähän on tärkeää löytää ratkaisuja.

Ohjelma kansallisen vesihuoltouudistuksen toteuttamiseksi valmistuu keväällä 2021. Ohjelmassa asetettavassa Suomen vesihuollon visiossa vuodelle 2030 Suomen vesihuollosta vastaavat julkiset tahot ja asiakkaat. Visiossa vesihuoltopalvelut tuotetaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä kuten nykyäänkin. Kansalliselle vesihuoltouudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamisen keinoja ovat mm. yhteistyön tiivistäminen toimialan sisällä ja hallinnonalojen välillä, yhteistyö eri toimialojen kesken, vesihuollon rakenteen vahvistaminen, omaisuudenhallinnan ja tiedolla johtamisen kehittäminen, valvontakäytäntöjen uudistaminen ja omistajaohjauksen kehittäminen. Vesihuoltolainsäädännön uudistaminen on yksi ohjelman keskeisistä toimenpiteistä.

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman laatimisen yhteydessä sekä sitä edeltävänä aikana teetetyissä selvityksissä on tunnistettu laajasti tarpeita vesihuoltolainsäädännön kehittämiseksi. Keskeisiksi tarkasteltaviksi kokonaisuuksiksi on noussut mm. kansalaisaloitteessa esitetty tarve arvioida minkälaisia muutoksia lainsäädäntöön tarvitaan, että julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen määräysvalta säilyy julkisen sektorin yhteydessä, vesihuoltolaitosten taloudenpidon, omaisuudenhallinnan ja toiminnan laadun pitkäjänteinen kehittäminen sekä EU:n juomavesidirektiivin ((EU) 2020/2184) kansallinen toimeenpano. Juomavesidirektiivin tärkein tavoite on turvata talousveden eli juomaveden terveydellinen laatu, ja yksi uudistetun direktiivin kantavia ajatuksia on lisätä vesihuollon läpinäkyvyyttä ja tiedon jakamista veden käyttäjille. Direktiivin toimeenpano edistää ja turvaa siis osaltaan vesihuollon toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä riippumatta vesihuoltolaitosten omistuspohjasta. Sosiaali- ja terveysministeriö on jo asettanut juomavesidirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelevan ohjausryhmän. Myös kansallista vesihuoltouudistusta tukeva vesihuoltolainsäädännön kehittäminen on käynnistynyt.

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman valmistelun tueksi sekä kansalaisaloitteen nostaman keskustelun myötä maa- ja metsätalousministeriö selvitti myös vesihuoltopalveluiden järjestämistä ja yksityistämistä Euroopassa. Vesihuoltopalveluita toteutetaan Euroopassa suoraan kuntien, kuntaliittymien tai valtion palveluina, julkisomisteisten yhtiöiden tuottamana palveluna, täysin yksityistettynä palveluna tai palveluna, jossa kuntaomisteista infrastruktuuria operoi palveluntuottaja. Näistä yleisin toteuttamismuoto on julkisomisteinen yhtiö. Vesihuoltopalvelut on täysin yksityistetty ainoastaan Englannissa ja Walesissa. Lisäksi muutamien yksittäisten kaupunkien vesihuoltoa on yksityistetty. Selvityksen mukaan yksityistämisen ja operoinnin ulkoistamisen vaikutukset ovat tapauskohtaisia ja riippuvat merkittävästi toiminnan säätelyn toimivuudesta, mutta yksityistämisen kokemukset Euroopassa ovat suurelta osin kriittisiä. Selvityksessä tunnistetaan yksityistämiseen liittyvät ongelmat etenkin sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole järjestetty riittävää valvontaa yksityisten toimijoiden toiminnan laadun varmistamiseksi. Tältä osin selvitys tukee myös professori Patomäen ja Koskenniemen lausunnoissa esiin nostettuja seikkoja yksityistämiseen liittyvistä ongelmista. Toisaalta selvityksessä tuodaan kuitenkin esille, että vesihuoltosektori voi hyötyä siitä, että tiettyjä rajattuja vesihuoltotoimintoja ja -palveluja ulkoistetaan yksityisten toimijoiden tuotettavaksi.

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että laajassa vesihuoltosektorin sidosryhmäyhteistyössä valmistellussa kansallisessa vesihuoltouudistuksessa tavoitteena ei ole vesihuollon yksityistäminen. Kansalaisaloitteen taustalla olevat huolet ovat syntyneet yksittäisten kuntien vesihuollon yksityistämistä koskevista selvityksistä.

Päätelmät

Vesi on meidän -kansalaisaloitteessa ehdotetaan käynnistettäväksi valmistelu sellaisen lainsäädännön luomiseksi, jolla estetään julkisomisteisten vesihuoltotoimijoiden myyminen yksityisille toimijoille. Lisäksi vaaditaan, että nykyinen omistus pidetään julkisen sektorin hallussa. Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä kansalaisaloitteen esiin nostamaa julkista keskustelua vesihuollosta välttämättömyyspalveluna, vesihuoltotoiminnan läpinäkyvyyden tärkeydestä sekä vesihuollon arvosta yhteiskunnalle.

Suomessa vallitsee nykyisin tilanne, jossa kuntien rooli vesihuoltopalvelujen järjestämisessä on vahva. Vesihuoltolaissa on lisäksi kaikkia laitoksia omistajuuspohjasta riippumatta koskevat säännökset muun muassa vesihuoltomaksujen ja tuottojen kohtuullisuudesta sekä laitoksen toiminnan läpinäkyvyydestä. Lisäksi vesilain mukainen veden ottamista koskeva sääntely turvaa vesivarojen kestävästä käytön ja riittävyyden kansalaisten käyttöön.

Jos eduskunta katsoo, että näiden lisäksi on tarpeen aloitteen edellyttämällä tavalla varmistaa laissa julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien määräysvallassa, tarvittavat lainsäädäntömuutokset on tehtävä vireillä olevan vesihuoltolainsäädännön uudistamisen puitteissa, koska uusi sääntely vaikuttaisi koko vesihuollon sääntelyjärjestelmään. Muun muassa edellä kuvattu vesihuollon järjestämisvelvollisuuden sisältö muuttuisi niin, että kunta ei voisi nykyisessä laajuudessa päättää, millä tavalla tarvittavat vesihuoltopalvelut tuotetaan. Tällä olisi vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon valtionvarainministeriön lausunnossaan esiin nostamilla tavoilla. Tämän vuoksi valmistelussa tulisi käydä läpi vaihtoehdot ja tehdä vaikutusarviot siitä, millä sääntelyratkaisulla aloitteen tarkoitus voitaisiin parhaiten saavuttaa. Valmistelun tulee perustua riittäviin selvityksiin ja eri oikeudellisten näkökohtien huomioimiseen, kuten oikeusministeriö on lausunnossaan painottanut. Osana valmistelua arvioidaan myös sääntelyn toteuttamiseen liittyvät kunnalliseen itsehallintoon ja omaisuudensuojaan liittyvät perustuslailliset kysymykset.

Osana lainvalmisteluprosessia tarkasteltavaksi tulevat naapurimaissamme tehdyt lainsäädäntöratkaisut, jotka esimerkiksi Ruotsissa liittyvät vesihuoltolaitosten kunnallisen määräysvallan velvoitteeseen ja Norjassa julkisomisteiseen vesihuoltoinfrastruktuuriin. Ruotsin ja Norjan lähestymistavat ovat siis hieman erilaiset: Norjassa on säädetty vesihuoltoinfrastruktuurin julkisomistuksesta, kun taas Ruotsissa määräysvallan vaatimus kohdistuu vesihuoltolaitoksiin. Toisaalta niin Ruotsissa kuin Norjassakin yksityisen sektorin osallistuminen vesihuoltopalvelujen tuottamiseen on edelleen mahdollista. Norjan ja Ruotsin esimerkkien perusteella tarkasteluun otettavina vaihtoehtoina voisivat olla sääntelyratkaisut, joilla varmistetaan vesihuoltoinfrastruktuurin tai vesihuoltolaitosten säilyminen julkisessa määräysvallassa. Tällaiset ratkaisut voisivat olla perusteltuja myös huoltovarmuuskulmasta ja ulkomaisen sijoittajan sijoittajansuojaan liittyviin uhkiin vastaamiseksi.

Aloitteen ehdotusta tulee tarkastella kansallisen vesihuoltouudistuksen osana käynnistyvän vesihuoltolainsäädännön uudistamistyön puitteissa. Kansalliseen järjestelmäämme parhaiten sopeva ratkaisu kansalaisaloitteessa esiin nostettuihin huoliin vastaamiseksi voidaan löytää vain laajamittaisella ja perusteellisella lainvalmistelutyöllä, jossa huomioidaan myös muut vesihuoltajärjestelmämme ja -lainsäädäntömme kriittiset kehittämistarpeet.