Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

26.5.2025

Lainsäädäntöneuvos Vilja Klemola, Luonnonvaraosasto
Vesitalousjohtaja Olli-Matti Verta, Luonnonvaraosasto
Neuvotteleva virkamies Johanna Kallio, Luonnonvaraosasto

Eduskunta, maa- ja metsätalousvaliokunnan kuuleminen 27.5.2025

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO VESIHUOLTOLAIN MUUTTAMISESTA ANNETUSTA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ (HE 40/2025 VP)

Esityksen tausta ja valmistelu

Esityksellä toimeenpannaan Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vesihuollon toiminta turvataan ja vesivarat pidetään kansallisissa käsissä, sekä Vesi on meidän -kansalaisaloitteeseen perustuva eduskunnan päätös (EK 26/2021 vp - KAA 2/2020 vp). Lisäksi esitys perustuu kansallisessa vesihuoltouudistuksen ohjelmassa (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:7) tunnistettuihin lainsäädännön tarkistustarpeisiin.

Vesihuoltolakiin ehdotettujen muutosten keskeinen tavoite on turvata yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät vesihuoltopalvelut eli puhtaan juomaveden tuotanto ja jätevesien käsittely. Esitetyillä lakimuutoksilla varmistetaan kuntien omistuksen säilyminen vesihuoltolaitoksissa, lisätään vesihuollon suunnitelmallisuutta ja vahvistetaan vesihuoltolaitosten edellytyksiä pitää huolta vesihuoltoverkostosta. Kiinteistöjen liittämisvelvollisuutta vesihuoltoverkostoon selkeytetään.

Hallituksen esityksen valmistelun tukena oli syksystä 2022 kesään 2024 maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä. Työryhmässä oli edustettuna useita ministeriöitä ja keskeisiä sidosryhmiä.

Nykytila

Kokonaisuutena Suomen vesihuolto toimii moitteettomasti ja joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta vakavilta häiriöiltä on vältytty. Vesihuollon saneerausvelka on kuitenkin kasvussa. Suomen vesilaitosyhdistyksen selvityksen (Vesihuollon investointitarpeet vuoteen 2040, Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 63, 2020) mukaan arvio vesihuollon vuotuisesta kokonaisinvestointitarpeesta vuoteen 2040 asti on 777 milj. €/vuosi. Nykyisin vuotuiset kokonaisinvestoinnit ovat noin 400 milj. €/vuosi, joten kokonaisinvestointitarpeen arvioidaan lähes kaksinkertaistuvan nykytilanteeseen nähden. Lisäksi yleinen turvallisuustilanne ja muuttunut toimintaympäristö aiheuttavat tarpeita vesihuoltolain sääntelyn kehittämiselle.

Geopoliittinen epävakaus on entisestään nostanut varautumisen merkitystä. Tämä heijastuu huoltovarmuuskriittisiin vesihuoltopalveluihin. Ilmastonmuutoksen mukanaan tuomat sään ääri-ilmiöt aiheuttavat haasteita vesihuollolle. Kaupungistumisen seurauksena yhä useampi suomalainen asuu kaupunkiseuduilla. Keskitetyn vesihuoltoverkoston toimintavarmuus ja kannattavuus heikkenevät, kun palvelun käyttäjät harvaan asutuilla alueilla vähenevät. Tämä aiheuttaa vesihuoltolaitoksille taloudellisia haasteita, ja toisaalta kunnille tarvetta tarkastella laitosten toiminta-alueita.

Voimassa oleva vesihuoltolaki ei edellytä, että vesihuoltolaitosten tulee olla kuntien omistuksessa. Laitosten omistuspohja on kuitenkin yleisimmin kunta tai osuuskunnissa vesihuoltopalveluiden käyttäjät. Kuntaomisteisten vesihuoltolaitosten toimintamuodot ovat moninaisia, ja ne voivat olla yhteisömuodoltaan esimerkiksi osakeyhtiöitä, kunnan liikelaitoksia tai kuntayhtymiä.

Esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi seuraavat keskeiset muutokset vesihuoltolakiin:

- Lain 3 §:ssä olevaa vesihuoltolaitoksen määritelmää ehdotetaan muutettavaksi niin, että sitä ei kytketä voimassa olevan lain tapaan toiminta-alueeseen, vaan pelkästään laitoksen toimittaman veden, vastaanottaman jäteveden tai sen palvelemien henkilöiden määrään. Muutos yhtenäistäisi vesihuoltolain mukaisen vesihuoltolaitoksen määritelmää terveydensuojelulain (763/1994) talousvettä toimittavan laitoksen määritelmän kanssa ja selkeyttäisi sääntelyä sekä laitosten että niiden asiakkaiden näkökulmasta. Vastaava kokoon perustuva vesihuoltolaitoksen määritelmä oli käytössä vuoteen 2014 saakka. Lisäksi lakiin lisättäisiin uusi tukkuvesihuoltolaitoksen, asiakasomisteisen vesihuolto-osuuskunnan ja vesihuolto-omaisuuden määritelmä.
- Eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp toimeenpanemiseksi lakiin lisättäisiin säännökset, joilla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen ja vesihuolto-omaisuuden säilyminen kuntien omistuksessa (4 c §). Kunnille säädettäisiin etuosto-oikeus tilanteissa, joissa nykyisin yksityisessä omistuksessa oleva vesihuoltolaitos tai asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta myydään toiselle yksityiselle taholle (4 d §). Lain voimaantulon jälkeen saisi perustaa vain kunnan omistuksessa olevia vesihuoltolaitoksia ja asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia. Lain voimaantulon jälkeen perustettu asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta saisi myydä toimintonsa vain kunnalle (4 e §).
- Vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakennemuutosta ehdotetaan edistettäväksi vesihuollon alueellisella yleissuunnittelulla, josta lakiin otettaisiin oma pykälä (5 §). Vesihuollon suunnittelujärjestelmää ehdotetaan kehitettäväksi alueellista yleissuunnittelua koskevan säännöksen lisäksi lakiin ja sen nojalla annettavaan asetukseen lisättävillä säännöksillä kunnan vesihuoltosuunnitelmasta (5 a §) ja vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelmasta (9 a §) sekä niiden sisällöstä ja ajan tasalla pitämisestä. Tehostuvalla vesihuoltolaitosten omaisuudenhallinnalla pyritään osaltaan varmistamaan vesihuoltopalveluiden toimintavarmuutta, saneerausvelan hallintaa ja laitosten talouden tasapainoa.
- Vesihuollosta huolehtimista koskevaan 9 §:ään lisättäisiin uusi momentti, jonka perusteella rikosoikeudellista virkavastuuta sovellettaisiin jatkossa kunnan hyväksymällä vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöstöön. Vesihuoltopalvelua tuottavat asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat on ehdotuksessa kuitenkin rajattu rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisen ulkopuolelle toiminnan erityislaatuisuuden ja -luonteisuuden perusteella.
- Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen määritystä ehdotetaan selkeytettäväksi useilla säännösmuutoksilla (7, 8, 8 a ja 8 b §). Nämä koskisivat muun muassa kunnan velvollisuutta arvioida jokaisen alueellaan sijaitsevan vesihuoltolaitoksen osalta toiminta-alueen hyväksymisen tarve, kunnan velvollisuutta päivittää toiminta-alueita säännöllisesti, toiminta-alueisiin sisällytettäviä alueita määritettäessä huomioon otettavia asioita, toiminta-aluepäätöksen tekemisen edellytyksiä ja sisältöä sekä toiminta-alueen tarkistamista ja sen supistamisen ja kokonaan lakkauttamisen edellytyksiä. Muutoksilla pyritään vahvistamaan vesihuoltolaitosten

suunnitelmallisen taloudenpidon mahdollisuuksia sekä vastaamaan muuttuvan yhdyskuntarakenteen tarpeisiin sekä maaseudulla että kaupungeissa. Lisäksi vesihuoltolaitoksen toiminta-alueisiin sisällytettäviä alueita koskevaan 7 §:ään lisättävällä säännöksellä täytäntöönpantaisiin yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/3019 3 artiklan velvoite, jonka mukaan tietyn kokoiset taajamat tulee saattaa keskitetyn viemäröintiverkoston piiriin.

- Kiinteistöjen velvollisuutta liittyä vesihuoltolaitoksen verkostoon selkeytettäisiin niin, että liittämisvelvollisuus määräytyisi lähtökohtaisesti kunnan vahvistaman toiminta-alueen pohjalta (10 §). Voimassa olevan vesihuoltolain mukaan toiminta-alueen merkitys liittämisvelvollisuuden määrittäjänä ei ole näin vahva, sillä liittämisvelvollisuus taajama-alueen ulkopuolella toiminta-alueella on heikompi kuin taajama-alueella toiminta-alueella. Siirtymäsäännöksin varmistettaisiin, että muutoksesta ei aiheutuisi kiinteistön omistajille kohtuuttomia tilanteita. Lisäksi liittämisvelvollisuudesta vapauttaminen olisi jatkossakin mahdollista vapautusedellytysten täyttyessä (11 §). Lakiin lisättäisiin uusi kiinteistön omistajan tai haltijan henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottava vapautusmahdollisuus tilanteissa, joissa liittäminen muodostuisi ilmeisen kohtuuttomaksi taajaman ulkopuolisilla alueilla. Liittämisvelvollisuuden muutoksella pyritään vahvistamaan vesihuoltolaitosten toimintaedellytyksiä ja varmistamaan vesihuoltolaitoksen verkostoon liittyneiden asiakkaiden vesihuoltopalveluiden toimintaa.
- Vesihuoltolaitosten varautumisvelvoitteita täydennettäisiin (15, 15 a ja 15 b §). Vesihuoltolain varautumista koskevat velvoitteet koskevat kaikkia vesihuoltolaitoksia, joten niiden merkitys sektorin toiminnan turvaamisessa on merkittävä. Vesihuoltolaitosten varautumissuunnittelusta annettaisiin tarkentavaa sääntelyä valtioneuvoston asetuksella. Vesihuoltolaitoksille säädetään uusia varautumista koskevia velvoitteita myös kyberturvallisuuslaissa (124/2025) ja laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (säädösnumero ei vielä tiedossa, HE 205/2024 vp), mutta näiden lakien velvoitteet koskevat vain pientä osaa vesihuoltolaitoksista.
- Vesihuollon maksujen kustannuskattavuutta ja läpinäkyvyyttä parannettaisiin muutetuilla maksuja koskevilla säännöksillä, joiden mukaan perusmaksun periminen olisi pakollista ja maksujen tasapuolisuus, kohtuullisuus ja riittävyys uus- ja korjausinvestointien kattamiseen olisivat edellytyksenä omistajatuloutukselle (18 ja 19 §). Lisäksi säädettäisiin, että vesihuoltolaitoksen toimintakertomuksessa on esitettävä tiedot myös omaisuudenhallintasuunnitelmassa esitettyjen laitosten taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten täyttämisestä sekä maksujen yleisten perusteiden toteutumisesta ja tuloutetun tuoton vaikutuksesta vesihuollon maksuihin (20 a §).
- Vesihuoltolain valvontaa tehostettaisiin selkeyttämällä valvontaviranomaisten toimivaltaa (4 ja 4 a §).
- Puolustusministeriön lausuntopalautteen pohjalta puolustusvoimien vesihuoltotoiminta rajattaisiin lain soveltamisalan ulkopuolelle (2 §). Vesihuoltolaitoksen määritelmän muuttaminen kokoperustaiseksi saattaisi aiheuttaa epäselvyyttä sen suhteen, tuleeko vesihuoltolain sääntelyä soveltaa puolustusvoimien toiminnassa. Soveltamisalarajauksella varmistetaan, ettei asiasta synny epäselvyyttä.
- Lisäksi lain yleistä toimivuutta parannettaisiin selkeyttämällä ja täsmentämällä lain yksittäisiä säännöksiä lain toimivuudesta tehtyjen selvitysten, oikeuskäytännön ja muuttuneiden lainkirjoitusohjeiden perusteella. Lakimuutoksilla päivitettäisiin muun muassa vesihuoltolain muutoksenhakusäännökset sekä lisättäisiin lakiin uusi valvontaviranomaisten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta koskeva säännös (35 a §).

Huomioita lausuntopalautteesta

Vesihuoltolain uudistamista koskevan hallituksen esitysluonnos oli ensimmäisellä lausuntokierroksella 1.7.–30.9.2024. Lausuntoja annettiin yli 130. Lausuntopalautetta annettiin isoon osaan esityksen ehdotuksista. Erityisesti Vesi on meidän -päätöksen toimeenpanemiseksi esitetty kunnan vesihuoltoon kohdistuvan määräysvallan säilyttämiseen pohjaava säännösehdotus sai runsaasti lausuntopalautetta. Oikeusministeriön lausunnossa nostettiin esiin tarve tehdä arvio vesihuoltolaitosten asemasta julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n valossa.

Jatkovalmistelussa tehtiin esitykseen useita muutoksia lausuntopalautteen pohjalta. Lisäksi esityksen jatkovalmistelun tueksi tilattiin kaksi perustuslaillista asiantuntija-arviota. Lausuntopalautteen ja perustuslaillisten asiantuntija-arvioiden pohjalta tehtiin muutos Vesi on meidän -eduskunnan päätökseen pohjaavaan kunnan vesihuolto-omistusta koskevaan 4 c §:ään. Määräysvallan säilyttämistä koskevaa säännösehdotusta tiukennettiin kunnille säädettäväksi myyntikielloksi, eli kunnat eivät saisi jatkossa luopua vesihuolto-omistuksestaan lainkaan. Pykäläluonnos oli uudella lausuntokierroksella. Toinen lausuntokierros (9.1.–6.2.2025) koski ainoastaan kyseiseen pykälään ehdotettuja muutoksia. Valtaosa toisella lausuntokierroksella annetuista lausunnoista oli ehdotettuja muutoksia tukevia.

Ehdotettujen muutosten keskeiset vaikutukset

Esityksen keskeiset vaikutukset kohdistuvat kuntiin, vesihuoltolaitoksiin ja vesihuoltolaitosten asiakkaisiin.

Esityksen tavoitteleman vesihuoltolaitosten tehostuneen omaisuudenhallinnan vaikutuksesta vesihuoltosektorin korjausvelka pienenee ja vesihuoltoinfrastruktuurin kunto paranee. Tällä on myönteisiä vaikutuksia vesihuollon asiakkaille toimintavarmuuden parantumisena ja vesihuollon häiriöiden vähenemisenä, ja sitä kautta myös ympäristölle jätevesipäästöjen vähenemisenä. Toisaalta tehostunut omaisuudenhallinta voi myös näkyä vesihuollon asiakasmaksujen korotuksina, jos vesihuoltolaitokset eivät ole voimassa olevan lain edellytysten mukaisesti perineet riittäviä maksuja vesihuollon kustannusten kattamiseksi.

Lakimuutoksilla tavoiteltavalla tehostuvalla vesihuoltolaitosten varautumisella ja toimintavarmuudella edistetään kansallista turvallisuutta ja huoltovarmuutta. Vesi on meidän -päätöksen toimeenpanemiseksi lakiin lisättävät säännökset kieltävät kunnilta mahdollisuuden luopua omistuksessaan olevasta vesihuoltolaitoksesta. Julkisen omistuksen säilymisen varmistaminen vesihuollossa on huoltovarmuuden kannalta myönteinen asia. Kunnille säädettävä myyntikielto on periaatteellisella tasolla merkittävä muutos, mutta käytännössä vastaa nykytilan pysyttämistä ennallaan. Esityksessä tehdään kuntakohtaista arviota esitetyn myyntikiellon vaikutuksista tarkastelemalla kuntien ja niiden omistamien vesihuoltolaitosten taloutta.

Ehdotuksen viranomaisvaikutukset voivat näkyä kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuuteen liittyvien tehtävien väliaikaisena lisääntymisenä, kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen vapautushakemusten käsittelyyn liittyvien tehtävien väliaikaisena lisääntymisenä sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vesihuollon valvontatehtävien kasvuna.

Esitykseen liittyvät keskeiset säätämisjärjestyskysymykset

Ehdotettu sääntely on suurelta osin vesihuoltolain nykyistä sääntelyä tarkentavaa ja täydentävää, ja lain perusteet ja vesihuollon kehittämiseen, järjestämiseen ja huolehtimiseen liittyvät periaatteet ja vastuut säilyvät pitkälti ennallaan. Esitykseen sisältyy kuitenkin perustuslain 121 ja 124 §:ien osalta uudenlaisia tulkintakysymyksiä.

Kunnallinen itsehallinto (PL 121 §)

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Ehdotuksen kaltaisesta Vesi on meidän -päätöksen toimeenpanemiseksi esitetystä lainsäädännöstä (4 c §) ei ole olemassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Kyse on siten perustuslain tulkinnan kannalta uudentyyppisestä tilanteesta, johon perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö ei suoraan anna vastauksia.

Esityksessä katsotaan, että Vesi on meidän -päätöksen toimeenpanemiseksi esitetty lainsäädäntö jättää kunnille kunnallisen itsehallinnon edellyttämän riittävän taloudellisen ja hallinnollisen liikkumavaran. Esityksessä arvioidaan myös, että ehdotus ei sisällä siinä määrin uutta tehtävää kunnille, että se synnyttäisi valtiolle rahoitusvastuun.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvä hallinnon vaatimuksia. Vesihuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvää kokonaisuutta ei ole arvioitu julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Esityksessä HE 40/2025 vp esitetään vesihuoltolakiin useita ihmis- ja perusoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia, jotka korostavat tarvetta tehdä arvio vesihuoltolaitoksen tehtävistä perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on tähänastisessa käytännössään pitänyt tiettyjen yhteiskunnan perusinfrastruktuuripalvelujen tuottamista ainakin osin julkisena hallintotehtävänä (esim. PeVL 62/2002 vp ja PeVL 58/2010 vp). Esityksessä arvioidaan, että vesihuoltolaitoksen tehtävät on perusteltua arvioida julkisiksi hallintotehtäviksi siltä osin, kuin kyse on vesihuoltolaitoksen hoitamasta lakisääteisestä tehtävästä huolehtia vesihuollosta kunnan vahvistamalla toiminta-alueella.

Vesihuoltolaitoksen julkisen hallintotehtävän hoitoon kunnan vahvistamalla toiminta-alueella sovellettaisiin jatkossa hallinnon yleislakeja niiden sisältämien säännösten mukaisesti. Tästä ei kuitenkaan sisällytettäisi vesihuoltolakiin nimenomaista viittausta. Koska vesihuoltolaitosten hoitama julkinen hallintotehtävä on tosiasiallista hallintotoimintaa, hallinnon yleislakien sääntelyn soveltuminen vesihuoltolaitosten toimintaan jää rajalliseksi.

Rikosoikeudellista virkavastuuta sovellettaisiin jatkossa kunnan hyväksymällä vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöstöön, ja tästä ehdotetaan säädettäväksi lain 9 §:ssä. Vesihuoltopalvelua tuottavat asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat on ehdotuksessa kuitenkin rajattu rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisen ulkopuolelle toiminnan erityislaatuisuuden ja -luonteisuuden perusteella. Tämän ei arvioida vaarantavan näiden osuuskuntamuotoisten laitosten asiakkaiden oikeusturvaa, perusoikeuksia tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia perustuslain 124 §:n vastaisesti. Muunlainen ratkaisu olisi lisäksi ollut pääsääntöisesti talkootyönä hoidettavan osuuskuntamuotoisen toiminnan kannalta haaste.

Esityksessä ei esitetä muutosta voimassa olevassa laissa omaksuttuun lähtökohtaan, jonka perusteella vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välinen suhde on yksityisoikeudellinen. Yksityisoikeudellista sopimukseen perustuvaa yksityisen vallan käyttöä ei voida pitää julkisen vallan käyttönä (PeVL 8/2022 vp).