

# KUNNAN PÄÄTÖSVALTA VESIHUOLLOSSA

Niina Hyrkäs  
Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Kauppa-oikeus  
Pro gradu-tutkielma  
Kevät 2025

**Lapin yliopisto****Tiedekunta:** Oikeustieteiden tiedekunta**Työn nimi:** Kunnan päätösvalta vesihuollossa**Tekijä/-t:** Niina Hyrkäs**Koulutusohjelma/oppiaine:** OTM, kauppaoikeus**Työn laji:** Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma x Lisensiaatintutkimus**Sivumäärä, liitteiden lukumäärä:** IX + 81**Vuosi:** 2025**Tiivistelmä:**

Tutkimus tarkastelee suomalaisten vesihuoltolaitoksien organisoitumistapoja kunnan päätösvaltan näkökulmasta. Vesihuollon järjestämisestä vastaavatkin pääsääntöisesti kunnat sekä asiakasomisteiset vesiosuuskunnat. Organisoitumismallien eroavaisuuksia tutkitaan kuntien hallinnon, päätöksenteon ja omistajaohjauksen osalta. Lisäksi tutkimus tarkastelee vesihuoltolain (119/2001) uudistamiseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä erityisesti kunnan päätösvaltan kannalta. Muutettavista säännöksistä perehdytään HE 40/2025 vp:n mukaisesti VL 3 §:n 1 (vesihuolto) ja 3 (vesihuoltolaitos) kohtien määritelmiin sekä 4 b-e §:n koskien kuntien omistusta ja määräysvaltaa vesihuoltolaitoksissa sekä kuntien etuosto-oikeutta. Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on varmistaa kuntien omistuksen säilyttäminen vesihuollossa.

Vesihuolto on osa kriittistä infrastruktuuriamme ja laitokset toimivat luonnollisena monopolina toimialueellaan. Vesihuoltolaitoksia on nykyisin määrällisesti runsaasti ja vesihuoltoa on organisoitu usein eri tavoin. Kunnallinen vesihuoltolaitos voi olla taseyksikkö, kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos, liikelaitoskuntayhtymä, kuntayhtiö tai kuntayhtymä. Keskeinen organisoitumisen muoto kunnallisten vesihuoltolaitoksien rinnalla ovat asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat. Vesihuolto-osuuskuntien toiminta on mahdollista vesihuoltolain uudistamisen jälkeenkin ja se on yksityisenä organisoitumismuotona ainut malli tulevaisuuden vesihuollossa kuntaomisteisten laitoksien rinnalla.

Vesihuoltolaitoksien tulevaisuutta on tarkasteltava kasvava saneerausvelka sekä huolto- ja toimintavarmuus huomioiden. On tunnistettu selkeä tarve laitoksien väliselle yhteistyölle ja uusille suuremmille kuntien yhteisille organisoitumismalleille, joista tutkimuksessa käsitellään seudullista vesihuolto-yhtiötä, kuntien yhteistä tukkuyhtiötä sekä sopimus pohjaista operointiyhteistyötä. Seudullisen vesihuollon organisoituminen voi olla haasteellista toteuttaa, mutta erilaiset organisaatiomuodot antavat vaihtoehtoja yhteistyön toteuttamiseen.

Vesihuollossamme kunnilla on jo nykyisessä tilanteessa keskeinen rooli niin toiminnan ohjauksessa kuin myös vesihuoltolaitoksien omistajina. Toisaalta kuntia velvoittaa vesihuoltolain määrittämä järjestämisvelvollisuus. Vesihuoltolain uudistus vahvistaa kuntien päätösvaltaa entisestään. Uudistuksen yhtenä osana on niin sanottu ”vesi on meidän”-sääntelyratkaisu, jonka tarkoituksena on taata julkisen omistajuuden säilyminen kriittiseen infrastruktuuriin.

**Avainsanat:** vesihuoltolaki, organisoituminen, kuntayhtiö ja omistajaohjaus

x Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset .....	1
1.2 Tutkimuksen tausta ja ongelma .....	2
1.3 Keskeinen lainsäädäntö .....	3
1.4 Käsitteet .....	4
1.5 Tutkimuksen rajaukset .....	8
1.6 Tutkimusmenetelmät .....	8
2 VESIHUOLLON ORGANISOITUMINEN JA KUNNAN PÄÄTÖSVALTA .....	11
2.1 Vesihuoltotoimintojen tehtävät ja vastuut .....	11
2.2 Kunnan rooli vesihuollossa .....	12
2.3 Organisoitumisen mallit .....	13
2.4 Kunnan taseyksikkö .....	15
2.4.1 Organisoituminen .....	15
2.4.2 Hallinto ja päätöksenteko .....	16
2.4.3 Omistajaohjaus .....	17
2.5 Kuntayhtymä, kunnallinen liikelaitos sekä liikelaitoskuntayhtymä .....	17
2.5.1 Organisoituminen .....	17
2.5.2 Hallinto- ja päätöksenteko .....	18
2.5.3 Omistajaohjaus .....	19
2.6 Kuntayhtiö - tytäryhtiö, osakkuusyhtiö ja vähemmistöosakkeenomistus .....	20
2.6.1 Organisoituminen .....	20
2.6.2 Hallinto ja päätöksenteko .....	21
2.6.3 Omistajaohjaus .....	24
2.7 Vesihuolto-osuuskunta .....	27
2.7.1 Vesihuolto-osuuskuntien taustaa .....	27
2.7.2 Organisoituminen .....	29
2.7.3 Hallinto ja päätöksenteko .....	30

2.7.4	Omistajaohjaus .....	31
3	SEUDULLISEN VESIHUOLLON ORGANISOITUMISMALLIT .....	34
3.1	Seudullinen eli ylikunnallinen vesihuolto-yhtiö .....	34
3.1.1	Organisoituminen .....	34
3.1.2	Hallinto ja päätöksenteko .....	35
3.1.3	Omistajaohjaus .....	37
3.2	Kuntien yhteinen tukkuyhtiö .....	38
3.2.1	Organisoituminen .....	38
3.2.2	Hallinto ja päätöksenteko .....	38
3.2.3	Omistajaohjaus .....	40
3.3	Vesihuoltolaitoksien sopimus pohjainen operointiyhteistyö.....	41
3.3.1	Organisointi .....	41
3.3.2	Hallinto ja päätöksenteko .....	41
3.3.3	Omistajaohjaus .....	42
3.4	Kunnan päätösvalta vesihuollossa ja tulevaisuuden organisointimallit .....	42
4	VESIHUOLTOLAIN UUDISTAMINEN .....	48
4.1	Vesihuoltolain kehitys .....	48
4.2	”Vesi on meidän”-kansalaisaloite.....	50
4.3	Keskeiset kansalliset strategiat .....	51
4.4	Vesihuoltolain uudistamisen tavoitteet.....	52
4.5	Vesihuollon nykyinen tilanne lainvalmistelun näkökulmasta.....	53
4.6	Yksityistämisen rajoittaminen .....	56
5	VESIHUOLTOLAIN UUDISTUKSEN KESKEISIMMÄT MUUTOKSET .....	58
5.1	VL:n uudistuksen tarkastelu .....	58
5.2	VL 3 §:n vesihuollon ja vesihuoltolaitoksen määritelmät.....	58
5.3	VL 4 b §, kunnan vesihuoltotehtävät.....	61
5.4	VL 4 c §, kunnan määräysvallan varmistaminen vesihuollossa.....	61
5.5	VL 4 c §, kunnan omistuksen säilyttäminen vesihuollossa.....	62

### III

5.5.1	VL 4 c § 1 momentti.....	63
5.5.2	VL 4 c § 2 momentti.....	65
5.5.3	VL 4 c § 3 momentti.....	66
5.5.4	VL 4 c § 4 momentti.....	67
5.5.5	VL 4 c §:n suhde kunnalliseen itsehallintoon.....	68
5.6	VL 4 d §, kunnan etuosto-oikeus.....	72
5.7	VL 4 e §, omaisuuden myynnin rajoitukset vesihuolto-osuuskunnassa.....	75
5.8	VL:n muutoksien vaikutus kuntien päätösvaltaan.....	75
6JOHTOPÄÄTÖKSET .....		79

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Berninger, Kati - Laakso, Tuija - Paatela, Henri - Virta, Suvi - Rautiainen, Jyri - Virtanen, Raimo - Tynkkynen, Oras - Piila, Noora - Dubovik, Maria - Vahala, Riku*, Tulevaisuuden keskevä vesihuolto – ennakointi, ohjaus ja järjestäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2018.

*Hannula, Antti - Matti Kari*, Osakassopimukset. Talentum Media, 2007.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*, Kuntalaki – Taustat ja tulkinnat. Alma Talent 2019.

*Hukka, Jarmo J. – Katko, Tapio S.*, Yksityistäminen vesihuollossa? Kunnallisan alan kehittämistäitiön julkaisu, nro 19. Vammalan kirjapaino 1999.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo*, Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum 2008.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkis-oikeuteen. Talentum 2014.

*Kangas, Urpo (toim.)*, Oikeustiede Suomessa 1900–2000. Werner Söderström lakitieto Oy 1998.

*Karttunen, Henna – Uoti, Asko – Ranta, Jouni – Dahlberg, Maija*, Vesihuoltohanke – Oikeudellinen asiantuntijaselvitys Vesi on meidän-lainsäädäntötyön valmisteluun. Itä-Suomen yliopisto 2022.

*Karttunen, Erkki – Tuhkanen, Tuula*, Vesihuolto I: RIL 124-1. Rakennusinsinöörien Liitto RIL, 2003.

*Katko, Tapio S.*, Hanaa! Suomen Vesihuolto - Kehitys ja yhteiskunnallinen merkitys. Suomen Vesilaitosyhdistys, 2013.

*Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko*, Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: Em-piirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä. Edilex 2017/48.

*Kekkonen, Jukka*, Oikeushistoria ja oikeustiede – Tutkinnonuudistuksen herättämiä ajatuksia. Lakimies 7/1996 s. 1073–1077.

*Kekkonen, Jukka*, Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Unigrafia Oy, 2013.

*Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle*, Osakeyhtiö I. 2024 Edita Publishing Oy.

*Matikainen, Tuuli*, Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana (lectio praecursoria). Oikeus 1/2014 s. 86–89.

*Meklin, Pentti*, Uutta ARTTU2-ohjelmasta: Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. Teoriaa ja havaintoja ARTTU2-tutkimuskunnista. ARTTU2- tutkimusohjelman julkaisusarja 8/2018. Suomen Kuntaliitto.

*Muukkonen, Matti*, ”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Referee-artikkeli. Edilex 2019/11.

*Muukkonen, Matti*, Viranhaltijat kunnan omistajaohjauksen välineinä – oikeudellisista ongelmista. Lakimies 6/2022. s. 949–962.

*Mähönen Jukka – Villa, Seppo*, Osuuskunta. Alma Talent, 2021.

*Määttä, Kalle*, Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – lastuja sääntelyteoriasta. Oikeus 2/2002, s. 132–142.

*Niskakangas, Heikki – Pönkä, Pasi – Hakulinen, Pentti – Pönkä, Ville*, Kuntayhtiöt – Kunnan omistaman ošakeyhtiön hallinto – Omistajan ja päättäjän käsikirja. KL-Kustannus 2011.

*Prasanth, A. T., & Consultant*, Strengthening security and resilience in water treatment facilities. A&S magazine, Chatham: Newstex. 2024.

*Penttilä, Seppo – Ruohonen, Janne – Uoti, Asko – Vahtera, Veikko*, Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88. Vammalan kirjapaino Oy 2015.

*Pönkä, Ville*, Ajankohtainen käsikirja kuntayhtiöistä ja niiden sääntelystä. Lakimies 2/2018 s. 294–299.

*Pöyhönen, Seppo*, Osuuskunta ja osuuskuntalaki. Talentum, 2013.

*Pöyhönen, Seppo*, Residuaalioikeudet suomalaisessa osuuskunnassa. Defensor Legis 4/2013 s. 643–659.

*Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soinen, Niko – Määttä, Tapio*, Oikeus ja sen tutkiminen. Vastapaino, 2023.

*Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo*, Kuntayhtiö. Alma Talent, 2021.

*Siltala, Raimo*, Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, 2001.

*Syssner, Josefina - Jonsson, Robert*, Understanding Long-Term Policy Failures in Shrinking Municipalities: Examples from Water Management System in Sweden. Scandinavian Journal of Public Administration, 2020.

*Thomasson, Anna*, Samverkan 2.0 - Hinder och möjligheter för bildande av regionala samverkansorganisationer. Svenskt Vatten. Rapport nr 2021–3.

*Tuorila, Helena – Saastamoinen, Antti*, Uudistuva vesihuolto. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2022.

*Vesterinen, Vesa*, Kunta ja yhtiöittäminen. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 56. Vammalan kirjapaino 2006.

*Villa, Seppo – Airaksinen, Manne – Alén-Savikko, Anette – Bärlund, Johan – Jauhiainen, Jyrki – Kaisanlahti, Timo – Knuts, Märten – Kuoppamäki, Petri – Kymäläinen, Seppo – Mähönen, Jukka – Pihlajarinne, Taina – Raitio, Juha – Viitanen, Klaus*, Yritysoikeus. Alma Talent Oy, 2020.

## **VIRALLISLÄHTEET**

*EK 26/2021 vp - KAA 2/2020 vp*, Eduskunnan kirjelmä, Vesi on meidän – kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi.

*HE 85/2000 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 185/2012 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 218/2013 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

*HE 268/2014 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 40/2025 vp*, Hallituksen esitys eduskunnalle vesihuoltolain muuttamisesta.

*KAA 2/2020*, Vesi on meidän – kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta.

Lausuntopyyntö luonnoksesta vesihuoltolain uudeksi 4 c §:ksi, luonnos 8.1.2025.

*SOU 2004:64*, Allmänna vattentjänster.

*VN/26268/2022-VM-259*, Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta vesihuoltolain uudeksi 4 c §:ksi.

*VN/26268/2022-OM-280*, Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta vesihuoltolain uudeksi 4 c §:ksi.

*VN/26268/2022-UM-261*, Ulkoministeriön lausunto vesihuoltolain 4 c §:ää koskevaan lausuntopyyntöön.

*VN/6594/2025-VNK-2*, Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto maa- ja metsätalousministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta vesihuoltolain muuttamiseksi.

## INTERNETLÄHTEET

*Eduskunta*, Tiedotteet / Eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteen vesihuollon yksityistämisen estämiseksi. [[https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Kansalaisaloite\\_vesihuolto\\_08092021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Kansalaisaloite_vesihuolto_08092021.aspx)] (27.2.2025)

*Kuntaliitto* / Suomen kaupungit ja kunnat / Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. [<https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumäärat-ja-vaestotiedot>] (10.5.2025)

*Kuntaliitto*, / Kuntien konserniohje / 2005. [[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/1\\_KUNTIEN\\_KONSERNIOHJE\\_14\\_6\\_2005.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/1_KUNTIEN_KONSERNIOHJE_14_6_2005.pdf)] (11.2.2025)

*Kuntaliitto*, / Julkaisut / 2013 / Vesiosuuskunnat, kuntien vesihuoltolaitokset ja kunnat. [<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2013/1572-vesiosuuskunnat-kuntien-vesihuoltolaitokset-ja-kunnat>] (25.1.2025)

*Kuntaliitto*, Yhdyskunnat ja ympäristö / Tekniikka / Vesihuolto. [<https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/tekniikka/vesihuolto>] (25.1.2025)

*Liikenne- ja viestintäministeriö*, Tietoturvan ja tietosuojan parantaminen yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla - Työryhmän loppuraportti. [[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162783/LVM\\_2021\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162783/LVM_2021_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)] (19.3.2025)

*Maa- ja metsätalousministeriö*, Kansallinen vesihuoltouudistus. [<https://mmm.fi/vesihuoltouudistus>] (25.1.2025)

*Maa- ja metsätalousministeriö*, Vesihuollon tehtävät ja organisaatio. [[https://mmm.fi/vesi/vesihuolto\\_tehtavat](https://mmm.fi/vesi/vesihuolto_tehtavat)] (19.2.2025)

*Maa- ja metsätalousministeriö, Vesihuoltolakiopas 2015.* [[https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/MMM\\_5\\_2015.pdf/383bfb97-d522-49de-9602-46fbb958cb4a](https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/MMM_5_2015.pdf/383bfb97-d522-49de-9602-46fbb958cb4a)] (25.1.2025)

*Maa- ja metsätalousministeriö, Vesihuoltolain uudistaminen.* [<https://mmm.fi/vesihuoltouudistus/vesihuoltolaki>] (4.2.2025)

*Maa- ja metsätalousministeriö, Vesitalousstrategia 2030 – Puhdasta vettä, turvallisuutta ja hyvinvointia. maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2022:1.* [[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163938/MMM\\_2022\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163938/MMM_2022_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)] (19.2.2025)

*Mäenpää, Olli, Lausunto.* [[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/275a0a3b-f6c7-4d49-b9d2-1b6df8eb5e72/6259da00-0580-4ec1-a9cc-51b43c0e4b5a/KIRJE\\_20250109081229.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/275a0a3b-f6c7-4d49-b9d2-1b6df8eb5e72/6259da00-0580-4ec1-a9cc-51b43c0e4b5a/KIRJE_20250109081229.PDF)] (29.3.2025)

*Ojanen, Tuomas, Lausunto.* [[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/275a0a3b-f6c7-4d49-b9d2-1b6df8eb5e72/f7201a1e-8062-4393-afe7-27a7d5011610/KIRJE\\_20250109081229.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/275a0a3b-f6c7-4d49-b9d2-1b6df8eb5e72/f7201a1e-8062-4393-afe7-27a7d5011610/KIRJE_20250109081229.PDF)] (29.3.2025)

*Osuuskuntien keskusjärjestö Pellervo ry, Kari Huhtala: Hyvä hallinto osuuskunnissa.* [<https://pellervo.fi/hyva-hallinto-osuuskunnissa/>] (26.4.2025)

*Osuuskuntien keskusjärjestö Pellervo ry, Mitä on osuustoiminta?* [<https://pellervo.fi/tietopankki/hallinto-ja-johtaminen/>] (26.4.2025)

*Sisäministeriö, Sisäinen turvallisuus, Sisäministeriön julkaisuja 2025:3, Harvaan asuttujen alueiden turvallisuus 2025 – Tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla.* [[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166102/SM\\_2025\\_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166102/SM_2025_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y)] (16.2.2025)

*Suomen ympäristökeskus SYKE, Osakeyhtiömuotoisten vesihuoltolaitosten omistajuus – kysely vesihuoltolaitoksille 25.7.2022.* [[https://mmm.fi/documents/1410837/6164691/VHLO-omistajuus\\_raportti\\_2022\\_SYKE.pdf/534ab38d-0ec6-b73e-dad5-7b0785ec9f31/VHLOomistajuus\\_raportti\\_2022\\_SYKE.pdf?t=1665556639188](https://mmm.fi/documents/1410837/6164691/VHLO-omistajuus_raportti_2022_SYKE.pdf/534ab38d-0ec6-b73e-dad5-7b0785ec9f31/VHLOomistajuus_raportti_2022_SYKE.pdf?t=1665556639188)] (22.2.2025)

*Tieto käyttöön, Tulevaisuuden kestävä vesihuolto – ennakointi, ohjaus ja järjestäminen.* [<https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-607-2>] (16.2.2025)

*Tolvanen, Jukka Pekka, Vesihuoltolain uudistuksen esivalmisteluvaiheen tulokset ja suositukset - Maa- ja metsätalousministeriön asettaman selvityshenkilön raportti 22.6.2022.* [<https://mmm.fi/documents/1410837/6164691/Vesihuoltolain+uudistuksen+esivalmisteluvaiheen+tulokset+ja+suositukset.pdf/f72615c9-968f-917f-78ef-2fd046f3aa74/Vesihuoltolain+uudistuksen+esivalmisteluvaiheen+tulokset+ja+suositukset.pdf?t=1656506412850>] (22.2.2025)

*Valtioneuvosto, Vesihuollon rakennemuutoksen edistämiseen ja alueellisen yhteistyön kehittämiseen myönnettiin avustusta 426 000 euroa.* [<https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/vesihuollon-rakennemuutoksen-edistamiseen-ja-alueellisen-yhteistyon-kehittamiseen-myonnettiin-avustusta-426-000-euroa>] (30.4.2025)

*Valtioneuvosto, MMM: Vesihuoltoverkoston kunto varmistettava.* [<https://valtioneuvosto.fi/-/1410837/vesihuoltoverkoston-tilasta-tarvitaan-nopeasti-lisaa-tietoa-putkiremontit-edessa-myos-haja-asutusalueilla>] (16.2.2025)

*Valtioneuvosto, Yhteiskunnan turvallisuusstrategia - Valtioneuvoston periaatepäätös.* [[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166024/VN\\_2025\\_1.pdf?sequence=4](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/166024/VN_2025_1.pdf?sequence=4)] (19.3.2025)

## VIII

*Vesilaitosyhdistys*, Mitä vesihuolto on / Hallinto ja talous. [<https://www.vvy.fi/mita-on-vesihuolto/hallinto-ja-talous/>] (23.1.2025)

*Vesilaitosyhdistys*, Selvitys vesihuollon organisoinnista / Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87. Helsinki 2023. [[https://www.vesilaitosyhdistys.fi/site/assets/files/7859/selvitys\\_vesihuollon\\_organisoinnista\\_nro\\_87.pdf](https://www.vesilaitosyhdistys.fi/site/assets/files/7859/selvitys_vesihuollon_organisoinnista_nro_87.pdf)] (4.2.2025)

*Vesiosuuskunnat.fi*, Mikä on vesiosuuskunta? [<https://www.vesiosuuskunnat.fi/index.php?cat=31&lang=fi&mstr=30&project=>] (14.2.2025)

*Vesiosuuskunnat.fi*, Vesiosuuskuntaan liittyminen. [<https://www.vesiosuuskunnat.fi/liittyminen>] (15.3.2025)

### **OIKEUSTAPAUKSET**

KHO 2014:97

KHO 2022:438, muu päätös

## LYHENNELUETTELO

CER-direktiivi	direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (2022/2557)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
JL	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
Juomavesidirektiivi	direktiivi ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta (2020/2184)
KA	kirjanpitoasetus (1339/1997)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KuntaL	kuntalaki (410/2015)
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
KPL	kirjanpitolaki (1336/1997)
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NIS2-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi toimenpiteistä kyber- turvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa (2022/2555)
OSKL	osuuskuntalaki (421/2013)
OYL	osakeyhtiölaki (624/2006)
PeL	pelastuslaki (379/2011)
PeV	perustuslakivaliokunta
PL	perustuslaki (731/1999)
SYKE	Suomen ympäristökeskus
Talousvesiasetus	asetus talousveden laadusta ja valvonnasta sekä rakennusten vesi- laitteistojen riskienhallinnasta (1352/2015)
TSL	terveydensuojelulaki (763/1994)
TTL	tilintarkastuslaki (1141/2015)
Vesienhoitolaki	vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki (1299/2004)
Vesipolitiikan puitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipoli- tiikan puitteista (2000/60/EY)
VL	vesihuoltolaki (119/2001)
VN	valtioneuvosto
vp	valtiopäivät
VVY	Vesilaitosyhdistys
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YSL	ympäristönsuojelulaki (527/2014)

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen aiheena on kunnan päätösvalta vesihuollossa. Kunnat vastaavat merkittävältä osin suomalaisen vesihuollon toteuttamisesta. Kuntien järjestämiä vesihuoltopalveluja täydentävät osaltaan asiakkaidensa omistamat vesihuolto-osuuskunnat, joissa kunnan päätösvalta on heikompaa. Tutkimuksessa keskitytään kunnan päätösvaltaan erilaisissa vesihuollon organisaatiomuodoissa. Eroavaisuuksia tutkitaan erityisesti kuntien hallinnon, päätöksenteon ja omistajaohjauksen osalta. Lisäksi tutkitaan vesihuoltolain (119/2001, myöhemmin VL) uudistamiseen liittyviä keskeisiä seikkoja kunnan päätösvallan kannalta. Perehdyn muutettavista säännöksistä hallituksen esityksen VL 3 §:n 1 (vesihuolto) ja 3 (vesihuoltolaitos), kohtien määrittelyyn sekä 4 b-e §:n koskien kuntien omistusta ja määräämisvaltaa vesihuoltolaitoksissa sekä kuntien etuosto-oikeutta. Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on vesihuollon yksityistämisen estäminen ja kuntien omistuksen ja määrääsvallan säilyttäminen. Uudistus pyrkii myös edistämään vesihuollon rakennemuutosta ja alueellista yhteistyötä.

Voimassa oleva VL ei edellytä vesihuoltolaitosten julkista omistusta tai muutoinkaan aseta rajoitteita laitosten omistuspohjaan ja organisointimalleihin. Laitokset voivatkin nykyisen lainsäädännön mahdollistamana olla kokonaan tai osin kunnan omistamia, mutta myös täysin yksityisomisteisia. Vesihuolto on maamme kriittistä infrastruktuuria ja laitoksilla on luonnollinen monopoliasema alueellaan. Kansainväliset esimerkit vahvistavat, että yksityistäminen vesihuollossa voi johtaa mm. asiakasmaksujen korotuksiin, verkoston ylläpidon laiminlyöntiin sekä heikentää palvelutasoa. Vesihuollon omistajuudessa on osaltaan kyse myös huoltovarmuudesta ja yhteiskunnallisesta turvallisuudesta. Jos lainsäädäntö ei rajoita vesihuoltotoimintojen myymistä yksityisille tahoille, voi tilanne pahimmassa tapauksessa ajautua siihen, että omistajuus ja päätösvalta kriittiseen infrastruktuuriin siirtyy omistajalle, joka ei kykene tai halua hoitaa sitä tavalla, joka takaa vesihuollon toimivuuden.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kunnan päätösvaltaa vesihuollossa kahdesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta. Ensimmäinen tutkimuskysymys on, *miten kunnan päätösvalta toteutuu käytännössä erilaisissa vesihuollon organisoitumismalleissa?* Tarkastelu keskittyy erityisesti vesihuolto-organisaatioiden hallintoon ja päätöksentekoon sekä omistajaohjaukseen. Tätä aihealuetta käsitellään tutkimuksen toisessa ja kolmannessa osassa. Tutkimuksen toisena tavoitteena on selvittää, *mitä tuleva vesihuoltolain uudistus tarkoittaa kuntien päätösvallan kannalta.* Tätä aihetta käsitellään tutkimuksen neljännessä ja viidennessä osassa. Aiheen tarkasteleminen näistä näkökulmista on tärkeää, koska vesihuollon järjestämistapa vaikuttaa suorasti siihen,

kuinka laajasti ja tehokkaasti kunta voi huolehtia alueensa vesihuollon toimivuudesta, turvallisuudesta ja taloudellisesta kestävydestä. Lisäksi VL:n uudistus tulee vahvistamaan kunnan päätösvaltaa vesihuollossa.

## 1.2 Tutkimuksen tausta ja ongelma

Aiheen ajankohtaisuutta korostaa VL:n käynnissä oleva uudistustyö. Uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien vesihuoltopalvelujen turvaaminen eli puhtaan juomaveden tuotanto ja jätevesien käsittely. Lisäksi lakiuudistuksella varmistetaan kuntien omistus vesihuoltolaitoksissa, lisätään vesihuollon suunnitelmallisuutta ja vahvistetaan laitosten edellytyksiä huolehtia verkostoistaan. Vesihuoltoalan nykyisinä uhkakuvina ovat muun muassa kasvava saneerausvelka ja geopoliittinen tilanne. Toisaalta aiheen tärkeyttä korostaa se, että vettä ja vesihuoltoa voidaan pitää perustuslaillisena oikeutena<sup>1</sup> ja se on maamme tärkeää perusinfrastruktuuria. Vesihuolto on tärkeä osa huoltovarmuutta. Kunnilla on jo nykyisin tärkeä rooli vesihuollossa, mutta uudistuksen myötä päätösvalta tulee lisääntymään. Toisaalta itse vesihuoltoa hoitavien organisaatioiden kenttä on hyvin moninainen ja hajaantunut. Vesihuollon organisaatiomalli vaikuttaa kunnan päätösvallan käyttämisen mahdollisuuksiin. Organisoitumisen tutkimisen mielenkiintoisuutta lisää osaltaan se, että vesihuoltoa harjoittavalla organisaatiolla on luonnollinen monopoli<sup>2</sup> toiminta-alueellaan.

Jo nykyinen VL määrittää kunnille tärkeän roolin vesihuoltotoiminnoissa. VL 5 § velvoittaa kunnan kehittämään vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti. Kehittäminen tulee tehdä VL:n mukaisten tavoitteiden toteuttamiseksi yhteistoiminnassa alueen vesihuoltolaitosten, laitoksille vettä toimittavien ja niiden jätevesiä käsittelevien sekä muiden kuntien kanssa. Lisäksi kunnan tulee osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Vastaavasti VL 6 §:n mukaisesti kiinteistön omistaja vastaa lähtökohtaisesti oman kiinteistönsä vesihuollosta. Kiinteistön omistajan vesihuollon järjestämismääräykset tulevat kyseeseen esimerkiksi haja-asutusalueilla, jotka eivät sijaitse vesihuoltolaitokselle määritellyllä toiminta-alueella. VL 6.2 §:n mukaan kunnan on kuitenkin ryhdyttävä toimenpiteisiin vesihuollon järjestämiseksi, jos

---

<sup>1</sup> Vesi perustuslaillisena oikeutena perustuu muun muassa PL 19.1 § ja 7.1 §:n muodostamaan kokonaisuuteen, joka turvaa ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä. Lisäksi YK:n yleiskokous on julistanut veden ihmisoikeudeksi vuonna 2010. Päätöslauselmassa tunnustetaan oikeus turvalliseen ja puhtaaseen talousveteen sekä sanitaatioon ihmisoikeutena, joka on keskeinen oikeus täysipainoisen elämästä nauttimisen ja kaikkien muidenkin ihmisoikeuksien kannalta.

<sup>2</sup> Käsitteenä luonnollinen monopoli tarkoittaa, että taloudellisesti tehokkain toimintamalli käsillä olevalla alalla on yhden palveluntuottajan malli. Esim. vesi- tai sähkölaitoksilla ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa useita vesijohdotverkostoja tai sähkölinjaverkostoja rinnakkain. Luonnollisen monopolin aloja on säänneltävä hinnoittelun ja toimitusvelvollisuuden osalta lainsäädännöllä tai tuotanto on otettava julkisesti hoidettavaksi. Sääntelyn tarve johtuu esim. siitä, että sähköyhtiöt eivät voisi monopolivoimaa hyväksikäyttäen hinnoitella tuotettaan liian kalliiksi. Lisäksi sääntely velvoittaa sähköyhtiöt toimitusvelvollisuuteen myös yhtiön kannalta kannattamattomilla alueilla kuten syrjäseuduilla.

suurehkon asukasjoukon tarve tai terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt edellyttävät sitä. Tällä tarkoitetaan kunnan järjestämismvastausta vesihuollossa.

Vesihuoltolaitokset voivat organisoitua eri tavoin. Yleisimmin ne ovat kunnan tai useampien kuntien yhdessä omistamia osakeyhtiöitä, kunnallisia liikelaitoksia tai taseyksiköitä, kuntayhtymän vesihuoltolaitoksia tai yksityisiä jäsenten omistamia vesiosuuskuntia. Osa voi toimia myös jonkin toisen toimialan kuten kaukolämmön tuotannon kanssa samassa organisaatiossa niin sanottuna monialayhtiönä. Voimassa olevan VL:n mukainen vesihuoltolaitos on kyseessä silloin, kun sillä on kunnan hyväksymä toiminta-alue.<sup>3</sup> Vesihuolto rahoitetaan pääasiassa veden käyttäjiltä perittävillä maksuilla kustannusvastaavuuden periaatteen mukaisesti.

Tutkimuksen tarkoituksena on siis selvittää vesihuoltolaitoksien organisoitumistapojen eroavaisuuksia ja kunnan päätösvaltaa eri organisaatiomalleissa nykytilanteessa ja tulevaisuudessa. Organisoitumisen tapojen vertailussa on kuitenkin syytä tunnistaa, että analysoinnin suorittaminen yleisellä tasolla on jossain määrin ongelmallista. Eri yhtiömuotoja koskeva lainsäädäntö mahdollistaa joissain tapauksissa yritysmuodon tunnusomaisista piirteistä poikkeamisen yhtiön tekemin sopimuksin. Laajahko sopimusvapaus voi tällöin joissakin tapauksissa aiheuttaa sen, että yhtiö muunnetaan tosiasiallisesti muistuttamaan toista yhtiömuotoa.<sup>4</sup>

### 1.3 Keskeinen lainsäädäntö

Tutkimuksen kannalta keskeisin kansallinen säädös on VL. Muita vesihuoltoon liittyviä säädöksiä ovat vesilaki (587/2001), terveydensuojelulaki (763/1994, myöhemmin TSL), pelastuslaki (379/2011, myöhemmin PeL), valmiuslaki (1552/2011), ympäristönsuojelulaki (527/2014, myöhemmin YSL), vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettu laki (1299/2004, myöhemmin vesienhoitolaki) sekä alueidenkäyttölaki (132/1999). Muita säädöksiä ei tarkastella laajemmin.

Organisoitumisen malleihin liittyvät erityisesti kuntalaki (410/2015, myöhemmin KuntaL), osakeyhtiölaki (624/2006, myöhemmin OYL) ja osuuskuntalaki (421/2003, myöhemmin OSKL). Yritysmuotoisien vesihuoltolaitoksien toimintaa koskevat myös ulkomaalaisten yritystoimien seurannasta annetun lain (172/2012) säännökset. Lisäksi vesihuoltolaitoksen toimintaan vaikuttavat kilpailu- ja kuluttajansuojalainsäädäntö.

Vastaavasti EU-tasoisesta sääntelystä keskeisiä direktiivejä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön vesipolitiikan puitteista (2000/60/EY, myöhemmin vesipolitiikan

---

<sup>3</sup> VVY, Mitä on vesihuolto / Hallinto ja talous.

<sup>4</sup> Villa ym. 2020, s. 81.

puitedirektiivi), ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta annettu direktiivi (2020/2184, myöhemmin juomavesidirektiivi) sekä yhdyskuntajätevesidirektiivi. Lisäksi keskeisiä direktiivejä ovat kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä annettu direktiivi (2022/2557 myöhemmin, CER-direktiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa (2022/2555, myöhemmin NIS2-direktiivi).

Vesihuoltoon liittyvät kiinteästi myös perus- ja ihmisoikeudelliset ulottuvuudet. Kansallisesti perusoikeudet ovat perustuslaissamme (731/1999, myöhemmin PL), joista keskeisimpänä lainkohtina voidaan mainita PL 19.1 § eli oikeus sosiaaliturvaan, PL 7.1 § eli oikeus elämään, PL 6 § eli yhdenvertaisuusperiaate, PL 18 §:n mukainen elinkeinovapaus ja PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva PL 22 §. Vastaavasti kuntien asemaan liittyvät PL 121 § sekä PL 124 §. Lisäksi on keskeistä huomioida YK:n vuoden 2010 päätöslauselma, jossa vesi julistettiin ihmisoikeudeksi sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen (SopS 6/1976) 11 ja 12 artiklat sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 6 artikla. On myös huomioitava Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaate 20 ja Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma.<sup>5</sup>

#### 1.4 Käsitteet

*Vesihuollon* käsite on määritelty voimassa olevassa VL 3 §:ssä veden johtamisena, käsittelynä ja toimittamisena talousvetenä<sup>6</sup> käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamisena ja käsittelynä. Lisäksi vesihuoltoon määritellään yleisesti kuuluvan yhdyskuntien ja teollisuuden vedenhankinta, talousveden käsittely ja jakelu sekä jätevesien käsittely eli viemärointi ja puhdistus. Vesihuoltoon luetaan kuuluvaksi myös hulevesien eli sade- ja sulamisvesien keräily, käsittely ja poisjohtaminen purkuvesistöön, vaikka hulevesien käsittely ei teknisesti kuulukaan vesihuoltoon.<sup>7</sup> Eri vesihuollon osatehtäviä voivat hoitaa erilliset organisaatiot.<sup>8</sup> Vesihuoltotoimintaa harjoittavista toimijoista luokitellaan puolestaan vesihuoltolaitoksiksi pääosin ne, jotka myyvät talousvettä tai vastaanottavat jätevettä yli 10 m<sup>3</sup> vuorokaudessa tai palvelevat yli 50 henkilöä.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Kts. myös esim. EIT:n ratkaisu Hudorovič ym. v. Slovenia.

<sup>6</sup> VL 3 §:n 2 kohdan mukaan talousveden määritellään tarkoittavan ihmisten käyttöön tarkoitettua vettä sen mukaisesti kuin siitä TSL:ssa säädetään.

<sup>7</sup> Karttunen – Tuhkanen 2003, s. 13 ja MMM / Vesitalousstrategia 2030 s. 11.

<sup>8</sup> Kuntaliitto, Yhdyskunnat ja ympäristö/Tekniikka/Vesihuolto.

<sup>9</sup> MMM 2015, s. 8.

Kuitenkin kaikki toimijat, joille on määritelty VL:n mukainen toiminta-alue<sup>10</sup>, ovat nykyisin VL:n alaisia vesihuoltolaitoksia.<sup>11</sup>

*Vesihuoltolaitoksen* on siis määritelty VL 3 § 3 kohdan mukaisesti tarkoittavan laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Käsitettä muutetaan VL:n uudistamisen yhteydessä. Määritelmää on tavoitteena muuttaa siten, että se olisi yhdenmukaisempi, TSL talousvettä toimittavan laitoksen määrittämisen kanssa. Nykyisessä tilanteessa käsite on liitetty kunnan vahvistamaan toiminta-alueeseen, ja tämä on johtanut tilanteeseen, jossa noin 240 kokorajan ylittävää laitosta ei ole lainkaan VL:n piirissä. Määritelmämuutos toisi myös nämä laitokset VL:n piiriin turvaten suunnitelmallisen taloudenpidon ja häiriötilanteisiin varautumisen.<sup>12</sup> Tärkeimmät vesihuoltolaitoksen toimintaa ohjaavat lait VL:n lisäksi ovat vesilaki<sup>13</sup>, edellä mainittu TSL<sup>14</sup>, PeL<sup>15</sup>, valmiuslaki, YSL<sup>16</sup>, vesienhoitolaki<sup>17</sup> sekä alueidenkäyttölaki, joka aiemmin oli maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).<sup>18</sup> Lisäksi vesihuoltolaitokseen toimintaan vaikuttavat kilpailu-<sup>19</sup> ja kuluttajansuojalainsäädäntö<sup>20</sup>. Keskeistä

---

<sup>10</sup> Käsitteellä toiminta-alue puolestaan tarkoitetaan kunnan päättämää aluerajausta. Laitosten toiminta-alueiden on katettava alueet, joilla yhdyskuntarakenne edellyttää keskitettyä vesihuoltoa. Alueen ei kuitenkaan tarvitse olla koko verkostoalueen laajuinen. Alueen määrittelyssä kunnan pitää huomioida asemakaava-alueet, taajamat ja pohjavesialueet. Toiminta-alueella sijaitsevien kiinteistöjen tulee lähtökohtaisesti liittyä laitoksen verkostoon. Vastavasti laitokset ovat velvollisia huolehtimaan vesihuollosta niille vahvistetulla toiminta-alueella.

<sup>11</sup> *Kuntaliitto/Julkaisut/2013/Vesiosuuskunnat*, kuntien vesihuoltolaitokset ja kunnat.

<sup>12</sup> *MMM/Vastuualueet/Vesi/Kansallinen vesihuoltouudistus/Vesihuoltolain uudistus*.

<sup>13</sup> Vesilaisissa säädetään veden ottamiseen tarvittavista vesitalousluvista. Veden ottaminen vesihuoltolaitoksen tai vesihuoltolaitokselle vettä toimittavan tarpeisiin on vesilain 3:3 §:n mukaan aina luvanvaraista.

<sup>14</sup> TSL 17 §:n mukaan talousvettä toimittavan laitoksen on huolehdittava siitä, että vesi täyttää lain vaatimukset, eli on terveydelle haitatonta ja tarkoitukseensa käyttökelpoista. Tämä säännös, joka juomavesidirektiivin täytäntöönpanossa siirrettiin lain 17 §:ään, koskee myös VL:n tarkoittamia laitoksia. Säännös on päällekkäinen VL 14 §:n kanssa. Myös TSL:n uudistustyö on käynnistetty ja se valmistuu arvioidusti v. 2027.

<sup>15</sup> PeL 30 §:n 1 momentin mukaan pelastuslaitoksen tulee tehdä sammutusvesisuunnitelma yhteistyössä hyvinvointialueeseen kuuluvien kuntien ja hyvinvointialueen alueella toimintaa harjoittavien VL:ssa tarkoitettujen vesihuoltolaitosten sekä näille vettä toimittavien laitosten kanssa. Pykälän 3 momentissa säädetyn mukaisesti vesihuoltolaitos ja tälle vettä toimittava laitos toimittavat sammutusvettä verkostosta sammutusvesisuunnitelmassa määrittelyllä tavalla pelastuslaitoksen tarpeisiin. Aiheutuvien kustannusten jakamisen perusteista sovitaan sammutusvesisuunnitelmassa kunnan ja sammutusvettä toimittavan laitoksen kesken.

<sup>16</sup> YSL:ssa säädetään jätevesien käsittelystä ja johtamisesta, talousjätevesien käsittelyjärjestelmistä sekä jätevedenpuhdistamoiden luvanvaraisuudesta. YSL ja sen nojalla annetut säännökset ovat keskeisiä etenkin VL:n mukaista keskitettyyn vesihuoltoverkostoon liittämismuutoksia sekä liittämismuutoksista vapauttamista arviointaessa. YSL:n mukainen viranomaisen valvoo ympäristölupa- ja ympäristöluvatilanteiden noudattamista.

<sup>17</sup> Vesienhoitolailailla on pantu täytäntöön vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY). Direktiivin perusteella on katettava vesipalveluista aiheutuvat kustannukset, mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset, ja otettava aiheuttamisperiaate huomioon. Veden hinnoittelupolitiikan on luotava käyttäjille riittävät kannustimet vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen. Kustannusten kattamisen ja hinnoittelun vaatimukset eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niistä on mahdollista poiketa direktiivin 9.1 ja 9.4 artiklojen nojalla.

<sup>18</sup> Kts. myös *Katko* 2013, s. 305.

<sup>19</sup> Vesihuoltolaitos toimii kilpailulain 4 §:n 2 kohdan tarkoittamassa määräävässä markkina-asetuksessa toiminta-alueellaan. Lain 7 §:ssä kielletään määräävän markkina-asetuksen väärinkäyttö, kuten kohtuuttomien hintojen määrittäminen. Kiellon noudattamista valvoo kuluttaja- ja kilpailuvirasto. Viraston toimivalta rajoittuu kuitenkin ilmeiseen kohtuuttomuuteen, eikä siihen kuulu laajemmin vesihuollon maksujen ja niiden perusteiden toteutumisen arviointi tai esim. ylärajan määrittäminen.

<sup>20</sup> VL 4 §:n 3 kohdan mukaan kuluttaja-asiamies valvoo sopimusten lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta. Valvonta kattaa VL säännösten lisäksi kuluttajansuojalain (378/1998) yleisen kaikkea elinkeinon harjoittamista koskevan sääntelyn. Vesihuollon maksuja koskevat asiat ovat yksityisoikeudellisia riita-asioita, jotka ratkaistaan

sääntelyä on luonnollisesti myös KuntaL:ssa, jos laitoksessa on kunnan omistusta. Yritysmuotoisten laitoksien toimintaa koskee ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) säännökset, sillä ne tuottavat tai toimittavat yhteiskunnan turvallisuuden kannalta Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja, ja jotka ovat lain edellyttämän seurannan kohteena.

*Vesihuoltotoiminnot / vesihuoltotoiminta* käsitteiden käyttäminen on tarkoituksenmukaista erityisesti analysoitaessa vesihuoltoa kunnan järjestämisvastuuseen<sup>21</sup> kuuluvana tehtävänä ja kunnan järjestämänä palveluna. Lisäksi käsitteen määrittely on merkityksellinen VL:n uudistustyössä. Käsitteet ovat laadultaan laajemmat kuin edellä tarkasteltu vesihuoltolaitos-käsite, sillä niiden avulla voidaan kuvata kattavammin vesihuoltoa erityisesti kunnan tehtävänä. Kyseisiä käsitteitä käyttämällä voidaanakin siirtyä pelkästä vesihuoltolaitoksen toiminnan tarkastelusta laaja-alaisemman, kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan julkisen tehtävän tutkimiseen.<sup>22</sup> *Jukka Pekka Tolvanen* käsittelee myös vesihuoltotoimintojen käsitettä raportissaan. Hänen mukaansa käsitteellä tarkoitetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvia vesihuollon palveluita, vesihuoltolaitoksia sekä palveluiden tuottamisessa käytettäviä rakennelmia ja laitteita.<sup>23</sup>

*Kunnan* käsitettä ei ole määritelty KuntaL:ssa. Lyhyesti kuvattuna käsitteen voidaan määritellä olevan PL 121.1 §:n mukaisesti julkisoikeudellinen alueyhteisö, jonka hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunta on oikeushenkilö, joka on oikeuskelpoinen hankkimaan niimiinsä oikeuksia ja jolle voidaan asettaa velvollisuuksia. Vuonna 2025 Suomessa on 308 kuntaa, joista 108 käyttää kaupunki nimitystä.<sup>24</sup>

*Organisoitumisella* tarkoitetaan toimijoiden yhteenliittymisen muotoa. Organisaation yhtenä tunnusmerkkinä voidaan tunnistaa henkilöiden yhteenliittyminen yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi, kuten vesihuollon organisoimiseksi. Organisoitumisen tavoitteina voivat olla myös kustannuksien minimoiminen ja vastuun rajoittaminen. Yritystoiminnan organisoitumisen yleisenä tavoitteena pidetään yrityksen omistajien taloudellisten intressien toteuttamista. Esimerkiksi OYL 1:5 §:n mukaisesti yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa

---

viime kädessä käräjäoikeudessa. Ne ovat kuitenkin myös kuluttajariita-asioita. Näin ne voidaan saattaa ratkaistavaksi myös kuluttajariitalautakunnassa kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) mukaisesti. Tämä on vaihtoehtoinen, ei sitova riitojen ratkaisumenettely.

<sup>21</sup> Kts. myös HE 268/2014 vp, s. 139; Käsitteellä järjestämisvastuu tarkoitetaan KuntaL:n määritelmän mukaisesti sitä, mistä tehtävien hoidosta vastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän pitää huolehtia.

<sup>22</sup> *Karttunen – Uoti – Ranta – Dahlberg* 2022, s. 7.

<sup>23</sup> *Tolvanen* 2022, s. 15.

<sup>24</sup> *Harjula – Prättälä* 2019, s. 9, *Muukkonen* 2019, s. 1–2 ja *Kuntaliitto / Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot*.

osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Vastaavasti OSKL 1:5 §:n mukaisesti osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinotoiminnan tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita taikka palveluita, joita osuuskunta tuottaa tytäryhtiöidensä toimesta taikka muilla tavoin. Yrityksen organisoinnin muodolla on tärkeä merkitys. Valittu organisaatiomuoto määrittelee osin sen, miten organisaation päätöksenteko ja hallinto on ratkaistavissa. Lisäksi se määrittelee organisaation jäsenten valtasuhteet sekä sen, miten organisaation varainhankinta ja varojen jakaminen voidaan toteuttaa. Organisaatiomuodolla on myös merkitystä pääoman pysyvyyden ja velkojien suojan järjestämisen kannalta sekä niin ikään omistajuuden ja siihen liittyvän riskin siirtämisen mahdollisuuteen. Se määrittelee myös informaation jakamista ja edustamista.<sup>25</sup>

*Yrityksen, yhtiön tai osuuskunnan omistaja* tarkoittaa yleisesti kuvattuna tahoa, jolla on määräysvaltaa omistamansa yhtiön asioihin. Esimerkiksi osakeyhtiössä näitä omistajia ovat osakkeenomistajat osakkeen tuottamalla äänioikeudella ja osuuskunnassa vastaavasti osuuskunnan jäsenet jäsenyyden perusteella.<sup>26</sup> *Seppo Pöyhönen* kirjoittaa osuuskunnan ja osakeyhtiön omistajan eroavaisuudesta seuraavasti:

”[o]suustoiminta on taloudellista toimintaa, jonka tarkoituksena on etujen tuottaminen jäsenille. Osakeyhtiössä omistajaosakas odottaa sekä tuottoa että osakkeen arvonnousua. Osuuskunnissa on erittäin poikkeuksellista, että jäsen tai osuuden omistaja hyötyisi osuuden arvonnoususta toiminnan aikana. Tämän takia osuuskunnan oman pääoman hankintamahdollisuudet ovat osakeyhtiöitä huonommat. Toisaalta osuuskuntien oman pääoman kustannukset ovat osakeyhtiöitä alhaisemmat, kun osuuksille ei jaeta ylijäämää tai se jaetaan osuuksien nimellisarvolle. Erot korostuvat erityisesti osuuskunnissa, joiden jäsenyys on avointa ja joiden jäsenkunta vaihtuu.”<sup>27</sup>

*Omistajaohjaus* käsitteellä tarkoitetaan yleisesti niitä toimia, joilla yhtiön omistaja tai jäsen myötävaikuttaa yhtiön tai muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Toisaalta käsitettä on määriteltä niin, että siinä on kyse niistä säännöistä ja kannustimista, joilla yrityksen liikkeenjohtoa ohjataan ja kontrolloidaan. Omistajaohjauksen tavoitteena on yrityksen mahdollisimman hyvä kannattavuus ja pitkän aikavälin arvo omistajille, ottaen kuitenkin huomioon myös yrityksen sidosryhmien oikeutetut intressit. Omistajaohjauksessa on eroavaisuutta, kun verrataan yksityistä ja julkista toimijaa. Lisäksi on tunnistettava, että eroavaisuutta on myös kuntien<sup>28</sup> osalta siinä, onko kyseessä liikelaitos vai kunnan tytäryhtiö.<sup>29</sup> KuntaL 46.1 ja 47.1 § sisältävät omat säännöksensä koskien kuntien omistajaohjausta.

<sup>25</sup> *Villa ym.* 2020, s. 51–53.

<sup>26</sup> *Villa ym.* 2020, s. 52.

<sup>27</sup> *Pöyhönen* 2013, s. 648.

<sup>28</sup> Kts. myös *Kuntaliitto/ yhdyskunnat ja-ympäristö/tekniikka/vesihuolto*; liiton näkemys vesihuollon omistajaohjauksesta ja Meklin 2018 s. 3–4.

<sup>29</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021, s. 183. Kts. myös KuntaL 46–47 §.

## 1.5 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimus keskittyy kauppa-oikeuden maisteritutkielmaseminaarin aihealueiden mukaisesti vesihuoltolaitosten organisoitumismalleihin. Organisoitumismalleista perehdytään erityisesti kunnallisiin vesihuoltolaitoksiin sekä asiakasomisteisiin osuuskuntiin. Eli tutkimuksen ulkopuolelle rajautuvat esimerkiksi ympäristöoikeudelliset kysymykset sekä yksittäisten kiinteistöjen vesihuoltoon liittyvät vaatimukset. Hallinto-oikeudellisia näkökohtia tarkastellaan tarpeellisin osin.

Tutkimuksessa käsitellään vesihuollon yleisimpiä organisoitumismuotoja, joita ovat kunnan taaseyksikkö, kuntayhtymä, kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos, kunnan tai kuntayhtymän tytäryhtiö eli yleensä osakeyhtiömuotoisena organisoitu kuntayhtiö sekä osuuskunta. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuvat avoimena yhtiönä toimivat vesihuoltolaitokset sekä muut organisaatiomallit kuten monialayhtiöt sekä vesiyhtymät<sup>30</sup>. Vastaavasti ylikunnallisista vesihuolto-yhtiöistä käsitellään tässä tutkimuksessa tarkemmin seudullista vesihuolto-yhtiötä ja kuntien yhteistä tukkuyhtiötä sekä sopimus pohjaista operointiyhteistyötä. Kuntien rooli omistajana on tutkimuksen keskiössä, sillä VL:n uudistuksen myötä kuntien rooli vesihuollossa tulee vahvistumaan.

VL uudistuksen osalta tutkimusta rajataan aihekokonaisuuteen liittyviin teemoihin. Muutettavista säännöksistä perehdytään erityisesti VL 3 §:n 1 kohdan (vesihuolto) ja 3 kohdan (vesihuoltolaitos) määritelmiin sekä 4 b-e §:n koskien kuntien omistusta ja määräämisvaltaa vesihuoltolaitoksissa. Muilta osin uudistusta on tarkasteltava yleisemmällä tasolla.

## 1.6 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmillä tarkoitetaan yleisesti lähestymistapoja ja keinoja, joilla tutkimuksen ongelmaan tai tutkimuskysymykseen haetaan ratkaisua. Menetelmillä tarkoitetaan myös saadun tiedon analysointiin käytettäviä sääntöjä.<sup>31</sup> Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Oikeusdogmatiikan ohella käytetään myös sääntelyteoreettista menetelmää erityisesti VL:n uudistamiseen liittyvässä tutkimuksen osassa. Lisäksi tutkimuksessa on suppeasti oikeushistoriallisia elementtejä.

---

<sup>30</sup> Kts. *Tuorila – Saastamoinen 2022*, s. 72; Vesiyhtymällä tarkoitetaan luonnollisten henkilöiden muodostamaa vapaamuotoista yhteenliittymää, joka ei ole oikeushenkilö. Osallisena olevia tahoja yhdistävät vedenottoa ja vedenjakelua varten tarvittavien laitteiden omistaminen sekä sopimus mm. veden käyttämisestä. Vesiyhtymät eivät ole VL:n tarkoittamia vesihuoltolaitoksia. Yhtymässä osallisina olevien tahojen suhteita säätelevät eräistä yhteisomistussuhteista annettu laki (180/1958) sekä yleinen sopimusoikeus.

<sup>31</sup> *Rautiainen–Kostiainen–Kurki–Soininen–Määttä 2023*, s. 47 ja 134–135.

Lainopissa eli oikeusdogmatiikassa on kysymys oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatiooppien soveltamisesta jonkin oikeuskysymyksen analysointiin. Oikeat oikeuslähteet valitaan oikeuslähdeopin mukaisesti eli tietyn oikeusyhteisön hyväksymien käsitysten keskeisistä oikeuslähteistä mukaan. Suomessa yleisesti hyväksytyyn oikeuslähdeopin mukaan eri tavoin velvoittavia oikeuslähteitä ovat ennen muuta eurooppaoikeudellinen- ja kansallinen lainsäädäntö, prejudikaatit eli ennakkotapaukset, lainvalmisteluaineistot ja tavanomainen oikeus. Jotta lainopillisella tulkintakannanotolla on merkitystä, tulee kannanoton noudattaa tuomioistuimien noudattamaa oikeuslähdeoppia.<sup>32</sup> Toisin sanoen lainoppi tutkii oikeutta tuomarin näkökulmasta ja pyrkii tuottamaan sellaisia oikeudellisia systematisointi- ja tulkintakannanottoja, jotka vastaavat mahdollisimman läheisesti ylimpien tuomioistuimien käsitystä oikeuden sisällöstä.<sup>33</sup> Eli oikeuslähdeopin avulla tunnistetaan oikeat oikeuslähteet ja tulkintaoppien perusteella tulkitaan näitä oikeuslähteitä.<sup>34</sup> Argumentaatio-opit puolestaan koskevat ratkaisun oikeaksi osoittamista.<sup>35</sup> Lainopillisen tutkimuksen olennaisena tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden (*de lege lata*) sisältö tutkittavassa tutkimuskysymyksessä. Tutkimusmetodina se pyrkii antamaan vastauksen kysymykseen, kuinka todellisessa tilanteessa tulee toimia voimassa olevan oikeuden mukaisesti.<sup>36</sup>

Sääntelyteoriaa voidaan määritellä kuvaamalla sen tutkimia keskeisiä kysymyksiä. *Kalle Määttä* mukaan sääntely- eli regulaatioteorian keskeisiä kysymyksiä on hahmotettu neljällä eri kysymyksellä. Näistä ensimmäinen kysymys on, säännelläänkö asiasta ylipäänsä lainkaan vai ei? Toinen keskeinen kysymys on, miten oikeudellinen sääntely konkreettisesti laaditaan? Kolmas kysymys on, millä tasolla (eli kansallisesti, ylikansallisesti vai paikallisesti) oikeudellisesta sääntelystä huolehditaan? Neljäntenä keskeisenä kysymyksenä Määttä on todennut olevan, miten oikeudellisen sääntelyn käyttöönotto ja muutokset ajoitetaan? On huomioitava, että edellä esitetyt kysymykset eivät esitä sääntelyteorian taustaa tyhjentävästi, mutta niiden perusteella voidaan selvittää sääntelyteorian olennaisimpia ulottuvuuksia.<sup>37</sup> Sääntelyteoriaa voidaan jaotella normatiiviseen ja positiiviseen sääntelyteoriaan. Normatiivinen sääntelyteoria on toimiva metodi analysoitaessa sitä, millainen ohjauskeino tai sääntelyvaihtoehto<sup>38</sup> toteuttaa

<sup>32</sup> *Siltala* 2001, s. 24–27 ja 153–154.

<sup>33</sup> *Siltala* 2001, s. 122–123.

<sup>34</sup> *Rautiainen–Kostiainen–Kurki–Soininen–Määttä* 2023, s. 203.

<sup>35</sup> *Rautiainen–Kostiainen–Kurki–Soininen–Määttä* 2023, s. 197.

<sup>36</sup> *Husa – Mutanen – Pohjolainen* 2008, s. 19–21.

<sup>37</sup> *Määttä* 2002, s. 132–133.

<sup>38</sup> Kts. myös *Keinänen – Vartiainen* 2017, s. 2–3; Esimerkkeinä sääntelystrategioista voidaan mainita mm. velvoitesääntely, kannusteperusteinen sääntelyratkaisu tai itsesääntely. Vastaavasti sääntelykeinot tarkoittavat valittuja ratkaisuvaihtoehtoja sääntelystrategian sisällä. Sääntelykeinoja arvioidaan tutkimalla lain soveltamisalan, täytäntöönpanon, säädösteknisten ja sääntelyn sisällön valintoja. On huomioitava, että useammat sääntelyratkaisut voivat toimia rinnakkain yhtäaikaaisesti ohjaten saman asian toteutumista.

parhaimmalla tavalla tietyn yhteiskuntapoliittisen tavoitteen saavuttamista, mikäli juridinen sääntely ylipäänsä katsotaan tarpeenmukaiseksi (eli toisin sanoen valitaan sääntelemättömyys). Tässä sääntelyteorian muodossa lähtökohtana on pidetty sääntelystandardien eli -kriteereiden esittämistä, jotka antavat ns. mittatikut olemassa olevien tai potentiaalisten ohjauskeinojen tarkoituksenmukaisuuden arvioimisessa. Vastaavasti positiivinen sääntelyteoria on toimiva metodi, kun analysoidaan lainsäätäjän valintoihin tosiasiallisesti vaikuttavia tekijöitä. Tärkeänä lähtökohtana tällöin on se, että lainsäätäjä ei toimi joka tilanteessa ja kiistattomasti yleisen edun edistäjänä vaan lainsäädännön sisältöön vaikuttavat merkittävästi erilaisten eturyhmien ja virkamieskunnan näkökannat.<sup>39</sup> Aiemmin mainitusta jaottelusta huolimatta normatiivinen ja positiivinen sääntelyteoria eivät ole toisistaan irrallisia metodeja. Määttä toteaaakin, että lähestymistavat ovat tiiviissä vuorovaikutussuhteessa toisiinsa, ja lainsäädäntövalmistelua koskevassa tutkimustyössä niiden on muodostettava elimellinen kokonaisuus. Normatiivisista toimintasuosituksista ei ole juurikaan hyötyä, ellei oteta huomioon poliittisia ja muita edellytyksiä niiden täytäntöönpanemiseksi. Toisaalta esimerkiksi legitimointistrategioiden tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti erikseen, ja tähän tarjoaa välttämättömän avun normatiivinen sääntelyteoria.<sup>40</sup>

Oikeushistoriallisen tutkimusmetodin keskiössä on puolestaan tutkia oikeuden ja yhteiskuntiemme keskinäistä vuorovaikutussuhdetta historiallisen perspektiivin näkökulmasta. Tämä tarkoittaa erilaisten oikeudellisten ilmiöiden kuten oikeusnormien, oikeudellisten instituutioiden, oikeuskäytännön, oikeustieteen ja oikeudellisen ajattelun muutoksen analyysiä kytkemällä oikeus samanaikaisesti yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin muutoksiin.<sup>41</sup> Oikeushistoriallinen katse osaltaan syventää tutkimusta ja auttaa ymmärtämään, miksi ja millä tavoin lainsäädäntö on kussakin tapauksessa muotoutunut. Oikeushistorian tutkimusongelmia voi olla useita erilaisia. Oikeushistorian keinoin voidaan esimerkiksi pyrkiä vastaamaan kysymyksiin; millaista oikeus on tietynä ajankohtana ollut taikka miten oikeus on muuttunut tai miltä osin se ei ole muuttunut.<sup>42</sup> Oikeushistorian tutkimuksessa metodina ja tutkimuslähteenä käytetään historiallisia lähteitä kuten esimerkiksi erilaisia arkistoaineistoja, aiempaa oikeuskäytäntöä tai lakiaineistoja sekä tapaoikeutta.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Määttä 2002, s. 133–134.

<sup>40</sup> Määttä 2002, s. 135.

<sup>41</sup> Kekkonen 1996, s. 1073.

<sup>42</sup> Kangas (toim.) 1998, s. 188–189.

<sup>43</sup> Kekkonen 2013, s. 6–7.

## 2 VESIHUOLLON ORGANISOITUMINEN JA KUNNAN PÄÄTÖS- VALTA

### 2.1 Vesihuoltotoimintojen tehtävät ja vastuut

Vesihuolto kuuluu EU:n jäsenmaiden omaan kansalliseen päätösvaltaan. Eli toisin sanoen sen järjestämisestä päätetään Suomessa itsenäisesti. Suomessa vesihuollon järjestämisestä, ylläpidosta ja valvonnasta vastaavat useat tahot.<sup>44</sup> Nykytilanteessa vesihuoltotoimintojen tehtävät ja vastuut onkin organisoitu kolmelle eri tasolle. Nämä tasot ovat valtakunnallinen, alueellinen ja kunnallinen taso. Näiden tasojen rinnalla toimivat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (myöhemmin, STM) varmistaa talousveden laadun sekä ympäristöministeriö ympäristökuormituksen hallinnan osalta. Myös muilla virastoilla on merkitystä vesihuoltosektorilla, kuten Kilpailu- ja kuluttajavirastolla (myöhemmin, KKV) markkinoiden toimivuuden valvonnan osalta.<sup>45</sup>

Valtakunnallisella tasolla vesihuoltotoimintojen ylimpänä tahona toimii maa- ja metsätalousministeriö (myöhemmin, MMM) ja sen alaisuudessa toimiva Suomen ympäristökeskus (myöhemmin, SYKE). MMM:n keskeisenä tehtävänä vesihuoltotoimintojen osalta on vesihuollon lainsäädäntö, ELY:n ja SYKE:n tulosohjaus sekä kansainvälinen yhteistyö. SYKE:n tehtäviin kuuluvat vesihuollon tiedonhallinta ja tietopalvelut, raportointi sekä kansainvälinen yhteistyö. Vastaavasti alueellisella tasolla toimivat ELY-keskukset. Niiden tehtäviin kuuluvat vesihuollon strateginen edistäminen, veden hankinnan ja jakelun varmistaminen, VL:n määrittämä valvonta sekä alueellinen yhteistyö.<sup>46</sup> Kunnallisella tasolla toimivat kunnat, kiinteistön omistajat sekä vesihuoltolaitokset. Kunnan tehtäviin kuuluvat vesihuoltotoimintojen järjestämisvastuu VL:n mukaisesti, laitosten omistajaohjaus ja valvonta sekä vastuu vesihuollon kehittämisestä. Vastaavasti palveluntuottajina toimivien vesihuoltolaitosten tehtäviin kuuluvat vedenotto ja talousveden jakelu, jäteveden viemärointi ja puhdistus sekä vesialan kehittämis-, tutkimus- ja

---

<sup>44</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 23. Lisäksi raportissa huomioidaan, että vesihuollon tehtävien ja valvontavastuiden jakaantuminen usealle taholle ei ole vain suomalainen ominaispiirre. Mm. Norjassa vesihuollon toiminnot jakaantuvat viidelle ministeriölle sekä useille viranomaisille.

<sup>45</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 8–9; KKV:n tehtävänä on kilpailulain (948/2011) ja EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpano sekä niin julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) kuin vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) noudattamisen valvonta. KKV:n valvonta vesihuollossa perustuu yksinomaan kilpailulain säännöksiin. KKV:n tehtäviin kuuluu myös kuluttajan taloudellisen sekä oikeudellisen aseman turvaaminen.

<sup>46</sup> Huom. HE 13/2025 vp. (Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi), jonka tavoitteena on uudistaa valtion aluehallintoa perustamalla uusi valtakunnallinen Lupa- ja valvontavirasto sekä elinvoimakeskukset, jotka aloittaisivat toimintansa vuodesta 2026 alkaen. Ympäristöministeri Ikonen on todennut uudistuksesta, että yksi tärkeä tavoite on ollut luvittamisen sujuvoittaminen. Jatkossa yksi viranomaisen eli Lupa- ja valvontavirasto, olisi vastuussa ympäristötoimialan asioiden käsittelystä ja valvonnasta verrattuna nykytilaan, jossa toimivalta on jakautunut neljälle aluehallintovirastolle ja kolmelletoista ELY-keskukselle. Uudistuksella on luonnollisesti vaikutusta nykyiseen malliin vesihuoltotoiminnoissa.

innovaatiotoiminta. Kiinteistönomistajien vastuulle kuuluvat tonttijohtojen rakentaminen sekä kunnossapito, kaivojen kunnossapito sekä rakennusten vesijohtojen ja viemärien kunnossapito.<sup>47</sup>

## 2.2 Kunnan rooli vesihuollossa

Kunnilla on keskeinen rooli suomalaisissa vesihuoltotoiminnoissa. Tämä johtuu siitä, että kunnilla VL 6 §:n mukainen vastuu vesihuoltotoimintojen järjestämisestä, kun yhdyskuntarakenteen kehittymisen taikka terveydellisten tai ympäristönsuojelullisten syiden vuoksi kiinteistökohtainen vesihuolto ei ole kestäväällä tavalla toteutettavissa. Kyseinen lainkohta toteuttaa myös osaltaan PL 22 §:n mukaista julkiselle vallalle asettua määräystä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Kuntien järjestämien vesihuoltopalvelujen tuottajat ja tekniset ratkaisut voivat vaihdella kuntien valitsemien organisointitapojen mukaisesti, sillä voimassa oleva VL ei edellytä, että laitosten pitää olla kuntien omistamia. Organisointitapojen valinnan mahdollisuus perustuu myös kuntien itsehallinnolliseen asemaan. Vesihuollossa on kyse kunnan KuntaL 7 §:n erityistoimialaan kuuluvasta palvelutehtävästä, joka ei ole kuitenkaan viranomais-tehtävä. Eli kunnan on huolehdittava VL 6 §:n mukaisesti vesihuoltotoimintojen järjestämisestä, mutta kunnan itsensä ei ole oltava palvelun tuottaja. Usein kunnan itsensä omistama laitos on kuitenkin tärkein vesihuoltopalvelujen tuottaja. Yksityisoikeudelliset osuuskunnat ja muut organisaatiot täydentävät osaltaan kunnan laitoksen palveluja pienemmissä taajamissa ja harvaan asutuilla alueilla. Lisäksi kunnalliset vesihuoltolaitokset voivat tehdä yhteistyötä toisten kuntien kanssa ja ostaa tarvitsemiaan asiantuntijapalveluita yksityisiltä toimijoilta.<sup>48</sup>

Kunnan toimiessa vesihuollossa on huomioitava, että vesihuoltolaitos toimii aina niin sanottuna luonnollisena monopolina alueellaan. KuntaL 126 §:n mukaisesti kunnan hoitaessa KuntaL 7 §:n mukaista tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on pääsääntöisesti annettava tehtävä esimerkiksi osuuskunnan tai osakeyhtiön hoidettavaksi eli puhutaan niin sanotusta yhtiöittämisvelvoitteesta. Tämä yhtiöittämisvelvollisuus ei kuitenkaan koske KuntaL 126 § 5 kohdan mukaisesti luonnollisena monopolina toimivaa vesihuoltotoimintaa ja kunta voi siis harjoittaa toimintaa yhtiöittämättäkin. Eli yhtiöittäminen on siis mahdollista, mutta ei pakollista.<sup>49</sup> Mikäli kunta ei ole yhtiöittänyt vesihuoltotoimintaansa, on se kuitenkin eriytettävä kunnan muusta

<sup>47</sup> MMM/Vastuualueet/Vesi/Vesihuolto/Tehtävät/Vesihuollon tehtävät ja organisaatio.

<sup>48</sup> Kuntaliitto/Yhdyskunnat ja ympäristö/Tekniikka/Vesihuolto ja Katko 2013, s. 302–303 sekä Husa – Pohjolainen 2014, s. 281–283.

<sup>49</sup> Harjula – Prättälä 2019, s. 161–162 ja 861 ja Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021, s. 27–28.

toiminnasta kirjanpidollisesti VL 20 §:n mukaisesti, jotta toiminnan ja talouden läpinäkyvyys taataan myös tässä organisointimuodossa.<sup>50</sup>

Kunnan tärkeimpinä ohjauskeinoina vesihuoltosektorilla ovat vesihuollon kehittämissuunnittelu koko kunnan alueella (VL 5 §) sekä toiminta-alueiden hyväksyminen sen alueella toimiville vesihuoltolaitoksille (VL 8 §). Kehittämissuunnittelulla tarkoitetaan kunnan muodostamaa kokonaiskäsitystä alueista, joille ennustetaan tulevaisuudessa syntyvän tiiviimpää asutusta tai jotka terveydellisistä tai ympäristönsuojelullisista syistä edellyttävät vesihuoltoverkostojen rakentamista. Kehittämissuunnittelua pitää tehdä läheisessä yhteistoiminnassa kunnan maankäytön suunnittelun kanssa huomioiden kestävä yhdyskunnan suunnitteluperiaatteet ja kaavan toteuttamisen taloudelliset reunaehdot. Vastaavasti kunnan toiminta-alueiden hyväksymisellä tarkoitetaan laitoksien toiminta-alueiden hyväksymistä. Kuntien tulee määritellä toiminta-alueet siten, että laitos voi tuottaa vesihuoltopalvelut taloudellisesti ja asiakkaille kohtuullisin kustannuksin. Toiminta-alueen määrittelemisen tarkoittaa käytännössä sitä, että kunkin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella sijaitsevan kiinteistön on pääsääntöisesti liityttävä laitoksen vesihuoltoverkkoon ja toisaalta laitoksen on tarjottava kyseiselle kiinteistölle vesihuolto.<sup>51</sup>

Kunnilla on vesihuollon kehittäjäroolissaan tärkeää pitää säännöllisesti yhteyttä mahdollisiin alueensa yksityisomisteisiin vesiosuuskuntiin ja ohjata niitä tarpeen mukaisesti. Erityisesti pienien osuuskuntien osalta kuntien roolin merkitys on kiistaton.<sup>52</sup> On myös huomioitava, että kunnan ympäristön- ja terveydensuojeluviranomainen toimivat vesihuollon valvontaviranomaisina ELY-keskuksen ohella.<sup>53</sup> Lisäksi kuntaliitoksilla on merkitystä vesihuollon kannalta. Tällöin kuntien hallinnoimat vesihuoltolaitokset siirtyvät uuden kunnan alaisuuteen. Kuntaliitos voi johtaa myös vesihuoltolaitoksien yhdistymiseen.<sup>54</sup>

### 2.3 Organisoitumisen mallit

Vesihuolto voidaan organisoida eri tavoin ja vesihuoltojärjestelmiä onkin tällä hetkellä useilla eri tasoilla. Organisointi voidaan toteuttaa niin kiinteistökohtaisilla järjestelmillä kuin pienillä vesihuolto-osuuskunnilla sekä kuntien vesihuoltolaitoksilla ja eri muotoisilla ylikunnallisilla järjestelmillä<sup>55</sup> sekä sopimus pohjaisella yhteistyöllä. Lisäksi nämä eri tasoiset toimijat voivat olla toisiinsa kytköksissä. Luokittelussa on huomioitava, että kuntien omassa toiminnassaan

<sup>50</sup> Niskakangas – Pönkä – Hakulinen – Pönkä 2011, s. 10.

<sup>51</sup> Kuntaliitto/Yhdyskunnat ja ympäristö/Tekniikka/Vesihuolto.

<sup>52</sup> Kuntaliitto/Yhdyskunnat ja ympäristö/Tekniikka/Vesihuolto.

<sup>53</sup> Kuntaliitto/Yhdyskunnat ja ympäristö/Tekniikka/Vesihuolto.

<sup>54</sup> Katko 2013, s. 235–236, kts. myös KHO 2014:97; tapaus käsittelee kuntaliitoksen vaikutusta kuntayhtymän jäsenyyteen.

<sup>55</sup> Kts. myös Katko 2013, s. 237; luettelo ylikunnallisista vesihuoltolaitoksista Suomessa vuonna 2010.

järjestämät vesihuoltolaitokset ovat julkisoikeudellisia toimijoita, kun taas osuuskunnat ja yhtiöt ovat yksityisoikeudellisia toimijoita. Eli on tunnistettava, että jos kunta yhtiöittää vesihuoltotoimintansa, sovelletaan itse yhtiöön yksityisoikeutta. KuntaL vaikuttaa kuitenkin kunnan omistajarooliin ja -ohjaukseen yhtiössä.<sup>56</sup>

Vesihuollon organisoitumismuodot voidaan jakaa kansainvälisesti tunnistettuihin neljään eri malliin. Ensimmäiseen malliin kuuluvat kunta- tai valtio-organisaatioiden itse tuottamat vesihuoltopalvelut (*direct public management*). Toinen malli on vesihuoltopalveluiden järjestäminen julkisen sektorin perustaman yhtiön kautta (*delegated public management*). Vastaavasti kolmas malli on vesihuollon kokonaan tai sen osan operoimisen ulkoistaminen alan yrityksille (*delegated private management*). Neljäntenä mallina ovat täysin yksityistetyt vesihuoltopalvelut (*direct private management*), jossa sekä omistus että operointi ovat yksityisten yritysten vastuulla.<sup>57</sup>

Eli kun tarkastellaan suomalaista vesihuoltoa, voi laitos olla ensinnäkin niin sanotusti kiinteästi osa kuntaa, jolloin puhutaan usein kunnan taseyksiköstä. Muita yleisimpiä organisoitumismuotoja Suomessa ovat kuntayhtymä, kunnan tai kuntayhtymän liikelaitos, kunnan tai kuntayhtymän tytäryhtiö eli yleensä osakeyhtiömuotoisena organisoitu kuntayhtiö sekä yksityisten henkilöiden omistama vesihuolto-osuuskunta. Edellä esitellyn jaottelun mukaisesti vesiosuuskunnat luetaan neljänteen malliin kuuluvaksi toiminnan muodoksi, vaikka tosiasiasa omistajina ovat kuluttajat eivätkä yksityiset yritykset.<sup>58</sup>

Julkisten vesihuoltolaitosten omistus on käytännössä aina kunnilla. Ne huolehtivat usein myös laitosten operoimisesta. Juridisesti laitosta kohdellaan kuntana, kuntayhtymänä tai liikelaitoksena julkisoikeudellisen viitekehyksen sisällä, mikä osaltaan rajoittaa vesihuoltolaitoksen toimivaltaa organisaationa. Vastaavasti laitoksien merkittävät investoinnit ovat riippuvaisia kunnan tai kuntayhtymän päätöksenteosta. Yhtiötetty julkinen laitos ja yksityinen laitos ovat useimmin osakeyhtiöitä ja niihin sovelletaan yksityisoikeutta. Osakkeenomistajien enemmistön mukaisesti määräytyy, onko yhtiö julkinen vai yksityinen. Yhtiöittäminen antaa suuremman vapauden operatiivisessa toiminnassa ja strategisessa suunnittelussa. Organisoitimuotojen sääntelyä käsitellään tarkemmin kunkin organisoitumallin kohdalla.<sup>59</sup>

Vesihuoltoa voidaan organisoida myös ylikunnallisesti, jolloin organisaatiolla on paremmat mahdollisuudet ja resurssit toimia toimialueellaan tarjoten vesihuoltoa useamman kunnan

---

<sup>56</sup> Katko 2013, s. 14–15 ja 229.

<sup>57</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 27–28.

<sup>58</sup> Katko 2013, s. 233–234.

<sup>59</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 27–28.

asukkaille. Ylikunnallisista vesihuoltoyhtiömalleista käsittelen tämän tutkimuksen kolmannessa osassa tarkemmin seudullista vesihuoltoyhtiötä ja kuntien yhteistä tukkuyhtiötä sekä sopimus pohjaista operointiyhteistyötä. Sopimus pohjainen operointiyhteistyö lukeutuisi aiemmin esitellyistä kansainvälisistä toiminnan muodoista kolmanteen malliin (*delegated private management*). Näiden alueellisesti laajempien organisointimallien käsittely on tärkeää, koska niiden voidaan nähdä olevan tulevaisuuden vaihtoehtoja vesihuollon organisoimisessa. Vesihuoltolaitokset voivat toimia myös monialayhtiönä, jolloin osana toimintaa voidaan tuottaa esimerkiksi kaukolämpöä. Tässä tutkimuksessa monialayhtiöitä ei tarkastella laajemmalti, mutta on hyvä tunnistaa tällaisenkin organisointimallin mahdollisuus.

Nykytilassa Suomessa vesihuoltolaitosten lukumäärä on suuri.<sup>60</sup> Näistä suureksi luokiteltavia laitoksia on vain noin 80 kappaletta, keskisuuria laitoksia on noin 280 kappaletta, ja puolestaan pieniä laitoksia arvioidaan olevan noin 1.460 kappaletta. Laitoksista vain noin 150 on liikevaihdoltaan yli miljoonan euron kokoisia organisaatioita. On tunnistettu, että laitosten suuri määrä ja pienikokoisuus aiheuttavat haasteita laitosten kyvykkyydelle hoitaa tehtäväänsä ammattitaitoisesti ja vaadittujen säädöksiin mukaisesti. Vaikka tällä hetkellä VL ei edellytä, että vesihuoltolaitosten täytyy olla kuntien omistuksessa, on laitosten omistajana kuitenkin lähes poikkeuksetta kunta tai osuuskunnissa palveluiden käyttäjät. Julkisomisteisten ja yksityisomisteisten vesihuoltolaitosten ohella myös jaettu omistus julkisen ja yksityisen tahon kesken on yleistä. Yksityinen omistusosuus on suurimmassa osassa tapauksissa muutaman prosentin luokkaa, mutta joissakin jopa yli 90 %. Yksityiset omistajat ovat useimmin henkilöitä, jotka ovat myös laitoksen asiakkaita. Yksityisiä omistajia voivat myös olla alueella toimivat pankit, osuuskaupat tai muut yritykset sekä joissakin tapauksissa teollisuuslaitokset. Osakeyhtiömuotoisena organisoituja laitoksia, jotka ovat yli 50 % yksityisessä omistuksessa on vain alle 20 kappaletta. Ne ovat yleisesti pienikokoisia, noin 1.000 asiakasta palvelevia laitoksia, pois lukien yksi teollisuuslaitoksen yhteydessä toimiva jätevesilaitos.<sup>61</sup>

## 2.4 Kunnan taseyksikkö

### 2.4.1 Organisoituminen

Suurimpien taajamien vesihuolto Suomessa kuten pääosin muissakin maissa on organisoitu kunnan omana toimintana. Vesihuolto eroaa muista kunnan tuottamista palveluista siinä, että

---

<sup>60</sup> Kts. myös *Tuorila–Saastamoinen* 2022, s. 28; Muissakin Pohjoismaissa vesihuoltolaitoksia on lukuisa joukko. Mm. Ruotsissa on 1.559 vesihuoltolaitosta ja 1.661 kpl jätevesiä käsittelevää laitosta. Vastaavasti Norjassa on noin 1.950 vesihuoltolaitosta. Niistä 1.100 kpl on kunnallisessa omistuksessa ja 850 kpl pieniä vesihuoltolaitosta on yksityisessä omistuksessa. Jätevesiä puhdistavia kunnallisessa omistuksessa olevia laitoksia on noin 2.700 kpl. Haja-asutusalueilla on noin 330.000 kpl pienempää jätevedenpuhdistamaa.

<sup>61</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 12–13.

laitokset kattavat toiminnastaan muodostuneet kustannukset perimillään vesihuoltomaksuilla. Tällä tarkoitetaan niin sanottua kustannusvastaavuuden periaatetta.<sup>62</sup> Vesihuoltolaitoksen organisoiminen kunnan taseyksikkönä tarkoittaa, että laitos on niin sanotusti osa kuntaa ja se toimii toimialansa lautakunnan päätöksenteon alaisuudessa.<sup>63</sup> Vesihuoltolaitos on VL 20 §:n mukaisesti eriytetty kunnan muusta toiminnasta kirjanpidollisesti ja voidaan puhua niin sanotusta kunnan taseyksiköstä. Rajanveto vesihuoltolaitoksen ja kunnan muiden toimintojen välillä on kuitenkin monesti epäselvä. Monissa tapauksissa taseyksikkönä organisoidut laitokset ovat melko pienikokoisia ja henkilöstö voi tehdä myös kunnan muille toimialueille sijoitettavia työtehtäviä. Käytännön toiminnan kannalta tämä voidaan nähdä perusteltuna, mutta toisaalta laitoksen toiminnot ja niiden kehittäminen sekä taloudellinen läpinäkyvyys kärsivät yhtäaikaista. Toisaalta tiivis yhteys kunnan muuhun toimintaan mahdollistaa laitoksen sulavan yhteistyön kunnan teknisen toimen kanssa. Viime vuosien kehityskulkuna on ollut kuntaomisteisten vesihuoltolaitoksien muuttaminen selkeämmin kunnasta erillään oleviksi liikelaitokseksi tai osakeyhtiömuotoiseksi tytäryhtiöksi. Kuitenkin tällä hetkellä määrällisesti eniten on edelleen taseyksikkö- ja liikelaitosmuotoisia vesihuoltolaitoksia verrattuna osakeyhtiömuotoisiin laitoksiin.

Taseyksikkömuotoisen vesihuoltolaitoksen toimintaan sovelletaan KuntaL:a, hallintolakia (434/2003, myöhemmin HL), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, myöhemmin JL)<sup>64</sup> ja muuta kunnan toimintaan sovellettavaa yleistä lainsäädäntöä. Lisäksi toimintaa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet ja tehtyihin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta.<sup>65</sup>

#### ***2.4.2 Hallinto ja päätöksenteko***

Taseyksikkönä organisoitu vesihuoltolaitos on todetusti osa kuntaa eli sillä ei ole itsenäisen oikeushenkilön asemaa. Taseyksikön strategista ja operatiivista toimintaa koskeva päätöksenteko tapahtuu useimmin kunnan teknisessä lautakunnassa tai kunnanvaltuustossa. Kunnanvaltuustolla ja -hallituksella on kuitenkin mahdollisuus ottaa lautakunnan tekemät päätökset itselleen käsiteltäväksi. Vesihuoltolaitoksen hallinnointi tapahtuu siis usein kunnan muiden tehtävien ohella ja mahdollisesti henkilöiden toimesta, joilla ei ole alan erityisosaamista. Taseyksiköllä ei siis ole erillisiä hallinnollisia toimielimiä kuten kunnallisella liikelaitoksella tai kuntayhtiöllä.<sup>66</sup> Kunnan yksin omistaman taseyksikön voiton tuloutuksesta päättävät kunnan

---

<sup>62</sup> Katko 2013, s. 232–233.

<sup>63</sup> Taseyksikkömuotoisista laitoksista voidaan mainita esim. Alavuden ja Iitin kunnan vesihuoltolaitos.

<sup>64</sup> Myös JL:n uudistustyö on käynnissä. Uudistuksella on vaikutusta kuntaomisteisiin vesilaitoksiin.

<sup>65</sup> Harjula – Prättälä 2019, s. 452.

<sup>66</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 72.

toimielimet itsenäisesti. Tästä voi seurata riski siitä, että laitoksen tarvitsemia varoja siirretään kunnan muuhun toimintaan poliittisten tarkoitusten mukaisesti.<sup>67</sup> Lisäksi kuntatalous ja tätä myötä vesihuolto voi olla haasteellisessa tilanteessa muun muassa muuttotappiokunnissa, joissa työikäinen väestö ja laitoksen käyttäjät vähenevät koko ajan. Tällöin tilanne voi olla päinvas-tainen ja kunta joutuu subventoimaan varojaan vesihuoltolaitokseen.

### **2.4.3 Omistajaohjaus**

Ylintä päätösvaltaa taseyksikkönä toteutetun kunnan vesihuoltolaitoksen osalta käyttää kun-nanvaltuusto, joka asettaa vesilaitokselle toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet eli päättää niin sanotusti toiminnan strategisesta ohjauksesta ja valvoo ohjauksen toteutumista. Kunnallisen ve-sihuoltolaitoksen keskeinen etu on päätöksenteon itsenäisyys - kaikki päätösvalta on kunnan omalla paikallishallinnolla. Näin vesihuollon ohjaamisessa pystytään parhaiten huomioimaan paikalliset olosuhteet. Myös omistajaohjaus on käytännössä hyvin selvää taseyksiköissä, sillä päätäntävalta on yksissä käsissä kunnalla. Toisaalta ongelmaksi saattaa muodostua vesihuolto-asiantuntemuksen puute, joka luonnollisesti koskee muitakin kunnan sisäisiä vesihuollon orga-nisointimalleja. On todettu, että usein sekä suuria strategisia päätöksiä että pienempiä operatii-visia päätöksiä tehdään osittain poliittisin vaikuttein vailla riittävää vesihuollon asiantunte-musta.<sup>68</sup> Tämän takia esimerkiksi saneeraukseen ei ohjata riittävästi varoja. Vesihuoltolaitok-sen saneeraukseen tarvittavat varat voidaan edellä todetusti esimerkiksi ohjata koulutukseen tai varhaiskasvatukseen, jotka ovat helposti perusteltavia valintoja kuntalaisille.

## **2.5 Kuntayhtymä, kunnallinen liikelaitos sekä liikelaitoskuntayhtymä**

### **2.5.1 Organisoituminen**

Kuntayhtymällä<sup>69</sup> tarkoitetaan jäsenkuntiansa perustamaa itsenäistä oikeushenkilöä KuntaL 55 §:n mukaisesti. Se perustetaan jäsenkuntien välisellä perussopimuksella, jossa esimerkiksi mää-ritellään yhtymän nimi, tehtävät, päätösvalta sekä eri toimielinten tehtävät. Perussopimuksesta säädetään KuntaL 56 §:ssä.<sup>70</sup> Kuntien omistama vesihuolto-omaisuus voidaan siirtää kuntayh-tymään liiketoimintasiirrolla tai kaupalla. Kuntayhtymää perustettaessa kuntien ja yhtymän vä-lisiin vastuukysymyksiin on tärkeää kiinnittää huomiota, jotta niiden osalta ei jää epävarmuuk-sia organisaatorakenteen muuttuessa yhtymäksi.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Berninger ym. 2018, s. 81.

<sup>68</sup> Berninger ym. 2018, s. 69–71.

<sup>69</sup> Suomen suurin vesihuollon kuntayhtymä on Helsingin seudun ympäristöpalvelut eli kuntayhtymä HSY. Se tar-joaa vesi- ja jätehuoltopalveluita yhteensä yli miljoonalle asukkaalle.

<sup>70</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 25–26.

<sup>71</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 26. Kts. myös KHO: 2014:97; Kyseisessä tapauksessa kuntaliitos ei tehnyt Kokkolan kaupungista kuntayhtymän jäsentä. Eli myös

KuntaL 65 §:n mukaisesti kunta tai kuntayhtymä voivat perustaa kunnallisen liikelaitoksen liikeloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten.<sup>72</sup> Vastaavasti kunnallinen liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana eikä sillä ole tällöin itsenäisen oikeushenkilön asemaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunta tai kuntayhtymä vastaavat liikelaitoksen sitoumuksista. Kirjanpidollisesti liikelaitos on eriytettävä kunnan tai kuntayhtymän kirjanpidosta. Kunnan tai kuntayhtymän liikelaitoksen tehtävistä ja toimivallanjaosta määrätään kunnan hallintosäännössä KuntaL 90 §:n mukaisesti. Toimivallan delegoinnista säädetään vastaavasti KuntaL 91 §:ssä. Liikelaitoksen johtokunnan ja johtajan tehtävistä säädetään KuntaL:ssa melko yksityiskohtaisesti. Sen tehtäväksi voidaan antaa vain sellainen kunnan toimialaan kuuluva tehtävä, joka ei edellytä yhtiöittämistä KuntaL 126 §:n mukaisesti.<sup>73</sup>

Liikelaitoskuntayhtymiä ovat puolestaan kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustamat kuntayhtymät, joiden tehtävänä on kunnallisen liikelaitoksen ylläpitäminen.<sup>74</sup> Liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymänä itsenäinen oikeushenkilö. Se poikkeaa tavanomaisesta kuntayhtymästä hallintorakenteen, toimielinten ja talouden sääntelyssä. Sen tehtävistä on sovittava perussopimuksessa. Perussopimusta täydentää kuntayhtymän oma hallintosääntö.<sup>75</sup> Liikelaitoskuntayhtymän toimintaan sovelletaan siis kuntayhtymää ja kunnallista liikelaitosta koskevia säännöksiä yhtäaikaaisesti. Yhtymäkokouksesta ja sen tehtävistä säädetään KuntaL 66 §:ssä. Liikelaitoskuntayhtymämuotoiset vesihuoltolaitokset ovat harvinaisia Suomessa.

Kaikkien näiden kolmen mallin toimintaan sovelletaan taseyksikön tavoin KuntaL:a, HL:a, JL:a ja muuta kunnan sekä vesihuoltolaitoksen toimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi toimintaa ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet ja muutoksenhaku päätöksiin on mahdollista.<sup>76</sup>

### **2.5.2 Hallinto- ja päätöksenteko**

Kuntayhtymämuotoisessa vesihuoltolaitoksessa ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous tai valtuusto, jossa jokaisella jäsenkunnalla on yksi äänivaltainen edustaja. Äänivaltaosuudet voidaan jaotella esimerkiksi kuntien asukasluvun suhteen mukaisesti. Lisäksi äänivaltaosuuksia voidaan rajoittaa muun muassa siten, että yksittäinen kunta ei voi saada enemmistöosuutta suhteessa muihin osakkaisiin. Äänivaltaosuuksien jaottelulla on selvä merkitys kunkin jäsenkunnan päätösvaltaan yhtymässä. Hallitus puolestaan huolehtii ja vastaa taloudenhoidosta ja

---

tällaisissa kunnan hallintoa koskevissa muutostilanteissa tulee kiinnittää huomiota yhtymän jäsenyyteen kuntaliitoksen jälkeisessä tilanteessa.

<sup>72</sup> Esimerkkinä vesihuollossa toimivasta liikelaitoksesta voidaan mainita Oulun Vesi-liikelaitos.

<sup>73</sup> Harjula – Prättälä 2019, s. 449–452 ja Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 72.

<sup>74</sup> Esimerkkinä voidaan mainita Keski-Uudenmaan vesiensuojelun liikelaitoskuntayhtymä, KUVES. Se huolehtii jäsenyhteisöjensä osalta sekä eräiden Vantaan kaupungin alueiden jätevesien johtamisesta.

<sup>75</sup> Harjula–Prättälä 2019, s. 449–454.

<sup>76</sup> Harjula–Prättälä 2019, s. 452.

hallinnosta. Hallitus toimii myös yhtymäkokouksen päätöksiä valmistelevana ja ne toimeenpaineavana elimenä. Yhtymän hallitus voi olla luonteeltaan täysin poliittinen tai niin sanottu hybridihallitus, jossa on mukana myös ei-poliittisia jäseniä kuten vesihuollon asiantuntijoita.<sup>77</sup> Poikkeuksellisen laajoista asioista päätettäessä kuntayhtymän hallinnon on konsultoiva omistajia.<sup>78</sup>

Kunnallisen liikelaitoksen päätösvalta on omistajakunnalla itsellään. Toimintaa on kuitenkin erotettu kunnasta verrattuna taseyksikkönä organisoituun laitokseen. Vastaavasti liikelaitoksen hallinnosta ja päätöksenteosta vastaavat sen johtokunta ja johtaja. Johtokunnan tehtäviin liikelaitoksen hallinnossa kuuluvat KuntaL 67 §:n mukaisesti päätökset toiminnan kehittämisestä kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden rajoissa sekä tavoitteiden seuranta ja raportointi. Lisäksi johtokunta hyväksyy talousarvion ja -suunnitelman valtuuston tai yhtymäkokouksen määrittämien velvoittavien tavoitteiden sekä meno- ja tuloerien mukaisesti, laatii tilinpäätöksen, päättää investoinneista ja valitsee liikelaitoksen johtajan. KuntaL 68 §:n mukaisesti johtaja johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen operatiivista toimintaa. Johtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa johtokunnan puolesta, jos hallintosäännössä ei toisin määrätä. Johtaja on virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Johtokunnan muista tehtävistä määrätään tarkemmin kunnan hallintosäännössä.

Liikelaitoskuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää KuntaL 66 §:n mukaisesti yhtymäkokous. Yhtymäkokous on liikelaitoskuntayhtymän pakollinen toimielin. KuntaL 8 luvun säännösten mukaisesti jäsenkunnat käyttävät kuntayhtymän päätösvaltaa yhtymäkokouksessa tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa asetettu jäsenkuntien valitsema toimielin. Tämä toimielin on useimmin yhtymävaltuusto. Yksittäisen kunnan päätösvalta on siis hajautuneempaa, koska omistajia on useampia. Liikelaitoskuntayhtymän toimielinrakenne muistuttaa osakeyhtiön rakennetta, sillä yhtymän jäsenet käyttävät omistajan asemassaan päätösvaltaansa osakeyhtiön yhtiökokousta vastaavassa yhtymäkokouksessa. Lisäksi liikelaitoskuntayhtymän johtokunta vastaa rooliltaan osakeyhtiön hallitusta. Johtokunnasta säädetään KuntaL 67 §:ssä.<sup>79</sup>

### **2.5.3 Omistajaohjaus**

Yksittäisen kunnan liikelaitosmuotoinen vesihuoltolaitos muuttaa kunnan omistajaohjauksen painopistettä verrattuna taseyksikkönä organisoituun laitokseen. Liikelaitoksessa omistajaohjaus painottuu enemmän toiminnan strategiseen ohjaukseen operatiiviseen ohjaukseen nähden.<sup>80</sup> Vastaavasti kuntayhtymän ja liikelaitoskuntayhtymän toimintaa ohjataan omistajien

<sup>77</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 25–26.

<sup>78</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 27.

<sup>79</sup> Harjula – Prättälä 2019, s. 455–456.

<sup>80</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 72.

toimesta yhdessä yhtymäkokouksessa. Näin ollen määräysvalta jakautuu omistajakuntien kesken. Omistajaohjauksessa keskeistä on löytää sellaiset vastuuhenkilöt, joilla on kehittävä ja osaava ote vesihuollon kehittämiseen. Kuntien poliittinen omistajaohjaus toteutuu kuntayhtymän hallituksen ja mahdollisten muiden toimielinten kautta poliittisesti valittujen edustajiensa välityksellä. Kuntayhtymän jäsenkunnat antavat oman lausuntonsa muun muassa kuntayhtymän strategiaan, investointiohjelmaan, vesihuollon kehittämissuunnitelmaan, toiminta-alueeseen ja talousarvioon ennen niiden hyväksymistä.<sup>81</sup> Asiakkaisiin ja kuntalaisiin kuntayhtymän toiminta näkyy päätöksien julkisuutena. Lisäksi yhtymä noudattaa KuntaL:a, joten sen päätökset ovat valituskelpoisia sen säännösten mukaisesti.<sup>82</sup>

## 2.6 Kuntayhtiö - tytäryhtiö, osakkuusyhtiö ja vähemmistöosakkeenomistus

### 2.6.1 Organisoituminen

Kunnat voivat organisoida vesihuoltoa kunnan muusta toiminnasta erillään olevana yhtiönä, useimmin osakeyhtiönä.<sup>83</sup> Yhtiöittämisen päämääränä on ollut parantaa liiketoimintayksiköiden taloudellista läpinäkyvyyttä, edistää pitkän tähtäimen taloudellista suunnittelua sekä tehostaa operatiivista toimintaa.<sup>84</sup> Toisaalta kunnan suora päätösvalta laitokseen heikkenee jossain määrin.

Yhtiöittämisessä kunnan vesihuolto-omaisuus ja asiakkuudet siirretään kunnalta osakeyhtiöön. Pääsääntöisesti osakeyhtiönä organisoituneella kuntayhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Lisäksi kuntayhtiö voi tarkoittaa myös sellaista yhtiötä, jossa kunnan lisäksi omistajana on myös muita toimijoita ja kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta yhtiössä (osakkuusyhtiö). Vähemmistöosakkeenomistajuus puolestaan tarkoittaa, että kunnan omistusosuus yhtiöstä on alle 20 %. Myös vähemmistöosakkeenomistajuutta koskevissa tilanteissa on kyse kuntayhtiöstä, jos kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta yhtiössä.<sup>85</sup> Kuntayhtiön käsitettä ei käytetä KuntaL:ssa, vaan KuntaL 6 §:ssä puhutaan yleisesti ”yhteisöstä”, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997, myöhemmin KPL) 1:5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Tällaista yhteisöä kutsutaan lainsäädännössä ”tytäryhteisöksi”, ja yhdessä tytäryhteisöineen kunta muodostaa ”kuntakonserniksi”<sup>86</sup> kutsutun kokonaisuuden.

<sup>81</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 26 ja *Kuntaliitto/Yhdyskunnat ja ympäristö/Tekniikka/Vesihuolto*.

<sup>82</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 27.

<sup>83</sup> Esimerkkeinä kuntien omistamista osakeyhtiömuotoisista vesilaitoksista voidaan mainita Lahti Aqua Oy ja Tampereen Vesi Oy.

<sup>84</sup> *Katko* 2013, s. 233–234.

<sup>85</sup> *Ruuhonen–Vahtera–Penttilä* 2021, s. 2–9.

<sup>86</sup> Kts tarkemmin *Muukkonen* 2019, s. 4–6.

Kuntayhtiöt eroavat tavallisista osakeyhtiöistä siinä, että niiden tavoitteena ei ole lähtökohtaisesti voiton tuottaminen. Ne ovat lähes aina yksityisiä osakeyhtiöitä eli niiden osakkeilla ei voi käydä pörssissä kauppaa. Kuntayhtiötilaston mukaan vuonna 2019 Suomessa oli noin 2.100 kuntayhtiötä ja näistä 8 % sijoittui toimialtaan vesihuoltoon, viemäri- ja jätevesihuoltoon, jätehuoltoon tai muuhun ympäristön puhtaanapitoon. Useamman kunnan tai kuntayhtymän omistamia seudullisia vesihuoltoyhtiöitä käsitellään jaksossa 3.1 ja tässä käsittely painottuu yksittäisen kunnan omistamaan yhtiöön.<sup>87</sup>

### **2.6.2 Hallinto ja päätöksenteko**

Osakeyhtiönä toimivan vesihuoltolaitoksen hallinnointimalli perustuu myös muiden osakeyhtiöiden tavoin OYL:n sääntelyyn sekä osin yhtiön yhtiöjärjestykseen. Lisäksi hallinnoinnissa merkityksellistä on kunnan omistuksesta seuraava KuntaL:n asettama sääntely. KuntaL ei kuitenkaan vaikuta suorasti yhtiön sisäisessä toiminnassa. OYL:n lähtökohtana on, että sen soveltamisalaan kuuluvissa yhtiöissä, hallinto on järjestetty yhtiön koosta riippumatta samojen sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Sen toimielimiä ovat yhtiökokous, hallitus ja toimitusjohtaja. Lisäksi osakeyhtiössä voi olla hallintoneuvosto. Pakollisia näistä toimielimistä ovat OYL 1:6, OYL 5:1.1 ja OYL 6:1.1:n mukaisesti yhtiökokous ja hallitus. Tilintarkastaja on pakollinen niissä osakeyhtiöissä, joissa tilintarkastuslain (1141/2015, myöhemmin TTL) tunnusmerkit täytyvät. OYL:n tarkoittamalla yhtiön johdolla tarkoitetaan hallitusta, toimitusjohtajaa ja hallintoneuvostoa.<sup>88</sup>

OYL määrittelee toimielinten keskinäiset suhteet ja päätöksentekomenettelyn yhtiössä. Yhtiökokous on osakeyhtiön ylin päättävä elin, jossa omistajilla on mahdollisuus vaikuttaa yhtiön toimintaan. Yhtiökokous päättää sille OYL:n mukaisesti säädetyistä asioista. Hallituksella voidaan puolestaan nähdä olevan yleistöimivalta osakeyhtiön asioissa. Hallituksen toimivaltaan sisältyvät kaikki ne asiat, joita OYL:ssa tai yhtiöjärjestyksessä ei ole määrätty yhtiön toisten toimielinten hoidettavaksi tai jotka eivät niiden luonteen vuoksi kuulu muiden toimielinten toimivaltaan. Yleisesti hallituksen tehtäviin kuuluvat yhtiön hallinnon ja toiminnan asianmukainen järjestäminen. Lisäksi se vastaa yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon asianmukaisen valvonnan järjestämisestä. Hallitus edustaa yhtiötä suhteessa viranomaisiin ja kirjoittaa yhtiön toimiminen. On huomattava, että hallituksen jäsenien henkilökohtainen vastuu yhtiön toimista on rajoittamaton. Näin ollen hallituksen ei pidä toimia osakkaiden tai kenenkään muun määräyksen mukaisesti vaan päätökset pitää tehdä itsenäisesti noudattaen OYL:n sääntelyä.

<sup>87</sup> Ruohonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 2–15 ja Pönkä 2018, s. 294 sekä Tuorila–Saastamoinen 2022, s. 72.

<sup>88</sup> Kyläkallio–Irola–Kyläkallio 2024, s. 433–438 ja Niskakangas–Pönkä - Hakulinen - Pönkä 2011, s. 25–36 sekä Mähönen–Villa 2013 s. 122–126.

Vuorovaikutus yhtiön toimielinten välillä on kuitenkin sallittua ja toivottavaakin. Kuntayhtiöissä hallituspaikat jaetaan usein valtuuston puolueiden voimasuhteiden mukaisesti tai hallitukseen valitaan kunnallinen viranhaltija. Henkilövalinnat on tehtävä huolellisesti.<sup>89</sup> Lisäksi kunnallisten viranhaltijoiden kohdalla voi nousta esille jääviystilanteita viranhoidon myötä.<sup>90</sup>

Vastaavasti mahdollisen toimitusjohtajan tehtäviin kuuluvat yhtiön juoksevan hallinnon hoitaminen sekä yhtiön edustaminen asioissa, jotka kuuluvat toimitusjohtajan tehtäviin yhtiön hallituksen valvonnan alaisuudessa. Toimitusjohtaja ei ole työsuhteessa yhtiöön, vaan hän on yksi osakeyhtiön toimielimistä. Osakeyhtiön päätöksenteossa on huomioitava myös OYL 5:1.2 §, jonka mukaisesti yhtiökokouksen päätöksen osakeyhtiön asioissa voi korvata yhtiön kaikkien osakkeenomistajien yksimielinen päätös tai yhtiön ainoan osakkeenomistajan yhtiökokouksen ulkopuolella yksin tekemä päätös tai kaikkien osakkeenomistajien yhdessä tekemä sopimus. Lisäksi OYL:n asettamien säännösten täydennykseksi voidaan ottaa yksityiskohtaisempia määräyksiä yhtiön organisaatiosta ja sen eri osien tehtävistä kuten kunnille pakollinen konserniohje. Tällaiset määräykset eivät luonnollisesti saa olla ristiriidassa pakottavan lainsäädännön kanssa tai muulla tavoin hyvän tavan vastaisia.<sup>91</sup>

Kuntayhtiöt toimivat kuntakonsernin tytäryhtiönä. Kuntakonsernin pitää laatia konserniohje ohjaamaan tytäryhtiön toimintaa. Kyseessä on julkinen asiakirja. Konserniohjeesta voidaan myös käyttää nimitystä toimintaohje tai hyväksymissäännöt. OYL ei sisällä säännöksiä konserniohjeesta, mutta yhtiön toiminnan ohjaaminen sen kautta on osakeyhtiöoikeudellisesti mahdollista. Tämä perustuu siihen, että yhtiökokous voi antaa yhtiön johdolle ohjeita päätöksentekoon ja toimintaan. Ohjeet eivät kuitenkaan saa olla OYL:n sääntelyn tai yhtiöjärjestyksen vastaisia. Lisäksi ohjeet eivät saa olla muun pakottavan lainsäädännön tai hyvän tavan vastaisia.<sup>92</sup> Konserniohjeen antamisen tarkoituksena on varmistaa, että tytäryhtiö toimii yhdenmukaisella tavalla emoyhtiön antamien ohjeiden mukaisesti. Konserniohjeiden sisältö koskee yleensä operatiivista toimintaa sekä liikkeenjohdollisia asioita<sup>93</sup>. Yhtiöjärjestyksen määräykset eivät estä

---

<sup>89</sup> Niskakangas–Pönkä–Hakulinen–Pönkä 2011, s. 16–19 ja Penttilä–Ruuhonen–Uoti–Vahtera 2015, s. 86–88.

<sup>90</sup> Kts. myös Muukkonen 2022, s. 951–954; Artikkelissa nostetaan esille oikeudellisia ongelmia viranhaltijan hallitusjäsenyyteen liittyen. Näistä esimerkkeinä mainitaan sivutoimiluvan tarpeellisuus sekä työnantajan ohjeistuksen noudattamiseen liittyvät velvoitteet suhteessa OYL:iin. Muukkonen ehdottaa, että jatkossa tulisi ottaa kuntayhtiöiden konserniohjaus tarkempaan tarkasteluun ja pohtia lainsäädännön tarvetta sen suhteen, miten viranhaltijoita voidaan yhtiöissä käyttää vai tulisiko heidät sulkea hallitusjäsenyyksien ulkopuolelle. Vrt myös Vesterinen 2006, s.30–31.

<sup>91</sup> Kyläkallio–Irola–Kyläkallio 2024, s. 433–438 ja Niskakangas–Pönkä–Hakulinen–Pönkä 2011, s. 21–22.

<sup>92</sup> Kts. myös Ruuhonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 183–187; KuntaL omistajaohjaussäännökset ovat siis alisteisessa suhteessa yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn. Osakeyhtiöitä koskee OYL ja sitä on noudatettava myös kuntayhtiön toiminnassa. Omistajaohjauksen keinovalikoima on ikään kuin OYL:n pakottavien ehtojen puristuksessa. OYL suhde KuntaL on siis *lex specialis*-säännön mukainen.

<sup>93</sup> Esim. liikkeenjohdollisista asioista on mainittu prokurat, kiinteistöihin liittyvät transaktiot, yhtiön tarvitsemat hankinnat, ulkopuoliset palvelut, palkkaus, matkakulut, käyttöomaisuusinvestoinnit jne.

konserniohjeissa määräämästä yhtiön asioista yhtiöjärjestyksestä poikkeavalla tavalla.<sup>94</sup> Konserniohjeella ei kuitenkaan voi korvata yhtiöjärjestyksen määräyksiä eikä yhtiön toimielinten tekemiä päätöksiä. Jos konserniohje annetaan kunnan ja kunnan kokonaan omistaman tytäryhtiön välillä, kunta voi tällä ohjeella ohjata tytäryhtiön toimintaa varsin vapaasti. Jos taas tytäryhtiö ei ole kokonaisuudessaan kunnan omistuksessa, on konserniohjeella ohjaaminen luonnollisesti rajoitetumpaa. Konserniohje, joka loukkaa tytäryhtiön tai esimerkiksi velkojan tai vähemmistöosakkaan oikeudellisesti suojattuja etuja, ei saa noudattaa. Ohjeeseen on kuitenkin mahdollista sisällyttää tytäryhtiölle tai sen johdolle suoraan annettavia toimintaohjeita. Tämänkaltaisia ohjeita annetaan käytännössä myös ohi tytäryhtiön yhtiökokouksen. Näiden ohjeiden noudattaminen perustuu siihen, että yhtiön johto toimii kunnan luottamuksenvaraisesti, sillä OYL ei velvoita tai oikeuta tytäryhtiötä noudattamaan ohjeistusta. Tytäryhtiön johdolla onkin konserniohjeesta riippumatta velvollisuus toimia huolellisesti ja yhtiön oman edun mukaisesti. Kunnan yksin omistaman yhtiön toiminnassa ainoalla omistajalla on todetusti laajat mahdollisuudet päättää yhtiön toimintatavoista. Tällöinkin tytäryhtiön mahdollinen toimitusjohtaja ja hallitus toimivat osakeyhtiön lakisääteisinä toimieliminä kantaen lain säännöksiin asettaman vastuun. Jos konserniohjeet ovat vastakkaisia tytäryhtiön toimielinten lakisääteisten velvoitteiden kanssa ovat yhtiön toimielimet velvollisia toimimaan lainsäädännön mukaisesti. Konserniohjeistus voi kuitenkin sisältää myös menettelysääntöjä tällaisten ristiriitojen ratkaisemiseksi.<sup>95</sup>

KuntaL sisältää puolestaan erillistä sääntelyä konserniohjeen laatimisesta. KuntaL 14.2 §:n 4 kohdan mukaisesti kunnanvaltuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Se on kunnan omistajaohjauksen keskeinen työväline. Ohjeella johdetaan niin konserni johdon kuin kunnan tytäryhteisöjen toimintaa.<sup>96</sup> KuntaL 47.4 §:ssä on määritelty asiat, joihin konserniohjeessa on annettava määräyksiä.<sup>97</sup> Laadukkaan ja toimivan ohjeen laatiminen on kuitenkin haasteellista. Siinä tulisi olla kunnan omistajaohjauksen kannalta tärkeimmät pääkohdat, mutta se ei saisi rajoittaa liiallisesti kuntayhtiön johdon toimintaa. Konserniohjeen ei tulisi vaikuttaa vähäisiin päätöksiin vaan asettaa raamit olennaisten asioiden osalta. Toisaalta se ei saa hämärtää osakkeenomistajan ja yhtiön johdon välisiä osakeyhtiöoikeudellisia vastuusuhteita. Omistajana toimiva kunta ei tee yhtiön päätöksiä vaan toiminnasta päättää yhtiön hallitus. Konserniohjeen juridisesta sitovuudesta ollaan oikeuskirjallisuudessa erimielisiä. Sitä ei ole pidetty

---

<sup>94</sup> Kts. myös *Ruuhonen – Vahtera – Penttilä* 2021, s. 243–246; Konserniohje vaikuttaa siis enemmän yhtiön operatiiviseen toimintaan, kun taas mahdollinen osakassopimus ja yhtiöjärjestys ohjaavat yhtiön toimintaa pidemmällä aikavälillä. Konserniohje täydentää kunnan omistajaohjausta.

<sup>95</sup> *Kyläkallio–Irola–Kyläkallio* 2024, s. 284.

<sup>96</sup> *Kyläkallio–Irola–Kyläkallio* 2024, s. 285.

<sup>97</sup> Kts. myös *Ruuhonen–Vahtera–Penttilä* 2021, s. 253–257.

samalla tavalla sitovana kuin kunnan hallintosääntöä, mutta toisaalta tätä johtopäätöstä ei ole voitu täysin perustella. Pääsääntönä kuitenkin pidetään sitä, että jos konserniohjeesta poiketaan, tulee tähän olla painava peruste. Toisaalta, jos jotain konserniohjeen määräystä pidetään erittäin tärkeänä, voidaan ehto sisällyttää yhtiöjärjestykseen omana lausekkeenaan. Näin ehto saa OYL:n mukaisesti varmaa juridista sitovuutta. Yhtenä tärkeimpänä konserniohjeen ehtona voidaan mainita velvollisuus pyytää kunnan kanta yhtiön asiaan, ennen varsinaista päätöksentekoa, tällöin puhutaan ns. ennakkokäsityksestä. Konserniohjeessa on usein eritelty, mihin asioihin ennakkokäsitys pitää pyytää.<sup>98</sup>

### 2.6.3 Omistajaohjaus

KuntaL 46.1 §:n mukaisesti kunnan omistajaohjauksella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa tytäryhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan. Vastaavasti KuntaL 47.1 §:n mukaisesti omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa on huomioitava kuntakonsernin kokonaisuus<sup>99</sup>. Lisäksi KuntaL 37 §:n mukaisesti kunnilla on oltava kuntastrategia. Kuntastrategiassa otetaan huomioon muun muassa kunnan omistajapolitiikka. Strategian tavoitelinjaukset ohjaavat periaatteellisella tasolla omistajaohjausta. Kuntastrategia ei kuitenkaan ole yhtiöoikeudellisesti sitova asiakirja.<sup>100</sup>

KuntaL 46.2 §:n määritelmän mukaisesti omistajaohjaukseen liittyvät toimenpiteet voivatkin koskea ainakin tytäryhtiöiden perustamissopimuksia<sup>101</sup>, yhtiöjärjestysmääräyksiä<sup>102</sup>, muita sopimuksia, henkilövalintoja<sup>103</sup>, ohjeiden antamista kuntaa eri yhtiöissä edustaville henkilöille sekä muuta kunnan määräysvallan käyttöä. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan käytettävät toimenpiteet ovat kustakin tilanteesta ja ohjattavasta yhtiöstä ja sitä koskevasta lainsäädännöstä riippuvaisia. Lisäksi aiemmin käsitelty konserniohje on myös osa kunnan omistajaohjausta. On

<sup>98</sup> Ruohonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 243–252 ja 259–261.

<sup>99</sup> Kts. myös Ruohonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 194–198; kokonaisetukäsitteen määrittely haastavaa. Kts. myös Meklin 2018 s. 6–8.

<sup>100</sup> Ruohonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 191–194.

<sup>101</sup> Kts. myös Ruohonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 198–199; Perustamissopimuksen sisällöstä säädetään OYL 2:2 §:ssä. Sopimuksessa on mainittava pakollisina ehtoina päivämäärä, kaikki osakkeenomistajat ja omistajien merkitsemät osakkeet, osakkeista yhtiölle maksettava määrä, maksuaika sekä hallituksen jäsenet. Lisäksi perustamissopimukseen on liitettävä yhtiöjärjestys. Perustamissopimuksessa on tarkoituksenmukaista sopia niistä ehdoista, jotka liittyvät perustamisvaiheeseen.

<sup>102</sup> Kts. myös Ruohonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 200–204; Yhtiöjärjestyksestä säädetään OYL 2:3:ssa. Yhtiöjärjestys määrittää osakeyhtiön sisäiset säännöt ja yhtiön johdon on tunnettava yhtiöjärjestyksen sisältö. Yhtiöjärjestys sitoo yhtiön toimielimiä ja sen avulla voidaan mm. hallinnoida toiminnan riskejä.

<sup>103</sup> KuntaL:n esitöissä todetaan, että henkilövalinnat ja henkilöiden ohjeistaminen ovat tärkeitä omistajaohjauksellisia toimia. Henkilövalinnoissa tulisi kiinnittää erityistä huomioita asiantuntijuuteen ja liiketoiminnalliseen osaaamiseen. Vastaavasti annettavissa kannanotoissa ja ohjeissa tulee huolehtia kuntastrategian toteuttamisesta. Lisäksi henkilön aloittaessa tehtävässä, hänen tulisi olla tietoinen kunnan tavoitteista ja tarkoituksiperistä yhtiössä heti alusta asti. Jos kunta omistajana on tyytymätön yhtiön hallitukseen toimintaan ja päätöksentekoon, käytettävissä ovat OYL:n tarjoamat keinot, kuten hallituksen tai henkilön vaihtaminen.

huomattava, että muodollisen omistajuuden toimintakeinot eivät ole riittäviä kunnan aktiiviseen omistajaohjaukseen. Kunnan ja yhtiön välillä tarvitaan myös epämuodollista keskustelua sekä ohjausta toimintaan kohdistuvista tavoitteista ja odotuksista. KuntaL:n sääntely tähtää siihen, että ohjauksen kohteena oleva yhtiö huomioi toiminnassaan kuntaomistajansa tahdon ja tavoitteet. Tytäryhtiön päätösvaltaa käyttää kuitenkin joka tilanteessa sen oma, kutakin organisoitumismuotoa koskeva, lainsäädännössä määritelty toimielin. Yhtiön omistajana toimiva kunta ei siis voi kajota yhtiön toimielimen tekemään yksittäiseen päätökseen tai tehdä päätöstä toimielimen sijasta.<sup>104</sup> Lisäksi on huomattava, että JL:n sääntely ei ulotu kuntayhtiöihin.<sup>105</sup> Kunnan tulee myös yhtiön toiminnan aikana valvoa sen toimintaa ja kiinnittää huomioita siihen, miten yhtiölle asetetut tavoitteet toteutuvat käytännössä. Tällä tarkoitetaan yhtiön sisäistä valvontaa.<sup>106</sup>

Kunnan omistajaohjaus tulee ottaa huomioon jo yhtiötä perustettaessa perustamissopimuksessa ja yhtiöjärjestyksestä muotoillessa. Tämä johtuu siitä, että kunnan osallistumisella jonkin yhteisön kuten vesihuoltolaitoksen toimintaan perustajana, jäsenenä tai omistajana, pitää tällä joka kerta olla jokin määritelty tavoite ja tarkoitus. Näiden tavoitteiden ja tarkoituksen tulee perustua kuntastrategiaan. Tämän vuoksi yhtiöjärjestykseen ja perustamissopimukseen sekä mahdolliseen osakassopimukseen on tärkeää sisällyttää määriteltyjä kunnan tavoitteita ja toimintaperiaatteita puoltavia ehtoja. Toimintatavat eivät ole ainoastaan käytettävissä yhtiön perustamisvaiheessa, vaan esimerkiksi yhtiöjärjestyksen määräykset ovat arvioitavissa kaikissa yhtiön toiminnan vaiheissa. OYL 2:3 §:ssä määritellään vain yhtiöjärjestyksen vähimmäisisältö, joten siinä on sallittua muutoinkin sopia yhtiön asioista. Omistajat voivatkin siis sisällyttää yhtiöjärjestykseen niin OYL:n säännöksiä täydentäviä ehtoja kuin myös muita määräyksiä sopimusvapauden perusteella. Toimialasta, organisaatiosta ja yhtiössä noudatettavista periaatteista voidaankin sopia laajasti, kuitenkin edellyttäen, etteivät yhtiöjärjestyksen määräykset ole lainsäädännön tai hyvän tavan vastaisia. Osakeyhtiönä organisoidun toiminnan tarkoitus on yleensä voiton tuottaminen omistajille, ellei yhtiöjärjestyksessä ole määrätty muutoin. Tarkoitukseksi voidaankin määritellä joku muu kuten yleishyödyllinen tavoite. Yhtiön toiminnan tavoitetta sekä tarkoitusta tulisikin tarkastella nimenomaisesti kuntaomistajan näkökulmasta varmistaen, että yhtiö edistää kuntastrategian mukaisia tavoitteita.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> HE 268/2014 vp s. 171 ja *Ruuhonen–Vahtera–Penttilä* 2021, s. 186–191.

<sup>105</sup> *Kyläkallio–Irola–Kyläkallio* 2024, s. 285 ja HE 268/2014 vp. s. 172–173.

<sup>106</sup> HE 268/2014 vp, s. 172–173 ja *Ruuhonen–Vahtera–Penttilä* 2021, s. 186–191.

<sup>107</sup> HE 268/2014 vp. s. 171–172 ja Kts. myös *Penttilä – Ruuhonen – Uoti – Vahtera* 2015, s. 75–77; kuntayhtiön toiminnan tarkoituksesta ja sen määrittämisen tärkeydestä.

Jos yhtiössä on kuntaomistajan ohella osallisena vähemmistöomistajia<sup>108</sup>, on erityisesti huomioidava OYL 1:7 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen. Lisäksi tulee huomioida, ettei vähemmistöomistajia kohdella muutoinkaan epäoikeudenmukaisesti. Uusia kuntayhtiöitä perustettaessa onkin syytä punnita, onko välttämätöntä ottaa vähemmistöosakkaita mukaan. Vähemmistöomistajien omistusosuus sekä heidän OYL:ssa turvattu asemansa on otettava huomioon kaikkia omistajaohjauksellisia toimia harkitessa. Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että osakassopimukset ovat usein käytössä myös kuntien omistamissa yhtiöissä. Näiden sopimusten perustana pitää olla omistajatahto. Osakassopimuksilla on niin osakkaiden kuin myös hallituksen jäsenten välisiä suhteita ja velvoitteita täsmentävä vaikutus. Osakassopimukset palvelevat tätä kautta niin riskienhallintaa kuin keskinäisen luottamuksen syntymistä. Sopimusten avulla voidaan myös syventää yhtiöiden toiminnan läpinäkyvyyteen ja informaation luovuttamiseen liittyviä velvoitteita sekä kirkastaa kunnan määrittelemiä tavoitteita. Kuten yhtiöjärjestyksien muuttaminen, myös osakassopimusten solmiminen on mahdollista jo olemassa olevissa yhtiöissä, eli niiden käyttöala ei ole vain toiminnan alkuvaiheessa.<sup>109</sup>

KuntaL määrittelee myös kunnan toimielinten keskinäistä toimivallan jakamista niiden ohjauksessa kuntakonserniin kuuluvia yhtiöitä. Jokaisen toimielimen ja viranhaltijan vastuut sekä tehtävät konserniohjauksessa kuvataan konserniohjeissa. Vastaavasti kunnan sisäinen toimivallanjako määritellään keskeisin osin sen johtosäännössä. KuntaL 48.2 §:n mukaisesti konsernijohto kantaa vastuun kuntakonsernissa omistajaohjauksen toteutumisesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä, jos hallintosäännössä ei määrätä asiasta toisin. Konsernijohtoon muodostavat kunnanhallitus sekä ne kunnan johtavat viranhaltijat, jotka toimivat tytäryhtiöitä käsittelevien asioiden esittelijöinä kunnanhallituksessa. Sen sijaan KuntaL asettamat menettelytavat eivät suoraan ulotu osakeyhtiön eivätkä muiden yhtiöiden sisäiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi osakeyhtiö toimii aiemmin todetusti OYL:n ja yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Tämä asettaa rajat myös kunnan omistaman yhtiön toiminnalle. Kun kunta järjestää toimintansa esimerkiksi osakeyhtiönä, KuntaL sääntelemät hallinnolliset ohjaustavat eivät sovi yhtiöiden ohjaamiseen. Kunnan tytäryhteisöihin kohdistuva valvonta ja ohjaus perustuvatkin kunnan määräysvaltaan

---

<sup>108</sup> Kts. myös *SYKE* 2022, s. 7–11; Vesihuoltolaitoksien omistajien määräysvaltaa on tutkittu VL:n uudistustyön yhteydessä. *SYKE*:n ja *MMM*:n tekemässä selvityksessä kyselyyn vastanneilta osakeyhtiömuotoisilta laitoksilta tiedusteltiin, onko määräysvalta yhtiössä osakkeenomistuksen suhteessa vai onko määräysvallan suhteen erityisiä ehtoja esim. yhtiöjärjestyksessä. Suurimmassa osassa osakeyhtiömuotoisia laitoksia yhtiön määräysvalta on omistussuhteiden mukainen. Joitakin yhtiöjärjestyksessä erikseen tehtyjä sopimuksia kuitenkin vastauksissa ilmoitettiin olevan. Lisäksi selvityksessä tiedusteltiin, onko mahdollista yksityistä vähemmistöomistusta pyritty tietoisesti vähentämään vai ovatko muutokset tapahtuneet näiden omistajien omasta aloitteesta. Puolet vastaajista ilmoitti, että vähemmistöomistusta ei ole pyritty vähentämään. Vastaavasti noin neljäsosalla organisaatioista ei ollut yksityistä omistusta ole lainkaan. Kaksi kyselyyn vastaajaa ilmoitti, että yksityistä omistusta pyritään tietoisesti vähentämään.

<sup>109</sup> HE 268/2014 vp, s. 171–172 ja *Ruuhonen–Vahtera–Penttilä* 2021, s. 224–228 sekä *Hannula–Kari* 2007, s. 13–17.

yhtiössä. Tämä voi pohjautua itse omistajuuteen tai mahdollisuuteen nimittää ja erottaa hallitus tai toimielin, jolla on oikeudet tosiasialliseen kunnan päätösvallan käyttämiseen yhtiössä. Yhtiön tai sen omistajien sitouttaminen kuntakonserniin voi siis tapahtua mm. konserniohjeella, yhtiöjärjestyksellä, osakassopimuksella, kuntaa tytäryhtiöissä edustaville henkilöille annettavilla ohjeilla, yhtiökokouksen päätöksillä, hallituksen valinnalla ja sopimuksilla hankinnoista, rahoituksesta tai muusta toiminnasta.<sup>110</sup>

## 2.7 Vesihuolto-osuuskunta

### 2.7.1 Vesihuolto-osuuskuntien taustaa

Vesihuolto on organisoitunut Suomessa useimmin vesihuolto-osuuskuntien (myöhemmin myös vesiosuuskunta) kautta.<sup>111</sup> Volyymitaan toiminta on kuitenkin pienempää verrattuna kuntien omistamiin laitoksiin. Vesihuollon ohella osuuskuntamuotoinen toiminta soveltuu myös vain jätevesien viemärointiin tai puhdistamiseen organisoitumismalliksi. Niiden omistus on pääsääntöisesti yksityisillä henkilöillä, jotka käyttävät itse laitoksen tuottamia palveluita. Osuuskuntien voidaan luonnehtia olevan jäsenpohjaisia organisaatioita<sup>112</sup>. Niiden tarkoitus, tehtävä, päätösvalta ja hallinnointi eroavat selvästi muista organisaatiomuodoista. Osuuskunnat ovatkin yhtäaikaisesti yrityksiä ja jäsenyhteisöjä, joiden tarkoituksena on kannattavan toiminnan kautta tuottaa jäsenhyötyjä. Vesiosuuskuntia tarkasteltaessa on huomattava toinen eroavaisuus aiemmin käsiteltyihin organisoitumismuotoihin nähden. Kunta tai kunnat eivät ole vesiosuuskunnissa keskeisimpänä omistajana. Luonnollisesti kunta kuitenkin vaikuttaa niidenkin toimintaan ohjaamalla, valvomalla ja toimintaa tukemalla. Tarkastelussa huomioidaan, että vesiosuuskunnat eivät yleensä ole pörssi-osuuskuntia, joten niitä ei käsitellä laajemmin.<sup>113</sup> Vesihuolto-osuuskuntien suuresta lukumäärästä seuraa se, että ne ovat usein pieniä toimijoita, kun tarkastellaan niiden asukas- ja vesimäärien volyyymia.<sup>114</sup> Nykytilassa suurin osa pienemmistä vesihuolto-osuuskunnista kohtaa haasteita toimintansa järjestämisessä. Toisaalta maastamme löytyy myös suurempia osuuskuntia, joita on hoidettu hyvin ja organisaatiot ovat toimivia. Vesihuolto-osuuskunnilla on Suomessa suhteellisen pitkä historia ja niiden vahvuutena voidaan pitää

<sup>110</sup> *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2024*, s. 285 ja *Kuntaliitto*, Kuntien konserniohje s. 4.

<sup>111</sup> Kts. myös HE 40/2025 vp; VL 3 §:n lisätään asiakasomisteisen vesihuolto-osuuskunnan määritelmä.

<sup>112</sup> Jäsenpohjainen organisaatio tarkoittaa jäsenten omistamaa ja hallinnoimaa yritystä tai muuta organisaatiota.

<sup>113</sup> *Osuuskuntien keskusjärjestö Pellervo ry* / Hyvä hallinto osuuskunnissa.

<sup>114</sup> Kts. myös *Vesiosuuskunnat.fi* / Mikä on vesiosuuskunta?; Vesihuolto-osuuskuntien toiminnan laajuuden mukaan voidaan tehdä jakoa erikokoisiin talousvetä toimittaviin laitoksiin. Jos osuuskunnassa on liittyneenä 50 asukasta tai sen vuorokaudessa jakama tai välittämä talousvesimäärä on vähintään 10 m<sup>3</sup>, sovelletaan vesiosuuskuntaan STM:n asetusta talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista (1352/2015). Jos taas liittyneenä alle 50 asukasta tai sen vuorokaudessa jakama tai välittämä talousvedenmäärä on alle 10 m<sup>3</sup>, sovelletaan tällaiseen pienempään vesiosuuskuntaan STM:n asetusta pienten yksiköiden talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista (401/2001).

monimuotoisuutta ja joustavuutta. Osuuskuntien järjestelmät ovat rakennettu paikalliset ja alueelliset olosuhteet huomioiden. Ne ovat alueellisesti vertailtuna yleisempiä Pohjois-Suomessa.<sup>115</sup>

Historiaa tarkastelemalla voidaan havaita, miten moninainen vesihuolto-osuuskuntien verkko on ajan saatossa syntynyt. Niiden kehityksessä voidaan erottaa viisi eri päätyyppiä kehityskaaren ja toiminnan perusteella; ensimmäisen polven vesihuolto-osuuskunnista isoihin vesihuolto-osuuskuntiin. Ensimmäisen polven vesihuolto-osuuskunnat toimivat vuosien 1900–1950 aikana. Näistä osuuskunnista osa jatkoi toimintaansa itsenäisenä toimijana ja osa taas sulautui esimerkiksi kasvavien kaupunkien laitoksiin. Ensimmäisen polven vesihuolto-osuuskunnat perustettiin ilman rahallista tukea. Toisen sukupolven osuuskunnat aloittivat toimintansa vuosien 1950–1970 aikana. Nämä laitokset alkoivat saada tukea ja avustuksia valtiolta ja kunnilta vesihuollon järjestämiseen. Vuodesta 1951 lähtien voitiinkin tukea ensin yksityisoikeudellisia vesihuoltoyhtiöitä rahoituslain mahdollistamana ja vuodesta 1963 lähtien tukea oli mahdollista saada myös maalaiskunnilla. Kolmannen sukupolven vesihuolto-osuuskunnat perustettiin vuosien 1975–1990 aikana maaseudulle. Kunnat tukivat ja kannustivat aktiivisesti kolmannen polven laitoksien perustamista. Tästä seurauksena näiden osuuskuntien on katsottu olevan vähemmän itsenäisiä verrattuna muihin osuuskuntatyyppeihin. Lisäksi niiden omistajuuden on katsottu olevan heikompaa ja jäsenten toiminnan passiivista. Neljännen sukupolven vesihuolto-osuuskunnat organisoitiin noin vuodesta 1990 alkaen jätevesiasetuksen säätämisen myötä. Neljännen polven osuuskunnista suurin osa suunniteltiin alustavasti tilapäiseksi ratkaisuksi erityisesti jätevesien viemärintiä varten. Viides osuuskuntatyyppi ovat niin sanotut suuret osuuskunnat, jotka ovat kehittyneet taloudellisesti vahvoiksi taajamien ja pienten kuntien laitoksiksi. Suuria vesihuolto-osuuskuntia on kuitenkin joitakin myös haja-asutusalueilla. Nämä osuuskunnat hoitavat lisääntyvässä määrin myös viemärintiä. Isot vesihuolto-osuuskunnat palvelevat noin 1.000–15.000 asukasta ja niitä on määrällisesti laskettu olevan Suomessa noin 20 kappaletta<sup>116</sup>. Isoimmat osuuskunnat tuottavat vesihuoltopalveluita yhteensä noin 100.000 asiakkaalle. Suuret vesiosuuskunnat ovat useimmin perustettu 1950-luvulla, ja ne eivät tavoittele toiminnallaan voittoa. Näillä vesihuolto-osuuskunnilla on ollut paremmat mahdollisuudet palvata ammattitaitoista henkilöstökuntaa hoitamaan vesihuoltoa.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 31.

<sup>116</sup> Kts. tarkemmin Katko 2013, s. 231; Suuria vesiosuuskuntia sijaitsee Etelä-, Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla sekä muutamia niistä sijaitsee Itä-Suomessa ja Lapissa. Esimerkkeinä suurten vesiosuuskuntien paikkakunnista voidaan mainita Kittilä, Kuusamo, Kalajoki, Reisjärvi, Kitee ja Puumala.

<sup>117</sup> Katko 2013, s. 292–232.

### 2.7.2 *Organisoituminen*

Osuuskuntien toimintaa ohjaa OSKL. Lain 1 luvussa käsitellään yleisiä osuuskuntaoikeudellisia periaatteita, joiden erityisenä tarkoituksena on suojata jäsenten, osuuksien- ja osakkeenomistajien sekä velkojien asemaa osuuskunnan johdon ja määräävien jäsenten opportuunismia vastaan. Näihin periaatteisiin voidaan vedota ennen kaikkea silloin, kun yksityiskohtaisesta lain säännöksestä ei ole saatavilla tukea. Tärkeimpiä periaatteita ovat; osuuskunnan toiminnan tarkoitus (OSKL 1:5), johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvoite (OSKL 1:8), yhdenvertaisuusperiaate (OSK 1:7), tahdonvaltaisuus (OSKL 1:9), jäsenet ja pääoman pysyvyys (OSKL 1:3), jäsenyyden luovuttamattomuus sekä osakkeiden ja osuuksien luovutettavuus (OSKL 1:4) ja enemmistöperiaate (OSKL 1:6).<sup>118</sup>

Osuuskuntamuotoinen vesihuoltolaitos on itsenäinen oikeushenkilö OSKL 1:2.1 §:n mukaisesti. Näin ollen osuuskunnan jäsenet ja muut osuuksien ja osakkeiden omistajat<sup>119</sup> eivät vastaa osuuskunnan velvoitteista henkilökohtaisesti. OSKL 1:5 §:ssä käsitellään osuuskunnan toiminnan tarkoitusta; tarkoitus ei ole lähtökohtaisesti tuottaa voittoa, vaan harjoittaa taloudellista toimintaa osuuskunnan jäsenten taloudenpidon ja elinkeinotoiminnan tukemiseksi. Vesihuolto-osuuskunnissa toiminnan tarkoituksena on usein puhtaan talousveden tuottaminen jäsenilleen. Lisäksi toimintaan voi kuulua jäteveden käsittelyä. Tarkoituksesta voidaan myös määrätä osuuskunnan säännöissä toisin.<sup>120</sup> Osuuskunnille ominaisena tunnuspiirteenä voidaan myös pitää OSKL 1:3.1:n mukaista vaihtuvaa jäsenistöä, osuuksien lukumäärää ja jäsenistön mukaan vaihtelevaa osuuspääomaa. Osuuskunnan jäsenyyden siirrettävyys edellyttää, että asiasta on määrätty säännöissä OSKL 1:4.1:n mukaisesti. Jäsenyyden siirrettävyydestä on kuitenkin erotettava osuuskunnan oman pääomanehtoisten rahoitusinstrumenttien luovutusmahdollisuus, koska jäsenyys sekä osuuden- ja osakkeenomistus on lähtökohtaisesti erotettu toisistaan. Hallintioikeudet osuuskunnissa ovat siis jäsenillä ja taloudelliset oikeudet osuuden- ja osakkeenomistajalla. On kuitenkin huomioitava, että yleensä osuuskunnan jäsenen on hankittava yksi osuus osuuskunnasta liittyessään sen jäseneksi. Osuuskunnille ominaista on myös residuaalin eli ylijäämän kuuluminen osuuskunnalle itselleen. OSKL 16:5 §:n mukaisesti osuuskunnan residuaali voidaan jakaa sen jäsenille vain, jos osuuskunnan säännöissä on asiasta erillinen määräys. Pääsääntönä residuaalin jaossa voidaan pitää sitä, että jos jako toimitetaan, se

---

<sup>118</sup> Mähönen – Villa 2021, s. 14–15.

<sup>119</sup> Muut osuuksien omistajat ja osakkeenomistajat ovat tahoja, jotka omistavat osuuden osuuskunnasta olematta sen jäseniä. OSKL:n mukaisesti osuuskunnan osuudenomistus on mahdollista ilman sen jäsenyyttä.

<sup>120</sup> Mähönen – Villa 2021, s. 11–12.

suoritetaan sen mukaisesti, miten kukin osuuskunnan jäsen on käyttänyt sen tuottamia palveluita hyväkseen. Residuaalin jakoa ei siis suoriteta sijoitetun pääoman mukaisessa suhteessa.<sup>121</sup>

### 2.7.3 *Hallinto ja päätöksenteko*

Vesihuolto-osuuskunnan omistavat ja sitä hallitsevat osuuskunnan jäsenet. Jäsenyydestä on päätetty eri tavoin vesihuolto-osuuskuntien säännöissä. Säännöissä on voitu velvoittaa liittymään vesiosuuskunnan jäseneksi, ennen kuin liittymis- ja/tai käyttösopimus solmitaan. Jäsenhakemuksessa liittynyt sitoutuu noudattamaan vesiosuuskunnan sääntöjä ja sitoutuu suorittamaan osuusmaksun ja/tai mahdollisen lisäosuusmaksun osuuskunnalle. Osuusmaksun suorittamisen jälkeen voidaan laatia VL:n edellyttämä liittymis- ja käyttösopimus<sup>122</sup> osapuolten välillä. Liittyminen on vapaaehtoista, joten vesihuoltolaitoksena toimivan osuuskunnan on kuitenkin hyväksyttävä asiakkaaksi sellainenkin kiinteistön omistaja, joka ei jostain syystä halua liittyä jäseneksi vesiosuuskuntaan. Joidenkin vesihuolto-osuuskuntien säännöt eivät puolestaan edellytä liittymään liittymistä osakkaaksi, vaan vesiliittymän voi saada pelkästään solmimalla liittymissopimuksen vesiosuuskunnan kanssa. Vastaavasti olemassa oleva kiinteistön vesiliittymä voidaan yleensä vesiosuuskuntien sääntöjen mukaisesti siirtää esimerkiksi kaupan myötä kiinteistön uudelle omistajalle. Jäsenyys vesiosuuskunnassa ei kuitenkaan siirry automaattisesti liittymäsopimuksen siirron yhteydessä, vaan jäsenyyttä pitää erikseen hakea. Lisäksi osuuskunnalle tulee aina viipymättä ilmoittaa kirjallisesti myös muista kiinteistön omistajan muutoksista, kuten kuolinpesän muodostumisesta yleisseuraannon perusteella. Luovutuskirjaan lisätään usein ehto, jonka mukaisesti liittymäsopimus siirretään luovutuksensaajalle ja jonka nojalla saaja sitoutuu noudattamaan liittymäsopimuksen mukaisia ehtoja ja osuuskunnan ohjeistuksia. Luovutuksensaaja tulee sopijapuoleksi vasta kun, vesihuolto-osuuskunta on omassa hallinnossaan hyväksynyt sopimuksen siirron. Siirron hyväksyminen edellyttää, että liittämisen- ja käyttömaksut on suoritettu ja uusi omistaja on ottanut liittymä- ja käyttösopimuksen velvoitteet vastattavakseen.<sup>123</sup>

OSKL mahdollistaa monenlaisia hallintorakenteita kunkin osuuskunnan tarpeiden mukaisesti. Hallintorakenteen valintaan vaikuttaa luonnollisesti osuuskunnan koko. Ensimmäisen kerran päätös hallintorakenteesta on tehtävä vesihuolto-osuuskuntaa perustettaessa. Tämä johtuu siitä, että osuuskunnan hallintorakenteesta määrätään sen säännöissä. Rakennetta ja sääntöjä voidaan

---

<sup>121</sup> Mähönen – Villa 2021, s. 11–13.

<sup>122</sup> Liittymissopimuksen solmimisen yhteydessä liittyjälle pitää antaa yleiset toimitusehdot, jossa on määritelty ehdot laitoksen verkostoon liittämisen sekä palvelujen toimittamisesta. Yleisten toimitusehtojen antaminen liittyjälle on VL:n mukainen velvoite. Tiedottamisvelvoite perustuu juomavesidirektiivin asettamaan velvoitteeseen koskien kuluttajien tiedottamista.

<sup>123</sup> *Vesiosuuskunnat.fi* / Vesiosuuskuntaan liittyminen.

kuitenkin muuttaa toiminnan tarpeiden mukaisesti. Hallintorakenteen ajoittainen tarkastelu on tarpeen ja erityisesti se tulee huomioida organisaation muutostilanteissa esimerkiksi vesiosuuskuntien sulautumisessa.<sup>124</sup> Yleisesti osuuskunnan pakollisia toimielimiä ovat hallitus ja osuuskunnan kokous. Osuuskunnan hallitus vastaa tällöin osuuskunnan johtamisesta. Hallituksen tulee OSKL:n mukaisesti edistää toiminnallaan osuuskunnan etua. Hallituksessa on oltava vähintään yksi varsinainen jäsen ja yksi varajäsen. Hallituksen valinnassa on kiinnitettävä huomiota valittavien henkilöiden osaamiseen ja ammattitaitoon. Osuuskunnan kokous tai vapaaehtoinen edustajisto käyttävät puolestaan jäsenten ylintä päätösvaltaa. Toimivaltuuksiin kuuluvat tällöin tilinpäätöksen käsittely sekä päättäminen ylijäämän käytöstä ja hallituksen valinnasta. Lisäksi osuuskunnan kokous tai edustajisto päättävät mahdollisista sääntömuutoksista<sup>125</sup> ja muista OSKL:ssa säädetyistä merkittävistä asioista kuten osuuskunnan sulautumisesta, jakaantumisesta tai muuttamisesta osakeyhtiöksi. Osuuskunnan toimielimiin voivat kuulua myös jäsenten päätöksen mukaisesti hallintoneuvosto, toimitusjohtaja, muita avustavia toimielimiä sekä toiminnantarkastaja. Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu valvoa hallitusta ja osuuskunnan toimintaa. Vastaavasti toimitusjohtajan tehtäviin kuuluvat johtaminen ja juoksevien asioiden hoitaminen. Lisäksi osuuskunnalla on oltava tilintarkastaja, jos sen toiminta ylittää TTL 2:4 §:n mukaisista kolmesta edellytyksestä kaksi. OSKL:ssa käytetään toimielimistä ja kokouksesta yhteistä termiä elin, koska osuuskunnan kokousta ei yleisesti lueta toimielimiin. OSKL:ssa käytetty termi osuuskunnan johto puolestaan tarkoittaa hallintoneuvostoa, hallitusta ja toimitusjohtajaa.<sup>126</sup>

#### **2.7.4 Omistajaohjaus**

Osuuskunnille on siis ominaista valtaoikeuksien jakaminen jäsenten ja osuuskunnan johdon välillä. Jäsenien päätettäväksi kuuluviin asioihin luetaan ne asiat, jotka OSKL:n mukaisesti kuuluvat osuuskunnan kokouksen päätettäväksi. Ylin valta osuuskunnassa kuuluu sen jäsenille, ja he käyttävät päätösvaltaansa osuuskunnan kokouksessa tai yksimieliset jäsenet voivat päättää osuuskunnan kokoukselle kuuluvasta asiasta itse kokousta pitämättä. Muista asioista päättäminen kuuluu puolestaan osuuskunnan hallitukselle. Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa osuuskunnan säännöissä tahdonvaltaisuusperiaatteen mukaisesti.<sup>127</sup>

OSKL 5:13.1:n mukaan lähtökohtana on, että kullakin osuuskunnan jäsenellä on yksi ääni osuuskunnan kokouksessa. Yksi ääni on jäsenen käytettävissä osuuskunnan kokouksessa

<sup>124</sup> Pöyhönen 2013, s. 125–128.

<sup>125</sup> Sääntömuutoksilla voidaan esim. muuttaa osuuskunnan tarkoitusta, toimialaa sekä jäsenten äänimäärää eli kyseessä on merkittävät valtaoikeudet osuuskunnan toiminnan kannalta.

<sup>126</sup> Pöyhönen 2013, s. 125–128 ja *Osuuskuntien keskusjärjestö Pellervo ry*/Tietopankki/hallinto ja johtaminen.

<sup>127</sup> Mähönen–Villa 2021, s. 13 ja Pöyhönen 2013, s. 649.

käsiteltävissä asioissa, jollei säännöissä ole määrätty toisin. Vastaavasti OSKL 4:3.1:n mukaisesti osuuskunnan osuus tai osake eivät pääsääntöisesti tuota äänioikeutta osuuskunnan kokouksessa. Säännöissä on kuitenkin mahdollisuus päättää, että jäsenen äänimäärä kaikissa tai osassa osuuskunnan kokouksessa käsiteltävissä asioissa lasketaan osuuksien ja osakkeiden omistuksen perusteella OSKL 5:13:n mukaisesti. Tällöin jäsenen äänimäärä voi olla enintään kaksikymmentä kertaa toisen jäsenen äänimäärästä.<sup>128</sup> Äänivaltaerot eivät siis voi olla määrätömät niin sanotussa ensimmäisen asteen osuuskunnassa. Mittakaavaltaan suuremmissa ensimmäisen asteen osuuskunnissa kontrollivalta on tämän rajoituksen takia hajaantunutta. Jäsenen äänimäärä saa kuitenkin olla suurempi kuin kaksikymmentä kertaa toisen jäsenen äänimäärä vain sellaisissa osuuskunnissa, jonka sääntöjen mukaan jäsenten enemmistö on oltava osuuskuntia tai muita oikeushenkilöitä tai jonka jäsenenä on sääntöjen mukaisesti oltava ainakin yksi julkisyhteisö kuten kunta. Tällaisesta osuuskunnasta on käytetty nimitystä toisen asteen osuuskunta. Äänivallan lisäksi osuuskunnan jäsenen hallinnoimisoikeuksiin lukeutuvat muun muassa aloite- ja kyselyoikeus osuuskunnan kokouksissa sekä tiedonsaantioikeudet ja päätösten moiteoikeus.<sup>129</sup>

OSKL 1:6:n enemmistöperiaatteen mukaisesti päätökset tehdään osuuskunnan kokouksessa annettujen äänten enemmistön perusteella. Myös enemmistöperiaatteesta voidaan poiketa osuuskunnan säännöissä tai vaihtoehtoisesti määrätä, että jäsenten päätösvaltaa käyttää osuuskunnan edustajisto. Eli jos osuuskunnalla on edustajisto, kuuluu edustajiston toimivaltaan päättää osuuskunnan kokoukselle muutoin kuuluvista asioista. Edustajiston käyttäminen on perusteltua suurissa osuuskunnissa, joissa osuuskunnan kokouksen järjestäminen voisi osoittautua haastavaksi suuren jäsenmäärän vuoksi. Edustajistojärjestelmällä osaltaan varmistetaan jäsenten ja eri jäsenryhmien tasapuolinen vaikuttaminen osuuskunnan asioiden hoitoon. Lisäksi edustajistojärjestelmän etuna on voitu pitää siihen kuuluvien henkilöiden mahdollisuutta koulutautua osuustoiminnan perusteisiin. Toisaalta se kuitenkin heikentää jäsenten suoraa päätösvaltaa, sillä edustajistojärjestelmässä yksittäisen perusjäsenen kontrollivalta supistuu lähinnä äänestämiseen edustajistovaalissa. Edustajiston toimikaudet ovat pitkiä, mikä johtaa siihen, että jäsenet käyttävät kontrollivaltaansa vain edustajistovaaleissa, jotka järjestetään esimerkiksi neljän vuoden välein.<sup>130</sup> Toisaalta osuuskunnan kokouksen ja edustajiston osalta on pohdittava, missä määrin osuuskunnan jäsenet ovat sitoutuneet toimintaan ja kuinka aktiivisesti he ottavat asioista selvää. Vesiosuuskunnissa ei yleensä ole huolta passivoitumisen aiheuttamasta osuuskunnasta eroamisesta toiminnan välttämättömyysluonteen vuoksi. Jäsenaktiivisuus on kuitenkin tärkeää,

---

<sup>128</sup> HE 185/2012 vp, s. 35.

<sup>129</sup> *Mähönen–Villa* 2021, s. 13–14 ja 90–91 sekä *Pöyhönen* 2013, s. 37–39 ja 54.

<sup>130</sup> *Mähönen – Villa* 2021, s. 20–21 ja *Pöyhönen* 2013, s. 650.

jotta jäsenet kokevat saavansa vastinetta osuuskuntaan kuulumiselle ja omistajaohjaus toteutuisi demokraattisesti käytännössä. Jäsenaktiivisuuden kehittämiseksi vesiosuuskuntien olisi suositeltavaa kehittää erillinen jäsenstrategia, huolehtia viestinnästä sekä järjestää esimerkiksi keskustelutilaisuuksia.<sup>131</sup>

Hyvän omistajaohjauksen toteutumiseksi strategioilla ja hallintorakenteella voidaan katsoa olevan merkitystä. Jos osuuskunta on organisoitu perusmuotoisesti eli sen toimielimiin kuuluvat vain osuuskunnan kokous, hallitus ja mahdollinen toimitusjohtaja, voi omistajaohjaus käytännössä rakentua lähinnä hallituksen harteille. Tästä syystä hallintoneuvoston käyttäminen voi olla perusteltu valinta varsinkin suuremmissa vesiosuuskunnissa. Hallintoneuvosto on todennäköisesti perehtyneempi hallituksen toiminnan valvontaan ja sillä on mahdollisuus ohjata osuuskunnan toimintaa jäsenistön ja osuuskunnan edun huomioivalla tavalla. Hallintoneuvosto toimiikin jäsenten ja hallituksen välisenä yhteystahona, joka välittää jäsenten tarpeet hallitukselle ja tarvittaessa viestii hallituksen päätöksistä jäsenistön suuntaan. Hallintoneuvoston tulee olla tehtävässään aktiivinen, jotta sen toiminta ei supistu vain jälkikäteisvalvonnaksi. Strategioiden merkitys on myös keskeinen toiminnan ohjaamisessa pidemmällä aikajänteellä.<sup>132</sup>

Voidaan siis todeta, että kunnan rooli on selvästi pienempi osuuskuntamuotoisissa organisaatioissa, sillä ylin päätösvalta on osuuskunnan jäsenillä. Kunta voi kuitenkin vaikuttaa jossain määrin organisaation sisäiseen päätöksentekoon muun muassa hallituspaikkajaon kautta. Jos kunnalle, viranhaltijalle tai kunnallispäätäjälle mahdollistetaan hallituspaikka osuuskunnassa, on kunnan näkökantojen huomioiminen operatiivisessa päätöksenteossa merkityksellisempää. Lisäksi osuuskuntien ja kunnan välillä voi olla sopimuksellista yhteistyötä. Kunnan on päätösvaltan kannalta erityisesti suurten vesiosuuskuntien toiminnassa mukana oleminen voi olla merkityksellistä. Tilanne voi olla se, että kunnalla itsellään ei ole vesihuoltolaitosta lainkaan ja vesihuollon operatiivinen päätöksenteko on tällöin viime kädessä osuuskunnan asiakkailta.

---

<sup>131</sup> *Osuuskuntien keskusjärjestö Pellervo ry/ Hyvä hallinto osuuskunnissa.*

<sup>132</sup> *Osuuskuntien keskusjärjestö Pellervo ry/ Hyvä hallinto osuuskunnissa.*

### 3 SEUDULLISEN VESIHUOLLON ORGANISOITUMISMALLIT

#### 3.1 Seudullinen eli ylikunnallinen vesihuolto-yhtiö

##### 3.1.1 *Organisoituminen*

Seudullisella eli ylikunnallisella vesihuolto-yhtiöllä tarkoitetaan vähintään kahden tai useamman kunnan omistamaa kunnista erillistä vesihuolto-yhtiötä.<sup>133</sup> Se huolehtii kuluttajien, teollisuuden sekä muiden asiakkaiden vesihuollosta ja kerää asiakkailtaan palvelumaksuja toimintansa rahoittamiseen. Siitä voidaan käyttää myös nimitystä alueellinen vesihuolto-yhtiö ja luonteeltaan tällaisessa yhtiössä on kyseessä kunnan osakkuusyhtiö. Myös seudullisesta vesihuolto-yhtiöstä voidaan käyttää nimitystä kuntayhtiö, jos se on organisoitu osakeyhtiönä. Seudullisessa yhtiössä yksittäisen kunnan päätösvalta kapenee.

Kunnat siirtävät yhtiöön laitoksiansa käyttöomaisuuden, operatiivisen toiminnan ja asiakkuudet muodostaakseen suuremman alueellisen vesihuoltolaitoksen. Yhtiö organisoidaan useimmin osakeyhtiömuotoiseksi ja se on seudullisena organisoitumismuotona yleistyvä malli. Ylikunnallinen yhteistyö on luonnollisesti toimivinta alueellisesti toistensa läheisyydessä sijaitsevien kuntien kesken. Mittakaavaltaan toiminta voi olla pienempää tai suurempaa riippuen esimerkiksi käyttäjämääristä sovitulla yhteistyöalueella. Ylikunnallisen vesihuolto-yhtiön perustamisella tavoitellaan usein synergiaetuja kuten hallinnon päällekkäisyyden vähentämistä ja mittakaavaetuja hankinnoissa. Lisäksi alueellinen yhteistyö mahdollistaa kuntakohtaista arviointia laajemman suunnittelun vesihuollon järjestämisessä esimerkiksi vedenhankinnan, jäteveden käsittelyn ja varavesijärjestelmien osalta.<sup>134</sup>

Seudullinen vesihuolto-yhtiö omistaa sen toiminnan kannalta olennaisimman vesihuolto-omaisuuden. Yhtiön osapuolina ovat siihen liittyneet kunnat, jotka omistavat osuutensa kyseisestä yhtiöstä. Kunkin kunnan osuus on suhteutettu toiminnan kokoon esimerkiksi asukasmäärien, vesihuolto-yhtiöön sijoittamansa omaisuuden perusteella tai vedenmyyntimäärien taikka luovutettavien käyttöomaisuuksien arvojen suhteessa. Yhtiön toiminnot voivat olla täysin keskitettyjä tai ne voivat olla osin hajautuneina kuntien alueille. Ylikunnallisissa vesihuolto-yhtiöissä hallintoon, johtamiseen, asiakaspalveluun sekä talouteen liittyvät toiminnot hoidetaan kuitenkin keskitetysti. Ylikunnallinen vesihuoltotoiminta voidaan organisoida myös aiemmin käsitellyn KuntaL:n mukaisen liikelaitoskuntayhtymän tai kuntayhtymän muotoon. Kuntayhtymässä tai liikelaitoskuntayhtymässä toiminta on suurelta osin samankaltaista kuin yhtiömuotoisessa toiminnassa, mutta organisaatiomuotoa sääntelevä KuntaL vaikuttaa erityisesti päätöksenteon

---

<sup>133</sup> Esimerkkinä seudullisesta vesihuolto-yhtiöstä voidaan mainita HS-Vesi Oy.

<sup>134</sup> *VY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s.11–12.*

ja hallinnon toteuttamiseen. Seudullinen vesihuolto onkin usein organisoitu osakeyhtiömuotoisesti OYL:n joustavuuden, avoimuuden sekä läpinäkyvyyden ansiosta. Yhtiömuotoinen kuntayhteistyö on muodoltaan sopimus pohjaista operointia kiinteämpi malli vesihuollon organisointiin.<sup>135</sup> Organisaatiomuodon valinnassa on myös pidettävä silmällä sitä, onko yhteistyöllä tulevaisuudessa tavoitteena laajentua. Osakeyhtiöön on helpommin otettavissa mukaan uusia osapuolia.<sup>136</sup>

Osakeyhtiömuotoisen seudullisen vesihuoltoyhtiön toimintaa säätelevät OYL, vesihuoltolaitoksia koskeva muu lainsäädäntö sekä konserni- ja omistajaohjauksen osalta KuntaL.

### **3.1.2 Hallinto ja päätöksenteko**

Seudullisen vesihuoltoyhtiön hallintoon ja päätöksentekoon soveltuvat osakeyhtiöitä koskevassa 2.6 kappaleessa käsitelty OYL:n mukaiset lainsäädännölliset kehykset. Seudullisten yhtiöiden osalta hallintoa ja päätöksentekoa käsitellään tässä siltä osin kuin ne eroavat kunnan yksin omistamasta yhtiöstä. Omistajina toimivien kuntien eli yhtiön osakkaiden välisistä oikeuksista ja velvollisuuksista on sovittu tyypillisesti perustamis- ja osakassopimuksella. Lisäksi yhtiöjärjestys on tärkeässä asemassa myös seudullisessa osakeyhtiössä. Yhteistyö perustuu vahvaan luottamukseen osakaskuntien välillä.<sup>137</sup> Perustamissopimuksessa sovitaan osakkaiden ja yhtiön perustamisen kannalta olennaisimmista asioista kuten esimerkiksi osakkeiden määrät, merkitseminen ja maksaminen, hallitusjäsenten valitseminen ja palkkiot sekä toimitusjohtajan valitseminen. Yhtenä seudullisen vesihuoltoyhtiön etuna onkin voitu nähdä se, että hallituspaikat annetaan yleensä vesihuollon ammattilaisille, huomioiden yhtiön omistussuhteet. Seudullisessa vesihuoltoyhtiössä operatiivinen päätöksenteko on siis hallituksella ja yhtiön toimitusjohtajalla eli lähempänä laitoksen varsinaista toimintaa, mikä voidaan nähdä hyvänä asiana yhtiön ammattimaisen toiminnan kannalta. Lisäksi OYL:n mukaisesti hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja ovat henkilökohtaisessa vastuussa toimistaan yhtiössä. Vastuun voidaan nähdä tuovan mukanaan perustellumpia ja vastuullisempia päätöksiä yhtiön operatiivisessa toiminnassa.<sup>138</sup>

Useamman kunnan omistamassa yhtiössä on huomioitava osakassopimuksen ja yhtiöjärjestyksen merkitys. Seudullisen vesihuoltoyhtiön vapaaehtoisessa, mutta suositeltavassa

---

<sup>135</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s.11 ja Katko 2013, s. 238–239 sekä Berninger ym. 2018, s.73–74.

<sup>136</sup> Thomasson 2021, s. 27–32.

<sup>137</sup> Perustamisvaiheen voidaan nähdä olevan seudullisen organisoitumisen haastavin vaihe. Kunnilla on oltava tahotila yhteistyöhön ja sopimukset on laadittava tarkkuudella toiminnan tehokkuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Lisäksi on huomioitava, missä mittakaavassa yhteistyötä aiotaan tehdä. Mitä suuremmasta seudullisesta yhteistyöstä on kyse (esim. useita osapuolia), sitä haastavampaa toiminnan aloittaminen on.

<sup>138</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 11 ja Berninger ym. 2018, s. 73–74 ja 77.

osakassopimuksessa<sup>139</sup> sovitaan mm. yhtiön oikeuksista ja velvollisuuksista, hallinnosta sekä päätöksenteosta. Erityisesti seudullisessa laitoksessa näiden osalta tärkeää on hallituspaikkajajasta sopiminen. Osakassopimus on keskeinen väline omistajakuntien hallinnon kannalta ja siinä voidaan määritellä ”pelisäännöt” yhtiön toimintaan. Vastaavasti pakollinen yhtiöjärjestys on myös tärkeässä roolissa seudullisissa vesihuolto-yhtiössä kuin myös muissakin osakeyhtiöissä. Yhtiöjärjestyksessä määritellään yhtiön sisäiset säännöt. Yhtiöjärjestyksen määräykset sitovat yhtiön toimielimiä ja omistajat voivat esimerkiksi sen nojalla moittia OYL 21:1.1:n mukaisesti yhtiöjärjestyksen vastaisia päätöksiä. Yhtiöjärjestys on pidettävä ajantasaisena ja sitä on päivitettävä toiminnan muuttuessa. On huomattava, että yhtiöjärjestys ja osakassopimus ovat erityisen tärkeitä vähemmistöosakkaan näkökulmasta, kun toimintaa ei voida ohjata esimerkiksi konserniohjeella. Seudullisissa vesihuolto-yhtiöissä konserniohjeiden noudattaminen voi muutoinkin tuottaa haasteita. Jos kaikki osakkaat ovat kuntia, konserniohjeiden noudattamisesta tulisi sopia yhteisesti siten, että kaikkien konserniohjeiden keskeisimmät periaatteet tulisivat noudatetuksi yhtiön hallinnossa. Sopiminen konserniohjeen noudattamisesta voidaan tehdä osakassopimuksessa tai yhtiöjärjestyksessä. Jos taas osakkaana on muita omistajia kuin kuntia, ei konserniohje sovellu hallintoon lähtökohtaisesti ollenkaan. Toiminnan periaatteista on tällöin sovitettava esimerkiksi osakassopimuksessa.<sup>140</sup>

Omistajana toimivat kunnat käyttävät OYL mukaista päätösvaltaa yhtiökokouksessa. Yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet, päättää yhtiön jakokelpoisista varoista ja hyväksyy tilinpäätöksen.<sup>141</sup> Yhtiön käytännön toimintaa koskevat päätökset sisältäen investoinnit ja hinnoittelun tekee puolestaan hallitus ja operatiivinen johto. Hinnoittelun määrittelyssä hallitus huomioi kuntien asettamat tulostavoitteet yhtiölle. Lisäksi eroavaisuudet osakaskuntien käyttöomaisuuserien kunnossa ja maksutasoissa on mahdollista huomioida jaottelemalla toiminta-alue erillisiin maksuvyöhykkeisiin. Yhtiön mahdollisesti tuottaman voiton tuloutus toteutetaan osinkojen sekä perustamislainojen korkojen kautta. Hallitus tekee yhtiön yhtiökokoukselle esityksen jakokelpoisten voittovarojen käyttämisestä. Tuloutuksesta päätetään yhdessä yhtiön omistajakuntien päätöksellä.<sup>142</sup> Yhtiömuotoista seudullista organisoitumismallia voidaan pitää hyvänä

---

<sup>139</sup> Kts. myös *Ruuhonen – Vahtera – Penttilä 2021*, s. 224–228 ja *Hannula – Kari 2007*, s. 13–17; Osakassopimus tulee kyseeseen, kun yhtiössä on useita osakkeenomistajia. OYL ei sääntele osakassopimuksia, eikä se edellytä rekisteröintiä. Se on osakkeenomistajien välinen sopimus, jolla sovitaan keskinäisistä suhteista yhtiössä. Sopimus sitoo sen allekirjoittaneita osapuolia. Osakassopimus laaditaan tyypillisesti perustamisvaiheessa ja sitä tulee toiminnan edetessä päivittää. Yhtiöjärjestykseen ei ole tarpeenmukaista sisällyttää osakkaiden keskenään sopimia yksityiskohtaisia järjestelyitä vaan tyypillisesti ne kuuluvat osakassopimukseen. Osakassopimuksella ei ole ns. yhtiöoikeudellista sitovuusvaikutusta.

<sup>140</sup> *Ruuhonen–Vahtera–Penttilä 2021*, s. 200–204, 243–245 ja 280–282.

<sup>141</sup> *VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87* s. 12.

<sup>142</sup> *VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87* s. 15 ja *Berninger ym. 2018*, s. 74–75.

vaihtoehtona vesihuollon ylikunnallista organisaatiota muodostettaessa. Tämä johtuu siitä, että osakeyhtiönä järjestettynä seudullisella vesihuolto-yhtiöllä on vahva juridinen perusta sekä selkeät valtasuhteet omistajien välillä. Lisäksi toiminnan läpinäkyvyys ja yhtiön kehittyminen rinnakkain muun yhteiskunnan kanssa soveltuu kunnankin liiketoimintaan hyvin. On kuitenkin keskeistä sopia toiminnasta yhtiön asiakirjoissa.<sup>143</sup>

### 3.1.3 Omistajaohjaus

Seudullisessa vesihuolto-yhtiössä omistajana toimivat kunnat vastaavat toiminnan strategisesta ohjauksesta, johon lukeutuvat muun muassa tavoiteltavan palvelutason määrittely, toteutumisen valvonta sekä toiminta-alueet. Käytännössä omistajakunnan omistajaohjaus tapahtuu hallitus- ja yhtiökokousohjaamisen kautta. Lisäksi yhtiöissä omistajina toimivat kunnat ovat perustamisvaiheessa voineet asettaa laitokselle OYL:n ja osakassopimuksen puitteissa velvoitteita konserniohjeen noudattamisesta, budjetin alistamisesta yhtiökokoukselle, säännöllisestä vuoro-vaikutuksesta ja omistajan näkemyksen hakemisesta tiettyihin päätöksiin, kuten esimerkiksi erityisen suuriin hankintoihin tai uusiin liiketoiminta-alueisiin. Lisäksi toimintaan vaikuttavat yhtiöjärjestyksen määräykset. Yhtiön ja omistajakuntien avoin yhteistyö on keskeistä osapuolten välisen luottamuksen ylläpitämiseksi. Yhteistyöstä esimerkkeinä voidaan mainita säännölliset seurantakokoukset sekä yhtiön avoin raportoiminen sen suunnitelmista ja taloudesta. Yhtiön investointiperiaatteet ja osakkaiden osallistuminen yhteisinvestointeihin on syytä varmistaa jo perustamisvaiheessa sopimalla siten, että investointeihin osallistuminen on kuntien ja vesihuoltotoiminnan suhteen riittävää ja tasapuolista. Lisäksi omistajaohjauksessa pitäisi erityisesti huomioida yhtiön riskienhallinta. Toimintavarmuuden ylläpitäminen ja kehittäminen normaali-, häiriö- ja poikkeustilanteissa tulee olla omistajien ja yhtiön keskinäisen suunnittelun keskiössä.

On huomioitava, että omistajaohjauksen toteuttaminen vaatii omistajakuntien yhteistyötä, jotta yhtiölle voidaan asettaa jokaisen osakkaan kannalta mielekkäät tavoitteet asiakkaiden, talouden ja toiminnallisuuden näkökulmista. Yhteistyön käänköpuolena on se, että seudullisen vesihuolto-yhtiön pienemmät vähemmistöosakkaat joutuvat usein mukautumaan suurempien omistajien päätöksiin. Toisaalta myös pienempien osakkaiden kannalta positiivista on, että suuremmassa yhtiössä päätösten vastuullisuus on yleensä parempi. Päätöksenteko yhteisesti tuo myös itsensä alueellisen näkökulman vesihuollon kehittämiseen. Näin se voi parhaimmillaan johtaa paikallisesti toteutettuja ratkaisuja luotettavampiin ja taloudellisesti tehokkaampiin päätöksiin.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Berninger ym. 2018, s. 73–74.

<sup>144</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 12 ja Berninger ym. 2018, s. 74–75 sekä Ruohonen–Vahtera–Penttilä 2021, s. 200–204 ja 224–228.

## 3.2 Kuntien yhteinen tukkuyhtiö

### 3.2.1 *Organisoituminen*

Kuntien yhteisellä tukkuyhtiöllä tarkoitetaan kuntien yhteisesti omistamaa yhtiötä.<sup>145</sup> Se voi vastata talousveden hankinnasta ja puhdistuksesta sekä jätevedenpuhdistuksesta tai se voi vastata vain jätevedenpuhdistuksesta. Tukkuyhtiö tarjoaa näitä palveluita siinä osakkaana toimiville kunnille. Yleensä tukkuyhtiö ei toimi suoraan vähittäisasiakkaiden kanssa, vaan se toimittaa vettä jakeluorganisaatiolle tai puhdistaa jätevettä. Sen toimintaan voi kuulua myös laitosten tai kuntienvälinen toiminnan johtaminen. Lisäksi tukkuyhtiö voi tarjota palveluitaan osakaskuntiensa ulkopuolelle sopimusperusteisesti. Pääosa tukkuyhtiöistä on kuitenkin perustettu vain omistajakuntien jätevedenpuhdistusta tai vedenhankintaa varten. Tukkuyhtiö voidaan nähdä toimivana ratkaisuna tilanteissa, joissa kunnallisia vesihuoltolaitoksia ei haluta yhdistää, mutta suuremman hankkeen toteuttamiseksi yhteistyö on perusteltua. Tukkuyhtiössä yksittäisen kunnan päätösvalta pysyy laajempaan verrattuna seudulliseen yhtiöön, sillä toimintaa ei yhdistetä kokonaisuudessaan.<sup>146</sup>

Yhteisen tukkuyhtiön perustamisen taustalla onkin usein vesihuollon alueellisessa yleissuunnitelmassa tunnistettu tarve ja suunniteltu ratkaisumalli. Tukkuyhtiö voi näissä tilanteissa tarjota omistajilleen parempaa toimintavarmuutta, sillä isommassa mittakaavassa toteutettu tukkuyhtiö pystyy laajempien resurssien ja isomman laituskoon ansiosta vastaamaan haasteisiin pienempää yksittäistä toimijaa paremmin. Tukkuyhtiöt ovat muodoltaan usein osakeyhtiöitä, mutta veden- ja jätevedenpuhdistuksen tukkutoimintaa voidaan harjoittaa myös kunnallisena liikelaitoksena tai kuntayhtymämuotoisena 2.5 luvussa käsitellyn mukaisesti. Näissä organisointimalleissa toimintaperiaate on suurelta osin samanlainen kuin yhtiömuotoisilla tukkuvesihuoltolaitoksilla KuntaL määrittämässä puitteissa.<sup>147</sup>

Osakeyhtiömuotoisen tukkuyhtiön toimintaa säätelevät muiden osakeyhtiöiden tapaan OYL sekä vedenkäsittely- tai jätevedenpuhdistustoimintaa koskeva lainsäädäntö. Lisäksi on huomioitava VL:n muut säännökset.

### 3.2.2 *Hallinto ja päätöksenteko*

Osakeyhtiömuotoinen tukkuyhtiö perustetaan kuntien toimesta usein jo vedenhankinta- tai jätevedenpuhdistushankkeen ensimmäisessä vaiheessa toteuttamaan hankkeen yleissuunnittelu-

<sup>145</sup> Kts. myös *Katko* 2013, s. 237; Tukkuyhtiöitä ovat mm. Turun Seudun Vesi Oy ja Meri-Lapin Vesi Oy. Kts. myös HE 40/2025 vp; 3 §:n määritelmiin lisätään tukkuvesihuoltolaitoksen määritelmä.

<sup>146</sup> *VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 12 ja Berninger ym. 2018, s. 74–75 sekä Saastamoinen–Tuorila 2022, s. 72.*

<sup>147</sup> *VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 16–17 ja 20.*

ja lupahakemusvaihetta. Toiminnan alkuvaiheessa yhteistyöstä voidaan sopia aiesopimuksella. Hankkeen suunnittelu-, lupahakemus- ja rakennusvaiheen alkaessa osakassopimuksen laadinta ajankohtaistuu. Osakassopimuksessa sovitaan yleensä yhtiön perustamisesta, hallinnon järjestämisestä sekä kustannusten ja päätösvallan jakamisesta. Suositeltavaa on laatia myös erillinen käyttösopimus, jotta laitoksen käyttöönoton jälkeisistä asioista voidaan sopia riittävällä tarkkuudella. Lisäksi olosuhteiden myöhemmin muuttuessa ei osakassopimusta tarvitsisi kaikissa tilanteissa muuttaa. Yleensä kunkin osakaskunnan omistusosuus tukkuyhtiöstä suhteutetaan osakkaan arvioituun veden- tai jätevedenpuhdistuskapasiteetin tarpeeseen. Tukkuyhtiön osakkaat huolehtivat ja vastaavat muilta osin vesihuoltopalveluista omalla toiminta-alueellaan loppuasiakkailleen, joihin sillä on VL:n mukainen sopimussuhde. Eli koska kuntien vesihuoltolaitoksilla on sopimussuhde asiakkaisiinsa, asiakkaat asioivat yksinomaan kuntansa laitoksen kanssa. Tukkuyhtiö voidaan järjestää omaksi itsenäiseksi organisaatiokseen. Useissa tapauksissa organisaatio on kuitenkin niin pienikokoinen, että sen hallinto ja operointi toteutetaan osakkaiden vesihuolto-organisaatioiden toimesta omien tehtävien ohessa.<sup>148</sup> Tiivistetysti tukkuyhtiön hallinnoinnissa on seudullisen vesihuolto-yhtiön tavoin huomioitava yhteistyön takaavien sopimuksien merkitys. Eli suunnitteluvaiheessa laaditaan aiesopimus ja toiminnan käynnistyessä osakassopimuksen ja käyttösopimuksen merkitykset korostuvat. Lisäksi hallinnointiin vaikuttaa yhtiöjärjestys, kuten muissakin osakeyhtiömuodossa järjestetyissä organisaatioissa.<sup>149</sup>

Tukkuyhtiö vastaa jätevedenpuhdistuksesta tai vedenhankinnasta osakassopimuksessa sekä mahdollisessa käyttösopimuksessa määritellyn mukaisesti. Se omistaa ja vastaa toimintaansa varten tarvitsemasta vedenhankinta-, runkovesijohto-, runkoviemäri tai jätevedenpuhdistusomaisuudesta. Yhtiö ylläpitää, käyttää ja kehittää omaisuutta vesihuoltopalvelujen kehittämisen tarpeiden mukaisesti. Yhtiön toimintoihin voidaan lisätä viemäroinnin tai vedenjakelun automaatio-ohjaus. Tukkuyhtiön hallitus ja operatiivinen johto tekevät tukkuyhtiölle kuuluvaan vesihuoltotoimintaan liittyvät investointi- ja hinnoittelupäätökset. Yhtiö tuottaa palveluitaan pääosin vain omistajilleen ns. *mankala*-periaatteella. Tämä tarkoittaa, että yhtiön pääasiallinen tehtävä on tuottaa määritellyt palvelut osakkaana toimiville kunnille omakustannusperiaatteella, jolloin osakkaat eivät saa yhtiöstä osinkoa. Yhtiön ja kuntien vesilaitosten välillä on usein myös yhteistyötä varautumisen osalta, jotta palvelut voidaan tuottaa kuntien asiakkaille ilman häiriöitä. Tästä esimerkkejä ovat varautumissuunnitelmien yhteensovittaminen ja yhteiset varautumisharjoitukset. Tukkuyhtiö on usein perustettu aluksi hankeyhtiöksi ja merkittävä osa

---

<sup>148</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 17.

<sup>149</sup> Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021, s. 200–204 ja 224–228.

vesihuoltotoiminnoista on jätetty keskittämättä. Yhtiöstä on tällaisissa tilanteissa saatu huomattavaa etua alueen jätevedenpuhdistuksen tai vedenhankinnan haasteisiin vastaamiseen kustannustehokkuus huomioiden. Vesihuollon järjestäminen jakautuu tukkuyhtiön myötä kuitenkin eri organisaatioihin ja kustannuksia muodostuu esimerkiksi yhtiön hallinnon, vesihuollon päivityksen sekä laskutuksen järjestämisestä.<sup>150</sup> Joissain tapauksissa osakaskunnat ovat keskittäneet jätevedenpuhdistuksen tai vedenhankintansa kokonaisuudessaan tukkuyhtiölle, mikä usein kehittää toimintojen johtamista ja päätöksentekoa alueellisten tarpeiden mukaisesti. Kootusti voidaan todeta, että kunnan päätösvalta kapenee yhteisesti omistetussa tukkuyhtiössä, mutta sen omaa päätösvalta säilyy kunnallisen verkoston osalta itsellä. Näin ollen tukkuyhtiömallissa yksittäiselle kunnalle jää enemmän päätösvaltaa verraten seudulliseen vesihuolto-yhtiöön, joka huolehtii myös kunnan vesihuoltoverkostosta.<sup>151</sup>

### 3.2.3 Omistajaohjaus

Kunnat käyttävät yhtiömuotoisessa tukkuyhtiössä OYL:ssa määriteltyä päätösvaltansa yhtiökokouksessa. Myös tukkuyhtiöissä yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet ja hyväksyy yhtiön tilinpäätöksen. Vastaavasti kuntayhtymämuotoisena organisoidulle tukkuyhtiölle valitaan kuntien edustajista koostuva johtokunta, joka toimii yhtymäkokouksissa. Omistajakunnat ovat perustamisvaiheessa voineet asettaa yhtiölle OYL:n ja osakassopimuksen rajoissa velvoitteita mm. konserniohjeen noudattamisesta, budjetin alistamisesta yhtiökokoukselle sekä säännöllisestä yhteydenpidosta ja omistajan näkemyksen hakemisesta määriteltyihin päätöksiin, kuten esimerkiksi poikkeuksellisen suuret hankinnat tai uudet liiketoiminta-alueet. Yhtiön investointiperiaatteet voidaan määrittää perustamisvaiheessa asiasta erillisesti sopimalla. Kuntien vesihuoltolaitoksilla säilyy vedenjakelu- ja jätevedenkeräilyverkoston suhteen aiempaa vastaava päätösvalta.<sup>152</sup> Omistajaohjauksen toteutumiseksi omistajakuntien tulee tarkkailla myös tukkuyhtiön toimintaa aktiivisesti. Tukkuyhtiön toiminnan tuloksellisuutta voidaan analysoida esimerkiksi toteutuneen hinnoittelun perusteella verraten sitä vastaavan muun laitoksen hinnoitteluun.<sup>153</sup>

Omistajaohjauksessa erityisesti tulisi kiinnittää huomiota tukkuyhtiön ja paikallisten laitosten keskinäiseen yhteistyöhön investointien suunnittelussa, vesihuoltopalvelujen tuottamisessa, sekä riskienhallinnassa. Toiminnan häiriöttömyyden ylläpitäminen ja jatkuva kehittäminen niin

---

<sup>150</sup> VVY/ Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 18 ja *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021, s. 210–211.

<sup>151</sup> VVY/ Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 17.

<sup>152</sup> Asiakkaiden näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että heidän osaltaan suuria muutoksia ei tapahdu vaan asioidaan oman aiemman vesihuoltolaitoksensa kanssa.

<sup>153</sup> *Ruohonen – Vahtera – Penttilä* 2021, s. 294.

normaali- kuin häiriötilanteissa tulee olla osakaskuntien ja tukkuyhtiön välisen suunnittelun keskeisen huomion kohteena. Yhtiössä toimintaan voidaan luoda selkeät ohjeistukset jo osakassopimusvaiheessa, jolloin osakkaiden välistä yhteistyötä tarvitaan pääasiallisesti vain muu-  
tostilanteissa. Kuntien VL:n mukainen järjestämisvastuu toteutuu puolestaan vesihuoltolaitok-  
sen omistuksen kautta. Tukkuyhtiömallissa jokainen kunta voi kehittää omaa paikallista vesi-  
huoltoaan omien tarpeidensa mukaisesti. Sen sijaan tukkuyhtiön toimintaan liittyvä kehittämi-  
nen pitää tehdä yhteistyössä.<sup>154</sup>

### 3.3 Vesihuoltolaitoksien sopimus pohjainen operointiyhteistyö

#### 3.3.1 *Organisointi*

Vesihuoltolaitoksen sopimus pohjaisella operointiyhteistyöllä<sup>155</sup> on useiden vuosikymmenien historia. Tulevaisuudessa sopimus pohjaisen yhteistyön määrä tulee todennäköisesti kasvamaan erityisesti jätevesien käsittelyn saralla.<sup>156</sup> Vesihuoltolaitosten välisellä operointiyhteistyöllä tar-  
koitetaan kahden tai useamman laitoksen taikka kunnan välistä sopimukseen perustuvaa toi-  
mintatapaa, jossa operoiva vesihuoltolaitos eli operoija vastaa sopimuksen mukaisesti operoi-  
tavan laitoksen vesihuoltolaitoksen käytöstä, kunnossapidosta ja asiakaspalvelusta. Operoitava  
vesihuoltolaitos puolestaan omistaa vesihuolto-omaisuuden ja vastaa tarpeellisista investoin-  
neista. Operoitava laitos toimii siis alueensa vesihuoltolaitoksena, ja kuntien vesihuoltoasiak-  
kaat liittyvät operoitavan laitoksen vesihuoltojärjestelmään. Yhteistyötä suunniteltaessa on sel-  
vitettävä, vaatiiko operointisopimus kilpailutusmenettelyä. Operointiyhteistyössä ei ole kyse  
organisointimallista vaan yhteistyöstä.<sup>157</sup> Yhteistyötä on siis mahdollista harjoittaa myös kun-  
tien väliseen sopimukseen perustuen KuntaL 76 §:n mukaisesti. Tällöin kyseessä on kevyempi  
menettely verrattuna esimerkiksi kuntayhtymään tai osakeyhtiöön.<sup>158</sup>

#### 3.3.2 *Hallinto ja päätöksenteko*

Operointiyhteistyön hallinnointi ja päätöksenteko määritellään operointisopimuksessa. Sopi-  
muksessa määritelläänkin yksityiskohtaisesti operoijan tehtävien sisältö sekä operoitavan lai-  
toksen omat tehtävät ja vastuut. Operointisopimuksessa sovittavia asioita on luonnollisesti  
enemmän, mikäli sopimuksessa on useampia osapuolia kahden sopimuspuolen sijaan. Operoi-  
tavan laitoksen on nimettävä vesihuollosta vastaava henkilö vastaamaan yhteistyön

<sup>154</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s. 18.

<sup>155</sup> Kts. myös Pekka Laakkosen opinnäytetyö ”Vesihuollon kehittäminen operointimallin avulla Tampereen seu-  
dulla”. Tutkimus käsittelee mm. Pirkkalan vesihuoltoa Pirkkalan kunnan ja Tampereen Veden välisen operointi-  
sopimuksen sopeutumisjakson aikana.

<sup>156</sup> Katko 2013, s. 235–236.

<sup>157</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s.21–22.

<sup>158</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 290–291.

kehittämisestä ja valvomaan sopimuksen toteutumista. On huomioitava, että operointiyhteistyö edellyttää usein investointeja esimerkiksi asiakastieto-, verkkotieto- sekä automaatiojärjestelmien yhdistämiseksi. Operointiyhteistyön onnistuminen edellyttää keskinäistä luottamusta osapuolten välillä. Mallin suosiota selittää halukkuus syventää osapuolten vakiintunutta vedenhankinta- ja jätevedenpuhdistusyhteistyötä sekä seudullisen vesihuoltoyhtiön perustamisessa kohdatut haasteet. Näitä haasteita ovat mm. vesihuolto-omaisuuden arvostus sekä pelko oman alueen tärkeiden vesihuoltoinvestointien toteutumatta jäämisestä ja haluttomuus sitoutua omalta näkökannalta huonommin tuottavaan infraan. Laitoksen operointia voi hoitaa myös yksityinen yritys. Näin ollen operointiyhteistyöstä sopivalle kunnalle jää itselleen laajempi liikkumavara päätöksenteossa, kyse on kuitenkin sopimus pohjaisesta toiminnasta, joka ei ole niin kiinteä malli kuin muu organisointimuoto.<sup>159</sup>

### **3.3.3 Omistajaohjaus**

Myös omistajaohjaus perustuu operointiyhteistyön osapuolten väliseen sopimukseen. Operointisopimuksessa määritellään tarkasti operoitavan laitoksen päätösvallista. Lisäksi operoitavalla laitoksella säilyy päätösvalta vesihuollon investointeihin. Operointisopimuksen aloittamisvaiheeseen on voitu määritellä uuden toimintamallin sopeutumiskausi. Sopeutumiskausi helpottaa toiminnan aloittamista ja siinä osapuolet opettelevat toimintaa, yhteistyötä ja saavat kustannustietoisuutta. Operoitavan laitoksen on kehitettävä selkeät tavoitteet sopimusperusteiselle vesihuollolle, jotta omistajaohjaus toteutuu suunnitellulla tavalla. Mikäli operointisopimus ei vastaa sopimuspuolten tavoitteita on sopimusta mahdollista muuttaa. Lisäksi sopimus voidaan purkaa, jos se ei vastaa osapuolten odotuksia. Operointisopimuksen sisältä on tärkeässä asemassa kunnan omistajaohjauksen kannalta.<sup>160</sup>

## **3.4 Kunnan päätösvalta vesihuollossa ja tulevaisuuden organisointimallit**

Seuraavien sivujen taulukkoon on koottu edellä käsiteltyjen vesihuollon organisointimuotojen keskeiset ominaisuudet huomioiden kunnan päätösvalta organisaatiossa. Taulukossa on eritelty kukin organisointimalli sekä niihin liittyvät kysymykset organisointimisesta, hallinnosta ja päätösvallista sekä omistajaohjauksesta. Taulukko tuo tutkimuksen organisaatiomallien olennaisimmat eroavaisuudet esille helposti vertailtavalla tavalla. Organisointimallit on esitetty taulukossa samassa järjestyksessä kuin tutkimuksessakin.

---

<sup>159</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s.21–22.

<sup>160</sup> VVY/Selvitys vesihuollon organisoinnista/Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 s.21–23.

<i>Organisointimalli</i>	<i>Organisointi</i>	<i>Hallinto ja päätöksenteko</i>	<i>Omistajaohjaus</i>
<b>Kunnan taseyksikkö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osa kuntaa, eriytetty kirjanpidollisesti</li> <li>• Kunnan työntekijät hoitavat osana muita tehtäviä – ammattimaisuus?</li> <li>• Riskit omistajatuloutuksessa?</li> <li>• Ei oikeushenkilö</li> <li>• Tiivis yhteys kunnan tekniseen toimeen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yleensä toimialan lautakunnan alainen päätöksenteko</li> <li>• Hallinnoidaan osana muita kunnallisia tehtäviä</li> <li>• Byrokraattinen päätöksentekoprosessi?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnallinen paikallishallinto – kunnan valtuusto</li> <li>• Strateginen- ja operatiivinen ohjaus kunnalla</li> <li>• Päätöksien julkisuus ja valituskelpoisuus (Kuntal)</li> </ul>
<b>Kuntayhtymä</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jäsenkuntiansa perustama</li> <li>• Omistajatuloutus kontrolloidumpaa</li> <li>• Itsenäinen oikeushenkilö</li> <li>• Yhteys kunnan tekniseen toimeen etäisempi verrattuna yhden kunnan omaan toimintaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ylin päätösvalta yhtymäkouksella tai valtuustolla (jokaisella kunnalla edustaja)</li> <li>• Äänivaltaosuudet voidaan jakaa esim. kuntien asukasluvun suhteessa.</li> <li>• Hallitus: hallinto ja taloudenhoito sekä yhtymäkokouksen päätöksiä valmisteleva ja toimeenpaneva elin.</li> <li>• Byrokraattinen päätöksentekoprosessi?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhdessä yhtymäkokouksessa</li> <li>• Perussopimuksessa määritelty äänivaltaosuuksien jakaminen</li> <li>• Poliittinen- / hybridihallitus</li> <li>• Jäsenkunnat antavat lausuntonsa mm. strategiaan ja investointiohjelmaan</li> <li>• Päätöksien julkisuus ja valituskelpoisuus</li> </ul>
<b>Kunnallinen liikelaitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnan tai kuntayhtymän osa</li> <li>• Ei oikeushenkilö – eriytetty kirjanpidollisesti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallinnosta ja päätöksenteosta vastaavat johtokunta ja johtaja.</li> <li>• Johtaja virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Painottuu toiminnan strategiseen ohjaukseen</li> <li>• Johtokunta toimii valtuuston tai yhtymäkokouksen alaisena</li> <li>• Päätöksien julkisuus ja valituskelpoisuus</li> </ul>
<b>Liikelaitoskuntayhtymä</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuntien ja kuntayhtymien yhdessä perustama liikelaitos</li> <li>• Omistajatuloutus kontrolloidumpaa</li> <li>• Itsenäinen oikeushenkilö. Poikkeaa kuntayhtymästä hallintorakenteen, toimielinten ja talouden sääntelyssä</li> <li>• Etäisempi kunnan tekniseen toimeen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ylin päätösvalta yhtymäkouksella; jäsenkunnat tai perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin.</li> <li>• Toimielinrakenne muistuttaa oy:n rakennetta</li> <li>• Johtokunta vastaa rooliltaan oy:n hallitusta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omistajaohjaus yhtymäkouksessa</li> <li>• Perussopimus ja hallintosääntö keskeisiä</li> <li>• Päätöksien julkisuus ja valituskelpoisuus</li> </ul>
<b>Kuntayhtiö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yleensä oy</li> <li>• Kunnan vesihuolto-omaisuus ja asiakkuudet siirretään oy:hyn</li> <li>• Kunnalla välillinen tai välitön määräysvalta</li> <li>• Itsenäinen oikeushenkilö</li> <li>• Yhteys kunnan tekniseen toimeen etäisempi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OYL mukainen hallintorakenne; yhtiökokous, hallitus ja toimitusjohtaja</li> <li>• Yhtiökokous ylin päättävä elin</li> <li>• Konserniohje</li> <li>• Hallituksen jäsenet henkilökohtaisessa vastuussa – perustellummat päätökset?</li> <li>• Joustava ja avoin päätöksentekoprosessi – operatiivisella johdolla valtaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunnan strateginen ohjaus ja seuranta – suora omistajaohjaus heikkenee</li> <li>• Konserniohje</li> <li>• Osakassopimukset ja yhtiöjärjestys</li> <li>• Henkilövalinnat</li> <li>• Konserniohjausta harjoittavat kunnanvaltuusto ja -hallitus sekä viranhaltijat</li> <li>• Myös vapaamuotoinen yhteydenpito johdon kanssa</li> <li>• Päätöksenteko ei julkista tai valituskelpoista</li> </ul>
<b>Osuuskunta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asiakasomisteisuus</li> <li>• Ei kuntaomisteinen</li> <li>• Itsenäinen oikeushenkilö</li> <li>• Harjoittaa taloudellista toimintaa jäsentensä taloudenpidon ja elinkeinotoiminnan tukemiseksi</li> <li>• Yleensä residuaali kuuluu osuuskunnalle itselleen</li> <li>• Erityisesti pienet vesiosuuskunnat riskialttiita – osaava henkilöstö ja saneerausvelka?</li> <li>• Ei kiinteässä yhteydessä kunnan tekniseen toimeen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pakollisia toimielimiä hallitus ja osuuskunnan kokous</li> <li>• Ylin päätösvalta osuuskunnan kokouksella tai vaihtoehtoisesti edustajistolla</li> <li>• Hallitus ja toimitusjohtajat päättävät muista asioista</li> <li>• Voi myös olla toimitusjohtaja, hallintoneuvosto ja edustajisto</li> <li>• Joustava ja avoin päätöksentekoprosessi – operatiivisella johdolla päättävältä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jäsen ja ääni periaate osuuskunnan kokouksessa + enemmistöperiaate</li> <li>• Osuuskunnan sääntöjen vaikutus (sopimusvapaus)</li> <li>• Huom. eroavaisuudet I ja II asteen osuuskuntien päätöksenteossa</li> <li>• Omistajuus voi olla hajautunut tai vaikutusmahdollisuudet rajautua edustajiston valintaan</li> <li>• Hallinnon organisointuminen ja jäsenstrategia</li> <li>• Päätöksenteko ei julkista tai valituskelpoista</li> </ul>
<b>Seudullinen eli ylikunnallinen vesihuoltoyhtiö eli</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kahden tai useamman kunnan yhdessä omistama oy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OYL mukainen hallintorakenne; yhtiökokous, hallitus ja toimitusjohtaja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vahva juridinen tausta ja selkeät valtasuhteet omistajakuntien välillä</li> </ul>

<b>alueellinen vesihuolto-yhtiö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhtiöön siirretään laitoksien käyttöomaisuus, operatiivisen toiminta ja asiakkuudet</li> <li>• Omistajatuloutus kontrollidumpaa</li> <li>• Itsenäinen oikeushenkilö</li> <li>• Synergiaedut toimintojen yhdistämisestä</li> <li>• Haasteet perustamisvaiheessa – toiminnan yhdistäminen</li> <li>• Yhteys kunnan tekniseen toimien etäisempi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perussopimus ja osakassopimus keskeisessä roolissa</li> <li>• Yhtiökokous ylin päättävä elin – osakaskunnat päättävät</li> <li>• Hallituksen jäsenet henkilökohtaisessa vastuussa – yleensä hallituksessa vesihuollon ammattilaisia</li> <li>• Yhteistyön keskeinen merkitys</li> <li>• Joustava ja avoin päätöksentekoprosessi – operatiivisella johdolla päätäntävaltaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osakassopimus</li> <li>• Yhtiöjärjestys ja perustamis-sopimus</li> <li>• Konserniohje</li> <li>• Omistajakuntien strateginen ohjaus eli operatiivinen johto heikkenee</li> <li>• Henkilövalinnat</li> <li>• Sisäinen päätöksenteko ei julkista tai valituskelpoista</li> <li>• Pienemmät omistajakunnat joutuvat mukautumaan suurempien omistajien päätöksentekoon?</li> </ul>
<b>Tukku-yhtiö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Itsenäinen oikeushenkilö</li> <li>• Voi vastata talousveden hankinnasta ja puhdistuksesta sekä jätevedenpuhdistuksesta tai vain jätevedenpuhdistuksesta</li> <li>• Tarjoaa palveluita osakaskunnilleen – munkala-periaate</li> <li>• Ei toimi vähittäisasiakkaiden kanssa – asiakkuudet kuntien organisaatioissa</li> <li>• Palveluita myös sopimusrusteisesti muille</li> <li>• Haasteet perustamisessa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OYL mukainen hallintorakenne</li> <li>• Organisaatio usein pieni - hallinto ja operointi hoidetaan osakkaiden organisaatioiden oheistehtävinä</li> <li>• Yhteistyön merkitys</li> <li>• Aiesopimus ja käyttösopimus</li> <li>• Joustava ja avoin päätöksentekoprosessi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konserniohje</li> <li>• Omistajakuntien strateginen ohjaus</li> <li>• Henkilövalinnat</li> <li>• Osakassopimus ja yhtiöjärjestys</li> <li>• Päätöksenteko ei julkista tai valituskelpoista</li> </ul>
<b>Operointiyhteistyö</b>  <b>Huom. ei organisaatiomuoto vaan sopimusrusteinen yhteistyö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kahden / useamman laitoksen / kunnan välinen sopimus</li> <li>• Operoija vastaa operoitavan laitoksen vesihuoltolaitoksen käytöstä, kunnossapidosta ja asiakaspalvelusta</li> <li>• Voi vaatia investointeja</li> <li>• Kilpailutusmenettely?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operointisopimus – sopimus mahdollista purkaa tai muuttaa</li> <li>• Osakkaiden määrä vaikuttaa sopimusprosessiin</li> <li>• Keskinäinen yhteistyö</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operointisopimus</li> <li>• Operoitavan laitoksen oma päätöksenteko investoinneista</li> <li>• Päätöksenteko ei julkista tai valituskelpoista</li> </ul>

Voidaan havaita, että vesihuoltoa on organisoitu Suomessa hyvin monimuotoisesti ja toimijat ovat mittakaavaltaan erikokoisia. Vesihuoltosektorin voidaankin todeta olevan hajanainen. Pääosin vesihuolto-organisaatioiden omistus ja päätösvalta on kuitenkin yksittäisellä kunnalla tai useammilla kunnilla yhdessä. Organisointimuoto on voitu valita kuntien omien lähtökohtien mukaisesti, koska velvoitetta yhtiöittämisestä ei ole. Toisaalta asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat täydentävät kuntien laitoksien palveluita. Vesihuoltosektorilla on myös jossain määrin muutakin yksityistä omistusta. Hajanainen rakenne voi vaikeuttaa järjestelmän synergiaetujen kehittämistä, mutta vastaavasti se jättää tilaa paikallisesti soveltuvien ratkaisujen käyttämiselle.<sup>161</sup>

Vesihuollon on alana nähty olevan hyvin staattinen sekä kokeiluja karttava. Monopoli-asemassa toimiessa markkinatalouden kehityskannustimet puuttuvatkin lähes kokonaan. Alan muuttomattomuuteen ovat osaltaan vaikuttaneet toimijoiden hajanaisuus sekä voimakkaat kuntakäytökset. Näistä seuranneet pienikokoiset yksiköt ja vähäiset resurssit eivät ole mahdollistaneet

<sup>161</sup> Berninger ym. 2018, s. 58–59.

kehitykseen vaadittavaa rahoitusta ja erityisosaamista. Lisäksi kelvotkin aloitteet ovat voineet kohdata vastustusta kuntien byrokraattisen päätöksenteon eri tasoilta. Samanaikaisesti läheinen yhteys kuntatalouteen on kanavoinut vesihuoltoon liittyjiltä perittyjä maksutuloja muiden kunnan peruspalveluiden tarpeisiin. Saneeraukseen liittyvä korjausvelka ja ammattitaitoisen henkilökunnan sekä resurssien riittävyys ovatkin vesihuollon keskeisiä haasteita jo nyt sekä tulevaisuudessa. Tästä syystä on tarkasteltava tulevaisuuden toimintamalleja sekä vesihuoltokentän organisoitumista kokonaisuutena.<sup>162</sup>

Vastuu vesihuollon järjestämisestä määrätuille alueille kuuluu voimassa olevan VL:n mukaisesti kunnalle. VL asettaa kuitenkin kunnalle vain velvollisuuden huolehtia siitä, että keskitetty vesihuolto toteutetaan alueilla, joilla muun muassa suurehkon asukasjoukon tarve<sup>163</sup> sitä edellyttää. Kunnalla ei siis ole lakisääteistä velvollisuutta itse tuottaa vesihuoltopalveluita. Isoimpien taajamien vesihuolto on kuitenkin historiallisista syistä pääosin organisoitu kuntien omana toimintana.<sup>164</sup> Tämä johtuu siitä, että laitokset ovat alun perin olleet yksi kiinteä osa kuntaorganisaatiota ja päätösvalta on pidetty kunnallisissa käsissä. Kunnalle asetettu järjestämisvastuu sekä poliittinen tavoite tuottaa vesihuoltopalveluita nimenomaisesti kunnallisilla resursseilla ovat johtaneet alan pientuottajamalliin, jossa palveluita toteutetaan keskimäärin niukalla määrällä työntekijöitä, paikallisesti sekä paikoin ilman riittävää erityisosaamista teknisissä sekä taloudellisissa kysymyksissä. Valtaosa kuntaomisteisten laitosten haasteista koskeekin juuri pienikokoisia vesihuoltolaitoksia.

Kuntien omistamien laitosten lisäksi toimintaa harjoittavat myös yksityisomisteiset vesihuoltolaitokset, jotka ovat usein organisoituneet osuuskuntina. Tässä organisoitumismallissa kunnan vaikutusmahdollisuudet ovat selvästi vähäisemmät. Osuuskuntien omistuspohja muodostuu osuuskunnan asiakkaista, jotka yhdessä päättävät toiminnasta. Nämä yksityisomisteiset laitokset tuottavat vesihuoltopalveluita pääasiassa pienemmissä taajamissa ja haja-asutusalueilla. Usein ilman ammattimaista osaamista ja talkoovoimin toimivat vesiosuuskunnat tulevat vesihuoltoinfrastruktuurin vanhentuessa ja tämänhetkisten jäsenten jäädessä pois kohtaamaan osaltaan huomattavia haasteita. On tunnistettava, että vaikka kyse on yksityisoikeudellisista

---

<sup>162</sup> *Berninger ym.* 2018, s. 58–59.

<sup>163</sup> Kts. myös KHO 2022:438, muu päätös; kyseisessä tapauksessa on käsitelty kunnan järjestämisvelvollisuutta ja erityisesti suurehkon asukasjoukon käsitteen määritelmää, joka ei ilmene suoraan laista.

<sup>164</sup> Kts. tarkemmin vesihuollon kehityshistoriaa *Hukka – Katko* 1999, s.16–17.

toimijoista, ongelmiin ajautuva vesiosuuskunta saattaa lopulta päätyä kunnan vastuulle.<sup>165</sup> Tästä syystä osuuskuntien toimintaedellytysten turvaaminen on myös kunnan tärkeä intressi.<sup>166</sup>

Kuntien päätösvaltaa tarkasteltaessa, on syytä kiinnittää huomiota eri vaihtoehtoihin, joita kunnilla on käytettävissään vesihuollon organisoimisessa. Viime vuosikymmenten aikana vesihuoltolaitoksia on organisoitu muusta kunnasta selkeämmin erillään olevina liikelaitoksina ja myös osakeyhtiöinä. Tässä kyseessä ei luonnollisestikaan ole vesihuollon yksityistäminen, vaan yhtiönä organisoidut laitoksetkin ovat edelleen kuntien tai yksittäisen kunnan omistuksessa. Yhtiöittämisen tavoitteisiin on kuulunut esimerkiksi taloudellisen läpinäkyvyyden lisääminen ja sen suunnittelun kehittäminen sekä operatiivisen toiminnan tehostaminen. Kun vertaillaan kunnan taseyksikköä ja liikelaitosta suhteessa kunnan osakeyhtiömuotoiseen tytäryhteisöön voidaan löytää eroavaisuutta mm. päätöksentekoprosessien laadussa. Kunnan taseyksikön ja liikelaitoksen päätöksenteko on sidottu KuntaL:n sääntelyyn, mikä vaatii lautakuntakäsittelyä sekä mahdollista käsittelyä myös muissa kunnan instansseissa. Vastaavasti osakeyhtiömuotoisessa tytäryhtiöissä noudatetaan OYL sääntelyä, joka on luonteeltaan kevyempää ja päätös voidaan tehdä vain yhdessä kokouksessa. Osakeyhtiön ylintä päätösvaltaa käyttää yhtiölle nimetty hallitus ja se on selkeästi erillään omistajakunnasta. Kunnan taseyksikön ja liikelaitoksen toiminnassa päätöksenteko siis pysyy lähes täysin kunnallisissa käsissä ja on tästä syystä byrokrattisempaa. Vastaavasti osakeyhtiössä laitoksen autonomian voidaan nähdä olevan laajempi. Kunnan näkökulmasta tytäryhtiön haittapuolena ja riskinä voidaankin nähdä se, että kunnan mahdollisuudet vaikuttaa laitoksen operatiiviseen päätöksentekoon ja toimintaan vähenevät. Kunnan ja tytäryhteisön tavoitteet voivat myös olla keskenään vastakkaiset, jos yhteistyöhön ja sopimiseen ei määritellä toimintatapoja muun muassa yhtiöjärjestyksen ja osakassopimuksen muodossa. Tällaista ongelmaa ei muodostu taseyksikkö ja liikelaitosmuotoisessa toiminnassa. Kootusti kunnan yksin omistamassa vesihuoltolaitoksessa kunnan päätösvalta on vahvimmillaan. Kuitenkin jo liikelaitoksena ja osakeyhtiönä organisoiminen siirtää suoran päätösvallan painopistettä strategisemmän päätöksenteon suuntaan. Yhtiöittäminen vaatii kunnalta aktiivista omistajaohjausta.<sup>167</sup>

Nykyisestä vesihuollon pientuottajamallista seuraa tarve tulevaisuudessa organisoida vesihuoltoa suurempiin yksiköihin eli tavoitellaan vesihuollon rakennemuutosta. Onkin todettu, että kuntien seudulliselle yhteistyölle on näkyvä tarve varsinkin pienempikokoisten laitosten

---

<sup>165</sup> OSKL mukaisen sulautumismenettelyn mukaisesti osuuskunta voi sulautua vain toiseen osuuskuntaan. Jos osuuskunta halutaan liittää osaksi kunnallista vesihuoltolaitosta, tapahtuu liitos liiketoimintakaupan myötä. Jos taas halutaan sulautua osakeyhtiömuotoiseen laitokseen, on mahdollista muuttaa osuuskunta osakeyhtiöksi ja suorittaa tämän jälkeen osakeyhtiöiden sulautuminen ja liiketoimintasiirto.

<sup>166</sup> *Berninger ym.* 2018, s. 60–61.

<sup>167</sup> *Tuorila – Saastamoinen 2022*, s. 40–41 ja *Berninger ym.* 2018, s. 67–68.

toimintavarmuuden kehittämiseksi. Toisaalta alueellista yhteistyötä perustellaan markkinoiden vahvistamisella siten, että isompikokoiset organisaatiot kiinnostaisivat alalla toimivia yhtiöitä tai voisivat tuoda alalle lisää palveluntarjoajia. Sopimus pohjainen yhteistyö voisi toisaalta madaltaa kynnystä seudullisen vesihuolto-yhtiön ja tukkuyhtiön perustamiseen tai laajenemiseen. Vesihuollon optimaalista mittakaavaa, laajuutta ja parhaita yhteistyömuotoja on kuitenkin haastavaa määritellä. Näihin tekijöihin vaikuttavat tilannekohtaisuus sekä riippuvuus ulkoisesta toimintaympäristöstä.<sup>168</sup> Lisäksi laitoksien yhdistyminen ei ole yksinkertaista eikä yhtä toimivaa mallia yhdistymiseen ole. Toimintaan vaikuttavat monet seikat, kuten sijainti, alueellinen vesihuoltotilanne, laitoksen kokoluokka, aiempi organisaatiomuoto, kunnan toimintakulttuuri, henkilöstö, poliittinen ilmapiiri sekä yhteistyömahdollisuudet yksityisten toimijoiden kanssa. Toisaalta yhteistyö vaatii myös avointa vuorovaikutusta sekä luottamusta. Tahtotila yhteistyöhön pitää löytyä kaikilta osapuolilta.<sup>169</sup> Jokainen vesihuoltolaitos on muotoutunut ajan saatossa toimimaan alueellaan sisäisten ja ulkoisten olosuhteiden muovaamalla tavalla. Yhteistyömalleissa toimintaa sovitetaan yhteen ja päätöksentekoa ei voida toteuttaa vain yhden kunnan paikallisista lähtökohdista. Seudullisessa yhteistyössä päätösvalta jakautuu omistajakuntien kesken ja organisointimalli on valittava osapuolten päätösvaltan jakautumisen huomioiden. Keskeisessä roolissa yhtiöiden toiminnan ohjaamisessa ovat erityisesti osakassopimus ja yhtiöjärjestys, jotka on laadittava omistajakuntien konserniohjaus, intressit ja tasapuolisuus huomioiden.<sup>170</sup> Yhdistymisessä pitäisi löytää mahdollisuudet yhdistää aiemmat toimintakulttuurit toimivaksi yhteistyöksi. Haasteita voi aiheutua yhdistyvien laitosten verkostojen erilaisuudesta niin teknisesti kuin laadun osalta.<sup>171</sup> Kuntien yhteistyö vesihuollon saralla voi onnistuessaan lisätä mahdollisuuksia muuhunkin yhteistyöhön kuntien välillä.<sup>172</sup>

---

<sup>168</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 8–9.

<sup>169</sup> Thomasson 2021, s. 27–32.

<sup>170</sup> Ruohonen – Vahtera – Penttilä 2021, s. 200–203 ja 224–228.

<sup>171</sup> Laadullinen eroavaisuus tarkoittaa tässä yhteydessä tilannetta, jossa esim. toisella laitoksella verkosto on ilmeisen saneerauksen tarpeessa ja vastaavasti toisella laitoksella on vastikään saneerattua verkostoa laajalti. Tällöin haasteita voi aiheutua sen suhteen, miten toisen laitoksen saneerauksen kustannukset määritellään yhdistyvässä vesihuoltolaitoksessa.

<sup>172</sup> Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 36–38 ja kts. myös *Valtioneuvosto / Vesihuollon rakennemuutoksen edistämiseen ja alueellisen yhteistyön kehittämiseen myönnettiin avustusta 426 000 euroa; 18 hanketta on saanut rahoitusta yhdistymisien ja toiminnallisen yhteistyön kehittämiseen.*

## 4 VESIHUOLTOLAIN UUDISTAMINEN

### 4.1 Vesihuoltolain kehitys

VL tuli voimaan vuonna 2001 kumoten vesi- ja viemärlaitoksista annetun lain (982/1977) sekä jätevesimaksuista annetun lain (610/73). VL:n säätämistä koskeneen hallituksen esityksen mukaisesti tavoitteena oli selventää kuntien, vesihuoltolaitoksien ja kiinteistöjen vastuuta vesihuollon järjestämisestä ja hoitamisesta. Lisäksi yleinen näkökulma vesihuoltoon oli muuttunut siten, että vesihuoltoa pidettiin välttämättömyyspalveluna. Muutoksen yhteydessä haluttiin myös selkeyttää vesihuollosta kerättäviä maksuja sekä sopimuksia ja kuluttajansuojaa.<sup>173</sup> Vesihuoltoon liittyy runsas joukko myös muuta lainsäädäntöä ja esimerkiksi rahoituksen osalta on säädetty vesihuollon tukemisesta annettu laki (686/2004).<sup>174</sup>

VL voimaantulon jälkeen lakiin on tehty muutoksia. Laajemmista uudistuksista voidaan mainita vuoden 2013 uudistus, vesihuoltolain muuttamisesta annettu laki (681/2014). Tällöin uudistamisen tarkoituksena oli tehostaa toiminnan taloudellista läpinäkyvyyttä ja laitosten talouden valvontaa sekä täsmentää kirjanpidon eriyttämistä koskevaa sääntelyä. Tavoitteena oli myös varmistaa turvallisten ja kohtuuhintaisten vesihuoltopalvelujen saatavuus sekä parantaa hulevesien hallintaa sään ja vesiolojen ääri-ilmiöiden lisääntyessä.<sup>175</sup> Uudistuksen myötä VL:n lisättiin säännös laitosten varautumisesta häiriötilanteisiin. Lisäksi taajaman ulkopuolisten kiinteistöjen liittymisvelvollisuutta verkostoon kevennettiin. Kunnallisten laitosten kirjanpidon eriyttämisvaatimus laajennettiin uudistuksen myötä laitoksiin, jotka toimivat osana monialayhtiötä sekä liitettiin omat säännöksensä vesihuollon tietojärjestelmästä. Hulevesien ja perustusten kuivatusvesien viemärointiä koskeva sääntely puolestaan siirrettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) eli nykyiseen alueidenkäyttölakiin.<sup>176</sup> Myös muita vähäisempiä uudistuksia on tehty tämän jälkeenkin. Viimeisimmät muutokset tulivat voimaan vuonna 2023 juomavesidirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä, jolloin uudistukset koskivat raakaveden riskienarviointia ja tiedottamista.<sup>177</sup>

Uusi hallituksen esitys VL:n muuttamiseksi annettiin eduskunnalle 30.4.2025. VL:n uudistus toteuttaa on Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta 6.6 ”Suomi elää maaseudusta ja metsistä”, jonka mukaan vesihuollon toiminta turvataan ja vesivarat pidetään kansallisina. Uudistuksen taustalla ovat ”vesi on meidän”-kansalaisaloite (KAA 2/2020 vp) ja eduskunnan päätös (EK

---

<sup>173</sup> HE 85/2000 vp s. 1–7 ja *Katko* 2013, s. 305–306.

<sup>174</sup> HE 218/2013 ja luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 4.

<sup>175</sup> *Harjula – Prättälä* 2019, s. 861.

<sup>176</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 4.

<sup>177</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 4–5.

26/2021 vp). Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelma valmisteltiin uudistuksen esivalmisteluvaiheessa vuosina 2020–2021 ja sen johtoryhmä hyväksyi ohjelman 20.4.2021. Ohjelman mukaan vastuullinen vesihuoltoala turvaa laadukkaat ja turvalliset vesihuoltopalvelut ja on hiilineutraali kiertotalouden edelläkävijä. Esivalmisteluvaiheessa laadittiin myös suositukset talouden valvonnan tehostamiseksi VL:ssä. Sen yhteydessä MMM tilasi *Itä-Suomen yliopistolta* selvityksen ”vesi on meidän”-päätöksen toteuttamiseen liittyvistä juridisista kysymyksistä. Tämän selvityksen keskeisenä tarkoituksena oli arvioida minkälaisia rajoja PL ja KuntaL asettavat eduskunnan päätöksen vaatimalle uudistukselle. Eduskunnan lausuman mukaisesti selvityksessä tarkasteltiin laajalti myös vesihuollon tärkeimpiä perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä. Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa esitettiin tarve vesihuoltolainsäädännön uudistamiselle, sekä tunnistettiin kahdeksan kokonaisuutta lainsäädännön kehittämiseksi ja lisäksi sen tuloksena luotiin visio: Vastuullinen vesihuolto 2030.<sup>178</sup> Ohjelman toimenpidekokonaisuudet ovat; alueellisen yhteistyön kehittäminen ja vesihuollon rakennemuutoksen edistäminen, vesihuoltolaitosten taloudenpidon, omaisuuden hallinnan ja toiminnan laadun kehittäminen sekä vesihuollon pätevyysvaatimusten ja urapolkujen kehittäminen. Lisäksi toimenpidekokonaisuuksiin kuuluvat hyvän vesihuollon kriteeristön käyttöönotto sekä pitkäjänteinen investointisuunnittelu ja vesihuollon kehittäminen. Vastaavasti laitosten digitalisaatiovalmiuksien ja tiedolla johtamisen kehittäminen sekä alueellisten vesiosaamis- ja kiertotalouskeskittymien yhteistoiminnan edistäminen ja lainsäädännön uudistaminen kuuluvat myös toimenpidekokonaisuuksiin. Kansallisen vesihuoltouudistuksen toteuttamiseksi on laadittu toimeenpanosuunnitelma. Tässä suunnitelmassa tarkennetaan vesihuoltouudistuksen ohjelmassa linjattuja tavoitteita ja sitä päivitetään säännöllisesti.<sup>179</sup>

VL:n uudistamisen valmistelun tukena on ollut vuosina 2022–2024 MMM:n asettama työryhmä toimeksiannolla VN/26268/2022-MMM-14. Tässä työryhmässä oli edustettuna useita ministeriöitä ja keskeisiä sidosryhmiä. Työryhmän toimeksiantoon kuului mietinnön laatiminen hallituksen esityksen muotoon. VL uudistamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen ensimmäinen lausuntokierros päättyi syyskuun lopussa 2024 ja kierroksella annettiin yli 130 lausuntoa. Lisäksi valmistelun tueksi on tilattu perustuslailliset asiantuntija-arviot *Olli Mäenpäältä* ja *Tuomas Ojaselta*. Saadun lausuntopalautteen perusteella MMM esitti muutosta kunnan vesihuollon omistusta käsittelevään VL 4 c §:ään. Kyseinen pykäläluonnos oli uudella lausuntokierroksella ajalla 9.1.–6.2.2025. Lausuntokierros koski vain VL 4 c §:ään ehdotettuja

---

<sup>178</sup> MMM / Vesihuoltouudistus / Vesihuoltolaki ja luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 3–4.

<sup>179</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 8.

muutoksia. Muilta osin esityksen jatkovalmistelu etenee normaalisti. Vesihuoltolain muuttamisesta annetun lain on tavoitteena tulla voimaan 1.1.2026.<sup>180</sup>

#### 4.2 ”Vesi on meidän”-kansalaisaloite

”Vesi on meidän–kansalaisaloite vesihuollon yksityistämisen estämiseksi” KAA 2/2020 vp. luovutettiin eduskunnalle maaliskuussa 2020. Eduskunta hyväksyi täysistunnossa syyskuussa vuonna 2021 kansalaisaloitteeseen sisältyvän ehdotuksen maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnön mukaisena. ”Vesi on meidän”-kansalaisaloitteen<sup>181</sup> tavoitteena on ollut vesihuollon yksityistämisen estäminen lakisääteisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyinen julkinen omistajuus säilytettäisiin kunnilla ja estettäisiin julkisen vesihuoltotoimintojen myyminen yksityisellä sektorilla toimiville kansallisille ja kansainvälisille toimijoille.<sup>182</sup>

Kansalaisaloite keräsi yli 89.000 allekirjoitusta ja se hyväksyttiin yksimielisesti eduskunnassa.<sup>183</sup> Se on neljäs eduskunnan hyväksymä kansalaisaloite. Aloitteen taustalla ovat aiemmat huonot kokemukset vesilaitoksien ja sähköverkkoyhtiöiden yksityistämisestä. Yksityistämisestä on mm. aiheutunut merkittävää hinnoittelun nousua kuluttajille. Veden tarve sähkö on välttämätön perushyödyke ihmisille ja hinnoittelun pitäisi pysyä maltillisena. Ulkomailta kuten Iso-Britanniassa vesilaitoksien myynnistä on seurannut hintojen nousemisen lisäksi vesilaadun heikkenemistä ja haittaa ympäristölle.<sup>184</sup> Vesihuollolla on aloitteen perusteiden mukaisesti myös merkittävää vaikutusta terveysturvallisuuteen ja yleiseen turvallisuuspolitiikkaan. Kansalaisaloitteessa ehdotettiin, että sen perusteella käynnistetään valmistelu lainsäädännön luomiseksi, jolla estetään julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen myynti kaupallisille yksityistomijoille ja nykyinen julkisensektorin omistajuus säilytetään. Aloite ei siis sisältänyt valmista lakiehdotusta, vaan siinä ehdotettiin lainvalmistelun aloittamista yksilöimättä tarkemmin kohteena olevaa säädöskokonaisuutta. Vastaavasti päätöksessään EK 26/2021 vp. eduskunta edellytti aloitteen perusteella, että hallitus ryhtyy mahdollisimman pian toimenpiteisiin sellaisen lainsäädännön valmistelemiseksi, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvien vesihuoltotoimintojen säilyminen julkisessa omistuksessa ja määräysvallassa.<sup>185</sup> Kyseiseen päätökseen liittyen eduskunta hyväksyi lausuman, jonka mukaan valmisteltaessa kansalaisaloitteessa kuvattua sääntelyä osana VL:n uudistusta hallitus tutkii laajasti eri

<sup>180</sup> MMM / Vesihuoltouudistus / Vesihuoltolaki.

<sup>181</sup> Kansalaisaloitteessa on kyse kansalaisaloitelain (12/2012) 4 §:n mukaisesta perustellusta ehdotuksesta lainvalmisteluun ryhtymisestä.

<sup>182</sup> Kansalaisaloite, Vesi on meidän – kansalaisaloite vesihuollon yksityistämiseksi.

<sup>183</sup> ”Vesi on meidän”-kansalaisaloite on ensimmäinen yksimielisesti hyväksytty kansalaisaloite.

<sup>184</sup> Kts. tarkemmin Iso-Britannian historiallista kehitystä *Hukka – Katko* 1999, s. 40–47.

<sup>185</sup> KAA 2/2020 vp s. 1–2 ja MMM / Vesihuoltouudistus / Vesihuoltolaki sekä Eduskunta / Tiedotteet / Eduskunta hyväksyi kansalaisaloitteen vesihuollon yksityistämisen estämiseksi.

sääntelyvaihtoehtoja kiinnittäen erityishuomiota sääntelyn suhteeseen kunnalliseen itsehallintoon sekä perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksiin.<sup>186</sup>

### 4.3 Keskeiset kansalliset strategiat

VL:n uudistamista pohjustavat useat kansalliset strategiat. Strategiat ovat yksi julkisista ohjauskeinoista. Niiden avulla pyritään ohjaamaan toimintaa asetettuja tavoitteita kohti. Strategiat suuntaavat viranomaisten toimintaa, mutta eivät sisällä velvoittavia määräyksiä. VL:n uudistukseen liittyviin strategioihin kuuluvat vesitalousstrategia 2030 sekä aiemmin käsitelty kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelma ja toimeenpanosuunnitelma, vastuullinen vesihuolto 2030. Uudistukseen osaltaan vaikuttavat valtioneuvoston antama periaatepäätös tietoturvan ja -suojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla<sup>187</sup>, yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017<sup>188</sup> sekä valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista<sup>189</sup>.

Vesitalousstrategia 2030 on MMM:n toimialan vesitaloustehtävien toiminnan ja talouden sekä tulosohjauksen perusta. Strategiassa käsitellään tärkeimmät toimintaympäristön muutostekijät sekä visio: puhdasta vettä, turvallisuutta ja hyvinvointia. Lisäksi se myötävaikuttaa usean muun kestäväen kehityksen tavoitteen saavuttamisessa. Strategiaa toteutetaan päämäärien, toiminta-ajatuksen ja -tapojen avulla. Strategiassa on listattu neljä päämäärää, joista ensimmäinen on vesien käytön, hyvän tilan ja luonnon monimuotoisuuden tavoitteiden yhteensovittaminen valuma- ja vesistöalueilla. Toinen päämäärä on yhteiskunnan sopeutuminen muuttuviin ilmasto- ja vesioloihin, ja vesitalouden keinoin ilmastonmuutoksen hillitsemisen edistäminen. Kolmas päämäärä on vesitalouspalveluiden luoma hyvinvointi ja monipuolinen taloudellinen toiminta. Neljäs päämäärä on, että Suomi edistää kestävä ja vesiturvallista maailmaa. Jokaista

<sup>186</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 3.

<sup>187</sup> VN hyväksyi periaatepäätöksen (LVM/2021/44) tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla 10.6.2021. Ko. periaatepäätös pohjautuu pääosin liikenne- ja viestintäministeriön asettaman työryhmän loppuraporttiin. Työryhmä asetettiin psykoterapiayritykseen kohdistuneen tietomurron myötä. Työryhmän ehdotus vesihuoltoa koskevaksi poliittiseksi linjaukseksi on: ”Varmistetaan, että tietoturvasuus on otettu huomioon vesihuoltolaitosten suunnitelmissa häiriötilanteisiin varautumiseksi. Laaditaan vesihuoltolaitoksia koskevia tietoturvaohjeistuksia ja varmistetaan, että vesihuoltolaitokset noudattavat niitä toiminnassaan”. Raportin perusteella muutokset pitää toteuttaa 1–2 vuoden kuluessa.

<sup>188</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on VN:n 16.1.2025 hyväksymä periaatepäätös, joka yhtenäistää varautumisen periaatteita ja ohjaa hallinnonalojen varautumista. Vesihuollon toimintaketju on yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritelty yhdeksi talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden elintärkeäksi toiminnoksi, joka on turvattava kaikissa tilanteissa. Elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa otettu varautumistyön perustaksi. Vesihuollon turvaaminen on yksi turvallisuusstrategian määrittelemistä strategisista tehtävistä. Laitosten ja viranomaisten yhteisillä varautumis- ja vastatoimilla turvataan vesihuolto.

<sup>189</sup> VN:n periaatepäätös huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) tunnistaa vesihuollon yhtenä kriittisen tuotannon ja palveluiden turvaamista koskevasta huoltovarmuuden kansallisista tavoitteista. Vesihuolto on sen mukaan tärkeä yhteiskunnan perustoiminto, joka on turvattava kotitalouksille, yhdyskunnille, elintarviketuotannolle, sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköille, maanpuolustukselle sekä huoltovarmuuskriittiselle tuotannolle ja palveluille. Periaatepäätöksessä käsitellään osaltaan alueellisten ja paikallisten viranomaisten, laitoksien sekä muiden alueellisten toimijoiden työnjakoa huoltovarmuuden takaamiseksi.

päämäärää tukemassa on viisi täsmällisempää toimintalinjaa. Tutkimuksen kannalta olennaimmman kolmannen päämäärän osalta toimintalinjoiksi on asetettu; yhteiskunnan toiminnan ja huoltovarmuuden kannalta tärkeät vesitalousrakenteet ja –palvelut ovat turvallisia ja toimintavarmoja, vesitalouden tiedon tuotanto, tiedonhallinta ja tiedolla johtaminen on kyberturvallista ja mahdollistaa uutta liiketoimintaa sekä vastaa paikallisiin, alueellisiin ja valtakunnallisiin tietotarpeisiin. Kolmantena toimintalinjana on kirjattu vesihuollon alueellisen yhteistyön ja rakennemuutoksen edistäminen kohti toimintakykyisempää laitosrakennetta. Neljäs toimintalinja on vesihuollon omistajuuden ja määräysvallan säilyttäminen kunnilla ja asiakasomisteisilla osuuskunnilla, ja vesihuollon kehittäminen osana yhdyskuntakehitystä. Viides toimintalinja on vesitaloushallinnon vastaaminen muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin sekä vesitaloustehtävien hyvään hoitoon taataan tarvittava osaaminen ja voimavarat turvataan ennakkollisesti.<sup>190</sup>

#### 4.4 Vesihuoltolain uudistamisen tavoitteet

VL:n uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena on turvata yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät vesihuoltopalvelut. Alueellista yhteistyötä ja rakennemuutosta pyrittäisiin esityksen mukaan edistämään alueellisella yleissuunnittelulla, josta lakiin ehdotetaan otettavaksi erillinen pykälänsä. Suunnittelujärjestelmää kehitettäisiin myös VL:iin ja sen nojalla annettavaan asetukseen lisättävillä säännöksillä kunnan vesihuoltosuunnitelmasta sekä laitoksen omaisuuden hallintasuunnitelmasta<sup>191</sup> sekä suunnitelmien sisällöstä ja ajantasaisuudesta. VL:n uudistuksella ja myöhemmällä asetuksella täsmennettäisiin laitoksilta edellytettävää varautumista mahdollisiin häiriötilanteisiin<sup>192</sup>. Lisäksi uudistuksella varmistetaan kuntien määräysvalta vesihuoltolaitoksissa ja vahvistetaan edellytyksiä pitää huolta vesihuoltoverkostosta. Tavoitteena on myös selkeyttää kiinteistöjen liittymisvelvollisuutta. Lisäksi vesihuoltolaitoksen määritelmää selkeytetään. Uudistuksen tavoitteena on myös vesihuollon maksujen kustannuskattavuuden ja

<sup>190</sup> MMM/Vesitalousstrategia 2030, s. 17–19 ja luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 8.

<sup>191</sup> Käsitteenä omaisuudenhallinnan tarkoittaa halutun palvelutason tarjoamista omaisuuden elinkaarikustannukset optimoiden. Se on prosessi, jolla ohjataan omaisuuden hankintaa, käyttöä, suunnittelua, kunnossapitoa, uudistamista, luopumista sekä taloutta ja omaisuuteen liittyvää tiedonhallintaa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Omistaja on vastuussa omaisuudenhallinnasta.

<sup>192</sup> Huomioiden NIS2-direktiivin (eli verkko- ja tietoturvadirektiivin) ja CER-direktiivin (eli resilienssi direktiivin) täytäntöönpanoa koskevan valmistelun ja sen perusteella mahdollisesti päivittää häiriötilanteisiin varautumissuunnitelmaa koskeva sääntely sekä sovittaa suunnitelma yhteen muun varautumista koskevan suunnittelun kanssa. NIS2-direktiivissä säädetään oikeudellisista toimenpiteistä kyberturvallisuuden yleisen tason parantamiseksi. Vastaavasti CER-direktiivi tavoittelee yhteiskunnan kriittisten palvelujen häiriönsietokyvyn parantamista. Juoma- ja jätevesi ovat kaksi direktiivin sektoria. CER-direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettavan lain pohjalta määritettäisiin vesihuollon kriittiset toimijat, joihin kohdistetaan erityisiä varautumista koskevia velvoitteita. Nämä velvoitteet eivät ole ristiriidassa VL:iin ehdotettavien varautumisvelvoitteiden kanssa, vaan VL:n ehdotettavien velvoitteiden voidaan nähdä täydentävän kokonaisuutta. CER-direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettava laki koskee valtakunnallisesti merkittäviä laitoksia ja VL puolestaan kaikkia laitoksia. Kts. myös *Prasanth 2024*; kirjoitus käsittelee vesihuoltoon kohdistuvia uhkakuvia.

läpinäkyvyyden parantaminen. Tämä toteutettaisiin maksuja koskevilla säännöksillä, joiden mukaisesti perusmaksusta tulisi pakollinen. Vastaavasti maksujen kohtuullisuus, tasapuolisuus ja riittävyys uus- ja korjausinvestointeihin olisivat ehtona kohtuulliselle omistajatuloutukselle. Lisäksi VL:ssa säädettäisiin, että laitoksen toimintakertomuksessa on esitettävä informaatiota myös omaisuudenhallintasuunnitelmassa esitettyjen taloudellisten ja toiminnallisten edellytysten täyttämistä sekä maksujen perusteiden toteutumisesta ja omistajatuloutuksen suhteesta maksuihin.<sup>193</sup>

Kuntien päätösvalan osalta uudistetussa VL:ssa säädettäisiin, että kunta olisi velvollinen säilyttämään vesihuoltoon kohdistuvan omistuksensa. Kunnille säädettävä yksityistämisen kieltö koskisi kuntien omistamia vesihuoltolaitoksia, tukkuvesihuoltolaitoksia ja lisäksi vesihuolto-omaisuutta. Kunta saisi jatkossa myydä vesihuoltoon kohdistuvaa omistustaan ainoastaan toiselle kunnalle tai kunnan omistamalle laitokselle. Lisäksi uudistuksen jälkeen ei saisi enää perustaa muita kuin kuntaomisteisia vesihuoltolaitoksia ja tukkuvesihuoltolaitoksia tai asiakaidensa omistamia vesiosuuskuntia. Kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevan laitoksen infra, pitäisi jatkossa säilyttää laitoksen omistuksessa. Uudistuksen myötä kunnalla olisi alueellaan etuosto-oikeus vesihuoltolaitoksen, tukkuvesihuoltolaitoksen tai vesihuolto-omaisuuden myyntitilanteessa. Lisäksi uudistuksen voimaantulon jälkeen perustettua asiakasomisteista vesihuolto-osuuskuntaa tai sen omaisuutta ei saisi myydä kuin kunnalle, kunnan laitokselle tai toiselle asiakasomisteiselle vesihuolto-osuuskunnalle. Uudistuksen myötä kunnan päätösvalta vahvistuu aiempaan oikeustilaan nähden vesihuollossa.<sup>194</sup>

#### **4.5 Vesihuollon nykyinen tilanne lainvalmistelun näkökulmasta**

VL:n sääntelyn piirissä on nykyisin 1 109 vesihuolto-organisaatiota. Talousveden laadusta ja valvonnasta sekä rakennusten vesilaitteistojen riskienhallinnasta annetun STM:n asetuksen (1352/2015, myöhemmin talousvesiasetus) alaan kuuluvia talousvettä toimittavia laitoksia on vastaavasti 1.073 kpl. Näistä laitoksista 842 laitosta on sekä VL:n määrittämiä vesihuoltolaitoksia, että talousvesiasetuksen tarkoittamia talousvettä toimittavia laitoksia. Tukkuvesilaitoksia on puolestaan 34 kpl. Valtakunnallisesti yhtenäisen vesihuoltotiedon hallintaa hankaloittaa se, että kaikilla laitoksilla ei ole y-tunnusta, joka on ollut eri tietojärjestelmissä yhdistävä tekijä.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> MMM/Vastuualueet/Vesi/Kansallinen vesihuoltouudistus/Vesihuoltolain uudistus.

<sup>194</sup> MMM/Vastuualueet/Vesi/Kansallinen vesihuoltouudistus/Vesihuoltolain uudistus.

<sup>195</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 12–13.

SYKE:n tekemän selvityksen<sup>196</sup> johtopäätöksissä todetaankin, että tällä hetkellä toimivien vesihuoltolaitosten lukumäärästä on käyty jo aiemmin julkista keskustelua. Keskusteluissa on tuotu esille näkemyksiä siitä, voiko 5,5 miljoonan ihmisen maassa operoida joustavasti ja toimivasti noin 1.100 vesihuoltolaitosta sekä lisäksi lähes tuhat muuta organisaatiota, joissa mitataavaltaan pienempää vesilaitostoimintaa harjoitetaan. Vesihuoltolaitoksien omistusosuudet ovat tilastoitu vesihuollon tietojärjestelmä VEETI:ssä, jossa kukin laitos voi tarkentaa vuosien aikana tapahtuvia muutoksia. Tietojärjestelmän perusteella voidaan suorittaa vertailua laitoksien välillä. Vesilaitoksien suuren lukumäärän haittapuolena on nähty, että näin laaja joukko organisaatioita ei voi toimia ammattimaisesti osaavan henkilökunnan toimesta. Vastaavasti hyötynä on nähty, että harvaan asutetussa maassa vesihuollon resilienssiä voidaan vahvistaa moninaisella laitosten joukolla.<sup>197</sup> Harvaan asutuilla alueilla yhteiskunnan rakennemuutos ja ihmisten siirtyminen asumaan kaupungeissa aiheuttaa kuitenkin merkittäviä haasteita vesihuollossa.<sup>198</sup> Maaseudun tyhjentyessä vesihuollon järjestäminen on aiempaa haastavampaa erityisesti osaavan henkilöstön tai talkooväen puuttuessa. Lisäksi erityisesti näiden pienten laitoksien vesihuoltoverkoston käyttöiät alkavat täytyä ja saneerauksen tarve kasvaa. Vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintaa on voitu toteuttaa vaihtelevasti.<sup>199</sup> Muita laitoksien toimintaan vaikuttavia seikkoja ovat ilmastonmuutoksen aiheuttamat sään ääri-ilmiöt, jotka voivat mm. vaikeuttaa sähkönsaantia. Vastaavasti kuivuus ja rankkasateet voivat osaltaan aiheuttaa ongelmia. Toisaalta myös geopoliittinen epävakaus ja kyberturvallisuus ovat korostaneet varautumisen merkitystä.<sup>200</sup>

Selvityksen tuloksien perusteella nykyisten osakeyhtiömuotoisten vesihuoltolaitosten omistajuudet vaihtelevat hyvin paljon. On selvää, että pääasiassa omistusta on kunnilla, mutta myös yksityishenkilöillä ja yrityksillä on huomattavia omistusosuuksia. Tällaisia laitoksia, joissa yksityisomistus on merkittävässä roolissa, on kuitenkin kaikkien laitosten määrään verrattuna vähäisesti. Näin ollen ”vesi on meidän”-kansalaisaloitteen toteutuminen ei näyttäisi vaativan

---

<sup>196</sup> Ko. selvitys on tehty liittyen VL:n uudistukseen yhteistyössä MMM:n kanssa. Sen tarkoituksena oli selvittää vesihuoltolaitosten nykyistä omistusrakennetta. SYKE ja MMM ovat kyseisessä selvityksessä kartoittaneet erityisesti osakeyhtiömuotoisten laitosten osalta omistusrakennetta. VVY oli jo aiemmin kartoittanut samankaltaisella kyselyllä oman jäsenkuntansa omistusrakennetta. Selvityksen aineisto on liitetty VVY:n aineistoon, joten tuloksissa on huomioitu kattavasti osakeyhtiömuotoisten laitosten vastaukset. Osuuskunnilla on myös yksityisiä omistajia, mutta he ovat samalla palvelun käyttäjiä, eikä selvityksessä otettu näitä laitoksia mukaan.

<sup>197</sup> SYKE 2022, s. 3 ja 7.

<sup>198</sup> *Syssner - Jonsson* 2020, s. 3–16; ovat myös tutkineet muuttotappiokuntia vesihuollon näkökulmasta. Tiivistetysti muuttotappiokuntien tilanteeseen tulee kiinnittää huomiota pitkällä aikajänteellä ja yhteiskunnan tuella varmistuen tarvittavat investoinnit. Kuntien politiikka on tutkimuksen mukaan epäonnistunut mm. liian alhaisen hinnoittelun osalta. Toisaalta kunnan varoja oli ohjattu muuhun kunnan toimintaan, jolloin vesihuoltoa ei saneerattu tarpeeksi. Lisäksi käyttöomaisuuteen ei ollut luotu omaisuudenhallintajärjestelmää. Tutkitussa Laxin kunnassa vesihuoltolaitos oli myös erkaantunut liian kaukaiseksi kunnan hallinnosta.

<sup>199</sup> *Katko* 2013, s. 16–17.

<sup>200</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s.13–14.

SYKE:n selvityksen mukaan toimenpiteitä omistuspohjien suhteen. Kansalaisaloitteen periaate on se, että vesihuoltolaitoksiin ei pitäisi olla huomattavaa yksityisomistusta pois lukien osuuskuntana organisoidut laitokset. Tämä nostaa esiin kysymyksen, mikä olisi sellainen yksityinen omistusosuus, joka voisi uhata laitoksen yhteiskunnan kriittisen palvelun turvaamista. Jotkut selvitykseen vastanneet tahot huomioivat, että yksityinen omistus voisi jossain määrin tuoda kehitystä laitoksen toimintaan esimerkiksi parempana omaisuudenhallintana. Omaisuudenhallinta onkin ollut kritiikin kohteena erityisesti kuntaomisteisessa toiminnassa. Lisäksi yksityistä rahoitusta on haastavaa hankkia, jos sen osuus määrättäisiin VL:n uudistuksessa pieneksi. Kyselyn tuloksissa yksityisiltä saatavat sijoitukset on nähty tärkeänä rahoituksenhankintakeinona infrastruktuurin ylläpitämisessä. Selvityksen johtopäätöksessä todetaankin että, jos yksityisomistusta sallitaan, olisi sen mahdollinen osuus selvennettävä ennakkollisesti, jotta julkisen ja yksityisen sektorien yhteistoiminta toimisi myös rahoituksen näkökulmasta.<sup>201</sup> On kuitenkin huomattava VL:n esityksen muutos tiukempaan suuntaan. Yksityistä omistusta ei tämänhetkisen tiedon mukaisesti olla sallimassa perustettavissa laitoksissa.<sup>202</sup>

Kootusti uudistuksen keskeisiä kysymyksiä varautumisen ja huoltovarmuuden osalta ovat pienikokoisten vesihuoltolaitoksien toiminnan turvaaminen yleisellä tasolla ja vesihuollon organisaatioiden kyberturvallisuudesta ja ilmaston muutokseen varautumisesta huolehtiminen. Lisäksi toiminnan turvaamiseksi itse vesihuoltoa on kehitettävä. Tämä tarkoittaa, että vesihuoltoinfrastruktuuriin kuuluvan verkoston tila on tunnettava tarkemmin sekä korjausvelkaa lyhennettävä.<sup>203</sup> MMM:n tekemän selvityksen mukaan vesihuollon toimintavarmuuden turvaaminen edellyttää aiempaa parempaa tietoa vesi- ja viemäriverkostojen kunnosta<sup>204</sup> sekä niiden suunnitelmallista korjaamista ja kunnossapitoa. Lisäksi on tutkittava mahdollisuuksia vesihuoltolaitoksien yhteistyölle sekä suurempien vesihuoltoyksiköiden muodostamiselle. Yhteistyöhön on myös suunniteltu lakisääteistä ohjausta myöhemmässä vaiheessa, mikäli se on tarpeen.<sup>205</sup> Vesihuoltoverkoston korjausvelkaan liittyvät kysymykset koskevat myös suurempia vesihuoltoorganisaatioita. Näin ollen myös suurempien organisaatioiden on pienien vesihuoltotoimijoiden tapaan kiinnitettävä huomiota omaisuudenhallintaan sekä saneerauksen tehostamiseen. Tiedonhallinnan osalta myös suuremmilla vesihuolto-organisaatioilla on ollut kirjavaa käytäntöä ja

---

<sup>201</sup> SYKE 2022, s. 7.

<sup>202</sup> SYKE 2022, s. 11.

<sup>203</sup> *Sisäministeriö 2025*, s. 34–35 ja 102 ja *Valtioneuvosto/MMM: Vesihuoltoverkostojen kunto varmistettava*.

<sup>204</sup> Kunnolla tarkoitetaan putkikohtaista tietoa mm. asennusvuodesta ja materiaalista sekä pituudesta. Tietojen pohjalta voidaan esim. arvioida häiriöalttiutta ja riskejä sekä ennakoida elinkaarta. Vesihuoltoinfrastruktuuri on suu-  
relta osin maan alla, tämän takia todellista kuntoa on haastavaa arvioida.

<sup>205</sup> *Valtioneuvosto/MMM: Vesihuoltoverkostojen kunto varmistettava ja Tieto käyttöön/Tulevaisuuden kestävä vesihuolto-ennakointi, ohjaus ja järjestäminen*.

tämä haastaa saneerauksen oikea-aikaisen toteuttamisen.<sup>206</sup> Verkostojen kunnosta huolehtimiseen vaaditaan laitoksissa myös riittäviä taloudellisia resursseja sekä osaamista teknisistä asioista ja johtamisesta.<sup>207</sup>

#### 4.6 Yksityistämisen rajoittaminen

Vesihuollon yksityistämisen tarkoitetaan käsitteellisesti vesihuoltolaitoksen myymistä yksityiseen omistukseen tai pitkäaikaista operointisopimusta yksityisen operoijan toimesta.<sup>208</sup> Yksityistäminen tarkoittaa siis sitä käytännössä, että kunta luopuisi pysyvästi toiminnasta ja jatkossa toimintaa harjoittaisi yksityinen taho. ”Vesi on meidän”-sääntelyratkaisulla lakiin lisätään sääntelyä, jolla vesihuollon yksityistäminen pyritään kieltämään. Samalla myös kunnan päätösvaltaa osaltaan vahvistetaan.

Itä-Suomen yliopiston laatimassa asiantuntijaselvityksessä on käsitelty vesihuoltotoimintaan liittyvää kuntien järjestämisvelvollisuutta suhteessa VL:n uudistamiseen ja määriteltävään yksityistämisen kieltoon. Selvityksessä on todettu, että kunnallisen itsehallinnon näkökannalta on tärkeää kiinnittää huomiota riittävään harkintavaltaan ja liikkumavaraan tehtävien toteuttamisessa. Tämä vaikuttaa myös uuteen omistamisvelvollisuuden säätämiseen. Kuntien itsehallinnon kannalta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että omistamisvelvollisuus olisi mahdollista toteuttaa erilaisilla järjestelyillä kuten Norjan ja Ruotsin (*lag om allmänna vattentjänster*)<sup>209</sup> vastaavissa säädöksissä, joissa on väljyyttä omistamisvelvollisuudelle tai määräysvallalle.<sup>210</sup> Vastaavanlainen sääntely ei lähtökohtaisesti muodostuisi ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon PL:n mukaisen suojan kannalta. Rajoitus olisi laajuudeltaan sellainen, ettei se puuttuisi olennaisesti itsehallinnon ominaispiirteisiin tai heikentäisi kunnan oikeutta päättää omasta taloudestaan sekä hallinnostaan. Tähän vaihtoehtoon päädyttiin alustavasti sääntelyehdotuksessa, mutta ehdotusta tiukennettiin myöhemmin. Asiantuntijaselvityksessä on myös todettu, että omistamisvelvollisuuden voidaan tulkita laajentavan kunnan nykyistä vastuuta vesihuollosta. Kunnalla voidaan kuitenkin edelleen nähdä säilyvän harkintavaltaa järjestämisvastuunsa toteuttamisessa eikä velvoite omistaa vesihuoltolaitos indikoi automaattista velvollisuutta huolehtia laitostoiminnasta. Sen sijaan kunta toimii yksityisoikeudellisen omistajan asemassa ja mm. määrittelee vesihuollon palvelutasoa ja ohjaa laitoksensa taloudellisia toimintaedellytyksiä.

<sup>206</sup> *Tieto käyttöön/Tulevaisuuden kestävä vesihuolto-ennakointi, ohjaus ja järjestäminen.*

<sup>207</sup> *Valtioneuvosto/MMM: Vesihuoltoverkostojen kunto varmistettava.*

<sup>208</sup> *Katko* 2013, s. 369.

<sup>209</sup> Kts tarkemmin *allmänna vattentjänster* SOU 2004:64, Avsnitt 4–10, s. 63–145; ruotsalaisessa vesihuollossa vesihuoltoresurssien pitää olla kunnan määräysvallassa. Tämä vaatimus ei kuitenkaan sulje pois yksityisiä toimijoita vesihuollosta. Ruotsissa laissa säilytettiin yleisen vesi- ja viemärlaitoksen käsite, mutta poistettiin mahdollisuus hyväksyä yksityinen laitos yleiseksi laitokseksi.

<sup>210</sup> Kts. tarkemmin *Tolvanen* 2022, s. 9–13.

Selvityksen mukaan vesihuollon ulkoistamista käsiteltäessä voidaan todeta, että kunnan järjestämismääräyksiin kuuluvat tehtävät ovat viranomaistehtäviä, joihin voidaan nähdä liittyvän julkisen vallan käyttöä. Näistä vastuista kunnan on luonnollisesti huolehdittava itse PL 124 §:n mukaisesti. Sen sijaan VL 9 §:n mukaisesta vesihuollosta huolehtiminen käsittää hyvin teknisiä toimintoja<sup>211</sup>, joista on selvityksen mukaan vaikeaa löytää julkisen vallan käyttämistä tai määrittää muutoin selkeitä oikeudellisia rajoitteita toimintojen ulkoistamiselle.

Näin ollen selvityksessä todettiin, että vesihuoltotoimintojen ulkoistamisessa tulevat kyseeseen etenkin tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden arviointi, jota kunnissa voidaan tehdä itsehallinnon perusteella alueelliset olosuhteet huomioiden. Toisaalta on mahdollista hakea toimintojen ulkoistamiselle rajoja perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.<sup>212</sup> Arvioinnissa on kysymys erityisesti siitä, missä mittakaavassa toimintoja voi ulkoistaa kunnan järjestämismääräyksiin toteuttamisen vaarantumatta.<sup>213</sup> Lopullisessa hallituksen esityksessä todetaan, että VL:n uudistus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä suhteessa PL:n sääntelyyn. Esityksessä kuitenkin pidetään suotavana pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, koska esitykseen sisältyy PL 121 ja 124 §:ien osalta uusia tulkintakysymyksiä.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Esim. omaisuudenhallinta, urakointi, suunnittelu, hallinnon tuki ja laboratoriopalvelut, laitosten ja verkostojen operointi sekä huolto ja ylläpito. Näitä on mahdollista toteuttaa ainakin osin ulkoistetuilla palveluilla.

<sup>212</sup> Arviointia voidaan tehdä tutkimalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) suhdetta PL 19.3 §:n mukaiseen oikeuteen riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Sääntelyitä mukailten voidaan arvioida itse tuotettujen ja ulkoistettujen toimintojen suhdetta riittävän vesihuoltopalvelun turvaamisessa.

<sup>213</sup> Karttunen – Uoti – Ranta – Dahlberg 2022, s. 41–42.

<sup>214</sup> HE 40/2025 vp, s. 125–126.

## 5 VESIHUOLTOLAIN UUDISTUKSEN KESKEISIMMÄT MUUTOKSET

### 5.1 VL:n uudistuksen tarkastelu

Lainsäätämässä on yleisesti kyse julkisen vallan ohjauskeinosta, jolla ohjataan toimintaa hallittuun suuntaan. Lainsäädäntöä ohjauskeinona käytettäessä puhutaankin normiohjauksen keinoista.<sup>215</sup> Tämän tutkimuksen kannalta on keskeistä perehtyä tarkemmin uusista ja muutettavista säännöksistä VL 3 §:n 1 ja 3 kohtien tarkoittamaan vesihuollon ja vesilaitoksen määrittelmään sekä VL 4 b-e §:n koskien kuntien omistusta ja määräysvaltaa vesihuoltolaitoksissa sekä kunnan etuosto-oikeutta. Luonnollisesti kaikilla muutoksilla on vaikutusta vesihuoltolaitoksien toimintaan, mutta kunnan päätösvallan näkökulmasta näiden lainkohtien tarkempi tutkimus on perusteltua.<sup>216</sup> Esittelen kyseisiä säännöksiä hallituksen esitysluonnoksen ja esityksen pohjalta sekä tuon esille niistä saatuja kannanottoja lausuntokierroksilta. Lisäksi käyn lyhyesti läpi myös muita olennaisia muutoksia kunnan päätösvallan kannalta.

### 5.2 VL 3 §:n vesihuollon ja vesihuoltolaitoksen määritelmät

Voimassa olevan VL 3 §:n 1 ja 3 kohtien määritelmiä vesihuollon ja vesihuoltolaitoksen osalta muutetaan hallituksen esityksen mukaisesti seuraavasti:

”Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *vesihuollolla* veden ottamista, johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä;

3) *vesihuoltolaitoksella* laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta, ja: a) toimittaa vettä talousvetenä käytettäväksi vähintään 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai vähintään 50 henkilön tarpeisiin; taikka b) vastaanottaa jätevettä vähintään 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai vähintään 50 henkilöltä.”

Perusteluiden mukaan 1 kohdan vesihuollon määritelmää tarkennettaisiin niin, että määritelmä kattaisi myös veden ottamisen talousvetenä käytettäväksi. Veden ottaminen kuuluu välittömästi vesihuoltoon, eikä veden ottamisen jättäminen käsitteen määrittelyn ulkopuolelle ole perusteltua. Tarkoituksena on sisällyttää kokonainen vesihuoltoketju vedenottamolta jätevedenpuhdistamolle saakka vesihuollon piiriin. Jäteveden purkamisen on katsottu jo nykyisin sisältyvän

<sup>215</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 89.

<sup>216</sup> Esimerkiksi laitoksille esitetyt uudet velvoitteet lisäävät sääntelytaakkaa ja aiheuttavat kustannuksia. Etenkin pienemmillä laitoksilla tarve ulkopuolisten palveluiden ja erityisosaamisen käytölle saattaa lisääntyä. Muutospaine voi johtaa myös pienten laitosten yhdistymisiin ja palvelukysynnän kasvuun. Myös paremman omaisuudenhallinnan seurauksena investointien arvioidaan lisääntyvän. Suunnitelmallisen omaisuudenhallinnan voidaan puolestaan arvioida pitkällä aikavälillä vähentävän laitoksille aiheutuvia korjauskustannuksia. Kustannusvastaavuuden vahvistaminen taas parantaisi toiminnan kannattavuutta ehkäisemällä korjausvelan syntymistä. Lisäksi esitys tarkentaa laitosten velvollisuutta varautua häiriötilanteisiin.

määritelmään. Lisäksi nykyisen tulkinnan mukaisesti lietteen ja välppäysjätteen käsittely eivät sisälly käsitteen määrittelyyn uudistuksenkaan jälkeen. Perusteluissa on todettu, että lietteen käsittelyssä on kyse jätehuollosta. Hulevesien erillisviemäröinnin ja -käsittelyn ei edellä mainittujen lisäksi määriteltäisi kuuluvan vesihuoltoon nykyistä vastaavalla tavalla. Sen sijaan vesi-infrastruktuuri kokonaisuudessaan on katsottu perustelluksi saattaa määritelmään kuuluvaksi. Perusteluissa todetaan, että vesihuollon käsitteen määritelmän laajentaminen tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että VL 15 a §:ssä säädetty häiriötilanteisiin varautumissuunnitelma sisällyttäisi myös talousveden ottamiseen ja jäteveden purkuun sekä niihin kuuluviin rakenteisiin kohdistuvat riskit. Ehdotettu määritelmämuutos ei kuitenkaan muuttaisi VL:n ja vesilain eikä VL sekä YSL:n välistä suhdetta.<sup>217</sup>

Vesihuoltolaitosta koskevaa 3 kohdan määritelmää muutettaisiin niin, että sen määritelmä ei olisi jatkossa kytkeytynyt kunnan määrittelemään toiminta-alueeseen. Muutoksen perusteena on yhdenmukaistaa VL:n ja TSL:n mukaisia määritelmiä siten, että ihmisten käyttöön tarkoitettun veden laadusta uudelleenlaaditun juomavesidirektiivin, soveltamisalaan kuuluvat talousvettä toimittavat laitokset olisivat jatkossa myös VL:n mukaisia laitoksia. Ehdotettu määritelmä perustuu kahteen kriteeriin, joiden täytyessä laitos katsottaisiin vesihuoltolaitokseksi. Ensinnäkin laitoksen pitäisi huolehtia yhdyskunnan vesihuollosta eli rajattaisiin soveltamisalan ulkopuolelle laitokset, jotka huolehtivat vain yhden tai muutamien kiinteistöjen vesihuollosta kuten varuskuntien laitokset. Lähtökohtaisesti myöskään teollisuuslaitoksien yhteydessä toimivat laitokset, eivät huolehdi yhdyskunnan vesihuollosta. Toiseksi laitos olisi jatkossa vesihuoltolaitos, jos se huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta ja sen veden toimitus- tai vastaanottovolyymit taikka asiakasmäärä<sup>218</sup> ovat pykälässä kuvatun kokoisia. Määritelmän ulkopuolelle jäisivät myös laitokset, jotka eivät huolehdi vesihuollosta VL 9 §:n mukaisesti eli esimerkiksi laitokset, joilla on asiakkaina vain toisia vesihuoltolaitoksia. On huomioitava, että tällainen laitos voi kuitenkin olla VL 3 §:n 9 kohdassa määritelty tukkuvesihuoltolaitos. Huolehtimisvelvollisuuden ytimenä on verkoston rakentaminen ja kiinteistöjen liittyminen verkostoon. Alueilla, joilla verkoston rakentaminen ei ole perusteltua tai taloudellisesti mahdollista, vesihuoltoa on mahdollista toteuttaa muutoinkin.<sup>219</sup> Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että arviointi siitä

<sup>217</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 40–42 ja HE 40/2025 vp s. 64–65 ja 128.

<sup>218</sup> Luonnoksen palautteissa on todettu, ettei määritelmämuutoksen perusteluissa ole kuvattu, miten laskenta suoritettaisiin käytännössä. Kysymys on esim. siitä, perustuuko laskenta päivä- vai vuosikohtaiseen laskentaan. Lisäksi kysymyksiä on herättänyt se, voidaanko laitos määritellä joinain vuosina vesihuoltolaitokseksi ja joinain taas ei. SYKE on 30.9.2024 antamassaan lausunnossaan todennut, että asukasmäärä olisi tarkin mittari vesihuoltolaitoksen määrittämisessä, jos määrän perusteena käytetään vakinaista asukasmäärää tai liittyjän asukasmäärä johdetaan vakinaiseen asukasmäärään perustuen.

<sup>219</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 40–42 ja HE 40/2025, s. 64–65.

onko laitos määritelmän piirissä vai ei, tulisi aina tehdä viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä. Rajatapaukset käsiteltäisiin keskiarvotietojen perusteella, joita tarkasteltaisiin pidemmällä aikavälillä. Ensisijaisena arvioinnin perusteena pidetään vuositason toimitetun talousveden määrää, jota käyttäjämäärästä saatava tieto osaltaan tukee. Arvioon ei kuitenkaan kuulu esimerkiksi kasteluun, eläimille tai muuhun tällaiseen toimintaan käytetty vesi. Näin ollen lopullinen hallituksen esitys ei anna täysin seikkaperäistä määritelmää, millä tavoin vesihuoltolaitos määritellään. Tapauskohtainen arviointi on määrittelyssä tärkeää.<sup>220</sup>

Voimassa olevassa VL:ssa vesihuoltolaitos-käsite on määritetty hyväksytyyn toiminta-alueen kautta. Tässä ongelmallisena seikkana on ollut määritelmän ja sen mukaan muodostuvien velvoitteiden riippumattomuus laitospuolelta. Tämä on mahdollistanut tilanteiden muodostumisen, joissa jopa tuhansia asiakkaita palveleville organisaatioille ei ole hyväksytty kunnan toiminta-alueella. Koska ensisijaisesti vasta toiminta-aluepäätös on tuonut organisaatiolle VL:n määrittämät vesihuoltolaitokselle kuuluvat velvoitteet, saadaan määritelmämuutoksella tällaiset tarkoituksenmukaiset laitokset lain soveltamisalaan. Vahvistettu toiminta-alue toisi mukanaan mm. kiinteistöjen liittämismääräysten, joka ei muodostuisi ainoastaan vesihuoltolaitoksen määritelmän myötä. Nykyisin ongelmia on aiheuttanut myös se, että toiminta-alueita on jossain määrin vahvistettu liian pienikokoisille laitoksille ja tästä on seurannut, etteivät velvoitteet kohdistu oikealla tavalla. Muutos jättäisikin tällaiset toiminnot pääasiassa VL:n ulkopuolelle. Käytännössä määritelmämuutos tarkoittaisi sitä, että VL:n alasta poistuisi noin 240 laitosta ja soveltamisalaan tulisi noin 230 uutta laitosta. Näitä 230 laitosta ei luonnollisesti koskisi toiminta-alueella sääntely, ellei niille vahvisteta toiminta-alueita. Toisaalta taas 240 kpl VL:n piiristä poistuvaa laitosta<sup>221</sup> irtautuvat sääntelystä, joka voisi niiden pienen koon perusteella olla niille liian raskasta. Perustelujen mukaan muutos kehittäisi lain soveltamisalaan tulevien laitosten asiakkaiden oikeusturvaa ja selkeyttäisi VL:n ja terveydensuojelulainsäädännön välistä suhdetta. Siirtymäsäännöksellä annettaisiin uusille VL:n piiriin kuuluville laitoksille siirtymäaika, jonka puitteissa ne voivat tehdä tarpeelliset toimet VL 15 §:n 1 momentin sekä 15 a §:n 2 momentin mukaisesti.<sup>222</sup> Muutosta voidaan yleisesti pitää perusteltuna, sillä VL:n sääntelyn tulee kohdistua oikeisiin laitoksiin.

---

<sup>220</sup> HE 40/2025 vp, s. 66.

<sup>221</sup> Näitä pieniä 240 laitosta koskisi kuitenkin määritelmämuutoksen jälkeenkin STM:n asetus pienten yksiköiden talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista. Valvonta kevenisi aiempaan nähden. Lisäksi on huomioitava, että koska näitä pieniä toiminta-alueellisia laitoksia on olemassa, siirtymäsäännöksellä säädettäisiin siitä, että lain voimaantullessa nykyisiä VL:n säännöksiä sovellettaisiin myös näiden laitosten toiminta-alueella. Kunta voisi toiminta-aluepäätöksen tarkistamisen yhteydessä päättää alueen rauettamisesta edellytysten täytyessä. Rauettamisen yhteydessä, nämä laitokset jäisivät VL:n piiriin ulkopuolelle.

<sup>222</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 22 ja 40–42 ja HE 40/2025 s.66.

### 5.3 VL 4 b §, kunnan vesihuoltotehtävät

Voimassa oleva VL 4 § käsittelee viranomaisia. Hallituksen esityksen mukaan lakiin lisättäisiin 4 a-e §, joista uusi säännös 4 b § (kunnan vesihuoltotehtävät) on muotoiltu seuraavasti:

”Kunnan tulee hallintosäännössä antaa määräykset tämän lain mukaisista tehtävistä vastaavista kunnan viranomaisista.

Kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalain (410/2015) 8 luvussa.”

Kunnan tulisi pykälän mukaisesti hallintosäännössään antaa määräykset lainmukaisista tehtävistä vastaavista kunnallisista viranomaisista. Kunnan tehtävillä tarkoitettaisiin perustelujen mukaan erityisesti vesihuollon kehittämiseen ja järjestämiseen kuuluvia toimia, joista säädetään yksityiskohtaisemmin VL 5, 5 a ja 6 §:ssä. Kunnalle asetettuja tehtäviä on myös VL 4 c ja 4 d §:ssä. Lisäksi säädetään informatiivisena huomiona, että kunta voi huolehtia VL:n määrittämisestä tehtävistään yhteistyössä toisten kuntien kanssa KuntaL 8 luvun mukaisesti. Yhteistointa nähdään tarpeellisenä erityisesti tilanteissa, joissa saataisiin lainmukaiset tehtävät hoidettua tehokkaammin, kuten huolehdittua henkilöstöresurssien riittävydestä.<sup>223</sup> 2 momentti ei kuitenkaan aseta velvoitetta yhteistoiminnalle. Kuntien yhteistyötä on toteutettu jo voimassa olevan VL:n ja KuntaL:n puitteissa. Voidaan kuitenkin esittää kysymys, miten yhteistyötä saataisiin lisättyä edelleen? Lisäksi millä keinoin yhdistymisen haasteita saataisiin purettua? Kuntien välistä yhteistyötä voidaan mm. synergiaetujen saavuttamiseksi pitää hyvänä vaihtoehtona vesihuollon järjestämisessä tulevaisuudessa. Yhteistyöhön ja yhdistymisiin pyritään ensisijaisesti vapaaehtoisuuden kautta ja myöhemmin asiaan voidaan puuttua myös lainsäädännöllisin keinoin.<sup>224</sup>

### 5.4 VL 4 c §, kunnan määräysvallan varmistaminen vesihuollossa

Ensimmäisessä hallituksen esityksen luonnoksessa uusi VL 4 c § (kunnan määräysvallan varmistaminen vesihuollossa) oli muotoiltu seuraavasti:

”Kunnan on säilytettävä alueellaan oleva kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos ja tukkuvesihuoltolaitos määräysvallassaan. Mitä edellä säädetään kunnan määräysvallan säilyttämisestä ei koske määräysvallan siirtoa toiselle kunnalle.

Kunnan määräysvallassa olevalla vesihuoltolaitoksella ja tukkuvesihuoltolaitoksella tarkoitetaan sellaista laitosta, joka on kunnan taseyksikkö, kunnan liikelaitos, kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä tai kuntayhtymän liikelaitos taikka muu kirjanpitovelvollinen, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta.

Tämän lain voimaantulon jälkeen perustettavan vesihuoltolaitoksen ja tukkuvesihuoltolaitoksen on oltava kunnan määräysvallassa tai asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta.

Kunnan määräysvallassa olevan vesihuoltolaitoksen tai tukkuvesihuoltolaitoksen omistama vesihuolto-omaisuus on säilytettävä laitoksen omistuksessa. Mitä edellä säädetään, koskee myös sellaista uutta vesihuolto-omaisuutta, joka otetaan käyttöön tämän lain voimaantulon jälkeen.

<sup>223</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 46 ja HE 40/2025, s.58. Huom. 2 momentin muotoilua lyhennettiin lausuntopalautteen pohjalta verrattuna esitysluonnoksen versioon.

<sup>224</sup> HE 40/2025 vp, s. 70 ja 128.

Kunnalla voi myös olla sopimukseen perustuva pitkäaikainen käyttöoikeus sellaiseen vesihuolto-omaisuuteen, joka ei lain voimaantullessa ole ollut laitoksen omistuksessa tai, joka otetaan käyttöön tämän lain voimaantulon jälkeen.”

Tähän 4 c §:ään MMM päätti esittää merkittävää muutosta esitysluonnoksen ensimmäiseltä kierrokselta saadun runsaan lausuntopalautteen ja kierroksen päättymisen jälkeen hankittujen perustuslaillisten selvitysten perusteella. Pykäläluonnos asetettiin uudelle lausuntokierrokselle muutoksen merkittävyyden vuoksi. Samassa yhteydessä VL 4 c §:n nimi muutettiin muotoon ”Kunnan omistuksen säilyttäminen vesihuollossa”. Ensimmäisellä lausuntokierroksella pykäläluonnos edellytti kunnilta määräysvallan säilyttämistä vesihuoltolaitoksiin. Tätä kautta olisi mahdollistunut kuntien vesihuoltoon kohdistuvasta omistuksesta osittainen luopuminen. Tähän liittyi myös pohdinta siitä, mikä prosenttimääräinen omistusosuus laitoksesta olisi mahdollista luovuttaa yksityiseen omistukseen. Ratkaisuehdotusta ehdotettiin uudella lausuntokierroksella kiristettäväksi niin, että jatkossa kunnat eivät saisi myydä tai muulla tavoin luovuttaa vesihuoltoon kuuluvaa omistustaan lainkaan.<sup>225</sup>

### 5.5 VL 4 c §, kunnan omistuksen säilyttäminen vesihuollossa

Uudella lausuntokierroksella VL 4 c § (Kunnan omistuksen säilyttäminen vesihuollossa) oli muotoiltu esitysluonnokseen seuraavasti:

”Kunta ei saa myydä tai muulla tavoin luovuttaa omistustaan vesihuoltolaitoksesta, tukkuvesihuoltolaitoksesta tai vesihuolto-omaisuudesta muulle kuin toiselle kunnalle tai kunnan omistuksessa olevalle laitokselle.

Kunnan omistuksessa tai kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos ei saa myydä tai muulla tavoin luovuttaa vesihuolto-omaisuutta muulle kuin kunnalle tai kunnan omistuksessa olevalle laitokselle.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu laitos saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta vesihuolto-omaisuutta.

Tämän lain voimaantulon jälkeen saa perustaa vain kunnan omistuksessa olevia vesihuoltolaitoksia ja tukkuvesihuoltolaitoksia sekä asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia.”

Vastaavasti lopullisessa hallituksen esityksessä pykälää on muotoiltu hieman toisin teknisluontoisten korjausten jälkeen;

”Kunta ei saa myydä tai muulla tavoin luovuttaa omistustaan vesihuoltolaitoksesta, tukkuvesihuoltolaitoksesta tai vesihuolto-omaisuudesta muulle kuin toiselle kunnalle tai kunnan omistuksessa olevalle laitokselle.

Kokonaan kunnan omistuksessa tai kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos ei saa myydä tai muulla tavoin luovuttaa vesihuolto-omaisuutta muulle kuin kunnalle tai kokonaan kunnan omistuksessa olevalle laitokselle.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu laitos saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta vesihuolto-omaisuutta.

Perustettavan laitoksen on oltava kokonaan kunnan omistuksessa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos taikka asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta.”

---

<sup>225</sup> VN/26268/2022-MMM s. 1.

Seuraavissa kappaleissa käsitellään ehdotettua 4 c §:ää momenttikohtaisesti.<sup>226</sup>

### 5.5.1 VL 4 c § 1 momentti

Hallituksen esityksen mukaisen VL 4 c §:n 1 momentin mukaisesti kunta ei saisi myydä tai muutoin luovuttaa laitoksessa tai vesihuolto-omaisuudessa olevaa omistustaan muulle kuin toiselle kunnalle tai kunnan omistamalle laitokselle.<sup>227</sup> Eli perustelujen mukaisesti kunnalle asetetaan uusi velvoite säilyttää olemassa oleva laitoksen omistus. Kunta ei voisi jatkossa myydä tai muutoin luovuttaa esimerkiksi taseyksikkönä tai liikelaitoksena toimivaa vesihuoltolaitosta, mutta ei myöskään esimerkiksi osakeyhtiömuotoisen laitoksen osakeomistustaan. Myyntikielto kohdistuisi vastaavasti myös kuntien omistukseen monialayhtiöiden vesihuoltotoiminnoissa. Perusteluiden mukaisesti kielto ei kuitenkaan koskisi kuntien omistamien laitoksien välisiä omistuksen siirtoja, sillä ne voivat olla tarkoituksenmukaisia vesihuoltopalvelujen järjestämiseksi esimerkiksi kuntaliitostilanteessa. Lisäksi perustelujen mukaan tällaisien omistussiirtojen ei arvioida vaarantavan kunnille säädettävän myyntikiellon tavoitteita.<sup>228</sup> Asetettava edellytys kunnan omistuksen säilyttämisestä ei myöskään estäisi esimerkiksi kunnan taseyksikkönä toimivan vesihuoltolaitoksen yhtiöittämistä, kunhan kunta ei yhtiöittämisen yhteydessä luopuisi omistuksestaan. Momentissa säädetään myös vesihuolto-omaisuuden myyntikiellosta. Vesihuolto-omaisuus määriteltäisiin uudistuksessa VL 3 §:n 11 kohdassa seuraavasti:

”11) *vesihuolto-omaisuudella* vesihuolto- tai tukkuvesihuoltolaitoksen käytössä olevaa talousvesi- ja jätevesiviemäriverkostoa sekä vesihuolto- tai tukkuvesihuoltolaitoksen käytössä olevia veden ottamiseen, käsittelyyn ja toimittamiseen sekä jäteveden vastaanottamiseen ja käsittelyyn välittömästi liittyviä rakennuksia, rakennelmia ja laitteita.”

Omaisuuteen kohdistuvalla myyntikiellolla estettäisiin puolestaan ne tilanteet, joissa vesihuoltolaitostoiminnan kokonaisuudessaan ulkoistanut kunta voisi luopua omistamansa laitoksen käyttämästä vesihuolto-omaisuudesta. Tarkoituksena onkin estää se, että kunta voisi myydä omistamaansa laitoksen käyttämää vesihuolto-omaisuutta tilanteissa, joissa omaisuutta operoi muu toimija. On huomattava, että momentin sääntely ei vaikuttaisi sellaisiin

<sup>226</sup> HE 40/2025 vp, s. 58 ja 129.

<sup>227</sup> VVY huomauttaa 6.2.2025 lausunnossa, että käsitteenä ”laitoksen” sisältöä ei määritelty tarkemmin pykälässä eikä perusteluosiossa luonnosvaiheessa. Tämä voi aiheuttaa käytännön tulkintaongelmia. Laitoksen määritelmä on VVY:n kannan mukaan tarkoituksenmukaista pitää laajana tässä kontekstissa, sisältäen niin emäkunnan osana olevat organisaatiot kuin myös osakeyhtiömuotoiset laitokset, olivatpa ne puhtaasti vesihuoltoon keskittyviä tai monialayhtiöitä. Näin ei hankaloitettaisi olemassa olevien rakenteiden toimintaa tai estettäisi tulevaisuudessa tapahtuvia tarkoituksenmukaisia kunnan tai kuntakonsernin sisäisiä järjestelyjä.

<sup>228</sup> Kuntaliiton 6.2.2025 lausunnossa huomautetaan, että sääntelyä tulisi täsmentää; miten suhtaudutaan kunnan määräysvallassa olevan (mutta ei täysin omistaman) laitoksen myyntiin toiselle kunnan määräysvallassa olevalle vesihuoltolaitokselle ja yksityisen (vähemmistö)omistuksen kohteluun tällaisessa tilanteessa. Samoin lausunnon mukaan tulee kuvata menettelyä tilanteessa, jossa yksityisen vähemmistöomistajatahon omistaja vaihtuu. Perusteluissa tulee Kuntaliiton mukaan täsmentää, voiko kunta ollessaan jäsenenä ja osuudenomistajana osuuskunnassa luopua jäsenyydestä ja luovuttaa osuuskuntien yhdistymistilanteissa osuutensa toiselle osuuskunnalle tai muodostuvalle uudelle osuuskunnalle tai vaihtoehtoisesti jatkaa jäsenenä muodostuvassa uudessa osuuskunnassa muiden jäsenten tapan. Tämän tulisi olla Kuntaliiton mukaan mahdollista.

vesihuoltolaitoksiin ja tukkuvesihuoltolaitoksiin, joissa ei ole ennen lain voimaantuloa ollut kunnan omistusta. Näiden toimijoiden omaisuudenmyyntitilanteita koskisi kuitenkin 4 d §:ssä kunnalle säädettävä etuosto-oikeus.<sup>229</sup>

Hallituksen esityksen vaikutuksien arvioinnissa todetaan, että kuntakohtainen taloustarkastelu osoitti, että kuntien ja vesihuoltolaitosten taloudelliset tunnusluvut ja niiden nykyiset suhteet vaihtelevat merkittävästi. Vesihuolto ei ole kuntataloudelle merkityksetöntä, mutta sen merkittävyys kokonaistalouteen ei ole kuitenkaan huomattavaa. Kunnille, joilla on talousvaikeuksia laitoksen myynti voisi olla houkutteleva ratkaisu. Tällöin voi tilanne kuitenkin olla se, että vesihuoltolaitos ei edes houkuttelisi yksityistä ostajaa laitoksen vähäisen tuotto-odotuksen vuoksi. On arvioitu, että ostajia kiinnostavatkin ne laitokset, joista saisi vakaata tuottoa. Lisäksi vaikutuksien arvioinnissa todetaan, että vesihuoltolaitosten ja -omaisuuden myynnistä saatavan kauppahinnan jälkeen kunnalla ei olisi enää mahdollisuutta vuosittaiseen tuloutukseen. Toisaalta myös kunnan päätösvalta supistuisi merkittäväällä tavalla yksityistämistilanteissa.<sup>230</sup>

Perusteluissa myös huomautetaan, että on olemassa kansainvälisiä esimerkkejä valtion häviöön johtaneista valtioiden ja ulkomaisten sijoittajien välisistä kansainvälisen investoijan investointisuojaan nojalla nostetuista välimiesmenettelyistä. Välimiesmenettelyyn on päädytty tilanteissa, joissa valtio on pyrkinyt tiukentamaan vesihuoltoon liittyvää sääntelyään. Tästä esimerkkinä on mainittu *Vivendi v. Argentina*.<sup>231</sup> Myös nämä ulkomaisen sijoittajan investointisuojaan liittyvät riskit puoltavat perustelujen mukaan pykälää.<sup>232</sup> Suomi on sitoutunut kymmeneen investointisuojaosopimukseen<sup>233</sup>, joissa se on sitoutunut kunkin sopimuksen määräysten mukaisesti sopimuskumppanin sijoittajia koskeviin kohtelustandardeihin<sup>234</sup>. Sopimukseen on usein otettu myös sijoittajien ja kohdevaltion välistä riidanratkaisua koskevia lausekkeitä. Sopimusmääräykset sitovat osapuolena olevia valtioita ja näin ollen lähtökohtaisesti myös julkishallinnon eri tasoja. On mahdollista, että vesihuoltosektorilla on jo nykyisin sellaista ulkomaista omistajuutta, jota

---

<sup>229</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 3–4 ja HE 40/2025 vp, s. 70–71.

<sup>230</sup> HE 40/2025 vp, s. 32–35.

<sup>231</sup> VN/26268/2022-UM-261; 6.2.2025 lausunnossa ulkoministeriö ehdottaa *Vivendi v. Argentina* esimerkin poistamista perusteluista, sillä sen mukaan kyseessä on yksittäistapaus. Ministeriön mukaan samaan aihepiiriin liittyy myös muunlaisia ratkaisuja. Lisäksi ministeriö huomioi, että esityksen tavoitteena on taata kunnallisen vesihuollon säilyminen. Tästä näkökulmasta esityksessä ei kuitenkaan tulisi yksilöidä ulkomaista yksityistä omistusta riskinä investointisuojaosopimusten näkökulmasta. Ministeriö tuo esiin, että kotimainenkin yksityisomistaja nauttii PL:n mukaista omaisuudensuojaa.

<sup>232</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta vesihuoltolain uudeksi 4 c §:ksi, s. 2–3.

<sup>233</sup> Investointisuojaosopimukseen liittyvänä esimerkkinä voidaan mainita myös kansainvälisessä välimiesmenettelyssä oleva tapaus liittyen ECT:hen (Energy Charter Treaty eli energiaperuskirja), tapauksessa *Carunan* ulkomaiset omistajat ovat haastaneet Suomen valtion syksyllä 2024. Tapauksessa käsitellään sitä, rajoittaako suomalaisen energiaviranomaisen uusi sääntely sähkönsiirron tuottoja ECT-sopimuksen vastaisesti. ECT on sopimus, joka laadittiin 1990-luvulla suojaamaan fossiilisen energian investointeja.

<sup>234</sup> Tällaisista määräyksistä esimerkkinä voidaan mainita syrjinnän kieltö tai kansallisen kohtelun vaatimus, investointien vakaa suoja ja turvallisuus, rajoitukset pakkolunastusoikeuteen sekä varojen vapaa siirrettävyys.

investointisuoja koskee. ”Vesi on meidän”-sääntelyllä ei perustelujen mukaan pyritä vaikuttamaan näiden mahdollisten ulkomaisten omistajien asemaan takautuvasti. Sen sijaan VL:n uudistuksella on tarkoitus estää se, että vesihuoltosektorille voisi jatkossa tulla uutta ulkomaista investointisuoja nauttivaa yksityisomistusta. Sijoittajaomistajien voidaan nähdä kaventavan kunnan päätösvaltaa yhtiöissä ja asettavan vaatimuksia tuoton jakamiseen omistajille. Lisäksi omistajaohjauksen keinovalikoima on suppeampi mm. OYL:n asettaman vähemmistöosakkaan suojan vuoksi.<sup>235</sup>

### 5.5.2 VL 4 c § 2 momentti

Uuden VL 4 c §:n 2 momentin myötä kokonaan kunnan omistuksessa tai määräysvallassa<sup>236</sup> oleva vesihuoltolaitos ja tukkuvesihuoltolaitos eivät saisi luovuttaa käyttämäänsä vesihuolto-omaisuutta kuin toiselle kunnan omistuksessa olevalle laitokselle tai kunnalle.<sup>237</sup> Perustelujen mukaisesti operointipalvelut olisivat kuitenkin tulevaisuudessakin mahdollisia. Kunnan omistuksessa oleva laitos voi olla kunnan taseyksikkö, kunnan liikelaitos, kuntayhtymä, kuntayhtymän liikelaitos tai liikelaitoskuntayhtymä. Näin jo organisaatiomuoto takaa kunnan tai kuntien omistajaroolin. Lisäksi kunnan tai kuntien yhdessä kokonaan omistama osakeyhtiömuotoinen vesihuoltolaitos olisi myös momentissa tarkoitettu kunnan omistama laitos. Kunnan omistus voisi toteutua niin yhden kuin myös useamman kunnan yhteisomistuksella. Kielto luopua vesihuolto-omaisuudesta koskisi paitsi kunnan omistuksessa olevia vesihuolto- ja tukkuvesihuoltolaitoksia myös kunnan määräysvallassa olevia laitoksia. Pykälässä todetusti, vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos olisivat kunnan määräysvallassa silloin, kun kunnalla yksin tai yhteisesti muiden kuntien kanssa on KPL 1:5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta laitokseen. Määräysvallan toteutumista arvioitaisiin kunnan tai kuntien yhdessä käyttämän päätösvalan perusteella.<sup>238</sup>

---

<sup>235</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 5 ja luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 28 sekä HE 40/2025 vp, s. 70.

<sup>236</sup> Kts. myös VN/26268/2022-OM-280 s. 2; Oikeusministeriö on teknisenä huomiona todennut, että on esitetty kaksi vaihtoehtoista kriteeriä, eli kunnan omistus tai määräysvalta vesi- tai tukkuvesihuoltolaitoksiin, joiden mukaan momentin sääntelyn kohde määrittyy. Ministeriö huomauttaa, että määräysvalta KPL:ssa tarkoitettulla tavalla voi syntyä myös omistuksen perusteella, jolloin mainitut kriteerit ovat osin päällekkäiset. Selvyyden vuoksi olisi perustellumpaa määrittää sääntelyn kohde esim. siten, että viitataan kokonaan kunnan omistamaan laitokseen ja kunnan määräysvallassa olevaan laitokseen. Näin myös lopullisessa esityksessä on tehty.

<sup>237</sup> Yksityistämisen kieltoon on ottanut kantaa Kuopin Vesi Oy 6.2.2025 lausunnossa. Sen mukaan omistusta koskevan säännöksen tulisi mahdollistaa tilanteet, joissa vesihuoltoa järjestellään kunnan alueella tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi kahden laitoksen välillä, joista toinen voi olla kunnan vesihuoltolaitos ja toinen asiakasomisteinen vesiosuuskunta. Myös kunnan laitoksen pitäisi voida näissä tilanteissa luovuttaa tarvittaessa vesihuolto-omaisuuttaan osuuskunnalle, jos se on tarpeen toiminnan järjestämiseksi, ja omaisuus palvelee pääosin tai ainoastaan osuuskunnan vesihuoltoa.

<sup>238</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 3–4.

Perusteluissa on myös huomioitu vesihuoltolaitoksien organisoituminen eri tavoin. Todetusti osa vesihuoltolaitoksista toimii osana kuntaorganisaatiota tai monialayhtiötä<sup>239</sup>. Perustelujen mukaan voimassa oleva VL lähtee siitä, että vesihuolto tulee kunnan tai yrityksen kirjanpidossa eriyttää muista toiminnoista VL 20 §:n mukaisesti. Näin ollen vesihuoltolaitos ja -omaisuus voidaan hahmottaa kunnasta erillisenä omaisuuseränä riippumatta siitä, miten laitoksen toiminta on käytännössä järjestetty. VL 4 c § pykälän lähtökohtana olisi, että kunnan vesihuoltoon kohdistuva omistus kohdistuu pääsääntöisesti vesihuolto- tai tukkuvesihuoltolaitokseen, kun taas laitoksen omistus kohdistuu laitoksen käyttämään vesihuolto-omaisuuteen.<sup>240</sup> Perusteluissa todetaan, että vesihuolto-omaisuuden myyntikielto ei kuitenkaan käsittäisi käytöstä poistuvaa tai poistettua omaisuutta. Tästä omaisuudesta vesihuoltolaitoksen olisi sallittua luopua vapaasti.<sup>241</sup> Ehdotetulla 2 momentin vesihuolto-omaisuuteen kohdistuvalla sääntelyllä ei myöskään puututtaisi ennen lain voimaantuloa vallinneeseen tilanteeseen takautuvasti. Näin ollen sellainen kunnan omistuksessa tai määräysvallassa olevan laitoksen käyttämä vesihuolto-omaisuus, joka uudistuksen voimaantullessa on yksityisessä omistuksessa, voisi säilyä jatkossakin yksityisenä, eikä VL muodostaisi estettä sen käyttämiselle voimaantulon myötä. Tällaisen omistuksen myyntitilanteita koskisi kuitenkin VL 4 d §:n mukainen kunnan etuosto-oikeus.<sup>242</sup>

### 5.5.3 VL 4 c § 3 momentti

Vastaavasti pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin, että kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva laitoksen uuden vesihuolto-omaisuuden pitäisi olla laitoksen omistuksessa. Kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos ei siis saisi jatkossa ottaa käyttöön sellaista uutta vesihuolto-omaisuutta, joka ei ole laitoksen omistuksessa.<sup>243</sup> Perusteluissa todetaan, että muun muassa leasing-järjestelyin toteutettavat

<sup>239</sup> Savon voima Oyj toteaa 6.2.2025 lausunnossaan, että sen tulkinnan mukaan ehdotus ei rajoita kuntien monialayhtiö- tai alakonsernirakennemallien käyttämistä jatkossakaan. Lausunnonantaja pyytää kuitenkin huomioimaan, että lakiteknisesti esitykseen kirjattaisiin selvemmin kuntien mahdollisuus hyödyntää tällaisia rakenteita edellyttäen, että ehto kunnan omistuksesta tai kuntien yhteisestä omistuksesta täyttyvät.

<sup>240</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 2–3 ja HE 40/2025 vp, s. 72–73.

<sup>241</sup> Kuntaliitto huomauttaa 6.2.2026 lausunnossa, että käytöstä poistetun vesihuolto-omaisuuden myynnin sallimisesta tulisi lisätä maininta pykälätekstiin eikä todeta sitä vain perusteluissa. Kuntaliitto katsoo, että perusteluteksti on tältä osin ristiriitainen pykälän ehdottoman myyntikiellon kanssa.

<sup>242</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 4–5 ja HE 40/2025 vp, s. 73.

<sup>243</sup> Mm. VVY:n lausunnossa todetaan, että 3 momentin osalta olisi suositeltavinta pitäytyä aiemmin ehdotetussa VL 4 c §:n 4 momentin kirjauksessa. Näin varmistettaisiin edelleen esim. erilaisten leasing-mallien hyödyntäminen isoissa investoinneissa tai yhdyskuntien ja teollisuuslaitosten yhteistyö vedenkäsitelyssä (esim. Rauma ja Eurajoki). Myös Huoltovarmuuskeskus näki lausunnossaan tärkeäksi yhteistyön mahdollistamisen teollisuuslaitoksien kanssa. Lisäksi VVY:n 5.2.2025 lausunnon mukaan perusteluissa olisi tärkeää selventää, ettei julkisen omistuksen sementoiminen tarkoita sitä, ettei operointia ja palveluiden hankintaa voitaisi tulevaisuudessa jatkaa kuten aiemmin. Operoinnin mahdollistamisen osalta on myös useita muita lausuntoja. VVY:n mukaan vaarana on, että pykälän 2 momentissa (tarkoittaa ilmeisimmin 3 momenttia) säädetty rajoitus, jonka mukaan laitos saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta omaisuutta, saattaa se jatkossa tiukasti tulkittuna estää toisen laitoksen operoinnin harjoittamisen tämän operoitavan laitoksen vesihuoltoverkossa. VVY:n mukaan operoimisen mahdollisuus olisi selvennettävä perusteluissa. Lisäksi VVY toteaa, että on tarkennettava, ettei vesihuoltolaitosten ole tarpeen

pitkäaikaiseen vuokraukseen perustuvat ratkaisut eivät siten olisi lähtökohtaisesti mahdollisia. Toisaalta sopimukseen perustuva asteittainen uuden vesihuolto-omaisuuden omistusoikeuden siirto tai ennalta sovitun määräajan kuluessa siirtyvä omistusoikeus olisivat kuitenkin mahdollisia järjestelyitä tulevaisuudessakin. Momentilla vahvistettaisiin vesihuollon julkisomisteisuuden säilymistä tulevaisuudessa ja estettäisiin tilanteet, joissa yksityinen omistus tulee vesihuoltoon esimerkiksi uudelle asuinalueelle rakennetun yksityisomisteisen vesihuoltoinfrastruktuurin myötä.<sup>244</sup>

#### 5.5.4 VL 4 c § 4 momentti

4 momentissa säädettäisiin, että uudistetun VL voimaantulon jälkeen perustettavan vesihuoltolaitoksen ja tukkuvesihuoltolaitoksen tulisi olla kokonaisuudessaan kunnan omistuksessa. Kuitenkin uudistuksen jälkeen olisi edelleen mahdollista perustaa myös VL 3 §:n 8 kohdan mukaisia asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia. Uuden vesi- ja tukkuvesihuoltolaitoksen sekä vesihuolto-osuuskunnan perustamisen ajankohta määräytyisi sen mukaan, milloin organisaatio on kirjattu yritys- ja yhteisötietojärjestelmään. Julkisomistuksen säilyttämisen näkökulmasta on varmistettava, ettei jatkossa voi perustaa laitoksia, jotka ovat yksityisessä omistuksessa pois lukien vesiosuuskuntia. Toisaalta tästä voi herätä kysymys, mistä syystä vesiosuuskunnat olisivat jatkossa sallittu organisaatiomuoto. Osuuskuntien perustamisen mahdollisuutta puoltaa ainakin vesihuollon järjestäminen erityisesti haja-asutusalueilla, jonne muuta vesihuoltoa ei ole perusteltua ulottaa.<sup>245</sup>

Kyseiseen uudistukseen liittyy pohdintaa elinkeinovapauden (PL 18.1 §)<sup>246</sup> ja omaisuudensuojan (PL 15 §)<sup>247</sup> perusoikeuksien osalta. Ehdotetulla sääntelyllä ei puututtaisi ennen lain

---

omistaa mm. biokaasun ja lietteenkäsittelyyn käytettävää laitteistoa, vaan se on mahdollista hankkia palveluna ulkopuoliselta toimijalta.

<sup>244</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 4–5 ja HE 40/2025, s. 73.

<sup>245</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 4–5 ja HE 40/2025, s. 73.

<sup>246</sup> On todettu, että momentti rajoittaa PL:n mukaista elinkeinovapautta yhteisömuotoa koskevan rajoituksen osalta uusia laitoksia perustettaessa. Elinkeinovapauden periaate on pääsääntö, josta poikkeaminen on mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä. Lisäksi VL:n uudistus ei puuttuisi jo toiminnassa olevien laitosten toimintaedellytyksiin, lukuun ottamatta etuosto-oikeussääntelyä. Lisäksi uudistuksen vaikutuksien arvioinnissa on todettu, ettei tällaisia täysin yksityisiä laitoksia (pois lukien vesiosuuskunnat) juurikaan ole, vaikka nykyinen VL onkin tämän mahdollistanut. Perustelujen mukaan rajoituksen taustalla on painava yhteiskunnallinen tarve turvata vesihuoltotoimintojen julkinen määräysvalta, ja rajoitus on rajattu koskemaan vain uusia perustettavia laitoksia. Tämän vuoksi elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn ei katsottu muodostavan rajoitetta, josta ei voitaisi säätää tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiakasomisteisten vesihuolto-osuuskuntien perustamisen mahdollisuutta pidetään edelleen tärkeänä. Osuuskuntamuotoisen toiminnan lähtökohtana on OSKL 1:7 §:ssä säädetty sen jäsenten yhdenvertaisuus.

<sup>247</sup> Omaisuudensuojan mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Perusteluissa todetaan, että PeV on energian- ja tiedonsiirtoverkkoja koskevassa ratkaisukäytännössään todennut, että omaisuuden erityisluonne puoltaa siihen kohdistuvia luovutusvelvollisuuksia. Myös vesihuoltolaitokset ja -omaisuus ovat samalla tavoin erityisluonteista omaisuutta. Tämän puoltaa uudistukseen liittyviä rajoituksia. Lisäksi vesihuollon välttämättömyyspalveluluonne ja lakisääteiset palvelutehtävät puoltavat laajemmin kohdistuvia omaisuudensuojarajoituksia kuin verraten asioissa, joilla ei ole välttämättömyyspalveluluonnetta. Ehdotetut säännökset eivät kohdistu suoraan yksityisiin tahoihin tai omaisuuteen.

voimaantuloa pääosin tai kokonaan yksityisessä omistuksessa toimineiden vesi- ja tukkuvesihuoltolaitosten toimintaan. Sen sijaan voimaantulon myötä ei olisi enää mahdollista perustaa tällaisia yksityisessä omistuksessa olevia laitoksia lukuun ottamatta vesihuolto-osuuskuntia.<sup>248</sup> Toisaalta kunta ei myöskään voisi myöntää toiminta-alueita tällaiselle yksityisomisteiselle laitokselle. Myynnin rajoitusta ei nähdä omaisuudensuojaan liittyvistä syistä voitavan ulottaa sellaisiin asiakasomisteisiin vesihuolto-osuuskuntiin tai sellaiseen vesihuolto-omaisuuteen, jotka ovat syntyneet tai joka on rakentunut ennen lain voimaantuloa. Lisäksi *Mäenpää* on todennut antamassaan lausunnossa, että huomiota on annettava myös vesihuoltotehtävien ja -omaisuuden erityispiirteille, joiden näkökulmasta rajoitukset eivät aiheuta ongelmia omaisuudensuojan kannalta.<sup>249</sup> Luonnoksen perusteluissa todetaan, että momentin tarkoituksena ei olisi kuitenkaan rajoittaa esimerkiksi kahden asiakasomisteisen vesiosuuskunnan välillä yhdistymisiä tai sulautumisia.<sup>250</sup> Näin ollen olemassa olevien laitoksien toiminta voi jatkua ennallaan, mutta uusien laitoksien perustamisessa kunnilla on turvattu ja keskeinen rooli.

### **5.5.5 VL 4 c §:n suhde kunnalliseen itsehallintoon**

Luonnoksen ja varsinaisen esityksen perusteluissa huomioidaan, että VL 4 c § merkitsee rajoitusta kunnan PL 121 §:n itsehallintoon. Ensinnäkin VL 4 c § rajoittaisi kunnan mahdollisuuksia päättää tavasta, jolla se täyttää vesihuollon järjestämisvelvollisuutensa. Toiseksi säännös rajoittaisi kunnan vaihtoehtoja taloutensa osalta, koska kunnalla ei olisi enää käytössä mahdollisuutta myydä laitos, saadakseen sen arvoa vastaavan kauppahinnan. Myyntikiellon säätämiseksi on perustelujen mukaan kuitenkin vahvat perusteet, joilla itsehallinnon rajoitusta voidaan perustella.<sup>251</sup> Lisäksi varsinaisessa hallituksen esityksessä todetaankin, että vaikka nykyisin kunnilla on ollut mahdollisuus myydä vesihuoltolaitoksiaan, tätä mahdollisuutta yksityistämiseen ei ole

---

On kuitenkin huomioitava, että osuuskunta on jäsentensä omistama, jolloin omaisuuden myyntirajoitukset kohdistuvat hieman suuremmin yksityishenkilöihin. Omaisuuteen kohdistuvat myyntirajoitukset eivät kuitenkaan koskisi ennen lain voimaantuloa perustettuja yksityisomisteisia laitoksia yhteisömuodosta riippumatta. Näin ollen rajoitusta voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

<sup>248</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 20, 84 ja lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 4–5 sekä HE 40/2025 vp, s. 73.

<sup>249</sup> *Mäenpää* 2024, s. 7–8.

<sup>250</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 49–50.

<sup>251</sup> Kuntaliitto on 6.2.2025 lausunnossaan todennut ko. sääntelyn olevan ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta. On tarpeetonta säätää kuntien uudesta velvoitteesta säilyttää täysin omistamansa vesihuoltolaitos omistuksessaan. Kuntaliitto on pitänyt mahdollisena säätämistä kunnan määräysvallan säilyttämisestä omistamassaan laitoksissa. Täyden omistusvelvoitteen säätäminen rajoittaisi kunnan mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan poikkeuksellisella tavalla. Lausunnon mukaan, tämä avaisi kokonaan uudentyypin lainsäädännöllisen keinon puuttua kunnan asemaan myös muissa yhteyksissä. Kuntaliitto toteaa, että jos päädyttäisiin esitykseen, joka sisältää ehdotetun velvoitteen säilyttää täydellinen kunnan omistus vesihuoltolaitoksessa, on välttämätöntä, että tässä yhteydessä tunnustetaan valtion kustannusvastuun syntymisen mahdollisuus sellaisissa erityistapauksissa, joissa laitos ei jykene selviytymään velvoitteistaan ja kunta joutuisi huolehtimaan niistä.

käytetty.<sup>252</sup> Luonnoksen perusteluissa on otettu kantaa myös rahoitusperiaatteeseen.<sup>253</sup> Valtion rahoitusvastuun syntymistä ”vesi on meidän”-sääntelyratkaisussa niin VL 4 c § kuin VL 4 d §:n kannalta on arvioitava siltä kannalta, onko kyseessä PL 121 §:n 2 momentissa tarkoitettu uusi tehtävä kunnille. Tässä on perustelujen mukaan huomioitava voimassa olevan VL 6 §:n 2 momentti, jossa kunnalle on säädetty vesihuollon järjestämismvastuu. Perustuslakivaliokunnan (myöhemmin, PeV) lausuntokäytännön mukaisesti sääntelymuutosta voidaankin arvioida siltä pohjalta, onko kyseessä järjestämismvastuun täsmentäminen vai tehtävän olennainen laajentaminen. Ehdotettu muutos velvoittaa kuntia säilyttämään ne vesihuoltolaitokset ja -omaisuus omistuksessaan, jotka ovat jo niiden omistuksessa. Perusteluissa todetaan, että tämän lisäksi, kun huomioidaan kunnan jo nykyisessä VL:ssa voimassa oleva järjestämismvastuu, voitiin arvioida, ettei kyseessä ollut uusi tehtävä kunnille, vaan olemassa olevan tehtävän täsmentäminen. Ehdotettu etuosto-oikeusääntely ei myöskään pakota kuntia käyttämään etuosto-oikeutta. Huomioiden vesihuoltomaksujen kustannusvastaavuuden periaate sekä sen, että ehdotetuilla muutoksilla ei säädettäisi uudesta tehtävästä kunnille, ehdotettu sääntelyratkaisu ei esityksen mukaan muodosta valtion rahoitusvastuuta.<sup>254</sup> Perusteluissa todetaan lisäksi, että myyntikiellolla ei ole pitkällä aikavälillä kunnan talouden kannalta negatiivisia vaikutuksia. VL 18 §:n mukaisesti kuntaomistajalla on mahdollista saada laitokselta kohtuullista tuottoa sijoittamalleen pääomalle.<sup>255</sup> Näin kunta saisi ennakoitavaa ja säännöllistä tuloa.<sup>256</sup> Luonnoksen perusteluissa myös todetaan, että vesihuollon ominaispiirteenä on kuluttajien vakaa kulutus taloustilanteesta riippumatta. Laitoksen omistaminen olisi siis pitkällä aikavälillä kunnalle kannattavaa.<sup>257</sup>

---

<sup>252</sup> HE 40/2025 vp s. 23.

<sup>253</sup> *Perustuslakivaliokunta* on kuntien itsehallintoa koskevassa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden edellytyksistä suoritua velvoitteistaan. PeV on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon PL:n mukaisen suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää niiden toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Kts myös rahoitusperiaatteesta *Matikainen 2014*, s.86–89.

<sup>254</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 85–87. On kuitenkin huomioitava lausuntopalautteen perusteella, että kunnat kokevat tarpeelliseksi rahoitusperiaatteen käsittelyn ainakin siltä osin, jos vesihuoltolaitos ei kykene huolehtimaan sille säädetyistä velvoitteista ja kunta joutuisi huolehtimaan velvoitteiden toteutumisesta. Millä tavoin valtio voisi osallistua näihin kustannuksiin osaltaan?

<sup>255</sup> VL 18 §:n perustelujen mukaan kohtuullisen tuoton tulouttamista ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevaan VL:n nähden. Tulouttamiselle asetettaisiin kuitenkin VL 18 § 1 mom. mukaiset edellytykset eli kustannusten kattavuus uus- ja korjausinvestointien osalta omaisuudenhallintasuunnitelma huomioiden. Toisaalta annetuissa lausunnoissa on huomautettu, että ”kohtuullisen tuoton” käsitettä ei ole määritelty VL 18 §:n perusteluissa.

<sup>256</sup> Hallituksen esitysluonnoksessa on huomioitu myös asian käänttöpuoli eli asiakasmaksujen vaikutus kuluttajiin. Uudistuksen vaikutuksien arvioinnissa todetaankin, että vaikutus kotitalouksiin voi näkyä lyhyellä aikavälillä lisääntyneenä maksujen kustannusrasitteena. Kuitenkin pidemmällä aikavälillä tehostunut taloudenpito ja oikea-aikaisilla maksuilla rahoitettavien investointi- ja saneeraustoimenpiteiden tekeminen on viime kädessä kuluttajien etu. Samalla varmistaen sen, että maksuille ei tule tulevaisuudessa yhtäkkistä korotuspainetta.

<sup>257</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 2–3 ja Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 85–87.

Rahoitusvastuuta on käsitelty laajalti myös *Itä-Suomen yliopistolta* tilatussa oikeudellisessa selvityksessä. Yhtenä ongelmakohtana selvityksessä on nostettu esille se, että usein pienten laitosten veloittamat maksut eivät kata toiminnan kustannuksia. Tästä syystä kunnat ovatkin joutuneet tukemaan toimintaa subventoimalla niitä muista varoistaan. Lisäksi selvityksessä on todettu, että kokonaisuudessaan vesihuollon vuotuisen investointitarpeen odotetaan lähes tuplaantuvan tulevien 20 vuoden aikana ja kasvun ennustetaan jatkuvan. Pienempien laitosten investointitarpeet ovat niiden tulovirtaan suhteutettuna merkittävästi isommat kuin suurempien laitosten. Pienten kuntien laitosten taloudellista tilannetta tulee rasittamaan entisestään väestön kasvava muuttoliike ja asiakkaiden vähentyminen. Investointivajeen kattaminen muodostaa merkittävää painetta nostaa vesihuoltomaksuja. Jos taas investointeja ei tehtäisi, voi tämä johtaa erilaisiin ongelmiin mm. palvelulaadussa. Tätä voidaan selvityksen mukaisesti pitää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisena. Uudistuksen vaikutukset ovat siis kuntakohtaisia ja erityisesti pienet kunnat tulisi ottaa huomioon myös rahoitusperiaatteen kannalta. Vastaavasti *Ojanen* ja *Mäenpää* arvioivat, ettei kunnallinen itsehallinto ole este kuntien vesihuollon omistukseen kohdistuvan myyntikiellon säätämiseksi. Rahoitusvastuun osalta *Ojanen* ja *Mäenpää* olivat eri näkökannoilla. *Mäenpään* mukaan uudistus ei aiheuttaisi rahoitusvastuuta valtiolle. Vastaavasti *Ojanen* arvioi, että myyntikielto olisi siinä määrin uusi tehtävä kunnille, että se voi synnyttää rahoitusvastuun.<sup>258</sup>

Luonnoksen perusteluissa todetaan, että kunnallisen itsehallinnon toteutumista pitää myös analysoida määräysvalta- ja omistusvelvoitteen osalta. Itsehallinnon toteutumisen kannalta on perusteltua, että kunnalle jätetään harkintavaltaa ja liikkumavaraa vesihuollon tehtävien toteuttamisessa. Perustelujen mukaan *KuntaL:n* näkökulmasta kyse ei ole 8 §:ssä tarkoitettusta palvelujen järjestämistä vastuusta, vaan *KuntaL 9 §:n* tarkoittamasta palvelujen tuottamisesta. Kunnan määräysvaltaveroite ei muuttaisi vesihuollon järjestämistä vastuun yleisiä lähtökohtia, mutta kaivattaisiin kunnan päätännän mahdollisuuksia, millä keinoin järjestämistä vastuun edellyttämät palvelut tuotetaan. Perusteluiden mukaan muutos ei kuitenkaan merkitse sitä, että kunnalla olisi vastuu myös operatiivisesta vesihuollosta. Kunnille jäisi jatkossakin PL turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta liikkumavaraa ja harkintavaltaa vastuunsa toteuttamisessa. Eli ei edellytettäisi sitä, että vesihuolto järjestetään virkatyönä (PL 124 §), vaan edelleenkin kunta voi halutessaan toimia yksityisoikeudellisen omistajan asemassa ja ohjata toimintaa osallistumatta operointiin. Vesihuolto-omaisuuden osalta sääntely mahdollistaa myös pitkäaikaisen hallinnan esimerkiksi vuokrasopimusten muodossa. Kustannusvastaavuuden periaatteen vuoksi omistamisvelvoitteen ei katsota aiheuttavan paineita veronkorotuksiin kunnissa. Toisaalta pykälä lisää

---

<sup>258</sup> *Karttunen – Uoti – Ranta – Dahlberg 2022, s. 25, Ojanen 2025, s. 5–9 ja HE 40/2025 vp, s. 32–36.*

kunnan määräysvaltaa ja turvaisi kunnan lakisääteistä velvoitetta kehittää vesihuoltoa.<sup>259</sup> Perustelujen mukaan kokonaisuarkinnassa on huomioitava sääntelyn tavoitteet. Eli se, että vesihuolto on yhteiskunnan välttämättömyyspalvelu ja osa kriittistä infrastruktuuria. On myös kyse luonnollisesta monopolista, jossa voiton tavoittelemisen ei nähdä olevan tarkoituksenmukaisin lähtökohta palvelun tuottamiselle. Vesihuoltolaitosten ja -omaisuuden säilyttämiselle kuntien määräysvallassa ja omistuksessa on siis olemassa painavat yhteiskunnalliset perustelut. Sääntelyratkaisulla ei puututa perustelujen mukaisesti olennaisella tavalla kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin eikä vaaranneta kuntien oikeutta päättää taloudestaan ja hallinnostaan.<sup>260</sup>

Tiivistetysti valtiovarainministeriö toteaa 6.2.2025 lausunnossaan, että tavallisella lailla ei voitaisi puuttua kunnallisen itsehallinnon olennaisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka tekisi ne merkityksettömäksi. Ministeriön mukaan itsehallinto merkitsee kunnalle mahdollisuutta ottaa paikalliset olosuhteet huomioon. Lausunnon mukaan VL 4 c § olisi myös kuntien kannalta uudenlainen säännös. Säännöksellä rajoitetaan kunnan harkintavaltaa tehtävän järjestämisessä ja veloitetaan omistamaan tuotannossa tarvittavia hyödykkeitä. Ehdotettu sääntely rajoittaisi lausunnossa todetusti merkittävällä tavalla tehtävän järjestämistä ja omaisuutta koskevaa päätösvaltaa. Lisäksi esitys kaventaa hankintojen rahoittamisen mahdollisuuksia, koska esimerkiksi leasing-sopimukset eivät tulisi kysymykseen<sup>261</sup>. Ministeriön näkemyksen mukaan aiempi säännösluonnos olisi turvannut vesihuoltopalvelut ja huoltovarmuuden nyt esitettyä uutta ehdotusta vastaavalla tavalla. Esityksessä todetusta riittävästä liikkumavarasta kunnille, ministeriö puolestaan toteaa sen olevan kapea. Ministeriö kannattaa ratkaisua, jolla jätettäisiin kunnille enemmän liikkumavaraa ja rajoitettaisiin itsehallintoa ainoastaan niiltä osin, kuin se on välttämätöntä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tältä osin viitataan lainsäädäntöhanketta edeltävään selvitykseen, jossa on todettu, että on:

---

<sup>259</sup> *Mäenpää* 2024, s. 5–6.

<sup>260</sup> Lausuntopyyntö luonnoksesta VL:n uudeksi 4 c §:ksi, s. 82–84.

<sup>261</sup> Kyyjärven kunta on ottanut 6.2.2025 lausunnossaan kantaa leasing-rahoitukseen. Lausunnon mukaan tavanomainen kiinteistöleasing on toimiva ja turvallinen tapa infrastruktuurin rahoittamiseen ainakin, jos rahoittajana on esim. Kuntarahoitus Oyj:n kaltainen toimija. Vastaavasti Kuntaliiton 6.2.2025 lausunnossa on myös katsottu merkitykselliseksi leasing-rahoituksen mahdollistaminen. Kuntaliiton mukaan VL 4 c §:ssä tai sen perusteluissa ei mainita näitä sopimuksia, vaan todetaan, että ”laitos saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta vesihuolto-omaisuutta”. Lisäksi lausunnossa huomautetaan, että 3 momentin perusteluissa todetaan, että ”kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva vesi- tai tukkuvesihuoltolaitos ei siis saisi jatkossa ottaa käyttöön sellaista uutta vesihuolto-omaisuutta, joka ei ole laitoksen omistuksessa”. Kuntaliiton mukaan ehdoton rajaus heikentää mahdollisuuksia kustannustehokkaaseen käyttöomaisuuden hallintaan ja teknisesti edistyksellisten innovaatioiden käyttöönottoon. Lausunnon mukaan muutoinkin tulisi tarkentaa omistamisen käsitettä esim. suhteessa erilaisten rahoitusvaihtoehtojen käyttöön hankinnoissa. Lisäksi ehdotettu rajoitus, jonka mukaan laitos saa ottaa käyttöönsä vain omistuksessaan olevaa uutta omaisuutta, saattaa tiukasti tulkittuna estää myös toisen laitoksen harjoittaman operoinnin, operoitavan laitoksen verkossa. Kuntaliitto ehdottaa, että 3 momentti joko poistetaan kokonaan tai sanoitetaan toisin, eri toimintamuodot sallivammaksi ja huomioon ottavammaksi. Perusteluissa tulisi vähintään selvittää, mitä omaisuuden käyttöön ottamisella tarkoitetaan.

”---huomioitava, että ehdottomaan omistamisvelvollisuuteen, joka ei mahdollista lainkaan harkintavallan käyttöä, saattaisi liittyä itsehallinnon kannalta ongelmallisia piirteitä. Mikäli sääntely sen sijaan mahdollistaa kunnille liikkumatilaa omistamisvelvollisuuden täyttämiseksi ja kunnilla säilyy itsehallintoon kuuluvaa päätösvaltaa, voidaan tällöin sääntelyä pitää itsehallinnon periaatteet paremmin huomioivana ja itsehallintoon kohdistuvaa rajoitusta huomattavasti lievempänä. Tässä tulevat kysymykseen esimerkiksi Ruotsin ja Norjan sääntelyä vastaavat ratkaisut, jotka mahdollistavat omistusvelvollisuuden täyttämisen erilaisilla omistusjärjestelyillä. Liikkumatilaa sallivalla sääntelyllä voidaan selkeämmin varmistaa, ettei sääntelyllä puututa kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin ja ettei se näin ollen ole kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta ongelmallinen.”

Valtiovarainministeriö toteaa että, jatkovalmistelussa tulisi lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti vielä tarkentaa perusteluja sääntelyn oikeasuhtaisuudesta suhteessa kunnan itsehallintoon. Arviointia tulisi tehdä siitä, missä määrin nykytilaan tarvitaan välttämättä muutosta ja järjestämisvastuuta pitää tiukentaa palvelun turvaamiseksi. Tarpeen olisi myös kuvata oikeudellisesti kunnan toiminnan ja talouden kannalta mahdollistavampia vaihtoehtoja sekä niiden vaikutuksia suhteessa esitettyyn ratkaisuun. Lisäksi voisi olla tarpeen huomioida, että yksityisellekin omistukselle voi olla tarpeita. Ministeriön näkemyksen mukaan jo kunnan päätösten ja määräysvallan toteuttamisella on mahdollista turvata vesihuoltoa. Kunta voi esimerkiksi edellyttää yhtiöjärjestykseen ja osakassopimukseen päätösvaltaansa turvaavia ehtoja. Ministeriön mukaan vesihuoltoa turvataan myös muilla VL:n säännöksillä.<sup>262</sup>

## 5.6 VL 4 d §, kunnan etuosto-oikeus

Vastaavasti hallituksen esityksessä uutena lainkohtana 4 c §:n sääntelyä täydentävä 4 d § (kunnan etuosto-oikeus) on muotoiltu seuraavasti:

”Kunnalla on alueellaan sijaitsevan vesihuoltolaitoksen, tukkuvesihuoltolaitoksen ja vesihuolto-omaisuuden kaupassa etuosto-oikeus. Etuosto-oikeuttaan käyttämällä kunta tulee kaupantekohetkellä luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan omistajaksi kaupassa sovitulla ehdoilla. Jos kauppaan sisältyy ehto, jota kunta ei ehdon luonteen vuoksi voi kohtuudella täyttää, velvoite on muunnettava sen täyttä arvoa vastaavaksi rahasuorituksiksi. Kunnan asema kolmanteen nähden on sama kuin ostajan.

Jos kaupan kohde on kahden tai useamman kunnan alueella, etuosto-oikeus on sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee kaupan kohteena olevan laitoksen tai vesihuolto-omaisuuden omistavan laitoksen kotipaikka. Jos edellä tarkoitettu kunta ei käytä etuosto-oikeuttaan, vastaava oikeus on myös muilla kunnilla, joiden alueella laitos huolehtii vesihuollosta kunnan alueella olevan laitoksen asiakasmäärän mukaisessa järjestyksessä.

Kaupan kohteena olevan vesihuoltolaitoksen, tukkuvesihuoltolaitoksen ja vesihuolto-omaisuuden myyjän tulee viimeistään kuukauden kuluessa kaupantekohetkestä ilmoittaa kunnalle kaupasta. Ilmoituksessa on oltava tiedot kaupan kohteesta, ehdoista ja ostajasta. Ilmoitukseen tulee liittää suunnitelma siitä, miten ostaja varmistaa vesihuoltopalvelun jatkuvuuden.

Kunnan on arvioitava etuosto-oikeuden käyttämisen tarvetta vesihuollon järjestämisvastuunsa ja laiminlyönnistä aiheutuneita suorituksia lukuun ottamatta. Lisäksi kunnan on korvattava ostajalle kaupasta syntyneet tarpeelliset kustannukset.”

Kunnan etuosto-oikeus koskisi siis kunnan alueella myytyä vesi- ja tukkuvesihuoltolaitosta sekä vesihuolto-omaisuutta. Etuosto-oikeus koskee myös laitoksen tai omaisuuden osakkeiden

<sup>262</sup> Valtiovarainministeriön lausunto 6.2.2025, VN/26268/2022-VM-259 s. 2–3.

ja osan kauppaa. Kaupan osapuolten oikeusaseman kannalta kyseessä olisi kuntien etuostolakia (608/1977) vastaava menettely<sup>263</sup>. Tarkoituksena on varmistaa, että kunnalla on mahdollisuus puuttua kauppaan tapauksissa, jossa ennen lain voimaantuloa perustettu yksityisomisteinen vesi- tai tukkuvesihuoltolaitos taikka ennen lain voimaantuloa käyttöön otettu vesihuolto-omaisuus olisi siirtymässä yksityisomistukseen. Kunnan<sup>264</sup> olisi siis mahdollista etuosto-oikeuden avulla lunastaa laitos tai siihen kuuluva omaisuus. Näin kunnan päätösvalta vahvistuisi erityisesti niissä tilanteissa, joissa sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleva laitos olisi siirtymässä kaupan myötä eri käsiin. Toisaalta etuosto-oikeus myös mahdollistaa nykyisten yksityisomisteisten laitosten toiminnan jatkumisen, sillä kunnalla olisi etuosto-oikeuden myötä mahdollisuus omistajanvaihdostilanteissa käyttää oikeuttaan puuttua kauppaan. Näin yksityiseen omistukseen päästäisiin puuttumaan suhteellisuusperiaatteen asettamissa rajoissa vaarantamatta omaisuudensuojan<sup>265</sup> perusoikeutta.<sup>266</sup>

VL 4 d § 1 momentin mukaisesti, jos kauppaan sisältyy ehto, jota kunta ei ehdon luonteen vuoksi voisi kohtuudella täyttää, olisi velvoite muunnettava sen täyttäväksi rahasuorituksiksi. Sääntely olisi luonteeltaan samanlainen kuin kuntien etuostolain 17 §. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin puolestaan etuosto-oikeuden etusijajärjestelystä. Etusijajärjestely tulisi kysymykseen, jos kaupan kohteena oleva laitokseen on etuosto-oikeus useammalla kunnalla. Ensisijainen oikeus olisi sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee kaupan kohteena olevan laitoksen kotipaikka taikka omaisuuden omistavan laitoksen kotipaikka. Jos etusijalla oleva kunta ei käytä etuosto-oikeuttaan, vastaava oikeus olisi myös muilla kunnilla, joiden alueella

<sup>263</sup> Etuostolain mukainen menettely koskee kiinteistökauppoja, joissa kunnalla on etuosto-oikeus 3 kuukauden ajan kaupantekopäivästä tietyn pinta-alan ylittävissä kaupoissa. Etuosto-oikeuttaan käyttämällä kunta tulee luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan omistajaksi kaupassa sovituilta ehdoilla.

<sup>264</sup> Kuntaliitto on molemmilla lausuntokierroksilla lausunut, että kuntakonsernissa on tarpeellista, että vastaava etuosto-oikeus kuin kunnalla, säädettäisiin myös sellaiselle kuntayhtymälle ja kunnan määräysvallassa olevalla osakeyhtiölle, joka harjoittaa vesihuoltoa kaupan kohteena olevan laitoksen sijaintikunnan alueella. Tällä on merkitystä mm. tarpeettomien veroseuraamusten välttämiseksi. Esityksen perusteluissa on todettu, että etuosto-oikeutta ei voida ulottaa kuntayhtiölle, koska sääntely on perusoikeusherkkää. Kunnilla on vesihuollon järjestämistä vastuu ja täten edellytykset arvioida tarve etuosto-oikeuden käyttämiseen.

<sup>265</sup> Perusteluissa on käsitelty omaisuudensuojan suhdetta etuosto-oikeussääntelyyn. Tässä on hyödynnetty PeV:n aiempaa arviointia kiinteistöjen etuosto-oikeussääntelystä (PeVL 15/2005). Vastaavuutensa perusteella VL muutoksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa voidaan hakea tulkinta-apua näistä PeV:n lausumista. Tulkinnan perusteella on tultu johtopäätökseen, ettei VL:ssä säädettävä etuosto-oikeus uhkaa omaisuudensuojaa. PeV:n mukaan etuosto-oikeuden käyttämisessä on kyse vähäisestä puuttumisesta ostajan oikeusasemaan, sillä ostajan kannalta kyse on siitä, että kaupan kohde jää saamatta. Lisäksi omaisuudensuojan kannalta merkityksellistä on, että ostajalle korvataan aiheutuneet kulut. Sopimusvapauden näkökulmasta etuosto-oikeus rajoittaa omistajan vapautta päättää, mille taholle omaisuutta luovutetaan. Tämä vapaus kuuluu omistajan kompetenssiin. Rajoitusta on kuitenkin PeV:n tulkinnassa pidetty vähäisenä. Arvioinnissa myyjän varallisuus oikeudellisen aseman turvana on pidetty sitä, että kunta on sidottu myyjän ja ostajan välillä sovittuihin kauppaehtoihin. Lisäksi PeV on kiinnittänyt tulkinnassaan huomiota etuosto-oikeuden taustalla olevaan painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Näin ollen kunnan etuosto-oikeuteen perustuva sääntely ei PeV:n mukaan ollut ongelmallista myöskään myyjän omaisuudensuojan kannalta. Ehdotetun etuosto-oikeussääntelyn taustalla on painava yhteiskunnallinen tarve vesihuoltotoimintojen säilyttämiseen kunnan omistuksessa ja määräysvallassa.

<sup>266</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 48–49 ja HE 40/2025 vp, s. 129.

laitos huolehtii vesihuollosta. Näissä tilanteissa etusijajärjestys määräytyisi kunnan alueella olevien vesihuoltolaitoksen asiakkaiden määrän mukaisessa järjestyksessä, eli etusijalla olevan kunnan jälkeen etusija olisi sillä kunnalla, jonka alueella on eniten laitoksen asiakkaita ja niin edelleen. Etusijajärjestystä on muutettu esitysluonnokseen nähden, jossa etuosto-oikeus määräytyi laitoksen sijainnin perusteella.<sup>267</sup>

Vastaavasti 3 ja 4 momenteissa säädettäisiin etuostomenettelyistä eli myyjän ilmoitusvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä. Ilmoitusvelvollisuus olisi välttämätön, jotta kunta saa tiedon kaupasta. Tietoa kaupasta ei ole mahdollista saada muilla keinoin, kuten verrattuna kiinteän omaisuuden kaupassa. Jos kohde sijaitsee useamman kunnan alueella, pitäisi ilmoitus toimittaa kaikille asiaan liittyville kunnille. Ilmoitus olisi annettava kuukauden kuluessa kaupasta. Sen pitäisi sisältää tiedot kohteesta, ehdoista ja ostajasta sekä suunnitelma siitä, millä keinoin ostaja varmistaa vesihuoltopalvelun jatkuvuuden. Tiedot ovat tarpeellisia, jotta kunnalla olisi tarvittavat valmiudet arvioida etuosto-oikeutensa käyttämistä. Kunnan pitäisi tehdä päätös etuosto-oikeutensa käyttämisestä viipymättä, ja enintään kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen saamisesta sekä ilmoittaa tehdystä päätöksestä ostajalle ja myyjälle. Päätös tehdään arvioimalla VL 6 §:n ja VL 9 b §:n asettamia velvoitteita kunnalle. On huomattava, että kunnalla ei olisi säädettyä pakkoa käyttää etuosto-oikeuttaan. Mikäli kunta päättäisi olla käyttämättä etuosto-oikeuttaan, kunnan pitäisi tehdä erillinen päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä jättämisestä. Kunnan tekemä päätös on valituskelpoinen, ja siitä voi valittaa VL 32 §:n mukaisesti kunnallisvalituksella hallinto-oikeuteen. Etuosto-oikeutta koskevan päätöksen tekisi kunnan VL 4 b §:n mukaisesti vesihuoltotehtävistä vastaava kunnan viranomainen tai otto-oikeuttaan käyttämällä KuntaL 92 §:n mukainen toimielin. Tilanteessa, jossa kunta laiminlyö velvoitteensa tehdä etuosto-oikeuden käyttämisestä päätös, kauppa toteutuisi myyjän ja ostajan välisenä sopimuksen mukaisesti.<sup>268</sup>

Pykälän 5 momentissa puolestaan säädettäisiin ostajalle etuostosta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Momentti edellyttäisi, että kunnan pitäisi korvata ostajalle tämän ennen etuoston loppuunsaattamista maksamat kauppaan liittyvät suoritukset pois lukien mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuneet kulut. Kunta olisi velvollinen korvaamaan ostajalle myös kaupasta muodostuneet tarvittavat kulut. Korvausvelvollisuus olisi näin rajattu tarpeellisiin kustannuksiin, eikä laajenna kunnan korvausvelvollisuutta käsittämään kaikkia mahdollisia kaupasta aiheutuneita kuluja.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 48–49 ja HE 40/2025, s. 74.

<sup>268</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 48–49 ja HE 40/2025 vp, s. 75.

<sup>269</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi VL:n muuttamisesta s. 48–49 ja HE 40/2025 vp, s. 75.

## 5.7 VL 4 e §, omaisuuden myynnin rajoitukset vesihuolto-osuuskunnassa

Hallituksen esityksen 4 e § (omaisuuden myynnin rajoitukset vesihuolto-osuuskunnassa) on muotoiltu seuraavasti:

”Asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta tai sen vesihuolto-omaisuus voidaan myydä tai muulla tavoin luovuttaa vain kunnalle, kokonaan kunnan omistuksessa olevalle vesihuoltolaitokselle taikka toiselle asiakasomisteiselle vesihuolto-osuuskunnalle.”

Pykälä käsittelee nimensä mukaisesti asiakasomisteisen vesihuolto-osuuskuntien toimintojen tai vesihuolto-omaisuuden myyntiin kohdistuvia rajoituksia. Rajoitukset koskevat osuuskuntia, jotka on perustettu lain voimaantulon jälkeen. Lakiehdotuksesta poistettiin ennen lain voimaantuloa perustettujen asiakasomisteisten vesihuolto-osuuskuntien omaisuuden myynnin rajoitus. Muutos tehtiin vastauksena mm. Kuntaliiton ja Suomen vesihuolto-osuuskunnat ry:n palautteeseen koskien osuuskuntien omaisuuden arvoa, rahoituksen saamista ja sääntelyn tulkinnan haasteita. Näin ollen ennen lain voimaantuloa perustetulla vesihuolto-osuuskunnalla olisi mahdollisuus myydä toimintonsa mille tahansa vesihuoltotoimintaa jatkavalle toimijalle rajoituksetta, huomioiden kuitenkin VL 4 d §:n etuosto-oikeussääntelyn vaikutukset. Näin ollen voidaan tulkita, että myynnin rajoitukset eivät koske myöskään laitoksen lain voimaantulon jälkeen hankkimaa uutta omaisuutta, jonka osalta arvioitiin muodostuvan ongelmia myyntitilanteissa.<sup>270</sup> Kyseinen pykälä vahvistaa osaltaan kunnan päätösvaltaa uusien perustettavien yksityisomisteisten vesihuoltolaitosten osalta. Tällaiset uudet laitokset eivät voisi siis joutua yksityisomistukseen lainkaan. Toisaalta voi muodostua haasteita tilanteissa, joissa kunta ei ole halukas ostamaan osuuskunnan toimintaa esimerkiksi taloudellisten perusteiden vuoksi. Tällöin pohdittavaksi tulee, mikä taho jatkaa laitoksen toimintaa.

## 5.8 VL:n muutoksien vaikutus kuntien päätösvaltaan

Kuntien päätösvalan osalta keskeisiä säännöksiä uudistettavassa VL:ssa ovat 4 b–4 e §. Lisäksi VL 3 §:n mukaiset määritelmämuutokset selkeyttävät lain soveltamisalaa. Lainsäätäjän tavoitteena on normiohjauksen keinoin pitää vesihuolto kansallisissa käsissä kuntaomisteisena. Lisäksi halutaan säilyttää julkinen määräysvalta kriittiseen infrastruktuuriin. Kunnan etuosto-oikeus vesihuoltolaitoksiin ja -omaisuuteen toteuttavat tätä osaltaan. Lisäksi VL 4 c §:n sääntelyn tiukentaminen omistusvelvoitteen osalta toteuttaa lainsäätäjän tahtoa paremmin ensimmäiseen hallituksen esitysluonnokseen nähden. Toisaalta myös VL ja muun sääntelyn asettamat lainsäädännölliset puitteet varmistavat kansallista määräysvaltaa vesihuollossa. Kunnilla on jo nykyisessä tilanteessa merkittävä rooli ja päätäntävalta vesihuollossa. VL:n uudistus korostaa kuntien

---

<sup>270</sup> HE 40/2025 vp, s. 58–59 ja 130.

roolia entisestään ja varmistaa kunnan järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen ja vesihuolto-omaisuuden säilymisen tulevaisuudessakin kunnallisessa omistuksessa.

Kuntien päätösvallan käänköpuolena on vesihuollon järjestämisvelvollisuus. Vesihuoltopalvelujen järjestämisvelvollisuuden osalta voidaan todeta VL:n uudistamisen muuttavan myös velvollisuuden yleisiä lähtökohtia. On todettu, että kunnalla säilyy harkintavaltaa sen osalta, millä tavalla toimenpiteisiin vesihuollon järjestämiseksi ryhdytään. Eli vaihtoehtoina ovat esimerkiksi taseyksikkö, liikelaitos tai osakeyhtiö. Säädetävä vastuu laitosten omistamisesta ei siis indikoi vastuuta vesihuoltopalvelujen tuottamisesta eli VL 9 §:n mukainen vesihuollosta huolehtiminen ei siirtyisi kunnan vastuulle. Jos myös tuottamisvastuu olisi haluttu osoittaa kunnalle, pitäisi asiasta säätää erillisesti. Kunnan järjestämisvastuun keskeisimpänä tehtävänä voidaan uudistuksen jälkeenkin katsoa olevan vastuu siitä, että alueella on VL:n tavoitteiden kannalta riittävä vesihuoltotarjonta. Kunnasta erillisen vesihuoltolaitoksen omistajana kunta on vastaavassa asemassa kuin yksityisoikeudellinen omistaja. Näissä tilanteissa kunta omistajana määrittelee vesihuollon palvelutasoa ja ohjailee laitoksen taloudellisia toimintaedellytyksiä. Kunnan mahdollisuudet käyttää päätösvaltaansa riippuvat osin valitusta organisointimuodosta.<sup>271</sup>

Kunnan päätösvallan osalta on myös huomioitava, ettei VL 4 e §:n myyntikielto koske jo olemassa olevia yksityisomisteisia laitoksia kuten asiakasomisteisia vesiosuuskuntia. Omaisuuden suoja asettaa rajoitukset sääntelyn laajentamiseksi ja tätä kautta jää mahdollisuus asiakasomisteisen osuuskunnan myymisestä yksityiselle toimijalle. Tämä on osaltaan uudistuksen tavoitteiden mukaista, sillä osuuskunnille on haluttu taata mahdollisuus jatkaa toimintaansa aiemmalla tavalla. Näiden tilanteiden varalle VL 4 d §:n etuosto-oikeussäännös tarjoaa kunnalle mahdollisuuden puuttua kauppaan. Etuosto-oikeuden myötä, kunnalla on mahdollisuus saada laajempaa päätäntävaltaa aiemmin yksityisessä omistuksessa ollessa laitoksessa. Tässä on kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota siihen, miten kunnan etuosto-oikeus käytännössä toteutuu. Kunnilla olisi lainmukainen etuosto-oikeus, mutta onko niillä taloudellisesti varaa ostaa vesihuoltolaitoksia? Ja miten toimitaan tilanteissa, joissa ostettava vesihuoltolaitos vaatii suuria korjauksia oston rahoittamisen lisäksi?<sup>272</sup> Syntyykö näissä tilanteissa valtiolle rahoitusvastuuta

<sup>271</sup> Karttunen – Uoti – Ranta – Dahlberg 2022, s. 27–29 ja HE 40/2025 vp, s. 118.

<sup>272</sup> *Lainsäädännön arviointineuvosto* on 18.3.2025 lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei esitysluonnoksesta käy ilmi, kuinka suuria vesihuoltomaksujen korotukset erilaisille kotitalouksille voisivat olla. Sekä siihen, millaisille kotitalouksille maksujen korotukset voisivat erityisesti kohdentua? Lisäksi arviointineuvoston mukaan esityksessä pitäisi kuvata, mitä riskejä ehdotus voi aiheuttaa kuntataloudelle, jos kuntien omistamat tai niiden määräysvallassa olevat laitokset ovat taloudellisesti vaikeassa asemassa. Esityksessä pitäisi kuvata taloudellisia vaikutuksia esim. tilanteessa, jossa maksujen korotukset eivät riitä taloudellisen tilanteen kohentamiseen ja

vai voiko vesihuoltolaitoksen myyminen yksityiseen omistukseen olla kuitenkin mahdollista? Näin ollen VL:n jää mahdollisuus vesihuollon yksityiseen omistukseen, mutta pääasiassa sääntelyehdotus turvaa kunnan päätäntävaltaa vesihuollossa. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa on todettu, että myyntitilanteet ovat olleet jo aiemmin harvinaisia. Käytännössä jääkin nähtäväksi lisääntykö myyntihalukkuus tulevaisuudessakaan.<sup>273</sup>

Kuntien päätösvaltaan vaikuttavat myös muut uudistukseen liittyvät VL:n säännökset. Merkityksellisiä ovat VL 5-6 §:n säännökset, jotka koskevat vesihuollon kehittämistä ja järjestämistä. Erityisesti kuntien kannalta merkitystä on alueellisella yleissuunnittelulla ja uudella 5 a §:n vesihuollon kehittämissuunnitelmalla. Kyseisiä säännöksiä ei tarkasteltu tässä tutkimuksessa laajemmalti. On kuitenkin todettava, että nämä tehtävät ovat selkeästi viranomaistehtäviä, joissa ulkoistamista ei voida harkita. VL 5 §:n mukaisen alueellisen yleissuunnittelun tavoitteisiin kuuluu vesihuollon alueellisen yhteistyön kehittäminen, jossa keskeisessä asemassa on laitosten ja kuntien välinen yhteistyö. Yleissuunnittelun tavoitteisiin kuuluvat myös vesihuollon toimintavarmuus ja rakenteellisen muutoksen edistäminen. Alueellisen yleissuunnittelun yksityiskohdainen toteuttamistapa jätettäisiin VL:ssa määrittelemättä ja se voisi tapahtua monin eri tavoin paikalliset olosuhteet huomioiden. Suunnitteluun kuuluvalla rakenteellisen muutoksen edistämällä puolestaan tarkoitettaisiin tunnistettua tarvetta edistää muutosta kohti suurempia, vahvempia ja toimintavarmempia laitoksia. Esityksen perusteluissa todetaan, että heikosti resursoitujen laitosten suuri määrä on ehkä merkittävin yksittäinen syy sektorin nykyisiin haasteisiin.

Vastaavasti 5 a §:n mukaisella uudella velvoitteella kunnan vesihuoltosuunnitelman laatimisesta on kunnille merkitystä. Suunnitelma olisi tärkeä työväline kuntien vesihuollon järjestämis- ja kehittämisvastuun seurannassa ja toteuttamisessa. Kehittämisen ja järjestämisen suunnitelma tehostaisi ja selkeyttäisi pidemmällä ajanjaksolla kuntien kehittämisvastuuta ja varmistaisi tarkoituksenmukaiset vesihuoltopalvelut asukkaille. Samalla se yhteensovittaisi vesihuollon ja alueidenkäytön suunnitelmia sekä voisi toimia pohjana alueen vesihuollon rakennemuutokseen. Vesihuollon järjestämistä koskevaan VL 6 §:n tehtäisiin uudistuksen yhteydessä vain lakitekninen muutos, jolla ei ole oikeusvaikutuksia. Soveltamisessa on kuitenkin huomioitava vesihuoltokäsitteen määritelmämuutos. Lisäksi perusteluissa todetaan, että toiminta-alueen

---

laitokseen liittyvä infrastruktuuri on vanhentunutta. Myös monissa 4 c §:n lausuntokierroksella annetuissa lausunnoissa on huomioitu vaikeassa asemassa olevat pienet osuuskunnat esim. harvaan asutuilla alueilla. Tällaisilla laitoksilla voi olla merkittäviä haasteita kattaa investoinnit kustannusvastaavuuden periaatteen näkökulmasta. Lisäksi elinkelpoisten vesiosuuskuntien rahoitusmahdollisuuksia tulisi parantaa esim. kuntien tarjoamalla lainojen takauksilla.

<sup>273</sup> HE 40/2025 vp, s. 36.

hyväksyminen olisi edelleenkin kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuuden täyttämisen keskeisin toteuttamistapa.<sup>274</sup>

Kuntien päätösvallan vahvistuessa uudistuksen myötä voidaan pohtia vesihuollon nykytilan uhkakuvia kuten kasvavaa saneerausvelkaa. Vesihuoltolaitokset ovat nykyisin pääosin kuntaomisteisia ja kuntien omistuksessa on ajan saatossa saneerausvelkakin muodostunut. Kuntien tulee kin vahvistuneen päätösvaltansa lisäksi huomioida vastuunsa omistajana. Esimerkiksi vesihuoltoon määritellyt suunnitelmat ja omaisuudenhallinta pitää ottaa aktiiviseen käyttöön kriittisen infrastruktuurin toiminnan varmistamiseksi.

---

<sup>274</sup> HE 40/2025 vp, s. 76-79.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomalainen vesihuoltokenttä on hajautunut ja vesihuollossa toimii useita organisaatioita. Yhdistävä tekijä näille organisaatiolle on monissa tapauksissa kuntaomisteisuus pois lukien asiakasomisteisissa vesihuolto-osuuskunnissa. Tulevaisuuden haasteet vesihuollossa liittyvät kasvavaan saneerausvelkaan, osaavan henkilökunnan saamiseen sekä pienien vesihuoltolaitoksien toimintaan muuttuvassa maailmassa. Kriittinen infrastruktuuri halutaan lakisääteisesti pitää kansallisissa käsissä kuntaomisteisena. Erityisen riskialttiina laitoksina voidaan pitää muuttotappiokuntien vesihuoltolaitoksia sekä pieniä vesihuolto-osuuskuntia.<sup>275</sup> Tulevaisuuden kehityskulkuna erityisesti näiden pienien toimijoiden näkökulmasta voidaan pitää vesihuollon rakennemuutosta. Muutos voisi toteutua laitoksien yhdistymisillä suurempiin vesihuoltolaitoksiin tai uuden kuntien yhteisen laitoksen perustamisen kautta. Yhteistyöllä toiminnan laadukkaat ja häiriöttömät edellytykset voidaan taata tulevaisuudessa.

Kunnan päätösvalta vaihtelee organisaatiomallin ja sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi yhteistoimintaan perustuvissa organisaatiomalleissa päätäntävalta on selvästi jakautuneempaa omistajakuntien välillä. Kunnan suurin päätösvalta laitokseen onkin kunnan taseyksikössä sekä yksin omistamassa liikelaitoksessa. Kunnan yksin omistamassa liikelaitoksessa ja osakeyhtiössä päätösvalta muuttuu painotukseltaan toiminnan strategiseksi ohjaukseksi, mutta aktiivisella omistajaohjauksella kunnan kontrolli on edelleen vahvaa. Vastaavasti seudullisissa malleissa tai kuntayhtymänä toteutetuissa organisaatioissa yksittäisen kunnan päätösvalta jakautuu omistajakuntien kesken. Tällöin sopimuksien merkitys korostuu omistajaohjauksen ja päätösvallan toteuttamisessa. Sen sijaan asiakasomisteisissa vesihuolto-osuuskunnissa kunnan päätösvalta on selvästi heikompi kunnallisiin laitoksiin nähden. Kunnat kuitenkin ohjaavat toimintaa ja toimivat yhteistyössä osuuskuntien kanssa. Osuuskuntien toiminnan mahdollistamista jatkossakin puoltaa keskitetyn vesihuollon järjestäminen alueilla, joilla sen organisointi ei muutoin olisi taloudellisesti kannattavaa.

Kunnan päätösvallan toteutumisen kannalta parhaana vaihtoehtona voidaankin pitää kunnan yksin omistamaa vesihuoltolaitosta, alueelliset tarpeet huomioiden valitulla organisointimuodolla. Jos organisaatiomuotojen tarkastelua laajennetaan tulevaisuudessa tavoiteltavaan seudulliseen vesihuoltoon, voidaan tällöin parhaana vaihtoehtona pitää ylikunnallista osakeyhtiömuotoista vesihuoltolaitosta. Tämä johtuu siitä, että operatiivinen johto koostuu usein alan asiantuntijoista, taloudellinen toiminta on läpinäkyvää ja poliittiset riskit minimoituvat. Lisäksi suurempi toimija saavuttaa yksittäisen kunnan omistamaan laitokseen nähden synergiaetuja.

---

<sup>275</sup> *Berninger ym.* 2018, s. 91.

Toisaalta yhteistyön laajentaminen tulevaisuudessa olisi myös vaivattomampaa verrattuna muuhun organisointimalliin. Vastaavasti osakeyhtiön haittapuolena on kunnan päätäntävällän rajoittuminen ja operatiivisen päätöksenteon siirtyminen yhtiön hallitukselle.

Onko seudullisten osakeyhtiöiden muodostaminen mahdollista nykyisessä tilanteessa ja miten rakennemuutoksen edistämistä rahoitetaan? VL:n uudistus itsessään ei erityisesti edistä yhdistymisen mahdollisuuksia. Yhteistyö on kuitenkin otettu huomioon alueellisen yleissuunnittelun keinoin sekä VL 4 d §:ssä, jossa todetaan mahdollisuus kuntien väliseen yhteistyöhön. Lisäksi tukea yhdistymisen edistämiseen on myönnetty jo 18 hankkeelle.<sup>276</sup> On selvää, että seudullinen organisointimalli ei ole kaikissa tilanteissa mahdollinen ja onkin pidettävä erityistä huolta niistä pienemmistä laitoksista, joilla yhdistyminen ei ole syystä tai toisesta mahdollista. Tässä yhtenä ratkaisuna voidaan nähdä vapaamuotoisemman yhteistyön kehittäminen tai tukkuyhtiön perustaminen. Yhteistyö ja tukkuyhtiö ovat kevyempiä malleja yhdistymisiin nähden, ja niitä voidaan toteuttaa esimerkiksi yhteisillä hankintarenkailla tai suuremman ja pienemmän laitoksen välisellä keskinäisellä yhteistyöllä. Yhteistyössä on kuitenkin huomioitava kilpailulainsäädännön asettamat reunaehdot.

Suurempien, hyvin hoidettujen vesihuolto-osuuskuntien asemaa voidaan myös pitää perusteltuna. Tämä onkin huomioitu VL:n uudistamisen yhteydessä muun muassa siten, että yksityisomisteisista vesihuoltolaitoksista vain osuuskuntia on sen voimaantulon myötä mahdollista perustaa. Tämä osaltaan turvaa kriittisen infrastruktuurin säilymistä kansallisissa käsissä, vaikka omistus ei ole kunnallista. Kunnat vaikuttavat osaltaan vesiosuuskuntien toimintaan ohjaamalla, valvomalla ja tukemalla niiden toimintaedellytyksiä, vaikka niillä ei usein ole suoraa päätäntävaltaa osuuskunnassa. Lisäksi VL:n uudistus tehostaa osaltaan julkisen vallan ohjauskeinoja yksityisomisteisiin vesihuolto-osuuskuntiin etuosto-oikeudesta säättämisen kautta. Osuuskuntamuotoinen vesihuolto jatkuu siis tulevaisuudessa ja on varmistuttava siitä, että häiriötöntä toimintaa voidaan ylläpitää myös niiden toimesta. Osuuskuntien on pidettävä huolta jäsenistön sitoutumisesta toimintaan erityisesti omistajaohjauksen toteutumiseksi. Lisäksi suurempien osuuskuntien hallintorakenne tulisi muotoilla niin, että se vastaa osuuskunnan kokoa ja toteuttaa koko jäsenistön tahtoa ja osuuskunnan etua parhaalla mahdollisella tavalla.

VL:n uudistus vahvistaa kuntien päätösvaltaa ja asemaa vesihuollossa. Määritelmämuutoksien myötä VL:n sääntely kohdistuu tarkoituksenmukaisiin laitoksiin. Vastaavasti kunnat velvoitetaan pitämään järjestämisvelvollisuutensa alaan kuuluvat vesihuoltolaitokset ja -omaisuus

---

<sup>276</sup> *Valtioneuvosto/Vesihuollon rakennemuutoksen edistämiseen ja alueellisen yhteistyön kehittämiseen myönnettiin avustusta 426 000 euroa. Hankkeisiin voi hakea rahoitusta myös EU:n maaseuturahoituksesta.*

omistuksessaan ja uusien yksityisomisteisten laitosten perustamista rajoitetaan. Etuosto-oikeussäntely tuo kunnille mahdollisuuden ostaa yksityinen vesihuoltolaitos kunnan omistukseen. Päätösvalta siis lisääntyy kuntien omistajaroolin vahvistamisella ja oikeustila muuttuu voimassa olevaan VL:n nähden. Perustettavista yksityisomisteisista laitoksista sallitaan vain osuuskunnat. Toisaalta kunnat toimivat tässä asemassaan keskeisenä portinvartijana varmistuen kriittisen infrastruktuurin säilymisen kansallisissa käsissä. Vesihuollon suunnitelmallisuutta kehittävät säännökset antavat kunnille lisää työkaluja toimia tehtävässä.

Kääntöpuolena kunnan päätösvalan kasvamiselle ovat säilyvä kunnan vesihuollon järjestämismvelvollisuus sekä kunnan itsehallinnon rajoittuminen vesihuoltotoiminnan osalta. VL:n uudistus muuttaa järjestämismvelvollisuuden osalta sen yleisiä lähtökohtia. Kunnalla säilyisi edelleen harkintavaltaa toimenpiteiden osalta, joilla vesihuollon järjestämiseen ryhdytään. Vastuu laitosten omistamisesta ei myöskään tarkoita vastuuta vesihuoltopalvelujen huolehtimisesta operatiivisella tasolla. Kunnan järjestämismvastuun keskeisimpänä osana voidaan uudistuksen jälkeenkin katsoa olevan vastuu siitä, että alueella on VL:n tavoitteiden kannalta riittävä vesihuoltotarjonta. Kunnasta erillisen vesihuoltolaitoksen omistajana kunta on vastaavassa asemassa kuin yksityisoikeudellinen omistaja. Eli tällaisessa tilanteessa kunta määrittelee palvelutasoa ja ohjailee laitoksen taloudellisia toimintaedellytyksiä.

Kunnan tulisi omalta osaltaan toimia vastuullisesti vesihuollossa. Erityisesti muuttotappiokuntien pitäisi kiinnittää huomioita tilanteeseensa jo ajoissa, ennen kuin esimerkiksi saneerausvelka on kasvanut liialliseksi. Eli organisaatiomuodosta tai lainsäädännöstä riippumatta myös omistajakunnalla itsellään on tärkeä rooli. Vesihuollon alueellinen suunnittelu sekä kunnan oma järjestämis- ja kehittämissuunnitelma tulee ottaa keskeiseksi työvälineeksi vesihuoltotoiminoissa. Alueellista yhteistyötä on edistettävä ja löydettävä tahtotila sen toteuttamiseen. Aktiivisuus ja asiantunteva ote ovat tärkeässä asemassa myös vesihuollon omistajapolitiikan kannalta. Vesihuollon pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen järjestäminen on arvovalinta.<sup>277</sup>

---

<sup>277</sup> *Syssner – Jonsson 2020, s. 16–17.*