

OPAS: Kilpailunäkökulmat vesihuollossa

Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 103

Helsinki, 2025

Julkaisun jakelu:

Vesilaitosyhdistys
Aleksanterinkatu 44
00100 Helsinki

sähköposti: vvy@vvy.fi
kotisivu www.vvy.fi

ISSN-L 2242-7279
ISSN 2954-2014 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-7545-29-4

Helsinki, 2025

KUVAILULEHTI			
<i>Julkaisija</i>	Suomen Vesilaitosyhdistys ry		
<i>Tekijät</i>	Jouni Alanen, Asianajotoimisto Roihu Oy, Tuomas Aho, Asianajotoimisto Roihu Oy, Risto Saarinen		
<i>Julkaisun nimi</i>	Opas: Kilpailunäkökulmat vesihuollossa		
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 103		
<i>Julkaisun teema</i>	Kilpailunäkökohdat vesihuollossa		
<i>Saatavuus</i>	Julkaisu on saatavissa Vesilaitosyhdistyksen verkkosivuilta.		
<i>Tiivistelmä</i>	Hankkeessa on laadittu opas ja sitä tukeva juridinen selvitys kuntien vesihuoltolaitosten yhteistyön edistämisestä. Julkaisussa käsitellään laitosten operointiyhteistyötä, jossa operoiva vesihuoltolaitos vastaa operoitavan vesihuoltolaitoksen toiminnasta kokonaisuudessaan. Lisäksi käsitellään muita vesihuoltolaitosten toimintoja, joissa laitokset voivat tehdä yhteistyötä: tukkumyynti; investoinnit; asiantuntija- ja ammattityöntekijäpalvelut; asiakaspalvelu; päivystys, varallaolo ja häiriötilanteet; jätehuolto. Julkaisussa vastataan erityisesti siihen, minkälaisia palveluja ja minkälaisin edellytyksin vesihuoltolaitos voi tarjota toisille vesihuoltolaitoksille niin, ettei sen katsota toimivan kielletysti kilpailullisilla markkinoilla. Lisäksi käsitellään hankinta- ja kilpailulakien säännöksiä ja reunaehtoja vesihuoltolaitosten väliselle yhteistyölle. Julkaisussa esitetään seuraavat suositukset: 1) Vesihuoltolaitoksen, joka suunnittelee tarjoavansa palveluita toisille vesihuoltolaitoksille, on hyödyllistä yhtiöittää toimintansa. 2) Vesihuoltotoimintojen yhdistäminen laajemmiksi yksiköiksi. 3) Operointiyhteistyön lisääminen. 4) Hankintalakien mukaisten ns. horisontaalisten yhteistyömahdollisuuksien selvittäminen. 5) Kuntien hankintaohjeiden päivittäminen huomioimaan paremmin vesihuoltolaitosten tarpeet.		
<i>Avainsanat</i>	Vesihuoltolaitosten yhteistyö, kuntalaki, hankintalainsäädäntö, kilpailulaki		
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>	Suomen Vesilaitosyhdistys ry Hankkeen rahoitti Vesihuoltolaitosten kehittämisrahasto		
	ISBN 978-952-7545-29-4	ISSN-L 2242-7279	ISSN 2954-2014 (verkkojulkaisu)
	<i>Sivuja</i> 49	<i>Kieli</i> suomi	<i>luottamuksellisuus</i> julkinen
<i>Julkaisun jakelu</i>	Vesilaitosyhdistys, www.vvy.fi		
	Tekijät vastaavat julkaisun sisällöstä eikä julkaisun sisältöä voida tulkita Vesilaitosyhdistyksen kannanotoksi.		

BESKRIVNINGSBLAG			
<i>Publicerat av</i>	Finlands Vattenverksförening r.f.		
<i>Författare</i>	Jouni Alanen, Asianajotoimisto Roihu Oy, Tuomas Aho, Asianajotoimisto Roihu Oy, Risto Saarinen		
<i>Publikationens titel</i>	Handbook: Konkurrensspekter inom vattenförsörjningen		
<i>Publikationsseriens titel och nummer</i>	Vattenverksföreningens duplikatserie nr 103		
<i>Publikationens tema</i>	Konkurrensspekter inom vattenförsörjningen		
<i>Tillgänglighet</i>	Publikationen finns på Vattenverksföreningens webbsida.		
<i>Sammanfattning</i>	Inom projektet har utarbetats en guide och en kompletterande juridisk utredning för att främja samarbetet mellan kommunala vattenverk. Publikationen behandlar vattenverkens driftsarbete, där det driftande vattenverket ansvarar fullt ut för verksamheten hos det vattenverk vars drift övertas. Vidare behandlas även andra funktioner inom vattenverken där de kan samarbeta: partihandel; investeringar; expert- och yrkesarbetartjänster; kundservice; jour, beredskap och störningssituationer; avfallshandling. Publikationen besvarar särskilt frågan om vilka tjänster och på vilka villkor ett vattenverk kan erbjuda andra vattenverk utan att detta anses innebära förbjuden verksamhet på konkurrenssatta marknader. Dessutom behandlas bestämmelserna och ramarna i upphandlings- och konkurrenslagarna för samarbetet mellan vattenverk. Publikationen presenterar följande rekommendationer: 1) Ett vattenverk som planerar att erbjuda tjänster åt andra vattenverk har nytta av att bolagisera sin verksamhet. 2) Sammanföring av vattenförsörjningsfunktioner till större enheter. 3) Utökning av driftsarbetet. 4) Utredning av de så kallade horisontella samarbetsmöjligheterna enligt upphandlingslagarna. 5) Uppdatering av kommunernas upphandlingsanvisningar så att de bättre beaktar vattenverkens behov.		
<i>Nyckelord</i>	Samarbete mellan vattenverk, kommunallagen, upphandlingslagstiftning, konkurrenslagen		
<i>Finansiär/uppdragsgivare</i>	Finlands Vattenverksförening r.f.		
	ISBN 978-952-7545-29-4	ISSN-L 2242-7279	ISSN 2954-2014 (nätpublikation)
	<i>Sidantal</i> 49	<i>Språk</i> finska	<i>Konfidentialitet</i> offentlig
<i>Distribution av publikationen</i>	Vattenverksföreningen, www.vvy.fi		
	Författarna är ensamt ansvariga för rapportens innehåll, varför detta ej kan åberopas såsom representerande Vattenverksföreningens ståndpunkt.		

Sisällysluettelo Opas: Kilpailunäkökulmat vesihuollossa

1	Johdanto – oppaan tarkoitus	6
2	Kuntien vesihuoltolaitokset vesihuollon ajureina	6
2.1	Kuntien vesihuoltolaitosten toiminnasta ja yhteistyöstä nykyisin	6
2.2	Kansallinen vesihuoltouudistuksen ohjelma: Vesihuoltolaitosten yhteistyötä edistettävä	7
3	Yhteistyöhön vaikuttava lainsäädäntö	8
3.1	Kuntalaki	8
3.1.1	Yleistä	8
3.1.2	Kunnan toimiminen markkinoilla	9
3.2	Hankintalainsäädäntö	11
3.3	Kilpailulaki	15
4	Eri yhteistyömuotojen tarkastelua	15
4.1	Operoinnin siirtäminen kokonaisuudessaan	15
4.1.1	Operoinnin käsitteestä	15
4.1.2	Oikeudellisia näkökohtia	16
4.2	Yhteistyö osa-alueilla	17
4.2.1	Osa-alueen operointi	17
4.2.2	Tukkumyynti	18
4.2.3	Investointiyhteistyö	18
4.2.4	Asiantuntija- ja ammattityöntekijäpalvelut	18
4.2.5	Asiakaspalvelu	19
4.2.6	Päivystys, varallaolo ja häiriötilanteet	19
4.2.7	Jätehuolto	19
5	Yhteenveto	20
6	Suositukset yhteistyön edistämiseksi	21

Sisällysluettelo Kilpailunäkökulmat vesihuollossa -selvitys

1	Johdanto	24
1.1	Selvityksen kysymyksenasettelu: sallitut ja kielletyt yhteistyön muodot	24
1.2	Vesihuollon järjestäminen Suomessa	24
1.2.1	Yleistä vesihuollon järjestämisestä	24
1.2.2	Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelma	25
2	Vesihuoltolaitosten yhteistyötä sääntelevä ja rajoittava lainsäädäntö	27
2.1	Eriyppisten vesihuoltolaitosten oikeudellinen status	27
2.2	Vesihuoltolaitokset hankintayksikköinä	28
2.2.1	Hankintalakien soveltaminen vesihuoltolaitoksiin	28
2.2.2	Hankintalakien kynnysarvot ja niiden soveltaminen vesihuoltolaitoksiin	30
2.3	Kuntalain säännökset	33
2.3.1	Yleistä palvelujen tuottamisen ja liiketoiminnan sääntelystä kunta-alueilla	33
2.3.2	Kuntalain säännökset kielletystä ja sallitusta toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla	34
2.3.3	Markkinaehtoinen hinnoittelu ja kirjanpidollinen erittely	37
2.3.4	Kuntalain säännökset kilpailutusvelvollisuudesta ja vesihuollon järjestämisvastuun siirtämisestä	38
2.4	Julkisia hankintoja koskevien säännösten mahdollistama yhteistyö	41
2.4.1	Sidosyksikkö- ja sidosyrityshankinnat	41
2.4.2	Käyttöoikeussopimuksia koskeva poikkeus	42
2.4.3	Hankintalakien suora hankintaperusteet	43
2.4.4	Vesihuoltolaitosten horisontaalinen yhteistyö	44
2.5	Rajoittaako kilpailulaki hyödyllistä yhteistyötä	48

1 JOHDANTO – OPPAAN TARKOITUS

Tämä opas perustuu Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n käynnistämään hankkeeseen vesihuollon operoinnin kilpailunäkökohdista. Hanke on Vesihuoltolaitosten kehittämisrahaston rahoittama. Oppaassa annetaan käytännönläheiset ohjeet, joita hyödyntämällä voidaan turvallisesti kilpailunäkökohdat huomioiden edistää vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä ja palvelujen tarjontaa.

Oppaassa vastataan erityisesti siihen, minkälaisia palveluja ja minkälaisin edellytyksin vesihuoltolaitos voi tarjota toisille vesihuoltolaitoksille tai niiden asiakkaille sillä tavalla, ettei sen katsota toimivan kielletysti kilpailullisilla markkinoilla. Oppaassa kuvataan lisäksi hankinta- ja kilpailulainsäädännön asettamia reunaehtoja vesihuoltolaitosten väliselle yhteistyölle.

Oppaassa kuvataan vesihuoltolaitoskentän nykyisiä yhteistyö- ja operointimuotoja sekä arvioidaan peilaamalla lainsäädännön ja oikeuskäytännön nykytilaa, ovatko kaikki sen mahdollistamat yhteistyön muodot hyödynnetty. Oppaassa esitetään suosituksia vesihuoltokentällä tehtävästä yhteistyöstä ja hyvistä käytännöistä. Oppaan ohjeilla on tarkoitus tukea päätöksentekoa ja ohjata pitkäjänteiseen toimintaan yhteistyömuotojen valinnassa ja kehittämisessä. Oppaalla on siten osaltaan myönteinen vaikutus vesihuollon taloudelliseen kestävyyteen, toimintavarmuuteen ja laatuun. Oppaan lisäksi on tämän julkaisun toisena osana laadittu tarkempi selvitys lainsäädännön rajoituksista ja mahdollisuuksista koskien kuntien vesihuoltolaitosten välisen yhteistyön edistämistä.

2 KUNTIEN VESIHUOLTOLAITOKSET VESIHUOLLON AJUREINA

2.1 KUNTIEN VESIHUOLTOLAITOSTEN TOIMINNASTA JA YHTEISTYÖSTÄ NYKYISIN

Vesihuoltolain (119/2001) mukaan vastuu keskitetyn vesihuollon järjestämisestä sitä tarvitseville alueille kuuluu kunnalle. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakisääteistä velvollisuutta itse tuottaa vesihuollon operatiivisia palveluita, vaan huolehtia, että vesihuolto toteutetaan niillä alueilla, missä suurehkon asukasjoukon tarve tai muut syyt sitä edellyttävät.

Vesihuoltolaitokset harjoittavat toimintaansa rakentamalla, ylläpitämällä ja käyttämällä merkittävää yhteiskunnan kannalta kriittistä järjestelmää. Näitä tehtäviä varten laitoksilla on palkattuna vakituista henkilökuntaa, minkä lisäksi laitokset hankkivat palveluita muilta organisaatioilta. Palveluita voidaan hankkia emokunnalta, muilta vesihuoltolaitoksilta tai yksityisiltä yrityksiltä.

Operointiyhteistyö

Vesihuoltolaitosten välisellä operointiyhteistyöllä tarkoitetaan yleensä kahden tai useamman vesihuoltolaitoksen/kunnan välistä sopimusperusteista toimintatapaa, jossa operoiva vesihuoltolaitos (operoija) vastaa laitosten keskenään sopimalla tavalla operoitavan laitoksen vesihuoltolaitoksen käytöstä, kunnossapidosta ja vesihuollon asiakaspalvelusta. Operoitava vesihuoltolaitos omistaa vesihuolto-omaisuuden ja vastaa vesihuollon investoinneista.

Edellä kuvattua suppeampana operointipalvelu voi tarkoittaa vedenkäsittelylaitoksen tai jätevedenpuhdistamon operointia. Tällöin palvelu rajoittuu kyseisen yksikön toimintojen käyttöön ja kunnossapitoon niihin liittyvine hankintoineen.

Tukkumyynti

Tukkumyynnillä tarkoitetaan talousveden myyntiä toiselle vesihuoltolaitokselle tai/ja jäteveden vastaanottamista ja käsittelyä.

Yhteishankinnat

Vesihuoltolaitokset toteuttavat yhteishankintoja. Yhteishankinta on käytännöllinen ja usein tarkoituksenmukainen tapa hankkia kustannustehokkaammin: yksi taho voi olla hankinnasta vetovastuussa ja hoitaa kaiken hankintamenettelyyn liittyvän hallinnon, mutta muodollisesti kaikki vesihuoltolaitokset vastaavat yhdessä hankinnasta. Hankintaan osallistuvat hankintayksiköt vastaavat yhdessä säännösten noudattamisesta, jos hankinta toteutetaan kaikkien hankintaan osallistuvien hankintayksiköiden nimissä ja niiden puolesta.

Muu yhteistyö

Vesihuoltolaitokset tekevät yhteistyötä eri osatehtävien parissa. Tällöin sovitaan erikseen tehtävän laajuudesta ja toimivaltuuksista sekä kustannusten kattamisesta.

Päivystys ja varallaolotehtävät voidaan hoitaa vesihuoltolaitosten kesken, jolloin saadaan käyttöön laajempi ammattilaisten joukko keventämään yksittäisen vesihuoltolaitoksen työkuormaa. Tähän voi liittyä myös kalustoyhteistyötä, kun kaikkien laitosten ei tarvitse hankkia omia laitteitaan.

Suurella osalla vesihuoltolaitoksia ei ole mahdollisuutta palkata laajaa kirjoa ammattitaitoisia asiantuntijoita. Tällöin yhteistyöllä voidaan hallita laajempia osaamisalueita. Nämä voivat koskea verkostosuunnittelua, teollisuuden tai muiden asiakkaiden jätevesiosaimista, automaatiojärjestelmien tuntemusta ynnä muita erikoisalueita. Myös toisen vesihuoltolaitoksen laboratoriopalveluiden käyttö on mahdollista.

Vesihuoltolaitosten tarvitsemista jätehuoltopalveluista merkittävin on jätevesilietteen käsittely ja hyödyntäminen. Usein liete toimitetaan palvelun tarjoajalle jatkojalostusta varten siten, että lietteen vastaanottaja vastaa myös loppusijoituksesta.

2.2 KANSALLINEN VESIHUOLTOUUDISTUKSEN OHJELMA: VESIHUOLTOLAITOSTEN YHTEISTYÖTÄ EDISTETTÄVÄ

Käynnissä olevassa kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa kuvataan vesihuollon nykyistä tilaa ja sen kehitystarpeita. Ohjelman mukaan osajien ja muiden resurssien hyödyntämiseksi tehokkaammin on tarpeen harkita joko omistajajärjestelyiden muutoksella tai palvelutoiminnan uudistamisella tehtävää vesihuollon rakennemuutosta.

Kiristytvä EU-lainsäädäntö tuo vesihuoltolaitoksille uusia vaatimuksia liittyen mm. energiatehokkuuteen, ravinteiden kierrättämiseen sekä kyberturvallisuuteen. Tällä hetkellä implementoidaan tarkistettua juomavesidirektiiviä, mikä tuo vesihuoltolaitoksille uusia

vaatimuksia mm. riskienhallintaan ja tiedottamiseen. Arvioitavana oleva verkko- ja tietoturvadirektiivi (NIS2) kiristää osaltaan kriittisten toimijoiden tietoturva-vaatimuksia. Uusittu yhdyskuntajätevesidirektiivi (2024/3019) edellyttää jäteveden puhdistuksen tehostamista. Uudet vaatimukset johtavat väistämättä uusiin osaamis- ja resurssivaatimuksiin.

Vesihuoltouudistuksen tavoitteena on:

- *varmistaa julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa,*
- *edistää vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakenneuudistusta,*
- *parantaa vesihuoltolaitosten omaisuudenhallintaa,*
- *selkeyttää ja tehostaa vesihuollon toiminnan ja talouden valvontaa sekä*
- *parantaa yleisesti vesihuoltolain toimivuutta.*

Osana kansallista vesihuoltouudistusta on tarve tunnistaa ja poistaa alueellisen yhteistyön hidasteita ja esteitä sekä selvittää uusia keinoja vesihuoltolaitosten väliseen yhteistyöhön. **Yhteistyön muotona voivat olla muun muassa ylikunnallinen suunnittelu-yhteistyö, yhteishankinnat sekä tiivis yhteistyö suurempien vesihuoltolaitosten ja niiltä palveluja ostavien vesihuoltolaitosten välillä.**

Ohjelmaan perustuvan hallituksen lakiesityksen mukaan vesihuoltolakiin lisättäisiin säännökset, jotka varmistavat kuntien vesihuoltolaitosten säilymisen kuntien omistuksessa (uudet 4c-4e §). Kunnat eivät saisi myydä vesihuoltoon kohdistuvaa omistustaan. Edelleen, kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos ei saisi myydä vesihuolto-omaisuuttaan. Kunnalle säädettäisiin myös etuosto-oikeus nykyisin yksityisessä omistuksessa olevien vesihuoltolaitosten ja niiden vesihuolto-omaisuuden kaupoissa. Jatkossa saisi perustaa vain kunnan omistuksessa olevia vesihuoltolaitoksia tai asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia.

Uudistuksesta seuraa vesihuoltolaitosten omistuksen keskittyminen jatkossa yhä enemmän kunnille.

Vesihuoltouudistuksen ohjelma on valmisteltu vuosina 2020-2021 maa- ja metsätalousministeriön johdolla laajassa yhteistyössä vesihuoltoalan toimijoiden kanssa. Lakiuudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu 30.4.2025. Ehdotettujen muutosten esitetään tulevan voimaan 1.1.2026.

3 YHTEISTYÖHÖN VAIKUTTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

3.1 KUNTALAKI

3.1.1 Yleistä

Kunnat tuottavat vesihuoltopalveluja pääsääntöisesti kolmella tavalla:

- *kuntien yksiköiden tuottamat palvelut,*
- *kuntien liikelaitoksien tuottamat palvelut, ja*
- *kuntien omistamien yritysten tuottamat palvelut.*

Näistä ensiksi mainittuun ryhmään kuuluvat erillisinä taseyksiköinä toimivat kunnan laitokset. Silloin kun kunta myy palveluja – vaikka kyseessä ei olisi myynti markkinoilla vaan monipoliasemansa turvin tapahtuva palvelujen tuotanto – toiminta erotetaan erilliseksi taseyksiköksi, jotta toiminnan kulurakenne pystytään erottamaan kunnan muusta toiminnasta.

Vesihuolto on tyypillinen vesihuoltolaissa määritelty, kunnan järjestämisvastuulla oleva tehtävä, jota **kunnat voivat hoitaa yhdessä**. Tällöin useammalla kunnalla on yleensä yhteinen vesihuoltolaitos, joka vastaa toiminnasta useamman kunnan alueella.

Kuntalain 8 §:n mukaan **kunta voi myös sopia järjestämisvastuun siirtämisestä** toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tällaiseen tehtävien siirtoon ei sovelleta hankintalainsäädäntöä (kysymyksessä ei ole hankinta). Tätä kutsutaan **vastuukuntamalliksi**. Kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta (kuntalain 51.1 §). Yhteinen toimielin vastaa yhteistoiminnassa hoidettavan tehtävän järjestämisestä. Yhteinen toimielin on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen. Yhteiset toimielimet ovat pääsääntöisesti lautakuntia.

Kuntien yhteistoiminta perustuu aina sopimukseen (**yhteistoimintasopimus**). Kuntien on tehtävä sopimus yhteisestä toimielimestä (kuntalain 52 §). Kuntalain mukaan sopimuksessa tulee vähintään määrätä:

- 1) *yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa 8 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä,*
- 2) *yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä,*
- 3) *kustannusten perusteista ja jakautumisesta, ja*
- 4) *sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.*

Edellä mainitut sopimusmääräykset koskevat yhteistoiminnan perusteita. Käytännön toiminnan vuoksi yhteistoimintasopimuksessa tulee sopia muistakin yhteistoiminnan järjestämiseen liittyvistä seikoista.

3.1.2 Kunnan toimiminen markkinoilla

Vuoden 2015 kuntalaissa tiukennettiin edellytyksiä kunnan toimimiselle markkinoilla. Lähtökohtana on kuntalain 126 §:n mukaan, että kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kunnalla on toisin sanoen yhtiöittämisvelvollisuus sen toimissa markkinoilla. Tämä pätee myös vesihuoltoon.

Kuntalain 126 §:n määritelmä on varsin yleispiirteinen. Määrittelyä helpottaa kuitenkin se, että tietyt toiminnot on ko. lainkohdan nojalla suljettu määritelmän piiristä. Lainkohdan mukaan kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla mm. seuraavissa tilanteissa:

- 1) *Kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja.*

- 2) *Tehtävää hoidetaan hankintalain 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomaishankintayksikön kanssa ns. horisontaalisena yhteistyönä.*
- 3) *Toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja.*
- 4) *Toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.*

Luettelon kohta 1 viittaa perustilanteeseen, jossa esimerkiksi **vesihuollon palveluja tuotetaan ainoastaan oman kunnan asukkaille**. Tällaista toimintaa ei siis katsota toimimiseksi markkinoilla. Luettelon kohta 2 viittaa niihin tilanteisiin, joissa kahden tai useamman toimijan välillä vallitsee hankintalaeissa tarkoitettu ns. horisontaalinen yhteis-työsuhde. Näissä tilanteissa ei myöskään katsota toimittavan markkinoilla.

Siinä tapauksessa, että vesihuoltolaitoksella on vain yksi mahdollinen kunnallinen palveluntarjoaja, **luonnollista monopolia koskeva poikkeus** voi tulla sovellettavaksi. Tällöin palveluntarjoajalla on luonnollinen monopoli palveluja vastaanottavan laitoksen tarvitsemien palvelujen osalta (esimerkiksi kunnan alueen saaristossa sijaitseva vesiosuuskunta, jolla on mahdollisuus saada vesihuoltopalveluja vain kyseisen kunnan vesihuoltolaitokselta).

Silloin kun poikkeukset eivät tule sovellettaviksi, yhtiöittämisvelvollisuutta tulkitaan tiukasti.

Kuntalain 126 §:n mukaan kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Tarjouskilpailuun osallistuminen ei siten ole mahdollista, ellei vesihuoltoa yhtiötetä.

On lisäksi huomattava, **ettei kuntalain 126 §:n luettelo ole tyhjentävä**. Myös silloin, kun kilpailua kyseessä olevista palveluista ei ole, kunnan vesihuoltolaitos ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. **”Kilpailutilanne markkinoilla” on kysymyksessä vain silloin, kun yksityiset yritykset tarjoavat kyseisiä palveluja kysymyksessä olevalla alueella.** Eli jos kunnan vesihuoltolaitoksella (tai yksityisellä vesiosuuskunnalla) on mahdollisuus hankkia vesihuoltopalveluja esim. kahdelta naapurivesihuoltolaitokselta, viimeksi mainitut laitokset eivät tarjoa palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla, jos ne tarjoavat palveluja ensin mainitulle laitokselle. Vastaavasti palveluja tarvitseva vesihuoltolaitos voi hankkia palveluja kummalta tahansa naapurilaitokselta, jolloin oma kysymyksensä on, pitääkö palveluhankinta kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti.

Lisäksi kuntalain 127 §:ssä säädetään poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuudesta. Lainkohdassa todetaan mm., että yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos **toiminnan on katsottava olevan vähäistä**.

Kuntalain esitöissä (HE 268/2014) todetaan tästä säännöksestä, että kunta voisi harjoittaa omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin **satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä**. Satunnaisella toiminnalla tarkoitetaan, että **kunta ei voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti**

tavaroita ja palveluja markkinoille. Vähäisyyttä tulisi tulkita tiukasti eikä sitä voida arvioida pelkästään toiminnan vähäisen osuuden perusteella.

Edellä sanottu koskee siis muussa kuin yhtiömuodossa tapahtuvaa toimintaa. Jos kunnan vesihuoltolaitos toimii yhtiömuodossa, se voi myydä palveluja toiselle vesihuoltolaitokselle, olipa viimeksi mainittu yhtiömuotoinen toimija tai ei.

3.2 HANKINTALAINSÄÄDÄNTÖ

Kunnan viranomaisorganisaatioon kuuluvat kuntien omistamat yhtiömuotoiset vesihuoltolaitokset ovat hankintayksiköjä. Erityisalojen hankintalakia (1398/2016) sovelletaan vesihuoltolaitoksiin, jotka harjoittavat vesihuoltolaissa (119/2001) tarkoitettua veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi.

Pelkästään jäteveden käsittelyä harjoittavien vesihuoltolaitosten hankintoihin sovelletaan erityisalojen hankintalain sijasta yleistä hankintalakia (1397/2016). Suomessa on viisi kuntien omistamaa vesihuoltolaitosta, jotka hoitavat vain jätevesien käsittelyä.¹ Ne ovat siten yleisen hankintalain alla.

Hankintalakeja sovelletaan laeissa määritellyt kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. EU-kynnysarvoja tarkistetaan kahden vuoden välein, kun taas kansallisia kynnysarvoja voidaan muuttaa ainoastaan kansallisen lainsäädännön muutoksin.

Keskeisimmät kynnysarvot vuonna 2025 ovat seuraavat:

YLEINEN HANKINTALAKI	
Kansalliset kynnysarvot (ilman arvonlisäveroa)	
Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	60 000
Rakennusurakat	50 000
Käyttöoikeussopimukset	500 000
EU-kynnysarvot (ilman arvonlisäveroa)	
Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	221 000
Rakennusurakat	5 538 000

ERITYISALOJEN HANKINTALAKI	
Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	443 000
Rakennusurakat ja käyttöoikeussopimukset	5 538 000

¹ Turun seudun puhdistamo Oy, Tampereen Seudun Keskuspuhdistamo Oy, Lakeuden keskuspuhdistamo Oy, Jyväskylän seudun puhdistamo Oy ja Huittisten Puhdistamo Oy.

Mikäli hankinta alittaa kynnsarvon, se tulee erityisesti EU:n oikeusperiaatteiden seurauksena toteuttaa kuitenkin avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen.

Erityisesti kynnsarvot alittavien hankintojen osalta on hankintalakien lisäksi tärkeää huomioida myös **kuntien hankintaohjeet**. Niitä sovelletaan yleensä vain kunnan organisaatioon kuuluviin vesihuoltolaitoksiin, ei sen sijaan yhtiömuotoisiin vesihuoltolaitoksiin. Hankintaohjeet ovat varsinkin isommissa kunnissa hyvin yksityiskohtaisia ja velvoittavia. Jotta hankintaohjeet eivät rajoittaisi perusteettomasti kuntien vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä, olisi erittäin suotavaa saada hankintasääntöihin enemmän väljyyttä ja joustoa silloin, kun se on tarpeen hyödyllisen yhteistyön lisäämiseksi.

Vesihuoltolaitosten väliseen yhteistyöhön sisältyvien palveluhankintojen kilpailutusvelvollisuuden osalta on huomioitava kolme vesihuoltoa koskevaa poikkeusmahdollisuutta; veden hankintaa koskeva, käyttöoikeussopimuksia koskeva ja suoramarkintaa koskeva poikkeus.

Erityisalojen hankintalain 7 §:ssä veden hankkiminen on suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle:

”Tätä lakia ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettua toimintaa harjoittavan hankintayksikön tekemään raakaveden hankintaan tai muuhun veden hankkimiseksi tehtävään hankintaan.”

Erityisalojen hankintalain 21 §:ssä on puolestaan **suljettu tietyt vesihuoltoa koskevat käyttöoikeussopimukset lain soveltamisalan ulkopuolelle**. Pykälän mukaan lakia ei sovelleta käyttöoikeussopimuksiin, jotka on tehty vesihuoltolaissa tarkoitettua veden johtamista, käsittelyä ja talousvetenä käytettäväksi toimittamista varten. Lakia ei sovelleta myöskään jäteveden tai huleveden poistoon tai käsittelyyn siinä tapauksessa, että laitos harjoittaa myös edellä kuvattua vesihuoltotoimintaa.

Tämä palvelukonsessioita koskeva poikkeus kilpailutusvelvollisuudesta kattaa juomaveden osalta käytännössä seuraavat kaksi toimintaa:

- *Sellaisten kiinteiden verkkojen antaminen käyttöön tai niiden toiminta, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle juomaveden tuotantoon, siirtoon tai jakeluun liittyviä palveluja.*
- *juomaveden toimittaminen näihin verkkoihin.*

Viimeksi mainittu poikkeus vastaa erityisalojen hankintalain 7 §:n mukaista poikkeusta. Merkitystä ei siis ole sillä, perustuuko veden toimittaminen tavanomaiseen hankintasopimukseen vai käyttöoikeutta eli konsessioita koskevaan sopimukseen. Kumpaankaan ei hankintalakia sovelleta.

Lisäksi palvelukonsessioita koskevan erityisalojen hankintalain 21 §:n perusteella vesihuoltolaitos voi operoida toisen laitoksen jätevesiverkkoa siihen kuuluvine palveluineen.

Jos puolestaan vesihuoltolaitoksella on **mahdollisuus hankkia palveluja vain yhdeltä palveluntarjoajalta**, erityisalojen hankintalain 43 §:n ja yleisen hankintalain 40 §:n mukainen **tekninen peruste suoramarkinnalle** voi tulla kyseeseen.

Kyseisten pykälien mukaan hankintayksikkö voi tehdä suoramarkinnan, jos teknisestä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Tämä suoramarkintaperuste voi tulla

sovellettavaksi erityisesti jäteveden vastaanoton ja käsittelyn osalta (tyypillinen luonnolliseen monopoliin kuuluva palvelu). Esimerkkejä tästä ovat kunnan sisällä toimiva vesi-
osuuskunta (joka ei sijaitse kunnan rajalla) sekä kunnan alueen saaristossa sijaitseva
vesihuoltolaitos.

Tämän suora hankintaperusteen merkitystä kaventavat kuitenkin edellä käsitellyt kaksi
muuta poikkeusta (erityisesti veden hankintaa koskeva poikkeus).

*Lisäksi **vakava häiriö- eli kiiretilanne** voi olla lainmukainen peruste suorahankinnalle.*
Hankintalakien mukaan suora hankinta on sallittu, ”jos sopimuksen tekeminen on ehdot-
toman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä
riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen
vuoksi”. Tätäkin säännöstä on tulkittava poikkeuksena suppeasti.

Muutoin perustetta suorahankinnalle ei lähtökohtaisesti ole. Perusteeksi suora hankin-
nalle ei esimerkiksi kelpaa se, että ”arvion mukaan markkinoilla on vain yksi toimija, joka
pystyy tuottamaan palvelut”. Palvelut ostava taho ei voi perustella kilpailuttamatta jättä-
mistä omaan arvioonsa sillä, että ” muita tarjoajia ei ole”. Vakiintuneen oikeuskäytännön
mukaan kilpailun puuttuminen on selvitetävä perusteellisella markkinakartoituksella tai
kilpailuttamalla hankinta hankintalakien mukaisesti.

Hankintalakien niin sanottua **horisontaalista yhteistyötä koskevat säännökset ovat
keskeisiä**. Erityisalojen hankintalain 26 §:

”Tätä lakia ei sovelleta viranomaishankintayksiköiden väliseen hankintaan,
jolla ne toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi nii-
den vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi edelly-
tyksenä on, että enintään 20 prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista palve-
luista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten.”

Yleisen hankintalain 16 § on olennaisesti samansisältöinen, mutta se asettaa tiukemmat
rajat niin sanotulle ulosmyynnille, sillä edellytyksenä säännöksen mukaan on, että enin-
tään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palve-
luista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten.

Vesihuoltopalvelut ovat **tyypillisiä säännöksissä tarkoitettuja yleisen edun mukaisia
palveluja**. Näin ollen kuntien vesihuoltolaitokset voivat säännöksissä säädetyin edelly-
tyksin tehdä yhteistyötä ilman hankintalakien mukaista kilpailutusvelvollisuutta.

Tällainen yhteistyö ei ole myöskään toimintaa markkinoilla eikä siten kuntalaissa säädet-
tyjen rajoitusten piirissä.

Suomen hankintalainsäädännössä, EU:n hankintadirektiiveissä ja EUT:n oikeuskäytän-
nössä vahvistetut **horisontaalisopimuksen edellytykset** voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Hankintayksiköiden välisellä yhteistyöllä on pyrittävä varmistamaan hankin-
tayksiköiden vastuulle kuuluvien julkisten palvelujen hoitaminen niiden yh-
teisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
2. Horisontaalisopimus voi kattaa kaiken tyyppiset toiminnot, jotka liittyvät
hankintayksiköille osoitettujen tai niiden **suoritettavakseen ottamien pal-
velujen suorittamiseen ja velvollisuuksien hoitamiseen**. Se, että – ku-

ten juuri vesihuollon osalta – kyseisten tehtävien suorittaminen perustuu lakisääteisiin velvoitteisiin, on kuitenkin myönteinen seikka horisontaalisopimuksen edellytysten täyttymisen kannalta.

3. Horisontaalisopimuksen mukaiseen yhteistyöhön osallistuvien hankintayksiköiden suorittamien palvelujen ei tarvitse välttämättä olla samanlaisia, vaan ne voivat olla myös **toisiaan täydentäviä**. EU:n tuomioistuin on hyväksynyt järjestelyn, jossa kunnan tehtävänä oli tuottaa jätteenkäsittelypalvelut ja sen sopimuskumppanien tehtävänä oli puolestaan jätteiden toimittaminen käsiteltäväksi kyseiseen jätteenkäsittelylaitokseen.
4. Yhteistyön täytäntöönpanon on perustuttava ainoastaan **yleisen edun toteuttamiseen** mukaan lukien hankintayksiköiden väliset varojen siirrot. Tämä tarkoittaa sitä, että yksikään hankintayksikkö ei saa hyötyä rahallisesti järjestelystä, vaan ainoastaan osapuolille aiheutuneet kustannukset tulee korvata. Käytännössä palvelujen hinnoittelussa on jonkin verran liikkumatilaa, mutta tähän seikkaan on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota.
5. Yksityiset palveluntarjoajat eivät saa päästä kilpailijoitaan edullisempaan asemaan yhteistyön perusteella. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos yhteistyön toteuttaminen edellyttää **yksityisten yritysten** osallistumista, niiden tuottamat **palvelut on kilpailutettava**. Näin varmistetaan se, ettei mikään yksityinen yritys saa epäoikeutettua etua verrattuna kilpaileviin yrityksiin.
6. Yhteistyön tulisi olla **pitkäaikaista**. Lyhyt sopimuskausi voisi viitata kysymyksessä olevan tavanomainen palveluhankintasopimus, joka olisi kilpailutettava hankintalainsäädännön mukaisesti.

Horisontaalinen yhteistyö voi tarkoittaa yhteistyötä esim. **biokaasulaitoksen perustamiseksi** tai olemassa olevan laitoksen hyödyntämiseksi yhdessä. Laitosta ei tarvitse välttämättä omistaa yhdessä, mutta oikeudet, velvoitteet, vastuut ja riskit sekä kustannukset on jaettava osapuolten kesken niin, ettei kyse ole tavanomaisesta palveluhankinnasta. Laitoksen perustaminen yhteisenä hankkeena täyttää helpommin horisontaalisen sopimuksen kriteerit kuin sopimus olemassa olevan laitoksen yhteisestä hyödyntämisestä. Viimeksi mainitunkaan osalta se ei ole kuitenkaan poissuljettua, jos yhteistyön tarkoituksena on esim. varmistaa, että laitokseen saadaan riittävästi käsiteltävää jätettä tai sen käyttöaste muiden syiden takia paranee sen elinkelpoisuuden ja taloudellisen kannattavuuden turvaamiseksi, ja kaikilla yhteistyön osapuolilla on **riittävän tasapuoliset velvoitteet ja vastuut** laitoksen toiminnan varmistamisesta.

Käytännön esimerkkinä tapaus, jossa biokaasulaitokseen vastaanotettiin sekä puhdistamolietettä että biojätettä. Jotta biokaasulaitoksen kannattavuus voitiin varmistaa jätelainsäädännön muuttuessa, laitoksen omistaja solmi kunnallisen vesihuoltolaitoksen kanssa horisontaalisopimuksen puhdistamolietteen vastaanottamiseksi laitokseen.

Kuntien vesihuoltolaitokset eivät ole juurikaan hyödyntäneet mahdollisuutta horisontaalisten yhteistyösopimusten solmimiseen. Tosin käytännössä osa niiden välisistä sopimuksista saattaa täyttää käytännössä tällaisten sopimusten kriteerit. Mahdollisuuteen hyödyntää horisontaalisopimuksia vesihuollossa olisi syytä kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.

Käytännössä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tavanomaiset palveluhankintasopimukset eivät voi olla horisontaalisäännöksissä tarkoitettuja yhteistyösopimuksia. Horisontaalisopimukset ovat lisäksi poikkeus pääsäännöstä eli kilpailutusvelvollisuudesta ja siksi niiden edellytyksiä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkittava suppeasti. Toisaalta horisontaalisopimusten edellytykset ovat varsin tulkinnanvaraisia ja EU-oikeuskäytäntöä niistä on melko vähän. Kotimaista oikeuskäytäntöä ei puolestaan ole juuri lainkaan, vaikka horisontaalisopimuksia on erällä aloilla solmittu melko paljon.

3.3 KILPAILULAKI

Kilpailulaki (948/2011) sisältää elinkeinonharjoittajien välisten kilpailua rajoittavien sopimusten kiellon (5 §, **ns. kartellikielto**). Vesihuoltolaitokset katsotaan laissa tarkoitetuiksi elinkeinonharjoittajiksi. Lain 5 §:n mukaan kiellettyjä ovat mm. sellaiset sopimukset, joilla sovitaan osto- tai myyntihinnoista taikka muista kauppaehdoista tai joilla jaetaan markkinoita.

Vesihuoltolaitokset eivät lähtökohtaisesti ole kuitenkaan toistensa **kilpailijoita**, joten kartellikielto ei lähtökohtaisesti koske niitä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut, että yhteistyömalleissa on huomioitava kilpailulainsäädännön mahdolliset reunaehdot, jotka kieltävät kilpailua rajoittavan yhteistyön. Jos toimijat eivät ole keskenään kilpailijoita, yhteistyö ei kuitenkaan todennäköisesti ole kiellon piirissä. Viraston mukaan on esiintynyt epätietoisuutta siitä, miten kilpailulainsäädäntö suhtautuu vesihuoltolaitosten väliseen seudulliseen yhteistyöhön esimerkiksi operointipalvelujen hankinnassa.²

On kuitenkin huomattava, että **yhtiömuotoiset vesihuoltolaitokset saavat** kuntalain estämättä **toimia kilpailluilla markkinoilla** ja tarjota muille vesihuoltolaitoksille palveluja. Tällöin kilpailulain 5 §:n kartellikieltoa sovelletaan. Olennaista kuitenkin on, että kartellikielto ei estä tarjoamista palveluja muille vesihuoltolaitoksille. Kilpailulain 5 §:n sisältämään kartellikieltoon on joka tapauksessa syytä kiinnittää huomiota.

Kilpailulaki sisältää lisäksi säännökset määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sekä ns. kilpailuneutraliteetista. Nämä säännökset koskevat kuitenkin pääsääntöisesti vesihuoltolaitosten yksipuolisia toimenpiteitä eivätkä estä vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä.

4 ERI YHTEISTYÖMUOTOJEN TARKASTELUA

4.1 OPEROINNIN SIIRTÄMINEN KOKONAISUUDESSAAN

4.1.1 Operoinnin käsitteestä

Vesihuoltolaitosten välisellä operointiyhteistyöllä tarkoitetaan yleensä kahden tai useamman vesihuoltolaitoksen/kunnan välistä sopimusperusteista toimintatapaa, jossa operoiva vesihuoltolaitos (operoija) vastaa laitosten keskenään sopimalla tavalla operoitavan laitoksen **vesihuoltolaitoksen käytöstä, kunnossapidosta ja vesihuollon asiakaspalvelusta**. Operoitava vesihuoltolaitos omistaa vesihuolto-omaisuuden ja vastaa vesihuollon investoinneista. Vaikka operoitavan vesihuoltolaitoksen oma tekeminen on minimoitu, se toimii alueen vesihuoltolaitoksena, ja kuntien vesihuoltoasiakkaat liittyvät

² Uudistuva vesihuolto, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 3/2022, s. 56.

operoitavan vesihuoltolaitoksen vesihuoltojärjestelmään vesihuoltolain mukaisesti.³ Operoitava laitos on vastuussa palveluntuottajana alueen asukkaiden eli asiakkaidensa suuntaan.

Suomessa toteutuneissa malleissa tyypillistä on, että operoija laskuttaa operoitavan kunnan asiakkailta vesihuollon maksut ja saa nämä tulot. Operoija maksaa sovitun osan saamistaan maksutuloista operoitavalle laitokselle.

Vesihuoltolaitoksen operointia voi toteuttaa myös yksityisen sektorin toimija. Tämän oppaan tarkastelu keskittyy kuitenkin kuntien omistamien vesihuoltolaitosten yhteistyöhön.

Operointiyhteistyössä osapuolina ovat siis operointipalvelua tarjoava vesihuoltolaitos sekä operoitava vesihuoltolaitos. Operointiyhteistyöstä sovitaan osapuolten välisessä sopimuksessa, jossa määritellään tarkasti operoijan operointitehtävän sisältö sekä operoitavan vesihuoltolaitoksen tehtävät ja vastuut. Koska vesihuollon tehtävät on jaettu kahden (periaatteessa osapuolia voi olla useampiakin) osapuolen kesken, on sovittavia asioita varsin paljon. Menestys operointiyhteistyössä edellyttää sekä hyvää sopimusta että myös luottamusta osapuolten kesken.

4.1.2 Oikeudellisia näkökohtia

Yleistä yhteistyön sallittavuudesta

Operointiyhteistyö tarkoittaa edellä kuvatulla tavalla laaja-alaista yhteistyötä kahden tai useamman vesihuoltolaitoksen kesken. Oikeudellisesti on varmistettava, että yhteistyö on kuntalain ja hankintalainsäädännön säännösten mukaista.

Laaja operointiyhteistyö voi toteutua (hankintalaeissa tarkoitettuna) palveluhankintana. Se tarkoittaa, että operoitava vesihuoltolaitos ostaa tarvitsemansa palvelut toiselta vesihuoltolaitokselta. Kysymys on hankintalakien mukaisesti kilpailutettavasta palveluhankinnasta, mikäli lakien kynnysarvot ylittyvät.

On kuitenkin huomattava, että jos operointi toteutetaan konsessiosopimuksella, niin edellä selvitetysti vesihuoltolaitosten väliseen yhteistyöhön ei yleensä sovelleta hankintalainsäädäntöä ja sen mukaista kilpailutusvelvollisuutta. Kyseisen poikkeuksen soveltuvuus tulee tarkistaa aina tapauskohtaisesti.

Palveluja koskevalla käyttöoikeus- eli konsessiosopimuksella tarkoitetaan hankintalaeissa taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea hankintayksikkö **siirtää palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen** sekä siihen liittyvän toiminnallisen (eli taloudellisen) riskin yhdelle tai usealle toimittajalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Tässä on kysymys järjestelystä, jossa kunta tai sen vesihuoltolaitos tekee käyttöoikeussopimuksen siitä, että operoiva eli toinen vesihuoltolaitos vastaa koko operoinnista ja on myös suoraan asiakassuhteessa alueen asukkaisiin. Myös taloudellinen riski on tällöin operoivalla yhtiöllä. Tämä on käyttöoikeussopimuksen olennainen tunnusmerkki. Siirtävän riskin ei tarvitse olla kuitenkaan suuri.

³ Selvitys vesihuollon organisoinnista. Vesilaitosyhdistyksen monistesarja nro 87 Helsinki 2023.

Käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan huomattavasti korkeampaa kynnysarvoa, joka on tällä hetkellä esimerkiksi erityisalojen hankintalaissa hiukan yli 5,5 miljoonaa euroa.

Horisontaalinen yhteistyö

Operointi on luonteeltaan toimintojen siirto toiselle toimijalle (toiselle vesihuoltolaitokselle), joka on laaja-alaista yhteistyötä eikä vain rajoitetun palvelun ostamista. Näin operointi voi mahtua erityisalojen hankintalain 26 §:n ja yleisen hankintalain 16 §:n **horisontaalisen yhteistyön** määritelmän piiriin:

”Tätä lakia ei sovelleta viranomaishankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla ne toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut.”

Kahden vesihuoltolaitoksen horisontaalinen yhteistyö on siis sallittua ilman kilpailutusvelvoitetta ja siis myös ilman yhtiöittämisvelvoitetta.

Horisontaalinen yhteistyö on muualla tässä oppaassa esiin tuoduin tavoin jossain määrin epämääräinen juridisena käsitteenä. Siihen ei käytännössä nimenomaisesti juurikaan viitata sovittaessa vesihuoltolaitosten välisestä yhteistyöstä. Tällaiselle horisontaaliselle yhteistyölle on kuitenkin luonteenomaista, ja sen vähimmäisvaatimuksina voidaan katsoa olevan, että:

- *se perustuu yksityiskohtaiseen sopimukseen, jossa yhteistyön todetaan nimenomaisesti perustuvan hankintalakien kyseisiin säännöksiin, ja että osapuolet toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut, ja*
- *sopimuksessa kuvataan yksityiskohtaisesti vastuut ja kustannustenjako ja sopimuksesta ilmenee, että kyse ei ole markkinaehtoisesta ja voittoa tavoittelevasta palvelujen myynnistä.*

On kuitenkin huomattava, että edellä käsitelty käyttöoikeussopimuksia koskeva poikkeus kaventaa huomattavasti tarvetta vedota operointisopimusten osalta horisontaalipoikkeukseen.

4.2 YHTEISTYÖ OSA-ALUEILLA

4.2.1 Osa-alueen operointi

Tässä on kyse sellaisesta yhteistyöstä, jossa operoiva yritys ottaa hoitaakseen ja ylläpitääkseen esimerkiksi toisen vesihuoltolaitoksen jätevedenpuhdistamon tai talousveden käsittelylaitoksen taikka jätevesipumppaamot. Tällöin palveluun kuuluu henkilökunta, joka tekee päivittäisiä käyttö-, huolto-, korjaus- ja asennustöitä. Lisäksi ylläpidetään teknisiä ratkaisuja; esimerkiksi pumppuja, mittalaitteita, prosessiautomaation ohjelmistoa jne. Operoiva laitos hankkii myös kemikaalit ja sähköä. Operoiva laitos voi myös huolehtia tarvittavista laiteinvestoinneista.

Tässä on kyse varsin kiinteästä yhteistyöstä, jossa operoivalla laitoksella on laaja vastuu toiminnan ylläpidosta ainakin jollakin toisen laitoksen osa-alueella. Yhteistyön osalta on **selvitettävä, onko** kyseessä hankintalain mukainen kilpailutettava **hankinta vai** voisiko

kyseessä olla sen sijaan hankintalakien ulkopuolelle poikkeuksellisesti jäävä **horisontaalinen yhteistyö, tai soveltuuko yhteistyöhön käyttöoikeussopimuksia koskeva poikkeus**.

Hankintalakien soveltuessa hankinnat ovat palveluhankintoja niihin sovellettavine kynnysarvoineen.

4.2.2 Tukkumyynti

Tukkumyyntillä tarkoitetaan edellä todetusti talousveden myyntiä toiselle vesihuoltolaitokselle tai/ja jäteveden vastaanottamista ja käsittelyä.

Talousveden tukkumyyntiin ei sovelleta erityisalojen hankintalakia. Lisäksi palvelukonssioita koskevan erityisalojen hankintalain 21 §:n perusteella vesihuoltolaitos voi operoida toisen laitoksen jätevesitoimintaa ilman kilpailuttamista. Tämä voi sisältää myös jäteveden vastaanottamisen ja käsittelyn vastaanottavan laitoksen jäteveden käsittelylaitoksessa.

Lisäksi jos vesihuoltolaitoksella on vain yksi mahdollinen toimittaja, hankintalakien **suorahankintaa koskeva poikkeus** (tekninen peruste) kilpailuvollisuudesta soveltuu. Tämä on veden hankintaa koskevan poikkeuksen vuoksi käytännössä merkityksellinen vain jäteveden vastaanottamisen ja käsittelyn osalta.

4.2.3 Investointiyhteistyö

Investointiyhteistyö voi tarkoittaa yhteisen investoinnin tekemistä (vedenkäsittelylaitos, jätevedenpuhdistamo, pumppaamo, valvomorakennus, verkosto). Työtehtäviä voivat olla suunnittelu, rakentaminen, koneiden ja laitteiden asennustyöt sekä valvonta. Yhteistyössä osapuolten tehtävien ja vastuiden jakaminen voivat vaihdella. Usein yksi vesihuoltolaitos on päävastuussa, ja toiset maksavat oman osansa kuluista. Osan toteutuksesta tekevät yleensä yksityiset yritykset.

Vesihuoltolaitosten yhteistyö perustuu aina sopimukseen. Oikeudellisesti **kyse** voi olla **palvelun ostosta**, jolloin toinen vesihuoltolaitos ostaa hankintalakien mukaisesti kynnysarvot huomioiden palvelut toiselta laitokselta. Kyse voi olla kuitenkin myös **”horisontaalisesta yhteistyöstä”**, jolloin kyse ei ole palvelujen hankinnasta, eikä hankintalakeja sovelleta. Horisontaalisessa yhteistyössä vesihuoltolaitokset *toteuttavat yhteisen hankkeen yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi* ilman varsinaista voitontavoittelua.

4.2.4 Asiantuntija- ja ammattityöntekijäpalvelut

Asiantuntijayhteistyö voi käsittää laajasti erilaisia tehtäviä, joiden avulla vesihuoltolaitos saa käyttöönsä sellaista osaamista ja sellaisia resursseja, joita sillä ei itsellään ole. Työt voivat sisältää suunnittelua, työnjohtoa, korjaus- ja asennustöitä, projektinjohtoa ja -valvontaa sekä erityisasiantuntijatyötä ympäristö-, laki-, talous- tai muissa tehtävissä.

Edellä kuvatut työt ovat tyypillisesti toimintoja, joita vesihuoltolaitoksen on luontevaa myydä naapurikuntien vesihuoltolaitoksille. Lähtökohtaisesti toiminta on katteellista liiketoimintaa, toisin sanoen ei pelkästään omakustannushintaista. Vesihuoltolaitoksilla on

vahva intressi myydä näitä palveluita, koska sillä saadaan laitosten kannattavuutta turvattua. Kun henkilötöypalveluita hankitaan, **noudatetaan hankintalakeja** ja niiden kynnysarvoja.

Hankintalakien horisontaalista yhteistyötä tai käyttöoikeussopimuksia ja suoramarkintoja koskevat poikkeukset kilpailuvelvollisuudesta eivät soveltune tällaiseen yhteistyöhön.

4.2.5 Asiakaspalvelu

Vesihuoltolaitoksen asiakaspalvelu edellyttää asiantuntemusta juuri sen laitoksen toiminoista, jota palvelu koskee. Käsittelyyn tulevat asiat voivat koskea laskutusta, tonttiliittymiä, veden laatutietoja ja muita sellaisia asioita, jotka vaihtelevat merkittävästi ja joihin vastaaminen edellyttää paikallistuntemusta.

Hankintalakien horisontaalista yhteistyötä tai käyttöoikeussopimuksia ja suoramarkintoja koskevat poikkeukset kilpailuvelvollisuudesta eivät sovellu tällaiseen rajattuun yhteistyöhön.

Palveluhankinnassa noudatetaan hankintalakeja ja niiden kynnysarvoja.

4.2.6 Päivystys, varallaolo ja häiriötilanteet

Päivystyksessä, varallaolossa ja häiriötilanteissa avustamisessa on kyse tehtävien vuorottelusta vesihuoltolaitosten välillä tai – ehkä useammin – siitä, että suurempi vesihuoltolaitos huolehtii varallaolosta ja häiriötilanteista. Tällöin kysymys on yleensä yhteistyöstä naapurivesihuoltolaitosten kesken.

Sopimukseen tulee ottaa määräykset vastuista ja kustannusten jaosta. Yhteistyö **voi jäädä hankintalakien ulkopuolelle** riippuen yhteistyön laajuudesta ja kestosta, jotka puolestaan heijastuvat hankinnan arvoon ja siten kilpailutusvelvollisuuteen.

Hankintalakien horisontaalista yhteistyötä tai käyttöoikeussopimuksia koskevat poikkeukset kilpailuvelvollisuudesta eivät sovellu tällaiseen yhteistyöhön. Vakavassa **häiriötilanteessa** voi kysymykseen tulla kuitenkin lakien mukainen **kiireperuste**, jolloin kilpailutusvelvoitetta ei ole.

4.2.7 Jätehuolto

Vesihuoltolaitosten tarvitsemista jätehuoltopalveluista merkittävin on jätevesilietteen hyödyntäminen. Usein liete toimitetaan palvelun tarjoajalle jatkojalostusta varten siten, että lietteen vastaanottaja vastaa myös loppusijoituksesta.

Jätehuolto kuuluu niihin vesihuoltolaitoksen toimintoihin, joissa hankintalaeissa tarkoitettu **horisontaalinen yhteistyö voi tulla kyseeseen**. Siinä on kysymys toiminnasta, jossa kunnalliset vesihuoltolaitokset tekevät yhteistyötä niille kuuluvien julkisten tehtävien hoitamiseksi.

Tällöin yhteistyö ei ole toiselle osapuolelle liiketoimintaa, josta se kerryttäisi merkittävää katetta. Osapuolet korvaavat toisilleen ainoastaan yhteistyösopimuksen mukaisesta yhteistyöstä aiheutuvat kustannukset. Tässä on tosin käytännössä jonkin verran pelivaraa, eli tosiasiallinen kohtuullinen kate ilman erityistä liiketoiminnallista intressiä tuskin vielä tekee siitä palvelujen myyntiä hankintalain näkökulmasta.

Horisontaalinen yhteistyö voi tarkoittaa esim. yhteistyötä biokaasulaitoksen perustamiseksi tai olemassa olevan laitoksen hyödyntämiseksi yhdessä. Laitosta ei tarvitse välttämättä omistaa yhdessä, mutta oikeudet, velvoitteet, vastuut ja riskit sekä kustannukset on jaettava osapuolten kesken niin, ettei kyse ole tavanomaisesta palveluhankinnasta.

Suorahankinta teknisellä perusteella voi lisäksi tulla kyseeseen, mutta edellytykset suorahankintaan on selvitettävä aina huolella erikseen.

Elleivät horisontaalisen yhteistyön tai suorahankinnan kriteerit täyty, kyseessä on normaali palveluhankinta, johon sovelletaan hankintalakeja ja niiden kynnysarvoja.

5 YHTEENVETO

Yhteenvetona voidaan todeta seuraavaa:

1. Vesihuoltopalvelujen hankkiminen toiselta kunnan vesihuoltolaitokselta ilman kilpailutusta on mahdollista kuudessa tilanteessa:
 - a) Hankinta alittaa lain kynnysarvon (huomaa kuitenkin kunnan oma hankinta-ohjeistus). Näissäkin tilanteissa hankinta tulee toteuttaa avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen.
 - b) Kysymys on veden hankinnasta.
 - c) Kyse on ns. horisontaalisesta sopimuksesta, jossa laitokset tekevät yhteistyötä niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
 - d) Vesihuoltotehtävien järjestämisvastuu siirretään toiselle kunnalle ja sen vesihuoltolaitokselle kuntalain vastuukuntamalin mukaisesti.
 - e) Yhteistyöhön soveltuu erityisalojen hankintalain 21 §:n käyttöoikeussopimuksia koskeva poikkeus.
 - f) Hankintalakien suorahankintoja koskeva poikkeus soveltuu.
2. Palveluhankinta kilpailutuksen kautta on aina mahdollista. Tarjouskilpailuun osallistuminen tarkoittaa toimimista markkinoilla, mikä edellyttää vesihuoltolaitokselta toimimista yhtiömuodossa.
3. Ns. horisontaalinen yhteistyö on mahdollista tietyin reunaehdoin. Se edellyttää, että kyseessä ei ole varsinainen palveluhankinta, vaan siinä yhteistyötä tehdään lähtien yhteisistä tavoitteista ja ilman varsinaista voitontavoittelua. Yhteistyöllä varmistetaan, että vesihuoltolaitokset kykenevät täyttämään lainsäädännön mukaiset velvoitteensa. Siten jokin rajattu yhteistyö, kuten yhteinen asiakaspalvelu, ei täytä horisontaalipoikkeuksen edellytyksiä.
4. Kuntavastuumallissa kunta siirtää toiselle kunnalle vesihuoltotehtävien hoitamisen kokonaisuudessaan. Vastuun siirtämiseen ei sovelleta hankintalainsäädäntöä. Tulkinnanvaraista on, pitääkö myös esimerkiksi vesihuoltolaitoksen toimialuetta koskevan toimivallan sisältyä tehtävien siirtoon.
5. Erityisalojen hankintalain 21 §:n mukaan lakia ei sovelleta käyttöoikeussopimukseen, jotka on tehty vesihuoltolaissa tarkoitettua veden johtamista, käsittelyä ja ta-

lousvetenä käytettäväksi toimittamista varten. Lakia ei sovelleta myöskään jäteveden tai huleveden poistoon tai käsittelyyn siinä tapauksessa, että laitos harjoittaa myös edellä kuvattua vesihuoltotoimintaa. Tämän poikkeussäännön nojalla kunnan vesihuoltolaitos voi ilman kilpailutusvelvollisuutta konsessiosopimuksen perusteella operoida toisen kunnan vesihuoltolaitoksen vesihuoltotoimintaa kokonaisuudessaan.

6. Jos vesihuoltolaitoksella on käytännössä vain yksi mahdollinen palveluntuottaja, hankintalakien suoramarkintaperuste voi soveltua: ”teknisestä syystä” vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Poikkeus on käytännössä merkityksellinen erityisesti jäteveden vastaanottamisen ja käsittelyn osalta (jäteveden toimittaminen toisen vesihuoltolaitoksen puhdistamoon). Lisäksi vakavassa häiriötilanteessa hankintalakien mukainen suoramarkintaperuste voi soveltua välttämättömien palvelujen hankkimiseksi kilpailuttamatta.

6 SUOSITUKSET YHTEISTYÖN EDISTÄMISEKSI

Yhtiöittäminen

Vesihuoltolaitoksen, joka suunnittelee tarjoavansa palveluita toisille vesihuoltolaitoksille, on hyödyllistä yhtiöittää toimintansa. Tällöin laitos voi osallistua palveluiden tarjoamiseen markkinoilla. Yhtiömuoto sallii myös joustavamman päätöksenteon erityyppisten yhteistyömenettelyiden toteuttamiseksi.

Vesihuoltotoimintojen yhdistäminen

Vesihuoltoalalla on tunnistettu tarve vähentää laitosten määrää ja kasvattaa organisaatiokokoa. Vastuukuntamallilla vesihuoltotoiminnot ovat siirrettävissä toiselle vesihuoltolaitokselle ilman organisaatiomuutoksia. Tämän vaihtoehtona on vesihuoltolaitosten yhdistäminen laajemmiksi yksiköiksi. Näitä mahdollisuuksia kannattaa selvittää alueellisen suunnittelun osana.

Operointiyhteistyön lisääminen

Vesihuoltolaitosten kannattaa lisätä operointiyhteistyötä, sillä se on hyödyllinen ja kustannustehokas tapa hoitaa varsinkin pienempien vesihuoltolaitosten vesihuoltotoimintoja. Operointiyhteistyö jää lisäksi usein hankintalainsäädännössä säädetyn kilpailutusvelvoitteen ulkopuolelle.

Horisontaalinen yhteistyö

Vesihuoltolaitokset voivat tehdä ns. horisontaalista yhteistyötä, joka on kustannustehokas, tasapuolinen ja oikeudenmukainen tapa hoitaa vesihuoltotehtäviä yhdessä. Sen edellytykset eivät ole niin yksiselitteisiä, että edeltä käsin voitaisiin aina luotettavasti osoittaa, mitkä toiminnot voidaan hoitaa horisontaalisella yhteistyöllä. Osapuolten kannattaa ennen yhteistyön aloittamista selvittää, täyttyisivätkö edellytykset horisontaaliselle yhteistyölle, mikäli muut kilpailutusvelvollisuudesta säädetyt poikkeukset eivät yhteistyöhön sovellu.

Hankintaohjeiden päivittäminen

Vesihuoltolaitosten hankinnoista säädetään pääosin erityisalojen hankintalaissa, jonka kynnysarvot ovat selvästi korkeampia kuin yleisen hankintalain vastaavat arvot. Kynnysarvot alittavien hankintojen osalta kuntien hankintaohjeissa tulisi ottaa huomioon vesihuoltoalan ominaispiirteet, ja vesihuoltolaitokselle voi olla tarpeen laatia omat, kunnan muista toiminnoista poikkeavat hankintaohjeet.

Kilpailunäkökulmat vesihuollossa -selvitys

1 JOHDANTO

1.1 SELVITYKSEN KYSYMYKSENASETTELU: SALLITUT JA KIELLETYT YHTEISTYÖN MUODOT

Tämä selvitys perustuu Suomen Vesilaitosyhdistys ry:n käynnistämään hankkeeseen: Selvitys ja ohje liittyen vesihuollon operoinnin kilpailunäkökohtiin. Hankkeessa tuli laatia käytännönläheiset ohjeet, joita hyödyntämällä erilaisista lähtötilanteista käsin voidaan turvallisesti kilpailunäkökohdat huomioiden edistää kuntien vesihuoltolaitosten välistä yhteistyötä ja palveluiden tarjontaa muille laitoksille ja asiakkaille. Mitä selvityksessä todetaan kuntien vesihuoltolaitoksista, pätee myös kuntayhtymien vesihuoltolaitoksiin (kuntayhtymiin ei selvityksessä yleensä erikseen viitata).

Hankkeella vastataan yhteen kansallisen vesihuoltouudistuksen keskeisistä tavoitteista: *Alueellisen yhteistyön kehittäminen ja vesihuollon rakennemuutoksen edistäminen*. Osana kansallista vesihuoltouudistusta oli tarkoitus tunnistaa ja poistaa mahdollisia alueellisen yhteistyön ja rakennemuutoksen kehittymisen hidasteita ja esteitä. Lisäksi tarkoituksena oli selvittää uusia keinoja vesihuoltolaitosten väliseen yhteistyöhön sekä vesihuollon alueellisen yhteistyön edistämiseen.

Keskeinen kysymys on, johon selvityksellä toimeksiantonsa mukaisesti on pyritty antamaan vastaus, **tuleeko lainsäädännöstä esteitä sille, että kuntien vesihuoltolaitokset toimittavat monopolipalvelua (vesihuolto), ja siihen välittömästi liittyviä palveluita muille laitoksille tai niiden asiakkaille**. Selvityksessä pyritään kuvaamaan ja konkretisoimaan, **minkälaisia palveluja vesihuoltolaitos voi tarjota toisille vesihuoltolaitoksille tai niiden asiakkaille**.

Lisäksi selvityksellä pyritään antamaan vastaus siihen, onko vesihuoltolaitoksen yhteisömuodolla vaikutusta palvelujen tarjonnan hyväksyttävyyteen ylipäänsä ja siihen, kenelle palveluja voidaan tarjota. Tämä määräytyy hankinta- ja kilpailuoikeudellisen sekä kuntalakiin sisältyvän sääntelyn ja siitä tehtävien tulkintojen perusteella.

1.2 VESIHUOLLON JÄRJESTÄMINEN SUOMESSA

1.2.1 Yleistä vesihuollon järjestämisestä

Vesihuoltolain (119/2001) mukaan vastuu keskitetyn vesihuollon järjestämisestä sitä tarvitseville alueille kuuluu kunnalle. Kunnalla ei kuitenkaan ole lakisääteistä velvollisuutta itse tuottaa vesihuollon operatiivisia palveluita, vaan **huolehtia, että vesihuolto toteutetaan niillä alueilla, missä suurehkon asukasjoukon tarve tai muut syyt sitä edellyttävät**. Suurempien taajama-alueiden vesihuolto on Suomessa historiallisista syistä pääsääntöisesti toteutettu kuntien omana toimintana.

Kunnan järjestämisvastuu sekä poliittinen pyrkimys tuottaa vesihuoltopalveluita kunnallisilla resursseilla ovat ohjanneet vesihuoltoalan toimintamalliin, jossa palveluita tuotetaan paikallisesti. Edes viime vuosikymmenten yhteiskunnallinen kehitys, jossa kunnallisen peruspalvelutuotannon painopistettä on siirretty kunnalliselta puolelta yksityiselle palvelusektorille, ei ole muuttanut vallitsevaa tuottajamallia. Samalla tiivis yhteys kunnan

talouteen on kanavoinut vesimaksutuloja muiden peruspalveluiden tarpeisiin vesihuollon kasvavasta korjausvelasta huolimatta.⁴

Voimassa olevan vesihuoltolain mukaisen vesihuoltolaitoksen määritelmän mukaisia vesihuoltolaitoksia on Suomessa yli 1100. Nämä ovat sellaisia vesihuolto-organisaatioita, joilla on kunnan vahvistama toiminta-alue. Lukumääräisesti eniten on yksityisiä vesiosuuskuntia. Ne ovat usein volyymiltaan pieniä, joten asukas- ja vesimäärinä ne eivät edusta suurinta ryhmää.

Vesihuoltolaitosten lukumäärää voidaan pitää suurena. Suureksi luokiteltavia vesihuoltolaitoksia (yli 1 milj. m³/vuosi) Suomessa on noin 80, keskisuuria laitoksia (100 000–1 milj. m³/vuosi) on noin 280, ja pieniä laitoksia (alle 100 000 m³/vuosi) arvioidaan olevan noin 1460.⁵ Laitoksista vain noin 150 on liikevaihdoltaan yli miljoonan euron kokoisia organisaatioita.⁶

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

Vesihuoltolaitokset harjoittavat toimintaansa rakentamalla, ylläpitämällä ja käyttämällä merkittävää yhteiskunnan kannalta kriittistä järjestelmää. Osan tehtävistä laitokset hoitavat itse, mutta osan tehtävistä hoitavat kaupalliset toimijat tai toiset vesilaitokset. **Vesihuoltolaitoksen tai sen osan operointi voidaan ulkoistaa. Ulkoistaminen ei ole ollut tähän mennessä kovin yleistä, mutta sen odotetaan yleistyvän jatkossa.**

1.2.2 Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelma

Käynnissä olevassa kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelmassa kuvataan vesihuollon nykyistä tilaa ja sen kehitystarpeita. Ohjelman mukaan vesihuoltolaitosten toiminnassa ja laadussa on suurta vaihtelua. Monilla, erityisesti pienemmillä vesihuoltolaitoksilla, on pulaa sekä osaajista että resursseista, ja päätöksiä joudutaan tekemään puutteellisin tiedoin. Monet vesihuoltolaitokset eivät kykene vastaamaan asetettuihin vaatimuksiin vähäisten resurssiensa vuoksi. Tästä syystä **on tarpeen harkita joko omistajajärjestelyiden muutoksella tai palvelutoiminnan uudistamisella tehtävää vesihuollon rakennemuutosta.** Lisääntyvistä saneerausinvestointitarpeista on huolehdittava vesihuoltolaitosten suorituskykyä ja toiminnan laatua tehostamalla. Vesihuoltopalvelujen häiriöttömän toiminnan turvaaminen ja riskien nykyistä parempi hallinta, mukaan lukien kyberturvallisuus, vaativat ohjelman mukaan muutoksia toimintaan koko maassa.

Kansallisen vesihuoltouudistuksen ohjelman mukaan kiristynvä EU-lainsäädäntö tuo vesihuoltolaitoksille uusia vaatimuksia liittyen mm. energiatehokkuuteen, ravinteiden kierättämiseen sekä kyberturvallisuuteen. Tällä hetkellä implementoidaan tarkistettua juomavesidirektiiviä, mikä tuo vesihuoltolaitoksille uusia vaatimuksia mm. riskienhallintaan ja tiedottamiseen. Arvioitavana oleva verkko- ja tietoturvadirektiivi (NIS2) kiristää osaltaan kriittisten toimijoiden tietoturva-vaatimuksia. Myös yhdyskuntajätevesidirektiivi

⁴ Paatela & Rautiainen 2018, 58, 60; Windischhofer 2007.

⁵ Lukumäärässä ovat mukana myös sellaiset vesiosuuskunnat, joille ei ole vahvistettu toiminta-aluetta.

⁶ Lähde: HE luonnos vesihuoltolain uudistamiseksi (MMM).

(2024/3019) on uudistettu ja sen kansallinen implementointi on käynnistynyt. Direktiivillä tehostetaan jäteveden puhdistusta ja vähennetään jätevesistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. **Uudet vaatimukset johtavat väistämättä uusiin osaamis- ja resurssivaatimuksiin.**

Kansalliseen vesihuoltouudistukseen perustuvan lakiuudistuksen keskeinen tavoite on turvata yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät vesihuoltopalvelut eli puhtaan juomaveden tuotanto ja jätevesien käsittely. Vesihuoltouudistuksen tavoitteena on kaiken kaikkiaan:

- varmistaa julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa,
- edistää vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakenneuudistusta,
- parantaa vesihuoltolaitosten omaisuudenhallintaa,
- selkeyttää ja tehostaa vesihuollon toiminnan ja talouden valvontaa sekä
- parantaa yleisesti vesihuoltolain toimivuutta.

Kansallisen vesihuoltouudistuksen keskeinen tavoite on siis *alueellisen yhteistyön kehittäminen*. Osana kansallista vesihuoltouudistusta on tarve tunnistaa ja poistaa alueellisen yhteistyön hidasteita ja esteitä sekä selvittää uusia keinoja vesihuoltolaitosten väliseen yhteistyöhön. **Yhteistyön muotona voivat ohjelman mukaan olla muun muassa ylikunnallinen suunnitteluyhteistyö, yhteishankinnat sekä tiivis yhteistyö suurempien vesihuoltolaitosten ja niiltä palveluja ostavien vesihuoltolaitosten välillä.**

Osana kansallista vesihuoltouudistusta lisätään myös alueellisten viranomaisten mahdollisuutta tukea alueellista yhteistyötä, suunnitelmia ja strategioita esimerkiksi neuvonnalla ja koordinoinnilla.

Ohjelmaan perustuvan hallituksen esityksen (HE 40/2025) mukaan lakiin lisättäisiin säännökset, jotka varmistavat kuntien vesihuoltolaitosten säilymisen kuntien omistuksessa (uudet 4c-4e §). Kunnat eivät saisi myydä vesihuoltoon kohdistuvaa omistustaan. Edelleen, kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos ei saisi myydä vesihuolto-omaisuuttaan. Kunnalle säädettäisiin myös etuosto-oikeus nykyisin yksityisessä omistuksessa olevien vesihuoltolaitosten ja niiden vesihuolto-omaisuuden kaupoissa. Jatkossa saisi perustaa vain kunnan omistuksessa olevia vesihuoltolaitoksia tai asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia.

Uudistuksesta seuraa vesihuoltolaitosten omistuksen keskittyminen jatkossa yhä enemmän kunnille.

Vesihuoltouudistuksen ohjelma on valmisteltu vuosina 2020-2021 maa- ja metsätalousministeriön johdolla laajassa yhteistyössä vesihuoltoalan toimijoiden kanssa. Lakiuudistusta koskeva hallituksen esitys on annettu 30.4.2025. Ehdotettujen muutosten esitetään tulevan voimaan 1.1.2026.

2 VESIHUOLTOLAITOSTEN YHTEISTYÖTÄ SÄÄNT- LEVÄ JA RAJOITTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 ERITYYPPISTEN VESIHUOLTOLAITOSTEN OIKEUDELLI- NEN STATUS

Vesihuoltolain 3 §:ssä määritellään vesihuoltolaitos laitokseksi, joka huolehtii yhdyskun-
nan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Vesihuoltolaitoksen määri-
telmä on sidottu kunnan hyväksymään toiminta-alueeseen. Vesihuoltolain vesihuoltolai-
toksen määritelmän piiriin kuuluu myös hyvin pieniä laitoksia, joille kunta on hyväksynyt
toiminta-alueen, eikä siis laitoksen koko ole ollut määräävä.

Vesihuoltolaitosten oikeudellinen status vaihtelee. Laitokset voivat toimia joko yhtiömuo-
dossa tai osana viranomaistoimintaa. Ensiksi mainituista ylivoimaisesti tärkein on osa-
keyhtiö ja jälkimmäisistä kunnallisena liikelaitoksena toimiminen. Pienimmät vesihuolto-
laitokset ovat puolestaan yleensä osuuskuntia. Tyhjentävä listaus erilaisista oikeudelli-
sista statuksista on seuraava:⁷

- Alueellinen osakeyhtiö (nimitys viittaa useamman kunnan omistukseen osa-
keyhtiössä ja siten toimintaan alueellisesti useamman kuin yhden kunnan
alueella)
- Kunnan liikelaitos
- Kunnan taseyksikkö
- Kuntayhtymä
- Liikelaitoskuntayhtymä
- Osakeyhtiö
- Osuuskunta
- Avoin yhtiö

Tarkasteltaessa kuntien omistamia vesihuoltolaitoksia kokonaiskuva ja toimijoiden luku-
määrä näyttää seuraavalta:

Toimintamuoto	Lukumäärä ⁸
Osakeyhtiö tai "alueellinen osakeyhtiö"	153
Kunnan liikelaitos	43
Kuntayhtymä	2
Kunnan taseyksikkö	139

⁷ Jaottelua käytetty MMM:n luonnoksessa hallituksen esityksessä vesihuoltolain uudistamiseksi. Ks. vesi-
huoltolaitosten organisoinnista Suomessa myös Helena Tuorila – Antti Saastamoinen, Uudistuva vesi-
huolto, Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2022, s. 27-33.

⁸ Lähde: (MMM) Luonnos hallituksen esitykseksi vesihuoltolain uudistamiseksi.

2.2 VESIHUOLTOLAITOKSET HANKINTAYKSIKKÖINÄ

2.2.1 Hankintalakien soveltaminen vesihuoltolaitoksiin

Kunnan viranomaisorganisaation kuuluvat samoin kuin kuntien omistamat osakeyhtiömuotoiset tai muussa yhtiömuodossa toimivat **vesihuoltolaitokset ovat hankintayksikköjä. Pääsääntöisesti kuntien vesihuoltolaitoksiin sovelletaan erityisalojen hankintalakia** (1398/2016). Lakia sovelletaan vesihuoltolaitoksiin, jotka harjoittavat vesihuoltolaissa (119/2001) tarkoitettua veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi. Lakia sovelletaan myös hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee tai järjestää ja jotka liittyvät jäteveden tai huleveden poisjohtamiseen tai käsittelyyn, mutta vain siinä tapauksessa, että kyseisen laitoksen toimintaan kuuluu myös talousveden toimittaminen.

Pelkästään jäteveden käsittelyä harjoittavien vesihuoltolaitosten hankintoihin sovelletaan sen sijaan erityisalojen hankintalain sijasta **yleistä hankintalakia** (1397/2016). Suomessa on tämän selvityksen julkaisuhetkellä viisi kuntien omistamaa vesihuoltolaitosta, jotka hoitavat vain jätevesien käsittelyä.⁹ Ne ovat siten yleisen hankintalain alla.

Valtion ja kuntien viranomaisten sekä muiden hankintalaeissa tarkoitettujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa hankintalakien säännösten mukaisesti. Hankintayksiköiksi määritellään molemmissa hankintalaeissa viranomaisten lisäksi julkisoikeudelliset laitokset ja erityisaloilla lisäksi julkiset yritykset sekä viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimivat yksiköt.

Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:

- 1) jota rahoittaa pääasiallisesti viranomaishankintayksikkö;
- 2) jonka johto on viranomaishankintayksikön valvonnan alainen; taikka
- 3) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä viranomaishankintayksikkö nimeää yli puolet.

Julkisomisteiset, hankintalakien soveltamisalaan kuuluvat vesihuoltolaitokset täyttävät säännönmukaisesti **julkisoikeudellisen laitoksen** tunnusmerkit. Näin vesihuoltolaitoksen tyypistä riippumatta, eli myös yhtiömuotoiset kuntien laitokset ovat julkisoikeudellisia laitoksia. Huolehtiessaan vesihuoltolaissa säädetystä yhdyskuntien vesihuollosta ne ”tyydyttävät yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta”. Laajan asiaa koskevan EU:n tuomioistuimen ja kotimaisen oikeuskäytännön mukaan sillä ei ole merkitystä, että yhtiö harjoittaa mahdollisesti myös puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa – eli toimii kilpailuilla markkinoilla.

Tällä on merkitystä erityisesti jaksossa 2.4.4 käsiteltävän vesihuoltolaitosten ns. horisontaalisen yhteistyön kannalta. Erityisalojen hankintalain 26 §:n mukaan **vain viranomaishankintayksiköt voivat solmia horisontaalisia yhteistyösopimuksia**. Lain 5

⁹ Turun seudun puhdistamo Oy, Tampereen Seudun Keskuspuhdistamo Oy, Lakeuden keskuspuhdistamo Oy, Jyväskylän seudun puhdistamo Oy ja Huittisten Puhdistamo Oy.

§:n mukaan **kunnat, kuntayhtymät ja julkisoikeudelliset laitokset ovat viranomaisyksiköjä**, eivät sen sijaan julkiset yritykset ja viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimivat yksiköt.

Hankintalakien lisäksi on tärkeää huomioida erityisesti kynnysarvot alittavien hankintojen osalta **kuntien hankintaohjeet**. Niitä sovelletaan yleensä vain kunnan organisaatioon kuuluviin vesihuoltolaitoksiin, ei sen sijaan yhtiömuotoisiin vesihuoltolaitoksiin. Hankintaohjeet ovat varsinkin isommissa kunnissa usein hyvin yksityiskohtaisia ja velvoittavia. Lisäksi on huomioitava myös, että EU:n yleiset oikeusperiaatteet edellyttävät kynnysarvot alittavien hankintojenkin osalta avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattamista.

Erityisalojen hankintalain 7 §:ssä **veden hankkiminen on suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle**:

Tätä lakia ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettua toimintaa harjoittavan hankintayksikön tekemään raakaveden hankintaan tai muuhun veden hankkimiseksi tehtävään hankintaan.

Tätä perustellaan lain esitöissä seuraavasti:

Pykälän 4 momentissa lain soveltamisalasta suljettaisiin pois raakaveden hankinta sekä muu veden hankkimiseksi tehtävä hankinta.

Erityisalojen hankintadirektiivin johdanto-osan 24 perustelukappaleen mukaan tavara-hankintoja koskevat säännökset eivät sovellu veden hankintaan, koska vesi on joka tapauksessa hankittava sen käyttöpaikkaa lähellä sijaitsevista lähteistä.

Lisäksi **erityisalojen hankintalain 21 §:ssä on suljettu tietyt vesihuoltoa koskevat käyttöoikeussopimukset lain soveltamisalan ulkopuolelle**. Pykälän mukaan lakia ei sovelleta ”käyttöoikeussopimuksiin, jotka on tehty vesihuoltolaissa tarkoitettua veden johtamista, käsittelyä ja talousvetenä käytettäväksi toimittamista varten”. Lakia ei sovelleta myöskään jäteveden tai huleveden poistoon tai käsittelyyn siinä tapauksessa, että laitos harjoittaa myös edellä kuvattua vesihuoltotoimintaa.

Lain muotoilua voidaan pitää epäonnistuneena, sillä **poikkeus kattaa juomaveden osalta molemmat seuraavista toiminnoista**:

- *Sellaisten kiinteiden verkkojen antaminen käyttöön tai niiden toiminta, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle juomaveden tuotantoon, siirtoon tai jakeluun liittyviä palveluja.*
- *Juomaveden toimittaminen näihin verkkoihin.¹⁰*

Viimeksi mainittu poikkeus vastaa erityisalojen hankintalain 7 §:n mukaista poikkeusta. Merkitystä ei siis ole sillä, perustuuko veden toimittaminen tavanomaiseen hankintasopimukseen vai käyttöoikeutta eli konsessiota koskevaan sopimukseen. Kumpaankaan ei hankintalakia sovelleta.

¹⁰ Käyttöoikeussopimusdirektiivin 2014/23/EU 12 artikla. Juomaveden toimittamista koskeva poikkeus vastaa em. erityisalojen hankintalain 7 §:ssä hankintasopimusten osalta säädettyä poikkeusta. Ks. tästä myös jakso 2.4.2.

Lisäksi lain 21 §:n perusteella vesihuoltolaitos voi operoida toisen laitoksen jätevesiverkkoa siihen kuuluvine palveluineen.

Palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksella eli palvelukonsessiolla tarkoitetaan erityisalojen hankintalain 4 §:n mukaan seuraavaa:

”7) palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea hankintayksikkö siirtää muiden kuin käyttöoikeusurakkaa koskevien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”.

Aivan sama määritelmä sisältyy yleisen hankintalain 4 §:ään.

Käyttöoikeussopimuksessa hankintayksikkö siirtää jonkin oikeuden toiselle oikeushenkilölle, joka hyödyntää kyseistä oikeutta saaden siitä tuloja. Tulot tulevat konsessionsaajalle joko kokonaan palvelujen käyttäjiltä tai osin heiltä ja osin konsession myöntäjältä. Lisäksi palvelun tuottamiseen liittyvän toiminnallisen riskin on siirryttävä konsession myöntäjältä konsession saajalle. Toiminnallisella riskillä tarkoitetaan käytännössä riskiä toiminnan taloudellisesta kannattavuudesta (jos toiminnallinen riski toteutuu eli esim. palvelujen tarve vähenee merkittävästi, toiminta voi muuttua kannattamattomaksi). On syytä korostaa, että **riskin ei tarvitse olla oikeuskäytännön mukaan suuri¹¹**, mutta se ei voi olla aivan mitätönkään.

Jos konsession myöntäjä takaa toiminnan kannattavuuden (eli esim. korvaa konsession saajan mahdolliset tappiot), riski ei siirry eikä kyseessä ole käyttöoikeussopimus vaan tavanomainen julkinen hankinta.

Käyttöoikeussopimuksia käytetään vesihuollossa erityisesti vesihuollon operoinnin siirtämisessä kunnan vesihuoltolaitokselta kunnan/kuntien yhtiömuotoiselle vesihuoltolaitokselle. Tällöin siirtävä vesihuoltolaitos määrää yleensä vesihuollon maksuista, mutta siirronsaaja veloittaa ne siirtäjäkunnan vesihuollon asiakkailta sekä vastaa kaikin osin vesihuollon palvelujen tuottamisesta eli operoinnista siirtäjäkunnan alueella.

Jos mikään poikkeus ei sovellu, palvelukonsessiot on kilpailutettava aivan samalla tavalla kuin varsinaiset julkiset hankinnat, mutta erona on se, että käyttöoikeussopimusten kynnysarvo on erityisalojen hankintalaissa huomattavan korkea, peräti 5.538.000 euroa (ks. seuraava jakso).

2.2.2 Hankintalakien kynnysarvot ja niiden soveltaminen vesihuoltolaitoksiin

Hankintalakeja sovelletaan laeissa määritellyt kynnysarvot ylittäviin hankintoihin.

Lainsäädännöllisesti EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot eroavat siten, että kansalliset kynnysarvot perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön, kun taas EU-kynnysarvot perustuvat Maailmankauppajärjestön WTO:n GPA-sopimukseen sekä EU:n komission antamaan asetukseen. EU-kynnysarvoja tarkistetaan kahden vuoden välein, kun taas

¹¹ Tämän on vahvistanut EU:n tuomioistuin vesihuollon osalta asiassa 206/2008, tuomio 10.9.2009.

kansallisia kynnysarvoja voidaan muuttaa ainoastaan kansallisen lainsäädännön muutoksien.

Tämän selvityksen kannalta tärkeimmät kynnysarvot vuonna 2025 ovat seuraavat:

YLEINEN HANKINTALAKI	
Kansalliset kynnysarvot (ilman arvonlisäveroa)	
Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	60 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeussopimukset	500 000
EU-kynnysarvot (ilman arvonlisäveroa)	
Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	221 000
Rakennusurakat	5 538 000

ERITYISALOJEN HANKINTALAKI	
Hankinnan laji	Euroa
Tavarat, palvelut ja suunnittelukilpailut	443 000
Rakennusurakat ja käyttöoikeussopimukset	5 538 000

Kynnysarvon ylittymisen määrittämiseksi on hyvin tärkeää perehtyä *hankinnan arvon määrittämistä koskeviin hankintalakien säännöksiin* (erityisalojen hankintalaki 14-18 §, yleinen hankintalaki 27-31 §). Seuraavassa keskeisimpiä säännöksissä määriteltyjä hankinnan arvon laskentasääntöjä:

Hankinnan ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä *suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa*. Arvioinnin on perustuttava ilmoittamisajankohdan tai muuhun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon. Arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehdot toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot tai maksut.

Rakennusurakan ennakoitua arvoa laskettaessa on otettava huomioon urakan arvo sekä sellaisten urakan toteuttamisessa tarpeellisten tavaroiden ennakoitu kokonaisarvo, jotka hankintayksikkö antaa urakoitsijan käyttöön, jos ne ovat välttämättömiä rakennusurakan toteuttamiseksi.

Jos hankinta toteutetaan *samanaikaisesti erillisinä osina*, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava soveltuvaa hankintalakia.

Käyttöoikeussopimuksen ennakoitua arvoa laskettaessa perusteena on käytettävä hankintayksikön arvioimaa sopimuksensaajan sopimuksen voimassaoloaikana tuottamaa liikevaihtoa ilman arvonlisäveroa.

Sellaisissa *palveluhankintasopimuksissa*, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoitun arvon laskennassa perusteena on käytettävä:

- 1) määräaikaissa, enintään 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa voimassaolon aikaista ennakoitua kokonaisarvoa;
- 2) toistaiseksi voimassa olevissa tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

Puitejärjestelyissä hankinnan ennakoitun arvon laskennassa on käytettävä kaikkien puitejärjestelyn tai dynaamisen hankintajärjestelmän keston ajaksi suunniteltujen hankintasopimusten ennakoitua kokonaisarvoa.

Tärkeä on myös *hankintojen pilkkomisen kielto hankintalakien kiertämiseksi*. Hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalakien säännösten soveltamisen välttämiseksi.

Kunnan viranomaisorganisaation kuuluviin samoin kuin kuntien yhtiömuotoisiin vesihuoltolaitoksiin sovelletaan pääsääntöisesti erityisalojen hankintalakia. Pelkästään jäteveden käsittelyä harjoittavien vesihuoltolaitosten hankintoihin sovelletaan sen sijaan yleistä hankintalakia.

Kuntien vesihuoltolaitokset täyttävät julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkit. Huolehtiessaan vesihuoltolaissa säädetystä yhdyskuntien vesihuollosta ne ”tydyttävät yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta”.

Hankintalakien lisäksi on tärkeää huomioida erityisesti kynnysarvot alittavien hankintojen osalta kuntien hankintaohjeet. EU:n yleiset oikeusperiaatteet edellyttävät kynnysarvot alittavien hankintojenkin osalta avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden noudattamista.

Palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset on lähtökohtaisesti kilpailutettava aivan samalla tavalla kuin varsinaiset julkiset hankinnat, mutta erona on se, että käyttöoikeussopimusten kynnysarvo on erityisalojen hankintalaissa huomattavan korkea, peräti 5.538.000 euroa.

Tietyn veden toimittamista ja juomaverkkojen operointia sekä jäte- ja hulevesiä koskevat hankinta- ja käyttöoikeussopimukset on suljettu erityisalojen hankintalain soveltamisalasta pois. Kynnysarvon ylittymisen määrittämiseksi on hyvin tärkeää perehtyä hankinnan arvon määrittämistä koskeviin hankintalakien säännöksiin.

2.3 KUNTALAIN SÄÄNNÖKSET

2.3.1 Yleistä palvelujen tuottamisen ja liiketoiminnan sääntelystä kuntalaissa

Kunnan tuottamien palvelujen organisointi jakautuu kolmeen kategoriaan:

- *kuntien ja kuntayhtymien tuottamiin palveluihin*
- *kuntien liikelaitoksien tuottamiin palveluihin, ja*
- *kuntien omistamien yritysten tuottamiin palveluihin.*

Näistä ensiksi mainittuun ryhmään kuuluvat erillisinä taseyksikköinä toimivat kunnan laitokset. Vesihuoltolaitokset ovat tyypillinen esimerkki tällaisesta. Silloin kun kunta myy palveluja – vaikka kyseessä ei olisi myynti markkinoilla vaan monopoliasemansa turvin tapahtuva palvelujen tuotanto – toiminta erotetaan erilliseksi taseyksiköksi, jotta toiminnan kulurakenne pystytään erottamaan kunnan muusta toiminnasta. Vesihuoltolaitoksen hinnoittelun tulee perustua toiminnan kustannuksiin.

Kuntien **liikelaitokset** ovat **osa kunnan organisaatiota**. Ne eivät ole erillisiä yhtiöitä, vaikka ne usein sellaisiksi mielletään. Myös kuntien liikelaitoksen osalta keskeisin erityispiirre ja -vaatimus on **kirjanpidollinen erottelu**, jotta hinnoittelu perustuu todellisiin kustannuksiin.

Kuntien omistamat **yhtiöt**, jotka ovat tyypillinen vesihuoltolaitosten organisoitumismuoto, ovat puolestaan **juridisesti itsenäisiä** ja taloudellisesti vastuussa omasta kannattavuudestaan. Kunnan liikelaitos ja yhtiö eroavat periaatteessa olennaisesti toisistaan, vaikka käytännössä toiminta on hyvin saman tyyppistä. Kuntalakia ei pääsääntöisesti sovelleta kunnan omistamaan yhtiöön, mutta kuntalain periaatteet, kuten itsehallinto, vaikuttavat kunnan toimintaan osakkeenomistajana. Kuntalain 2 §:n mukaan kunta voi päättää palvelujen tuotantotavasta, ja tämä pätee myös esimerkiksi osakeyhtiöiden kautta harjoitettavaan toimintaan.

Kuntalaki sisältää säännöksiä paitsi kuntien organisoitumisesta ja kirjanpidollisesta eriyttämisvelvollisuudesta, myös erilaisten kunnallisten toimijoiden toimimisesta markkinoilla.

Oma erillinen kysymyksensä on kuntien yhteistoiminta ja mahdollisuudet siihen. Kuntalain 49 §:n mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä.

Vesihuolto on tyypillinen vesihuoltolaissa määritelty, kunnan järjestämisvastuulla oleva tehtävä, jota kunnat voivat hoitaa yhdessä. Tällöin useammalla kunnalla on yhteinen vesihuoltolaitos, joka vastaa toiminnasta useamman kunnan alueella. Kuntalain 50 §:ssä on puolestaan suljettu pois hankintalakien soveltaminen niissä tilanteissa, joissa yksi tai useampi kunta on siirtänyt vesihuollon järjestämisvastuun muulle kunnalle. Tällöin järjestelyä ei katsota hankinnaksi (ks. lähemmin jakso 2.3.4).

2.3.2 Kuntalain säännökset kielletystä ja sallitusta toiminnasta kilpailutilanteissa markkinoilla

Voimassa olevassa vuoden 2015 kuntalaissa (410/2015) tiukennettiin edellytyksiä kunnan toimimiselle markkinoilla. Tämä perustui EU:n komission päätökseen, jonka mukaan liikelaitoksen konkurssisuoja (konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen) ja vapautus yhteisöverosta muodostavat kilpailua vääristävän valtiontuen.

Kuntalain 126 §:ssä todetaan, että kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteissa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi.

Lähtökohtana on siis kuntalain 126 §:n nojalla, että kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteissa markkinoilla, sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Kunnalla on toisin sanoen **yhtiöittämisvelvollisuus**. Kuntalain 7 §:ssä tarkoitettu tehtävä viittaa käytännössä kaiken tyyppisiin tehtäviin, joita kunta hoitaa joko nimenomaisen lain säännöksen perusteella tai yleistoimivaltansa puitteissa. Vesihuoltolaitoksen toiminta kuuluu näihin tehtäviin jo vesihuoltolain perusteella.

Kuntalain 126 §:n määritelmä on varsin yleispiirteinen. Määrittelyä helpottaa kuitenkin se, että tietyt toiminnot on ko. lainkohdan nojalla suljettu määritelmän piiristä. Vesihuollon osalta voidaan todeta, että lainkohdan mukaan **kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteissa markkinoilla ainakaan seuraavissa tilanteissa:**

- 1) Kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja.
- 2) Tehtävää hoidetaan hankintalain 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomaishankintayksikön kanssa ns. horisontaalisena yhteistyönä.
- 3) Toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa **luonnollisen monopolin**, tai kunta tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja.

Toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Luettelon kohta 1 viittaa perustilanteeseen, jossa esimerkiksi vesihuollon palveluja tuotetaan ainoastaan oman kunnan asukkaille. Tällaista toimintaa ei siis katsota toiminnaksi markkinoilla. Luettelon kohta 2 viittaa niihin tilanteisiin, joissa kahden tai useamman toimijan välillä vallitsee hankintalaeissa tarkoitettu ns. horisontaalinen yhteistyösuhde. Näissä tilanteissa ei myöskään katsota toimittavan markkinoilla.

Vesihuoltolaitosten yhteistyön kannalta relevantti on myös luettelon kohta 3. Vesihuoltolaitoksen ydintoiminnot ovat luonnolliseen monopoliin perustuvia toimintoja. Kun kohdan 1 perusteella vesihuoltopalveluja voidaan tuottaa alueen asukkaille, niin kohdan 3 perusteella vesihuoltolaitoksella voi olla oikeus toimittaa vesihuoltopalveluja myös alueensa ulkopuolelle.

Jos nimittäin vesihuoltolaitoksella on käytännössä vain yksi mahdollinen palveluntarjoaja, luonnollista monopolia koskeva poikkeus voi tulla sovellettavaksi. Tällöin palveluntarjoajalla on luonnollinen monopoli palveluja vastaanottavan laitoksen tarvitsemien palvelujen osalta (esim. kunnan alueen saaristossa sijaitseva vesiosuuskunta, jolla on mahdollisuus saada vesihuoltopalveluja vain kyseisen kunnan vesihuoltolaitokselta).

Talousveden toimittaminen sekä jätevesien vastaanottaminen ja käsittely ovat tyypillisiä vesihuollon luonnolliseen monopoliin sisältyviä palveluja. Tässä on kyse ns. tukkumyyntistä. Vanhan kuntalain 2 a §:n perusteluissa (HE 32/2013) määritellään luonnolliseen monopoliin kuuluvia palveluja mm. vesihuollossa seuraavasti:

Luonnollisella monopolilla tarkoitettaisiin tilannetta, jossa alalla on vain yksi tuottaja, mutta jonka asema ei perustuisi lakiin tai lain perusteella annettuun yksinoikeuteen. Luonnollisessa monopolitoiminnassa yleensä tuotteen kiinteät kustannukset ovat korkeat, kun taas muuttuvat kustannukset ovat suhteellisen pienet.

Lakiin perustuvia monopoleja ovat muun muassa **vesihuoltotoiminta laitoksen toiminta-alueella** sekä kaukolämpö siltä osin, kun kiinteistö on lain perusteella velvollinen liittymään verkkoon eli kun kiinteistö on asemakaavamääräyksen perusteella velvollinen liittymään verkkoon. Luonnollisen monopolin muodostavat kaupan ja teollisuuden sekä **toiminta-alueen ulkopuolella sijaitsevan asutuksen vesihuollon järjestäminen silloin, kuin muita toimijoita ei käytännössä ole.**

Välttömästi monopoliasemaan liittyvillä palveluilla tarkoitettaisiin palveluja, jotka ovat **välttämättömiä toiminnan turvaamiseksi esimerkiksi tonttijohdon liittäminen verkostoon.** Tonttijohtojen rakentamista ei kuitenkaan ole katsottu kuuluvan yleensä tällaiseksi tehtäväksi, joten tällaista toimintaa tulkinta ei koskisi. Sellaisissa tapauksissa, joissa osa tonttijohdon ylläpidosta on sovittu laitokselle eikä ole tarkoituksenmukaista toteuttaa tonttijohdon rakentamista tai uusimista kahdessa osassa, laitos voisi vastata liittyjän osuudenkin rakentamisesta.

Varautumisvelvollisuuteen liittyvällä poikkeussäännöksellä (edellä kohta 4) voi myös olla merkitystä. Poikkeusoloihin varautuminen tuskin käy perusteeksi normaalioloissa, vaikka jokin palveluhankinta tai urakka tehtäisiin myös silmällä pitäen poikkeusoloja. Varautumisperustetta onkin tulkittava suppeasti.

Edellä sanottujen osalta kuntalain ao. säännös sisältää siis selkeät kuvaukset tilanteista, joita ei ainakaan katsota "toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla". Silloin kun poikkeukset eivät tule sovellettaviksi, yhtiöittämisvelvollisuutta tulee tulkita tiukasti.

Tarjouskilpailuun osallistuminen on nimenomainen esimerkki kuntalain 126 §:ssä puolestaan siitä, milloin kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla: "Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun."¹² Muilta osin säännöksen määrittely vaatii tulkintaa.

¹² Kuntalain 126 §:n 3 momentti. Korkein hallinto-oikeus on linjannut, että yhtiöittämisvelvollisuus on yksiselitteinen osallistuttaessa esim. toisen kunnan tarjouskilpailuun. KHO 2021:191,30.12.2021.

On huomattava, **ettei kuntalain 126 §:n luettelo ole tyhjentävä. Myös silloin, kun kilpailua kyseessä olevista palveluista ei ole, kunnan vesihuoltolaitos ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. ”Kilpailutilanne markkinoilla” on kysymyksessä vain silloin, kun yksityiset yritykset tarjoavat kyseisiä palveluja kysymyksessä olevalla alueella.**

Alkuperäisen kuntalain (365/1995) 2 a §:n perusteluteksteissä¹³ todetaan seuraavaa (korostus tässä):

”Pykälässä ei määriteltäisi tarkemmin, mitä tarkoitetaan toiminnalla kilpailutilanteessa markkinoilla, koska yleispätevää määrittelyä ei ole olemassa. Viime kädessä joudutaan kussakin yksittäistapauksessa tulkitsemaan, toimiiko kunta kilpailutilanteessa markkinoilla.

....

Säännöksessä edellytettäisiin tehtävältä, että palveluja tai tavaroita tuotettaisiin markkinoilla ja toiminnassa olisi kyse **kilpailutilanteesta yksityisten tuottajien kanssa.**”

Eli jos kunnan vesihuoltolaitoksella (tai yksityisellä vesiosuuskunnalla) on mahdollisuus hankkia vesihuoltopalveluja esim. kahdelta naapurivesihuoltolaitokselta, viimeksi mainitut laitokset eivät tarjoa palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla, jos ne tarjoavat palveluja ensin mainitulle laitokselle. Vastaavasti palveluja tarvitseva vesihuoltolaitos voi hankkia palveluja kummalta tahansa naapurilaitokselta (jolloin oma kysymyksensä on, pitääkö palveluhankinta kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti (ks. tästä jakso 2.4.3).

Lisäksi kuntalain 127 §:ssä säädetään poikkeuksista yhtiöittämisvelvollisuudesta. Lainkohdassa todetaan mm., että yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos **toiminnan on katsottava olevan vähäistä.**

Kuntalain esitöissä (HE 268/2014) todetaan tästä säännöksestä, että kunta voisi harjoittaa omana toimintanaan vähäistä toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin **satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä.** Satunnaisella toiminnalla tarkoitetaan, että **kunta ei voisi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille.** Vähäisyyttä tulisi tulkinta tiukasti eikä sitä voida arvioida pelkästään toiminnan vähäisen osuuden perusteella.

Kunnan myydessä vesihuoltopalveluja kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan seuraavissa tilanteissa:

- 1) Kunta tuottaa vesihuoltopalveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on vesihuoltolain mukaan järjestettävä palveluja.**

¹³ HE 32/2013.

- 2) Tehtävää hoidetaan ns. horisontaalisena yhteistyönä.
- 3) Toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin, tai kunta tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja.
- 4) Toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

Talousveden toimittaminen sekä jätevesien vastaanottaminen ja käsittely ovat tyypillisiä vesihuollon luonnolliseen monopoliin sisältyviä palveluja.

Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi myydä vesihuoltopalveluja, jos toiminnan eli myynnin on katsottava olevan vähäistä. Vähäisellä toiminnalla tarkoitetaan satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä. Kunta ei voi suunnitella toimintaansa siten, että se tuottaa jatkuvasti tavaroita ja palveluja markkinoille.

Lisäksi silloin, kun yksityistä kilpailua kyseessä olevista palveluista ei ole, kunnan vesihuoltolaitos ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.

2.3.3 Markkinaehtoinen hinnoittelu ja kirjanpidollinen erittely

Kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla **sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti**. Kuntalain 128 §:n mukaan:

”Kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.”

Kuntalakia koskevissa esitöissä (HE 268/2014) todetaan, että pykälän tarkoituksena on varmistaa, ettei 127 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa kunnallisen tuotantoyksikön hinnoittelu toteuta sellaista kilpailua vääristävää alihinnoittelua, jota kyseisellä säännöksellä on tarkoitus torjua. Pykälän mukaan kunnan tuottaessa yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella palveluja sen hinnoittelun tulisi perustua markkinaperusteiseen hintaan. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitettaisiin sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa olisi siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut olisi otettava huomioon kustannuksina siltä osin kuin kyseiset investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudesta on omat säännöksensä. Kuntalain 132 §:n mukaan kirjanpidon eriyttämisestä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa (948/2011). Velvoitetta sovelletaan vain niissä tilanteissa, joissa vesihuoltolain mukaista toimintaa harjoitetaan suoraan kunnan toimesta.

Kilpailulain 30 d §:n mukaan, jos kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

- 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä
- 2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista.

Em. velvoitteita ei sovelleta, jos kyseisen yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo em. velvoitteiden noudattamista.

Kilpailulain 30 d §:ssä tarkoitettu kirjanpidon eriyttäminen on eri asia kuin vesihuoltolain 20 §:n mukainen kirjanpidon eriyttäminen, joka koskee vesihuollon eriyttämistä kunnan kirjanpidossa. Viimeksi mainitun tarkoituksena on ensisijaisesti varmistaa asiakasmaksujen perustuminen toiminnan kustannuksiin.

Kunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla on noudatettava markkinaperusteista hinnoittelua.

Jos kunta harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on kilpailulain mukaan pidettävä erillistä kirjanpitoa. Tätä kirjanpidon eriyttämisvelvoitetta ei sovelleta, jos markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa.

Tämä on eri asia kuin vesihuoltolain mukainen kirjanpidon eriyttäminen, joka koskee vesihuollon eriyttämistä kunnan kirjanpidossa.

2.3.4 Kuntalain säännökset kilpailutusvelvollisuudesta ja vesihuollon järjestämisvastuun siirtämisestä

Myös kuntalaki sisältää hankintojen kilpailuttamisvelvollisuuteen liittyviä säännöksiä. Ensinnäkin, kuntalain 50.1 §:n mukaan kuntien yhteistoimintaan ei sovelleta hankintalakia eikä erityisalojen hankintalakia, jos yhteistoiminnassa on kyse näissä laeissa säädetyistä sidosyksikköhankinnoista tai horisontaalisista yhteistyösopimuksista.

Lain 50.1 §:n merkitys on vain toteava, sillä siinä todettu seuraa jo hankintalakien kyseisistä säännöksistä.

Kuntalain 8 §:n mukaan **kunta voi myös sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle**. Tällaiseen tehtävien siirtoon ei kuntalain 52.2 §:n mukaan sovelleta hankintalainsäädäntöä (kysymyksessä ei ole hankinta).

Kuntalain 50.2 §:ssä todetaan, että jos kunta sopii 8 §:n mukaisesti kunnalle laissa säädetyin tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta yleistä hankintalakia. Jostain syystä säännöksessä ei mainita erityisalojen hankintalakia, mutta EU:n

tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännöstä seuraa, että myös sen alaan kuuluvien toimintojen, kuten vesihuollon, osalta hankintalainsäädäntöä ei sovelleta, jos järjestämisvastuu siirretään kunnalta toiselle.¹⁴

Tätä kutsutaan **vastuukuntamalliksi**. Kunta voi hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin, joka vastaa tehtävän hoitamisesta (kuntalain 51.1 §). Yhteinen toimielin vastaa yhteistoiminnassa hoidettavan tehtävän järjestämisestä. Yhteinen toimielin on vastuukunnan valtuuston ja kunnanhallituksen alainen. Yhteiset toimielimet ovat pääsääntöisesti lautakuntia.

Kuntien yhteistoiminta perustuu aina sopimukseen (**yhteistoimintasopimus**). Kuntien on tehtävä sopimus yhteisestä toimielimestä (52 §). Kuntalain mukaan sopimuksessa tulee vähintään määrätä:

- 1) yhteisen toimielimen tehtävistä sekä tarvittaessa 8 §:ssä tarkoitetun järjestämisvastuun siirtymisestä,
- 2) yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä,
- 3) kustannusten perusteista ja jakautumisesta, ja
- 4) sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.

EU:n tuomioistuin on ottanut kahdessa tapauksessa kantaa tehtävien siirron ja yleisen hankintadirektiivin väliseen suhteeseen.

Asia C-51/15 **Remondis** oli ensimmäinen tapaus, jossa EUT otti kantaa asiaan. Siinä oli kyse Hannoverin alueen ja Hannoverin kaupungin välisestä järjestelystä, jossa ne perustivat Saksan lainsäädännön mukaisen yhtymän ja siirsivät sille vastuullaan olevat jätehuoltoa koskevat tehtävät. EUT totesi ennakkoratkaisussaan, että **mikäli vastuut ja toimivalta siirretään toiselle hankintayksikölle kokonaisuudessaan, kyse ei ole yleisessä hankintadirektiivissä tarkoitetusta julkisesta hankinnasta**.

EUT:n mukaan julkisten tehtävien suorittamista koskeva toimivallan siirto on kyseessä kuitenkin vain silloin, kun siirto koskee sekä siirrettyyn toimivaltaan liittyviä vastuita että tähän toimivaltaan liittyviä valtuuksia siten, että äskettäin toimivaltaiseksi tulleella viranomaisella on itsenäinen päätöksentekovalta ja se on rahoituksellisesti itsenäinen.

Kyseessä ei EUT:n mukaan ole kuitenkaan toimivallan siirto, kun alun perin toimivaltainen viranomainen pitää itsellään päävastuun näiden samojen tehtävien osalta, pidättää itsellään niitä koskevan varainhoidon valvonnan tai kun sen täytyy hyväksyä etukäteen siirronsaajan päätökset.

Asiassa C-328/19 **Porin kaupunki** oli puolestaan kysymys kahdesta kuntien välisestä palveluja koskevasta yhteistoimintasopimuksesta Porin ja sen eräiden lähikuntien

¹⁴ Asia C-51/15, *Remondis* ja asia C-328/19, *Porin kaupunki*. Ks. tapauksista *Jouni Alanen*, Julkisyhteisöjen tehtävien siirto – hallinnon sisäinen uudelleenjärjestely vai julkinen hankinta, Defensor Legis N:o 4/2020, s. 679-692.

kanssa. Toinen sopimuksista koski joukkoliikennepalvelujen ja toinen eräiden terveyspalvelujen järjestämismääräyksiä Porin kaupungille. Yhteistoimintasopimukset perustuivat Suomen kuntalain mukaiseen *vastuukuntamalliin*.

EUT tarkensi tuomiossaan sitä, millä edellytyksillä yhteistoimintasopimukset jäävät yleisen hankintadirektiivin ulkopuolelle (seuraavassa terveyspalvelujen osalta):

- 1) Terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksessa sen osapuolina olevat kunnat ovat siirtäneet Porin kaupungille vastuun näiden kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä.
- 2) Yhteistoiminnan hallinnointi on järjestetty vuoden 1995 kuntalain 76 ja 77 §:n mukaisesti, mistä seuraa, että yhteistoimintasopimuksella annetaan vastuukunnan vastuulle arvioida ja määrittää kyseisten kuntien asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeet, päättää näiden kyseisille asukkailla tarjottavien palvelujen laajuudesta ja laadusta sekä huolehtia, että heille turvataan tarpeelliset palvelut. Vastuukunta päättää myös kyseisten palvelujen tuottamistavasta, saatavuudesta, saavutettavuudesta ja laadusta sekä niiden valvonnasta ja seurannasta.
- 3) Yhteistoiminta-alueeseen kuuluvien palvelujen järjestämismääräykset on annettu yhteiselle toimielimelle, Porin kaupungin perusturvalautakunnalle.
- 4) Terveyspalvelujen yhteistoimintasopimuksessa määrätään, että Porin kaupunginvaltuusto hyväksyy kyseisen lautakunnan johtosäännön ja määrittää sen toimialan ja tehtävät.

Vastuukuntamallia ei ole vesihuollossa juurikaan käytetty. **Mahdollisuutta vastuukuntamallin käyttöön vesihuollossa olisikin hyvä selvittää.** Tältä osin on huomattava, että toimivalta pitää siirtää lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan. Siten vesihuoltoa koskevan toimivallan siirtäminen edellyttäisi ilmeisesti myös vesihuoltolaitoksen toiminta-aluetta koskevan päätöksenteon siirtämistä toiselle kunnalle.

Jos kunta sopii 8 §:n mukaisesti kunnalle laissa säädetyn tehtävän järjestämismääräyksiä siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, siirtämiseen ei sovelleta hankintalainsäädäntöä.

Toimivalta pitää siirtää lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan. Siten vesihuoltoa koskevan toimivallan siirtäminen edellyttäisi ilmeisesti myös vesihuoltolaitoksen toiminta-aluetta koskevan päätöksenteon siirtämistä.

Vastuukuntamallia ei ole vesihuollossa juurikaan käytetty. Mahdollisuutta vastuukuntamallin käyttöön vesihuollossa olisikin hyvä selvittää. Tältä osin huomioon on otettava EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö tehtävien siirrosta.

2.4 JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MAHDOLLISTAMA YHTEISTYÖ

2.4.1 Sidosyksikkö- ja sidosyrittäshankinnat

Yleisen hankintalain 15 § ja erityisalojen hankintalain 25 § säätävät niin sanotuista **sidosyksikköhankinnoista**. Erityisalojen hankintalain 27 § sisältää lisäksi säännökset niin sanotuista sidosyrittäshankinnoista. Näillä säännöksillä olisi merkitystä siinä tapauksessa, että kunta hankkisi omistamaltaan yhtiöltä palveluja ilman hankintalakien mukaista kilpailuttamista.

Sidosyksikön on oltava omistajansa tai omistajiensa määräysvallassa. Tämä määräys- tai vaikutusvalta on hankintaoikeudellinen käsite, ja se on erotettava yhtiöoikeudellisesta määräysvallan käsitteestä. Sidosyksikkösäännöksissä vaadittava määräysvalta on määriteltä siten, että *hankintayksikön on yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käytettävä määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa*. Asiasta on erittäin paljon sekä kotimaista että erityisesti EU:n tapaus- ja oikeuskäytäntöä.

Tämän selvityksen kannalta keskeinen tarkastelukulma on, rajoittavatko nämä säännökset **kunnan omistaman yhtiön** palvelujen myyntiä muille vesihuoltolaitoksille. Sidosyksikön palvelujen myyntiä omistajakuntansa ulkopuolelle rajoitetaan vahvasti. Yleisen hankintalain mukaan ns. ulosmyynnin sallittu enimmäismäärä on enintään 5 % ja enintään 500 000 euroa edeltävien kolmen vuoden keskimääräisestä kokonaisliikevaihdosta. Erityisalojen hankintalain puolella raja on 20 % eikä 500 000 euron rajoitusta sovelleta. Tämä pätee myös sidosyrittäshankintoihin.

Kunnan omaan yksikköön, liikelaitokseen tai kuntayhtymään sidosyksikkösäännöksiä ei sovelleta, vaan ko. rajoitukset koskevat vain yhtiömuotoista toimintaa. Kunnan omien yksikköjen osalta olennainen rajoitus palvelujen myynnille seuraa sen sijaan kuntalaista.

Voidaan kuitenkin katsoa, ettei kuntien omistamien **yhtiömuotoisten vesihuoltolaitosten tarvitse olla omistajiensa sidosyksikköjä**, jotta ne voivat harjoittaa vesihuoltolain mukaista toimintaa toimialueellaan. Edellä todetusti kunnan velvollisuutena on vesihuoltolain mukaan huolehtia, että vesihuolto toteutetaan niillä alueilla, missä suurehkon asukasjoukon tarve tai muut syyt sitä edellyttävät. Lain mukaan kunta hyväksyy vesihuoltolaitokselle toiminta-alueen, jolla laitoksella on velvollisuus huolehtia vesihuollosta. Toiminta-alueella olevilla kiinteistöillä on puolestaan pääsääntöisesti velvollisuus liittyä laitoksen vesijohto- ja viemäriverkostoon. Kun toimitus- ja liittymisvelvollisuus seuraa suoraan laista, **ei kunnan voida katsoa ostavan vesihuoltopalveluja omistamaltaan yhtiöltä hankintalakien ja niiden sidosyksikkö- ja sidosyrittässäännösten tarkoittamalla tavalla.**¹⁵

Kysymyksessä ei voitane katsoa olevan myöskään varsinaiseen julkiseen hankintaan rinnastuva **palveluja koskeva käyttöoikeussopimus eli ns. palvelukonsessio**. Palvelukonsessiossa hankintayksikkö siirtää jonkin oikeuden toiselle oikeushenkilölle, joka hyödyntää kyseistä oikeutta saaden siitä tuloja. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan

¹⁵ Vrt. jätelain mukainen järjestelmä, jossa säädetään kunnan järjestämästä jätehuollosta. Kunta voi jätelain mukaan siirtää palveluvelvoitteensa omistamalleen yhtiölle. Kysymyksessä saattaa olla palvelukonsessio. Siitäkään ei tosin ole olemassa asian vahvistavaa oikeuskäytäntöä.

sidosyksikkösäännöksiä sovellettaessa palvelukonsessio rinnastuu varsinaiseen julkiseen hankintaan. Kunnan ei vesihuoltolaki huomioiden voida kuitenkaan katsoa siirtävän hankintalainsäädännössä tarkoitettulla tavalla oikeuden vesihuoltopalvelujen tuottamiseen omistamalleen yhtiölle (ks. palvelukonsessioista edellä jaksossa 2.2.1).

Toisaalta on todettava, että vesihuoltoyhtiölle on etua, jos se on omistajansa sidosyksikkö. Vesihuoltoyhtiö voi tällöin hankkia palveluja omistajakunnaltaan kilpailuttamatta niitä hankintalakien mukaisesti (ns. käänteinen sidosyksikköhankinta). Lisäksi ns. in-house sisarhankinnat ovat mahdollisia (kunnan tytäryhtiöt hankkivat palveluja toisiltaan). Tältä osin on huomattava, että jos yhtiöllä on useita omistajia, käänteiset ja sisarhankinnat eivät ole kuitenkaan mahdollisia.¹⁶

Toisaalta näiden näkökohtien käytännön merkitystä vähentää se, että erityisesti erityisalojen kynnysarvot ovat hyvin korkeita, joten kilpailutusvelvollisuutta em. tapauksissa ei joka tapauksessa yleensä ole.

Kuntien omistamien yhtiömuotoisten vesihuoltolaitosten ei tarvitse olla omistajiensa sidosyksikköjä, jotta ne voivat harjoittaa vesihuoltolain mukaista toimintaa toimialueellaan. Kun toimitus- ja liittymisvelvollisuus seuraa suoraan laista, ei kunnan voida katsoa ostavan vesihuoltopalveluja omistamaltaan yhtiöltä hankintalakien tarkoittamalla tavalla.

2.4.2 Käyttöoikeussopimuksia koskeva poikkeus

Edellä jaksossa 2.2.1 tuotiin jo esiin, että **erityisalojen hankintalain 21 §:ssä on suljettu tietyt vesihuoltoon koskevat käyttöoikeussopimukset lain soveltamisalan ulkopuolelle**. Pykälän mukaan lakia ei sovelleta ”*käyttöoikeussopimuksiin, jotka on tehty vesihuoltolaissa tarkoitettua veden johtamista, käsittelyä ja talousvetenä käytettäväksi toimittamista varten*”. Lakia ei sovelleta myöskään jäteveden tai huleveden poistoon tai käsittelyyn siinä tapauksessa, että laitos harjoittaa myös edellä kuvattua vesihuoltotoimintaa.

Alkuperäisen erityisalojen hankintalain esitöissä todetaan tästä poikkeuksesta seuraavaa:

”Pykälän 3 ja 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vesihuoltoon koskevien käyttöoikeussopimusten soveltamisalapoikkeuksesta. Lainkohta perustuu käyttöoikeussopimusdirektiivin 12 artiklaan. Käyttöoikeussopimuksista annetun direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleen mukaan vesihuollon alalla tehtäviin käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan usein erityisiä ja monimutkaisia järjestelyjä, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Huomioon olisi myös otettava se, että vesi on tärkeä julkinen hyödyke ja perusarvo kaikille Euroopan unionin kansalaisille. Tällaisten vesihuollon järjestelyjen erityisominaisuudet ovat peruste vesihuollon alalla tehtyjä käyttöoikeussopimuksia koskevalle soveltamisalapoikkeukselle.”

¹⁶ Tästä on esiintynyt yleisesti väärinkäsityksiä Suomessa, mutta asia on yksiselitteinen ja se on alettu viime aikoina tiedostaa entistä paremmin.

Lainkohdan muotoilua ei voi pitää onnistuneena. Käyttöoikeussopimusdirektiivin 2014/23/EU 12 artiklan muotoilu on huomattavasti selkeämpi ja onnistuneempi:

Erityiset poikkeukset vesihuollon alalla

Tätä direktiiviä ei sovelleta käyttöoikeussopimuksiin, jotka on tehty

- a) *sellaisten kiinteiden verkkojen antamiseksi saataville tai ylläpitämiseksi, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle juomaveden tuotantoon, siirtoon tai jakeluun liittyviä palveluja;*
- b) *juomaveden toimittamiseksi näihin verkkoihin.*

Lisäksi poikkeuksen perusteella vesihuoltolaitos voi operoida toisen laitoksen jätevesiverkkoa siihen kuuluvine palveluineen.

Erityisalojen hankintalakia ei sovelleta käyttöoikeussopimuksiin, joiden tarkoituksena on:

- **sellaisten kiinteiden verkkojen antaminen käyttöön tai niiden toiminta, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle juomaveden tuotantoon, siirtoon tai jakeluun liittyviä palveluja tai**
- **juomaveden toimittaminen näihin verkkoihin Lakia ei sovelleta myöskään jäteveden tai huleveden poistoon tai käsittelyyn siinä tapauksessa, että laitos harjoittaa myös edellä kuvattua vesihuoltotoimintaa.**

2.4.3 Hankintalakien suorahankintaperusteet

Edellä jaksossa 2.3.2 todettiin, että tilanteessa, jossa vesihuoltolaitoksella on mahdollisuus hankkia vesihuoltopalveluja vain yhdeltä tai useammalta *kunnalliselta vesihuoltolaitokselta*, palveluja tarjoavalla vesihuoltolaitoksella ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta (koska kyseessä luonnollinen monopoli).

Jos taas vesihuoltolaitoksella on mahdollisuus hankkia palveluja vain yhdeltä palveluntarjoajalta, erityisalojen hankintalain 43 §:n ja yleisen hankintalain 40 §:n mukainen **tek-ninen peruste suorahankinnalle** tulee sovellettavaksi.

Kyseisten pykälien 2 momentin mukaan:

”Hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos:

2) teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan; lisäedellytyksenä on, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.”¹⁷

¹⁷ Tämän suorahankintaperusteen käyttöalaa ja -tarvetta kaventaa kuitenkin merkittävästi se, että edellä jaksossa 2.2.1 käsitellysti **veden toimittamista** koskevat hankinta- ja käyttöoikeussopimukset on suljettu erityisalojen hankintalain soveltamisalasta pois. Nämä sopimukset olisivat muutoin tyypillisesti sellaisia, joihin tämä suorahankintaperuste voisi soveltua.

Lisäksi vakava häiriö- eli kiiretilanne voi olla lainmukainen peruste suorahankinnalle. Juuri mainittujen hankintalakien säännösten mukaan suorahankinta on sallittu, ”jos sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi”. Tätäkin säännöstä on tulkittava poikkeuksena suppeasti.

Muutoin perustetta suorahankinnalle ei lähtökohtaisesti ole. Perusteeksi suorahankinnalle ei esimerkiksi kelpaa se, että ”arvion mukaan markkinoilla on vain yksi toimija, joka pystyy tuottamaan palvelut”. Palvelut ostava taho ei voi perustella kilpailuttamatta jättämistä omaan arvioonsa sillä, että ” muita tarjoajia ei ole”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailun puuttuminen on selvittettävä perusteellisella markkinakartoituksella tai kilpailuttamalla hankinta hankintalakien mukaisesti.

Jos vesihuoltolaitoksella on mahdollisuus hankkia palveluja vain yhdeltä palveluntarjoajalta, hankintalakien mukainen tekninen peruste suorahankinnalle tulee sovellettavaksi. Tämä suorahankintaperuste on käytännössä merkityksellinen lähinnä jäteveden vastaanoton ja käsittelyn osalta, koska veden hankinta on suljettu erityisalojen hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle kokonaisuudessaan.

2.4.4 Vesihuoltolaitosten horisontaalinen yhteistyö

Hankintalakien niin sanottua **horisontaalista yhteistyötä** koskevat säännökset ovat tämän selvityksen kannalta keskeisiä. Erityisalojen hankintalain 26 §:

”Tätä lakia ei sovelleta viranomaishankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla ne toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Lisäksi edellytyksenä on, että enintään 20 prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten.”

Yleisen hankintalain 16 § on olennaisesti samansisältöinen, mutta se asettaa tiukemmat rajat niin sanotulle ulosmyynnille, sillä edellytyksenä säännöksen mukaan on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten.

Vesihuoltopalvelut ovat tyypillisiä säännöksissä tarkoitettuja yleisen edun mukaisia palveluja. Näin ollen kuntien **vesihuoltolaitokset voivat säännöksissä säädetyin edellytyksin tehdä tässä selvityksessä tarkoitettua yhteistyötä ilman hankintalakien mukaista kilpailutusvelvollisuutta**. Tätä mahdollisuutta on kuitenkin tarkasteltava kriittisesti, koska kysymys on poikkeuksesta hankintalainsäädännön mukaiseen kilpailutusvelvoitteeseen. Lisäksi on huomioitava, että tapaus- ja oikeuskäytäntöä asiasta on niukasti.

Tällainen yhteistyö ei ole myöskään toimintaa markkinoilla eikä siten kuntalaissa säädettyjen rajoitusten piirissä.

Suomen lainsäädännön ohella on huomioon otettava myös EU:n hankintadirektiivien vastaavat säännökset sekä EU:n tuomioistuimen horisontaalisia sopimuksia koskeva oikeuskäytäntö.

Yleisen hankintadirektiivin 12 artiklan 4 kohta:¹⁸

”Yksinomaan kahden tai useamman hankintaviranomaisen välillä tehty sopimus jää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- 1) sopimuksella käynnistetään tai toteutetaan siihen osallistuvien hankintaviranomaisten välinen yhteistyö tavoitteena varmistaa, että julkiset palvelut, jotka niiden on suoritettava, tarjotaan niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi;
- 2) kyseistä yhteistyötä ohjaavat ainoastaan yleiseen etuun liittyvät näkökohdat; ja
- 3) osallistuvat hankintaviranomaiset harjoittavat avoimilla markkinoilla alle 20:tä prosenttia yhteistyön piiriin kuuluvista toiminnoistaan.”

Vastaava säännös sisältyy erityisalojen hankintadirektiivin (2014/25/EU) 28 artiklaan.

Tämä poikkeus tavanomaisesta kilpailutusvelvoitteesta syntyi jätehuoltoa koskevassa EU:n tuomioistuimen (EUT) tapauksessa C-480/06 *komissio v. Saksa* vuonna 2009.

Tapauksessa Hampuri ja eräät piirikunnat sopivat jätteenkäsittelyn järjestämisestä siten, että piirikunnat saivat tietyin ehdoin tuoda jätteitä Hampurin kaupungin ylläpitämälle jätteenkäsittelylaitokselle. Piirikunnat korvasivat Hampurille aiheutuneet kustannukset ja samalla ne sitoutuivat ottamaan vastaan hyödyntämiskelvotonta jätettä takaisin ko. jätteenkäsittelylaitokselta. Sopimuksen kesto oli 20 vuotta. EUT totesi, että sopimuksella aloitetaan paikallisten julkisyhteisöjen välinen yhteistyö, jolla varmistetaan niille yhteisen julkisen palvelun tehtävän, eli jätteistä huolehtimisen, suorittaminen. EUT:n mukaan viranomainen voi suorittaa yleisen edun mukaisia tehtäviä itse tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Viranomaisilta ei tule vaatia tietyn oikeudellisen muodon käyttämistä, kun ne suorittavat yhdessä julkisia palvelutehtäviä.

EUT:n ratkaisu Hampurin tapauksessa on edelleen keskeisin ennakkoratkaisu horisontaalisopimusten kriteereistä erityisesti jäte- ja vesihuollon osalta.

Suomen hankintalainsäädännössä, EU:n hankintadirektiiveissä ja EUT:n oikeuskäytännössä vahvistetut horisontaalisopimuksen edellytykset voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Hankintayksiköiden välisellä yhteistyöllä on pyrittävä varmistamaan **hankintayksiköiden vastuulle kuuluvien julkisten palvelujen hoitaminen** niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vesihuoltolain mukainen vesihuolto on tyypillinen yleisen edun mukainen julkinen palvelutehtävä.
- 2) Horisontaalisopimus voi kattaa **kaiken tyyppiset toiminnot**, jotka liittyvät hankintayksiköille osoitettujen tai niiden suoritettavakseen ottamien palvelujen suorittamiseen ja velvollisuuksien hoitamiseen. Se, että – kuten tässä

¹⁸ Vaikka hankintalakien ja hankintadirektiivien säännökset poikkeavat sanamuodoltaan jonkin verran toisistaan, niin hankintalakien säännöksiä on tarkoitettu tulkittavan direktiivien mukaisesti. Hankintadirektiivi ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat ensisijaisia tulkintalähteitä suhteessa Suomen hankintalainsäädäntöön (mahdollisessa ristiriitatilanteessa EU-säännökset ohittaisivat kotimaiset säännökset).

tapauksessa - kyseisten tehtävien suorittaminen perustuu lakisääteisiin velvoitteisiin, on kuitenkin myönteinen seikka horisontaalisopimuksen edellytysten täyttymisen kannalta.

- 3) Horisontaalisopimuksen mukaiseen yhteistyöhön osallistuvien hankintayksiköiden suorittamien **palvelujen ei tarvitse välttämättä olla samanlaisia**, vaan ne voivat olla myös toisiaan täydentäviä. On huomattava, että em. Hampurin tapauksessa EUT hyväksyi järjestelyn, jossa Hampurin tehtävänä oli tuottaa jätteenkäsittelypalvelut ja sen sopimuskumppanien tehtävänä oli puolestaan jätteiden toimittaminen käsiteltäväksi kyseiseen jätteenkäsittelylaitokseen.
- 4) Yhteistyön täytäntöönpanon on perustuttava ainoastaan yleisen edun toteuttamiseen mukaan lukien hankintayksiköiden väliset varojen siirrot. Tämä tarkoittaa sitä, että **yksikään hankintayksikkö ei saa hyötyä rahallisesti järjestelystä**, vaan ainoastaan osapuolille aiheutuneet kustannukset tulee korvata. Käytännössä palvelujen hinnoittelussa on jonkin verran liikkumatilaa, mutta tähän seikkaan on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota.
- 5) Yksityiset palveluntarjoajat eivät saa päästä kilpailijoitaan edullisempaan asemaan yhteistyön perusteella. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jos yhteistyön toteuttaminen edellyttää yksityisten yritysten osallistumista, niiden tuottamat palvelut on kilpailutettava. Näin **varmistetaan se, ettei mikään yksityinen yritys saa epäoikeutettua etua** verrattuna kilpaileviin yrityksiin.
- 6) Yhteistyön tulisi olla **pitkäaikaista**. Lyhyt sopimuskausi voisi viitata kysymyksessä olevan tavanomainen palveluhankintasopimus, joka olisi kilpailutettava hankintalainsäädännön mukaisesti.

Vesihuollossa horisontaalinen yhteistyö voi tarkoittaa yhteistyötä esim. biokaasulaitoksen perustamiseksi tai olemassa olevan laitoksen hyödyntämiseksi yhdessä. Tämä voi tapahtua myös yhteistyössä kuntien omistaman alueellisen jäteyhtiön kanssa.

Laitosta ei tarvitse välttämättä omistaa yhdessä, mutta oikeudet, velvoitteet, vastuut ja riskit sekä kustannukset on jaettava osapuolten kesken niin, ettei kyse ole tavanomaisesta palveluhankinnasta. Laitoksen perustaminen yhteisenä hankkeena täyttää helpommin horisontaalisen sopimuksen kriteerit kuin sopimus olemassa olevan laitoksen yhteisestä hyödyntämisestä. Viimeksi mainitunkaan osalta se ei ole kuitenkaan poissuljettua, jos yhteistyön tarkoituksena on esimerkiksi varmistaa, että laitokseen saadaan riittävästi käsiteltävää jätettä sen elinkelpoisuuden ja taloudellisen kannattavuuden turvaamiseksi ja kaikilla yhteistyön osapuolilla on riittävän tasapuoliset velvoitteet ja vastuut laitoksen toiminnan varmistamisesta. On kuitenkin pidettävä mielessä edellä todetusti, että **horisontaalisopimus on poikkeus pääsäännöstä eli kilpailutusvelvollisuudesta, ja tällaisen poikkeuksen edellytyksiä tulkitaan suppeasti.**

Kunnat tai niiden vesihuoltolaitokset eivät ole juurikaan hyödyntäneet mahdollisuutta horisontaalisten yhteistyösopimusten solmimiseen. Tosin käytännössä osa niiden välisistä sopimuksista saattaa täyttää käytännössä tällaisten sopimusten kriteerit. **Mahdollisuuden hyödyntää horisontaalisopimuksia olisi näkemyksemme mukaan syytä kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.**

Käytännössä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tavanomaiset palveluhankintasopimukset eivät voi olla horisontaalisäännöksissä tarkoitettuja yhteistyösopimuksia, vaan ne on kilpailutettava kynnysarvojen ylittyessä hankintalakien mukaisesti. Toisaalta **horisontaalisopimusten edellytykset ovat varsin tulkinnanvaraisia** ja EU-oikeuskäytäntöä niistä on vähän. Kotimaista oikeuskäytäntöä ei puolestaan ole lainkaan, vaikka tiedossamme on, että horisontaalisopimuksia on eräillä aloilla solmittu jonkin verran.¹⁹

Lisäksi on syytä korostaa, että horisontaalisen sopimuksen tarkoituksena tulee olla vesihuoltolaitosten vastuulle kuuluvien julkisten palvelujen hoitaminen niiden yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. **Yhteistyöllä tulee toisin sanoen olla olennainen merkitys sen kannalta, että vesihuoltolaitokset pystyvät hoitamaan vesihuoltolain mukaiset velvoitteensa.** Tämä tarkoittaa käytännössä, ettei jonkin rajatun tehtävän, kuten esimerkiksi vesihuoltolaitosten päivystyksen hoitaminen yhdessä, ole todennäköisesti horisontaalipoikkeuksen piirissä.

Vielä on syytä tuoda esiin yksi tärkeä seikka horisontaalisopimuksista. On nimittäin katsottava, ettei niistä saatua liikevaihtoa tule lukea sidosyksikkösäännöksissä tarkoitetuksi ulosmyynniksi. Ja kuten edellä jo todettiin, horisontaaliyhteistyö ei myöskään ole toimintaa markkinoilla eikä siten kuntalaissa säädettyjen rajoitusten piirissä.

Horisontaalista yhteistyötä koskevat säännökset ovat olennaisia tämän selvityksen kannalta, sillä vesihuoltopalvelut ovat tyypillisiä säännöksissä tarkoitettuja yleisen edun mukaisia palveluja. Näin ollen kuntien vesihuoltolaitokset voivat säännöksissä säädetyin edellytyksin tehdä yhteistyötä ilman hankintalakien mukaista kilpailutusvelvollisuutta.

Yhteistyöllä tulee olla olennainen merkitys sen kannalta, että vesihuoltolaitokset pystyvät hoitamaan vesihuoltolain mukaiset velvoitteensa. Horisontaalinen yhteistyö voi tarkoittaa yhteistyötä esim. biokaasulaitoksen perustamiseksi tai olemassa olevan laitoksen hyödyntämiseksi yhdessä.

Kuntien vesihuoltolaitokset eivät ole juurikaan hyödyntäneet mahdollisuutta horisontaalisten yhteistyösopimusten solmimiseen. Vesihuoltolaitosten välisen yhteistyön edistämiseen näiden sopimusten avulla olisi syytä kiinnittää jatkossa erityistä huomiota.

On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tavanomaiset palveluhankintasopimukset eivät voi olla horisontaalisäännöksissä tarkoitettuja yhteistyösopimuksia, vaan ne on kilpailutettava kynnysarvojen ylittyessä hankintalakien mukaisesti.

¹⁹ Suomessa huomio on kiinnittynyt lähes yksinomaan varsinaisiin sidosyksikköhankintoihin. Tiedossamme on vain yksi tapaus, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto selvitti kunnallisen jäteyhtiön solmiman horisontaalisopimuksen lainmukaisuutta. Virasto lopetti tutkiminnan saatuaan jäteyhtiöltä vastaukset selvityspyyntöönsä (asiasta ei näin ollen ole viraston päätöstä).

2.5 RAJOITTAAKO KILPAILULAKI HYÖDYLLISTÄ YHTEISTYÖTÄ

Kilpailulaki (948/2011) sisältää ensinnäkin elinkeinonharjoittajien välisten kilpailua rajoittavien sopimusten kiellon (5 §, ns. **kartellikielto**). Vesihuoltolaitokset katsotaan laissa tarkoitetuiksi elinkeinonharjoittajiksi.²⁰

Kilpailulain 5.1 §:n mukaan mm. sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.

Lain 5 §:n sisältämän esimerkkiluettelon mukaan kiellettyjä ovat mm. sellaiset sopimukset, joilla sovitaan osto- tai myyntihinnoista taikka muista kauppaehtoista tai joilla jaetaan markkinoita.

Vesihuoltolaitokset eivät lähtökohtaisesti ole kuitenkaan toistensa kilpailijoita, joten kartellikielto ei lähtökohtaisesti koske niitä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut asiasta mm. seuraavaa:

Yhteistyömalleissa on huomioitava kilpailulainsäädännön mahdolliset reunaehdot, jotka kieltävät kilpailua rajoittavan yhteistyön. Jos toimijat eivät ole keskenään kilpailijoita, yhteistyö ei todennäköisesti ole kiellon piirissä. Selvitystä varten tehdyssä kyselyssä tulikin esiin epätietoisuus siitä, miten kilpailulainsäädäntö suhtautuu vesihuoltolaitosten väliseen seudulliseen yhteistyöhön esimerkiksi operointipalvelujen hankinnassa.²¹

On kuitenkin huomattava, että **yhtiömuotoiset vesihuoltolaitokset** saavat kuntalain estämättä toimia kilpailluilla markkinoilla ja tarjota muille vesihuoltolaitoksille mm. operointipalveluja. Tällöin kilpailulain 5 §:n kartellikieltoa sovelletaan. Tämän selvityksen ja ohjeen kannalta on kuitenkin olennaista, että **kartellikielto ei estä tarjoamista palveluja muille vesihuoltolaitoksille**. Tämän vuoksi kilpailuoikeus ei ole kovin olennainen tämän selvityksen kannalta. Kilpailulain 5 §:n sisältämään kartellikieltoon on joka tapauksessa syytä kiinnittää huomiota.

Usein vesihuoltolaitoksella on luonnollisena monopolina **määräävä markkina-asema vähintäänkin toiminta-alueellaan**. Elinkeinonharjoittajan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty kilpailulain 7 §:n nojalla. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla esimerkiksi kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen tai muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen. Määräävän markkina-aseman kielto ei kuitenkaan vaikuta olevan juurikaan merkityksellinen tämän selvityksen kannalta, koska se **ei koske varsinaisesti vesihuoltolaitosten välisen yhteistyön sallittavuutta** vaan määräävässä markkina-asemassa olevien elinkeinonharjoittajien yksipuolisia toimenpiteitä.²²

²⁰ Hallituksen esityksessä vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi (HE 85/2000 vp) kuvataan kilpailunrajoituksia koskevan lain (nykyisin kilpailulaki) sovellettavuutta vesihuollossa.

²¹ Uudistuva vesihuolto, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 3/2022, s. 56.

²² Lähes kaikki Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsittelemät tapaukset vesihuoltoalalla ovat koskeneet vesihuollon maksujen kohtuullisuutta.

Kilpailulaki sisältää lisäksi säännökset ns. **kilpailuneutraliteetista** (4 a luku Kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä). Nämä säännökset soveltuvat pitkälti samanlaisiin elinkeinonharjoittajien toimenpiteisiin kuin määrävän markkina aseman väärinkäytön kieltä. Nämä säännökset eivät siten vaikuta myöskään erityisen merkityksellisiltä tämän selvityksen kannalta.²³ Verrattuna määrävän markkina-aseman väärinkäytön kieltoon, kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset sisältävät kuitenkin eräitä tämän selvityksen kannalta relevantteja tarkennuksia.

Kilpailuneutraliteettisäännökset (kilpailulain 30 a-30 c §) antavat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) toimivaltuuksia puuttua mm. kuntien ja kuntayhtymien sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden menettelyihin, jotka ovat ristiriidassa kuntalain 128 §:n markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Nämä toimivaltuudet koskevat myös hankintalaeissa tarkoitettujen sidosyksikköjen menettelyjä sekä ns. horisontaalisopimuksiin perustuvia menettelyjä.

Em. säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Edelleen olennaista on, että KKV:n tulee ensisijaisesti **neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kyseisissä säännöksissä tarkoitettu kilpailua rajoittava menettely**. Jos neuvottelut eivät johda tulokseen, KKV voi kieltää menettelyn.

Vesihuoltolaitokset eivät lähtökohtaisesti ole toistensa kilpailijoita, joten kartellikielto ei lähtökohtaisesti koske niitä.

On kuitenkin huomattava, että toimiessaan kilpailuilla markkinoilla yhtiömuotoisten vesihuoltolaitosten on huomioitava kilpailulain 5 §:n kartellikielto. Tämän selvityksen kannalta on kuitenkin olennaista, että kartellikielto ei estä tarjoamista palveluja muille vesihuoltolaitoksille.

²³ Myös näiden säännösten keskeisin soveltamiskohde on hyödykkeiden hinnoittelun kohtuullisuus ja syrjimättömyys.