

# Vesihuollon regulaatio (valvonta ja ohjaus) Euroopassa

Paul Silfverberg  
Konsulttitoimisto Planpoint Oy

8.6.2020



Maa- ja metsätalousministeriö



# Sisällysluettelo

Yhteenveto .....	4
1. Tausta .....	9
2. Vesihuoltopalveluiden järjestäminen ja regulointi Euroopassa .....	10
3. Reguloinnin periaatteita ja menetelmiä.....	17
3.1 Reguloinnin tarve .....	17
3.2 Reguloinnin lähtökohdat ja organisointi Euroopassa.....	20
3.2.1 EU:n luomat puitteet reguloinnille .....	20
3.2.2 Reguloinnin malleja Euroopassa.....	20
4. Regulaattorit ja niiden tehtävät .....	22
4.1 Regulaattorit Euroopassa .....	22
4.2 Englanti ja Wales .....	25
4.3 Tanska.....	28
4.3 Ranska.....	31
4.4 Kokemuksia muista maista .....	32
5. Kokemuksia vesihuoltopalveluiden yksityistämisestä, operoinnin ulkoistamisesta ja palauttamisesta julkiseksi palveluksi.....	34
5.1 Yksityistämisen ja operoinnin ulkoistamisen malleja Euroopassa .....	34
5.2 Yksityistämisen ja operoinnin ulkoistamisen hyötyjä ja ongelmia .....	34
6. Vesihuoltolaitosten kansainvälinen toiminta .....	38
7. Johtopäätökset Suomelle .....	39
Lähdeluettelo.....	41

## Yhteenveto

### *Selvityksen lähtökohdat*

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 16.1.2020 hankkeen toteuttamaan kansallista vesihuoltouudistusta. Hankkeen tavoitteena on varmistaa kaikille vesihuoltolaitosten asiakkaille turvallinen ja laadukas vesihuolto. Samanaikaisesti tavoitteena on ottaa harppauksia kohti vesihuollon ilmastoneutraaliutta ja resurssi-  
viisautta hyödyntäen uuteen teknologiaan ja kiertotalouteen perustuvia ratkaisuja.

Osana uudistuksen taustatyötä laadittiin keväällä 2020 tässä raportissa kuvattu selvitys vesihuollon toimintamalleja, regulaatiota, yksityistämistä ja/tai toimintojen ulkoistamista sekä vesihuoltolaitosten kansainvälistä yhteistyötä koskevista eurooppalaisista kokemuksista. Selvityksen tärkeimmät huomiot voi kiteyttää seuraavasti:

### *Vesihuollon toimintamallit*

Vesihuoltopalveluita toteutetaan Euroopassa neljän toimintamallin kautta: 1) suoraan kuntien, kuntaliittymien tai valtion tuottamana palveluna; 2) kunta-/alueomisteisten yhtiöiden tuottaman palveluna; 3) ulkoistettuna operointipalveluna (omistuksen säilyessä kunnilla); tai 4) täysin yksityistettyjen yhtiöiden toimesta. Yleisin vesihuoltopalvelun tuottamismuoto on malli 2; Tanskassa, Hollannissa, Belgiassa, Irlannissa, Maltalla, Skotlannissa, Pohjois-Irlannissa ja Unkarissa se on ainoa talousveden tuottamismalli. Malli 1 on myös yleinen, minkä lisäksi operoinnin ulkoistamista (malli 3) sovelletaan laajasti erityisesti Ranskassa, Tsekin tasavallassa, Saksassa, Italiassa ja Espanjassa. Täysin yksityistettyjä palveluita ovat vain Englannissa ja Walesissa. Suurimmassa osassa Euroopan maita sovelletaan rinnan useaa näistä toimintamalleista.

### *Regulointi*

Koska vesihuolto on oleellinen julkinen palvelu, kohdistuu siihen aina regulointia lainsäädännön ja erilaisten terveys- ja ympäristökriteerien sekä omistajaohjauksen kautta. Sen lisäksi noin puolessa Euroopan maista toimii erillinen vesihuollon regulaattori, jonka toiminta kohdistuu erityisesti taloudelliseen valvontaan ja ohjaukseen. Erillinen regulaattori on perustettu kaikkiin niihin maihin, joissa vesihuoltoa on yksityistetty tai operointia ulkoistettu; syynä tähän on erityisesti pelko siitä, että vesihuoltopalvelu luonnollisena monopolina on riskialtis monopolimaiseen toimintaan. Erillinen regulaattori toimii myös osassa niitä maita, joissa toimintaa ei ole ulkoistettu tai yksityistetty. Kaiken kaikkiaan reguloinnin tavoitteena on turvata vesihuollon laatu, edistää palvelun tehokkuutta, ja osana kuluttajien intressin suojaamista varmistaa maksujen kohtuullisuus. Jos maassa toimii paljon pieniä laitoksia, regulaattorin toiminta kohdistuu suuriin ja keskisuuriin laitoksiin lakisääteisen viranomaisvalvonnan koskiessa kaikkia laitoksia. Esimerkiksi Tanskassa regulaattori valvoo laitoksia, jotka tuottavat talousvettä yli 200 000 m<sup>3</sup> vuodessa.

Sen lisäksi, että vain noin puolessa maista toimii erillinen regulaattori, reguloinnin käytännöt vaihtelevat merkittävästi. Tariffien määrittelyssä käytetään erilaisia menettelytapoja (esimerkiksi hintakatto tai tuotto-katto), hintareguloinnin ajanjaksot vaihtelevat (1-6 vuotta), regulaattorin päätösvalta vaihtelee neuvonantavasta tariffit määrittäväksi, ja vaatimukset liiketoimintasuunnitelmien suhteen vaihtelevat myös. Osassa maita regulointiprosessiin kuuluu myös vertaisarviointi (Benchmarking).

Tarvitaanko lainsäädännön, viranomaisohjauksen ja omistajaohjauksen lisäksi erillistä vesihuollon regulointia? Kaikissa niissä maissa, joissa vesihuoltoa on yksityistetty tai operointia ulkoistettu on nähty välttämättömäksi perustaa regulointijärjestelmä turvaamaan erityisesti kuluttajien intressit. Tanska on puolestaan esimerkki maasta, jossa regulointi koskee kuntien omistamia vesiyhtiöitä; Tanskan malli sisältää laitospohjaiset liiketoimintasuunnitelmat, vertaisarvioinnin ja hintaregulaation. Tämä edellyttää melko vahvaa resur-

sointia: kansallisella regulaattorilla on noin 20 asiantuntijan henkilöstö, minkä lisäksi laitosten oma resurssitarve on 1-2 henkilötyövuotta vuodessa. Hyvänä Tanskan mallissa pidetään kannustetta tehokkuuden parantamiseen, vertaisarviointia ja toiminnan läpinäkyvyyden parantamista. Heikkoutena puolestaan on reguloinnin perustuminen liikaa historiatietoihin, minkä vuoksi etenkin laitokset kaipaavat parempaa tulevaisuuteen suuntaamista.

Kaiken kaikkiaan regulointi kohdistuu ennen kaikkea tariffien pitämiseen kohtuullisina. EurEaun vuonna 2018 teettämässä selvityksessä ilmeni seuraavia toimintamalleja regulointiin ja tariffien määrittelyyn:

- Kymmenessä maassa tariffien määrittelyä ohjaa kansallisen tason regulaattori, kun taas kahdessa maassa määrittelystä vastaa ministeriö regulaattorin seurannan perusteella.
- Yhdeksässä maassa tariffien määrittelyä ohjaa kunta tai aluehallinto.
- Seitsemässä maassa tariffien määrittelystä vastaa kunta. Aueellinen tai kansallinen viranomaisen (esimerkiksi ministeriö, aluehallinto, kansallinen regulaattori) valvoo puolestaan tariffien määrittelyä.
- Osassa maita toimintamalli vaihtelee laitoksen koosta riippuen: suuret vh-laitokset voivat olla kansallisen reguloinnin alla, pienemmät laitokset puolestaan kunnallisen.

Regulointia pyritään vahvistamaan monessa maassa vertaisarvioinnilla (Benchmarking). Esimerkiksi Tanskassa ja Englannissa vertaisarviointi on osa lakisäätöistä kansallista regulointijärjestelmää. Kun vertaisarviointiin yhdistää hyvän julkisuuden ja läpinäkyvyyden, voi se kannustaa laitoksia toiminnan tehostamiseen ja laadun parantamiseen sekä huolehtimaan tariffien hyväksyttävyydestä. Monet suuret laitokset hyödyntävät ilman varsinaista regulointiakin eurooppalaisia tai kansallisia vertaisarvioinnin järjestelmiä (ml. Suomi); regulointi ei siten ole edellytys vertaisarvioinnille.

### ***Yksityistäminen ja operoinnin ulkoistaminen***

Vesihuoltopalvelut on yksityistetty vain Englannissa ja Walesissa, minkä lisäksi muutamien yksittäisten kaupunkien vesihuoltoa on yksityistetty. Operoinnin ulkoistaminen on yleistä ennen kaikkea Ranskassa, minkä lisäksi se on merkittävä toimintamalli Tsekin tasavallassa, Saksassa, Italiassa ja Espanjassa.

Vesihuoltopalveluiden – kuten monien muidenkin julkisten palveluiden – ulkoistamista ja yksityistämistä koskeva argumentaatio on varsin lähtökohtasidonnaista: Yksityissektorin ylivertaiseen laatuun ja tehokkuuteen uskovat näkevät yksityistämisestä/ulkoistamisesta vain hyötyjä, kun taas vastustajat näkevät luonnolliseen monopoliin liittyvien palveluiden yksityistämisen/ulkoistamisen lähtökohtaisesti riskialttiiksi ja kansalaisten intressien vastaiseksi. Ei olekaan ihme, että keskustelu Euroopassa on ollut usein hyvin poliittista: oikeistohallitusten aikaan priorisoidaan yksityistämistä, vasemmistohallitusten aikaan julkista palvelua. Linjaukset ovat saattaneet muuttua hyvin nopeasti poliittisen suunnan muuttuessa.

Raportissa ” Water sector ownership and operation, 2019” esitettyssä, suuren osan maailmaa kattaneessa meta-analyysissä, tuli hyvin esille saatavilla olevan tiedon ristiriitaisuus: lähes kaikista maista/alueista löytyi tutkimuksia, jotka osoittivat, että yksityistämisellä ei ollut vaikutuksia toiminnan tehokkuuteen tai laatuun, tai että tehokkuus heikkeni, tai että tehokkuus parani. Lisäksi täysin eri tuloksiin päätyneet tutkimukset saattoivat käsitellä samaa kohdetta. Ainoa mahdollinen johtopäätös aineistosta on, että yksityistämisen ja operoinnin ulkoistamisen vaikutukset ovat tapauskohtaisia ja riippuvat merkittävästi regulaation toimivuudesta.

Jotta yksityistäminen tai operoinnin ulkoistaminen johtaisi positiivisiin vaikutuksiin, on seuraavien vaatimusten täyttyvä:

- Tilaajapuolella (kunta/aluehallinto) on oltava vahva vesihuoltoa ja hankintoja (ml. hankintajuridiikka) koskeva osaaminen ja resurssit, koska (usein monikansallisilla) tuottajayrityksillä liiketoiminta- ja juridinen osaaminen on yleensä lähtökohtaisesti vahvaa, minkä vuoksi ne helposti dominoivat hankintaprosessia.
- Reguloinnin tulee olla vahvaa sekä laadullisesti että taloudellisesti, koskien sekä toiminnallista että taloudellista regulointia. Regulointi tulee kytkeä laitosten liiketoimintasuunnitelmien laatimiseen.
- Vertaisarvioinnin (benchmarking) tuloksia on käytettävissä sekä toiminnan tehokkuuden ja laadun kehittämiseen että läpinäkyvyyden vahvistamiseen.
- Sopimusten tulee olla selkeitä ja kestoaltaan järkeviä suhteessa valittuun yksityistämisen-/ulkoistamismalliin (riittävän vaan ei liian pitkiä).
- Sopimuksissa tulee olla kunnan kannalta selkeät mekanismit, joilla voidaan puuttua puutteisiin ja tarvittaessa päättää yksityistäminen/ulkoistus.
- Yksityistämisen/ulkoistamiselle tulee saada laaja kuluttajien hyväksyntä, minkä vuoksi menettelytapojen ja sopimusten on oltava läpinäkyviä ja kansalaisilla tulee olla mekanismit, joilla he pystyvät osallistumaan regulointiin.

Käytännössä nämä ehdot ovat erittäin haastavia toteuttaa, minkä vuoksi suurin osa maailman vesihuollosta tuotetaan joko kunnan suorana palveluna tai kunnan omistaman yhtiön kautta, hyödyntäen ulkoistamista selkeästi rajattuihin toimintoihin kuten suunnittelupalvelut, urakointi ja vesimittarien luenta. Yksityistämisen/ulkoistamiselle onkin syntynyt vahva vastatrendi: johtuen kohdatuista ongelmista (palvelun heikentynyt laatu ja/tai kohtuuttomiksi kohonneet tariffit) on maailmalla 2000-luvun aikana purettu lähes 250 yksityistämisen/ulkoistamisjärjestelyä (remunicipalisation) 37 maassa.

### ***Vesihuoltolaitosten kansainvälinen toiminta***

Osassa Euroopan maita vesihuoltolaitoksilla on myös aktiivista kansainvälistä toimintaa. Suuret laitokset voivat olla mukana kansainvälisissä vertaisarvioinnin järjestelmissä sekä laajoissa kansainvälisissä tutkimus- ja kehittämishankkeissa, minkä lisäksi osa laitoksista osallistuu ns. vesihuoltolaitosten kumppanuustoimintaan (Water Operator Partnership WOP). Muutamassa maassa (mm. Hollanti, Ranska ja Espanja) on lainsäädännöllä vahvistettu vesihuoltolaitoksen oikeus käyttää osa liikevaihdostaan (yleensä enintään 1 %) kansainväliseen toimintaan; tällöin toiminta koostuu ennen kaikkea WOP-kumppanuuksista. Jotkin laitokset osallistuvat myös kumppaneina vientihankkeisiin, joskin tämä rooli nähdään usein liian riskipitoisena eikä riittävästi laitoksen perustehtävää palvelevana. WOP-kumppanuudet voivat kuitenkin luoda edellytyksiä vesiviennille nostamalla esiin investointitarpeita, esittelemällä suomalaista vesiosaamista ja kontaktoimalla yrityksiä mahdollisiin asiakkaisiin.

Hollanti ja Tanska ovat malliesimerkkejä vesihuoltolaitoksen kansainvälisen toiminnan edistämisestä. Näissä maissa kansainvälistyminen nähdään tärkeänä keinona kehittää omaa vesihuoltolaitosta sekä luoda henkilöstölle mielenkiintoisia työmahdollisuuksia, mikä voi olla tärkeää tulevien osaajien houkuttelemisessa alalle. Tärkeä motiivi on myös solidaarisuus: monet eurooppalaiset laitokset kokevat, että niillä on sekä velvollisuus että mahdollisuus tukea kehittyvissä maissa toimivien kumppanien toimintaa ja tuoda siten oman panoksensa globaaliin kestäväen kehityksen työhön.

Hollannissa ja osassa Tanskan laitoksia on lisäksi selkeytetty kansainvälisen toiminnan organisointia perustamalla laitosten yhteyteen yhtiöt, joiden kautta kansainvälinen toiminta hallinnoidaan. Tämä järjestely vapauttaa emolaitoksen kansainvälisen hankkeen joskus raskaasta hallintotyöstä (EU-rahoitteiset hankkeet), minkä lisäksi eriytetty yhtiö voi kehittää tarvittavan hankehallinnan ja -rahoituksen osaamisen ja toimia joustavammin myös vientihankkeiden kumppanina.

## ***Johtopäätöksiä Suomelle***

### Yksityistäminen ja operoinnin ulkoistaminen

- Yksityistämisen ja operoinnin ulkoistamisen kokemukset Euroopassa ovat suurelta osin kriittisiä (joskin toimiviakin esimerkkejä löytyy): luonnollinen monopoli ei ole luonteva toimintakenttä yksityisille, tuottotavoitteita asettaville yrityksille. Suomen tilanteessa yksityistäminen/ulkoistaminen ei juurikaan tuottaisi hyötyjä, koska nykyisetkin toimintamallit tuottavat korkealaatuisia vesihuoltopalveluita. Yksityistäminen ja operoinnin ulkoistaminen ei myöskään ratkaisisi vesihuollon nykyisiä ongelmia, erityisesti verkostoja koskevan korjausvelan kasvamista sekä laitokseen keskimääräistä pienuutta, minkä vuoksi monien laitosten taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat heikkoja.
- Yksityistäminen tai operoinnin ulkoistaminen voisi olla toimiva ratkaisu vain, jos kuntien vesihuolto- ja hankintaosaaminen olisi vahvaa, minkä lisäksi regulaation olisi oltava kattavaa, sisältäen vahvat laadulliset ja taloudelliset osiot. Tilaaja- ja tuottajavastuiden ja roolien olisi oltava hyvin selkeitä, minkä lisäksi yksityistämislle/ulkoistamiselle olisi saatava laaja kuluttajien tuki. Nämä ehdot eivät tällä hetkellä toteudu, minkä vuoksi yksityistämisen/ulkoistamisen riskit ovat suuria ja laajan kansalaistuen saaminen on hyvin epätodennäköistä.
- Rajattua toimintojen ulkoistamista voidaan sen sijaan kehittää nykyisestäään luomalla toimintamalleja (ml. kilpailutus ja sopimukset) selkeästi kohdennettujen toimintojen ulkoistamiseen. Hankintaosaamisen vahvistaminen on tärkeää erityisesti keskisuurten ja pienempien laitosten kohdalla.
- Vesihuollon pelikenttää voisi selkeyttää myös lainsäädännöllä. Yksi vaihtoehto on määritellä vesihuoltopalvelut (muut kuin osuuskuntien tuottamat) selkeästi kunnan tai kuntaomisteisten yhtiöiden tuottamaksi palveluksi, kuten Hollannissa ja Norjassa on tehty. Selkeästi rajattujen toimintojen ulkoistaminen olisi tällöinkin mahdollista.

### Regulointi

Tarvitaanko sitten erillistä regulaattoria, vaikka yksityistämistä ja operoinnin täysimittaista ulkoistamista ei toteutettaisiinkaan? Vastaus kysymykseen edellyttää reguloinnin tavoitteiden, organisoinnin ja resursoinnin selkeää määrittelyä. Vastausta voi siten pohtia seuraavien näkökulmien kautta:

- Lainsäädännöllä ja erilaisilla talousvettä- ja jäteväettä koskevilla laatuksiteereillä asetetaan jo nyt tiukat vaatimukset operoinnille. Viranomaisvalvonta, ml. laitoksilta edellytettävä raportointi, kattaa jo merkittävän osan laadullisesta reguloinnista ja sitä edellytetään riippumatta siitä, toimiiko Suomessa myös erillinen vesihuollon regulaattori. Kuntien omistajaohjaus on toinen olemassa oleva mekanismi. Sen heikkoutena on kuitenkin etenkin pienemmissä kunnissa heikko osaaminen. Valvontaan ja ohjaukseen liittyviä haasteita on käsitelty tarkemmin tämän selvityksen rinnalla laaditun *Vesihuollon toimivuuden arviointi* -raportin johtopäätöksissä ja suosituksissa.
- Jos tavoitteena on ennen kaikkea parantaa toiminnan laatua ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä, voisi yksi ratkaisu olla kansallisen vertaisarvioinnin voimakas kehittäminen. Lähtökohtia kehitystyölle tarjoavat Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä VEETI-järjestelmä sekä etenkin Vesilaitosyhdistyksen (VYY) ylläpitämä VENLA-tunnuslukujärjestelmä.
- Kustannusten kohtuullisuutta ja läpinäkyvyyttä voitaisiin lisätä myös laatimalla vesihuoltomaksujen laskennasta yksityiskohtaiset laskentaohjeet.
- Mikäli laatu- ja hintaregulaatiota halutaan vahvistaa vielä tästäkin, ratkaisussa voidaan hyödyntää erityisesti Tanskan järjestelmää ja siitä saatuja kokemuksia. Erillisen regulaattorin perustaminen edellyttää kuitenkin vahvaa resursointia; jos malli olisi jonkin verran Tanskan sovellusta kevyempi, tarvittaisiin silti vähintään 10 hengen henkilöstö ja noin 1,5 miljoonan euron vuosibudjetti) ja myös merkittävää lainsäädännöllistä uudistamista.

## Kansainvälinen toiminta

Suunnitellussa vesihuoltolainsäädännön uudistuksessa on syytä harkita myös Suomessa asetusta, jonka perusteella vesihuoltolaitos voisi käyttää prosentin liikevaihdostaan kansainväliseen toimintaan. Tämä antaisi laitoksille ja niiden omistajille selkeän signaalin siitä, että kansainväliseen toimintaan kannustetaan myös valtiovallan toimesta. Vastaava lainsäädäntö on koettu positiiviseksi kannusteeksi vertaismaissa.

MMM:n vuonna 2019 käynnistämää kumppanuusrahoitusta olisi hyvä vielä kehittää houkuttelevammaksi: rahoitus voisi olla haettavissa jatkuvasti ja tukiosuus voisi olla nykyistä 50 %:a suurempi.

VVY:n ja Suomen vesifoorumin tulisi jatkaa 2018-2019 toteutetun kansainvälistymishankkeen puitteissa käynnistettyä työtä laitosten kansainvälisen toiminnan organisoimiseksi esimerkiksi kiinnostuneiden laitosten yhteisen ”vientiyhtiön” perustamiseksi.



## 1. Tausta

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 16.1.2020 hankkeen kansallisen vesihuoltouudistuksen toteuttamiseen. Hankkeen tavoitteena on varmistaa kaikille vesihuoltolaitosten asiakkaille turvallinen ja laadukas vesihuolto. Samanaikaisesti tavoitteena on ottaa harppauksia kohti vesihuollon ilmastoneutraaliutta ja resurssi- viisautta hyödyntäen uuteen teknologiaan ja kiertotalouteen perustuvia ratkaisuja.

Asettamispäätöksen mukaisesti ensimmäisenä toimenpiteenä arvioidaan voimassa olevan vesihuoltolain- säädännön sekä siihen liittyvien muiden säädösten toimivuus 31.5.2020 mennessä. Tehtävän toteutta- miseksi kansallisen vesihuoltouudistuksen johtoryhmä perusti 5.2.2020 pidetyssä kokouksessa valmistelu- hankkeen *Vesihuoltolain toimivuuden arviointi sekä kansainväliset kokemukset regulaatiosta*. Selvitystyö koostuu kahdesta rinnakkaisesta selvityksestä:

- 1) Selvitys A: Vesihuoltolain sekä siihen liittyvien muiden säädösten toimivuus
- 2) Selvitys B: Kansainväliset kokemukset regulaatiosta ja vesihuoltolaitosten omistus

Tässä raportissa kuvattu selvitys koskee tehtävää B.

Selvityksessä tarkastellaan regulaatiomenettelyitä niissä Euroopan maissa, joissa on perustettu regulaattori vesihuollon valvontaa varten. Selvityksessä kuvataan regulaatiojärjestelmät dokumentaation pohjalta, minkä lisäksi tarkemmin on analysoitu kolmen maan regulaatiotoimintaa (Englanti ja Wales, Tanska ja Ranska).

Lähtökohdaksi selvityksessä on kartoitettu vesihuoltopalveluiden järjestämismalleja Euroopassa. Mallit on jaettu neljään perusluokkaan: kunta/valtio-organisaatioiden suoraan tuottamat vesihuoltopalvelut (direct public management), vesihuoltopalvelu julkisen sektorin perustaman yhtiön kautta (delegated public mana- gement), vesihuollon operoinnin (tai sen osan) ulkoistaminen alan yrityksille (delegated private manage- ment) ja täysin yksityistetyt vesihuoltopalvelut (direct private management).

Selvityksessä on lisäksi tarkasteltu vesihuoltopalveluiden yksityistämistä ja yksityistämisen purkuprosesseja muutamassa Euroopan maassa. Selvityksessä on tarkasteltu lisäksi kokemuksia maista, joissa vesihuoltolai- toksen liikevaihtoa on mahdollista käyttää kansainväliseen toimintaan.

## 2. Vesihuoltopalveluiden järjestäminen ja regulointi Euroopassa

EU:n vesipuidedirektiivi (2000/60/EC) määrittelee yleisellä tasolla, että vesihuoltopalveluiden tulee perustua kustannusvastaavuuteen, mukaan lukien ympäristönsuojelulliset kustannukset ja saastuttaja maksaa -periaatteen. Vesipuidedirektiivi ei kuitenkaan anna konkreettisia malleja näiden periaatteiden toteuttamiseen, minkä vuoksi käytännöt vaihtelevat eri Euroopan maissa. Esimerkiksi tariffien hyväksyntä on maasta tai laitoksesta riippuen kunnan, aluehallinnon, valtion ja/tai erillisten alueellisten/valtiollisten regulaattoreiden tehtävänä. Yleisperiaatteena on kuitenkin lähes kaikissa EU-maissa kustannusvastaavuus, joka toteutuu vh-laitosten asiakkailta perimien maksujen kautta. Näin periaatteessa, mutta käytännössä täyden kustannusvastaavuuden toteutuminen vaihtelee suuresti; yleisenä ongelmana on rahoituksen riittämättömyys tarvittaviin järjestelmien kunnossapito- ja uusimisinvestointeihin. Toisaalta tuotoilla voidaan myös subventoida muita palveluita (kunnalliset laitokset), tai yksityisen operaattorin tuotot voivat olla kohtuuttomia.

Vesihuoltopalveluiden järjestäminen on tyypillisesti kuntien, aluehallintojen tai valtion vastuulla; Englanti ja Wales ovat poikkeuksia johtuen siitä, että vesihuolto on näissä maissa täysin yksityistetty. Palveluiden tuottamisen muodot vaihtelevat neljän perustyyppin kesken

- 1) Kunta/valtio-organisaatioiden suoraan tuottamat vesihuoltopalvelut (direct public management)
- 2) Vesihuoltopalvelu julkisen sektorin perustaman yhtiön kautta (delegated public management)
- 3) Vesihuollon operoinnin (tai sen osan) ulkoistaminen alan yrityksille (delegated private management)
- 4) Täysin yksityistetyt vesihuoltopalvelut (direct private management), jossa sekä omistus että operointi ovat yksityisten yritysten vastuulla

Suurimmaksi osaksi vesihuollon toteuttaminen perustuu joko suoraan kuntien/aluehallintojen toteuttamaan vesihuoltoon (malli 1) tai julkishallinnon (lähinnä kuntien) omistamien yhtiöiden (malli 2) kautta toteutettuihin palveluihin. Osassa Euroopan maita sovelletaan myös operoinnin ulkoistamista (public-private partnerships PPP), minkä lisäksi vesihuoltoa on yksityistetty muutamissa maissa (Englanti ja Wales sekä yksittäisiä vesihuoltolaitoksia muutamassa maassa). Saman maan sisällä sovelletaan yleensä useita ratkaisuja, jopa kaikki neljä toimintamallia yhtäaikaisesti. Haja-asutusalueen vesihuoltoa toteutetaan monissa maissa lisäksi vesiosuuskuntien kautta; ne luokitellaan hieman harhaanjohtavasti luokkaan 4, vaikka osuuskuntamalli eroaakin lähtökohdiltaan yksityistetyn vesihuollon mallista kuluttajien omistaessa osuuskunnat. Tässä raportissa ei käsitellä kuitenkaan osuuskuntia koskevia järjestelyitä. Kaikissa maissa on lisäksi kiinteistöjä, joissa vesihuolto on toteutettu kiinteistökohtaisesti.

Taulukossa 1 on vedetty yhteen EurEaun laatiman selvityksen (2019) pohjalta toimintamallit 30 Euroopan maassa. Taulukkoon on myös kirjattu, toimiiko maassa erillinen regulaattori. Kommentteissa on kuvattu palveluiden tuottamismalleja sekä tariffien asetantaa. On huomattava, että niissäkin maissa, joissa ei ole erillistä regulaattoria, toteutetaan regulointia lainsäädännön, raja-arvojen asettamisen ja omistajaohjauksen kautta. Suomi kuuluu tähän maaryhmään. Jos maassa ei ole erillistä regulaattoria, valvonnasta ja ohjauksesta vastaavat etenkin terveys/terveydensuojelu- ja ympäristöviranomaiset sekä kunnat.

Taulukko 1: Vesihuollon järjestämismallit ja regulointi Euroopassa (30 maata)

Maa	Vesihuollon järjestämismallit	Regulaattori	Kommentteja
<p><i>Malli 1: Julkissektorin (kunta, aluehallinto tai valtio) suoraan tuottama vesihuolto</i>  <i>Malli 2: Julkissektorin omistamien yhtiöiden kautta tuotettu vesihuolto</i>  <i>Malli 3: Operoinnin tai sen osan ulkoistaminen yksityissektorille</i>  <i>Malli 4: Yksityistetyt vesihuoltopalvelut; sekä operointi että omistus on yksityistetty</i></p>			
Alankomaat	Talousvesi: Malli 2  Viemärointi: Malli 1 (kunnat)  Jätevesien käsittely: Malli 1 (alueelliset vesihallinnot)	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesihuoltopalveluita tuottaa 9 alueellista vesilaitosta ja 21 alueellista vesihallintoa (jätevesien puhdistus), minkä lisäksi kunnat vastaavat viemäroinnistä</li> <li>Vesilaitokset esittävät tariffit ja ao. omistajakunnat hyväksyvät ne. Vastuuministeriö voi puuttua asiaan, jos tarve vaatii (ei ole ollut tarvetta)</li> <li>Viemärointi ja jätevesien puhdistus rahoitetaan verotuksen kautta</li> </ul>
Belgia	Malli 2 Malli 3	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brysselissä jätevesien käsittely on toteutettu mallin 3 mukaisesti, muutoin palveluiden tuottamisesta vastaavat aluehallintojen (Flander, Wallonia ja Bryssel) omistamat vesiyhtiöt</li> <li>Flanderissa tariffit määritellään regulaattorin kanssa, Walloniassa tariffit määräytyvät standardoidun laskentajärjestelmän kautta; vesiasioiden komitea (Comité de controle de l'eau) antaa niistä lausuntonsa</li> </ul>
Bulgaria	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesihuoltopalveluita tuottaa 64 vh-laitosta: 15 valtion omistamaa, 24 kuntien omistamaa, 15 näiden yhdistelmä, 8 yksityistä operaattoria, 2 PPP-järjestelyä kunnan kanssa</li> <li>Vesi- ja energiaregulaattori valvoo sekä vesihuollon laatua (15 laatumittaria) että tariffeja</li> </ul>
Englanti ja Wales	Malli 4	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesihuolto on yksityistetty, Walesissa lähtökohtana ei voittoa -periaate (non-profit basis)</li> <li>Regulointi on ennen kaikkea taloudellista regulointia, mutta sisältää myös laadullisen tarkastelun ja kuluttajien osallistamisen</li> </ul>
Espanja	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesilaitokset ovat joko osa teknistä tointa (10 % kuluttajista), kunnan omistamia yhtiöitä (56 %, ml. PPP-järjestelyt) tai yksityisiä operointiyhtiöitä (34 %)</li> <li>Viemäroinnin operointi on sekä yrityksille ulkoistettua (43 %) että julkissektorin omistamien yhtiöiden kautta toteutettua (56 %)</li> <li>Tariffien hyväksymisestä vastaavat pääosin kunnat (tai kuntayhtymät) ja muutoksista hintakomiteat, osalla alueista aluehallinnot</li> </ul>

Maa	Vesihuollon järjestämismallit	Regulaattori	Kommentteja
Irlanti	Malli 2	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesihuollosta vastaa Irish Water, kansallinen vesiyhtiö</li> <li>Reguloinnista vastaa CRU, jota ohjaavat Water Forum ja Water Advisory Body. Läpinäkyvyyttä korostetaan CRU:n toiminnassa</li> <li>Vesimaksut poistettiin 2017, nykyisin kustannukset katetaan verotuksen kautta CRU:n valvonnan alla</li> </ul>
Italia	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Noin 50 % väestöstä saa vh-palvelut julkisesti omistettujen yhtiöiden kautta (malli 2), noin 40 % PPP-mallisten yhtiöiden kautta. Loput 10 % hoidetaan kuntien suorana tuotantona</li> <li>Reguloinnista vastaavat paikalliset regulaattorit (EGA) yhteistyössä kansallisen regulaattorin (ARERA) kanssa; fokus on tariffien reguloinnissa</li> </ul>
Itävalta	Malli 1 Malli 2	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesilaitokset ovat joko mallin 1 tai 2 mukaisia.</li> <li>Viemärintipalvelut ovat pääosin suoraan kuntien tuottamia (malli 1) muutamaa kaupunkia lukuun ottamatta (malli 2)</li> <li>Paikallishallinnot hyväksyvät tariffit, minkä lisäksi investoinneille myönnetään valtion avustuksia</li> </ul>
Kreikka	Malli 1 Malli 2	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suurin osa laitoksista kuntien omistamia yhtiöitä. Ateenan ja Thessalonikin laitokset ovat valtion asettamia yhtiöitä. Alle 10.000 asukkaan kaupungeissa palvelut tuottaa yleensä suoraan teknisen toimen alla oleva vesilaitos</li> <li>Kunnat hyväksyvät tariffit, Ateenassa ja Thessalonikissa talousministeriö</li> </ul>
Kroatia	Malli 1 Malli 3 (vain Zagreb)	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reguloinnista vastaa Water Services Council VVU, regulointi kohdistuu tariffeihin</li> </ul>
Kypros	Malli 1	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Palveluiden tuottamisesta vastaavat vesi- ja jätevesihallinnot (Boards) tai paikallishallinnot</li> <li>Ao. hallinnot esittävät tariffit, jotka hyväksytään Kyproksen ministerineuvoston, sisäministeriön tai aluehallinnon toimesta</li> </ul>
Luxemburg	Malli 1	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kunnat esittävät tariffit, jotka hyväksytään vastuuministeriössä (Kestävän kehityksen ja infrastruktuurin ministeriö)</li> </ul>
Malta	Malli 2	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesihuollosta vastaa kansallinen yhtiö (Water Services Corporation)</li> <li>Tariffit ovat progressiivisia veden kulutuksen hillitsemiseksi</li> </ul>
Norja	Malli 1	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laissa on määritelty, että laitosten tulee olla kuntien omistamia</li> <li>Ympäristövirasto määrittelee tariffien laskennan mallin, kunnat hyväksyvät tariffit</li> </ul>

Maa	Vesihuollon järjestämismallit	Regulaattori	Kommentteja
Portugali	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Malli 1 on yleisin, perustuen joko kunnan, kuntaliittymien tai valtion omistaman (Lissabon) vesiyhtiön tuottamaan palveluun</li> <li>Mallia 2 sovelletaan sekä kuntakohtaisten että alueellisten vesiyhtiöiden kautta</li> <li>Joissain keskikokoisissa kunnissa sovelletaan myös palvelun ulkoistamista</li> <li>Regulaattori ERSAR valvoo/tukee sekä palvelun laatua että tariffien määrittelyä</li> </ul>
Puola	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kunnan omistama yhtiö (malli 2) on yleisin vesihuollon järjestämismalli</li> <li>Jossain määrin on myös ulkoistettu operointia</li> <li>Tariffit hyväksytään kansallisen regulaattorin toimesta</li> </ul>
Ranska	Malli 1 Malli 3	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suuri osa laitoksista on ylikunnallisia johtuen kuntien keskimäärin pienestä koosta</li> <li>Operointi on ulkoistettu noin 75 % vesilaitoksista ja noin 50 % viemärlaitoksista</li> <li>Kunnat vastaavat tariffien asettamisesta, varsinaista kansallista regulaattoria ei ole</li> <li>Ministeriöt asettavat laatuksiteerit ja määrittelevät tariffien osalta kiinteän ja vaihtelevan osion suhteen</li> </ul>
Romania	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yleisin toimintamalli on alueellinen paikallishallintojen omistama vesiyhtiö</li> <li>Bukarestissa ja Ploiestissä on operointi ulkoistettu kansainvälisen tarjouskilpailun kautta valituille yhtiöille</li> <li>Romaniassa on lisäksi yli 1.000 pientä kuntien vastuulla oleva laitosta, jotka kattavat noin 15 % kuluttajista</li> <li>Regulaattori (ARNSC) määrittelee tariffien laskentametodin, kunnat hyväksyvät tariffit. Bukarestissa ja Ploiestissa operointisopimuksissa on määritelty ao. periaatteet</li> </ul>
Ruotsi	Malli 1 Malli 2	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vesihuoltopalvelut tuotetaan joko kunnan tai kunnan/kuntien omistaman yhtiön toimesta</li> <li>Lainsäädännössä on määritelty periaatteet tariffien määrittelylle, kunnanhallitus hyväksyy ne</li> </ul>
Saksa	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yleisin toimintamalli on kunnan omistama yhtiö (64 % vh-laitoksista)</li> <li>Ulkoistetun operoinnin kautta tuotetaan noin 35 % palvelusta; ulkoistus voi koskea koko operointia tai sen osaa</li> <li>Suoraan kuntahallinnon tuottama palvelu on yleistä viemäroinnissä, mutta vesilaitoksista vain alle 50 soveltaa mallia 1</li> </ul>

Maa	Vesihuollon järjestämismallit	Regulaattori	Kommentteja
Serbia	Malli 1 Malli 2	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laissa on määritelty, että vesihuoltopalvelun tuottajan on oltava joko kunta tai kunnan omistama yhtiö</li> <li>• Asetuksella on määritelty tariffien laskennan periaatteet, paikallishallinto määrittää tariffit</li> </ul>
Skotlanti ja Pohjois-Irlanti	Malli 2	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekä Skotlannissa että Pohjois-Irlannissa toimii yksi alueellinen, ao. itsehallinnon omistama vesiyhtiö</li> <li>• Molemmilla alueilla on myös valvovat ja tariffien tasoa määrittelevät regulaattorit</li> </ul>
Slovakia	Malli 2 Malli 3	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suurin osa vesilaitoksista (85 %) on kuntien omistamia yhtiöitä, 15 % hoidetaan ulkoistamalla vesihuolto yksityisille palvelutuottajille</li> <li>• Kansallinen regulointitoimisto hyväksyy tariffit</li> </ul>
Slovenia	Malli 1 Malli 2 Malli 3	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yleisin toimintamalli on kuntien omistama vesiyhtiö, mutta myös mallia 2 ja 3 käytetään</li> <li>• Kunnat hyväksyvät tariffit laitoksen esityksen pohjalta, tariffien määrittelyä ohjataan asetuksella</li> </ul>
Suomi	Malli 1 Malli 2	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuntien omistamat yhtiöt, liikelaitokset ja kunnan osana toimivat yksiköt kattavat noin 30 % laitoksista; tämän ratkaisun osuus on hiljalleen kasvamassa</li> <li>• Kunta päättää vesihuoltomaksujen suuruudesta, mikäli laitos on selkeä osa kuntaorganisaatiota</li> </ul>
Sveitsi	Malli 1 Malli 2		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suurin osa vesihuoltopalvelusta järjestetään kunnan tai kunnan omistaman yhtiön toimesta</li> <li>• Myös mallit 3 ja 4 ovat mahdollisia; osuuskunnat ovat melko yleinen toimintamalli</li> <li>• Kunnat hyväksyvät tariffit, jotka raportoidaan kansalliselle hintaregulaattorille, joka voi antaa tariffeista suosituksia</li> <li>• Ei regulaattoria</li> </ul>
Tanska	Malli 2	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laitokset ovat kuntien omistamia yhtiöitä (noin 140 vesilaitosta ja 110 viemärlaitosta)</li> <li>• Kunnanhallitus hyväksyy tariffit</li> <li>• Kansallinen regulaattori määrittelee tariffien laskentatavan ja organisoii laitosten välisen taloudellisen vertaisarvioinnin (benchmarking)</li> </ul>
Tsekin tasavalta	Malli 1 Malli 2 Malli 3 Malli 4	Ei regulaattoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yleisin malli on operoinnin ulkoistaminen (59 %)</li> <li>• Julkisesti omistettut yhtiöt vastaavat noin 25 % palveluista, yksityiset yritysten noin 9 % ja suoraan kunnan alla on 7 % vesihuollosta</li> <li>• Tariffien laskennan periaatteet on määritelty lainsäädännössä, kunnat/kuntayhtymät hyväksyvät tariffit</li> <li>• Tariffit voivat sisältää sektorien välistä subventiota</li> </ul>
Unkari	Malli 2	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vesihuollosta vastaavat kuntien tai valtion omistamat yhtiöt (5 laajaa alueellista yhtiötä)</li> </ul>

Maa	Vesihuollon järjestämismallit	Regulaattori	Kommentteja
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Tariffit määritellään kansallisella tasolla. Regulaattori (MEKH) ehdottaa tariffit, vastuuministeriö hyväksyy ne asetuksella</li> </ul>
Viro	Malli 2 Malli 4	Regulaattori	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suurin osa vesihuoltopalvelusta järjestetään kuntien omistamien yhtiöiden toimesta, Tallinnassa toimii yksityinen pörssi-yhtiö Tallinna Vesi</li> <li>Lainsäädännöllä on määritelty tariffien asettamista koskevat periaatteet, kunta tai regulaattori (kilpailuvirasto) hyväksyy ne; kilpailuvirasto kun kyse on yli 2.000 asukkaan vesihuollosta</li> </ul>

Vesihuollon järjestämismallit eroavat siten varsin suuresti eri maiden kesken. Seuraavat päälinjat voidaan kuitenkin tunnistaa Euroopan maiden vesihuollon järjestämisestä.

### Vesihuollon järjestämisvastuu

Lähes kaikissa Euroopan maissa järjestämisvastuu on kunnalla/aluehallinnolla. Poikkeuksina ovat Irlanti, jossa järjestämisvastuu on valtiolla sekä Englanti ja Wales, joissa vesihuolto on yksityistetty siten, että järjestämisvastuukin on vesihuollosta vastaavilla yhtiöillä. Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa järjestämisvastuu on puolestaan ao. itsehallinnoilla. Osassa maita on lisäksi alueita, joissa järjestämisvastuu on valtiolla, vaikka pääasiallinen vastuu onkin kunnilla/alueilla.

### Vesihuoltopalveluiden tuottamisen mallit

Suurimmassa osassa Euroopan maita vesihuoltopalveluita toteutetaan alueesta ja kaupungista riippuen usealla tavalla: suoraan kunta/aluehallinnon alla olevien laitosten ja kuntien omistamien vesiyhtiöiden toimesta, minkä lisäksi useassa maassa on lisäksi laitoksia, joissa operointi on kilpailutettu yksityisten vesiyhtiöiden toteuttamiksi.

- Yleisin talousveden tuotannon malli on kuntien tai aluehallintojen omistamien vesiyhtiöiden toimesta toteutettu vesihuolto (malli 2); Tanskassa, Hollannissa, Irlannissa, Pohjois-Irlannissa, Skotlannissa, Maltalla ja Unkarissa se on ainoa puhtaan veden tuottamismalli ja melkein kaikissa muissa maissa pääasiallinen malli.
- Luxemburgissa, Kroatiassa (lukuun ottamatta pääkaupunki Zagreb), Kyproksella ja Norjassa palvelut tuottaa suoraan kunta/aluehallinnon alainen vesilaitos (malli 1). Suurimmassa osassa muita maita tätä toimintamallia käytetään rinnan muiden mallien kanssa. Trendinä on kuitenkin siirtyminen suorasta kuntahallintojen tuottamasta palvelusta kuntaomisteisiin vesiyhtiöihin.
- Operoinnin ulkoistaminen (malli 3) on pääasiallinen toimintamalli Ranskassa (puhtaan veden tuotannosta 75 % ja viemäroinnistä noin 50 %), Tsekin tasavallassa (59 %), minkä lisäksi se on merkittävä toimintamalli Saksassa (35 %), Italiassa (40 %) ja Espanjassa (34 %). Osassa maita suurten kaupunkien vesihuollon operointia on ulkoistettu yksityisille operaattoreille (mm. Bryssel, Zagreb, Bukarest).
- Vesihuoltopalvelut on täysin yksityistetty vain Englannissa ja Walesissa. Sen lisäksi Tallinnan vesihuolto on yksityistetty, samoin noin 9 % Tsekin tasavallan vesihuoltopalveluista.

Vesilaitosten osalta rahoitus perustuu lähes kaikissa maissa asiakkailta perittäviin maksuihin, jotka on määritelty tariffeilla. Irlannissa vesimaksut poistettiin 2017 ja siirryttiin kustannusten kattamiseen verotuksen kautta kansallisen regulaattorin (CRU) valvonnan alla.

Viemäröinti ja jätevesien käsittely poikkeaa jossain määrin edellä kuvatusta, kuntien/aluehallintojen sekä valtion tuottamisroolin ollessa suurempi. Esimerkiksi Alankomaissa viemäröinti on kuntien vastuulla ja jätevesien käsittely alueellisten vesiviranomaisten vastuulla, kun taas puhtaan veden tuotannosta vastaavat kuntien omistamat vesiyhtiöt. Viemäröinti ja jätevesien käsittely rahoitetaan lisäksi Hollannissa verotuksen kautta.

*Taulukko 2: Vesihuoltopalveluiden organisointi ja sääntelymalleja (Vinnari E.: Vesihuollon organisointi, maksut ja sääntely eräissä vertailumaissa, 2008; päivitys Silfverberg)*

<b>Maa</b>	<b>Organisointi</b>	<b>Maksujen kohtuullisuus ja/tai käyttöomaisuuden hallinta</b>	<b>Liiketoiminnan valvonta</b>
Ruotsi	Vahva kannuste kunnalliseen omistajuuteen	Omakustannusperiaate; kohtuullisuus määritely oikeuskäytännön kautta	Statens va-nämnd ja tuomioistuimet
Norja	Perustettavien vh-laitosten oltava kuntien tai käyttäjien omistuksessa; laitoksia ei saa myydä yksityissektorille	Omakustannusperiaate; kohtuullisuus määritely virallisissa laskentaohjeissa	Maaherra; kunnat; valtio
Tanska	Vh-laitokset yhtiöitetty (kunnat omistajina); saa myydä yksityissektorille	Kustannuskattoregulointi; pakollinen talous- ja ympäristö-benchmarking	Regulaattori
Alankomaat	Vh-laitosten oltava julkisessa omistuksessa	Vesiyhtiöiden pääomakustannusten sääntely; pakollinen benchmarking	Veden laatua valvovan viraston tehtävä
Englanti ja Wales	Vh-laitokset yksityissektorin omistuksessa	Hintakatto- ja kriteerisääntely; laitosten laadittava 5-vuotiset käyttöomaisuuden hallintasuunnitelmat sekä 25-vuotiset strategiset liiketoimintasuunnitelmat	Regulaattori

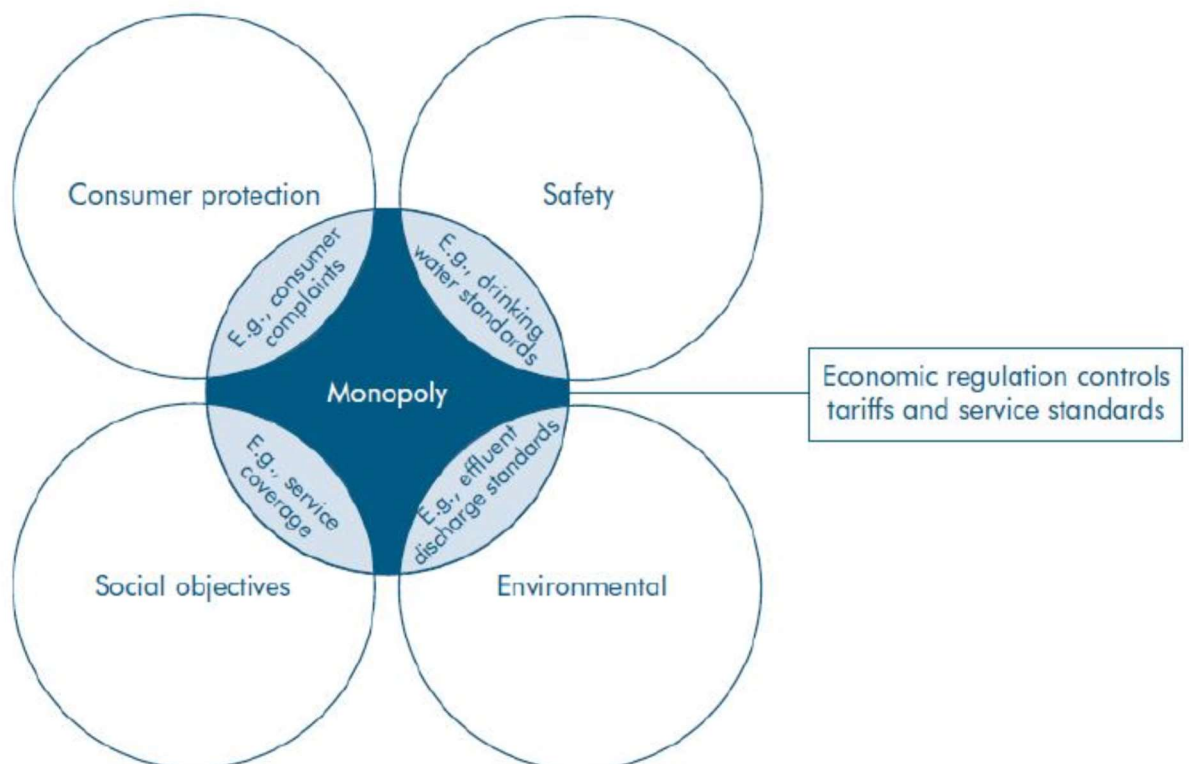


### 3. Reguloinnin periaatteita ja menetelmiä

#### 3.1 Reguloinnin tarve

Regulaation tarve lähtee siitä, että vesihuolto on luonnollinen monopoli, minkä vuoksi markkinoiden kautta tapahtuva avoin kilpailu ei toimi. Tämä johtuu siitä, että vesihuollon tekniselle toteutukselle ei ole vaihtoehtoa; infrastruktuuri on sidottu fyysisiin olosuhteisiin eikä rinnakkaisia järjestelmiä ole käytettävissä – eikä niiden rakentaminen olisi järkevääkään. Käytännössä vain harvaan asutulla haja-asutusalueella voi olla paikoin vaihtoehtoina kiinteistökohtainen järjestelmä tai liittyminen yhteiseen vesihuoltoon; tiiviimmässä asutuksessa vesihuoltopalveluiden tuottaminen on aina sidottu paikalla olevaan infrastruktuuriin.

Kilpailu markkinoiden kautta ei siten käytännössä toimi kuin jossain määrin operoinnin ulkoistamisessa; tällöinkin ongelmana on potentiaalisten operaattorien pieni määrä, joka rajoittaa merkittävästi kilpailua. Esimerkiksi Ranskassa, missä operointia on ulkoistettu laajimmin, markkinasta kilpailee käytännössä vain kolme yritystä. Toimijan monopoliaseman katsotaan monessa maassa edellyttävän tämän vuoksi regulointia joko julkishallinnon tai riippumattoman regulaattorin toimesta. Täysin välttämätöntä tämä on yksityistetyssä vesihuollossa ja operoinnin ulkoistamiseen perustuvassa mallissa. Monissa maissa regulointi katsotaan hyödylliseksi myös silloin, kun vesihuoltopalvelut tuotetaan kunnan tai kunnan/kuntien omistamien yhtiöiden kautta; tällöin reguloinnin tavoitteena on tehostaa toimintaa, edistää innovaatioita ja niiden käyttöä sekä turvata kohtuuhintaiset ja laadukkaat palvelut. Ulkoistetussa operoinnissa regulointia tarvitaan myös siksi, että paikallishallinnon kapasiteetti on usein rajallinen, minkä vuoksi erittäin hyvin resursoituiden operaattorit helposti dominoivat hallinnon ja operaattorien välistä yhteistyötä. Regulaation sisältöä voidaan kuvata kuvassa 1 esitetyllä mallilla:



Kuva 1: Vesihuollon regulaation elementit (J.C. Elnaboulsi, 2011)

Reguloinnilla pyritään siten varmistamaan kuluttajien ja kuntien näkökulmasta toiminnan laatua, tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja tariffien kohtuullisuutta, varautuen samalla tuleviin investointeihin. On huomattava, että myös operointia toteuttavat yritykset hyötyvät reguloinnista: reguloinnilla voidaan luoda toimintaan vakautta ja pitkäjänteisyyttä, mikä pienentää yritysten riskiä ja voi luoda insentiivejä investointeihin.

Regulaatio voidaan siten kuvata mekanismina, jolla määritellään toiminnan sisältö ja pelisäännöt, sisältäen palvelun sisällön kuvaamisen (mitä reguloidaan), kohdentumisen (kenelle ja minne palvelua tuotetaan), tekniset, ympäristölliset ja sosiaaliset (laatu)kriteerit sekä palvelun tuottamisen ehdot, sisältäen tekniset, sosiaaliset, ympäristölliset ja taloudelliset ehdot. Regulaatiossa määritellään myös eri osapuolten roolit ja vastuut ja osapuolten välinen yhteistyö. Tämän pohjalta päästään määrittelemään, miten kustannukset kätetään, ml. tariffien asettamisen periaatteet ja menettelyt. Euroopassa toteutetun vesihuollon reguloinnin tavoitteina on tyypillisesti:

- Ympäristön tilan suojelu ja vesivarojen kestävä varaaminen eri toiminnoille
- Ympäristökriteerien täytyminen
- Laadukkaan vesihuoltopalvelun turvaaminen kuluttajille
- Kuluttajien intressien turvaaminen monopoli-asemassa olevaa tuottajaa kohtaan: palvelun laadun ja kohtuullisten tariffien varmistaminen. Mikäli mahdollista, tähän sisältyy kuluttajan etua palvelevan kilpailutuksen edistäminen.
- Palvelun sosiaalisen oikeudenmukaisuuden turvaaminen
- Kuluttajaan kohdistuvien ongelmien (riidat, väärinkäytökset) tasapuolinen ja reilu käsittely
- Toiminnan läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon edistäminen
- Toiminnan tehokkuuden lisääminen
- Laatua ja tehokkuutta parantavien innovaatioiden ja niiden käytön edistäminen

Regulointia toteutetaan monin eri tavoin Euroopan eri maissa; yhtenä syynä tähän on yhteisten EU-tasolla määriteltyjen periaatteiden puuttuminen. Riippumatta siitä, toimiiko maassa erillinen vesihuoltopalveluiden regulaattori vai onko regulointi osa kuntien, aluehallintojen ja valtionhallinnon toimintaa, veden laatuun ja ympäristökysymyksiin liittyvää ohjausta toteutetaan kaikissa maissa muun muassa erilaisten laatu-kriteerien asettamisen ja viranomaisvalvonnan kautta. Terveys/terveydensuojeluviranomaiset vastaavat yleensä puhtaan veden laatuksymyksistä ja ympäristöviranomaiset valuma-alueiden suojelusta sekä jätevesien johtamiseen ja käsittelyyn liittyvistä vaatimuksista. Monissa maissa on myös määritelty asetusten tai muun lainsäädännön sekä ohjeistusten kautta tariffien laskentaperiaatteet, vaikka maassa ei toimitakaan varsinaista regulaattoria.

Erillinen regulaattori on EurEaun selvityksen kattavissa maissa puolessa (15/30 maata), reguloinnin ollessa ennen kaikkea taloudellista regulointia. Laatuksymykset ovat kuitenkin tällöinkin merkittävänä lähtökoh-tina: palvelun laadulle määritellään kriteerit, jotka on täyttyvä. Laatuksymykset määrittelevät siten operoinnin tason, jonka pohjalta tariffit määritellään. Monissa maissa edellytetään lisäksi, että regulaatioprosessiin on sisällytetty läpinäkyvä kuluttajien osallistaminen.

Tariffien regulointia toteutetaan pääosin kahden vaihtoehdoisen lähestymistavan kautta:

- 1) Regulointi tuottoosentien perusteella (Rate of return / Cost Plus method)
- 2) Regulointi kattohinnan perusteella (Price cap method)

Reguloinnissa tuottoosentien perusteella tavoiteltava tuoton taso määritellään aiemman toteuman perusteella, esimerkiksi edellisen tilikauden perusteella. Palvelun tuottaja voi esittää tarffiin muutoksia, mikäli suunnitelmissa on esimerkiksi investointeja koskevia muutoksia; regulaattori tarkastelee tällöin muutosten perusteltavuutta ja kustannusvaikutuksia. Tämän metodin puitteissa regulaattori pystyy kontrolloimaan

tuoton määrää ja pääsee tutkimaan kulujen todellista muodostumista. Metodien heikkoutena pidetään sitä, että se ei välttämättä kannusta toiminnan tehokkuuden parantamiseen.

Kattohintareguloinnissa tariffeille määritellään kattohinta, jota ei saa ylittää. Lähtökohtana on yleensä laitoksen liiketoimintasuunnitelma regulointia koskevalle ajanjaksolle; liiketoimintasuunnitelma sisältää operatiiviset kustannukset (ml. poistot), investointisuunnitelmat, uudet omaisuuserät, mahdolliset uudet toiminnot jne. Regulaattorin toimesta voidaan toiminnalle asettaa sekä laadullisia että taloudellisia indikaattoreita. Verrattuna vaihtoehtoon 1, metodi kannustaa paremmin toiminnan optimointiin ja tehokkuuden lisäämiseen, mutta edellyttää vahvaa laadun ja tarvittavien korjaus/uusimisinvestointien valvontaa. Kustannus nousu voi myös aiheuttaa ongelmia tässä metodissa. Kattohinta voidaan määritellä usealla eri tavalla, esimerkiksi kokonaistuoton tai yksikkökohtaisten kulujen perusteella. Jotta metodi toimisi, sekä regulaattorilla että laitoksilla on oltava hyvä osaaminen laadun valvonnan ja ennakoinnin suhteen; muutoin on vaarana palvelun laadun heikkeneminen laitoksen pyrkessä kustannussäästöihin ja sen kautta voiton kasvattamiseen. Laadun valvontaa toteutetaan regulaatiojärjestelmään kuuluvien indikaattoreiden (KPI) kautta.

Regulointi maksimituoton perusteella on energiasektorilla yleinen malli; vesihuollossa tätä mallia sovelletaan Irlannissa, Englannissa/Walesissa ja Pohjois-Makedoniassa.

Taloudellisessa reguloinnissa huomioidaan sekä operointikulut että investointikulut. Operointikulut sisältävät henkilöstökulut, materiaalit, energia, ulkoistetut palvelut, verot, jne. Regulaattorilla on oltava realistinen käsitys kulutasoista, joilla pystytään turvaamaan kestävällä pohjalla oleva vesihuolto. Pääomakulut sisältävät puolestaan toiminnan suunnitellun laajentamisen edellyttämät investoinnit sekä järjestelmien ylläpitoon ja uusimiseen liittyvät investoinnit. Taulukossa 2 on regulaattoreiden yhteistyöjärjestön WAREGIN vuonna 2019 laatiman selvityksen yhteenveto hintaregulaation järjestelmästä eri maissa.

Taulukko 3: Hintaregulaation järjestelmät 21 WAREGIN jäsenmaassa

Tariff setting model	Cost plus	Rate of return	Price Cap	Revenue Cap	Other
Bulgaria / EWRC			✓		
Georgia / GNERC					✓
Albania / ERRU	✓				
Spain / MITECO					✓
Montenegro / RAE	✓				
Hungary / HEA			✓		
Romania / ANRSC	✓				
Malta / REWS	✓				
Latvia / PUC		✓			
Lithuania / VERT		✓			
Estonia / ECA		✓			
Belgium, Flanders / VMM		✓			
Belgium, Brussels / BRUGEL			✓		
Croatia / VVU	✓				
Poland / PW	✓				
Italy / ARERA					✓
Armenia / PSRC					✓
North Macedonia / ERC				✓	
UK, Scotland / WICS			✓		
UK, England and Wales / OFWAT				✓	
Ireland / CRU				✓	
Kosovo / ARRU			✓		
Moldova / ANRE	✓				
Total	7	4	5	3	4

Table 3: Tariff setting models

Cost plus = kustannusten päälle asetettava tuotto prosentti / Rate of return = pääomalle asetettu tuottoaste / Price cap = Regulointi kattohinnan kautta / Revenue cap = Regulointi tuottokaton kautta

## 3.2 Reguloinnin lähtökohdat ja organisointi Euroopassa

### 3.2.1 EU:n luomat puitteet reguloinnille

EU:n vesipuidedirektiivi (2000/60/EC) luo karkeat puitteet vesihuoltopalveluiden toteuttamiselle ja hinnoittelulle. Direktiivi edellyttää, että vesihuoltopalvelut tuotetaan kustannusvastaavasti sekä noudattaen saastuttaja maksaa -periaatetta. Kustannusvastaavuus kattaa sekä operoinnin että omaisuuden ylläpidon ja uusinvestoinnit ja ympäristökustannukset. Tavoitteena on, että veden hinnoittelu luo insentiivin vesivarojen tehokkaaseen käyttöön ja vesivarojen suojeluun. Käytännössä näitä periaatteita toteutetaan kuitenkin eri tavoin maasta riippuen. Vaikka vesipuidedirektiivi määrittelee selkeät periaatteet, vaihtelee toteutus eri maissa, johtuen muun muassa erilaisista käytännöistä koskien kustannusvastaavuuden laskentaa.

Komission tiedonanto COM (2000) 477 täsmentää vesipuidedirektiiviä määrittelemällä mitä kuluja tariffien tulisi kattaa: operointi- ja kunnossapitokulut, pääomakulut (investoinnit ja korkokulut), tuoton pääomalle (tapauksissa missä relevanttia) sekä ympäristökustannukset. Tiedonannossa määritellään lisäksi, että kuluttajille kohdistuvien tariffien kontrollointi on välttämätöntä, jotta tariffit vastaavat kuluja eivätkä piilota tehottomuutta.

Direktiivit 98/83/EC ja 91/271/EEC määrittelevät puolestaan talousvettä ja jätevettä koskevia teknisiä vaatimuksia ja standardeja, mutta näissä direktiiveissä ei ole taloudellisia vaatimuksia. Valmisteilla oleva ja direktiivin 98/83/EC korvaava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ihmisten käyttöön tarkoitettun veden laadusta ei muuttane tilannetta muutoin kuin säätämällä tariffien ja hintojen ilmoittamisesta yleisölle.

EU:n puolelta ei ole asetettu yksityiskohtaisia sääntöjä reguulaatiolle eikä tariffien rakenteelle; nämä ovat jäsenmaiden tasolla päätettäviä asioita. Tiedonannossa COM (2000) 477 on vain todettu, että tariffeissa tulisi olla (kulutuksen mukaan) muuttava osuus. Tiedonannossa kannustetaan myös kuluttajien osallistamiseen ja läpinäkyvyyteen, mutta näitä periaatteita ei ole tarkennettu. Liiketoimintasuunnitelmia koskevia vaatimuksia ei myöskään sisälly päätökseen.

### 3.2.2 Reguloinnin malleja Euroopassa

WAREG teetti vuonna 2019 selvityksen reguloinnin toteuttamisesta jäsenmaissaan. Selvityksessä nousi esiin seuraavat päähuomiot:

- Käytännön ratkaisut vaihtelevat maittain vastuiden jakaantuessa paikallistasolta (kuntien omistaja-valvonta) kansalliselle tasolle (kansallinen regulaattori ja lainsäädäntö). Silloinkin, kun maassa on kansallinen regulaattori, menettelytavat vaihtelevat maittain, ml. regulaation sisältö, kriteerit, reguloinnin ajanjaksot, liiketoimintasuunnitelmien rooli reguulaatiossa, tariffimallit jne.
- Omaisuuden hallinnan menettelyissä ja periaatteissa on myös suuri hajonta, koskien erityisesti investointien (uusinvestoinnit ja ylläpitoinvestoinnit) arvottamista ja huomiointia tariffien rakenteessa. Siten myös insentiivit tehokkuuden parantamiseen ja investointeihin eroavat maittain.

Karkeasti ottaen regulointia toteutetaan kolmen päätyypin mukaan:

- Julkishallinnon toteuttamassa reguloinnissa valvonnasta ja ohjauksesta vastaa joko valtio, aluehallinto tai kunta, yleensä ilman erillistä regulaattori-organisaatiota. Esimerkiksi Hollanti, Flanderin alue ja Italia soveltavat tätä mallia. Vesihuoltopalveluista vastaavat tällöin suoraan kuntahallinnon alla

toimivat laitokset tai kuntien omistamat vesiyhtiöt (mallit 1 ja 2 taulukossa 1). Regulointi on luonteeltaan viranomais- ja omistajavalvontaa.

- Regulaatiossa sopimusten kautta lähtökohtana on yleensä julkishallinnon (kunnan tai aluehallinnon) vastuulla oleva vesihuolto, jonka operointi on ulkoistettu yksityissektorille, omistajuuden pysyessä julkissektorilla. Julkishallinto on vastuussa reguloinnista; operaattoreiden ja kuntien välisissä sopimuksissa määritellään osapuolten oikeudet ja vastuut, mukaan lukien reguloinnin sisältö ja menettelytavat. Vesihuollon operointi yleensä kilpailutetaan tässä mallissa. Toimintamalli on yleinen mm. Ranskassa.
- Kolmannessa mallissa reguloinnista vastaa varta vasten regulointia varten perustettu organisaatio. Regulaattori valvoo ja ohjaa toimintaa itsenäisenä ja riippumattomana organisaationa. Sen lisäksi, että regulaattorin suhde palveluiden tuottajaan on selkeä, regulaattori on myös itsenäinen suhteessa ministeriöihin. Malli kehitettiin alun perin Englannissa ja se on käytössä kaikissa niissä maissa, joissa vesihuoltoa on yksityistetty tai operointia ulkoistettu. Erillinen regulaattori on perustettu myös moneen maahan, jossa vesihuolto toteutetaan kunnan/aluehallinnon tai niiden omistamien yhtiöiden kautta; Tanska on hyvä esimerkki tästä mallista. Jos maassa toimii paljon laitoksia, joiden koko on pieni, regulaattorin toiminta kohdistuu suuriin ja keskiuuriin laitoksiin; esimerkiksi Tanskassa regulointi koskee laitoksia, jotka tuottavat vettä yli 200 000 m<sup>3</sup> vuodessa. Lakisääteinen viranomaisvalvonta koskee tällöin myös pieniä laitoksia.

Käytännössä reguloinnissa yhdistetään näitä perusmalleja maakohtaisiksi ratkaisuksiksi. Esimerkiksi eräissä maissa, joissa sovelletaan regulointia sopimusten kautta on myös perustettu spesifejä regulaattoreita valvomaan laatua ja toimimaan konfliktien ratkaisijoina.

EurEaun vuonna 2018 teettämässä selvityksessä (yhteenveto taulukossa 1) paljastui seuraavia toimintamalleja tariffien määrittelyyn/regulointiin (otos 30 maata):

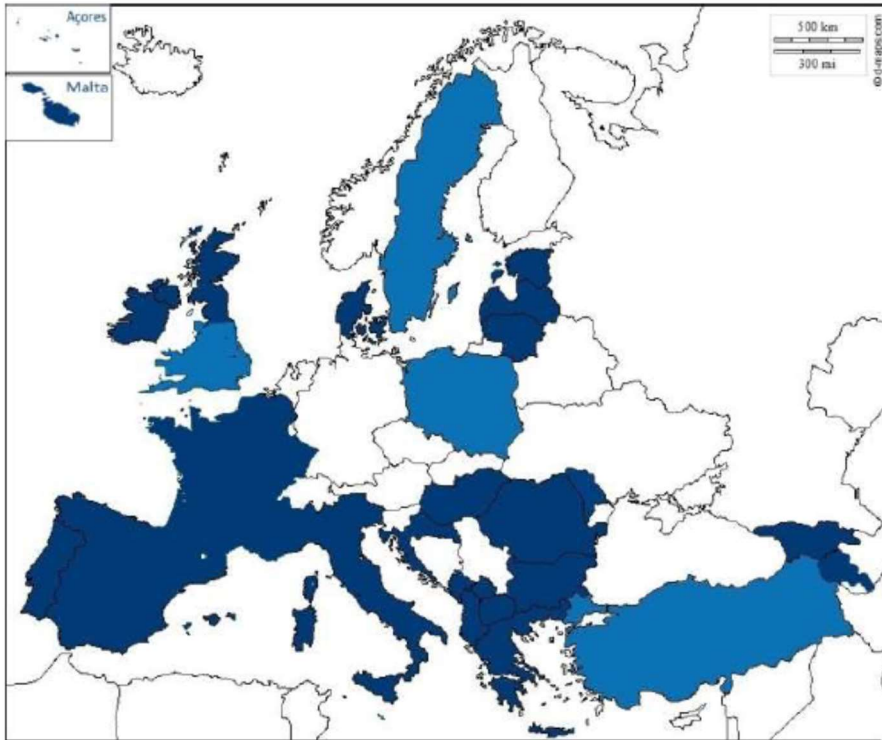
- Kymmenessä maassa tariffien määrittelyä ohjaa kansallisen tason regulaattori, kun taas kahdessa maassa määrittelystä vastaa ministeriö regulaattorin seurannan perusteella
- Yhdeksässä maassa tariffien määrittelyä ohjaa kunta tai aluehallinto
- Seitsemässä maassa tariffien määrittelystä vastaa kunta; alueellinen tai kansallinen viranomainen (esimerkiksi ministeriö, aluehallinto, kansallinen regulaattori) valvoo puolestaan tariffien määrittelyä
- Osassa maita toimintamalli vaihtelee laitoksen koosta riippuen: suuret vh-laitokset voivat olla kansallisen reguloinnin alla, pienemmät laitokset puolestaan kunnallisen

Vertaisarviointi (Benchmarking) on toimintamalli, jolla pyritään vahvistamaan regulointia. Esimerkiksi Tanskassa ja Englannissa vertaisarviointi on osa lakisääteistä kansallista regulointijärjestelmää. Kun vertaisarviointiin yhdistää hyvän julkisuuden ja läpinäkyvyyden, voi se merkittävästi kannustaa laitoksia toiminnan tehostamiseen ja laadun parantamiseen sekä huolehtimaan tariffien hyväksyttävyydestä. Monet suuret laitokset hyödyntävät ilman varsinaista regulointiakin eurooppalaisia tai kansallisia vertaisarvioinnin järjestelmiä.

## 4. Regulaattorit ja niiden tehtävät

### 4.1 Regulaattorit Euroopassa

Vesihuollon eurooppalaiset regulaattorit ovat verkostoituneet yhteen WAREG – European Water Regulators -organisaation alla. WAREGilla on yhteensä 25 organisaatiota varsinaisina jäseninä, minkä lisäksi seitsemästä maasta on tarkkailijajäsenet.



Kuva 2: WAREGin jäsenmaat (varsinaiset jäsenet tumman sinisellä)

WAREGin perustehtävänä on toimia regulaattoreiden yhteistyöfoorumina, tuottaa tietoa regulaatiosta jäsenmaissaan, vahvistaa regulaation toteuttamista ja regulaattoreiden kapasiteettia sekä toimia kumppanina dialogissa EU:n kanssa. Taulukossa 4 on listattu WAREGin jäseninä ja tarkkailijoina toimivat regulaattorit.

Taulukko 4: Vesihuollon regulaattoreita (WAREGin jäsenet ja tarkkailijajäsenet)

Maa	Regulaattori
Albania	Water Regulatory Authority (ERRU)
Armenia	Public Services Regulatory Commission (PSRC)
Belgia / Bryssel	The Brussels Energy Regulatory Commission (BRUGEL)
Belgia / Flanders	Flemish Environment Agency (VMM)
Bulgaria	Energy and Water Regulatory Commission (EWRC)
Englanti ja Wales	Water Services Regulation Authority (OFWAT)
Espanja	Ministry for Ecological Transition (MITECO)
Georgia	Georgian National Energy and Water Supply Regulatory Commission (GNERC)
Irlanti	Commission for Regulation of Utilities (CRU)

Maa	Regulaattori
Italia	Regulatory Authority for Energy, Networks and Environment (ARERA)
Italia / Trent	Provincial Agency for Water Resources and Energy (APRIE)
Kosovo	Water Services Regulatory Authority (ARRU)
Kreikka	General Secretariat for Natural Environment and Water (YPEKA)
Kroatia	Council for Water Services (VVU)
Latvia	Public Utilities Commission (PUC)
Liettua	National Energy Regulatory Council (VERT)
Malta	Regulator for Energy and Water Services (REWS)
Moldova	National Agency for Energy Regulation (ANRE)
Montenegro	Energy Regulatory Agency (RAE)
Pohjois-Irlanti	Authority for Utility Regulation (NIAUR)
Pohjois-Makedonia	Energy Regulatory Commission (ERC)
Portugali	Water and Waste Services Regulator Agency (ERSAR)
Portugali / Azorit	Water and Waste Services Regulator Agency (ERSAR Azores)
Puola	State Water Holding Polish Waters (PW)
Ranska	Ministry for Ecological and Solidary Transition (MEDDE)
Romania	National Romanian Regulator for Public Services (ANRSC)
Skotlanti	Water Industry Commission for Scotland (WICS)
Ruotsi	Svenskt Vatten
Tanska	Danish Competition and Consumer Authority (KFST); KFS Forsyningssekretariatet
Turkki	Ministry of Water and Forestry of the Republic of Turkey (MoFWA)
Unkari	Hungarian energy and Public Utility Regulatory Authority (HEA)
Viro	Estonian Competition Authority (ECA)

Yleishuomioina taulukosta 2 voidaan nostaa esiin seuraavat asiat:

- Suurin osa regulaattoreista on monitoimijoita, jolloin vesihuolto on vain yksi regulointia koskeva sektori. Useimmiten reguloinnin tärkein sektori on energiasektori. Vesispesifejä regulaattoreita on kuudessa maassa (Albania, Englanti ja Wales, Kosovo, Kroatia, Portugali, Puola), muissa maissa vesi on vain yksi regulaation kohteena oleva sektori.
- Jos vesihuoltoa on yksityistetty tai operointia ulkoistettu, toimii maassa aina erillinen regulaattori.
- Regulaattoreiden tehtävät ja roolit määritellään pääosin ao. sektoreiden vastuuministeriöiden toimesta. Talousministeriöllä ja sen alaisella kilpailuvirastolla voi myös olla merkittävä rooli osassa maita, esimerkiksi Virossa reguloinnista vastaa kilpailuvirasto, Tanskassa puolestaan kilpailuviraston alle perustettu regulaattori. Osassa maita regulointi tapahtuu suoraan ao. ministeriön alaisuudessa (Espanja, Ranska, Turkki), muissa maissa ministeriöt yleensä vastaavat reguloinnin ohjauksesta ja valvonnasta, kun taas erillinen regulaattori vastaa sen toteutuksesta.
- Regulaation kohteena on ennen kaikkea tariffien määrittely ja valvonta. Tariffien määrittelyä varten on luotu periaatteet (kustannusvastaavuus ja kohtuullinen voitto), ja joissain maissa varsin yksityiskohtaiset laskentamallit (mm. Tanska). Osa regulaattoreista harjoittaa myös laadullista valvontaa, joskin laatukysymykset ovat pääosin terveys-, vesi- ja ympäristöviranomaisten vastuulla.

Maasta riippuen regulaattori voi olla osa hallintoa ja sillä on vain neuvoa-antava rooli, se voi olla itsenäinen organisaatio neuvoa-antavalla roolilla tai (tariffeja koskevalla) päätöksentekovallalla, tai sillä voi olla sekä neuvoa-antava että päätöksentekorooli. Regulaattorin itsenäisyys tarkoittaa monessa maassa myös sitä,

että hallituksilla ei ole valtaa määrätä regulaattoreita yksityiskohtaisilla ohjeilla; valtion ohjaus on strategista.

WAREG laati vuonna 2019 24 maata/aluetta kattaneen selvityksen jäsenorganisaatioidensa regulaatiotoiminnasta. Useimmissa maissa (16 maata) regulaattorina toimii kansallinen regulaattori, jolla on valta määrätä/hyväksyä tariffit (mm. Bulgaria, Baltian maat, Italia, Skotlanti, Englanti ja Wales, Irlanti). Toinen vaihtoehto on, että tariffit hyväksytään lopullisesti kunnan, aluehallinnon tai valtion toimesta regulaattorin laatiessa suositukset tariffeista (mm. Espanja, Kroatia, Unkari ja Romania). Espanjassa regulaattorin asemassa toimivat alueelliset komiteat, muissa maissa spesifit regulaattorit. Kaikissa selvitykseen kuuluneissa maissa regulaatio koskee sekä puhtaanveden että jäteveden tariffeja. Selvityksessä tarkasteltiin myös regulaation ajanjaksoja, mahdollisuutta muuttaa tariffeja sekä liiketoimintasuunnitelmia koskevia vaatimuksia. Vaikka tilanne vaihtelee merkittävästi maittain, seuraavia yleishuomioita voi tehdä:

- Regulaation ajanjakso vaihtelee yhdestä vuodesta (mm. Viro, Romania, Unkari), kuuteen vuoteen (Flander ja Skotlanti)
- Suurimmassa osassa maista on mahdollista päivittää tariffeja vuosittain (mm. Romania, Skotlanti, Englanti/Wales; Italiassa kahden vuoden välein), tai erikseen perusteltavista syistä (Viro ja Georgia). (Seitsemässä maassa tariffit ovat sitovia ao. regulaatiojakson aikana (mm. Unkari, Latvia ja Puola).
- Lähes kaikissa maissa on edellytyksenä, että laitoksella on liiketoimintasuunnitelma, kahdeksassa maassa sen on oltava lisäksi regulaattorin hyväksymä (mm. Italia, Englanti/Wales, Irlanti, Liettua). Liiketoimintasuunnitelma luo useimmissa maissa pohjan tariffipolitiikalle. Bulgariassa 5-vuotisten liiketoimintasuunnitelmien laatiminen on lain edellyttämä vaatimus; liiketoimintasuunnitelmat sisältävät teknisen, taloudellisen, operationaalisen ja investointeja koskevat osuudet ja sen hyväksyminen on edellytys tariffien hyväksymiselle. Liettuaassa liiketoimintasuunnitelmat on laadittava kullekin regulointijaksolle.
- Osassa maita regulointi jakaantuu kansalliselle ja paikalliselle/alueelliselle tasolle. Esimerkiksi Italiassa kansallinen regulaattori (ARERA) asettaa vaatimukset tariffien määrittelylle; paikallisten regulaattoreiden (EGA) on noudatettava näitä periaatteita ja malleja. Yksityiskohtaiset kriteerit ja vaatimukset asetetaan laitospohjaisesti (konsultoiden laitoksia) nelivuotiskausiksi. Paikalliset regulaatiosta vastaavat viranomaiset toimivat aluehallintojen ohjauksessa ja yleispuitteet regulaatiolle asetetaan valtion tasolla.

Seuraavissa luvuissa on kuvattu regulaation periaatteita ja käytäntöjä tarkemmin Englannissa ja Walesissa, Tanskassa ja Ranskassa.



## 4.2 Englanti ja Wales

Englannin vesihuoltolaitokset olivat aikanaan pääosin kunnallisia laitoksia, jotka alueellistettiin vuonna 1974. Radikaali reformi toteutettiin vuonna 1989, kun koko Englannin ja Walesin vesihuolto yksityistettiin osana silloinen Thatcherin hallituksen yksityistämispoliittikkaa. Samalla perustettiin toimintaa valvomaan ja ohjaamaan regulaattori Water Services Regulation Authority OFWAT

### Regulaattorin tehtävät

Englannin ja Walesin regulaatiota toteuttavan Water Services Regulation Authority'n (OFWAT) toimintaa ja vastuuta koskevat periaatteet on määritelty laissa (Water Industry Act) vuodelta 1991. Alla on yhteenveto OFWATin roolista ja regulaation sisällöstä.

- OFWATin yleisenä roolina Englannin ja Walesin vesihuoltopalveluiden regulaattorina on luoda luottamusta sektorin (laitosten) ja kuluttajien välillä; reguloinnilla pyritään varmistamaan, että palvelut ovat korkeatasoisia ja (kustannus)tehokkaita ja että palveluiden asiakkaat voivat luottaa tähän. OFWAT suojelee kuluttajien intressiä edistämällä kilpailua ja valvomalla, että vesiyhtiöt toimivat säännösten mukaisesti.
- OFWAT on puhtaasti vesihuollon regulointiin keskittyvä toimija; sen päätehtävät on määritelty laissa (Water Industry Act).
- Tariffit määritellään viiden vuoden sykleissä; vuosittain tehdään tarkistukset, joissa huomioidaan sekä suunnitellut että mahdollisista toimintaympäristön muutoksista johtuvat ennakoimattomat muutostarpeet.
- OFWAT on vesihuoltopalveluiden taloudellinen regulaattori, jonka tavoitteena on varmistaa palveluiden laatu ja ympäristökestävyys. Taloudellisena regulaattorina sillä on mandaatti hyväksyä tariffit. OFWAT hyväksyy myös laitosten liiketoimintasuunnitelmat, jotka ovat pohjana tariffiehdotuksille.
- Reguloinnilla pyritään myös varmistamaan, että vesiyhtiöt pystyvät rahoittamaan toimintansa, ml. kohtuulliset tuotot sijoitetulle pääomalle. Näin pyritään vahvistamaan vesihuoltopalveluiden pitkäjänteistä kestävyttä.

Edellä kuvattujen perustehtävien lisäksi OFWAT:in regulaatiolla pyritään myös seuraaviin vaikutuksiin:

- Vesiyhtiöiden terveen talouden vahvistaminen ja (kustannus)tehokkuuden edistäminen
- Palveluiden ja tariffien tasapuolisuuden varmistaminen
- Kuluttajien intressien suojaaminen silloin, kun laitokset myyvät maata
- Kuluttajien intressien suojaaminen myös aihepiireissä, jotka eivät varsinaisesti sisälly regulaatioon
- Ympäristönäkökohtien huomioimisen edistäminen vesihuollossa
- OFWATin tehtäviin kuuluu myös lisensoitujen infrastruktuurituottajien valvonta vastaavalla tavalla. Tämä rooli on määritelty erillisellä regulaatiolla vuodelta 2013

### Tariffien regulointi

Tariffiregulaatiota toteutetaan hyvin yksityiskohtaisen ja laajan prosessin kautta; tätä kuvaa hyvin se, että vuonna 2019 toteutetussa tarkastelussa, jossa määriteltiin tariffit jaksolle 2020-2025, pelkästään metodologiaohjeistus oli yli 250-sivuinen dokumentti. Metodologian tavoitteena oli taata, että tariffit mahdollistavat korkealaatuisen palvelun kuluttajille ja luovat pohjan sektorin jatkuvalle kehittämiselle. Lähtökohtina olivat toisaalta hallituksen määrittelemät vesisektorin strategiat, toisaalta kuluttajien tarpeet. Tarkastelu perustui seuraaviin tekijöihin:

- Korkealaatuisen palvelun varmistaminen kuluttajille (asiakkaille)
  - Laitosten on tunnettava asiakkaiden tarpeet ja luotava puitteet heidän osallistumiselleen toiminnan kehittämisessä

- Palvelun tason nostamisella voidaan kuluttajat saada hyväksymään tariffien korotuksia
- Tarkastelussa vertaillaan kuluttajien palautetta vertaissektoreihin
- Laitosten edellytetään huomioivan heikossa asemassa olevat kuluttajat, ml. väliaikaiset olosuhteet
- Kiinteistökehittäjien palvelun parantamiseen luodaan uusi insentiivi
- Kuluttajaryhmät (Customer Challenge Groups) ovat tärkeitä kumppaneita
- Tariffien kohtuullisuus
  - Tariffien on oltava kohtuullisia kuluttajille, huomioiden heikossa asemassa olevien asiakkaiden tilanteet
  - Tavoitteena on parantaa toiminnan tehokkuutta, mikä luo mahdollisuuksia tariffien alentamiselle
- Vesihuoltopalveluiden laatu ja kestävyys
  - Laitosten kehittämisen tulee perustua pitkäaikaisiin ennusteisiin ja luotettavaan tietoon sekä operoinnista että taloudesta
  - Tavoitteena on vähentää häiriöiden määrää ja vaikuttavuutta
  - Investointisuunnitelmien tulee perustua laadun, tehokkuuden ja pitkän ajan kestävyysvarmistamiseen; liiketoimintasuunnitelmissa linkitetään toiminnan kehittäminen talouteen
  - Laajalla, koko järjestelmän kattavalla tarkastelulla pyritään varmistamaan riskien hallinta ja ympäristökysymysten hyvä huomiointi
- Innovaatiot
  - Laitoksia kannustetaan myös kehittämiseen ja innovaatioihin, joilla voidaan parantaa sekä tehokkuutta, laatua että kestävyttä; innovaatiot ovat tärkeä elementti liiketoimintasuunnitelmien tarkastelussa ja insentiivejä tariffien määrittelyssä
  - Laitoksia kannustetaan myös selvittämään uusien markkinoiden mahdollisuuksia

OFWATin tariffitarkastelun metodologia perustuu seuraaviin lähtökohtiin:

- Lähtökohtana on liiketoimintasuunnitelmien tarkastelu. Laitokset toimittavat liiketoimintasuunnitelmansa regulaattorille, joka arvioi ne ja ottaa huomioon määrittellessään hintakontrollit.
- Kuluttajien tarpeet ohjaavat tarkastelua, huomioiden heikossa asemassa olevat kuluttajat
- Laitosten toimintaa arvioidaan palvelusitoumusten ja tulosten perusteella; palveluiden kestävyys on oleellinen osa tätä tarkastelua
- Tarkastelu jaetaan ”tukku”- ja ”kuluttajamyynti”-osiin; tukkuosiossa lähtökohtana on pääoman tuotto, kuluttajaosiossa myyntimarginaali
- Suunnitelmia verrataan aiempaan toteumaan
- Laitosten tuottaman tiedon luotettavuuden arviointi on oleellinen osa tarkastelua

Taulukossa 5 on kuvattu tariffitarkastelun vaiheet ja elementit:

*Taulukko 5: OFWATin tariffitarkastelun (Tariff Review) vaiheet ja sisältö*

Vaihe	Sisältö
1) Liiketoimintasuunnitelmien alustava arviointi	Liiketoimintasuunnitelmien alustava tarkastelu, kriteerien testaus (ml. maksukykyyn liittyvät kysymykset)
2) Kuluttajien osallistaminen	Kuluttajatahojen mukaan vetäminen (Customer Challenge Groups), kestävä vesihuolto kuluttajien näkökulmasta
3) Maksukyvyyn arviointi, ml. haavoittuvat ryhmät	Maksukyvyyn arviointi eri kuluttajaryhmien näkökulmasta; tilanne nyt ja tulevaisuudessa Havoittuvien ryhmien tunnistaminen ja niiden maksukykytarkastelu

4) Palvelut kuluttajille	Palvelusitoumusten toteutuminen; 14 määriteltyä palvelusitoumista lähtökohtana Palvelua koskevien insentiivien tarkastelu
5) Pitkäaikaisen kestävyysvarmistaminen	Kestävyystarkastelu, ml. liiketoimintasuunnitelmien testaus kestävyysnäkökulmasta
6) Kohdennetut kontrollit, markkinoita ja innovaatioita koskevat tarkastelut	"Tukkumyynnin" tuottojen kontrollointi Markkinatarkastelu; mahdollisten uusien markkinoiden tunnistaminen Kilpailutuksen tehokas käyttö hankinnoissa ja operoinnissa
7) Kustannustehokkuuden varmistaminen	Tehostamista koskevat tavoitteet, vertailu aiempaan toimintaan ja vertaisorganisaatioihin
8) Riskien ja tuoton tasapainoittaminen	Riskien arviointi ja sen kytkeminen liiketoimintasuunnitelmiin ja tavoiteltavaan tuottoon ja tarvittavaan rahoitukseen
9) Aiemman toiminnan arviointi	Uusien liiketoimintasuunnitelmien arviointi edellisen reguloitajakson toteuman perusteella
10) Luotettavuuden varmistaminen	Liiketoimintasuunnitelmia koskevat odotukset; datan luotettavuus Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen

Tarkastelussa on oleellista taloudellisen tarkastelun kytkeminen palvelun laatuun – erityisesti kuluttajien kokemaan laatuun – ja kestävyteen. Laatu ja kestävyttä arvioidaan 14 kriteerin kautta. Kriteerejä arvioidaan sekä toteuman että suunnitelmien perusteella:

- 1) Kuluttajien kokemukset
- 2) Kiinteistökehittäjien kokemukset
- 3) Veden laatutavoitteiden toteutuminen
- 4) Kuluttajien kokemat palvelukeskeytykset
- 5) Verkostovuodot
- 6) Yksikkökulutus
- 7) Viemäri- ja vuotovuodot kiinteistöille
- 8) Jätevesistä aiheutuneet haitat (esim. ylivuodot)
- 9) Kuivuuskausien riskit
- 10) Viemäritulvien riskit
- 11) Omaisuuden tila: runkolinjojen rikkoutumiset
- 12) Omaisuuden tila: suunnittelemattomat jakelukatkokset
- 13) Omaisuuden tila: viemärien rikkoutumiset
- 14) Omaisuuden tila: jätevedenpuhdistuksen tulokset

Kaiken kaikkiaan reguloinnin on katsottu olevan välttämätöntä ja sen arvioidaan vahvistaneen tehokkuutta, investointien määrää ja toiminnan laatua sekä luoneen puitteita kuluttajien osallistumiselle regulointiin. Regulaatioon kuuluvan vertailun (benchmarking) katsotaan myös olevan tärkeää sekä regulaation toteutukselle että laatukilpailun luomiselle. OFWATin viestintä ja raportointi on laajaa ja aktiivista ja tärkeä osa sektorin läpinäkyvyyden edistämistä. Esimerkkinä tulosten raportoinnista voi nostaa esiin seuraavia kauden 2018-2019 raportissa esiin nostettuja tuloksia:

- Tyytyväisyys OFWATin toimintaan kasvoi 82 %:sta 84 %:iin
- Sektori saavutti 67 % toimintasuunnitelmistaan (68 % 2017-2018)
- Thames Water sitoutui maksamaan 120 miljoonaa puntaa korvauksia
- OFWAT työsti yhteensä 2460 kuluttajien reklamaatiota
- Luotto vesi-yhtiöihin kasvoi tasolle 7,67 (asteikko 1-10)

- OFWATin regulointi on luonut painetta laskea tariffeja; vesiyhtiöiden uusissa liiketoimintasuunnitelmissa tariffit olivat 5 – 10 % edellistä kautta pienempiä; OFWATin oma arvio on, että kuluttajat hyötyvät reguloinnista noin 10-kertaisesti suhteessa OFWATin kuluihin
- Noin 800 000 heikossa asemassa olevaa kuluttajaa sai tukea vesimaksujen maksamiseen
- Vesilaitokset maksoivat 105 miljoonan punnan korvaukset, jotka määrättiin sen vuoksi, että laatuvoitteita ei oltu saavutettu
- Viemäritulvien määrä on vähentynyt

OFWATin resursointi on mittava: Henkilöstöä oli vuonna 2019 noin 250 henkeä ja vuosibudjetti oli noin 30 miljoonaa puntaa. OFWATin rahoitus kerätään vesiyhtiöiden maksuista OFWATille.

### 4.3 Tanska

Vuonna 2009 toteutettiin Tanskassa merkittävä vesihuoltoreformi, kun aiemmin pääosin kuntahallinnon osana toimineet vesihuoltolaitokset muutettiin lainsäädännöllä (Water Sector Act WSA I) yhtiömuotoisiksi. Käytännössä tämä johti siihen, että laitoksista tuli kuntaomisteisia osakeyhtiöitä. Samalla luotiin uusi kansallinen vesihuollon regulointijärjestelmä; regulaatiosta vastaamaan perustettiin Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen alla toimiva uusi regulaattori, **KFS Forsyningssekretariatet**. KFST:n reguloinnin lisäksi vesihuoltolaitoksia koskee ympäristövalvonta, josta vastaa Tanskan ympäristönsuojeluvirasto. Regulaatiojärjestelmän lainsäädännölliset puitteet on määritelty energiahallinnon (Energistyrelsen) toimesta. Vuonna 2016 lakia uudistettiin jälleen (WSA II), minkä pohjalta reguloinnin mekanismeja on edelleen kehitetty.

Reguloinnin taustalla on joukko tavoitteita, joita on kuvattu lain taustadokumenteissa:

- Ympäristön tilaa, terveyttä ja turvallisuutta koskevat vaatimukset on täytyttävä
- Vesisektorilla on potentiaalia parantaa tehokkuuttaan sekä kuluttajien että ympäristön hyödyksi
- Taloudellisen regulaation on vahvistettava operatiivista tehokkuutta
- Regulaatiolla ei aiota muuttaa vh-laitosten kuntaomistuksen pohjaa
- Tehostamisen kautta pyritään myös turvaamaan resurssit tulevaisuuden investointeihin ja järjestelmien uusimiseen; tämä voi luoda myös mahdollisuuksia sektorin kasvuun
- Eri toimijoiden roolien tulee olla selkeät, ml. laitosten johto ja viranomaiset sekä regulaattori
- Toiminnan ja tariffien läpinäkyvyyttä on parannettava
- Toiminnan tuotot on säilytettävä sektorilla kehitystyötä varten

Käytännössä regulointi koskee noin 300 suurinta vesihuoltolaitosta (yhtiöitä), jotka tuottavat vettä yli 200 000 m<sup>3</sup> vuodessa. Lain taustadokumenteissa on määritelty seuraavat regulaatiota koskevat tehtävät:

- Laitosten toiminnan tehokkuuden vertailu (taloudellinen benchmarking)
- Vuosittaisten kattohintojen määrittely vesihuoltoyhtiöille, perustuen kokonaiskustannuksiin
- Laitosten omien valvontajärjestelmien valvonta ja ohjaus
- Ohjeistus laitoksille niitä koskevista säännöksistä ja laitosten raportoinnista
- Reguloinnin kehittäminen

Reguloinnin tavoitteena on varmistaa vesihuoltopalveluiden tehokkuus, jotta tariffit pystyttäisiin pitämään vakaina ja kohtuullisina. Tämän lisäksi reguloinnilla pyritään edistämään palveluiden laatua ja luotettavuutta; käytännössä tämä edellyttää tasapainon löytämistä laadun ja kustannustehokkuuden välillä.

Reguloinnin tarve perustuu näkemykseen, että yhtiömuotoiset laitokset (vaikka ovatkin kuntien omistamia) edellyttävät vesihuoltoa kaltaisella monopolisektorilla riippumatonta regulointia, jotta tariffien kohtuullisuus voidaan turvata palvelun laadusta tinkimättä. Reguloinnin tavoitteena on luoda laitoksille insentiivejä toiminnan tehostamiseen ja uusien laatu- ja tehokkuutta parantavien innovaatioiden hyödyntämiseen, lähtökohtana kuluttajien intressi.

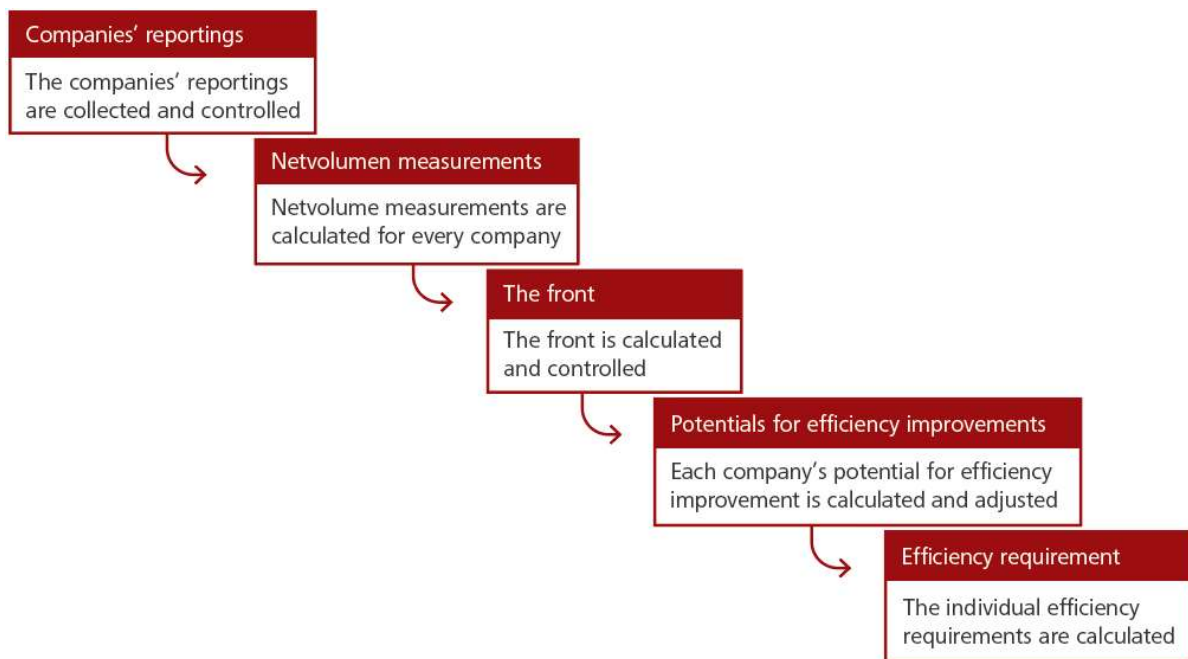
Käytännössä regulointi toteutuu vuosittain asetettavien kattohintojen ja tehokkuusvaatimusten kautta. KFST:n päätehtävät ovat:

- Vuosittaisten taloutta koskevien puitteiden (kattohintojen) asettaminen yhtiöille
- Laitoskohtaisten tehokkuusvaatimusten määrittely, perustuen laitosten toiminnalliseen ja taloudelliseen vertailuun (benchmarking); vertailu koskee laitoksia, joiden tuotanto on yli 800.000 m<sup>3</sup>/v
- Vuosittainen taloudelle asetettujen vaatimusten seuranta
- Taloutta (tariffeja) koskevien valitusten käsittely
- Laitosten ohjaus ja neuvonta, jotta ne pystyvät täyttämään lainsäädännön asettamat vaatimukset

Tanskassa sovelletun reguloinnin ytimen muodostaa tuottokaton (revenue cap) määrittely. Kattohinnat muodostuvat seuraavista elementeistä:

- Peruskuluista, joihin kuuluvat operointi, investointi- ja rahoituskulut sekä kiinteät kulut
- Edellisen tilikauden perusteella korjatut kiinteät kulut
- Yleinen tehokkuusvaatimus (koskee kaikkia reguloinnin alaisia laitoksia)
- Laitoskohtainen, vertaisarviointin pohjalta määritelty tehokkuusvaatimus (koskee laitoksia, joiden tuotanto on yli 800.000 m<sup>3</sup>/v)
- Vuosittaiset indeksiin sidotut korjaukset
- Aiemmat yli/alijäämät
- Aiempien vaatimusten ja kattohintojen toteutuminen
- Huomioon voidaan ottaa myös perusteltuja muita lisäkuluja, kuten ilmastonmuutoksen ehkäisyn ja sopeutumisen aiheuttamat kulut ja uusista toiminta-alueista johtuvat kustannukset.

Taloudellinen vertaisarviointi on oleellinen osa regulointia. Tavoitteena on tunnistaa tehokkuuden parantamista koskevat mahdollisuudet ja asettaa niille tavoitteet. Tehokkuusvaatimus määritellään taloudellisen tehostamisen vaatimuksena. Sen lisäksi laitoksia koskee lakisääteinen ympäristöllinen vertaisarviointi, minkä lisäksi suurin osa laitoksista osallistuu Tanskan vesilaitosyhdistyksen (DANVA) tuottamaan yksityiskohtaisempaan vapaaehtoiseen vertaisarviointiin. Kuvassa 3 on esitetty taloudellisen vertaisarvioinnin vaiheet:



Kuva 3: Tanskan vertaisarvioinnin vaiheet (Front = tehokkaimpien laitosten tunnusluvut)

KFST lähettää vuosittain (syyskuussa) tilannekatsauksen ja alustavat päätökset uusista kattohinnoista. Lopulliset hinnat määritellään laitosten kommenttien ja esitysten pohjalta lokakuussa. Kaikki päätökset julkaistaan KFST:n verkkosivuilla. Päätöksistä voi valittaa kilpailulautakuntaan.

Kattohintoja ohjaavat tehokkuuskriteerit koostuvat yleisistä ja laitoskohtaisista kriteereistä. Yleisillä vaatimuksilla pyritään tehostamaan koko sektorin toimintaa, kun taas laitoskohtaiset vaatimukset kohdistuvat erityisesti laitoksiin, joissa tehokkuus on keskimääräistä heikompi. Laitoskohtaiset vaatimukset perustuvat laitosten vertailuun (benchmarking), jolloin heikoiten suoriutuville laitoksille asetetaan suuremmat vaatimukset. Kaiken kaikkiaan tehostamisvaatimuksilla pyritään luomaan insenttiivit (kustannus)tehokkuuden parantamiseen.

Ajallisesti regulaatio kattaa pienemmillä laitoksilla neljän vuoden periodin, suuremmilla laitoksilla kaksivuotiset ajanjaksot, joskin vuodesta 2023 alkaen myös suurempien laitosten osalta aletaan käyttää neljän vuoden ajanjaksoa. Vertaisarviointit tehdään vesilaitoksille parillisina vuosina, viemäröinnille parittomina vuosina.

Avoin raportointi on oleellinen osa regulointia; kaikki laitokset ovat velvoitettuja raportoimaan tuloksistaan vuosittain kattohintojen määrittelyä ja tilannekatsausta varten, ja suuret laitokset myös vertaisarviointia varten. Raportoinnille on luotu oma sähköinen järjestelmä (VandData).

Verrattuna Englantiin ja Walesiin, Tanskan reguloinnin resurssit ovat huomattavasti pienemmät, vaikka reguloitavien laitosten määrä onkin suurempi. Väkilukuun suhteutettuna resursointi on melko samaa tasoa. Regulointiin varattava panostus on Tanskassakin merkittävä; vesihuollon regulaatioon on varattu KFST:llä noin 20 asiantuntijan joukko; heistä suuri osa on talousasiantuntijoita. Vuosibudjetti on noin 16-18 miljoonaa Tanskan kruunua (2,1 – 2,4 miljoonaa euroa). Rahoitus tulee vesiyhtiöiden maksuista regulaattorille.

Vesihuoltolaitokset pitävät regulointia tärkeänä ja sen merkittävimmiä hyödyiksi nähdään tehokkuuden parantaminen, läpinäkyvyys ja sektorin aseman vahvistuminen. Heikkouksiksi nähdään liiallinen kohdentuminen hinta- ja määräkysymyksiin; laadun tulisi olla vahvemmin osa regulointia, jolloin laadun parantami-

sen pitäisi myös mahdollistaa tariffien nostamisen, mikä on puolestaan investointien edellytys. Tariffitarkastelu perustuu lisäksi liikaa aiempaan toimintaan, jolloin riskinä on, että kehittämistä ei oteta riittävästi huomioon. Laitosten toiveena onkin kehittää regulaatiota vielä vahvemmin tulevaisuuden kehittämistoimia edistäväksi. Laitosten haasteena on myös se, että regulointi edellyttää laitoksilta merkittävää panostusta; esimerkiksi Aarhusissa vaadittava panostus on noin 2 henkilötyövuotta (henkilöstö kokonaisuudessaan 200).

### 4.3 Ranska

Ranskassa on pitkä perinne osin ulkoistettuihin julkisiin palveluihin, ml. vesihuolto. Vesihuollon PPP-kumppanuuksia alettiin luomaan jo 1800-luvun puolivälissä, kun kaupungit sopivat vesihuoltoon koskevista konsessioista yksityisten vesiyhtiöiden kanssa. Vuonna 2010 noin 75 % puhtaan veden tuotannosta ja jakelusta ja noin 50 % viemäroinnistä toteutettiin ulkoistuksen kautta. Muut vesihuoltolaitokset ovat kuntien tai kuntaliittymien operoimia. Vastuu vesihuollon toteuttamisesta on kunnilla ja kunnat omistavat vesihuollon infrastruktuurin yritysten vastatessa operoinnista ja sopimusmallista riippuen, mahdollisesti myös ylläpitoinvestoinneista; kyse ei siten ole vastaavasta yksityistämisestä kuin Englannissa ja Walesissa, joissa myös infrastruktuuri on yksityisten vesihuoltolaitosten vastuulla ja omistuksessa.

Käytännössä vesihuoltopalveluita toteutetaan Ranskassa neljän mallin mukaan; ratkaisut pohjautuvat ranskalaiseen hallintokulttuuriin, minkä vuoksi mallit eivät ole täysin verrannollisia muiden maiden ratkaisuihin. Perusmallit ovat:

- Suora operointi kunnan tai kuntien yhteenliittymän toimesta ("Régie" -malli)
- Operointisopimukseen perustuva malli ("Gérance" ja "Régie Intressée" -mallit)
- Vuokraukseen perustuva malli ("Affermage")
- Konsessio-malli ("Concession")

Mallista riippuen yksityinen operaattori saa tuottoensa seuraavilla mekanismeilla:

Operointimalli	Toteutus	Yksityisen operaattorin tuotto
Régie	Kunnan/kuntaliittymän alla olevan laitoksen tuottama vesihuoltopalvelu	Ei yksityistä operaattoria
Gérance	Yksityisen yrityksen kanssa tehty hallintasopimus (management contract)	Paikallishallinnon kanssa sovittu sidottu tuotto (fixed fee)
Régie Intressée	Operoinnin ja kunnossapidon ulkoistaminen yksityiselle operaattorille; infrastruktuuri pysyy kunnan hallinnassa	Suhteellinen veden myyntiin perustuva tuottoprosentti
Affermage	Kuten yllä	Kuluttajilta kerätyt maksut vähennettynä kunnalle osoitettavalla osuudella, joka perustuu omaisuuden poistoihin
Concession	Yksityinen yritys vastaa sekä operoinnista, ylläpidosta että investoinneista	Kuluttajilta kerätyt maksut

Yleisin Ranskan malleista on Affermage. 2000-luvun aikana on kuitenkin nähty myös merkittävää operoinnin palauttamista kunnan vastuulle (Régie-malli); trendiä käsitellään tarkemmin luvussa 5.

Julkisia hankintoja vastaa nousi 1900-luvun loppupuolella voimakasta kritiikkiä, minkä vuoksi vuonna 1993 laadittiin ns. Loi Sapin -laki edellytti avointa kilpailutusta, mikäli julkisia palveluita ulkoistetaan yrityksille; tavoitteena oli muun muassa vahvistaa markkinoiden toimivuutta ja estää korruptiota. Tämä on koskenut

myös vesihuoltoa, mutta käytännössä kilpailu on ollut varsin rajallista johtuen siitä, että kolme monikansallista yhtiötä (Veolia Water, Suez Environnement ja SAUR) jakavat keskenään ulkoistetun operoinnin markkinan.

Markkinoiden toimintaa haittaa myös se, että varsinkin pienemmillä ja keskisuurilla paikkakunnilla palveluiden ulkoistamisen osaaminen on heikko, minkä vuoksi suuret hyvin resursoidut yritykset dominoivat hankintaprosessia. Ratkaisua on haettu reguloinnista, mutta ranskalaisen hallintokulttuurin tuloksena on syntynyt regulointijärjestelmä, joka on varsin fragmentoitu ja kompleksinen; maassa ei ole kansallista regulaattoria, minkä vuoksi regulointia toteutetaan toisaalta kansallisen lainsäädännön, toisaalta paikallisten ratkaisujen kautta samanaikaisesti sekä paikallisella, alueellisella että kansallisella tasolla. Toimiakseen hyvin regulointi edellyttää vahvaa koordinaatiota eri tasojen välillä – tämä on vaatimus, joka ei aina käytännössä toteudu johtuen hallinnon (varsinkin paikallishallinnon) resurssiongelmista, tiedon kulun ongelmista ja yleisestä byrokratiasta. Usealla taholla onkin tunnistettu tarve vahvistaa koordinaatiota ja virtaviivaistaa reguloinnin toteutusta, jotta regulaation tavoitteet – tehokkuuden, tuloksellisuuden ja laadun sekä tulosvastuullisuuden parantaminen – toteutuisivat.

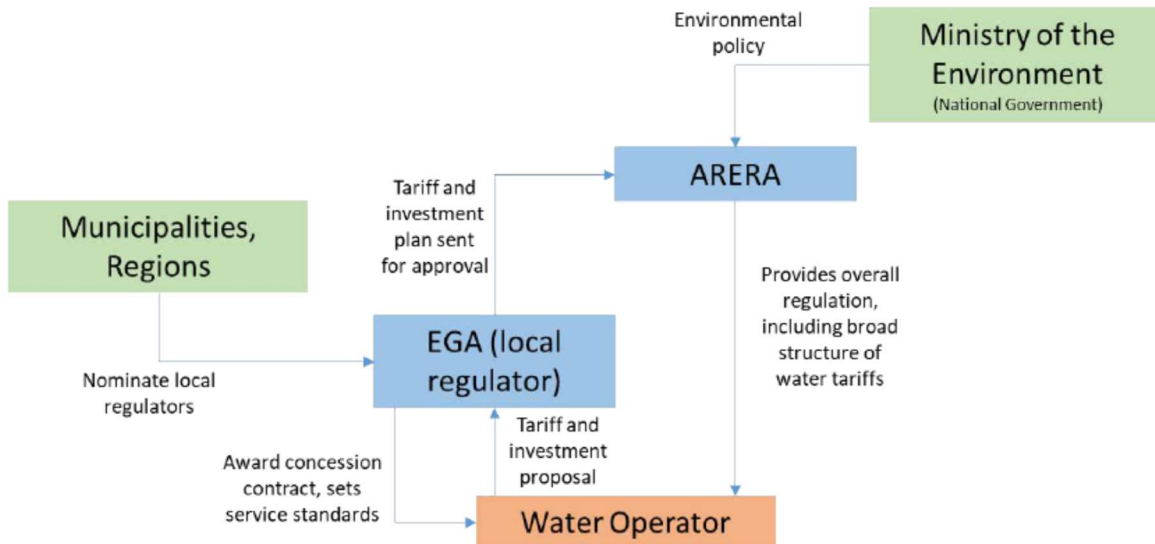
Merkittävänä perusteena laajalle ulkoiselle operoinnille on tunnistettu resurssien turvaaminen: yksityisillä operaattoreilla on vahva osaaminen ja laajat resurssit, minkä on toivottu takaavan palveluiden laadukkuuden. Kritiikki ulkoistettujen operaattoreiden toimintaan on kuitenkin lisääntynyt ja jonkinlaisena trendinä voidaan pitää operoinnin palauttamista kuntien vastuulle, merkittävimpana tapauksena Pariisin vesihuolto (tätä trendiä käsitellään tarkemmin luvussa 5). Syinä tähän ovat mm. julkisesti tuotettua vesihuoltoa kalliimmat maksut, operatiivisen osaamisen häviäminen kuntatasolta ja kilpailun rajallisuus. Esimerkiksi tariffien osalta yksityisten operaattorien vesimaksut ovat noin 30 % korkeammat kuin julkisena palveluna tuotettu vesihuolto, vaikka palvelun laadussa ei olekaan tunnistettu systeemisiä eroja. Periaatteessa vahvalla ja selkeällä regulaatiolla voitaisiin varmistaa palvelun laatu ja kustannusten kohtuullisuus tuottamismallista riippumatta, mutta Ranskan sirpaloitunut ja monimutkainen regulointijärjestelmä ei pysty tätä turvaamaan.

#### 4.4 Kokemuksia muista maista

**Italiassa** regulaatio jakaantuu valtion ja aluehallintojen toteuttamaan regulaatioon. Vesilaitokset esittävät edotuksensa tariffeista ja investoinneista, paikallinen regulaattori (EGA) arvioi ehdotukset ja lähettää ne lausuntonsa kera kansalliselle regulaattorille (ARERA), joka ohjaa regulaation toteuttamista ja hyväksyy tariffit paikallisten regulaattoreiden (EGA) ehdotusten perusteella. ARERA:n regulointi sisältää tehokkuutta edistävät insentiivit. Paikalliset regulaattorit ovat kuntien valitsemissä.

Italiassa reguloinnin tarpeeseen vaikuttaa merkittävästi erittäin vahva kansanliike; se järjesti vuonna 2011 kansanäänestyksen vesihuollon yksityistämistä vastaan ja on ollut senkin jälkeen aktiivinen kansalaisten roolin vahvistamisessa ja lainsäädännön kehittämisessä. Monimutkaista regulaatiojärjestelmää on mm. ehdotettu muutettavaksi kokonaisuudessaan ympäristöministeriön alle. Myös **Irlannissa** on vaikuttanut vahva kansanliike, jonka vaikutuksesta vesihuolto muutettiin verorahoitteiseksi ja vahvistettiin kansallisen regulaattorin roolia.





Kuva 4: Reguloinnin osapuolet ja roolit Italiassa

**Skotlannissa** vesihuolto keskitettiin vuonna 2002 yhden kansallisen vesiyhtiön vastuulle. Samalla määriteltiin vesihuoltoa koskevan regulaation organisointi ja toteutus: Vuonna 1999 perustettu Water Industry Commission for Scotland (WICS) vastaa reguloinnista.

WICSin regulointi koostuu seuraavista tehtävistä:

- Tariffien strateginen tarkastelu 4-6 vuoden välien; tavoitteena varmistaa palveluiden kustannustehokkuus
- Prosessi käynnistyy Skotlannin hallituksen asettamalla seuraavaa arviointijaksoa koskevilla palvelutavoitteilla
- Scottish Water arvioi sen pohjalta tarvittavan rahoituksen määrän ja tarkistaa sen pohjalta liiketoimintasuunnitelmansa
- WICS arvioi vesiyhtiön ehdotuksen tehokkuuskriteerien pohjalta
- WICS määrittää tämän pohjalta hintakatot

Vertaisarviointi, aktiivinen viestintä ja raportointi sekä kuluttajien osallistaminen ovat oleellisia osia Skotlannin regulaatiota. Palvelun laatua arvioidaan 17 indikaattorin kautta. Outputs Monitoring Group (OMG) on lisäksi foorumi, jonka puitteissa arvioidaan vesiyhtiön toimintaa, OMG:n jäseniä ovat hallitus, vesiyhtiö, ympäristövirasto, veden laadun valvoja, kuluttajia edustava Citizens Advice Scotland sekä WICS.

## 5. Kokemuksia vesihuoltopalveluiden yksityistämisestä, operoinnin ulkoistamisesta ja palauttamisesta julkiseksi palveluksi

### 5.1 Yksityistämisen ja operoinnin ulkoistamisen malleja Euroopassa

Jonkin asteista vesihuoltopalveluiden ulkoistamista toteutetaan käytännössä kaikissa maissa, koskien muun muassa suunnittelupalveluita ja erilaisia korjaus- ja uusinvestointeihin liittyviä rakennus- ja asennusurakoita. Vesimittareiden lukeminen on myös ulkoistettu monissa maissa. Täysimittainen yksityistäminen on toteutettu kuitenkin vain Englannissa ja Walesissa, minkä lisäksi jonkinasteista yksityistämistä tai operoinnin ulkoistamista on toteutettu noin puolessa Euroopan maista. Useimmiten yksityistäminen tai operoinnin ulkoistaminen koskee vain osaa laitosten operaatioista. Ulkoistaminen voi olla myös laitosten välistä isomman laitoksen tuottaessa palveluita pienemmälle laitokselle. Tätä mallia sovelletaan paikoin myös Suomessa. Alla olevassa tarkastelussa keskitytään kuitenkin yksityistämiseen/ulkoistamiseen yksityissektorin toimijoille.

Operoinnin ulkoistaminen on yleisessä keskustelussa – hieman harhaanjohtavasti – ymmärretty yhdeksi yksityistämisen muodoksi, vaikka infrastruktuurin omistajuus säilyykin kunnalla. Tätä mallia on sovellettu etenkin Ranskassa (75 %), mutta se on merkittävä tuottamismalli myös Saksassa, Italiassa, Espanjassa, Portugalissa, Tsekin tasavallassa, Bulgariassa, Sloveniassa ja Slovakiassa. Ranskassa sovelletaan neljää mallia, joiden luonteenpiirteitä voi kuvata seuraavasti:

Taulukko 6: Vesihuollon ulkoistuksen mallit Ranskassa

	<b>Concession</b>	<b>Affermage</b>	<b>Gerance</b>	<b>Regie interessee</b>
Investoinnit	Yksityinen	Julkinen	Julkinen	Julkinen
Operoinnin kulut	Yksityinen	Yksityinen	Julkinen	Julkinen
Omistajuus	Julkinen (kunta)	Julkinen	Julkinen	Julkinen
Johtaminen	Yksityinen	Yksityinen	Yksityinen	Yksityinen
Suhteet asiakkaisiin	Yksityinen	Yksityinen	Julkinen	Yksityinen
Taloudelliset riskit	Korkea	Keskimääräinen	Matala	Matala
Sopimusten kesto	20 v	10-12	Sopimuksen mukaan	Sopimuksen mukaan
Tariffien määrittely	Sopimus	Sopimus	Julkinen	Julkinen ja yksityinen yhdessä
Operoinnin korvaus	Kuluttajilta	Kuluttajilta	Määrä hinta (fixed fee)	Määrä hinta ja bonus insenttiivien perusteella

Operoinnin ulkoistamisen malleja ja käytäntöjä on siten monia. Lähtökohtana palveluita tuottavilla yrityksillä on riittävä tuotto, tilaajilla puolestaan korvausten kohtuullisuus ja palvelun hyvä laatu.

### 5.2 Yksityistämisen ja operoinnin ulkoistamisen hyötyjä ja ongelmia

Vesihuoltopalveluiden – kuten monien muidenkin julkisten palveluiden – ulkoistamista ja yksityistämistä koskeva argumentaatio on varsin lähtökohtasidonnaista: Yksityissektorin ylivertaiseen laatuun ja tehokkuuteen uskovat näkevät yksityistämistä/ulkoistamisesta vain hyötyjä, kun taas vastustajat näkevät luonnolliseen monopoliin liittyvien palveluiden yksityistämisen/ulkoistamisen lähtökohtaisesti riskialttiiksi ja kansalaisten intressien vastaiseksi. Ei olekaan ihme, että keskustelu Euroopassa on ollut usein hyvin poliittista: oikeistohallitusten aikaan priorisoidaan yksityistämistä, vasemmistohallitusten aikaan julkista palvelua. Linjaukset ovat saattaneet muuttua hyvin nopeasti poliittisen suunnan muuttuessa.

Raportissa ” Water sector ownership and operation, 2019” esitetyssä laajassa, 31 maata/aluetta (suuri osa maailmasta) koskeneessa meta-analyysissä tuli hyvin esille saatavilla olevan tiedon ristiriitaisuus: lähes kaikista maista/alueista löytyi tutkimuksia, jotka osoittivat, että yksityistämällä ei ollut vaikutuksia toiminnan tehokkuuteen tai laatuun, että tehokkuus heikkeni, tai että tehokkuus parani; useassa tapauksessa täysin eri tuloksiin päätyneet tutkimukset kohdentuivat samaan kohteeseen. Ainoa johtopäätös, minkä aineistosta pystyi tekemään, on se, että yksityistämisen tai operoinnin ulkoistamisen vaikutukset ovat tapauskohtaisia ja riippuvat merkittävästi regulaation toimivuudesta.

Taulukossa 7 on esitetty yhteenvetona usein esitettyjä argumentteja vesihuoltopalveluiden yksityistämisen/ulkoistamisen hyödyistä ja haitoista.

*Taulukko 7: Vesihuoltopalveluiden yksityistämisen/ulkoistamisen mahdollisia hyötyjä ja riskejä*

Asia	Potentiaalisia hyötyjä	Riskejä ja haittoja
Investoinnit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yksityistämällä oletetaan saatavan yksityistä pääomaa investointeihin; tämä on ollut tärkeä peruste kehitysmaissa ja entisissä itäblokin maissa, mutta myös Englannissa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Määräaikaiset operointisopimukset voivat johtaa siihen, että investointeja ei suunnitella riittävän pitkäjänteisesti</li> <li>Operaattorilla ei ole riittävää intressiä sitoa pääomaansa investointeihin (koskee sopimuksia, joissa vastuu investoinneista on yrityksellä)</li> <li>Julkissektorin luottoehdot voivat olla kevyempiä kuin yrityksillä</li> </ul>
Operointi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operaattoreilla on vahvat resurssit, joiden avulla voidaan varmistaa tarvittava osaaminen ja teknologia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yhteistyö ja työnjako kunnan muiden palveluiden kanssa voi hankaloitua</li> <li>Oma operointiosaaminen ja -resurssit heikentyvät ja voivat kadota lähes kokonaan</li> <li>Yksityistäminen haittaa myös laitosten välistä yhteistyötä, koska yksityiset operaattorit ovat kilpailijoita</li> </ul>
Omistus ja vastuut	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yksityistämälle ja operoinnin ulkoistamiselle on monia vaihtoehtoja; ratkaisu voidaan räätälöidä kuhunkin tilanteeseen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toimivien sopimusten laatiminen on haastavaa; kunnan osaaminen heikkoa suhteessa (monikansallisen) operaattorin sopimus- ja liiketoimintaosaamiseen, minkä vuoksi kunta jää helposti heikompaan asemaan riskien jäädessä kunnalle</li> <li>Sopimuksista eroon pääseminen on hankalaa ja voi olla erittäin kallista</li> </ul>
Kuluttajasuhteet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kriteereillä voidaan ohjata myös yksityistä operaattoria hoitamaan kuluttajasuhteet ja -viestintä hyvin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toiminnan läpinäkyvyys voi olla huono kuluttajien näkökulmasta</li> <li>Kuluttaja heikossa asemassa suhteessa hyvin resursoituun yritykseen, jos tulee kiistoja</li> </ul>
Kustannukset ja tariffit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaatiolla voidaan varmistaa tariffien kohtuullisuus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yksityinen yritys pyrkii voittoihin; riskinä tariffien nousu, joka ei perustu investointeihin</li> </ul>

Asia	Potentiaalisia hyötyjä	Riskejä ja haittoja
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yrityksillä uskotaan olevan tehokkaammat toimintamallit, mikä voi johtaa säästöihin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yksityistäminen ja ulkoistaminen voi johtaa sellaisiin säästöihin (esimerkiksi kunnossapito ja henkilöstö), jotka heikentävät laatua</li> <li>Tuotot menevät yritykselle eikä niitä voida käyttää suoraan kunnan hyödyksi</li> </ul>
Muita tekijöitä	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oletuksena on, että yksityiset yritykset tuovat mukanaan kehittyntä tekniikkaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Julkisen vesihuoltolaitoksen helpompi saada kumppaneita kehityshankkeisiin (yliopistot ja julkiset instituutit)</li> <li>Monessa maassa on vahva tuki julkiselle vesihuollolle (vrt. vesi ihmisoikeutena)</li> </ul>

Yksityistämässä/operoinnin ulkoistamisessa on kiistatta ollut merkittäviä ongelmia monissa maissa. Tämä on johtanut paikoin vesihuollon palauttamiseen julkiseksi palveluksi (remunicipalisation); vuosina 2000 – 2015 noin 235 laitosta 37 maassa on toteuttanut tai käynnistänyt kunnallistamisprosessin. Tämän trendin takana on tavoite palauttaa vesihuolto kuntaorganisaation tai kunnan omistaman yhtiön tuottamaksi palveluksi. Yhteensä tämä on koskenut yli 100 miljoonan asukkaan vesihuoltoa. Merkittäviä laitoksia ovat olleet mm. Pariisi, Berliini, Budapest ja lukuisat muut kaupungit etenkin Ranskasta ja Yhdysvalloista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on tunnustettu seuraavia syitä laitosten ottamiseen takaisin julkiseen operointiin ja hallintaan:

- Kustannusten kohtuullisuuden varmistaminen; monessa tapauksessa yksityisen/ulkoistetun vesihuollon kustannukset/tariffit ovat kasvaneet merkittävästi ilman vastaavaa laadun parantumista tai investointien lisääntymistä. Monikansallisten yritysten ylihinnotteluun on törmätty etenkin kehitysmaissa, mutta myös Euroopassa ja Yhdysvalloissa.
- Palvelutason turvaaminen ja nostaminen; vesihuollon taso (mm. veden laatu ja häiriöt) oli heikentynyt monissa kaupungeissa, minkä lisäksi suunnittelun ja rahoituksen pitkäjänteisyys oli heikentynyt. Ratkaisuksi on katsottu tarvittavan palauttamista julkiseksi palveluksi.
- Paikallisen hallinnan ja kontrollin vahvistaminen; osassa kaupunkeja oli todettu, että kunnalta oli kadonnut riittävä kontrolli vesihuollon toteuttamiseen
- Oman vesihuolto-osaamisen turvaaminen; ulkoistaminen oli johtanut myös kunnan oman osaamisen heikentymiseen, mikä aiheutti suuria riskejä muun muassa operointisopimusten päättyessä ja heikensi myös valvontaosaamista.

Johtuen osin aiheen poliittisuudesta, ”objektiivisia” selvityksiä yksityistämisen/ulkoistamisen vaikutuksista on yllättävän vähän. Kategorisesti ei voi todeta, että yksityistäminen/ulkoistaminen johtaisi palvelun heikkenemiseen tai että se parantaisi palvelua. Positiivisena esimerkkinä on esitetty Englantia ja Walesia; niissä investointien taso nousi yksityistämisen jälkeen noin 2 miljardista punnasta 3 miljardiin. Taustalla oli kuitenkin alueellisten vesiorganisaatioiden investointirahoituksen heikentäminen ennen yksityistämistä. Ajan myötä investointien taso on palautunut ennalleen. Tariffien nousu oli yksityistämisen jälkeen merkittävä (noin 40 %); osin tämä voidaan perustella yksityistämisen jälkeisillä investoinneilla.

Laitoksen palauttaminen julkiseen hallintaan on parantanut tilannetta monissa kaupungeissa, joskin on myös tapauksia, joissa esimerkiksi investointien taso on pienentynyt palautuksen jälkeen. Pariisi on hyvä esimerkki palautuksen positiivisista vaikutuksista: tariffeja on pystytty jonkin verran alentamaan toiminnan laadun kärsimättä ja uutta kehittämistyötä on käynnistetty. Takaisinkunnallistamisen positiiviset vaikutukset eivät kuitenkaan ole automaattisia vaan edellyttävät laitoksen johdolta ja henkilöstöltä aktiivista työtä ja omistajilta sitoutumista laitoksen kehittämiseen ja sen rahoittamiseen.

Vaikka informaatio onkin ristiriitaista, voidaan yhteenvedona todeta, että yksityistäminen/operoinnin ulkoistaminen onnistuminen edellyttää seuraavien ehtojen täyttymistä:

- Tilaajapuolella (kunta/aluehallinto) tulee olla vahva vesihuolto ja hankintoja (ml. hankintajuridiikka) koskeva osaaminen ja resurssit, koska (usein monikansallisilla) tuottajayrityksillä liiketoiminta- ja juridinen osaaminen on yleensä lähtökohtaisesti vahvaa, minkä vuoksi ne helposti dominoivat hankintaprosessia.
- Reguloinnin tulee olla vahvaa sekä laadullisesti että taloudellisesti, koskien sekä toiminnallista että taloudellista regulointia. Regulointi tulee kytkeä laitosten liiketoimintasuunnitelmiin.
- Vertaisarviointia (benchmarking) käytetään sekä toiminnan tehokkuuden ja laadun kehittämiseen että läpinäkyvyyden vahvistamiseen.
- Sopimusten tulee olla selkeitä ja kestoaltaan järkeviä suhteessa valittuun yksityistämisen-/ulkoistamismalliin (riittävän vaan ei liian pitkiä).
- Sopimuksissa tulee olla kunnan kannalta selkeät mekanismit, joilla voidaan puuttua puutteisiin ja tarvittaessa päättää yksityistäminen/ulkoistus.
- Yksityistämisen/ulkoistamisen tulee saada laaja kuluttajien hyväksyntä, minkä vuoksi menettelytapojen ja sopimusten on oltava läpinäkyviä ja kansalaisilla tulee olla mekanismit, jolla he pystyvät osallistumaan regulointiin.

Käytännössä nämä ehdot ovat erittäin haastavia toteuttaa, minkä vuoksi suurin osa maailman vesihuollosta tuotetaan joko kunnan suorana palveluna tai kunnan omistaman yhtiön kautta, hyödyntäen ulkoistamista selkeästi rajattuihin toimintoihin kuten suunnittelupalvelut, urakointi ja vesimittarien luenta.

## 6. Vesihuoltolaitosten kansainvälinen toiminta

Osassa Euroopan maita vesihuoltolaitoksilla on myös aktiivista kansainvälistä toimintaa. Suuret laitokset voivat olla mukana kansainvälisissä vertaisarvioinnin järjestelmissä sekä laajoissa kansainvälisissä tutkimus- ja kehittämishankkeissa, minkä lisäksi osa laitoksista osallistuu ns. vesihuoltolaitosten kumppanuustoimintaan (Water Operator Partnership WOP). WOP-toiminnassa laitoksen kumppani on usein kehitysmaassa toimiva laitos, jolloin toiminta huomioidaan myös osana ao. maan kehitysyhteistyötä.

Muutamassa maassa (mm. Hollanti, Ranska ja Espanja) on lainsäädännöllä vahvistettu vesihuoltolaitoksen oikeus käyttää osa liikevaihdostaan (yleensä enintään 1 %) kansainväliseen toimintaan; tällöin toiminta koostuu ennen kaikkea WOP-kumppanuuksista. Jotkin laitokset osallistuvat myös kumppaneina vientihankkeisiin, joskin tämä rooli nähdään usein liian riskipitoisena eikä riittävästi laitoksen perustehtävää palvelevana. Kaikki Hollannin vesilaitokset ja osa Ranskan laitoksista osallistuu kansainväliseen toimintaan tämän muotoisen lain (asetuksen) mahdollistamana.

Hollanti ja Tanska ovat malliesimerkkejä vesihuoltolaitoksen kansainvälisen toiminnan edistämisestä. Näissä maissa kansainvälistyminen nähdään tärkeänä keinona kehittää omaa vesihuoltolaitosta sekä luoda henkilöstölle mielenkiintoisia työmahdollisuuksia, mikä voi olla tärkeää tulevien osaajien houkuttelemisessa alalle. Tärkeä motiivi on myös solidaarisuus: monet eurooppalaiset laitokset kokevat, että niillä on sekä velvollisuus että mahdollisuus tukea kehittyvissä maissa toimivien kumppanien toimintaa ja tuoda siten oman panoksensa globaaliin kestäväan kehityksen työhön.

Vientitoiminnan osalta vesihuoltolaitoksella voi olla useita rooleja:

- Laitoksilta löytyy vesialan vientihankkeissa tarvittavaa osaamista muun muassa organisaatioiden kehittämistyöhön ja koulutukseen, ts. kohdemaiden vesihuoltolaitosten kapasiteetin kokonaisvaltaiseen kehittämiseen.
- Vesihuoltolaitokset voivat luoda kontakteja yritysten potentiaaliin asiakkaisiin (yhteistyölaitoksiin)
- Laitosten mukanaolo voi tuoda vakuuttavuutta vientiponnisteluihin: vesihuoltolaitoksen mukanaolo tuo asiakaslaitokselle vertaiskumppanin, mikä varmistaa, että hankkeen toteutuskonsortiossa on myös laitoskentän, eli asiakkaan tarpeiden ja tilanteen tuntemus.

Luontevin toimintamalli vesihuoltolaitokselle on kuitenkin kumppanuushankkeet (WOP-toiminta), jotka perustuvat molemminpuoliseen oppimiseen. WOP-hankkeet voivat silti avata mahdollisuuksia myös vientihankkeille esimerkiksi tunnistamalla investointitarpeita ja luomalla kontakteja kumppanilaitosten ja suomalaisten yritysten kesken. Kumppanuushanke voi olla myös linkitetty yrityksen vientihankkeeseen, jolloin kumppanuushankkeella voidaan vahvistaa investoinnin ja operoinnin edellyttämää osaamista. Kumppanuustoiminnan kautta voidaan myös esitellä suomalaista vesiteknologiaa ulkomaisille kumppanilaitoksille.

Englannin ja Walesin vesihuoltolaitokset ovat lisäksi perustaneet oman kehitysyhteistyötä toteuttavan kansalaisjärjestön (Water Aid), joka tukee ja rahoittaa kehityshankkeita ja on merkittävä toimija vesialan kansainvälisessä kehityskeskustelussa. Myös Hollannissa toimiva Vitens Evides -vesiyhtiö on perustanut oman rahastonsa, johon asiakkaat voivat ohjata tukeaan; vuositasolla tukea kerätään lähes 2 miljoonaa euroa. Monet ranskalaiset laitokset tukevat myös kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä vesisektorilla.

Hollannissa ja osassa Tanskan laitoksia on selkeytetty kansainvälisen toiminnan organisointia perustamalla laitosten yhteyteen yhtiöt, joiden kautta kansainvälinen toiminta hallinnoidaan. Tämä järjestely vapauttaa emolaitoksen kansainvälisen hankkeen joskus raskaasta hallintotyöstä (EU-rahoitteiset hankkeet), minkä lisäksi eriytetty yhtiö voi kehittää tarvittavan hankehallinnan ja -rahoituksen osaamisen ja toimia joustavammin myös vientihankkeiden kumppanina.

## 7. Johtopäätökset Suomelle

Tarvitaanko Suomessa vesihuollon regulaattoria, tulisiko Suomessakin edistää vesihuoltopalveluiden yksityistämistä/ulkoistamista? Näihin kysymyksiin ei ole yhtä oikeata vastausta, mutta eurooppalaisten kokemusten pohjalta voidaan kuitenkin nostaa esille seuraavat johtopäätökset:

### Yksityistäminen ja operoinnin ulkoistaminen

- Yksityistämisen kokemukset Euroopassa ovat suurelta osin kriittisiä (joskin toimiviakin esimerkkejä löytyy): luonnollinen monopoli ei ole luonteva toimintakenttä yksityisille, tuottotavoitteita asettaville yrityksille ja Suomen nykyiset toimintamallit tuottavat nytkin korkealaatuisia vesihuoltopalveluita. Yksityistäminen ja operoinnin ulkoistaminen ei myöskään ratkaise vesihuollon nykyisiä ongelmia, erityisesti verkostojen koskevan korjausvelan kasvamista sekä laitokseen keskimääräistä pienennystä, minkä vuoksi monien laitosten taloudelliset ja henkilöstöresurssit ovat heikkoja.
- Yksityistäminen tai operoinnin ulkoistaminen voisi olla toimiva ratkaisu vain, jos kuntien oma vesihuolto- ja hankintaosaaminen on vahvaa, regulaatio on kattavaa ja sisältää vahvasti sekä laadulliset että taloudelliset osiot, toimintamallit ovat selkeitä vastuiltaan ja rooleiltaan, ja kuluttajat hyväksyvät laajalti yksityistämisen/ulkoistamisen. Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä ole, minkä vuoksi yksityistämisen/ulkoistamisen riskit ovat suuria ja laajan kansalaistuen saaminen on hyvin epätodennäköistä.
- Nykyisenkaltaista rajattua toimintojen ulkoistamista voidaan sen sijaan kehittää nykyisestäään luomalla toimintamalleja (ml. kilpailutus ja sopimukset) selkeästi kohdennettujen toimintojen ulkoistamiseen. Hankintaosaamisen vahvistaminen on tässäkin tapauksessa tärkeää erityisesti keskisuurten ja pienempien laitosten kohdalla.
- Laitosten välisen yhteistyön lisäämisellä voidaan myös vahvistaa resursointia ja toisilta oppimista; laitokset voivat tuottaa myös toisilleen palveluita.
- Vesihuollon pelikenttää voisi selkeyttää myös lainsäädännöllä. Yksi vaihtoehto on määritellä vesihuoltopalvelut (muut kuin osuuskuntien tuottamat) kunnan tai kuntaomisteisten yhtiöiden tuottamaksi palveluksi, kuten Hollannissa ja Norjassa on tehty. Selkeästi rajattujen toimintojen ulkoistaminen olisi tällöinkin mahdollista.

### Regulointi

Tarvitaanko sitten erillistä regulaattoria, vaikka yksityistämistä ja operoinnin täysimittaista ulkoistamista ei toteutettaisiinkaan? Vastaus kysymykseen edellyttää reguloinnin tavoitteiden, organisoinnin ja resursoinnin selkeää määrittelyä. Vastausta voi siten pohtia seuraavien näkökulmien kautta:

- Vesihuolto-, terveys/terveydensuojelu- ja ympäristölainsäädännöllä sekä erilaisilla talousvetä- ja jätevetä koskevilla laatuksiteereillä asetetaan jo nyt tiukat vaatimukset operoinnille. Viranomaisvalvonta, ml. laitoksilta edellytettävä raportointi kattaa siten jo merkittävän osan laadullisesta reguloinnista ja sitä edellytetään riippumatta siitä, toimiiko Suomessa myös erillinen vesihuollon regulaattori.
- Taloudellisen reguloinnin osalta kuntien omistajaohjaus on jo olemassa oleva mekanismi, jonka ongelmana on kuitenkin kuntapäätäjien puutteellinen osaaminen vesihuoltoasioissa ja pyrkimys joko tulouttaa kohtuuttomasti vesihuollon maksuja muuhun toimintaan (osa suurista kunnista), tai pyrkimys pitää tariffit niin alhaisina, että vesihuollon pitkän ajan kestävyys vaarantuu.
- Jos tavoitteena on ennen kaikkea parantaa toiminnan laatua ja tehokkuutta sekä läpinäkyvyyttä, voisi yksi ratkaisu olla kansallisen vertaisarvioinnin voimakas kehittäminen. Lähtökohtia kehitystyölle tarjoavat Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämä VEETI-järjestelmä sekä etenkin Vesilaitosyhdistyksen (VVY) ylläpitämä VENLA-tunnuslukujärjestelmä. Kehittämällä vertaisarviointia näiden pohjalta katta-

vaksi ja pakolliseksi järjestelmäksi, voisi moni regulaation tavoite jo toteutua. Pakollinen vertaisarviointi voisi koskea laitoksia, joiden tuotto on yli 200 000 m<sup>3</sup> vuodessa. Viranomaisten roolina olisi seurata vertaisarvioinnin tuloksia ja tehdä johtopäätöksiä tarvittavista kehittämistoimista ja tukea niiden käynnistämistä.

- Kustannusten kohtuullisuutta ja läpinäkyvyyttä voitaisiin lisätä myös laatimalla vesihuoltomaksujen laskennasta yksityiskohtaiset laskentaohjeet.
- Mikäli laatu- ja hintaregulaatiota halutaan vahvistaa vielä tästäkin, ratkaisussa voidaan hyödyntää erityisesti Tanskan järjestelmää ja siitä saatuja kokemuksia. Erillisen regulaattorin perustaminen edellyttää kuitenkin vahvaa resursointia; jos malli olisi jonkin verran Tanskan sovellusta kevyempi, tarvittaisiin silti vähintään 10 hengen henkilöstö ja noin 1,5 miljoonan euron vuosibudjetti) ja myös merkittävämpää lainsäädännöllistä reformia.

### **Kansainvälinen toiminta**

Meneillään olevassa lainsäädännön uudistuksessa on syytä harkita myös Suomessa asetusta, jonka perusteella vesihuoltolaitos voisi käyttää prosentin liikevaihdostaan kansainväliseen toimintaan. Tämä antaisi laitoille ja niiden omistajille selkeän signaalin siitä, että kansainväliseen toimintaan kannustetaan myös valtiovallan toimesta. Vastaava lainsäädäntö on koettu positiiviseksi kannusteeksi vertaismaissa.

MMM:n vuonna 2019 käynnistämää kumppanuusrahoitusta olisi hyvä vielä kehittää houkuttelevammaksi: rahoitus voisi olla haettavissa jatkuvasti ja tukiosuus voisi olla nykyistä 50 %:a suurempi.

VVY:n ja Suomen vesifoorumin tulisi jatkaa 2018-2019 toteutetun kansainvälistymishankkeen puitteissa käynnistettyä työtä laitosten kansainvälisen toiminnan organisoimiseksi esimerkiksi edistämällä kiinnostuneiden laitosten yhteisen ”vientiyhtiön” perustamista.



## Lähdeluettelo

- 1) Al-Madfaei M: The Impact of Privatisation on the Sustainability of Water Resources, 2009
- 2) Aqua Publica Europea, Water Alliance, Viveracqua: The new drinking water directive and beyond: Ensuring better water quality in Europe: challenges and approaches (Seminar report), 2018
- 3) Barraque B., Le Bris C.: Water sector regulation in France, 2007
- 4) Bencze T. & Mindak, E.: Experiences of Budapest Waterworks with state, municipal ownership structures and with the involvement of private funding: case study of Budapest Waterworks, 2016
- 5) Blagoeva T., Rossing C.: Study on water services in selected member states, 2015
- 6) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: The German water sector – Policies and experiences
- 7) Carrozza C., Fantini E.: The Italian water movement and the “politics of the commons”: contesting representative democracy and exploring new patterns of political participation, 2016
- 8) Dane P.: European benchmarking cooperation: improving water services by learning from peer utilities, 2014
- 9) Danva: Benchmarking in Denmark, 2019
- 10) Elnaboulsi J.: Organization and Regulation of Local Public Services in France - The Case of Water and Sanitation Services, 2011
- 11) Ennis S., Deller D.: (Centre on regulation in Europe (CERRE)): Water sector ownership and operation, 2019
- 12) EurEau: How benchmarking is used in the water sector, 2015
- 13) EurEau: The governance of water services in Europe, 2019
- 14) Galvin G.: Evolving national and European regulatory frameworks: Increasing convergence?, 2018
- 15) Katko T., Juuti P., Schwartz K.: Water services management – Lessons for a sustainable future, 2013
- 16) Kishimoto S., Lobina E., Petitjen O.: Our public water future - The global experience with remunicipalisation, 2015
- 17) Konkurrence- og forbrugestyrelsen (KFST): Benchmarking (KFST verkkosivut)
- 18) Maa- ja metsätalousministeriö: Pilottihanke: Vesihuoltoliiketoiminnan kehittäminen ja valvonta, 2011
- 19) Mäkinen S.: Vesihuoltolaitosten liiketoiminnan valvonta (diplomityö), 2005
- 20) Millsap A.: Privatizing Water Facilities Can Help Cash-Strapped Municipalities, 2016
- 21) OFWAT: Delivering Water 2020: Our final methodology for the 2019 price review, 2017
- 22) Pöyry: Vesihuoltoliiketoiminnan kehittäminen ja valvonta, Pöyry, 2011
- 23) Prased N.: Privatization of water: A historical perspective, 2007
- 24) Russell K.: Scotland’s water industry: Past, present and future, 2015
- 25) Silfverberg P.: Vesihuollon suuntaviivat 2020-luvulle, 2017
- 26) Silfverberg P.: Vesihuoltolaitokset kansainvälisen toiminnan partnereiksi, 2019
- 27) Thun Z: Should water be privatized, 2017
- 28) Valtioneuvosto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, 2013
- 29) Vesihuollon organisointi, maksut ja sääntely eräissä vertailumaissa, Eija Vinnari, 2009
- 30) Vesihuoltolain tarkistamisen yhteydessä 2014 tehdyt selvitykset vesihuollon järjestämisestä ja regulaatiosta muissa Euroopan maissa
- 31) Vinnari E.: Vesihuollon organisointi, maksut ja sääntely eräissä vertailumaissa, 2008
- 32) WAREG & ERSAR: Guide to good practice in public consultation, 2015
- 33) WAREG, Tariff regulatory frameworks in WAREG member countries, 2019
- 34) WAREG: Affordability in European water systems, 2017
- 35) Water for all: Top 10 reasons to oppose water privatization
- 36) Water UK: Remunicipalisation of water utilities – A desk review of selected case studies, 2017

Videodokumentti: Up to the Last Drop: The Secret Water War in Europe, 2018