

YHTEENVETO HULEVESIEN HALLINNASTA KUOPIOSSA / LUONNOS 19.9.2017

1) JOHDANTO

Hulevesiä koskeva lainsäädäntö muuttui vuonna 2014. Nykyisin hulevesien hallinnasta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL, 132/1999, muutos 682/2014) ja hulevesien viemäröinnin järjestämisestä vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla vesihuoltolaissa (VHL, 119/2001, muutos 681/2014). Lisäksi vuonna 2010 voimaan tulleessa laissa tulvariskien hallinnasta (TulvaL, 620/2010) säädetään kunnan vastuusta hulevesitulvariskeistä hallinnan suunnittelun osalta.

Jos vesihuoltolaitos huolehtii kunnan alueella hulevesien viemäröinnistä, on siitä em. lakien mukaan tehtävä sopimus vesihuoltolaitoksen kanssa ja lisäksi kunnan on tehtävä päätös alueesta, jolla vesihuoltolaitos huolehtii hulevesien viemäröinnistä.

Kaupunkiympäristön palvelualue (myöhemmin kyp) ja Kuopion Vesi ovat neuvotelleet em. lakimuutosten johdosta hulevesien viemäröinnistä. Kyp on lisäksi halunnut, että samassa yhteydessä selvitetään hulevesien hallinnan ratkaisumalleja laajemminkin. Keskustelluista vaihtoehdoista on koottu tämä yhteenveto, joka sisältää asian taustoittamisen kannalta keskeiset tiedot hulevesien hallintaa koskevista MRL:n ja VHL:n säännöksistä, rahoituksesta, Kuopion hulevesien hallinnan nykytilan kuvauksen sekä kolme vaihtoehtoista ratkaisumallia hulevesien hallinnan järjestämiseksi tulevaisuudessa. Yhteenvedon lopussa on esitetty molempien osapuolten perustellut näkemykset ratkaisumalleista, miten hulevesien hallinta tulisi Kuopiossa tulevaisuudessa järjestää, sekä ehdotus jatkotoimenpiteistä, miten asiassa edetään.

2) ASIAN LAINSÄÄDÄNNÖLLISTÄ TAUSTAA

Seuraavaan on koottu MRL:stä ja VHL:stä hulevesien hallintaa koskevat keskeisimmät määritelmät ja säännökset:

- **Hulevedet** ovat rakennetulla alueella maan pinnalta, rakennusten katoilta tai muilta vastaavilta pinnoilta pois johdettavia sade- ja sulamisvesiä sekä perustusten kuivatusvesiä. Lainsäädännöllisesti hulevedet eivät ole vesihuoltoa. Vesihuoltoa on vedenhankinta ja -jakelu sekä jätevesien viemäröinti ja käsittely.
- **Hulevesien hallinnalla** tarkoitetaan hulevesien imeyttämiseen, viivyttämiseen, johtamiseen, viemäröintiin ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä (MRL 103 b §). **Hulevesien hallinnan tavoitteena** on kehittää hulevesien suunnitelmallista hallintaa erityisesti asemakaava-alueilla, imeyttää ja viivyttää hulevesiä niiden kerääntymispaikalla ja ehkäistä hulevesistä ympäristölle ja kiinteistöille aiheutuvia haittoja sekä edistää luopumista hulevesien johtamisesta jätevesiviemäriin (MRL 103 c §).
- **Huleveden viemäröinti** on huleveden ja perustusten kuivatusveden poisjohtamista vesihuoltolaitoksen hulevesiviemärissä. **Huleveden viivyttämisellä** tarkoitetaan hulevesivirtaaman hidastamista tai pidättämistä rakenteiden avulla niin, että rakenteisiin johdettava hulevesi varastoituu tietyksi aikaa ja vapautuu vähitellen hulevesiviemäriin tai muuhun purkupaikkaan. **Huleveden käsittelyllä** tarkoitetaan huleveden laadun hallintaa ja parantamista rakenteiden avulla ennen huleveden johtamista purkupaikkaan.

- **Kunnan hulevesijärjestelmä** on hulevesien hallintaan tarkoitettujen alueiden ja rakenteiden kokonaisuus lukuun ottamatta vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoa (MRL 103 b §). Jos kunta huolehtii itse myös hulevesiviemäröinnistä, on hulevesiviemäriverkosto osa kunnan hulevesijärjestelmää (tällöin VHL ei sovelleta hulevesiviemäröintiin).
- **Kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalue** on alue, jolla sijaitsevia kiinteistöjä kunnan hulevesijärjestelmä palvelee (MRL 103 b §).
- **Hulevesien hallinnan kokonaisvastuu** on MRL:n mukaan kunnalla. Kunta vastaa ja huolehtii asemakaava-alueilla siitä, että hulevesijärjestelmä toteutetaan asemakaavan mukaisen maankäytön tarpeita vastaavasti (MRL 103 m §). Lisäksi kunta vastaa hulevesitulvariskien hallinnan suunnittelusta.
- **Kiinteistön omistaja ja haltija vastaa** kiinteistönsä hulevesien hallinnasta (MRL 103 e §). Kiinteistön omistajan tai haltijan on johdettava hulevedet kunnan hulevesijärjestelmään, jos niitä ei voi imeyttää kiinteistöllä tai, jos niitä ei johdeta vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäriverkostoon (MRL 103 f §). Kunnan päättämällä vesihuoltolaitoksen hulevesiviemäröinnin alueella oleva kiinteistö on VHL:n mukaisesti liitettävä laitoksen hulevesiviemäriin (VHL 17 b §).

3) HULEVESIEN HALLINNAN RAHOITUS JA MAKSUJEN PERUSTEET

Hulevesien hallinta on lainsäädännöllisesti mahdollista rahoittaa kokonaan kunnan hulevesimaksulla tai verotuloilla. Hulevesien viemäröinnin osuus voidaan vaihtoehtoisesti rahoittaa vesihuoltolaitoksen perimillä hulevesimaksuilla, jos vesihuoltolaitos huolehtii huleveden viemäröinnistä. Tällöin vesihuoltolaitoksen tulee VHL:n mukaan periä myös kunnalta korvaus yleisten alueiden huleveden viemäröinnistä. Hulevesien hallinnan rahoituksen perusteet eri säädösten mukaan on avattu lyhyesti seuraavassa:

Kunnan hulevesimaksu (MRL 103 n §, kuivatusmaksu):

- Julkisoikeudellinen maksu, voidaan periä kaikilta kiinteistöiltä, ei edellytä sopimusta
- Katetaan kunnan hulevesijärjestelmän toteuttamisesta (suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja korjaus) kunnalle vuosittain aiheutuvat kustannukset
- Perusteena hulevesien hallinnan ratkaisut sekä kiinteistön sijainti kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella
- Voi olla aiheuttamisperiaatteen mukaisesti erisuuruinen eri alueilla -> hulevesien hallinnan ratkaisut vaikuttavat
- Ei saa sisältää tuottoa pääomalle

Vesihuoltolaitoksen huleveden viemäröinnistä perimät maksut (VHL 18 ja 19 §, perus-, liittymis- ja käyttömaksu)

- Yksityisoikeudellisia maksuja, edellyttävät sopimusta kiinteistön kanssa
- Maksuilla katetaan hulevesiviemäröinnin toteuttamisesta (suunnittelu, rakentaminen, ylläpito ja korjaus) aiheutuvat kustannukset
- Perus- ja liittymismaksu voivat olla kustannusten kattamisen ja aiheuttamisperiaatteen toteuttamisen vuoksi erisuuruisia eri alueilla
- Maksuihin voi sisältyä kohtuullinen tuotto pääomalle

Korvaus yleisten alueiden huleveden viemäröinnistä (VHL 19 a §)

- Vesihuoltolaitos perii kunnalta kustannuksia vastaavan korvauksen yleisten alueiden huleveden viemäröinnistä
- Korvauksella katetaan yleisten alueiden huleveden viemäröinnin osuus vesihuoltolaitoksen huleveden viemäröinnin uus- ja korjausinvestoinneista sekä kustannuksista.

4) HULEVESIEN HALLINNAN NYKYTILA KUOPIOSSA

Kaupunginhallitus on hyväksynyt voimassa olevan Kuopion Veden toiminta-alueen vuonna 2010. Toiminta-aluepäätökseen sisältyy hulevesiviemäröintialueita keskeisellä kaupunkialueella sekä Kurkimäen, Melalahden ja Vehmersalmen taajamissa.

Keskeisellä kaupunkialueella hulevesiviemäröinnin alueella on lähes 1500 kiinteistöä, joilla on mahdollisuus liittyä Kuopion Veden hulevesiviemäriverkostoon, mutta kiinteistöt eivät ole siihen kuitenkaan liittyneet. Toisaalta kiinteistöt eivät ole myöskään hakeneet vapautusta hulevesiviemäriin liittymisvelvollisuudesta.

Kaikilla em. alueilla on myös kaupungin omistamia hulevesiviemäreitä, jotka on rakennettu katukuivatusta varten.

Maaningan, Karttulan ja Nilsiän taajamissa ei ole Kuopion Veden hulevesiviemäröinnin toiminta-alueita. Em. alueilla hulevesiviemärit on rakennettu pääsääntöisesti katujen kuivatusta varten. Suurin osa hulevesiviemäriverkostoista on toteutettu taajamien läpi kulkeneiden maanteiden kuivatusta varten ja ne ovat siirtyneet kaupungin omistukseen maanteiden muuttuessa kaduiksi (ovat kaupungin taseessa). Näihin viemäriin on liitetty myös kaupungin omistamien kiinteistöjen ja joidenkin yksityisten kiinteistöjen hulevesiviemäreitä. Liittymisistä ei ole tehty sopimuksia ja mm. tonttviemäreiden liitoskorkeuksista on vaihtelevasti tietoa, joten vastuukysymykset ovat osin epäselvät. Toiminta-alueen sisällä on myös alueita, joissa käytössä on avo-ojakuivatus. Lisäksi hulevesijärjestelmään kuuluu useita erilaisia ojia, joiden kunnossapito on hoidettu yhdessä Kuopin Veden ja Kuopion kaupungin kanssa.

Nykytilassa osapuolet vastaavat asioista seuraavasti:

Kaupunki (kyp):

- vastaa hulevesien hallintasuunnitelmista ja tekee ne yhteistyössä Kuopion Veden kanssa
- suunnittelee, rakentaa ja ylläpitää yleisiä alueita (ml. katualueet) varten tarvittavat hulevesiviemärit, sadeveden keräilykaivot ja kaivojen yhdysjohdot, avo-ojat sekä kosteikot ja muut hulevesien käsittelyalueet

Kuopion Vesi:

- vastaa hulevesiviemäröinnistä toiminta-alueellaan toiminta-aluepäätöksen mukaisesti, kunnes kaupunginhallitus asiasta uudelleen päättää (VHL, siirtymäsäännös).
- suunnittelee, rakentaa ja ylläpitää toiminta-alueensa hulevesiviemärit, jotka palvelevat kiinteistöjen kuivatusta ja joihin samalla johdetaan laajalti hulevesiä katualueilta ja yleisiltä alueilta.
- määrittää kiinteistöille hulevesiviemäriin liitospaikan.

Rahoitus

Kuopion Vesi laskuttaa kiinteistöiltä liittymissopimusten mukaisesti hulevesiviemäriin liittymismaksun sekä huleveden käyttömaksun, joka tällä hetkellä sisältyy jäteveden käyttömaksuun. Vuoden 2016 talousarvioihin korvaukseksi yleisten alueiden hulevesien viemäröinnistä on arvioitu ja sovittu 400 000 euroa.

Muut kaupungin hulevesijärjestelmän suunnittelusta ja ylläpidosta aiheutuneet kulut katetaan verotuloilla.

5) HULEVESIEN HALLINNAN KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT

Seuraavassa on esitetty kolme vaihtoehtoista ratkaisumallia hulevesien hallinnan järjestämiseksi tulevaisuudessa.

VAIHTOEHTO 1: PÄÄASIASSA NYKYINEN JÄRJESTELMÄ SITEN, ETTÄ HUOMIOIDAAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUKANAAN TUOMAT VELVOITTEET

Lainsäädännöllisesti toimitaan sekä MRL:n että VHL:n säädösten mukaan.

Osapuolet vastaavat tehtävistä seuraavasti:

Kaupunki (kyp):

- vastaa kaava- ja hankealueittain hulevesien hallintasuunnitelmista ja tekee ne yhteistyössä Kuopion Veden kanssa
- vastaa (suunnittelee, rakentaa ja ylläpitää) kaikista niistä hulevesiviemäreistä ja avo-ojista, jotka on rakennettu ja rakennetaan yleisten alueiden (ml. katualueet) kuivatusta varten.
- vastaa (suunnittelee, rakentaa ja ylläpitää) kosteikot ja muut hulevesien käsittelyalueet.

Kuopion Vesi:

- vastaa (suunnittelee, rakentaa ja ylläpitää) kaupungin kanssa tehtävän sopimuksen mukaisesti kaupunginhallituksen päättämällä alueella hulevesiviemäroinnistä sisältäen kaikki ne hulevesiviemärit ja avo-ojat, jotka on rakennettu ja rakennetaan kiinteistöjen hulevesien johtamistarpeita varten. Näihin hulevesiviemäriin johdetaan hulevesiä myös laajalti yleisiltä alueilta (ml. katualueet).

Rahoitus

Kuopion Vesi rahoittaa tehtäviensä hoidon kiinteistöiltä perittävillä maksuilla (liittymismaksu ja mahdollinen huleveden käyttömaksu) ja kaupungilta perittävällä korvauksella (korvaus yleisten alueiden hulevesien viemäroinnistä, VHL edellyttää korvauksen perimistä).

Kuopion kaupunki rahoittaa tehtäviensä hoidon ja Kuopion Vedelle huleveden viemäroinnistä maksettavan korvauksen verotuloilla ja/tai kuntalaisilta perittävällä kuivatusmaksulla.

VAIHTOEHTO 2: KUOPION VESI HOITAA KAIKEN

Lainsäädännöllisesti toimitaan sekä MRL:n että VHL:n säädösten mukaan.

Kuopion Vesi hoitaa kiinteistöjen hulevesiviemäroinnin lisäksi myös yleisiä alueita (ml. katualueet) palvelevat kuivatusjärjestelmät (mm. sadeveden keräilykaivot, ojat, kosteikot) ja laskuttaa niistä kaupunkia. Kyp vastaa edelleen hulevesien hallinnan järjestämisestä ja hulevesitulvariskien hallinnasta asemakaava-alueilla.

Rahoitus

Kuopion Vesi perii kiinteistöiltä hulevesiviemäriin liittymismaksun ja käyttömaksun. Kaikki muut hulevesijärjestelmästä aiheutuvat kulut maksaa kaupunki. Kaupunki voi edelleen periä hulevesien hallintajärjestelmän vaikutusalueen kiinteistöiltä kuivatusmaksua mm. Kuopion Vedeltä ostettavista palveluista aiheutuvien kulujen kattamiseksi.

VAIHTOEHTO 3: KUOPION KAUPUNKI HOITAA KAIKEN

Lainsäädännöllisesti toimitaan pelkästään MRL:n säädösten mukaan.

Tässä vaihtoehdossa kaupunki huolehtii kunnan hulevesijärjestelmästä kokonaisuudessaan. Myös Kuopion Veden hoitama kiinteistöjen hulevesiviemärointi siirtyy kaupungille. Järjestelmän hallinta rahoitetaan kokonaan kaupungin kiinteistöiltä perimällä kuivatusmaksulla ja/tai verotuloin.

Rahoitus

Kuopion kaupunki rahoittaa tehtäviensä hoidon verotuloin ja/tai kuntalaisilta perittävällä kuivatusmaksulla.

6) NÄKEMYKSET VALITTAVASTA RATKAISUMALLISTA

Kaupunkiympäristön palvelualueen mielestä toiminta olisi selkeintä kun se olisi yhdellä toimijalla (vaihtoehdot 2 ja 3). Näissä vaihtoehdoissa toiminta selkeytyisi ja ratkaistaisiin samalla useat selvittävät asiat ja haasteet. Yhden toimijan hallitessa järjestelmää, hulevesiviemäriverkko voidaan toteuttaa kaikkein taloudellisimmalla tavalla ja asiakkaiden näkemykset tulevat tällöin tasapuolisesti käsiteltyä.

Kaupunkiympäristön palvelualueen näkemyksen mukaan vaihtoehto 2 on paras ratkaisu hulevesien hallinnan järjestämiseksi. Päällekkäisten toimintojen selkeyttämisellä saadaan tehokkuutta ja todennäköisesti kustannussäästöjä. Tosin päällekkäisiä toimintoja jää edelleen, mutta selvästi vaihtoehtoa 1 vähemmän.

Kaupunkiympäristön palvelualueen näkemyksen mukaan vaihtoehto 3 on lähes yhtä hyvä vaihtoehto. Päällekkäisten toimintojen selkeyttämisellä saadaan tehokkuutta ja todennäköisesti kustannussäästöjä. Vaihtoehdossa on kaikista vähiten päällekkäisiä toimintoja.

Kaupunkiympäristön palvelualueen näkemyksen mukaan vaihtoehto 1 on selvästi huonoin vaihtoehto. Kokonaisuudessaan vaihtoehto 1 on sekä koko kaupunkikonsernille että kuntalaiselle epätarkoituksenmukaisin. Vaihtoehdossa hulevesiverkosta hoitaa useampi toimija, joista Kuopion Vesi ja kaupunkiympäristön palvelualue ovat merkittävimmät. Kuopion Vesi huolehtii sopimusasiakkaistaan ja muu hulevesiverkosto jää joko kiinteistöjen tai muun kaupungin ylläpidettäväksi. Vaihtoehdossa on päällekkäisiä toimintoja ja ongelmat jäävät yleensä kaupunkiympäristön palvelualueen ratkaistavaksi. Ratkaisuilla on joissakin tapauksissa vaikutuksia kiinteistöjen hulevesien hallinnan toimivuuteen.

Yhden toimijan vaihtoehdot vaativat muutoksia resursseissa, erityisesti vaihtoehdossa 3. Vaihtoehdossa 3:kin ne voidaan hoitaa hulevesimaksujen avulla.

Otettiinpa käyttöön mikä tahansa vaihtoehto, joutuu kaupunkiympäristön palvelualue hankkimaan ainakin rajakohtien hallintajärjestelmän, laskutusjärjestelmän ja lisäämään hallinnollisia resursseja mm. laskutukseen, laskumuistutusten käsittelyyn, päätöksen tekoon sekä perintään.

Kuopion Veden näkemyksen mukaan vaihtoehto 3 on paras ratkaisu hulevesien hallinnan järjestämiseksi. Hulevesipalvelut ovat luonteeltaan ”tahdosta riippumattomia” ja niiden järjestäminen sopii paremmin julkiseksi palveluksi kuin liiketoiminnaksi vesihuoltolaitokselle. Vesihuoltolaitoksen ydintehtävä on huolehtia VHL:n mukaisesti vesihuollosta (vedenjakelu ja jäteveden viemärointi) ja tämän vuoksi hulevesipalveluista huolehtiminen vesihuoltolaitoksen hoitamina on myös VHL:ssa rajattu koskemaan vain hulevesiviemärointiä. Kuopion Vesi katsoo, ettei sillä ole edellytyksiä hulevesien hallinnan järjestämiseksi vaihtoehdon 2 mukaisesti, koska vaihtoehto edellyttää hulevesipalveluista huolehtimista huomattavasti VHL:n mukaista tehtävää laajemmin. Vaihtoehto 2 ei Kuopion Veden näkemyksen mukaan myöskään ole VHL:n ja MRL:n tavoitteiden mukainen. Vaihtoehdossa 2 kaupungin nykyiseen hulevesijärjestelmään olisi tehtävä merkittäviä muutoksia, jotta Kuopion Vesi voisi ottaa järjestelmän hoidettavakseen. Vaihtoehdossa 3 kaupunki voisi vapaasti päättää hulevesijärjestelmänsä hoitamisen tasosta. Vaihtoehto 2 myös edellyttäisi Kuopion Vedeltä asiantuntemusta (esim. katukuivatuksen suunnittelu ja

rakennuttaminen, hulevesien hallintasuunnitelmien laatiminen, kosteikkojen suunnitteluttaminen ja rakennuttaminen), jota laitoksella ei tällä hetkellä ole. Vaihtoehdossa 2 suuri osa tehtävistä on sellaisia, että niiden hoitaminen Kuopion Veden toimesta toisi prosessiin nykyiseen verrattuna vain yhden lisävaiheen, kun Kuopion Vesi tilaisi osan palveluista (esim. jo aiemmin mainitut hulevesien hallintasuunnitelmien laatiminen, katukuivatuksen suunnittelu ja rakennuttaminen, kosteikkojen suunnittelu ja syöksykaivojen kunnossapito) peruskaupungilta tai muulta toteuttavalta taholta (esim. Mestar).

Jos vaihtoehto 3 ei ole mahdollinen, Kuopion Vesi pitää toteuttamiskelpoisena myös vaihtoehtoa 1. Tällöin hulevesien hallinta Kuopiossa hoidetaan jatkossakin vesihuoltolaitoksen toimesta VHL:n tarkoittamassa laajuudessa ja VHL toimii asian normiperustana sekä antaa tarvittaessa tulkintavälineen mahdollisiin ongelmatilanteisiin. Kuopion Veden näkemyksen mukaan nykyinen järjestelmä myös toimii hyvin ja sen vakiinnuttamiseksi tarvitaan vain kaupungin ja Kuopion Veden välinen sopimus sekä kaupunginhallituksen päätös siitä, että Kuopion Vesi huolehtii päätöksessä määriteltävällä alueella hulevesien viemäroinnistä. Tehtävä sopimus ja sen noudattaminen selkeyttää osapuolten vastuut, kun nykyisin suullisesti sovitut käytännöt ja toimintatavat kirjataan sopimukseen. Vaihtoehdosta 1 ei aiheudu eri toimijoille päällekkäistä työtä, kun vastuista on sovittu. Yhden toimijan mallit eivät kaikilta osin myöskään ratkaise kypin haasteiksi kokemia asioita, vaan samat yhteensovittamisen ongelmat esim. suunnitteluvaiheessa säilyvät edelleen.

7) EHDOTUKSET JATKOTOIMENPITEISTÄ

Yhteisen näkemyksen perusteella vaihtoehto 3 vaikuttaa kaikkein toteuttamiskelpoisimmalta.