

Asia: VN/26268/2022-MMM-189

Lausuntopyyntö luonnoksesta vesihuoltolain uudeksi 4 c §:ksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntoa 9.1.2025 julkaisemastaan uudesta luonnoksesta vesihuoltolakiluonnoksen 4 c pykäläksi, joka koskee vesihuoltolaitoksen säilyttämistä kunnan omistuksessa.

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotettu sääntely on ongelmallinen kunnan itsehallinnollisen aseman kannalta

Kuntaliitto pitää tärkeänä kunnan vahvaa roolia vesihuollon järjestäjänä. Pidämme kuitenkin tarpeettomana säätämistä luonnoksessa ehdotetulla tavalla kunnan uudesta velvoitteesta säilyttää täysin omistuksessaan lain voimaan tullessa omistamansa vesihuoltolaitos.

Kuntaliitto on pitänyt mahdollisena lainvalmistelutyöryhmän 1.7.2024 julkaistun ja lausuntokierroksella olleen mietinnön mukaista säätämistä kunnan määräysvallan säilyttämisestä lain voimaan tullessa omistamassaan vesihuoltolaitoksessa. Täyden omistusveloitteen säätäminen sitä vastoin rajoittaisi kunnan mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan poikkeuksellisella tavalla. Se avaisi kokonaan uudentyyppisen lainsäädännöllisen keinon puuttua kunnan itsehallinnolliseen asemaan muissa yhteyksissä vastaisuudessakin.

Valtiolle velvoite tukea vesihuoltoa tietyissä tilanteissa

Mikäli kuitenkin päädyttäisiin hallituksen esitykseen, joka sisältää ehdotetun veloitteen säilyttää täydellinen kunnan omistus vesihuoltolaitoksessa, Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että tässä yhteydessä tunnustetaan valtion kustannusvastuun syntyminen mahdollisuus sellaisissa erityistapauksissa, joissa vesihuoltolaitos ei kykene selviytymään sille säädetyistä velvoitteista ja kunta joutuisi huolehtimaan niistä. Yhdessä muun muassa sote-kiinteistöhaasteiden, ehdotettujen hankintalain in-house -sääntelyn muutosten ja muiden kunnan talouden hallintaa haastavien mahdollisten toimintaympäristön muutosten ohella täydellinen vesihuoltolaitoksen omistusvelvoite vähentää kunnan keinoja talouden hallinnassa edelleen.

Ehdotetun sääntelyn kuntavaikutusten tarkastelu on osin ristiriitainen. Yhtäältä todetaan, että vesihuollon merkitys kuntataloudessa on varsin vähäinen, mutta toisaalta, että täyden omistuksen säilyttäminen on tärkeää, koska lainsäädäntö suo mahdollisuuden kohtuulliseen tuottoon vesihuoltolaitostoinnasta, eikä sen vuoksi omistuksesta kannata luopua. Vaikutukset ja vesihuollon merkitys kuntataloudessa vaihtelevat kunnittain.

Myös prof. Tuomas Ojanen on tuonut luonnoksesta marraskuussa 2024 antamassaan asiantuntijalausunnossa esille kuntakohtaisen taloudellisten vaikutusten tarkastelun tarpeen. Edelleen hänen mukaansa täysi vesihuolto-omaisuuden säilyttämisvelvollisuus ”merkitsisi myös kunnalle sellaista uutta lakisääteistä tehtävää, jota voimassa olevaan vesihuoltolakiin tai muuhun lakiin ei sisälly lopputuloksella, että rahoitusperiaate tulisi sovellettavaksi”. On huomattava, että erityisesti vähenevän väestön alueilla voi vesihuoltomaksujen korotustarve kustannukset kattavien maksujen myötä muodostua niin huomattavaksi, että sitä ei voida pitää yhdenvertaisuussyistä kohtuullisena.

Prof. Mäenpää on niin ikään marraskuussa antamassaan asiantuntijalausunnossa ottanut kantaa lain uudessa 9 b §:ssä kunnalle säädettäväksi ehdotetun vesihuollon turvaamisveloitteen vaikutuksiin toteamalla, että ”sen toteuttamisedellytyksiä ja -resursseja on paikallaan erikseen arvioida rahoitusperiaatteen kannalta”.

Kuntaliitto katsoo, että valtiolle tulisi vesihuoltolaissa säätää velvoite tukea vesihuoltoa edellä kuvatuissa erityistapauksissa, mikäli sekä täysi omistusvelvoite, että uusi vesihuollon turvaamisvelvoite säädettäisiin kunnalle. Tarvittavat tätä koskevat tarkennukset tuen myöntämisen edellytyksiin tulisi säätää vesihuollon tukemisesta annetussa laissa (686/2004).

Leasing-omaisuuden ja operointipalveluiden käyttömahdollisuus turvattava

Ehdotettu sääntely on edelleen vajavainen sen suhteen, mikä katsottaisiin myyntirajoituksen piiriin kuuluvaksi vesihuolto-omaisuudeksi. Aiemmallalla lausuntokierroksella kiinnitimme huomiota määrittelyn selkeyteen sovellettaessa vesihuoltolakia käytännössä. Uuden, tiukemman omistussääntelyn vuoksi Kuntaliitto katsoo tarpeelliseksi, että vesihuolto-omaisuuden kuvausta

täsmennetään vähintäänkin 3 §:n 12 kohdan perusteluissa mainitsemalla esimerkkejä siitä, mitä vesihuoltopalvelujen tuotannossa tarvittavia omaisuuseriä myyntirajoitus koskisi tai ei koskisi.

Vesihuoltolaitoksilla on käytössä mm. leasing-sopimuksilla hankittua käyttöomaisuutta, osin keskeisissäkin vesihuoltolaitosten prosesseissa. Sääntelyllä ei tulisi estää uusien vastaavien sopimusten solmimista. Ehdotetussa 4 c §:ssä tai sen perusteluissa ei mainita lainkaan näitä sopimuksia, vaan todetaan päin vastoin, että ”laitos saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta vesihuolto-omaisuutta” (3 mom.). 3 momentin perusteluissa todetaan, että ”kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos ei siis saisi jatkossa ottaa käyttöön sellaista uutta vesihuolto-omaisuutta, joka ei ole laitoksen omistuksessa”. Ehdoton rajaus heikentää tarpeettomasti vesihuoltolaitoksen mahdollisuuksia kustannustehokkaaseen käyttöomaisuuden hallintaan ja teknisesti edistysellisten innovaatioiden käyttöönottoon. Muutoinkin ehdotuksessa tulisi tarkentaa omistamisen käsitettä esimerkiksi suhteessa erilaisten rahoitusvaihtoehtojen käyttöön omaisuuden hankinnassa.

Ehdotettu rajoitus, jonka mukaan laitos saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta vesihuolto-omaisuutta, saattaa jatkossa tiukasti tulkittuna estää myös toisen laitoksen harjoittaman operoinnin toisen, operoitavan laitoksen vesihuoltoverkossa. On tärkeää, että pykälä ei estä tai vaikeuta jatkossa kuntien omistamien vesihuoltolaitosten keskinäistä yhteistyötä, kuten operointia, vaan sen tulee olla mahdollista myös tulevaisuudessa. Yksi keino parantaa pienten kuntien vesihuoltopalveluiden toimintavarmuutta on hankkia operointipalvelua esimerkiksi suuremman naapurikunnan vesihuoltolaitokselta, jolloin käytettävissä on laajemmat resurssit ja asiantuntemus. Kuntaliitto huomauttaa, että kansallisen vesihuoltouudistuksen tavoitteena on edistää mm. vesihuollon alueellista yhteistyötä.

Kuntaliitto ehdottaa, että 4 c §:n 3 momentti joko poistetaan kokonaan tai sanoitetaan toisin, eri toimintamuodot sallivammaksi ja huomioon ottavaksi. Vähintäänkin perusteluissa tulisi selventää, mitä omaisuuden käyttöön ottamisella tarkoitetaan.

Etuosto-oikeus tulee mahdollistaa myös kunnan omistamalle vesihuoltolaitokselle

Hallituksen 1.7.2024 julkaistun esitysluonnoksen 4 d §:ssä säädettäisiin kunnan etuosto-oikeudesta yksityisen vesihuoltolaitoksen kaupassa. Kuntaliitto lausui esitysluonnoksen lausuntokierroksella asiasta, että ”muun muassa tarpeettomien veroseuraamusten ja muiden kustannusten välttämiseksi kuntakonsernissa on tarpeellista, että vastaava etuosto-oikeus kuin kunnalle on ehdotettu säädettäväksi, säädettäisiin myös sellaiselle kuntayhtymälle ja kunnan määräysvallassa olevalla osakeyhtiölle, joka harjoittaa vesihuoltolaitostoimintaa kaupan kohteena olevan vesihuoltolaitoksen sijaintikunnan alueella”. Erityisesti mikäli nyt säädettäisiin kunnan täydellisestä vesihuoltolaitoksen omistusveloitteesta, etuosto-oikeuden laajentamiselle myös edellä kuvatuille oikeushenkilöille ei liene estettä.

Muuta huomioitavaa lausunnolla olevasta luonnoksesta

Pykälätekstin täsmennystarpeita

4 c §:n 1 momentin tekstissä jää epäselväksi, viittaako laitos-sana nimenomaisesti vesihuoltolaitokseen vai mihin tahansa kunnan omistamaan laitokseen. Mikäli sanalla tarkoitetaan ainoastaan vesihuoltolaitosta, kirjoitusasua tulee muuttaa.

3 momentin tekstissä jää epäselväksi, miksi momentin säännöstä sovellettaisiin ainoastaan 2 mom. määriteltyihin vesihuoltolaitoksiin eikä 1 mom. määriteltyihin laitoksiin.

3 momentin säätämisen tarpeellisuutta tulee harkita. Kuntaliiton näkemyksen mukaan pykälän 1 ja 2 momentti varmistavat jo omaisuuden säilyttämisen pykälän edellyttämässä tarkoituksessa kunnalla tai sen omistamalla tai määräysvallassa olevalla laitoksella. Mikäli säännös katsotaan tarpeelliseksi, tulee sen sanamuotoa tarkistaa sellaiseksi, ettei se estä kuntien keskinäisten operointipalvelujen käyttämistä tai pitkäaikaisten vuokrasopimusten (leasing) käyttämistä käyttöomaisuuden rahoitustapana. Jälkimmäinen tulisi sallia tähän momenttiin lisättävällä erillisellä kirjauksella. Aiemmassa luonnoksessa vastaava kirjaus oli pykälän 4 mom. lopussa: ”Kunnalla voi myös olla sopimukseen perustuva pitkäaikainen käyttöoikeus sellaiseen vesihuolto-omaisuuteen, joka ei lain voimaantullessa ole ollut laitoksen omistuksessa tai, joka otetaan käyttöön tämän lain voimaantulon jälkeen.” Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tämän virkkeen sisältö palautetaan pykäläluonnokseen.

Selvyyden vuoksi 4 mom. olisi syytä kirjata ”...vain kunnan tai kuntien yhteisessä omistuksessa olevia...”

Käytöstä poistetun vesihuolto-omaisuuden myynnin sallimisesta on luonnoksessa mainittu vain perusteluissa. Kuntaliitto katsoo, että tulisi harkita lisättäväksi asiasta kirjaus pykälätekstiin.

Perustelujen täsmennystarpeita

2 momentin perusteluissa tulee selvyyden vuoksi täsmentää, miten suhtaudutaan kunnan määräysvallassa olevan (mutta ei täysin omistaman) vesihuoltolaitoksen myyntiin toiselle kunnan määräysvallassa olevalle vesihuoltolaitokselle ja yksityisen (vähemmistö)omistuksen kohteluun tällaisessa tilanteessa. Samoin kuvata menettelyä tilanteessa, jossa yksityisen vähemmistöomistajatahon omistaja vaihtuu.

Perusteluissa tulee täsmentää, voiko kunta ollessaan jäsenenä ja osuudenomistajana osuuskunnassa luopua jäsenyydestä ja luovuttaa osuuskuntien yhdistymistilanteissa osuutensa toiselle

osuuskunnalle tai muodostuvalle uudelle osuuskunnalle tai vaihtoehtoisesti jatkaa jäsenenä muodostuvassa uudessa osuuskunnassa muiden jäsenten tapaan. Tämän tulisi olla mahdollista.

Lakiluonnos jättää epäselväksi kuntien välisten vesihuoltolaitosten operointipalvelujen mahdollisuuden. Nyt jo on toiminnassa useita kuntien vesihuoltolaitosten operointimalleja. Kuntaliitto katsoo, että operoinnin tulee olla jatkossakin mahdollista. Lisäksi kunnan omistaman vesihuoltolaitoksen toimiessa toisen kunnan vesihuoltolaitoksen operaattorina vesihuolto-omaisuuden myynnille tälle laitokselle ei tulisi olla estettä. Perustelut ovat tältä osin epäselvät ja tekstiä on täsmennettävä (s. 3).

Käytöstä poistetun vesihuolto-omaisuuden myynnin sallimisesta tulisi lisätä maininta pykälätekstiin eikä todeta sitä vain perusteluissa. Kuntaliitto katsoo, että perusteluteksti on tältä osin ristiriitainen pykälän ehdottoman myyntikiellon kanssa.

Sivun 4 viimeisen kappaleen ensimmäistä virkettä tulee täsmentää lisäämällä maininta osuuskunnasta sallittuna yksityisomisteisena vesihuoltolaitoksena.

Taustakuvauksen täsmennystarpeita

Sivun 6 ja 7 vesihuoltolaitosten määrää koskevissa luvuissa niin tekstissä kuin taulukossa on epätarkkuuksia. Tekstissä mainitaan ensin olevan reilut 1100 lain määritelmän mukaista vesihuoltolaitosta ja hieman myöhemmin todetaan pelkästään pieniä laitoksia olevan noin 1460 kappaletta ilman, että olisi tuotu esille tähän lukumäärään sisältyvän runsaasti lain määritelmän ulkopuolelle jääviä, ilman toiminta-aluetta toimivia laitoksia.

Sivun 9 toisen kappaleen perusoikeuksiin liittyvän ensimmäisen virkkeen kirjoitusasu on virheellinen ja johtaa sekavaan ilmaisuun. Virkkeen loppuosa tulisi kuulua: "...että omaisuuden pakkolunastukseen verrattavaan toimenpiteeseen voidaan ryhtyä vain, ellei...".

Sivun 10 viimeisessä kappaleessa on virheellinen toteamus. Kunnalle vesihuoltolaissa säädetty järjestämistä vastuu on aina järjestämistä vastuu, jota ei voida siirtää edes myymällä laitos yksityisille. Tässä kontekstissa puhutaan palvelujen tuottamisesta. Virke tulee sanoittaa toisin. Kun kunta järjestää palvelun itse, toteuttaa se tällöin järjestämistä vastuutaan samalla, mutta vesihuoltolain 6 §:n 2 momentissa sille on annettu mahdollisuus huolehtia järjestämistä vastuustaan myös toisin eli siten, että joku muu, esim. vesiosuuskunta toteuttaa palvelut alueella. Muutoinkin kappaleen teksti vaikuttaa yrittämältä pehmentää ehdotetun tiukan omistusveloitteen muodostamaa ilmaisvan voimakasta kunnallisen itsehallinnon rajoittumista kuvaamalla sinänsä tärkeää kunnalle jäävää

vapautta valita vesihuoltolaitoksen organisaatiomuoto. Tässä yhteydessä olisi tärkeää tuoda esille myös kuntien yhteistoiminta vesihuoltopalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

Sivulla 12 viimeisessä virkkeessä ennen kuntatalousvaikutuksia kuvaavaa osuutta on todettu kategorisesti, ettei ehdotettu sääntely synnytä valtiolle rahoitusvastuuta. Kuntaliitto katsoo, että luonnoksen tekstissä on jätetty täysin huomiotta tässä lausunnossa aiemmin referoidut ministeriön pyytämät asiantuntijalausunnot, joissa molemmista todetaan tietyissä tilanteissa valtion rahoitusvastuun voivan toteutua rahoitusperiaatteen kautta.

Huomioita kuntatalousvaikutusten kuvauksesta

Kuntaliitto pitää esitettyä kuntatalousvaikutusten kuvausta puutteellisena erityisesti sen vuoksi, että siinä kunnan - ja kuntakonsernin - taloutta käsitelty yksittäisten toimenpiteiden kannalta keskittyen tässä tarkastelussa nimenomaan vesihuoltoon. On sinänsä tarpeellista, että vesihuoltolaitoksella on kunnan taloudessa oma tase, mutta vaikutuksia tarkasteltaessa on kuitenkin tärkeää arvioida muuttuvan säädösympäristön vaikutuksia koko kuntakonsernin ja sen rahoitusmahdollisuuksien kannalta.

Mallilaskelmissa käytetty keskimääräinen vuotuinen 6 prosentin tuotto peruspääomalle 20 vuoden ajalle on varsin kova tavoite, ja on käsityksemme mukaan epärealistinen useimmille vesihuoltolaitoksille. Toisaalta todetaan vesihuoltolaitosten tasearvojen olevan pääsääntöisesti alle 20 prosenttia omistajakunnan taseesta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan 10-20 prosentin osuutta taseesta ei voine enää pitää vähäisenä. Tasearvoja vertailukohtina käytettäessä on myös tarpeen muistaa, että lukujen takana on aina kunnan talousjohtamisen taustalla olevat linjaukset. Ne värittävät tämänkin luonnoksen liitteenä olevan taulukon lukuja.

Edellä mainittuja osuuksia kunnan talouden kokonaisuudesta on syytä peilata myös kuntien keskimääräiseen lainanottoon, jolla katetaan noin 10 prosenttia kunnan kustannuksista. Vaikutuksia kuntatalouteen tulee tarkastella (myös) yksittäisen kunnan tasolla, kuten prof. Ojanenkin antamassaan lausunnossa (s. 14) toteaa.

Kuntatalousvaikutusten kuvauksen loppuosassa on todettu, että vesihuoltolaitosten myyntejä ei ole tapahtunut ja että se johtuisi siitä, ettei kunta ole arvioinut sen olevan kannattavaa tai ostajia ei ole ollut. Johtopäätös voisi yhtä hyvin olla se, että kunnat ovat pitäneet vesihuoltoa strategisena omistuksena, josta ei ole haluttu luopua. Viimeisessä kappaleessa todetaan myyntikiellosta säättämisen jälkeen kohtuullisen tuoton saamisen vesihuoltolaitoksesta olevan mahdollista. Tämä on mahdollista myös voimassa olevan lain mukaan.

Yksityisen vähemmistöomistajan myötä vesihuoltoyhtiön johtaminen, resurssit ja tavoitteet voivat muuttua verrattuna kunnan täysin omistamaan yhtiöön. Vähemmistöomistaja voi sijoittaa yhtiöön pääomaa, tuoda uutta toimialaosaamista ja vauhdittaa innovaatioita. Vastineeksi se haluaa - lain suomaan - kohtuullista tuottoa. Tällä voi olla omistajaohjauksesta riippuen myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia yhtiön resurssitarpeisiin. Se voi vaikuttaa myös kunnan lainanottotarpeeseen sekä käytettäviin rahoitusvaihtoehtoihin.

Taipale Paavo
Suomen Kuntaliitto ry