



Lausunto

6.2.2025

VN/26268/2022
VN/26268/2022-VM-259

Maa- ja metsätalousministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta vesihuoltolain uudeksi 4 c §:ksi

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta kuntien vesihuollon omistuksen säilyttämistä koskevaksi vesihuoltolain 4 c §:ksi. Ehdotetulla pykälällä toimeenpantaisiin eduskunnan Vesi on meidän -päätöstä (EK 26/2021 vp - KAA 2/2020 vp) kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilymisestä kuntien omistuksessa ja määräysvallassa.

Lausuntopyynnön mukaan hallituksen esitysluonnos vesihuoltolain muuttamiseksi oli lausuntokierroksella 1.7.- 30.9.2024. Lausunnoilla ollut esitysluonnos oli virkakunnan ja keskeisten sidosryhmien muodostaman lakityöryhmän valmisteleva esitys. Lausuntopyynnön mukaan lausuntopalautteen ja lausuntokierroksen päätymisen jälkeen tilattujen perustuslaillisten selvitysten pohjalta maa- ja metsätalousministeriö esittää kuntien vesihuollon omistuksen säilyttämistä koskevaan 4 c §:ään merkittävää muutosta, jonka vuoksi kyseinen pykäläluonnos laitetaan uudelle lyhyelle lausuntokierrokselle. Ensimmäisellä lausuntokierroksella (1.7.- 30.9.2024) ollut lakityöryhmän valmisteleva pykäläluonnos edellytti kunnilta määräysvallan säilyttämistä vesihuoltolaitoksiin. Ratkaisu olisi siten mahdollistanut kunnille vesihuoltoon kohdistuvasta omistuksestaan osittaisen luopumisen. Ratkaisuehdotusta ehdotetaan tiukennettavaksi siten, että jatkossa kunnat eivät saisi myydä tai muutoin luovuttaa vesihuoltoon kohdistuvaa omistustaan ollenkaan.

Uuden luonnoksessa 4 c §:ksi säädettäisiin kunnan omistuksen säilyttämisessä vesihuollossa:

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

Kunnan omistuksessa tai kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos ei saa myydä tai muulla tavoin luovuttaa vesihuolto-omaisuutta muulle kuin kunnalle tai kunnan omistuksessa olevalle laitokselle. Edellä 2 momentissa tarkoitettu laitos saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta vesihuolto-omaisuutta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

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

Valtiovarainministeriö lausuu uudesta 4 c §:stä seuraavaa:

Kunnan määräysvalta vesihuoltolaitoksiin ja -omaisuuteen

Vesi on meidän- kansalaisaloitteeseen antaman eduskunnan kirjelmän (EK 26/2021 vp) mukaisesti tuli valmistella sellainen lainsäädäntö, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Hyväksymässään lausumassa eduskunta edellytti, että valmistaessa kansalaisaloitteessa tarkoitettua sääntelyä osana vesihuoltolainsäädännön uudistusta hallitus selvittää laajasti eri sääntelyvaihtoehtoja ja kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn suhteeseen kunnalliseen itsehallintoon sekä perus- ja ihmisoikeuksista seuraaviin vaatimuksiin. Hallitusohjelman mukaan vesihuollon toiminta turvataan ja vesivarat pidetään kansallisissa käsissä.

Valtiovarainministeriö viittaa aiemmalla lausuntokierroksella antamaansa lausuntoon. Lausunnossaan valtiovarainministeriö kannatti lievempien vaihtoehtojen tarkastelua jatkovalmistelussa. Valtiovarainministeriö ei lähtökohtaisesti kannata esitetyn mukaista säännöstä ja pitää kuntien itsehallinnon ja toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisempaa aiempaa työryhmän esityksen mukaista säännösluonnosta, joka edellytti määräysvaltaa ja mahdollisesti sopimukseen perustuvan käyttöoikeuden vesihuolto-omaisuuteen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myös aiempi säännösluonnos täyttää kansalaisaloitteen ja eduskunnan lausuman vesihuoltolain uudistamiselle asettamat ehdot, mutta tavalla, joka ottaa uutta 4 c §:ä paremmin huomioon kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan.

Voimassa oleva vesihuoltolaki ei ole edellyttänyt kunnan omistusta vesihuoltolaitokseen taikka vesihuolto-omaisuuteen. Vesihuoltolain 6 §:ssä säädetään vesihuollon järjestämisestä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan, jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kunnan omistamisvelvoitetta sekä myös määräysvaltaa koskevilla säännöksillä on vaikutusta perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnan itsehallintoon. Esitysluonnoksessa todetusti kunnille säädettävä myyntikielto merkitsee rajoitusta kunnan itsehallintoon. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta (HE 1/1998). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Kunnallinen itsehallinto merkitsee kunnalle mahdollisuutta ottaa paikalliset olosuhteen huomioon. Valtiovarainministeriö toteaa, että nyt lausuntokierroksella oleva myyntikieltoa tarkoittava 4 c §:n luonnos on kuntien kannalta uudenvuoden säännös. Säännöksellä rajoitetaan kunnan harkintavaltaa tehtävän järjestämisessä ja velvoitetaan kuntaa omistamaan tuotannossa tarvittavia hyödykkeitä. Ehdotettu sääntely rajoittaisi merkittäväällä tavalla kunnan tehtävän järjestämistä ja kunnan omaisuutta koskevaa päätösvaltaa. Lisäksi ehdotus kaventaa omaisuuden hankinnan rahoittamisen mahdollisuuksia, koska hankintoja ei voitaisi rahoittaa esimerkiksi leasingsopimuksilla. Valtiovarainministeriö toteaa, että vesihuoltotoimintojen taloudellinen merkitys kunnille ei ole vähäinen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen taustalla on lähtökohtaisesti hyväksyttävät palvelujen turvaamiseen ja huoltovarmuuteen liittyvät tavoitteet, jotka johtuvat vesihuollon välttämättömyyspalvelun luonteesta sekä nykyisestä yhteiskunnan turvallisuutta koskevasta kehityksestä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin myös aiempi säännösluonnos olisi tosiasiallisesti turvannut vesihuoltopalvelut ja huoltovarmuuden nyt esitettyä uutta ehdotusta vastaavalla tavalla.

Esityksessä todetaan, että laissa jätettäisiin riittävä liikkumavara kunnille. Valtiovarainministeriö toteaa liikkumavaran olevan varsin kapea. Ministeriö kannattaa ratkaisua, jolla jätettäisiin kunnille enemmän liikkumavaraa ja rajoitettaisiin kunnan itsehallintoa ainoastaan niiltä osin, kuin se on välttämätöntä esityksen taustalla olevien yhteiskunnan turvallisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin myös vesihuollon uudistusta koskevaa lainsäädäntöhanketta edeltävään selvitykseen (Vesihuoltohanke Oikeudellinen asiantuntijaselvitys Vesi on meidän -lainsäädäntötyön valmisteluun, Itä-Suomen yliopisto 2022). Selvityksessä todetaan muun muassa, että on ”---huomioitava, että ehdottomaan omistamisvelvollisuuteen, joka ei mahdollista lainkaan harkintavallan käyttöä, saattaisi liittyä itsehallinnon kannalta ongelmallisia piirteitä. Mikäli sääntely sen sijaan mahdollistaa kunnille liikkumatilaa omistamisvelvollisuuden täyttämiseksi ja kunnilla säilyy itsehallintoon kuuluvaa päätösvaltaa, voidaan tällöin sääntelyä pitää itsehallinnon periaatteet paremmin huomioivana ja itsehallintoon kohdistuvaa rajoitusta huomattavasti lievempänä. Tässä tulevat kysymykseen esimerkiksi Ruotsin ja Norjan sääntelyä vastaavat ratkaisut, jotka mahdollistavat omistusvelvollisuuden täyttämisen erilaisilla omistusjärjestelyillä. Liikkumatilaa sallivalla sääntelyllä voidaan selkeämmin varmistaa, ettei sääntelyllä puututa kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin ja ettei se näin ollen ole kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta ongelmallinen”.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esitys perustuu kansalaisaloitteesta annettuun eduskunnan kirjelmään, joka mahdollisti kunnan omistuksen ohella kunnan määräysvallan. Siten jatkovalmistelussa tulisi lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti vielä tarkentaa perusteluja sääntelyn oikeasuhtaisuudesta suhteessa kunnan itsehallintoon. Arviointia tulisi tehdä siitä, missä määrin nykytilaan tarvitaan välttämättä muutosta ja järjestämisvastuuta tulee tiukentaa palvelujen turvaamiseksi. Esityksen jatkovalmistelussa olisi tarpeen kuvata oikeudellisesti ja kunnan toiminnan ja talouden kannalta mahdollistavampia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia suhteessa esitettyyn ratkaisuun. Jatkovalmistelussa voisi olla tarpeen huomioida, että yksityiselle omistukselle, esimerkiksi yksityiselle pienomistukselle, voi olla toiminnallisia, toiminnan kehittämiseen, rahoitukseen ja paikallisiin olosuhteisiin liittyviä tarpeita. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kunnan päätösten ja kunnan määräysvallan toteuttamisen kautta on mahdollista turvata vesihuollon palvelut ja huoltovarmuus. Kunta voi esimerkiksi edellyttää yhtiöjärjestykseen ja osakassopimukseen sekä muihin sopimuksiin kunnan päätösvaltaa turvaavia ehtoja. Vesihuoltoa turvataan myös muilla vesihuoltolain säännöksillä.

Säännösluonnos

Ehdotettua 4 c §:ää tulisi ministeriön käsityksen mukaan kehittää ja tarkentaa sisällöltään ja myös teknisluoteisesti. Esityksestä ei selviä, miksi on päädytty joksikin vaikeaselkoiseen kieltotyyppiseen sääntelyyn eikä esimerkiksi omistamisvelvoitteista säädetä suoraan. Pykäläluonnoksen 1 ja 2 momenttien sanamuodossa jää epäselväksi esimerkiksi myyminen kuntien yhteisesti omistamalle vesihuoltolaitokselle tai kuntayhtymälle. Perustelujen mukaan tämä näyttäisi olevan mahdollista. Kuntien yhteistoiminta vesihuollossa tulisi olla mahdollista jatkossakin. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan säännökseen tulisi nostaa

perusteluissa kuvatut kunnan omistuksella tarkoitetut tilanteet, kuten kuntien yhteinen omistus ja kuntayhtymä sekä vastaavasti kunnan määräysvallalla tarkoitettu kuntien yhteinen määräysvalta. Valtiovarainministeriö toteaa, että pykälän 2 momentin kieltoäännös jää epäselväksi. Kunta ei saisi myydä tai muutoin luovuttaa omistustaan vesihuolto-omaisuudesta muulle kuin toiselle kunnalle tai kunnan omistuksessa olevalle laitokselle. Vesihuolto-omaisuudella tarkoitettaisiin vesihuoltolaitoksen *käytössä olevaa* vesijohto- ja viemäriverkostoa sekä laitoksen käytössä olevia veden ottamiseen, käsittelyyn ja toimittamiseen sekä jäteveden vastaanottamiseen ja käsittelyyn välittömästi liittyviä rakennuksia, rakennelmia ja laitteita. Perustelujen mukaan tarkoituksena on estää se, että kunta voisi myydä omistamaansa vesihuoltolaitoksen käyttämää vesihuolto-omaisuutta tilanteissa, joissa omaisuutta operoi muu toimija. Epäselväksi vaikuttaisi jäävän ne tilanteet, joissa myynti tai luovutus olisi mahdollista. Perustelujen mukaan käytöstä poistuvaa omaisuutta saisi myydä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa olisi tarpeen ottaa kantaa yhtiöoikeudellisiin ja yhtiön osakkaiden välisiin järjestelyihin. Pykälän 1 momentin mukaan estyisi esimerkiksi kunnan osakkeiden myynti osaksikaan saman yhtiön toiselle osakkaalle, joka ei ole kunta. Ministeriön käsityksen mukaan yhtiömuotoisen vesihuoltolaitoksen omistajien väliset luovutukset voivat olla yhtiön kannalta tarkoituksenmukaisia, ja niiden rajoittamista tulisi esityksen jatkovalmistelussa arvioida omaisuuden suojan ja yhtiön toimintaedellytysten kannalta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että pykäläluonnoksen 3 momentin sanamuoto ”...saa ottaa käyttöön vain omistuksessaan olevaa uutta vesihuolto-omaisuutta” vaatisi teknistä jatkovalmistelua. Lisäksi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tulisi mahdollistaa omistamisen ohella erilaiset rahoitusmallit kuten vuokra- ja leasing-mallit. Paitsi vuokraaminen markkinoilta myös kunnan, sen konserniyhtiön, toisen kuntien omaisuuden hyödyntäminen tulisi olla mahdollista. Tällainen joustavampi mahdollistava sääntely ei uhkaisi vesihuolto-omaisuuden pysymistä julkisessa omistuksessa, vaan tukisi sitä.

Lisäksi ministeriön käsityksen mukaan esityksen vaikutusarvioita tulisi täydentää kuvaamalla tarkemmin kunnan liikkumavaran rajoittamisesta aiheutuvia taloudellisia euromääräisiä vaikutuksia. Jotta voitaisiin arvioida kuntataloudella aiheutuvaa painetta ja kunnalliseen itsehallintoon kiinteästi kuuluvan rahoitusperiaatteen toteutumista, tulisi esityksessä arvioida kuntakohtaisesti esityksen enimmäisvaikutukset yksittäisiin kuntiin. Esityksestä jää epäselväksi vaikutus kunnan talouteen, koska esimerkiksi osakeyhtiömuotoisen vesihuoltolaitoksen taseen arvot eivät ilmene kunnan taseesta, joka sisältää vain yhtiön osakkeiden hankintamenon.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esityksen vaikutus koko kuntatalouteen tai yksittäisiin kuntiin ei ole vähäinen. Esityksen vaikutuksia tulisi kuvata mahdollisuuksien mukaan yksittäisten kuntien osaamisressurssien ja taloudellisten resurssien riittävyden kannalta.

Osastopäällikkö

Minna-Marja Jokinen

Hallitusneuvos

Mervi Kuittinen

VN/26268/2022-VM-259

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: