



30.9.2024

Maa- ja metsätalousministeriö

VALTIOVARAINMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VESIHUOLTOLAIN MUUTTAMISESTA.

Maa- ja metsätalousministeriö pyytää valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta.

Lausuntopyynnön mukaan esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesihuoltolakia. Esityksellä toimeenpannaan Petteri Orpon hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vesihuollon toiminta turvataan ja vesivarat pidetään kansallisissa käsissä. Esityksellä on valmisteltu Vesi on meidän - kansalaisaloitteeseen perustuvan eduskunnan päätöksen (EK 26/2021 vp – KAA 2/2020 vp) edellyttämällä tavalla sellainen lainsäädäntö, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Esitys on myös osa kansallista vesihuoltouudistusta ja sen tarkoituksena on mahdollistaa uudistuksen ohjelman ja sen mukaisten toimenpidekokonaisuuksien toteuttaminen.

Esityksen tavoitteena on varmistaa eduskunnan päätöksen EK 26/2021 vp edellyttämällä tavalla julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa, edistää vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakenneuudistusta, parantaa vesihuoltolaitosten omaisuudenhallintaa, selkeyttää ja tehostaa vesihuollon toiminnan ja talouden valvontaa sekä parantaa yleisesti vesihuoltolain toimivuutta.

Eduskunnan päätöksen toteuttamiseksi vesihuoltolakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen tulee olla kunnan määräysvallassa ja sen omaisuuden tulee olla joko kunnan omistuksessa tai pitkäaikaisessa hallinnassa. Kunnalle säädettäisiin lisäksi etuosto-oikeus nykyisin yksityisessä omistuksessa olevien vesihuoltolaitosten ja niiden omaisuuden kaupoissa. Muilla vesihuoltolakiin ehdotettavilla muutoksilla edistettäisiin vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakennemuutosta, kehitettäisiin vesihuollon suunnittelujärjestelmää, täsmennettäisiin kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuutta, selkeytettäisiin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen määrittämistä ja kiinteistöjen velvollisuutta liittyä laitoksen verkostoon, tehostettaisiin laitoksen talouden ylläpitoa, parannettaisiin vesihuollon maksujen kustannuskattavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tehostettaisiin lain valvontaa. Lisäksi lain yleistä toimivuutta parannettaisiin selkeyttämällä ja täsmentämällä lain yksittäisiä säännöksiä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota esityksen seuraaviin kohtiin.

Kunnan määräysvalta vesihuoltolaitoksiin ja -omaisuuteen

Esityksen 4 c §:ssä säädettäisiin kunnan määräysvallan varmistamisesta vesihuollossa. Kunnan on säilytettävä alueellaan oleva kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos ja tukkuvesihuoltolaitos määräysvallassaan. Velvoite kunnan määräysvallan säilyttämisestä ei koskisi määräysvallan siirtoa toiselle kunnalle. Säännöksen mukaan kunnan määräysvallassa olevalla vesihuoltolaitoksella ja tukkuvesihuoltolaitoksella tarkoitetaan sellaista laitosta, joka on kunnan taseyksikkö, kunnan liikelaitos, kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä tai kuntayhtymän liikelaitos taikka muu kirjanpitovelvollinen, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta. Lisäksi säädettäisiin, että lain voimaantulon jälkeen perustettavan vesihuoltolaitoksen ja tukkuvesihuoltolaitoksen on oltava kunnan määräysvallassa tai asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta. Kunnan määräysvallassa olevan vesihuoltolaitoksen tai tukkuvesihuoltolaitoksen omistama vesihuolto-omaisuus olisi myös säilytettävä laitoksen omistuksessa. Tämä koskisi myös sellaista uutta vesihuolto-omaisuutta, joka otetaan käyttöön tämän lain voimaantulon jälkeen. Säännöksen mukaan 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.

Valtiovarainministeriö toteaa, että eduskunnan Vesi on meidän kansalaisaloitteeseen antaman 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 toteaa, että kunnan määräysvaltaa koskevilla säännöksillä on vaikutusta perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnan itsehallintoon. Ehdotetun sääntelyn, jolla rajoitettaisiin kunnan päätösvaltaa omaisuudestaan, voidaan katsoa rajoittavan kunnan taloudellista itsehallintoa. 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. Valtiovarainministeriö toteaa, että kunnalle on siten lähtökohtaisesti laissa jätettävä riittävä liikkumavara oman toimintansa järjestämiseen, ja itsehallinnon rajoittamista tulisi perustella yhteiskunnallisella tarpeella. Esityksen taustalla voidaan katsoa olevan hyväksyttävät palvelujen turvaamiseen liittyvät tavoitteet, jotka johtuvat vesihuollon välttämättömyyspalvelun luonteesta sekä esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyvistä näkökulmista. Lisäksi kunnille jätetään jonkin verran liikkumavaraa, koska kunnan määräysvalta ei edellytä täyttä omistusta vesihuoltolaitokseen tai vesihuolto-omaisuuteen. On kuitenkin huomioitava, ettei voimassa oleva vesihuoltolaki ole edellyttänyt kunnan omistusta vesihuoltolaitokseen taikka

vesihuolto-omaisuuteen. Valtiovarainministeriö kannattaa ratkaisua, jolla jätettäisiin kunnille liikkumavaraa, ja siten puututtaisiin mahdollisimman lievästi kunnan itsehallintoon. Esityksen (s. 25) mukaan kiinnostus laitosten myymiseen yksityisille tahoille on ollut valtakunnallisesti hyvin vähäistä.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan jatkovalmisteluissa tulisi vielä pohtia lievemmän sääntelyn mahdollisuutta, ottaen huomioon, että eduskunta ei esimerkiksi ole kirjelmässään edellyttänyt uusien vesihuoltolaitosten tai uuden omaisuuden osalta kunnan määräysvaltaa taikka omistusta. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen yleisperusteluja sekä säännöskohtaisia perusteluja tulisi täydentää kuvaamalla mitä oikeushyviä ja perusoikeuksia ehdotetulla vesihuoltolaitoksen ja vesihuolto-omaisuuden määräysvaltaa koskevalla sääntelyllä turvataan. Esityksen tavoitteista koskevassa kohdassa 3 ei kuvata lainkaan sen taustalla olevia yhteiskunnallisia ja muita tavoitteita. Myös esityksen yleisperustelut ja 4 c §:n perustelut pohjautuvat pääosin ainoastaan Vesi on meidän – aloitteen toteuttamiseen. Painavan julkisen tarpeen ja yhteiskunnallisten perusteiden perusteluja on esitetty osin vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevissa sekä sääntämisympäristöstä koskevissa perusteluissa. Vaikutuksia kunnan itsehallinnolle ei esityksessä kuvata erikseen, mitä voidaan pitää puutteena. Eduskunta edellytti, että valmistelussa tuli kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn suhteeseen kunnalliseen itsehallintoon. Vaikka esitys perustuu kansalaisaloitteesta annettuun eduskunnan kirjelmään, tulisi lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti vielä tarkentaa perusteluja siitä, minkä vuoksi kunnan määräysvalta kohdennettaisiin esitetyllä tavalla laajasti ja miksi kyseiseen sääntelyratkaisuun on päädytty.

Lisäksi ministeriön käsityksen mukaan esityksen vaikutusarvioita tulisi täydentää kuvaamalla tarkemmin kunnan liikkumavaran rajoittamisesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Esityksessä on (s. 24) arvioitu kunnan omistukseen sidottavan 51 % osuuden vesihuolto-omaisuudesta vastaavan tyypillisesti tasearvoltaan 5-10 % suuruusluokkaa kuntakonsernin kiinteiden rakennusten ja laitteiden tasearvosta, mutta ei ole tarkemmin arvioitu vesihuoltolaitosten ja –omaisuuden osalta euromääräisiä taloudellisia vaikutuksia kunnille ja eri tyyppisille kunnille. Jotta voitaisiin arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista, tulisi keskiarvojen lisäksi esittää kuntakohtaisia laskelmia erityisesti esityksen enimmäisvaikutuksista 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 esitys tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Kunnille säädettäväksi esitetyt muut uudet velvoitteet

Valtiovarainministeriö toteaa, että vesihuollon kehittämisen suunnitelmallisuuden lisääminen on lähtökohtana kannatettavaa, ja ongelmana voidaan pitää niin kutsuttua korjausvelkaa. Investointien toteutumista ei kuitenkaan voida varmistaa pelkästään uusilla suunnittelovelvoitteilla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa tulee vielä kiinnittää huomioita kunnille esitettäviin uusiin velvoitteisiin, joita ovat myös velvoitteet, jotka koskevat kunnan organisaatioissa olevia vesihuoltolaitoksia. Valtiovarainministeriö suhtautuu kriittisesti kuntien velvoitteiden lisäämiseen. Lisäksi ministeriö toteaa, että esityksen mukaisten kuntien velvoitteiden osalta tulisi esittää miten uusista velvoitteista syntyvät kustannukset kompensoitaisiin

kunnille tai mitä olemassa olevia velvoitteita voitaisiin poistaa kustannusten kattamiseksi.

Hallitusohjelman mukaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset kompensoidaan rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Hallitusohjelman mukaan kaikkien kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tarkoitusta varten hallitus käynnistää kuntien normituksen keventämishojelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvin osin. Kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitus ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä karsitaan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kunnille säädettäisiin esityksen mukaan uusia velvoitteita, joita olisi jatkovalmistelussa arvioitava paitsi kuntien kustannusten korvaamisen myös hallitusohjelman normien purkua koskevien kirjausten kannalta. Kunnille uusia velvoitteita sisältövaatimuksineen ovat mm. vesihuoltosuunnitelman laatiminen, toiminta-alueen tarkistaminen määräajoin, päätöksen tekeminen myös silloin kuin tarkistamistarvetta ei ole, omaisuudenhoitosuunnitelman laatiminen, toimivaltaisten viranomaisten määrittäminen sekä kohtuullisen tuoton kytkeminen vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelman toteutumiseen.

Esityksen 5 a §:ssä säädettäisiin vesihuollon kehittämisestä kunnassa. Säännöksessä tarkoitettu vesihuoltosuunnitelma olisi uusi velvoite kunnalle. Valtiovarainministeriö ei pidä 5 a §:n mukaista suunnitelmaa tarkoituksenmukaisena, ja esittää sen poistamista tai muuttamista koskemaan vesihuollon kehittämistä. Valtiovarainministeriö toteaa, että suunnitelma vaikuttaa säännöksen mukaan olevan eräänlainen yhteenveto taikka koonti kunnan kuntalain nojalla tekemistä päätöksistä (omistajapolitiikka, omistajaohjaus, hallintosääntö) tai ehdotetuista vesihuoltolain velvoitteista (4 b §). Ehdotuksen mukaisen sisältöisenä säädetty suunnitelma, joka tulisi laatia yhteistyössä säännöksen mukaisesti eri tahojen kanssa, ei ole tarkoituksenmukainen.

Valtiovarainministeriö ei kannata kuntalain hallintoa koskevasta sääntelystä poikkeavaa sääntelyä. Kuntalaissa säädetään omistajaohjauksesta ja konserniohjeesta sekä hallintosäännöstä. Yhden yksittäisen kunnan tehtävän omistajapolitiikasta säätäminen erityislaissa ei ole tarkoituksenmukaista. Kunnat päättävät omistajaohjauksesta ja toimivallan jakoa koskevat asiat jo kuntalain nojalla ilman uutta velvoittavaa erityislain sääntelyä. Esityksen 4 b §:n mukainen velvoite antaa hallintosäännössä määräykset vesihuoltolain mukaisista tehtävistä vastaavista kunnan viranomaisista ei niin ikään ole tarpeen, ottaen huomioon kuntalain 90 ja 91 §:n sääntely hallintosäännöstä ja toimivallan siirtämisestä. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida ehdotetun suunnitelman tarpeellisuutta suhteessa muuhun sääntelyyn ja ehdotettuihin suunnitelmiin. Suunnitelman laatimisprosessi lausuntopyyntöineen lisäisi kunnan hallinnon taakkaa.

Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että vesihuoltosuunnitelman laatimisvelvoite aiheuttaa kunnalle kompensoitavia kustannuksia. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevan kohdan (s. 23) mukaan vesihuoltosuunnitelman laatimisesta ja toiminta-alueen säännöllisestä arvioimisesta aiheutuisi kunnille valtakunnallisesti runsaan miljoonan euron vuosittainen kustannus, kun arvioidaan että vesihuoltosuunnitelma päivitetäisiin keskimäärin viiden vuoden välein ja toiminta-alue tarkistettaisiin vähintään 10 vuoden välein. Esityksen mukaan tämä vastaisi likimäärin säästöä, jota tavoiteltiin vuoden 2014 vesihuoltolain muutoksella, jolla poistettiin kunnilta vesihuollon kehittämissuunnitelman laatimisvelvoite.

Esityksessä todetaan, että suunnitelmallisuuden lisääntyminen tuo säästöjä kunnan ja vesihuoltolaitoksen toiminnalle, eikä vesihuoltosuunnitelman laatimisen ja toiminta-alueen tarkistamisen siten esityksen mukaan voi nähdä kokonaisuutena arvioiden aiheuttavan kunnille kustannuksia.

Valtiovarainministeriö toteaa, että se ei voi hyväksyä tällaista tulkintaa, vaan katsoo vesihuoltosuunnitelman laatimisvelvoitteen kunnille uudeksi velvoitteeksi, jonka kustannukset tulee kompensoida kunnille. Esityksessä ei esitetä arvioita eri kokoisten kuntien henkilöresurssien riittävydestä uusien velvoitteiden toteuttamiseksi, esimerkiksi vesihuoltosuunnitelman ja toiminta-aluepäätösten osalta kustannuksia arvioidaan konsulttipalvelujen käytön kautta.

Vesihuoltolaitoksen omaisuudenhallintasuunnitelma (9 a §) olisi uusi laissa edellytettävä suunnitelma. Valtiovarainministeriö toteaa, että suunnitelman sisältö ei ilmene säännöksestä, ja säännös jää hyvin yleiselle tasolle. Säännös sisältää asetuksenantovaltuuden. Kunnan organisaatioon kuuluvan vesihuoltolaitoksen osalta epäselväksi jää suunnitelman suhde kunnan ja sen liikelaitoksen kuntalain mukaiseen talousarvion ja –suunnitelman sisältämään investointi- ja rahoitusosaan. Kyseisen kaltaista uutta lakisääteistä suunnitelman laatimisvelvoitetta voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena lisänä kunnan taloussuunnitteluun. Valtiovarainministeriö katsoo, että kuntalain sääntely on jo riittävää kunnan talouden suunnittelun ja omaisuuden hallinnan toteuttamiseksi. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi vähintään tarkentaa suunnitelman sisältövaatimuksia ja pohtia säännöksen tarkoituksenmukaisuutta kunnan vesihuollon taseyksikön ja liikelaitoksen osalta. Esityksen vaikutusarvioita tulisi vielä täydentää myös omaisuudenhallintasuunnitelman laatimisesta kunnille aiheutuvien kustannusten euromäärän ja laatimisen edellyttämien resurssien lisäystarpeen osalta.

Omaisuudenhallintasuunnitelman toteutumisella olisi esityksessä myös kytkentä vesihuollon maksuihin. Esityksen 18 §:n 1 momentin mukaan vesihuollon ja huleveden viemäroinnin maksujen tulisi olla sellaiset, että pitkällä aikavälillä niillä voidaan kattaa vesihuoltolaitoksen uus- ja korjausinvestoinnit ja kustannukset 9 a §:n omaisuudenhallintasuunnitelman mukaisesti. Maksujen on oltava kohtuulliset ja tasapuoliset. Säännöksen 2 momentin mukaan maksuihin voi sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle, kuitenkin niin, että 1 momentin edellytykset täyttyvät. Valtiovarainministeriö esittää poistettavaksi viimeksi mainitun 2 momentin viittauksen 1 momentin edellytyksiin. Ehdotetun muutoksen voidaan arvioida aiheuttavan tulkintaongelmia. Pykälän 1 momentin sääntelyä investointien kattamisesta pitkällä aikavälillä sekä voimassa olevaa säännöstä, jonka mukaan maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle voidaan pitää riittävänä. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 70) todetaan, että ”Myös poikkeuksellisen korkeilla maanvuokra-, kiinteistövuokra tai lainoituskuluilla voi olla merkitystä arvioitaessa kohtuullista tuottoa”. Valtiovarainministeriö toteaa, että epäselväksi jää edellä mainitun lauseen yhteys pääoman tuottoon, josta säännöksessä säädettäisiin. Lause tulisi poistaa jatkovalmistelussa. Valtiovarainministeriö toteaa, että kunta on sijoittanut liikelaitokselle tai taseyksikölle niitä perustettaessa vesihuollon osuuden taseestaan. Sijoitus voi olla peruspääomaa (sisältäen verkostot ja muun omaisuuden vähennettynä vieraan pääoman) tai lainaa (vesihuoltoon kohdistuneet silloiset lainat tai kunnan sisäinen laina vesihuoltolaitokselle). Kunnalla on oikeus saada molemmille kohtuullinen tuotto. Lisäksi esityksestä puuttuu arvio vaikutus kunnan talouteen ja myös vesihuoltolaitoksen rahoitukseen, jos säännös mahdollistaisi sen, ettei vesihuoltolaitoksen maksuihin voisi sisällyttää kohtuullista tuottoa pääomalle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että vesihuollon eriyttämistä koskevasta 20 §:ää tulisi täsmentää siten, että kuntalain soveltamisalaan kuuluvan vesihuoltolaitoksen taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman laatimiseen sovelletaan kirjanpitolain sijasta kuntalain säännöksiä (ei kirjanpitolain lisäksi). Tämä tarkoittaa sitä, että tällöin sovelletaan kuntalain nojalla annettua tilinpäätöstietoja koskevaa asetusta. Vastaavasti esityksen vesilaitoksen toimintakertomusta koskevaan 20 a §:ään tulisi tehdä kuntalain soveltamista koskeva täsmennys, koska kuntalain mukainen toimintakertomus poikkeaa kirjanpitolain mukaisesta yrityspuolen toimintakertomuksesta.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota kunnan etuosto-oikeutta koskevaan 4 d §:ään. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia etuosto-oikeuden ulottamista myös kunnan määräysvallassa oleville osakeyhtiömuotoisille vesihuoltolaitoksille sekä ulottaa sääntely myös kuntayhtymiin. Lisäksi ministeriö toteaa, että etuosto-oikeuden käyttäminen pykälän 2 momentin mukaisessa tilanteessa, jossa kaupan kohde sijaitisi usean kunnan alueella, jää toimivuudeltaan epäselväksi.

Valtiontaloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä tarkoitettujen muutosten valtiontaloudelliset vaikutukset arvioidaan esityksessä vähäisiksi. Esityksen mukaiset muutokset toteutetaan julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa. Esityksen jatkovalmistelussa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota edellä kuvattuihin kuntien kustannuksiin ja esittää keinot niiden kompensoimiseksi. Uudistus ei saa lisätä valtion tai kuntien kustannuksia.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö

Minna-Marja Jokinen

VN/26268/2022-VM-107

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: