

Jord- och skogsbruksutskottet

Vattnet är vårt - medborgarinitiativ för att förhindra privatisering av vattentjänster

INLEDNING

Remiss

Vattnet är vårt - medborgarinitiativ för att förhindra privatisering av vattentjänster (MI 2/2020 rd): Ärendet har remitterats till utskottet.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- Åtgärdsmotion AM 3/2020 rd Veronika Honkasalo vänst m.fl. Åtgärdsmotion om att förhindra privatisering av vattentjänster
- Åtgärdsmotion AM 47/2021 rd Matti Semi vänst m.fl. Åtgärdsmotion om ett slut på dold beskattning genom vattenavgifter

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- regeringsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- äldre regeringssekreterare Vilja Klemola, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Katri Saukkonen, jord- och skogsbruksministeriet
- ledande expert Helena Tuorila, Konkurrens- och konsumentverket
- stadsdirektör Timo Koivisto, Jyväskylä stad
- chef för samhällsteknik Paavo Taipale, Finlands Kommunförbund
- direktör för vattentjänsterna Juha Hiltula, Kemi Energi och Vatten Ab
- styrelseordförande Vesa Arvonen, Finlands Vattenförsörjningandelslag rf
- verkställande direktör Osmo Seppälä, Finlands Vattenverksförening rf
- stadsfullmäktig i Jyväskylä Kirsi Knuuttila
- stadsfullmäktig i Jyväskylä Aila Paloniemi
- DI Paul Silfverberg.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Försörjningsberedskapscentralen
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Mellersta Finland
- Etseri stad

Betänkande JsUB 11/2021 rd

- professor Heikki Patomäki, Helsingfors universitet
- professor Martti Koskenniemi.

Öppen utfrågning

Jord- och skogsbruksutskottet ordnade den 20 november 2020 en öppen utfrågning i ärendet. Riksdagsledamöterna och medierna kunde delta på plats, medan allmänheten kunde följa utfrågningen via webben. Vid utfrågningen hördes företrädare för initiativtagarna samt Katri Saukkonen, konsultativ tjänsteman vid jord- och skogsbruksministeriet, Osmo Seppälä, verkställande direktör för Finlands Vattenverksförening och Paavo Taipale, chef för samhällsteknik vid Finlands Kommunförbund.

MEDBORGARINITIATIVET

I medborgarinitiativet MI 2/2020 rd föreslås det att man utifrån initiativet ska inleda beredningen av en lagstiftning som förhindrar att offentligt ägda vattentjänster säljs till kommersiella privata aktörer och att ägandet fortsatt hålls kvar hos den offentliga sektorn.

Åtgärdsmotionerna

AM 3/2020 rd. I åtgärdsmotionen föreslås det att regeringen vidtar snabba åtgärder för att utreda möjligheterna att genom lagstiftning begränsa privatisering av vattentjänster.

AM 47/2021 rd. I åtgärdsmotionen föreslås det att regeringen vidtar åtgärder för att stoppa bolagiseringen av affärsverk som ansvarar för kommunernas vattentjänster, begränsa den dolda beskattning som kommunerna bedriver via vattenbolagen samt dämpa höjningarna av vattenavgifterna, om inkomsterna av dessa inte är avsedda att användas för kommunens uppgifter som anordnare av vattentjänster eller för andra ändamål i anslutning till dessa uppgifter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om medborgarinitiativet

I medborgarinitiativet MI 2/2020 rd föreslås det att man utifrån initiativet ska inleda beredningen av en lagstiftning som förhindrar att offentligt ägda vattentjänster säljs till kommersiella privata aktörer och att ägandet fortsatt hålls kvar hos den offentliga sektorn. Medborgarinitiativet betonar betydelsen av rent dricksvatten och hushållsvatten för vanliga människor, hälso- och sjukvården och näringarna, och lyfter fram att offentligt förvaltade vattentjänster bättre garanterar att systemet fungerar också i kriser.

Jord- och skogsbruksutskottet konstaterar att vattenförsörjningen är central med tanke på samhällets funktion och försörjningsberedskapen. Att trygga tillgången till hushållsvatten som uppfyller hälsokraven samt en regelrätt behandling av avloppsvatten är livsviktigt för såväl befolkningen och näringslivet som hälso- och sjukvården och försvaret. Utskottet menar att initiativet är viktigt

Betänkande JsUB 11/2021 rd

och aktuellt och anser att man måste finna effektiva och hållbara lösningar på problemet. Också i åtgärdsmotionerna AM 3/2020 rd och AM 47/2021 rd hänvisas det till medborgarinitiativet och betonas vattenvårdens betydelse som en nödvändighetstjänst. Utskottet har behandlat dessa åtgärdsmotioner i samband med medborgarinitiativet.

I medborgarinitiativet är det fråga om ett i 4 § i lagen om medborgarinitiativ (12/2012) avsett motiverat förslag om att lagberedning ska inledas. Initiativet innehåller således inte ännu ett färdigt lagförslag; det föreslås att lagberedning inleds, men det anges inte närmare hur den avsedda lagstiftningen i dess helhet ska se ut. Utskottet konstaterar att det i den gällande lagen om vattentjänster (119/2001) föreskrivs om utveckling och ordnande av vattentjänster, skötseln av tjänsterna samt om förhållandet mellan vattentjänstverket och dess kunder. De vattentjänster som avses i lagen om vattentjänster omfattar både ledning, behandling och leverans av hushållsvatten och bortledning och behandling av spillvatten. I den gällande lagen finns inga bestämmelser om ägandet av vattentjänster, det vill säga av de tillgångar som hänför sig till vattentjänsterna. Centrala aktörer inom vattenförsörjningen är kommunen, vattentjänstverket och fastighetens ägare eller innehavare. I lagen om vattentjänster föreskrivs det om kommunens skyldighet att ordna tjänster, men lagen förutsätter inte att kommunen själv producerar vattentjänsterna eller äger de konstruktioner och anordningar som behövs för att producera tjänsterna.

Utskottet anser det motiverat att granska den nya lagstiftning som föreslås i medborgarinitiativet i första hand i förhållande till bestämmelserna i den gällande lagen om vattentjänster och eventuella luckor i denna lagstiftning. Utskottet tar i betänkandet upp vattentjänstlagen och verksamheten vid vattentjänstverk som omfattas av lagens tillämpningsområde samt de avgifter som tas ut för vattentjänsterna, men redogör också mer allmänt för användningen av vattentillgångarna och för den lagstiftning som hänför sig till den. Betänkandet lyfter också fram vissa internationella erfarenheter av ägararrangemangen inom vattenförsörjningen och regleringen av dessa. I samband med behandlingen av medborgarinitiativet har man också lyft fram förhållandet mellan de föreslagna ändringarna i lagstiftningen och den kommunala självstyrelsen och principerna för denna, vilket avslutningsvis granskas i betänkandet.

Tryggande av de nationella vattenresurserna och vattentjänsterna

Utskottet konstaterar att det med tanke på vattentjänsterna och tillgången till rent dricksvatten är viktigt att man sörjer för att det på nationell nivå finns tillräckliga vattenreserver av god kvalitet. I medborgarinitiativet konstateras det att vatten är en mänsklig rättighet och en grundläggande ekonomisk och social rättighet och att FN:s generalförsamling i juli 2010 godkände rent vatten som en allmän mänsklig rättighet (FN:s generalförsamlings resolution A/63/292). I Finland har det ansetts att säkerställandet av tillgången på vatten kan ha samband med de grundläggande fri- och rättigheterna och i synnerhet med rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen, med stöd av vilken var och en genom vanlig lag ska garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad. Till detta hänför sig utöver tillgången på vatten också att de avgifter som tas ut för vatten ska vara skäliga. Det allmännas skyldighet enligt 20 § i grundlagen att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö innebär å sin sida till exempel att vattentillgångarna ska skyddas så att de lämpar sig för normal vattenanvändning. Utskottet anser det viktigt att den nationella lagstiftningen garanterar en hållbar användning av yt- och grundvattnen så att de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna kan garanteras.

Betänkande JsUB 11/2021 rd

Vattenlagen (587/2011) syftar till en samhälleligt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar användning av vattentillgångarna. Det inbegriper tryggande av de nationella vattenresurserna och av en tillräcklig tillgång till vatten för medborgarna. Enligt vattenlagen kan äganderätt inte förvärfvas till själva vattnet i Finland, utan det föreskrivs om de grunder på vilka man kan råda över vatten som finns på det egna eller på någon annans område. Markägaren äger inte yt- och grundvattnet inom sitt område, utan råder bara över det. Områdets ägare har inte heller rätt att få ersättning för vatten som tas ut i området. Således kan varken utläningar eller inhemska aktörer enligt lag få vattenresurser i sin ägo. Endast vatten som letts ut ur naturens kretslopp till exempel i en brunn eller vattentäkt är föremål för äganderätt. Utskottet anser att vattenlagens bestämmelser visar att vatten har en särskild ställning som en nödvändig nytting som inte omfattas av privat ägande.

I vattenlagen föreskrivs det om de grunder på vilka man kan få tillgång till vatten på det egna eller på någon annans område. Enligt 3 kap. 3 § i vattenlagen krävs det alltid tillstånd att ta vatten för att föras bort och användas någon annanstans. I ett vattentäktstillstånd enligt vattenlagen bestäms för vilket ändamål vatten får användas samt hur mycket vatten som får tas. Med stöd av ett tillstånd som beviljats ett vattentjänstverk kan verket ta vatten för att framställa och i sitt nät distribuera hushållsvatten för samhällets behov. Vattentjänstverket kan inte använda vatten för något annat ändamål. Utskottet anser att tillståndsförfarandet enligt vattenlagen har en central roll när det gäller att trygga de yt- och grundvattenförekomster som behövs för vattenförsörjningen och de nationella och lokala intressen som sammanhänger med dem. Om ett vattentäktprojekt hotar nationella vattenreserver eller medborgarnas tillgång till vatten, kan tillstånd inte beviljas med stöd av vattenlagen. Tillstånd får under inga omständigheter beviljas, om projektet till exempel i hög grad försämrar bosättnings- eller näringsförhållandena på orten.

I vattenlagen finns också bestämmelser om hur olika behov av uttag av vatten ska samordnas. Uttag av vatten för att ledas eller transporteras för användning någon annanstans för något annat syfte än ett samhälles vattentjänster kommer med stöd av 4 kap. 5 § i vattenlagen i sista hand i förhållande till andra vattenanvändningsbehov, om vattnet inte räcker till för alla behov. På första och andra plats i prioriteringsordningen för vattenanvändningen ligger uttag av vatten för sedvanlig förbrukning i närheten av uttagsplatsen respektive uttag av vatten för samhällets vattentjänster på orten. När dessa behov har uppfyllts kan tillstånd för annan användning beviljas, till exempel för industriellt bruk på orten eller i övrigt för användning på orten och för samhällets vattentjänster utanför orten. Sist i prioriteringsordningen är uttag av vatten för annat syfte än ett samhälles vattentjänster, till exempel för industrins behov utanför orten.

Utskottet konstaterar att Finland internationellt sett har mycket rikligt yt- och grundvatten av god kvalitet. Den nationella vattenlagstiftningen tryggar redan nu på ett bra sätt bevarandet av vattenresurserna på en hög nivå i fråga om kvalitet och kvantitet. I enlighet med den prioriteringsordning som föreskrivs i vattenlagen ska man i första hand sörja för samhällets vattentjänster och när användningen av vatten. De nationella vattenresurserna är dock också en viktig råvara för den inhemska livsmedelsindustrin och den övriga industrin och ger möjlighet till nya innovationer och affärsverksamhetsformer. De olika möjligheterna att använda vattnen utesluter inte varandra. Utskottet betonar att Finlands rika vattenresurser inte bör betraktas som en självklarhet, utan det är viktigt att fortsätta arbetet för att främja vattenresurserna och verkställa vattenlagstiftningen.

Betänkande JsUB 11/2021 rd

Vattentjänsterna och ägandet av vattentjänstverksamheten i Finland

Syftet med medborgarinitiativet är att förhindra att vattentjänster som för närvarande är offentligt ägda säljs till kommersiella privata aktörer och att hålla kvar ägandet inom den offentliga sektorn. Utskottet konstaterar att det i Finland för närvarande finns sammanlagt cirka 1 800 organisationer som producerar vattentjänster. Av dem är cirka 450 sådana offentligt ägda inrättningar som avses i medborgarinitiativet, det vill säga kommunalt ägda inrättningar, medan cirka 1350 är inrättningar som ägs främst av användarna eller kunderna. Största delen av de inrättningar som ägs av användarna eller kunderna är organiserade som andelslag. De är alltså i praktiken privatägda men icke-vinstsyftande. Det finns cirka 1 100 sådana vattentjänstverk som avses i lagen om vattentjänster och som är verksamma inom ett av kommunen godkänt verksamhetsområde. Antalet anläggningar varierar avsevärt från kommun till kommun. I de flesta kommuner (45 procent av kommunerna) finns det 2—5 vattentjänstverk och vattenandelslag, men i rätt många kommuner (20 procent) finns det sammanlagt 11—16 vattentjänstverk och vattenandelslag.

Utskottet konstaterar med hänvisning till det som anförts ovan att cirka 48 procent av de nuvarande cirka 1 100 vattentjänstverken enligt lagen om vattentjänster är vattenandelslag som ägs av kunderna. Cirka 30 procent är kommunala aktörer. I förhållande till den fakturerade vattenmängden svarar de kommunala aktörerna för nästan 70 procent av den producerade vattenmängden, medan andelslagens andel är endast 3 procent. Mätt i antal kunder är över 90 procent av de vattentjänster som produceras av vattentjänstverk i offentlig, dvs. kommunal, ägo. Den resterande delen, mindre än 10 procent, sköts främst av vattenandelslag som är verksamma i glesbygden och ägs och förvaltas av sina kunder. Utskottet anser det vara viktigt att dessa kundägda vattentjänstverk kan fortsätta sin verksamhet. Dessutom finns det i Finland ett antal andra tillhandahållare av vattentjänster, såsom aktörer som levererar vatten och som inte har något kommunalt beslut om verksamhetsområde. Dessa aktörer omfattas inte av skyldigheterna enligt lagen om vattentjänster.

Vattentjänsterna är ett så kallat naturligt monopol. Kunden kan inte välja regional tjänsteleverantör, och det kan inte uppstå någon konkurrens vid produktionen av tjänsterna, eftersom det i praktiken är omöjligt att bygga parallella ledningsnät och vattenreningsverk på samma områden. Kommunerna ansvarar för största delen av vattentjänstverken, men dessa upphandlar i stor omfattning stödtjänster hos privata företag. Upp till 60—80 procent av anläggningarnas driftsutgifter utgörs enligt Vattenverksförningens yttrande av köp av tjänster och förnödenheter. Utskottet konstaterar att vattentjänstsektorn på detta sätt bidrar till samhällets ekonomiska aktivitet och skapar välfärd och jobb i regionerna. Det är bland annat med tanke på den digitala utvecklingen av branschen och förbättrandet av kompetensen viktigt att också den privata sektorn är involverad i vattenvårdstjänsterna och investeringarna i branschen.

Enligt inkommen utredning finns det i Finland några tiotals vattentjänstverk i bolagsform, där en eller flera kommuner äger majoriteten av aktierna och där det dessutom finns ett privat minoritetsinnehav. I de flesta fall är andelen privat ägande endast några procent, men i vissa bolag nästan 50 procent. De privata ägarna är oftast privatpersoner som också är institutets kunder, lokala banker, andelshandlar eller andra lokala företag och i vissa fall industrianläggningar. Bland vattentjänstverken finns dessutom åtminstone ett tjugotal bolag med verksamhet inom flera branscher. Utöver vattentjänsterna bedriver de alltså även annan affärsverksamhet, oftast som en del

Betänkande JsUB 11/2021 rd

av ett energibolag. I partivattenbolag och i synnerhet i partiavloppsreningsverk kan det finnas ett betydande privat innehav exempelvis genom industriföretag. Sådana är bland annat samreningsverk för avloppsvatten från industri och tätbebyggelse. Utskottet anser att olika befintliga ägararrangemang inom vattenförsörjningen bör gås igenom i detalj och utredas för att man ska få mer kunskap om vad den nya reglering som medborgarinitiativet syftar till betyder för olika aktörer.

Utmaningen när det gäller vattentjänstverk i Finland är det stora antalet aktörer och i synnerhet att det är utmanande för de minsta inrättningarna att producera högklassiga vattentjänster, eftersom det finns få tekniskt insatta och kompetenta anställda vid anläggningarna och verksamheten således är mycket sårbar. Utskottet konstaterar att små kommuner på samma sätt som de minsta anläggningarna också kan ha svårt att på egen hand sköta sitt organiseringsansvar enligt lagen om vattentjänster på ett högklassigt sätt. Det är på många ställen nödvändigt att samla resurserna genom att till exempel ta i bruk de i kommunallagen avsedda formerna för samarbete inom ordnandet och produktionen av vattentjänster. Även i fråga om vattenandelslag har det redan länge varit svårt att ersätta äldre ansvarspersoner och upprätthålla en tillräcklig yrkeskompetens.

Täckandet av kostnaderna för vattentjänster och investeringar

I medborgarinitiativet uttrycks oro över att privatiseringen av vattentjänsterna i Finland kan leda till att de avgifter som tas ut för vattentjänsterna stiger samtidigt som servicenivån inom vattentjänsterna rentav försämras. I initiativet hänvisas till denna del både till internationella erfarenheter av privatisering av vattentjänster och till erfarenheter från elmarknaden i Finland när det gäller utvecklingen av elöverföringspriserna. Vattenavgifterna har noterats också i det åtgärdsmotioner som behandlas i samband med medborgarinitiativet. I åtgärdsmotion AM 47/2021 rd anses det dessutom att en vattenavgift som är högre än kostnaderna för vattentjänsterna redan nu är en allmän form av dold beskattning i kommunerna i Finland.

Bestämmelser om de avgifter som vattentjänstverket tar ut av kunderna finns i lagen om vattentjänster. Bestämmelserna gäller alla vattentjänstverk oberoende av deras ägarbas. I bestämmelserna har vattenförsörjningens karaktär av nödvändig tjänst beaktats och syftet med dem är att säkerställa att avgifterna är skäliga. I lagen om vattentjänster (18 §) förutsätts det att avgifterna ska vara skäliga och rättvisa och att de i dem får ingå högst en skälig avkastning på kapitalet. Vattentjänstverken ska också i tillräcklig utsträckning informera om grunderna för avgifterna samt om kvaliteten på det hushållsvatten som verket levererar och nivån på reningen av avloppsvatten. För att säkerställa transparensen i verkets ekonomi ska vattentjänstverket utarbeta en verksamhetsberättelse enligt bokföringslagen om sin verksamhet och i den i begriplig form återge bokslutsuppgifterna och lämna uppgifter om nyckeltal för vattentjänsternas prisnivå, effektivitet, kvalitet och lönsamhet (20 a §). Verket ska offentliggöra dessa uppgifter samt priserna på sina vattentjänster och grunderna för hur de bestäms i datanätet. Utskottet anser att vattentjänstlagens bestämmelser om skäliga avgifter för vattentjänster och om principen om kostnadstäckning i princip är ändamålsenliga. I praktiken har det dock visat sig vara svårt att fastställa och övervaka huruvida kostnaderna och i synnerhet den avkastning som ingår i avgifterna är skäliga.

Inom vattentjänstbranschen i Finland finns det till skillnad från många andra europeiska länder inget organ som övervakar vattentjänstverkens service- eller prisnivå. Vattenverksföreningen publicerar årligen en rapport med ekonomiska nyckeltal som baserar sig på ett system som vatten-

Betänkande JsUB 11/2021 rd

tjänstverken själva upprätthåller frivilligt. Vattenverksföreningen har också utrett priset på hushållsvatten på olika håll i Finland, och enligt utredningarna varierar priset mycket i olika kommuner. Priset påverkas av geografiska skillnader, såsom jordmånen och befolkningstätheten, men även av kommunalpolitiken. Beroende på kommun kan avgifterna antingen överstiga eller underskrida de faktiska kostnaderna för vattentjänsterna. Utskottet konstaterar att det utifrån tillgängliga uppgifter inte är möjligt att bedöma om vattenavgifterna för närvarande innehåller någon form av dold skatt eller hur vanligt detta fenomen är.

När lagen om vattentjänster senast reviderades betonade jord- och skogsbruksutskottet i sitt betänkande (JsUB 6/2014 rd — RP 218/2013 rd) att det bristfälliga underhållet och den otillräckliga grundliga reparationen av ledningsnäten under de senaste decennierna har blivit ett allvarligt problem. Situationen har till denna del inte förbättrats under de senaste åren, utan behovet av reparationer har ökat i och med att ledningsnäten åldrats. I den så kallade ROTI-rapporten om den byggda egendomens tillstånd från 2019 uppskattades det att cirka 12 procent av vattenledningsnätet är i mycket dåligt skick. För närvarande används cirka 120 miljoner euro per år för reparationer, men för att eliminera reparationsskulden bör de årliga investeringarna i reparationer vara cirka 2—3 gånger större. Finlands miljöcentral har utrett vattentjänstverkens kostnadstäckning (Vattentjänstverkens kostnadstäckning 2018). Enligt utredningen hade vattentjänstverkens kostnader under granskningsperioden (2011—2018) ökat mer än intäkterna och därmed hade kostnadstäckningen försvagats. Det kan bero på att verken har investerat i sanering av ledningsnäten, vilket har lett till en betydande ökning av avskrivningarna. Utskottet konstaterar att det utifrån de uppgifter och bokföringspraxis som varit i bruk dock inte är möjligt att dra några säkra slutsatser av utredningen.

Vattenverksföreningen publicerade år 2020 en utredning som bedömde det samlade behovet av investeringar i vattentjänstillgångar i Finland fram till 2040. Utredningen uppskattade det totala investeringsbehovet fram till 2040 till 777 miljoner euro per år. Investeringsbehovet konstaterades i hög grad gälla sanering av ledningsnätet, eftersom ledningstillgångarna utgöra cirka 80 procent av värdet av alla vattentjänstillgångar. Ledningssaneringarna utgör cirka 60 procent av det totala investeringsbehovet. Utskottet vill dessutom lyfta fram att beredskapen att trygga vattenförsörjningen också under undantagsförhållanden och exempelvis byggandet av reservvattentäcker ska beaktas i tillräcklig utsträckning vid bedömningen av investeringsbehoven.

Utskottet betraktar fortfarande den uppkomna reparationsskulden som ett mycket stort problem. Enligt lagen om vattentjänster är utgångspunkten att kostnaderna för vattentjänster ska täckas med avgifter som tas ut för samma tjänster. För att säkerställa att kostnaderna täcks ska vattentjänstverken till sin ledning och ekonomi vara självständiga organisationer som övervakas och styrs av kommunerna genom ägarstyrning. För närvarande är de små verken dock i praktiken ofta beroende av kommunens ekonomiska stöd, nedan stora vattenverk kan stödja den övriga kommunala ekonomin. Kommunernas försämrade ekonomiska situation kan i fortsättningen återspeglas i nivån på underhålls- och reparationsinvesteringarna inom vattentjänstsektorn samt i anskaffningen av inkomster också via vattentjänster som finansieras genom kundavgifter. Utskottet anser det vara viktigt att finna lösningar för att avveckla reparationsskulden och bättre än för närvarande styra avgifterna för vattentjänsterna till detta ändamål.

Betänkande JsUB 11/2021 rd

Internationella erfarenheter av ägararrangemang för vattentjänster och regleringen av dem

I medborgarinitiativet sägs det att världen har många dåliga erfarenheter av privatisering av vattenförsörjningen. På global nivå har många stater sedan 1980- och 1990-talet privatiserat delar av den nationella vattenförsörjningen. Till följd av privatiseringarna har också utländska investerare involverats i ordnandet av vattentjänsterna. Ur den internationella handelns synvinkel kan vattentjänsterna då omfattas av ett system för skydd av utländska investeringar. Ett internationellt investeringskyddssystem ger utländska aktörer möjlighet att föra tvister direkt till ett internationellt skiljeförfarande. De mest kända tvisterna om vattentjänster och internationellt investeringskydd har ägt rum i Sydamerika (bland annat om vattentjänsterna i staden Cochabamba i Bolivia och i provinsen Tucuman i Argentina i början av 2000-talet).

Utskottet anser att de internationella erfarenheter som nämns i medborgarinitiativet och deras samband med det ovan nämnda investeringskyddssystemet bör beaktas vid bedömningen av behovet att utveckla den nationella lagstiftningen. Med tanke på utvecklandet av den finländska vattenförsörjningen är särskilt erfarenheter från andra europeiska länder och i synnerhet från de nordiska länderna intressanta. Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte den 16 januari 2020 ett projekt för genomförande av en nationell vattentjänstreform, och lät som en del av projektet våren 2020 göra en utredning om de erfarenheter och den reglering som hänför sig till privatiseringen av vattentjänsterna i Europa. Enligt utredningen ”Vesihuollon regulaatio (valvonta ja ohjaus) Euroopassa” (Paul Silfverberg 8.6.2020) är erfarenheterna av privatiseringen av vattentjänster på andra håll i Europa i huvudsak kritiska.

Enligt den indelning som presenteras i utredningen genomförs vattentjänsterna i Europa utifrån fyra verksamhetsmodeller: de kan produceras direkt av kommuner, kommunsammanslutningar eller staten, de kan produceras av kommunalt eller regionalt ägda bolag, som i Danmark, Holland och Irland, produktionen kan läggas ut på entreprenad, varvid ägandet kvarstår hos kommunerna, och tjänsterna kan slutligen produceras av helt privata bolag. Vattentjänsterna i glesbygden sköts i många länder dessutom via vattenandelslag. I de flesta europeiska länder tillämpas flera av dessa strategier parallellt.

Tjänsterna läggs i stor utsträckning ut på entreprenad särskilt i Frankrike, Tjeckien, Tyskland, Italien och Spanien. Till exempel i Frankrike är det kommunerna som ansvarar för vattentjänsterna, och de äger infrastrukturen för vattentjänsterna, medan företagen svarar för skötseln på basis av avtal med kommunerna. Beroende på avtalsmodell kan företagen också svara för underhållsinvesteringar. Under 2000-talet har dock kommuner återtagit ansvaret för skötseln, varav det mest betydande exemplet är vattentjänsterna i Paris. Utskottet konstaterar att kommunen eller regionförvaltningen oberoende av verksamhetsmodell har organiseringsansvaret för vattentjänsterna i nästan alla europeiska länder. Undantag är Irland, där staten har organiseringsansvaret, samt England och Wales, där vattentjänsterna har privatiserats så att de bolag som ansvarar för vattentjänsterna också har organiseringsansvaret.

Utskottet konstaterar att särskilt Sverige och Norge kan lyftas fram som intressanta exempel med tanke på medborgarinitiativet och Finlands vattentjänstsektor i övrigt. I Sverige ansvarar kommunerna för ordnandet av vattentjänsterna på motsvarande sätt som i Finland. Enligt den svenska lagen om allmänna vattentjänster sköts vattentjänsterna i samhällena dock alltid av vattentjänst-

Betänkande JsUB 11/2021 rd

verk som kommunerna har bestämmande inflytande över. I lagen definieras också mer detaljerat när en kommun kan anses ha bestämmande inflytande över ett vattentjänstverk (lag om allmänna vattentjänster, 2006:412, 3 §). Bestämmanderätten kan grunda sig bland annat på en andel av en anläggning som kommunen äger själv eller tillsammans med andra kommuner eller på rätten att utse över hälften av ledamöterna i styrelsen för anläggningen.

I Norge är föremålet för regleringen inte vattentjänstverket utan infrastrukturen för vattentjänsterna. Det är genom lag förbjudet att privatisera infrastrukturen. År 2012 godkände det norska parlamentet en lagändring enligt vilken infrastrukturen för vattentjänsterna ska höra till den lokala förvaltningen. I Norge godkänner kommunerna också tarifferna för de avgifter som tas ut för vattentjänster i enlighet med beräkningsmodeller som fastställts av miljöförvaltningen. I fråga om vattenandelslag tillåter lagen undantag i fråga om ägande av infrastruktur. I Norge motiverades lagändringen med att va-tjänsterna är ett naturligt monopol och att de måste vara offentligt ägda för att tjänsternas kvalitet och säkerhet och överkomliga priser ska kunna säkerställas på lång sikt. Utskottet anser att dessa motiveringar till många delar motsvarar de motiveringar som lagts fram i det aktuella medborgarinitiativet för beredning av ny lagstiftning i Finland.

Kommunalt självstyre och finansieringsprincipen

Utskottet konstaterar att bakgrunden till medborgarinitiativet är att det i debatter i flera kommuner föreslagits att kommunerna avstår från sina vattentjänstverk och använder försäljningsintäkterna för annan utveckling av kommunen eller genom minoritetsägare inhämta ny kompetens i vattentjänstverksamheten. Den offentliga debatten om ämnet blev livligare vintern 2020 framför allt på grund av Jyväskylä och Etseri städers planer på att sälja hela eller en del av sina sektorsövergripande bolag, där vattentjänsterna utgör en del av affärsverksamheten, till privata aktörer. Försäljningsplanerna har i båda fallen lagts på is.

Kommunens förvaltning baserar sig på självstyrelse för kommunens invånare. Utskottet betonar att den kommunala självstyrelse som tryggas i grundlagen innehåller ett skydd för kommunens ekonomi, som också i vidare bemärkelse gäller kommunens rätt att besluta om sin ekonomi. Med stöd av sin självstyrelse beslutar kommunen också om produktionssättet för de tjänster som den ansvarar för att ordna. För att säkerställa kommunernas självstyrelse iakttas i Finland den så kallade finansieringsprincipen, det vill säga att staten garanterar kommunerna tillräckliga resurser när den påför kommunerna uppgifter. I fråga om lagstiftningsprojekt som gäller kommunernas uppgifter måste man granska hur finansieringsprincipen har uppfyllts (se närmare t.ex. Ilmakunnas – Malmi – Riipinen – Vainio, Kommunal finansieringsprincip, Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:5). Utskottet anser att syftet med den nya lagstiftning som föreslås i medborgarinitiativet uttryckligen är att påverka kommunernas möjligheter att besluta om försäljning av sina vattentjänstillgångar, och initiativet anknyter således också till kommunens rätt att besluta om sin ekonomi.

Grundlagsutskottet har i sin praxis angående den kommunala självstyrelsen framhållit att när man lagstiftar om kommunernas uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem. Utskottet har också ansett att finansieringsuppgifter för kommunerna med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kom-

Betänkande JsUB 11/2021 rd

munernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (t.ex. GrUU 15/2020 rd — RP 4/2020 rd). Enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis ska finansieringsprincipen också tillämpas om de lagstadgade uppgifter som kommunerna redan utför börjar beröras av ny lagstiftning som påverkar kommunens förutsättningar att fullgöra dessa nya skyldigheter. Det bör också noteras att det med tanke på den i grundlagen tryggade finansieringsprincipen inte är tillräckligt att bedöma hur den förverkligas på hela kommunsektorns nivå, utan konsekvenserna måste granskas också för enskilda kommuners del.

Enligt inkommen utredning har det i Finland hittills inte funnits något egentligt kommersiellt, avkastningsorienterat privat innehav i vattentjänstverken. Både inhemska och utländska kapitalinvesteringsbolag sonderade i slutet av 1990-talet aktivt kommunernas intresse av att sälja sina vattentjänstverk, dock utan att någon betydande överlåtelse blev aktuell. På senare tid har såväl kommersiella som offentligt ägda investeringsaktörer på nytt visat ett liknande intresse. På motsvarande sätt har också vissa kommuner på eget initiativ planerat och berett försäljning av sina vattentjänster i syfte att förbättra kommunens ekonomi. Försäljningsplanerna har i synnerhet gällt bolag som svarat för såväl vattentjänsterna som energiproduktionen.

Utskottet konstaterar att kommunens vilja att helt eller delvis sälja sitt vattentjänstverk till privata aktörer påverkas av kommunens ekonomiska situation och dess utvecklingsutsikter. Kommunernas utgifter och inkomster har stigit kraftigt under nästan hela 2000-talet. I fråga om kommunernas så kallade gamla uppgifter har utgifterna för sin del ökat bland annat till följd av förändringen i befolkningens åldersstruktur. Utgiftsökningen förklaras delvis också av de nya uppgifter eller skyldigheter som tilldelats kommunerna eller av att befintliga uppgifter eller skyldigheter utvidgas. Kommunerna har tvingats skärpa beskattningen för att upprätthålla balansen i driftsekonomin. En stor del av kommunerna har inte kunnat finansiera investeringar genom skatter, utan kassaflödet för verksamheten och investeringarna har varit negativt. Därför har kommunsektorn blivit skuldsatt. Utskottet anser att det nu, särskilt på grund av coronakrisen och den anknyttande återhämtningsfinansieringen samt betydande förändringar i kommunernas uppgifter, är mycket svårt att bedöma hur den kommunala ekonomin kommer att utvecklas under de närmaste åren eller på längre sikt. Utskottet anser dock inte att den oro som uttrycks i medborgarinitiativet är obegründad, det vill säga att det dåliga ekonomiska läget även i framtiden i vissa kommuner kan leda till planer på att sälja vattentjänstverket på samma sätt som i Jyväskylä och Etseri.

I nuläget har kommunen enligt lagen om vattentjänster till uppgift att utveckla vattentjänsterna inom sitt område i överensstämmelse med samhällsutvecklingen samt att trygga tillgången till vattentjänster, om behovet hos en större grupp av invånare eller sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det. Ansvar för att ordna vattentjänster har ansetts lämpligt för kommunen, eftersom vattentjänsterna har ett nära samband med planeringen av markanvändningen och utvecklingen av samhällsstrukturen. I enlighet med vad som anförts ovan beslutar kommunerna för närvarande på basis av sin självstyrelse också om ägararrangemangen för sina vattentjänstverk. Utskottet anser det viktigt och, med tanke på det praktiska ansvar för ordnandet av vattentjänster som ankommer på kommunen, nödvändigt att kommunen kan påverka beslutsfattandet i de vattentjänstverk som är verksamma inom dess område. Detta kan också förutsätta att man ingriper i kommunens nuvarande frihet att besluta om hur den vattenförsörjning som kommunen har organiseringsansvar för ska genomföras. Vid beredningen av ny lagstiftning ska man då på det sätt

Betänkande JsUB 11/2021 rd

som grundlagsutskottet förutsätter bedöma vilka konsekvenser författningsändringarna har med tanke på kommunernas finansieringsprincip.

Utskottets slutsatser

Utskottet konstaterar att den offentliga sektorns starka sidor i tjänsteproduktionen i synnerhet hänför sig till situationer där strävan efter vinst inte ger optimala resultat exempelvis på grund av bristande konkurrens eller på grund av att det i verksamheten finns skäl att beakta samhälleligt viktiga mål som inte är förenliga med vinstmaximering. Vattenledningsnätet utgör ett naturligt monopol, vilket leder till att verksamheten effektivast ordnas av en enda aktör. Vattentjänsterna är en samhällelig nödvändighetstjänst och har kopplingar till hälsoskyddet, samhällsutvecklingen och miljöskyddet. Dessutom är vattentjänsterna en del av den kritiska infrastrukturen, vilket innebär att de också har säkerhetspolitisk relevans för den nationella försörjningsberedskapen och försvaret. På grund av dessa särdrag hos vattentjänsterna anser utskottet att vattentjänstverken och vattentjänstinfrastrukturen i första hand ska vara offentligt ägda.

Ovan beskrivs ägararrangemangen inom vattentjänsterna och den anknyttande regleringen i Finland och i vissa europeiska länder. Av särskilt intresse med tanke på beredningen av den lagstiftning som avses i medborgarinitiativet är enligt utskottet modellerna i Sverige och Norge, som skiljer sig något från varandra. I Norge finns bestämmelser om offentligt ägande av infrastrukturen för vattentjänsterna, medan kravet på kommunernas bestämmande inflytande i Sverige gäller vattentjänstverken. Å andra sidan kan den privata sektorn delta i produktionen av vattentjänster i såväl Sverige som Norge.

Utskottet konstaterar att det i Finland både med tanke på den skyldighet att ordna vattentjänster som föreskrivs för kommunen i lagen om vattentjänster och på lång sikt också med tanke på kommunernas ekonomi är motiverat att beslutanderätten i fråga om vattentjänsterna kvarstår hos kommunen. Det säkerställs i allmänhet bäst genom att ägandet kvarstår hos kommunen, men också delägaravtalen för vattentjänstverk i bolagsform har en central ställning med tanke på kommunens bestämmanderätt. Vid beredningen av ny lagstiftning bör man beakta de många olika ägararrangemang som redan nu förekommer i Finland. Det innebär i huvudsak offentligt, det vill säga kommunalt ägande, men även modellen med vattentjänstverk i andelslagsform som ägs av kunderna bör tryggas även i fortsättningen. Det finns också anledning att liksom i nuläget möjliggöra ett mindre privat minoritetsinnehav. I detta sammanhang finns det skäl att också granska ställningen för bolag med verksamhet inom flera branscher och de vattentjänster som utgör en del av deras verksamhet. Utskottet anser att ett alternativ för att trygga kommunens ägande också bör vara kommunal förköpsrätt när ett vattenandelslag överväger att sälja sina vattentjänstfunktioner. Det är motiverat att göra en omfattande utredning och bedömning av de olika regleringsalternativen.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning framfördes det att ett absolut förbud mot försäljning av kommunens egendom kan vara problematiskt med tanke på skyddet för kommunens självstyrelse och finansieringsprincipen. Utskottet konstaterar med hänvisning till det som sagts ovan om modellerna i Sverige och Norge att målet med medborgarinitiativet, det vill säga att bevara ägandet av vattentjänsterna i kommunerna, kan uppnås på flera olika sätt. Utskottet anser det vara viktigt att konsekvenserna för kommunerna av de olika författningsalternativ som förverkligar medborga-

Betänkande JsUB 11/2021 rd

rinitiativets mål utreds på behörigt sätt. Samtidigt bör man dock också fästa uppmärksamhet vid konsekvenserna för de övriga grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen och som nämns ovan i betänkandet, såsom rätten till grundläggande försörjning enligt 19 § och rätten till en sund miljö enligt 20 §. Enligt utskottets preliminära bedömning är det möjligt att hitta en regleringslösning som uppfyller målen i medborgarinitiativet utan att äventyra det kommunala självstyret och finansieringsprincipen, som tryggas i grundlagen.

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte som ovan nämnt i januari 2020 ett projekt för en nationell vattentjänstreform. Som ett led i projektet har ministeriet för avsikt att tillsätta en arbetsgrupp som ska bereda en översyn av lagen om vattentjänster 2021. Projektets mandat löper ut den 21 december 2022. Eftersom en reglering som motsvarar medborgarinitiativets mål att bevara offentligt ägda vattentjänstfunktioner där kommunerna har bestämmande inflytande har konsekvenser för hela systemet för reglering av vattentjänsterna, är det motiverat att bereda behövliga lagstiftningsändringar inom ramen för reformen av vattentjänstlagstiftningen. De ovan beskrivna regleringsalternativen, såsom de modeller som hänför sig till svenska kommuners bestämmande inflytande och ägandet av vattentjänstinfrastrukturen i Norge samt reglering som baserar sig på kommunens förköpsrätt, bör utredas ingående och deras konsekvenser måste bedömas noggrant. Det innebär att de behövliga lagförslagen sannolikt inte hinner lämnas till riksdagen för behandling under den pågående valperioden. Därför förutsätter jord- och skogsbruksutskottet att en utredning om hur reformen av vattentjänstlagstiftningen framskrider lämnas till riksdagen före utgången av 2022 (*Utskottets förslag till uttalande*).

I de åtgärdsmotioner som behandlats i samband med medborgarinitiativet, AM 3/2020 rd och AM 47/2021 rd, föreslås det delvis på samma sätt som i medborgarinitiativet att försäljning av kommunalt ägda vattentjänstverk begränsas. Motionerna lyfter dessutom fram den dolda beskattning som kommunerna eventuellt bedriver via vattentjänstverken samt behovet av att dämpa höjningen av vattenavgifterna. Dessa frågor behandlas ovan i avsnittet om täckandet av kostnaderna för vattentjänster och investeringar. Utskottet anser att frågan om att säkerställa att vattenavgifterna är skäligen och att tillsynen är effektiv är viktig och att motionerna pekar i rätt riktning. Eftersom motionerna dock innehåller flera olika förslag och utskottet redan föreslår att medborgarinitiativet godkänns och att lagberedning inleds utifrån det, föreslår utskottet att motionerna förkastas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottets förslag till beslut:

Riksdagen förutsätter utifrån medborgarinitiativet MI 2/2020 rd att statsrådet så snabbt som möjligt vidtar åtgärder för att bereda lagstiftning som säkerställer att de offentligt ägda vattentjänstfunktioner som omfattas av kommunens organiseringskyldighet förblir i kommunernas ägo och bestämmanderätt.

Riksdagen förkastar åtgärdsmotionerna AM 3/2020 rd och AM 47/2021 rd.

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Betänkande JsUB 11/2021 rd

Utskottets förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen vid beredningen av den reglering som avses i medborgarinitiativet som en del av reformen av vattentjänstlagstiftningen ingående utreder olika regleringsalternativ och fäster särskild uppmärksamhet vid regleringens förhållande till den kommunala självstyrelsen och de krav som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och före utgången av 2022 lämnar jord- och skogsbruksutskottet en utredning om hur reformen av vattentjänstlagstiftningen framskrider.*

Helsingfors 10.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Janne Heikkinen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mikko Lundén saf
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Anders Norrback sv
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd
ersättare Heikki Autto saml
ersättare Tiina Elo gröna.

Sekreterare var

utskottsrad Tuire Taina.