

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om vattentjänster

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om vattentjänster (RP 40/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Vilja Klemola, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Ida Koivisto
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor Pekka Vihervuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- universitetslektor Hanna Hämäläinen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om vattentjänster ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande om propositionen, eftersom den innehåller nya tolkningsfrågor med avseende på 121 och 124 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att lagen om vattentjänster ändras. Till lagen fogas bland annat en ny 4 c §, enligt vilken kommunen inte får sälja sitt ägande i ett vattentjänstverk, och ett vattentjänstverk som ägs av kommunen eller som kommunen har bestämmande inflytande över får inte sälja sin vattentjänstegendom. I den nya 4 d § föreskrivs dessutom om förköpsrätt vid köp som gäller sådana i nuläget privatägda vattentjänstverk och deras vattentjänstegendom.

(2) Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på den kommunala självstyrelsen som tryggas i 121 § i grundlagen. I motiveringen till propositionens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen granskas lagförslaget rätt så ingående med avseende på den kommunala självstyrelsen. Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot slutsatserna i motiven om lagstiftningens förhållande till 121 § i grundlagen.

Vattentjänster som offentliga förvaltningsuppgifter

(3) I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget också med avseende på grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt propositionsmotiven (s. 125) kan vattentjänster anses vara lagstadgade offentliga tjänster, som utifrån grundlagsutskottets avgörandepraxis åtminstone delvis kan anses utgöra offentliga förvaltningsuppgifter. Till den del det är fråga om ett vattentjänstverks lagstadgade uppgift att ombesörja vattentjänster inom det verksamhetsområde som kommunen fastställt är det enligt propositionsmotiven (s. 126) motiverat att anse att dessa uppgifter är offentliga förvaltningsuppgifter.

(4) Lagen om vattentjänster, som trädde i kraft 2001, har inte stiftats med grundlagsutskottets medverkan, och utgångspunkterna i den propositionen (RP 85/2000 rd) bedömdes inte med avseende på 124 § i grundlagen. Utskottet har inte heller i senare bedömningar av ändringar i lagen om vattentjänster granskat vattentjänstverkens ställning med avseende på 124 § i grundlagen (se GrUU 11/2014 rd). Helheten som gäller ordnande och genomförande av vattentjänster har således inte bedömts utifrån grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

(5) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtras andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock bara anförtras myndigheter. Enligt specialmotiveringen till bestämmelsen betonar ordalydelsen i bestämmelsen att skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter i regel ska höra till myndigheterna och att dessa uppgifter endast i begränsad utsträckning kan anförtras andra än myndigheter. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i detta sammanhang i en relativt vidsträckt bemärkelse. Det omfattar uppgifter som hänför sig till bland annat verkställigheten av lagar samt beslut om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Bestämmelsen inbegriper enligt specialmotiveringen både överföring av uppgifter som för närvarande ankommer på myndigheterna och överföring av nya till förvaltningen hänförliga uppgifter på andra än myndigheter (RP 1/1998 rd, s. 179, se också GrUB 10/1998 rd, s. 33/II).

Utlåtande GrUU 37/2025 rd

(6) Grundlagsutskottet har tidigare ansett att till exempel helheten av operativa avfallshanteringsuppgifter (GrUU 58/2010 rd, s. 4/II) är offentliga förvaltningsuppgifter. Vid bedömningen av lagstiftningen om naturgas- och elnät har utskottet ansett att systemansvaret är en offentlig förvaltningsuppgift, när den systemansvariga överföringsnätinnehavaren kan ställa sådana villkor för användningen av överföringssystemet som behövs för att systemansvaret ska kunna fullgöras (GrUU 4/2000 rd, s. 4/II, och GrUU 62/2002 rd, s. 2/I). Utskottet har emellertid inte ansett att elnätverksamheten är en offentlig förvaltningsuppgift ens till den del den utövas av den systemansvariga stamnäts- eller överföringsnätinnehavaren. Grundlagsutskottet har i samband med bedömningen av postlagen godkänt att Postens samhällsomfattande tjänster inte är offentliga förvaltningsuppgifter, även om Postens verksamhet inbegriper vissa offentliga förvaltningsuppgifter (GrUU 42/2022 rd, s. 2, se även RP 58/2022 rd, s. 122). Inte heller det faktum att en tjänst är lagstadgad (GrUU 8/2022 rd, s. 5) eller att den är förenad med ett offentligt intresse gör i sig verksamheten till en offentlig förvaltningsuppgift (GrUU 57/2024 rd, s. 3).

(7) Med vattentjänster avses enligt 3 § i lagförslaget uttag, ledande, behandling och leverans av vatten för användning som hushållsvatten samt bortledande och behandling av spillvatten. Både enligt 6 § 1 mom. i den gällande lagen och den föreslagna lagen om vattentjänster är det ägaren eller innehavaren av en fastighet som svarar för vattentjänsterna på sin fastighet. Grundlagsutskottet noterar att det inte i stor omfattning har föreskrivits om vattentjänsterna som en myndighetsuppgift. Utöver kommunerna har traditionellt också privata aktörer, särskilt kundägda vattentjänstandelslag, svarat för vattentjänsterna.

(8) Om behovet hos en större grupp av invånare eller sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det, ska kommunen enligt 6 § 2 mom. i lagen om vattentjänster se till att åtgärder vidtas för inrättande av ett vattentjänstverk som motsvarar behovet eller utvidgande av vattentjänstverkets verksamhetsområde. Om det inte är ändamålsenligt eller ekonomiskt möjligt att inrätta ett vattentjänstverk eller utvidga dess verksamhetsområde, kan kommunen alternativt se till att det vidtas andra åtgärder för att trygga tillgången till hushållsvatten eller bortledandet av spillvatten. Till den del en sådan sekundär uppgift med stöd av en uttrycklig bestämmelse i lagen anförs kommunen är det enligt grundlagsutskottet motiverat att betrakta uppgiften som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet gäller lagförslaget offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen till den del vissa uppgifter uttryckligen grundar sig på uppgifter som i lagen anförs trots kommuner eller andra myndigheter (t.ex. 4 a, 5, 5 a och 8 §). I det aktuella förslaget föreslås inte att sådana uppgifter ska anförs andra än myndigheter, och därför behöver de föreslagna bestämmelserna inte granskas med avseende på 124 §. Däremot är ett vattentjänstverks verksamhet inte en offentlig förvaltningsuppgift, även om verksamheten i sig är en lagstadgad serviceuppgift.

Näringsfrihet

(9) Grundlagsutskottet har ansett att förvaltningsuppgifter som i princip hör till myndigheter inte omfattas av näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen (t.ex. GrUU 27/2012 rd). Vattentjänstverkens verksamhet är inte en offentlig förvaltningsuppgift, och därför måste regleringen bedömas med avseende på 18 § i grundlagen. I motiven till lagstiftningsordning granskas de föreslagna bestämmelserna i 4 c § i lagen om vattentjänster om begränsningar av organisationsformen för ett vattentjänstverk med avseende på grundlagens 18 § om näringsfrihet. Var och en har i

Utlåtande GrUU 37/2025 rd

enlighet med 18 § 1 mom. i grundlagen rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

(10) Enligt 4 c § i lagförslaget ska ett vattentjänstverk som inrättas vara ett vattentjänstverk eller partivattentjänstverk som helt ägs av kommunen eller ett kundägt vattentjänstandelslag. Grundlagsutskottet anser att det också i propositionsmotiven (s. 76 och 118) anges sådana godtagbara grunder för den föreslagna regleringen, som begränsar näringsfriheten, som hänför sig till befolkningens hälsa, säkerhet och försörjningsberedskap samt till vattentjänsternas karaktär av nödvändiga tjänster. Utskottet anser att lagstiftaren har ett stort handlingsutrymme i regleringen av naturliga monopol (GrUU 19/2021 rd, stycke 12) och att den föreslagna regleringen i denna regleringskontext inte är problematisk med tanke på näringsfriheten (se även GrUU 36/2004 rd, s. 2, och GrUU 4/2000 rd, s. 2).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 9.10.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Markku Eestilä saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.