



21.10.2024

Diaarinumero
KHOhal/2309/2024

Maa- ja metsätalousministeriölle

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 12.9.2024, VN/26268/2022

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VESIHUOLTOLAIN MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta antamaan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta. Muutosten keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa eduskunnan päätöksessä (EK 26/2021 vp – KAA 2/2020 vp) edellytetty Vesi on meidän -kansalaisaloitteeseen perustuva sääntely, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Esityksen tarkoituksena on myös muun muassa kehittää vesihuollon suunnittelujärjestelmää, täsmentää kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuutta sekä selvittää vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen määrittämistä ja kiinteistön liittämiselvöllisyyttä laitoksen verkostoon.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavan:

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lausunnoissaan huomiota lähinnä vesihuoltolain järjestelmän ymmärrettävyyteen sekä erityisesti asianosaisten oikeusturvan takeisiin ja muutoksenhakujärjestelmään. Korkein hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että säännöshdotukset muuttavat lain nykyistä systematiikkaa, mistä voi aiheutua epäselvyyttä. Lisäksi lakiin tehtäviin muutoksiin ja lisäyksiin sisältyy eräitä tarpeettomilta vaikuttavia säännöksiä, sääntelytapa on osin epäjohdonmukainen ja ehdotusluonnoksessa käytetyt termit aiheuttavat paikoin sekaannusta. Korkein hallinto-oikeus voi tarvittaessa täsmentää viimeksi mainittuja seikkoja esityksen jatkovalmistelussa. Esityksessä on toisaalta onnistuneesti selvennetty eräitä hallintotuomioistuimissa esiin nousseita vesihuoltolain ongelmakohtia.

Vesihuoltolaitoksista

Ehdotus poikkeaisi voimassa olevasta laista siten, että vesihuoltolaitoksella ei välttämättä tarvitsisi olla kunnan hyväksymää toiminta-aluetta. Oikeustila palaisi siten osittain vastaavaksi kuin ennen vuotta 2014 tehtyä lainmuutosta. Aiemman lain mukaan vesihuoltolaitoksen määritelmään ei tosin sisältynyt se, miten montaa asukasta laitos palveli tai miten suuri oli sen toimittaman veden tai vastaanottaman jäteveden määrä. Ehdotetun 9 §:n 1 momentin mukaan vesihuoltolaitos vastaisi vesihuollosta myös sellaisella alueella, joka ei olisi laitoksen toiminta-aluetta mutta jolla kiinteistöjä olisi kuitenkin liitetty vesihuoltolaitoksen verkostoon.

Ehdotuksen keskeinen tavoite on, että vesihuoltolaitokset olisivat mahdollisimman usein kunnan määräysvallassa. Tämän pääsäännön pitäisi ilmetä selkeästi ehdotetusta 4 c §:stä. Ehdotuksessa pykälä on kuitenkin kirjoitettu osin epäjohdonmukaisesti siirtymäsäännöksen tapaan. Pykälän 1 momentti ja 4 momentti tulisi sisällyttää lain siirtymäsäännöksiin ja 2 momentti puolestaan määritelmäsäännökseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

Kunnan määräysvallassa olevien vesihuoltolaitosten lisäksi voisi olla muitakin vesihuoltolaitoksia. Vaikka ehdotuksen tarkoituksena on, että muina laitoksina voisivat toimia ainoastaan lain määritelmäpykälän mukaiset asiakasomisteiset vesiosuuskunnat, tämä rajoitus jää ehdoteissa säännöksissä osin epäselväksi. Esimerkiksi ehdotetun 8 §:n 2 momentissa käytetään myös termejä rekisteröity yritys tai yhteisö, joiden merkitys on epäselvä. Toisaalta mainittu momentti voidaan ymmärtää myös niin, että toiminta-alue voitaisiin hyväksyä vain kunnan määräysvallassa olevalle vesihuoltolaitokselle. Eri vesihuoltolaitosten muodostama kokonaisuus on siten vaikeasti avautuva.

Kunnan etuosto-oikeus

Ehdotetut uudet 4 c – 4 e § on sijoitettu lain 2 lukuun. Kunnan etuosto-oikeutta koskevassa 4 d §:ssä on kuitenkin kyse erityisestä päätöksentekotilanteesta, josta tulisi mahdollisesti säätää muualla laissa, esimerkiksi lain 8 luvussa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita pykälän siirtämistä etuostolakiin (608/1977). Pykälän sanamuotojen tulisi joka tapauksessa vastata etuostolaisissa käytettyjä sanamuotoja, ja sääntelyä tulisi muutenkin verrata etuostolakiin. Ehdotetussa säännöksessä ei esimerkiksi ole määritelty perustetta etuosto-oikeuden käyttämiseksi. Pykälään tulisi myös harkita lisättäväksi etuostolain 8 §:ää vastaava säännös, jonka mukaan kunta voi omistajan pyynnöstä etukäteen ilmoittaa, tuleeko se käyttämään etuosto-oikeuttaan. Kun etuosto-oikeudella puututaan vapaaseen vaihdantaan ja omaisuuden suojaan, sääntelyn tulisi olla riittävän tarkkarajaista.

Etusto-oikeuden kohde on pykälässä ilmaistu varsin avoimella tavalla. Vesihuoltolaitos (tai tukkuvesihuoltolaitos) saattaa kontekstista riippuen käsittää esimerkiksi yhtiön osakkeet tai liiketoimintaomaisuuden. Tämän lisäksi kyse voisi olla omaisuudesta, jonka omistaa vesihuoltolaitos mutta joka ei määritelmän mukaan ole vesihuolto-omaisuutta, kuten ajoneuvot tai koneet. Vesihuolto-omaisuuden määritelmä on esityksessä puolestaan melko suppea, koska määritelmään eivät sisälly esimerkiksi kemikaalit tai muu sellainen omaisuus, jolla ei todennäköisesti olisi käyttöä muuhun tarkoitukseen kuin vedenottoon tai jäteveden puhdistukseen.

Ehdotetun 4 d §:n mukaiset etuostotilanteet voivat olla ongelmallisia erityisesti kauppakirjassa määritellyn omaisuuden tai siihen sisältyvien sopimusehtojen osalta. Kauppaan voi esimerkiksi liittyä sopimusehtoja, jotka vain alkuperäinen ostaja voi täyttää. Kun etusto kohdistuu irtaimen omaisuuden vapaamuotoiseen kauppaan, on myös mahdollista tehdä erilaisia lisäsopimuksia. Ongelmia voitaisiin ainakin joiltakin osin välttää esimerkiksi etuostolain 2 §:n tapaisella säännöksellä. Ehtojen sisältöön liittyvät erimielisyydet kuuluisivat kuitenkin käräjäoikeuden toimivaltaan sopimusoikeudellisena riitana.

Ehdotetusta 4 d §:stä ei käy myöskään selvästi ilmi, että etuosto-oikeuden käyttämisestä tehdään hallintopäätös, joka olisi valituskelpoinen. Toisaalta se, ettei etuosto-oikeutta käytetä, voi olla yhtäläillä merkittävä päätös lain tavoitteiden toteutumisen kannalta, minkä vuoksi tämäkin voisi mahdollisesti olla valituskelpoinen päätös. Ehdotukseen ei myöskään sisälly esimerkiksi etuostolain 22 §:ää vastaavaa säännöstä muutoksenhausta kunnan etuostopäätökseen. Ehdotettu vesihuoltolain 32 §:n muutoksenhakusäännös antaisi lisäksi kuntalain mukaisen muutoksenhakumahdollisuuden kaikille kunnan jäsenille. Valitusoikeuden laajuutta tulisi jatkovalmistelussa miettiä ja ottaa muutenkin huomioon kuntalain valitusjärjestelmästä seuraavat rajoitukset.

Vesihuoltolaitoksen toiminta-alue

Säännökset vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymisestä sisältyvät vesihuoltolain 6, 7 ja 8 §:ään. Säännökset ovat melko yleisluontoisia, ja niitä on tulkittava yhtenä kokonaisuutena. Ehdotettu uusi 8 a § sisältäisi lisä kiteereitä toiminta-alueen hyväksymiselle.

Toiminta-alueen hyväksymistä koskevat säännökset eivät muodosta selkeää kokonaisuutta, ja ehdotettu muutos lisäisi tulkinnanvaraisuutta. Johdonmukaisuutta voisi lisätä se, että 7 § ja 8 a §:n 1 momentti yhdistettäisiin ja 8 §:ään sisältyvät menettelysäännökset sekä päätöksen sisältöä koskevat 8 a §:n säännökset sijoitettaisiin näiden jälkeen.

Ehdotetun 9 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kunta voisi toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä määrätä vesihuoltolaitokselle joitakin lisätehtäviä. Ehdotuksessa, esimerkiksi sen 8 tai 8 a §:ssä ei kuitenkaan säädetä kunnan toimivallasta antaa tällaisia määräyksiä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että kunnan päätökseen, jolla vesihuoltolain toiminta-alue on hyväksytty, haetaan muutosta kunnallisvalituksin. Hallintotuomioistuimen toimivalta kunnallisvalitusasioissa on otettava huomioon muun ohella silloin, kun vaatimukset koskevat toiminta-alueelle hyväksyttyä rajausta.

Toiminta-alueen supistaminen ja rauettaminen

Ehdotetun 8 b §:n 2 momentin mukaan kunta päättäisi toiminta-alueen supistamisesta tai kokonaan rauettamisesta päättäessään (jäljempänä *supistamispäätös*) myös siitä, miten vesihuolto turvataan niillä verkostoihin liitetyillä kiinteistöillä, jotka jäävät toiminta-alueen ulkopuolelle. Ehdotuksen perustelujen mukaan velvoite vastaisi sisällöltään ja perusteluiltaan voimassa olevan lain 8 a §:ää.

Voimassa olevan 8 a §:n perustelujen mukaan (HE 218/2013 vp) kiinteistön omistajan tai haltijan ja vesihuoltolaitoksen kesken olisi myös mahdollista sopia laitoksen palvelujen toimittamisesta, vaikka kiinteistö jäisikin toiminta-alueen ulkopuolelle asutuksen kokonaismäärän vähetessä. Lisäksi vesihuoltolain 24 §:n 5 momentin nykyisten (HE 218/2013 vp) samoin kuin nyt ehdotettujen perustelujen mukaan kunnan sijaan myös vesihuoltolaitos voisi turvata kiinteistön vesihuollon toiminta-alueen supistamisen jälkeen. Ehdotuksen mukaan kunta voisi näin ollen 8 b §:n 2 momentin nojalla päättää myös sellaisista toimenpiteistä vesihuollon turvaamiseksi verkostosta irrotettavilla kiinteistöillä, joiden toteuttamisesta vastaisi vesihuoltolaitos. Mainitusta säännöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että kunta voisi tehdä tällaisen päätöksen vesihuoltolaitosta velvoittavasti. Säännöksestä ei myöskään käy ilmi, millaisessa hallinnollisessa menettelyssä kunnan päättämät vesihuoltolaitoksen toimenpiteet otettaisiin osaksi lain 21 §:ssä tarkoitettua vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välistä yksityisoikeudellista sopimusta.

Ehdotetun 8 b §:n 3 momentin mukaan toiminta-alueen supistamispäätökseen sovellettaisiin ehdotuksen 8 a §:n 3 momenttia. Mainitussa momentissa säädetään voimassa olevan 8 §:n 3 momentin tavoin, että toiminta-aluepäätöksen yhteydessä vesijohto- ja jätevesiviemäriverkostojen rakentamiselle on asetettava yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaava tavoitteellinen aikataulu. Toiminta-alueen supistamispäätöksessä olisi näin ollen asetettava vastaavasti tavoitteellinen aikataulu niille ehdotuksen 8 b §:n 2 momentissa tarkoitetuille kunnan päättämille toimenpiteille, joiden toteuttamisen jälkeen vesihuoltolaitoksen velvollisuus huolehtia vesihuoltopalveluista alueella päättyisi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa ennakkopäätöksensä KHO 2021:154 viitaten, että supistamispäätöksen tehokas toimeenpano edellyttää, että kunnan päättämien toimenpiteiden toteuttamiselle asetetaan tavoitteellisen aikataulun sijaan yksiselitteinen määräaika. Määräaika on

tarpeen erityisesti kiinteistöjen omistajien ja haltijoiden oikeuksien toteuttamiseksi ja valvomiseksi tilanteessa, jossa heidän vesihuoltopalvelujensa järjestämistapaa olennaisesti muutetaan.

Ehdotetun 8 b §:n 3 momenttia tulisi lisäksi täydentää siten, että myös toiminta-alueen rauetamista koskevaan päätökseen sovellettaisiin ehdotetun 8 a §:n 2 momenttia, jossa säädetään päätöksen perustelemisesta.

Ehdotetun 24 §:n 5 momentin mukaan vesihuoltolaitos saa irtisanoa 21 §:ssä tarkoitetun sopimuksen verkostoon liittämistä ja laitoksen palvelujen toimittamisesta ja käyttämisestä muun muassa silloin, kun asiakkaan kiinteistö jää laitoksen toiminta-alueen supistamisen takia toiminta-alueen ulkopuolelle. Irtisanomisen edellytyksenä on voimassa olevan lain tavoin, että vesihuoltolaitos tai kunta turvaa kiinteistön vesihuollon siten, ettei asiakkaalle aiheudu tästä merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia. Säännöksestä ei käy ilmi, mitä kiinteistön vesihuollon turvaamisella tarkoitetaan. Säännöksen perustelujen mukaan turvaamisvelvollisuuden piiriin ei kuuluisi esimerkiksi uuden kiinteistökohtaisen järjestelmän ylläpito toisin kuin säännöksen sanamuodon perusteella voitaisiin ymmärtää. Esityksessä tulisi harkita säännöksen tai sen perustelujen muuttamista siten, että nämä vastaavat toisiaan.

Salassa pidettävät asiakirjat

Ehdotetun 15 a §:n 2 momentin mukaan vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelma on salassa pidettävä asiakirja. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että salassapidosta säädetään tavallisesti viittaamalla julkisuuslakiin ilman substanssilakiin otettavaa erillistä säännöstä. Kyseiset julkisuuslain säännökset olisivat tässä tapauksessa lain 24 §:n 7 ja 8 kohta. Lisäksi voimassa olevan vesihuoltolain 16 a §:n 1 momentin mukaan tietojen saamiseen vesihuoltolaitoksen asiakirjoista, jotka sisältävät raaka- tai talousveden laatua ja määrää tai jäteveden käsittelyä ja johtamista koskevia ympäristötietoja, sovelletaan julkisuuslakia, vaikka laitos ei mainitun lain mukaan kuulu sen soveltamisalaan. Mainittua säännöstä tulisi täydentää ottaen huomioon tilanteet, joissa varautumissuunnitelmaan sisältyisi myös muita kuin säännöksessä mainittuja tietoja.

Ehdotetun 15 a §:n 3 momentin mukaan vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelma tulee sovittaa yhteen 3 momentissa mainittujen muiden varautumissuunnitelmien kanssa. Varautumissuunnitelmaa ei kuitenkaan olisi tarpeen erikseen laatia niiltä osin kuin vastaava suunnitelma, riskiarvio tai asiakirja olisi tehty muun lain nojalla. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että muun lain nojalla laadittava varautumissuunnitelma ei välttämättä ole salassa pidettävä asiakirja, jolloin tällaisessa suunnitelmassa esitetyt vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelmaa vastaavat tiedot voisivat aiheuttaa rajanveto-ongelmia suunnitelman julkisuuden osalta. Säännöksen perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi tarkastella myös tätä kysymystä.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että ehdotetussa 8 a §:n 3 momentissa olisi säännös siitä, ettei toiminta-aluekarttaan sisällytetä vedenottamo- tai verkostotietoa. Laintasoiseen säännökseen sisältyvä erillinen kielto vaikuttaa erikoiselta, vaikka yleensä onkin perusteltua katsoa, että mainitut tiedot eivät ole julkisia. Vedenottamon tietoja voidaan pitää ympäristötietona (ks. KHO 2024:70) toisin kuin perusteluissa on todettu, mutta on eri asia, ettei tällainen tieto ole julkisuuslain mukaan välttämättä yleisöjulkinen.

Siirtymäsääntely

Voimaantulo- ja siirtymäsäännösten 4 momentin mukaan ehdotuksen 15 a §:n mukainen vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelma tulee laatia neljän vuoden kuluessa lain voimaantuloa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tätä ennen laaditut vastaavia tietoja sisältävät

suunnitelmat olisivat edelleen julkisia lukuun ottamatta niitä osioita, joihin voitaisiin soveltaa julkisuuslain 24 §:n 7 tai 8 kohtaa.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännösten 7 momentin mukaan hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa noudatettaisiin aiempia säännöksiä. Säännöksessä tulisi lisäksi säätää tilanteesta, jossa lain voimaan tullessa hallintotuomioistuimessa vireillä oleva vesihuoltoasia palautettaisiin viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Asiasta voitaisiin säätää vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi vesilain 19 luvun 3 §:n 2 momentissa.

Muuta

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan vapautus liittämiselvällisyydestä on myönnettävä, jos vapauttaminen ei *yksin tai yhdessä muiden vapautusten kanssa merkittävästi* vaaranna vesihuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella. Perustelujen mukaan säännökseen on kiinteistönomistajien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi lisätty maininta muista vapautuksista, koska yhdelle liittyjälle tietysti perusteiden myöntäminen vapautus olisi myönnettävä vastaavasti perusteiden myös muille hakijoille. Toisaalta säännökseen on lisätty sana 'merkittävästi' sen osoittamiseksi, että päätöksessä tulisi ottaa huomioon vapautuksen tapauskohtainen merkitys vesihuoltolaitoksen toiminnalle siten, ettei yksittäisen vapautuksen myöntäminen yleensä sellaisenaan merkittävästi vaarantaisi vesihuollon taloudellista ja asianmukaista hoitamista. Korkein hallinto-oikeus pitää edellä selostettuja perusteluja säännöksen soveltamisen kannalta osin ristiriitaisina.

Ehdotetun 11 §:n 4 momentin sanamuotoa ei voida pitää onnistuneena. Tarkoituksena lienee ollut, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tulisi peruuttaa vapautus, jos sille ei enää olosuhteiden muuttumisen vuoksi olisi edellytyksiä. Voimassa olevan lain mukaan liittämiseen voitaneen kuitenkin tällaisessa tilanteessa velvoittaa suoraan hallintopakkomenettelyssä.

Ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaan vesihuoltolaitoksen on korvattava asiakkaan kiinteistöllä suoritettavista toimenpiteistä aiheutuva muu kuin tilapäinen haitta *ja* vähäinen vahinko. Voimassa olevan lain mukaan vesihuoltolaitoksen on korvattava aiheuttamansa haitta *tai* vahinko. Esityksestä ei käy ilmi, onko rinnastuskonjunktion muutos tässä tarkoituksellinen.

Ehdotetussa 33 §:ssä säädetään valitusoikeudesta. Säännöksen muotoilu on kuitenkin epäonnistunut, koska siinä on sekoitettu valituslajit ja muutoksenhakuun oikeutetut tahot. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan lain 33 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuoto on osin tulkinnanvarainen (ks. KHO 17.4.2025 taltio 1038 ja KHO 2015:55). Kohdassa tulisi mahdollisesti erotella varsinainen asianosainen (päättökseen kohde) ja muut tahot, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös saattaa vaikuttaa. Myös ehdotetun 31 §:n vastaavaa sanamuotoa tulisi mahdollisesti tarkistaa.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Mika Seppälä ja Jaakko Autio sekä esittelijäneuvos Pekka Kemppainen, ja sitä ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Jenny Rebold