



Korkein hallinto-oikeus
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

VALITUSLUPAHAKEMUS JA VALITUS VESIHUOLTOASIASSA

Asia

Valituslupahakemus ja valitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valittaja ja prosessiosoite

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus)
Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue
PL 164, 50101 Mikkeli
kirjaamo.etela-savo@ely-keskus.fi (prosessiosoite)

Valitusasiaa käsittelee ELY-keskuksessa johtava vesihuoltolakimies Aki Huttunen, aki.huttunen@ely-keskus.fi.

Valituksenalainen päätös

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 3.7.2023, nro 3974/2023, dnro 2420/03.04.04.04.21/2022.

Valituksenalaisen päätöksen tiedoksisaanti

Päätös on toimitettu Etelä-Savon ELY-keskuksen kirjaamolle sähköisesti tiedoksi 3.7.2023.

Valitusoikeus

Vesihuoltolain (2001/119) 33.1 §:n 3 kohdan mukaisesti valitusoikeus on valvontaviranomaisella. Vesihuoltolain 4 §:n mukaisesti ELY-keskus toimii vesihuoltolain mukaisena valvontaviranomaisena. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018) 9.5 §:n (muutos 1093/2021, voimaan 1.1.2022) mukaisesti Etelä-Savon ELY-keskus hoitaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueella vesihuoltolaissa tarkoitetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävät.

VALITUSLUPAHAKEMUS

1. Hakemus

Etelä-Savon ELY-keskus pyytää, että korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

2. Valitusluvan myöntämisen perusteet

ELY-keskus katsoo, että valitusluvan myöntämiselle on olemassa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) 111 §:n mukainen peruste.

Asiassa on kyse siitä, millä perustein alueita tulee sisällyttää osaksi vesihuoltolaitoksen toiminta-alueita ja erityisesti siitä, kuinka toiminta-alueilta edellytettävä ennakoivuus on otettava hyväksymispäätöksessä huomioon. Laintulkinnan kannalta asialla on yleistä, valituksenalaista asiaa laajemmalle ulottuvaa vaikutusta. Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY) -kuntayhtymä tuottaa vesihuoltopalveluita laajasti jäsenkuntiansa Espoon, Helsingin, Kauniaisen ja Vantaan alueilla. HSY:n toiminta-alue päivitetään kaikkien jäsenkuntien osalta vuosittain, ja päivityksissä toiminta-alueet määritellään yleisesti samoin perustein kuin valituksenalaisessa tapauksessa. ELY-keskus on 31.5.2023 hakenut valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 3.5.2023 nro 2606/2023. Kyseisessä valituslupahakemuksessa ja valituksessa on kyse asiallisesti samasta tulkintakysymyksestä koskien toiminta-alueiden hyväksymistä. Valitukset ilmentävät ELY-keskuksen ja HSY:n jäsenkuntien välistä yleisempää erimielisyyttä toiminta-alueiden määrittämisen perusteista ja toiminta-alueelta edellytettävän ennakkollisen luonteen tulkinnasta. ELY-keskus katsoo, että asiassa on tarpeen saada KHO:n ratkaisu sen linjaamiseksi, voidaanko HSY:n alueella yleisesti käytettyjä toiminta-alueiden määrittelyn perusteita pitää vesihuoltolain mukaisina myöhemmin valituskirjelmästä ilmenevin perustein. Näin ollen asiassa saatava ratkaisu vaikuttaa ELY-keskuksen vesihuoltolain mukaiseen valvontakäytäntöön paitsi HSY:n alueella myös valtakunnallisesti.

ELY-keskus katsoo lisäksi aiemmin asiassa lausumansa sekä myöhemmin valituksesta ilmenevin perustein, että Espoon kaupunginhallituksen päätös 10.1.2022 § 13 (8181/14.05.00/2021) on vesihuoltolain vastainen, jonka vuoksi Helsingin hallinto-oikeuden olisi tullut se lainvastaisena kumota. ELY-keskus katsoo, että vesihuoltolain 7 §:ssä tarkoitetun toteutuneen ja suunnitellun yhdyskuntakehityksen huomioiminen olisi edellyttänyt vähintään toiminta-alueen hyväksymispäätöksestä ilmi käyvien alustavien laajenemisalueiden 2022-2023 sisällyttämistä toiminta-alueeseen. Toiminta-alueet tulee vesihuoltolain mukaisesti määrittää myös ennakkollisesti alueille, joilla vesihuollon palvelun tarve on olemassa ja joille verkostoja tullessaan rakentamaan – ei siis siten, että toiminta-alue hyväksytään vasta verkoston rakentamisen jälkeen. Vesihuoltolain 9 §:n mukaiseen huolehtimisvelvollisuuteen kuuluu muun ohella verkoston rakentaminen, eikä huolehtimisvelvollisuuden toteutumista voida esimerkiksi viranomaisten toimesta valvoa ilman olemassa olevaa toiminta-aluetta.

1.8.2023

Helsingin hallinto-oikeus on katsonut, että toiminta-alueen laajentaminen ja toisaalta supistaminen on perustunut asianmukaiseen selvitykseen, ja ottaen lisäksi huomioon toiminta-alueiden tiheän (vuosittaisen) tarkasteluvälin, asiassa ei ole ollut perustetta katsoa, ettei toiminta-aluepäättös olisi perustunut vesihuoltolain 7 §:ssä edellytetyllä tavalla asutuksesta tai muusta siihen rinnastuvasta toiminnasta johtuvaan vesihuollon tarpeeseen. ELY-keskus katsoo kuitenkin toisin kuin hallinto-oikeus, että toiminta-alueita ei ole rajattu vesihuoltolain mukaisesti. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella toiminta-alue olisi tullut vesihuoltolain mukaisesti rajata käsittämään myös ainakin toiminta-aluepäätöksestä ilmi käyvät alustavat laajenemisalueet 2022-2023. Lisäksi ELY-keskus on hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa esimerkinomaisesti yksilöinyt alueita, jotka olisi tullut sisällyttää osaksi toiminta-alueita.

Vesihuoltolaki edellyttää, että toiminta-alueeseen osoitetaan myös tavoitteellisia alueita, joille verkosto tullaan rakentamaan silloin, kun vesihuollon palvelun tarve on näillä alueilla olemassa. Hallinto-oikeuden viittaamalla toiminta-alueen tiheällä tarkasteluvälillä ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ole merkitystä sen suhteen, mille alueille toiminta-alue on vesihuoltolain 7 §:n mukaan hyväksyttävä. ELY-keskus katsoo, että toiminta-alue tulee hyväksyä vesihuoltolain 7 §:n mukaisille alueille silloin, kun 7 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät, eikä toiminta-alueen hyväksymiskäsittelyä tällaisessa tilanteessa voida viivyttää tuleville vuosille. Ainakin toiminta-aluepäätöksen liitekartoista ilmenevät alustavat laajenemisalueet 2022-2023 sekä ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle toimitetussa valituksessa yksilöimät alueet ovat ELY-keskuksen näkemyksen mukaan alueita, joille toiminta-alue on tullut vesihuoltolain 6, 7 ja 8 §:n perusteella hyväksyä.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 2.3.2015 t. 577 katsonut, ettei tietyn alueen jättäminen toiminta-alueen ulkopuolelle tee toiminta-aluepäätöksestä lainvastaista, sillä tällainen alue voidaan sisällyttää jonkin toisen vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen. Tapauksessa oli kuitenkin kyse siitä, että kyseiset alueet voitiin hyväksyä muille alueille toimiville vesihuoltolaitoksille tai vesihuoltolaitokseksi soveltuville laitoksille. Nyt käsiteltävässä tapauksessa on puolestaan kyse siitä, että toiminta-aluepäätöksessä viitattut alustavat laajenemisalueet 2022-2023 on tarkoitus hyväksyä HSY:n toiminta-alueeseen myöhemmin, vaikka niille jo tällä hetkellä tulisi hyväksyä toiminta-alue vesihuoltolain mukaisesti. Sama koskee ELY-keskuksen käsityksen mukaan myös ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle toimittamassa valituksessa yksilöityjä muita alueita. Asiassa ei ole missään vaiheessa esitetty selvitystä, että tavoitteellisia laajentumisalueita 2022-2023 koskeva toiminta-aluepäättös tehtäisiin tai olisi mahdollistakaan tehdä muulle kuin HSY:lle. Tämän vuoksi, ja koska toiminta-alue olisi tullut asiassa saadun selvityksen ja vesihuoltolain perusteella hyväksyä myös vähintään toiminta-aluepäätöksessä kuvatuille tavoitteellisille laajentumisalueille 2022-2023 sekä ELY-keskuksen yksilöimille muille alueille, on asiassa merkitystä myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteella ja tästä johtuvalla harkintavallan väärinkäytön kiellolla. Asiassa saadun selvityksen perusteella toiminta-alueen rajaus ei ole vesihuoltolain mukainen. ELY-keskus

1.8.2023

katsoo myös, ettei nyt käsiteltävän tulkintakysymyksen ratkaisemiseksi ole vielä olemassa KHO:n oikeuskäytäntöä.

Edellä sanotun perusteella ELY-keskus katsoo, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi HOL 111.1 §:n 1 kohdan perusteella. Lisäksi asian saattamisella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi HOL 111.1 §:n 2 kohdan perusteella.

Ottaen lisäksi huomioon HSY:n keskeinen rooli pääkaupunkiseudun vesi- ja viemärihuollon toteuttamisessa, toiminta-aluepäätöksen suuri merkitys kiinteistö- ja -haltijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä asian ratkaisulla oleva aiemmin kuvattu tulkintakäytäntöä yhtenäistävä ja selkeyttävä vaikutus, valitusluvan myöntämiselle on olemassa myös HOL 111.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettu muu painava syy.

VALITUS

1. Vaatimukset

Etelä-Savon ELY-keskus vaatii, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös 3.7.2023 nro 3974/2023 ja Espoon kaupunginhallituksen päätös 10.1.2022 § 13 (8181/14.05.00/2021) kumotaan, ja asia palautetaan kaupungille uudelleen käsiteltäväksi.

2. Asian tausta

Espoon kaupunginhallitus on päätöksellään 10.1.2022 § 13 (8181/14.05.00/2021) hyväksynyt HSY:n vesihuollon toiminta-alueen vuodelle 2021 päätöksen liitteenä olevan kartan mukaisesti. Lisäksi päätöksellä on hyväksytty toiminta-alueen sanallinen määrittely, joka täsmentää toiminta-aluekarttaa tulkintatilanteissa. Päätöksessä viitattuja alustavia laajenemialueita 2022-2023 ei ole hyväksytty osaksi varsinaista toiminta-alueita vesihuoltolain 8 §:n mukaisesti.

ELY-keskus on valittanut kaupunginhallituksen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle, joka on hylännyt valituksen valituksenalaisella päätöksellään 3.7.2023 nro 3974/2023. Hallinto-oikeus on valituksenalaisessa päätöksessään todennut toiminta-aluepäätöksen perustuneen asianmukaiseen selvitykseen. Hallinto-oikeus on katsonut, että huomioiden erityisesti tiheä (vuosittainen) toiminta-alueen tarkasteluväli, asiassa ei ole ollut perustetta katsoa, että kaupunginhallituksen päätös ei perustuisi vesihuoltolain 7 §:ssä edellytetyllä tavalla asutuksesta tai muusta siihen rinnastuvasta toiminnasta johtuvaan vesihuollon tarpeeseen. Hallinto-oikeus ei ole pitänyt päätöstä muiltakaan osin vesihuoltolain vastaisena, jonka vuoksi kaupunginhallitus on hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan voinut harkintavaltansa nojalla päättää toiminta-alueen muuttamisesta päätöksestä ilmenevällä tavalla.

3. Valituksen perusteet

Säännökset

Vesihuoltolain 6.2 §:n 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. Vesihuoltolain esitöissä on todettu, että säännös jättäisi kunnan omaan harkintaan, millä tavoin se huolehtii siitä, että pykälässä mainittuihin toimenpiteisiin vesihuollon järjestämiseksi ryhdytään pykälän tarkoittamassa tilanteessa. Tätä harkintamahdollisuutta kuitenkin rajoittaisi 7 §:n säännös siitä, mitkä alueet kunnan tulee sisällyttää vesihuoltolaitosten toiminta-alueisiin. (HE 85/2000 vp, s. 26.)

Vesihuoltolain 7 §:n mukaan kunnan alueella vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden tulee kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi. Säännöksellä asetetaan

1.8.2023

vähimmäisvaatimus alueista, jotka on sisällytettävä vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen. (HE 85/2000 vp, s. 27.)

Vesihuoltolain 7 §:ää on vesihuoltolain voimassaollessa muutettu säädöksellä 2014/681. Tällöin säännöstä muutettiin siten, että toiminta-alueiden kattavuus kytkettäisiin toteutuneeseen tai suunniteltuun yhdyskuntakehitykseen. Muutoksen tarkoituksena oli edistää toiminta-alueiden ennakoivaa määrittelyä ja alueidenkäytön suunnitelmallisuutta. Tässä tarkoituksessa toiminta-alueiden kattavuus sidottiin paitsi toteutuneeseen myös suunniteltuun yhdyskuntakehitykseen. Toiminta-alueiden ennakoiva määrittäminen ei esitöiden mukaan vaikuttaisi oikeudellisesti sitovalla tavalla vesihuoltoverkostojen rakentamisen aikatauluun, vaan tämä määräytyisi edelleen 9 §:ssä tarkoitettujen vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuuden perusteella. (HE 218/2013 vp, s. 42.)

Vesihuoltolain 8.3 §:n mukaan hyväksyessään toiminta-alueen kunnan tulee toiminta-alueen eri osien vesihuollon tarpeet huomioon ottaen määrittää alueet, jotka on saatettava vesihuoltolaitoksen vesijohtoverkoston piiriin, sekä alueet, jotka on saatettava laitoksen jätevesiviemäriverkoston piiriin. Hyväksymispäätöksen yhteydessä on myös asetettava tavoitteellinen yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaava aikataulu toiminta-alueen eri osien saattamiselle verkostojen piiriin. Tavoitteellinen aikataulu verkostojen rakentamiselle on sidottu vesihuoltolain 9 §:n mukaiseen vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuuteen, ja sillä on tarkoitettu kiinnittää huomiota vesihuollon palveluiden tarpeeseen toiminta-alueiden eri osissa. Verkostojen rakentamisen aikataulun riittävä ennakointi hyödyttäisi erityisesti kiinteistönomistajia ja -haltijoita, jotka voisivat sen perusteella ennakoida kiinteistön vesihuoltolaitoksen verkostoon liittymisen ajankohtaa. (HE 218/2013 vp, s. 43.)

Vesihuoltolain 9 §:n mukaisesti vesihuoltolaitos huolehtii toiminta-alueellaan vesihuollosta yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti 8 §:ssä tarkoitettujen toiminta-alueiden hyväksymispäätöksen mukaisesti. Huolehtimisella tarkoitetaan talousveden jakeluverkoston sekä viemäriverkostojen rakentamista ja ylläpitämistä samoin kuin talousveden toimittamista ja jäteveden poisjohtamista sekä niihin liittyviä tehtäviä. Huolehtimisvelvollisuuden laajuus määräytyy toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä, jossa rajataan, mitkä alueet laitoksen on saatettava talousveden jakeluverkostoon ja viemäriverkoston piiriin. (HE 85/2000 vp, s. 28.)

Valituksen yksityiskohtaiset perusteet

ELY-keskus toistaa asian käsittelyssä Helsingin hallinto-oikeudelle aikaisemmin lausumansa ja toteaa lisäksi seuraavaa.

ELY-keskus katsoo asiassa jo esitetyn selvityksen osoittavan, että ainakin toiminta-aluepäätöksen liitteenä olevassa kartassa osoitetut alustavat laajenemisalueet 2022-2023 ovat alueita, jolle vesihuoltolain 7 §:n mukaan tulee vahvistaa toiminta-alue.

ELY-keskus on Helsingin hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa antanut tavoitteellisten laajenemisalueiden 2022-2023 ohella yksittäisiä

1.8.2023

esimerkkejä alueista, jotka olisi tullut sisällyttää osaksi toiminta-alueetta. ELY-keskus toteaa, että näillä alueilla asemakaava on joko voimassa tai vähintään valmisteilla, ja että alueet sisältyvät pääsääntöisesti YKR-luokituksen mukaiseen taajamaan. ELY-keskus katsoo, että asemakaava-alueet pitävät pääsääntöisesti sisällään sellaista suunniteltua yhdyskunta-kehitystä, että ne tulee sisällyttää vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen.

ELY-keskus toteaa edelleen esimerkinomaisesti aiemmin hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa viittaamaansa Mynttilän alueeseen liittyen, että alueella voimassa olevan asemakaavan selostusosiossa (kohta 5.2) on todettu vesihuollosta seuraavaa: ”Asemakaavan toteuttaminen edellyttää kunnallistekniikan rakentamista ja vesihuollon runkolinjaverkostoon laajentamista alueelle. Mynttilän kunnallistekniikka on suunniteltu siten, että ennen Blominmäen puhdistamon käyttöönottoa alue liitetään Espoonkartanontien olemassa oleviin verkostoihin, jotka liittyvät Kaukalahden alueen vesi- ja viemäriverkostoihin. Blominmäen puhdistamon valmistuessa paineviemäri käännetään purkamaan suoraan Blominmäkeen.” Vesihuollon toteuttamista on arvioitu myös muiden ELY-keskuksen viittaamien alueiden voimassa olevien asemakaavojen (ainakin Mäkitupa, Saunaniemi I ja Juvankartano) selostusosiossa siten, että alueet joko tullaan liittämään tai ne on vähintäänkin mahdollista liittää vesi- ja viemäriverkoston piiriin.

Viitatut Juvankartanon, Mynttilän ja Nygrannaksen alueet on myös tunnistettu myös Espoon vesihuollon kehittämissuunnitelmassa vesihuollon kaavoituksen mukaisina laajenemisalueina 2024-2030. On myös edelleen huomattava, että kaikki edellä mainitut alueet kuuluvat YKR-luokituksen mukaiseen taajamaan.

Käsiteltävässä toiminta-aluepäätöksessä toiminta-alueet on rajattu niihin kiinteistöihin, joilla on pääsääntöisesti jo olemassa mahdollisuus liittyä verkostoon. Toiminta-alue on näin ollen päätöksessä rajattu pääasiallisesti siten, että jo vesihuoltoverkoston osalta rakentuneet alueet on otettu osaksi toiminta-alueetta. HSY:n toiminta-alueiden vuosittainen päivittäminen tällä tavoin tarkoittaa sitä, että vesihuoltoverkostoa rakennetaan uusille alueille ilman toiminta-alueetta, ja toiminta-alue hyväksytään vasta rakentamisen jälkeen.

Kuvattu menettely ei ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ole vesihuoltolain mukainen, sillä vesihuoltolain 6, 7 ja 8 § edellyttävät toiminta-alueiden määrittelyltä ennakoivaa luonnetta. Kunnan harkintavaltaa toiminta-alueiden määrittelyssä rajoittaa vesihuoltolain 7 §, jonka mukaisille alueille toiminta-alue on hyväksyttävä. Asiassa aikaisemmin esitetyn perusteella ELY-keskus katsoo, että alustavat laajenemisalueet 2022-2023 on tarkoitettu myöhemmin liitettäväksi juuri HSY:n toiminta-alueiksi. Kyseisiä alueita ei ole tarkoitus liittää jonkin muun vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen. Sama koskee ELY-keskuksen käsityksen mukaan myös muita alueita, joihin ELY-keskus on hallinto-oikeudelle toimittamassaan valituksessa viitanut.

Helsingin hallinto-oikeus on katsonut, että ottaen huomioon toiminta-alueen tiheän tarkasteluvälin toiminta-aluepäätös on perustunut vesihuoltolain

1.8.2023

7 §:n mukaiseen asutuksesta tai muusta siihen rinnastuvasta toiminnasta johtuvaan vesihuollon tarpeeseen. ELY-keskus katsoo kuitenkin, että 7 §:n mukaiset alueet (alustavat laajenemisalueet 2022-2023 sekä muut, esimerkiksi ELY-keskuksen hallinto-oikeudelle toimittamassa valituksessa yksilöidyt alueet) olisi tullut sisällyttää toiminta-alueeseen jo nyt. Koska kyseiset alueet on tarkoitettu myöhemmin liitettäväksi juuri HSY:n toiminta-alueeseen, ei Espoon kaupunginhallitus ole voinut harkintavaltansa nojalla päättää näiden alueiden jättämisestä toiminta-alueen ulkopuolelle. Vähintäänkin olisi tullut päätöksen yhteydessä esittää selvitys siitä, miksi kyseisiä alueita ei ole päätöksen yhteydessä hyväksytty osaksi toiminta-alueita, eli millä perusteella on katsottu kyseisten alueiden olevan sellaisia, joille toiminta-alueita ei ole tarvetta vesihuoltolain mukaan hyväksyä. ELY-keskus tulkitsee kuitenkin tarkoituksena olleen kyseisten alueiden hyväksymiskäsitteilyn siirtäminen vesihuoltolain vastaisesti tulevaisuuteen siksi, kunnes alueiden vesihuoltoverkosto on rakentunut.

Helsingin hallinto-oikeuden omaksuma tulkinta johtaa tilanteeseen, jossa toiminta-alueiden päivittäminen tapahtuu vesihuoltolain vastaisesti viiveellä, kun kaikkia 7 §:n mukaisia alueita ei sisällytetä osaksi toiminta-alueita. Näin ollen jatkuvasti tapahtuvan yhdyskuntakehityksen seurauksena vesihuoltolain 7 §:n tarkoittamia alueita jää jokaisen vuosittaisen toiminta-aluepäätöksen myötä toiminta-alueen ulkopuolelle. Koska vesihuollon palvelujen tarve alustavilla laajenemisalueilla 2022-2023 sekä muun muassa ELY-keskuksen viittaamilla muilla alueilla on Espoon vesihuollon kehittämissuunnitelman 2021-2030 ja muun esitetyn selvityksen perusteella tiedossa, asiassa on kyse myös harkintavallan väärinkäytöstä. Kaupunginhallitus ei harkintavaltansa nojalla ole voinut päättää alustavien laajenemisalueiden 2022-2023 tai myöskään ELY-keskuksen viittaamien muiden alueiden jättämisestä toiminta-alueen ulkopuolelle. Espoon kaupunginhallituksen päätös ei näin myöskään ole perustunut vesihuoltolain 7 §:n mukaiseen asutuksesta tai muusta siihen rinnastuvasta toiminnasta johtuvaan vesihuollon tarpeeseen.

Vesihuoltolain 8.3 § edellyttää, että toiminta-aluepäätöksessä asetetaan tavoitteellinen aikataulu toiminta-alueen eri osien saattamiselle verkostojen piiriin. Säännöksen mukaan toiminta-alueet tulee määrittää ennakoivasti. ELY-keskus huomauttaa, että toiminta-alueiden ennakoivalla määrittämisellä on lain esitöiden mukaan tavoiteltu hyödytettävän erityisesti kiinteistönomistajia ja -haltijoita, jotka voivat toiminta-aluepäätöksen perusteella ennakoita kiinteistön vesihuoltolaitoksen verkostoon liittymisen ajankohtaa. Se, että alueen kiinteistöjä informoidaan vesihuollon kehittämissuunnitelman mukaisten alueiden toteutussuunnittelusta tyypillisesti 2-4 vuotta ennen verkostojen rakentamista ei tarkoita, että toiminta-aluepäätös täyttäisi vesihuoltolain 8.3 §:n vaatimuksen toiminta-alueen ennakoivasta määrittelystä. Lisäksi on huomattava, että toiminta-alueen hyväksymistä koskeva päätös on KHO:n oikeuskäytännön mukaisesti luonteeltaan kiinteistöjen käyttöön ja vesihuollon järjestämisvastuisiin liittyvä hallintopäätös, jonka tietynasteista pysyvyyttä on pidettävä tärkeänä. Verkostojen rakentamisesta tiedottaminen ei synnytä kiinteistönomistajille ja -haltijoille vastavaa luottamuksensuojaa kuin toiminta-aluepäätös, jossa on osoitettu tavoitteellinen aikataulu verkoston toteuttamiselle, vaikka

1.8.2023

toteuttamisaikataulu määräytyykin VHL 9 §:n perusteella. Koska kiinteistönomistajat ja -haltijat voivat toiminta-aluepäätöksen myötä luottaa siihen, että verkostot rakennetaan huolehtimisvelvollisuuden mukaisesti ja tämä on ollut myös vesihuoltolain sääntelyn tarkoituksena, olisi alustavat laajentumisalueet 2022-2023 ja muut vesihuoltolain 7 §:n tarkoittamat alueet, joilla vesihuollon palvelun tarve on olemassa, tullut määrittää osaksi toiminta-alueita.

Maa- ja metsätalousministeriön julkaisemassa vesihuoltolain soveltamisoppaassa (Maa- ja metsätalousministeriö 5/2015, s. 15) on todettu vesihuoltolain 8 §:n osalta muun ohella seuraavaa: ”Kunta määrittää VHL 8 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla ja vesihuollon tarpeiden perusteella, mitkä alueet toiminta-alueesta on saatettava laitoksen vesijohtoverkoston ja mitkä jätevesiviemäriverkoston piiriin. [...] Hyväksymispäätöksessä on alueiden yksilöinnin lisäksi asetettava VHL 8 §:n 3 momentin mukaan tavoitteellinen aikataulu toiminta-alueen eri osien saattamiselle verkostojen piiriin. Kysymyksessä ei ole sitova, vaan suuntaa-antava aikataulu, jonka perusteella toiminta-alueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajat ja haltijat voivat arvioida, millä ajanjaksolla verkosto on tarkoitus ulottaa heidän kiinteistönsä läheisyyteen. Toiminta-aluepäätöksessä asetettavan aikataulun on syytä joka tapauksessa olla realistinen eikä sen tule ulottua tarpeettoman pitkälle tulevaisuuteen; verkostojen laajentamista pitkällä esimerkiksi yli 10 vuoden aikajänteellä on tarkoituksenmukaista linjata vesihuollon kehittämisen suunnittelun yhteydessä.”

Espoon kaupunginhallituksen päätöksessä ei ole määritelty VHL 8.3 §:ssä tarkoitettuja tavoitteellisia alueita lainkaan, eikä alustavia laajentumisalueita 2022-2023 tai muita ELY-keskuksen viittaamia alueita ole sisällytetty osaksi toiminta-alueita. Näin ollen kaupunginhallituksen päätös ei ole vesihuoltolain 8 §:ssä säädetyn mukainen. ELY-keskus toteaa, että vasta toiminta-aluepäätös synnyttää vesihuoltolaitokselle VHL 9 §:n mukaisen viranomaisten valvottavissa olevan huolehtimisvelvollisuuden, johon kuuluu muun muassa verkoston rakentaminen toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä osoitetuille alueille. Vesihuoltolain tarkoituksena on aiemmin kuvastusti toiminta-alueiden ennakkollinen määrittäminen, jotta myös lähitulevaisuudessa toteutuvat alueet tulevat vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuuden piiriin, jolloin vesihuoltolaitokselle syntyy VHL 9 §:n mukainen velvoite verkoston rakentamiseen.

ELY-keskus toteaa lopuksi ja viitaten myös Helsingin hallinto-oikeudelle toimittamaansa valituskirjelmään, että Espoon kaupungin suunniteltu yhdyskuntakehitys on ja tulee olla tiedossa pidemmälle aikavälille kuin toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä esitetään. Näin ollen toiminta-alueen hyväksymispäätös ei ole perustunut toteutuneeseen ja suunniteltuun yhdyskuntakehitykseen, sillä esimerkiksi Espoon vesihuollon kehittämissuunnitelmassa 2021-2030 tiedostettuja ja valituksenalaisessa päätöksessä viitattuja alustavia laajenemisalueita 2022-2023 sekä ELY-keskuksen viittaamia muita alueita, joilla toteutuneen ja suunnitellun yhdyskuntakehityksen edellyttämä vesihuollon palvelun tarve on olemassa, ei ole otettu osaksi toiminta-alueita. Kyseisiä alueita selkeästi suunnitellaan osaksi HSY:n toiminta-alueita myöhemmin tehtävän toiminta-alueen

1.8.2023

hyväksymispäätöksen yhteydessä. Toteutuneen ja suunnitellun yhdyskuntakehityksen vesihuoltolain mukainen huomioiminen olisi kuitenkin edellyttänyt kyseisten alueiden osoittamista toiminta-alueeksi jo nyt. Toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä olisi yleensäkin tullut osoittaa ennakoitavasti ja VHL 8.3 §:n mukaisesti ne alueet, joille vesihuoltoverkosto tullaan lähitulevaisuudessa toteuttamaan.

4. Yhteenveto

Edellä sanotun johdosta Helsingin hallinto-oikeuden päätös 3.7.2023 nro 3974/2023 ja Espoon kaupunginhallituksen päätös 10.1.2022 § 13 on lainvastaisena kumottava.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt johtava vesihuoltolakimies Aki Huttunen ja ratkaissut ylijohdaja Jari Mutanen.

LIITTEET

LIITE 1 Valituksen kohteena oleva päätös (Helsingin hallinto-oikeus 3.7.2023, nro 3974/2023, dnro 2420/03.04.04.04.21/2022).

LIITE 2 Valitusosoitus.

LIITE 3 Selvitys tiedoksisaannista.

LIITE 4 Espoon kaupunginhallituksen päätös 10.1.2022 § 13 (8181/14.05.00/2021) liitteineen.

LIITE 5 Espoon vesihuollon kehittämissuunnitelma 2021-2030.

LIITE 6 ELY-keskuksen valituskirjelmä Helsingin hallinto-oikeudelle 20.5.2022.

LIITE 7 Helsingin hallinto-oikeudelle 24.1.2023 toimitettu ELY-keskuksen vastaselitys annetusta lausunnosta.

TIEDOKSI

Maa- ja metsätalousministeriö

Tämä asiakirja ESAELY/171/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAELY/171/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Huttunen Aki 01.08.2023 15:47

Ratkaisija Mutanen Jari 01.08.2023 16:11