



Helsingin hallinto-oikeus
helsinki.hao@oikeus.fi

ASIA

Valitus vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden hyväksymistä koskevasta päätöksestä

VALITTAJA JA PROSESSIOSOITE

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ Ympäristövaikutukset
ja alueidenkäyttöyksikkö
PL 36, 00521 HELSINKI
kirjaamo.uusimaa@ely-keskus.fi (prosessiosoite)

Valittajan edustajana toimii
johtava lakimies, VT Maija Norokorpi
puh. 0295 021 056
majja.norokorpi@ely-keskus.fi

VALITUKSEN KOHTEENA OLEVA PÄÄTÖS

Sipoon kunnanvaltuuston päätös 24.05.2021 § 52, vesihuoltolaitosten
toiminta-alueet Sipoon kunnan alueella.

VAATIMUKSET

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vaatii, että päätös
kumotaan ja palautetaan kuntaan uudelleen käsiteltäväksi.

VAATIMUKSEN PERUSTELUT

Sipoon kunnanvaltuuston päätös 24.05.2021 § 52, vesihuoltolaitosten
toiminta-alueet Sipoon kunnan alueella, ei ole vesihuoltolain (119/2001,
jäljempänä VHL) mukainen. Toiminta-alueita ei ole rajattu VHL 7 §:n
tarkoittamalla tavalla.

Sipoon Veden toiminta-alue

Toiminta-aluepäätöksessä Sipoon Veden toiminta-alue on rajattu hyvin
suppealle alueelle. Toiminta-alue on määritelty kattamaan pääasiassa vain
asemakaava-alueet ja lähivuosina asemakaavoitettavat alueet.

3.11.2021

Toiminta-alueeseen tulisi sisällyttää VHL 7 §:n mukaiset alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesihuoltoverkoston on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi.

Sipoon kunnan toiminta-aluepäätöksessä on esitetty laajat olemassa olevat toiminta-alueiden ulkopuoliset verkostoalueet, joista käytetään Sipoon kunnan esityksessä termiä "*jakelualue*", jonka alueella ei ole vesihuoltolain mukaista liittymisvelvoitetta, ja palveluiden tuottaminen perustuu sopimukseen. Toiminta-aluepäätöksen mukaan jakelualueita laajennetaan *vesihuollon tarpeen* perusteella. Vesihuoltolaki ei tunne termiä jakelualue ja vesihuollon tarpeiden perusteella tapahtuva verkostojen laajeneminen tulisi tehdä ennakoivasti vesihuoltolain mukaisilla toiminta-alueilla, niin kuin VHL 7 § edellyttää.

Sipoon kunnan toiminta-aluepäätöksessä jakelualueet käsittävät ja niitä laajennetaan VHL 6 § "*Vesihuollon järjestäminen*" periaatteiden mukaisesti.

VHL 6 §:n 2 momentin järjestämisvelvollisuuden mukaan, mikäli suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelliset 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.

Sipoon kunta tulkitsee, että jakelualueiden laajentaminen ja vesihuoltoverkostojen rakentaminen jakelualueilla on keino, joilla se huolehtii järjestämisvelvollisuuden täyttämisestä. Järjestämisvelvollisuuden täyttämismenetelmän vesihuoltolain säännös jättää kunnan harkintaan, miten ja millä toimenpiteillä se huolehtii velvoitteesta. Harkintamahdollisuutta kuitenkin rajoittaa vesihuoltolain 7 §, joka määrittelee alueet, joilla vesihuollon järjestäminen tulee tapahtua toiminta-alueiden avulla. Näin on todettu vesihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 85/2000) 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa: "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. Jos kysymys ei ole tällaisesta alueesta, kunta voisi niin halutessaan vaihtoehtona vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiselle tai vesihuoltolaitoksen perustamiselle edesauttaa sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, joiden avulla turvattaisiin muiden kiinteistökohtaisiin tai usean kiinteistön yhteisiin ratkaisuihin perustuvia vesihuollon palvelujen saatavuus."

Mikäli toiminta-alueen ulkopuolelle esitetään jätettäväksi VHL 7 §:n mukaisia alueita, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltoverkoston on tarpeen, tulee toiminta-aluepäätöksessä esittää selkeät perustelut alueiden ulkopuolelle jättämiselle. Edellä mainittuja syitä voivat olla esimerkiksi väestön väheneminen alueella, tyhjillään olevien kiinteistöjen suuri määrä tai keskimääräistä kalliimmat toteutuskustannukset, jolloin VHL 8 §:n

3.11.2021

mukaiset vaatimukset (vesihuoltolaitos kykenee huolehtimaan vastuullaan olevasta vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti sekä vesihuollon kustannusten kattamiseksi perittävät vesihuollon maksut muodostuvat kohtuullisiksi ja tasapuolisiksi) eivät täyty. Alueet, joilla verkostoa ei ole vielä toteutettu, kannattaa esittää tavoitteellisina alueina.

Asemakaavoitettujen alueiden lisäksi etenkin asemakaavan lievealueet, joita on jätetty toiminta-alueen ulkopuolelle, vertautuvat jo nyt aluetehokkuudeltaan asemakaava-alueisiin, samoin Gumbostrand-Västerskogin alue. Sama tilanne on myös Kerava-Nikkilä -radan varressa Talman ja Nikkilän alueilla, vaikka näillä alueilla ei asemakaavaa vielä ole, on toteutunut maankäyttö jo niin tiheää, että alueet tulisi sisällyttää vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen. Sipoossa on erittäin tiheästi rakentuneita alueita myös Etelä-Sipoossa (Majvik-) Gumbostrand-Västerskogin alue, Söderkullan alue sekä Immersbyn ja Boxin kyläalueet. Toiminta-aluepäätöksessä Sipoon kunta toteaa, että näitä alueita liitetään toiminta-alueeseen mm. asemakaavoituksen vahvistuessa. Toteutunut ja suunniteltu yhdyskuntakehitys edellyttäisi ELY-keskuksen näkemyksen mukaan näiden alueiden sisällyttämistä toiminta-alueisiin jo nyt.

Vesiosuuskuntien toiminta-alueet

Sipoon kunnan alueella toimivien vesiosuuskuntien toiminta-alueiden määrittely tulee tehdä samoin kuin Sipoon Veden toiminta-alueen kohdalla, eli toiminta-alueet tulee määrittellä edellä mainitulla tavalla, VHL 7 §:n mukaisesti ja tarkastelut tehdään olemassa olevan ja suunnitellun maankäytön ja vesihuollon tarpeen näkökulmasta.

Vesiosuuskuntien alueella, etenkin saaristoalueella, on myös suunniteltua maankäyttöä, mm. vireillä olevaa kaavoitusta, joissa on tuotu esille vesihuollon tarve ympärivuotisen vapaa-ajanasumisen sekä elinkeinoelämän kehittymiseksi alueella. Nämä vesihuollon tarpeet tulee huomioida toiminta-alueiden määrittelyssä ja ennakoivassa määrittelyssä. Toiminta-alueet tulee määrittellä niin, että ne vastaavat maankäytön suunnitelmien tarpeisiin.

Toiminta-alueen määrittely vesiosuuskunnille merkitsee myös sitä, että ne katsotaan vesihuoltolain tarkoittamiksi vesihuoltolaitoksiksi. Tämä selkeyttää niiden asemaa lainsäädännöllisesti, tuo vesihuoltolain mukaisia oikeuksia ja velvoitteita ja myös laitosten alueella olevien kiinteistönomistajien oikeuksien ja velvoitteiden kannalta selkeyttää tilannetta.

Maa- ja metsätalousministeriön vesihuoltolakioppaassa 2015 vesihuoltolaitoksen määritelmästä todetaan myös, että yhtenä huomioon otettavana kriteerinä toiminta-alueen hyväksymisen tarpeelle ja siten vesihuoltolaitokselle voidaan pitää juomavesidirektiivissä (98/83/EY) olevaa rajausta laitoksesta, joka toimittaa vettä tai vastaanottaa jätevettä yli 10 m³ päivässä tai palvelee yli 50 henkilöä useammalla kuin muutamalla kiinteistöllä.

3.11.2021

Sipoon kunnan alueella toimivat vesiosuuskunnat:

Kitön vesiosuuskunta:

Alueella on yhteensä noin 650 kiinteistöä, joista noin 200 on liittynyt osuuskunnan verkostoon. Osa kiinteistöistä on ympärivuoden asuttavia ja suurin osa vapaa-ajanasuntoja.

Sibbe vesiosuuskunta

Kiinteistöjä vesiosuuskunnan linjaston alueella on yhteensä noin 500 kpl. Jäsenistöön kuuluu pääasiassa vapaa-ajan yksiköitä sekä joitain ympärivuotisia yksiköitä ja yhteisöjä.

Vesiosuuskunta Suoni

Toimii vain osin Sipoon kunnan alueella. Sipoon kunnan alueella Suoni-vesiosuuskuntaan kuuluu hyvin pieni alue ja vain yksittäisiä kiinteistöjä. Osuuskunnan toiminta-alue on vahvistettu Mäntsälän kunnan puolella.

Kaikki nämä laitokset huolehtivat yhdyskunnan vesihuollosta ja niille tulisi määritellä toiminta-alue VHL 7 §:n mukaisesti.

Perustelut

Vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden kattavuudesta säädetään VHL 7 §:ssä, jonka mukaan kunnan alueella vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden tulee kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi.

Maa- ja metsätalousministeriön vesihuoltolakioppaassa 2015 todetaan, että lähtökohtana on, että kaikki asemakaava-alueet täyttävät nämä kriteerit. Oppaassa todetaan, että tällaiset alueluokittelut antavat suuntaviivoja toiminta-alueiden rajaamiseen, mutta viime kädessä toiminta-alueiden kattavuus ratkaistaan vesihuollon palvelun järjestämistarpeiden perusteella.

Vesihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 85/2000) 7 §:ä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vesihuoltolain soveltamisen kannalta keskeistä olisi, mitkä alueet sisällytetään vesihuoltolaitosten toiminta-alueisiin. Tarkoituksena on, että toiminta-alueisiin sisällytettäisiin kaikki sellaiset alueet, joilla vesihuolto on parhaiten järjestettävissä liittämällä kiinteistöt vesihuoltolaitoksen verkostoon.

Vesihuoltolakia koskevassa muutoksessa 681/2014 VHL 7 ja 8 §:en mukaiseen sääntelyyn tehtiin muutoksia, mutta sääntelyn keskeiset periaatteet säilyivät ennallaan. Lakimuutoksella korostettiin vesihuollon ja maankäytön suunnittelun yhteyttä. Toiminta-alueiden kattavuus liitettiin toteutuneeseen tai suunniteltuun yhdyskuntakehitykseen. Lakimuutoksen tarkoituksena ei ollut sitoa toiminta-alueista vain asemakaavoitettuihin

3.11.2021

alueisiin. Hallituksen esityksessä vesihuoltolain muuttamiseksi (HE 218/2013) 7 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen käsitteen käyttäminen pykälässä olisi tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon, että myös 9 §:n mukainen vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuus on sidottu yhdyskuntakehitykseen. Yhdyskuntakehityksellä tarkoitettaisiin nykyisen pykälän mukaista asutuksen ja vesihuollon kannalta asutukseen rinnastuvan elinkeino- ja vapaa-ajantoiminnan kehitystä, mikä kävisi ilmi ehdotetusta 2 §:n 1 momentin muutoksesta. Edelleen perusteluissa todetaan, että pykälän muuttamisen tarkoituksena olisi edistää toiminta-alueiden ennakoivaa määrittelyä ja alueidenkäytön suunnitelmallisuutta. Tässä tarkoituksessa toiminta-alueiden kattavuus sidottaisiin paitsi toteutuneeseen myös suunniteltuun yhdyskuntakehitykseen. Suunnitellun yhdyskuntakehityksen arvioinnissa otettaisiin huomioon alueidenkäytön suunnitelmat sekä niiden ennakoitu toteutuminen. Kunnan tulisi omaksua ennakoiva näkökulma jo 5 §:ssä tarkoitettuun vesihuollon kehittämiseen. Toiminta-alueiden ennakoiva määrittäminen ei vaikuttaisi oikeudellisesti sitovalla tavalla vesihuoltoverkostojen rakentamisen aikatauluun, vaan tämä määräytyisi edelleen 9 §:ssä tarkoitetun vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuuden perusteella.

Sipoon kunnan päätöksessä on huomioitu yhdyskuntakehitys vain osin, huomioimalla toteutunut ja suunniteltu asemakaavoitus. Päätöksessä ei ole ratkaistu toiminta-alueiden kattavuutta vesihuollon palvelujen järjestämistarpeiden perusteella. Sitä, että toiminta-alueisiin sisällytettäisiin kaikki sellaiset alueet, lain tarkoittamalla ennakoivalla tavalla, joilla vesihuolto on parhaiten järjestettävissä liittämällä kiinteistöt vesihuoltolaitoksen verkostoon, ei ole päätöksessä huomioitu. Tästä syystä kunnan päätös tulee vesihuoltolain vastaisena kumota ja palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.

Selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi

Sipoon kaupunginvaltuusto on tehnyt valituksenalaisen päätöksen 24.5.2021 ja antanut sen ilmeisesti tiedoksi ainoastaan kuntalain 140 §:n mukaisella tavalla kunnan jäsenille.

VHL 32 §:n 1 momentin mukaan kunnan viranomaisen 8 §:n nojalla antamaan päätökseen, josta nyt on kyse, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa (410/2015) säädetään. Edelleen pykälässä todetaan, että valitusoikeus on myös valvontaviranomaisella. ELY-keskus on VHL 4 §:n mukainen valvontaviranomainen. Myös VHL 33 §:ssä todetaan, että valitusoikeus on mm. valvontaviranomaisella.

Kuntalain 133 §:n mukaan, jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin, ei 134 §:ää oikaisuvaatimuksesta sovelleta. Kuntalain 135 §:n 1 momentin mukaan valtuuston päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kuntalain 138 §:n mukaan kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kuntalain 139 §:n mukaan päätöksen tiedoksiantoon asianosaiselle sovelletaan, mitä hallintolain 59 §:ssä säädetään

3.11.2021

tavallisesta tiedoksiannosta ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:ssä säädetään tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Hallintolain 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n mukaan asiakirja voidaan antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen suostumuksellaan.

Hallintolain 54 §:n mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla.

Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että kunnan olisi tullut antaa kuntalain 139 §:n mukaisesti valituksenalainen päätös ELY-keskukselle tiedoksi viipymättä postitse tai sähköisenä viestinä, koska ELY-keskuksella on VHL 32 ja 33 §:ssä säädetyn mukaisesti valitusoikeus kyseisestä päätöksestä, joten ELY-keskuksen asema asiassa rinnastuu asianosaisasemaan. Joka tapauksessa päätös olisi tullut antaa ELY-keskukselle tiedoksi hallintolain 54 §:n perusteella.

Kunta on vasta useiden pyyntöjen jälkeen lähettänyt valituksenalaisen päätöksen ELY-keskukselle sähköpostitse 5.10.2021. Päätöksen liitteenä ei kuitenkaan ole tällöin ollut hallintolain 47 §:n edellyttämällä tavalla valitusosoitusta. Myös kuntalain 141 § edellyttää, että päätökseen, josta saa tehdä kunnallisvalituksen, on liitettävä valitusosoitus. Hallintolain 49 §:n 1 momentin mukaan, jos valitusosoitusta ei ole annettu tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, ettei siihen saa hakea muutosta valittamalla, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus. Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan valitusaika alkaa kulua uuden valitusosoituksen tiedoksiannosta. Koska kunta ei ole lainkaan antanut ELY-keskukselle tiedoksi valituksenalaista päätöstä koskevaa valitusosoitusta, ELY-keskuksen valitusaika päätöksestä ei ole vielä alkanut edes kulua.

Valituksen ovat laatineet johtava vesitalousasiantuntija Ilkka Juva sekä johtava lakimies Maija Norokorpi.

Liitteet

1. Valituksenalainen päätös: Sipoon kunnanvaltuuston päätös 24.05.2021 § 52 Vesihuoltolaitosten toiminta-alueet Sipoon kunnan alueella, liitteinen
2. Selvitys siitä, milloin ELY-keskus on saanut päätöksen tiedoksi: Kunnan lähettämä sähköposti 5.10.2021

Valitus

7 (7)

3.11.2021

UUDELY/8779/2017

Tämä asiakirja UUELY/8779/2017 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument UUELY/8779/2017 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Kinnunen Timo 03.11.2021 16:12

Esittelijä Norokorpi Maija 03.11.2021 14:39