

Asia Valituslupahakemus ja valitus vesitalousasiassa

Muutoksenhakija [REDACTED]

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Vaasan hallinto-oikeus 29.4.2022 nro 22/0022/1

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

Vaasan hallinto-oikeuden ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätökset kumotaan ja asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

[REDACTED] vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Asian tausta

(1) *Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* (jäljempänä *ELY-keskus*) on 25.2.2020 antamallaan päätöksellä UDELYI10475/2016 hyväksynyt pohjavesitarkkailuohjelman Karkkilan vesihuoltolaitoksen Haaviston, Toivikkeen ja Pyydysmäen vedenottamoille.

(2) [REDACTED] on hakenut oikaisua ELY-keskuksen päätökseen Etelä-Suomen aluehallintovirastolta. [REDACTED] on ilmoittanut, että hänen omistamansa kiinteistö rajoittuu Haaviston pohjavedenottamoon ja vedenottamoalueen kiinteistöön. [REDACTED] mukaan pohjavedenottamon suoja-aluepäätös rajoittaa hänen oikeuksiaan hyödyntää kiinteistöä ja asettaa hänelle kiinteistön omistajana ylimääräisiä velvoitteita ja rajoitteita.

(3) *Etelä-Suomen aluehallintovirasto* on 26.5.2020 antamallaan päätöksellä nro 199/2020 jättänyt [REDACTED] oikaisuvaatimuksen tutkimatta.

(4) Aluehallintoviraston päätöksen perustelujen mukaan ELY-keskuksen päätös ei asiassa saadun selvityksen mukaan vaikuta [REDACTED] oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

(5) Aluehallintovirasto on viitannut oikeusohjeina vesilain 15 luvun 1 §:n 3 momenttiin ja hallintolain 21 §:ään ja 49 b §:ään.

(6) *Hallinto-oikeus* on hylännyt [REDACTED] valituksen aluehallintoviraston päätöksestä.

(7) Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan asiassa on arvioitava, onko ELY-keskuksen vedenottamoiden tarkkailuohjelman hyväksymistä koskeva päätös hallintolain 49 b §:n 2 momentissa tarkoitettu [REDACTED] oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun välittömästi vaikuttava päätös. Hallinto-oikeus on perustelujensa johtopäätöksenä lausunut seuraavaa:

(8) Karkkilan vesihuoltolaitoksen vedenottamoiden tarkkailusuunnitelman hyväksymispäätös liittyy Karkkilan kaupungin vedenottamoille myönnettyihin vedenottolupiin. ELY-keskuksen päätös kohdistuu vedenottoluvan haltijaan Karkkilan kaupungin vesihuoltolaitokseen. ELY-keskuksen päätös ei kohdistu [REDACTED] in.

(9) Tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan ELY-keskuksen päätöksen ei asian laatu ja [REDACTED] oikeusturvan tarve huomioon ottaen voida katsoa vaikuttavan välittömästi [REDACTED] oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen hallintolain 49 b §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla, vaikka [REDACTED] kiinteistö sijaitsee Haaviston pohjavesialueella pohjavedenottamon suoja-alueella Haaviston vedenottamon naapurikiinteistöllä ja osa pohjaveden tarkkailuputkista sijaitsee [REDACTED] kiinteistöllä. Se, että [REDACTED] on Haaviston yhteisen vesialueen osakas ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Vaatimukset ja selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(10) [REDACTED] on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden, aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen päätökset kumotaan ja asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi. [REDACTED] on myös vaatinut, että hänen oikeudenkäyntikulunsa määrätään korvattavaksi. [REDACTED] valituksessa esitetyn perusteella hänen on katsottava edellyttäneen, että hänen oikaisuvaatimuksensa ELY-keskuksen päätöksestä olisi tullut ottaa tutkittavaksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Kysymyksenasettelu

(11) ELY-keskuksen päätöksessä on ollut kysymys vanhan pohjavedenottamon toimintaan liittyvän uuden tarkkailusuunnitelman hyväksymisestä.

(12) Asiassa on ensin otettava kantaa siihen, minkä säännöksen nojalla oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen ELY-keskuksen päätöksestä määräytyy.

(13) Tämän jälkeen asiassa on otettava kantaa siihen, onko aluehallintovirasto voinut jättää [REDACTED] oikaisuvaatimuksen ELY-keskuksen päätöksestä tutkimatta.

Sovellettavat säännökset ja lain esityöt

(14) *Vesilain* 3 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan luvassa on määrättävä luvanhaltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia.

(15) Pykälän 2 momentin mukaan luvanhaltija voidaan luvassa velvoittaa esittämään tarkkailusuunnitelma 1 momentissa tarkoitetun tarkkailun tarkemmasta järjestämisestä lupaviranomaisen tai sen määräämän viranomaisen hyväksyttäväksi niin ajoissa, että tarkkailu voidaan aloittaa toiminnan alkaessa tai muuna toiminnan vaikutusten kannalta tarkoituksenmukaisena ajankohtana.

(16) Pykälän 3 momentin mukaan yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tehnyt viranomainen voi muuttaa päätöstä luvan voimassaolosta huolimatta. Asia voi tulla vireille tarkkailusta päättäneen viranomaisen omasta aloitteesta tai luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, yleistä etua valvovan viranomaisen, kunnan tai haittaa kärsivän asianosaisen vaatimuksesta.

(17) *Vesilain* 3 luvun 12 §:n mukaan yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä taikka näiden muuttamista koskeva päätös on tehtävä noudattaen soveltuvin osin, mitä hallintolaisissa säädetään, jollei päätöstä tehdä lupaa myönnettäessä tai muutettaessa. Päätöksestä tehtävästä oikaisuvaatimuksesta säädetään 15 luvun 1 §:n 3 momentissa.

(18) *Vesilain* 15 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen, valtion valvontaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen mainitun lain nojalla antamaan päätökseen ja ojitustoimituksessa annettuun päätökseen haetaan valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

(19) *Vesilain* 15 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen 3 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman

hyväksymistä tai muuttamista koskevaan päätökseen sekä kalatalousviranomaisen 3 luvun 15 §:ssä tarkoitettuun kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman hyväksymistä ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelman vahvistamista koskevaan päätökseen ja näistä perittävää maksua koskevaan päätökseen saa hakea oikaisua lupaviranomaiselta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista noudattaen, mitä hallintolaissa säädetään. Lupaviranomaisen on annettava oikaisuvaatimukseen annettu päätös tiedoksi ja tiedotettava siitä noudattaen, mitä 11 luvun 22 §:ssä säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta noudattaen, mitä 1 momentissa säädetään.

(20) Vesilain 15 luvun 1 §:n 3 momenttia on muutettu 1.1.2020 voimaan tulleella vesilain muuttamisesta annetulla lailla 505/2019. Hallituksen esityksessä (HE 268/2018 vp) todetaan mainittua lainkohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavaa: ”Pykälän 3 momentissa säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä tai muuttamista koskevaan päätökseen sekä kalatalousvelvoitteen toteuttamissuunnitelman hyväksymistä ja kalatalousmaksun käyttösuunnitelman vahvistamista koskevaan päätökseen. Julkipanomenettelystä esitetään luovuttavaksi, minkä vuoksi pykälässä tulisi säätää oikaisuvaatimuksen tekemisen määräajan alkamisesta. Ehdotuksen mukaan oikaisuvaatimus tulisi tehdä lupaviranomaiselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta.”

(21) Vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan muutosta mainitun lain nojalla annettuun päätökseen saa hakea: 1) asianosainen; 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 3) vesitaloushankkeen sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) valtion valvontaviranomainen sekä hankkeen sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen; 5) muu 11 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleistä etua valvova viranomainen; 6) saamelaiskäräjät, jos vesitaloushanke sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin.

(22) Hallituksen esityksessä vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 277/2009 vp) todetaan vesilain 15 luvun 2 §:n 1 kohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa, että asianosaisuus on vesioikeuden piirissä vakiintuneesti määräytynyt intressiperusteisesti, minkä vuoksi asianosaisuutta ei ole tarpeen määritellä vesilaissa.

(23) *Hallintolain* 7 a luvun 49 a–49 g §:ssä säädetään oikaisuvaatimusmenettelystä. Luvun 49 b §:n 2 momentin mukaan oikaisua saa vaatia se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomainen saa lisäksi vaatia oikaisua, jos laissa niin säädetään tai jos muutoksenhakuoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

(24) Hallituksen esityksessä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp) todetaan hallintolain 49 b §:n 2 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa muun ohella seuraavaa: ”Pykälän 2 momentissa olisi uusi yleissäännös siitä, kenellä on oikeus vaatia oikaisua. Ehdotettu säännös vastaa sitä, mitä hallintolainkäyttölain 6 §:ssä säädetään asianosaisen ja viranomaisen oikeudesta valituksen tekemiseen. (---) Muussa laissa voitaisiin tarvittaessa säätää oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen tästä säännöksestä poikkeavalla tavalla.”

Saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

(25) Muutoksenhausta vesilain mukaisissa asioissa säädetään vesilain 15 luvun 1 §:ssä. Pykälän 3 momentin mukaan tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan oikaisua noudattaen, mitä hallintolaissa säädetään. Valitusoikeudesta vesilain mukaisissa asioissa säädetään saman luvun 2 §:ssä.

(26) Koska asianosaisuuteen perustuva muutoksenhakuoikeus määräytyy hallintolain yleissäännöksen nojalla toisin kuin vesilain erityissäännöksen nojalla, asiassa on ensin otettava kantaa sovellettavaan lakiin.

(27) Vesilaista ei suoraan ilmene, onko vesilain 15 luvun 1 §:n 3 momentin viittauksella hallintolakiin nimenomaisesti tarkoitettu sitä, että muiden sovellettavaksi tulevien hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien säännösten ohella myös oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen määräytyisi hallintolain mukaan.

(28) Vesilain edellä selostetuista esitöistä kuitenkin ilmenee, että viittaus hallintolakiin lisättiin vesilain 15 luvun 1 §:n 3 momentin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaan säännökseen 1.1.2020 voimaan tulleella lakimuutoksella sen vuoksi, että päätöksen antamistapaa muutettiin luopumalla julkipanomenettelystä. Korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että oikaisuvaatimusmenettely tarkkailusuunnitelmapäätöksiin oli aikanaan lisätty jo aikaisemmin voimassa olleen vanhan vesilain (264/1961) 2 luvun 14 a §:n 4 momenttiin 31.12.2004 voimaan tulleella lailla 1301/2004. Mainittua vanhan vesilain säännöstä koskevissa perusteluissa (HE 120/2004 vp) todettiin, että oikaisuvaatimusmenettely on vastannut aiempaa vallinnutta käytäntöä siten, että tarkkailusuunnitelmaa koskevat erimielisyydet on ratkaissut ympäristölupavirasto. Lisäyksellä ei ole tuossa yhteydessä tavoiteltu asianosaisten piirin rajoittamista verrattuna tilanteeseen, jolloin tarkkailumääräykset olisivat kaikilta osin sisällytetty lupaan.

(29) Edellä kuvattu vesilain säännöshistoria huomioon ottaen lähtökohtana voidaan siten pitää, että tarkoituksena on ollut, että muutoksenhakuoikeus tarkkailusuunnitelmasta määräytyy samoin kuin muutoksenhakuoikeus varsinaisesta lupapäätöksestä.

(30) Korkein hallinto-oikeus katsoo, että oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen tulee muutoinkin arvioida siitä lähtökohdasta, mikä on tarkkailusuunnitelman suhde ja merkitys osana vesilain mukaista lupaa.

(31) Korkein hallinto-oikeus kiinnittää ensinnäkin tältä osin huomiota siihen, että vesilain nojalla myönnetyn vedenottoluvan tarkkailumääräyksillä seurataan hankkeen vaikutuksia ja valvotaan päätöksen lupamääräysten noudattamista sekä varmistetaan lupapäätöksen oikeellisuus ja riittävyys haittojen ehkäisemiseksi. Pohjavedenotto saattaa vaikuttaa vedenottamon lähiympäristössä pohjavedenpinnan korkeuksiin sekä toisinaan myös pohjaveden laatuun. Vaikutuksia voi olla myös yleisemmin vesistöjen vedenkorkeuteen, virtaamiin, veden laatuun tai ottamalueen lähialueen kaivoihin. Tarkkailu mahdollistaa hankkeen vaikutusten seuraamisen sekä lupamääräysten riittävyyden ja luvan muutostarpeiden arvioinnin.

(32) Luvassa voidaan antaa yksityiskohtaiset määräykset tarkkailun toteuttamisesta tai luvanhaltija voidaan 3 luvun 11 pykälän 2 momentin mukaisesti velvoittaa esittämään tarkkailun tarkemmasta järjestämisestä tarkkailusuunnitelma. Jälkimmäisessä tapauksessa valvontaviranomainen hyväksyy tarkkailusuunnitelman, jota koskevasta päätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus.

(33) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tarkkailusuunnitelma muodostaa olennaisen osan vesilain mukaista lupaa riippumatta siitä, missä vaiheessa suunnitelma on hyväksytty. Tähän nähden sellainen johtopäätös, että oikeus hakea muutosta tarkkailusuunnitelman määräyksiin riippuisi siitä sattumanvaraisesta seikasta, onko suunnitelma hyväksytty osana hankkeen vesitalouslupaa tai erillisellä päätöksellä, ei turvaa riittävällä tavalla asianosaistahojen yhdenvertaista mahdollisuutta hakea siihen muutosta.

(34) Edellä lausuttuun nähden korkein hallinto-oikeus katsoo, että asianosaisten oikeus tehdä oikaisuvaatimus tarkkailusuunnitelmasta määräytyy vesilain 15 luvun 2 §:n 1 kohdan perusteella. Aluehallintovirastolla ja hallinto-oikeudella on ollut asiasta toinen käsitys.

(35) Asiassa on tämän jälkeen arvioitava, onko [REDACTED]ia pidettävä mainituissa lainkohdassa tarkoitettuna asianosaisena.

(36) Korkein hallinto-oikeus viittaa edellä selostettuihin vesilain esitöihin ja toteaa, että vakiintuneen tulkinnan mukaan asianosaisten piiri on vesilain mukaisissa asioissa katsottu laajaksi. Asianosaisia ovat muun ohella hankkeen arvioidulla vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajat.

(37) Erilliseen tarkkailusuunnitelman hyväksymispäätökseen liittyen asianosaisten piiriä arviotaessa on otettava huomioon tapauskohtaiset seikat kuten vesitalousluvassa arvioidut hankkeen vaikutukset, tarkkailun alueellinen kohdistuminen sekä tarkkailua koskevat määräykset.

(38) ELY-keskuksen päätöksen mukaan nyt kysymyksessä olevalla vedenottamoiden pohjavesitarkkailuohjelmalla on tarkoitus selvittää

pohjaveden määrää ja laatua ottamoiden vaikutusalueilla. Päätös pohjautuu vedenottamoille aikanaan myönnettyihin vedenottolupiin. Pohjaveden tarkkailua on ELY-keskuksen päätöksessä tarkistettu ja ajantasaistettu, kun aiemmin alueella on mitattu pelkästään pohjaveden pinnankorkeutta.

(39) Vaikka ELY-keskuksen päätös asettaa tarkkailuvelvoitteen Karkkilan vesihuoltolaitokselle vedenottolupaa koskevien päätösten haltijana, pohjavesitarkkailua koskeva päätös liittyy myös niihin yleisiin ja yksityisiin etuihin, joille vedenotosta arvioidaan voivan aiheutua haitallisia vaikutuksia.

(40) ELY-keskuksen päätöksellä on muutettu muun ohella vuonna 1976 laadittua Haaviston vedenottamon tarkkailusuunnitelmaa. [REDACTED] omistaa kiinteistön Suomala 224-402-5-32, joka on Haaviston pohjavedenottamon kiinteistön 224-402-21-0 naapurikiinteistö. [REDACTED] omistama kiinteistö sijaitsee pohjavedenottamon suoja-alueella ja sillä sijaitsee ainakin yksi tähän tarkkailusuunnitelmaan kuuluva pohjavedentarkkailuputki.

(41) Kun otetaan huomioon, että [REDACTED] kiinteistö sijaitsee pohjavedenottamon lähialueella ja tarkkailua tehdään hänen kiinteistöllään, [REDACTED]ia on pidettävä sellaisena vesilaisa tarkoitettuna asianosaisena, jolla on oikeus hakea oikaisua puheena olevaan ELY-keskuksen tarkkailusuunnitelmaa koskevaan päätökseen.

(42) Edellä lausutun perusteella korkein hallinto-oikeus katsoo, että aluehallintoviraston ei olisi tullut jättää [REDACTED] oikaisuvaatimusta esittämällään perusteella tutkimatta. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset on kumottava ja asia palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Oikeudenkäyntikulut

(43) Asian laatuun nähden ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, [REDACTED]ille ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Olli Dahl
ympäristöasiantuntijaneuvos

Jukka Horppila
ympäristöasiantuntijaneuvos

Laura Leino
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös [REDACTED], maksutta

Jäljennös

Vaasan hallinto-oikeus
Karkkilan vesihuoltolaitos
Karkkilan kaupungin tekninen lautakunta
Karkkilan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen
Karkkilan kaupunginhallitus
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ Ympäristö ja luonnonvarat
Etelä-Suomen aluehallintovirasto/ Ympäristölupavastuualue
Suomen ympäristökeskus
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Erityissihteeri Nora Klemola