

25.9.2007

Dnro 3594/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

ELÄINSUOJAN YMPÄRISTÖLUPAA YM. KOSKEVA PÄÄTÖS

1 KANTELU

Kantelija asiakumppaneineen arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 25.11.2005 osoittamastaan kantelusta lähemmin ilmenevillä perusteilla ympäristönsuojeluviranomaisten, erityisesti Pohjois-Savon ympäristökeskuksen menettelyä Nilsian kaupungin Kaaraslahdessa sijaitsevan X-tilan eläinsuojan valvontaa ja ympäristölupaa koskevassa asiassa.

Kantelussa arvostellaan sitä, että Pohjois-Savon ympäristökeskus ei ratkaisussaan 13.2.2004 (0600 Y 0041-133) edellyttänyt mainitulta eläinsuojalta ympäristölupaa. Kantelussa epäillään mm., että asian käsittelyyn on osallistunut esteellinen viranhaltija. Lisäksi arvostellaan sitä, että ympäristönsuojeluviranomaiset eivät kantelun mukaan selvittäneet riittävästi tilalla vuonna 2004 tapahtunutta jätevesipäästöä eivätkä ryhtyneet toimenpiteisiin toiminnan harjoittajaa kohtaan. Myös poliisin toimintaa arvostellaan sen johdosta, että jätevesipäästöä koskeva tutkinta lopetettiin. Kantelun mukaan ympäristönsuojeluviranomaiset ja poliisi vähätelivät asiaa. Ympäristönsuojeluviranomaiset eivät myöskään suhtautuneet asianmukaisesti tilalla kevätkesällä 2005 tapahtuneeseen lietelannan levitykseen voimakkaassa sateessa kaltevalla pellolla. Kantelussa arvostellaan myös Pohjois-Savon ympäristökeskuksen 14.11.2005 myöntämää ympäristölupaa (dnro PSA-2005-Y-12-131).

- - -

3 RATKAISU

3.1 Ympäristöluvan tarvetta koskeva ratkaisu vuonna 2004

Saadun selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettusta eläinsuojasta oli aikanaan vuonna 1990 tehty silloisen vesiensuojelun ennakkotoimenpiteistä annetun asetuksen mukainen ilmoitus, josta silloinen Kuopion vesi- ja ympäristöpiiri oli antanut lausuntonsa. Eläinsuojassa oli tuolloin 15 lypsylehmää, 10 hiehoa ja 55 lihanautaa. Eläinsuojalle ei ollut tarvittu silloisen terveydenhoitolain mukaista sijoituspaikkalupaa.

Ympäristönsuojelulaki ja -asetus tulivat voimaan 1.3.2000. Ympäristönsuojelulain 28 §:ssä tarkoitettuihin toimintoihin on oltava ympäristölupa. Luvanvaraisista toiminnoista säädetään tarkemmin asetuksella. Ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momentin kohdan 11 a) mukaan vähintään 30 lypsylehmän eläinsuojalla on oltava ympäristölupa.

Sellaisesta olemassa olevasta ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta, jota oli voitu harjoittaa eräiden aiempien lupien tai päätösten nojalla tai muutoin lain mukaisesti ja jolle ei tarvinnut jo suoraan ympäristönsuojelulainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 5 §:n nojalla hakea uutta lupaa, tuli mainitun voimaanpanolain 6 §:n mukaan tehdä määräajan kuluessa ilmoitus alueelliselle ympäristökeskukselle ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä varten. Jos 6 §:ssä tarkoitettu toiminta ja sitä koskevat määräykset eivät kokonaisuutena arvioiden olennaisilta osin täytä ympäristönsuojelulain vaatimuksia, valvontaviranomaisen on voimaanpanolain 7 §:n mukaan omasta tai haitankärsijän aloitteesta velvoitettava toiminnanharjoittaja hakemaan ympäristölupaa määräajassa. Luvan tarvetta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon toiminnan luonne ja ympäristövaikutukset sekä vaikutusalueen vakiintunut maankäyttömuoto.

Kantelussa tarkoitettun eläinsuojan toiminnanharjoittaja teki 29.2.2000 Pohjois-Savon ympäristökeskukselle vielä vesiensuojelun ennakkotoimenpiteistä annetun asetuksen mukaisen ilmoituksen toiminnan muutoksesta. Lypsylehmien määrä lisääntyisi 50:stä 80:een, hiehojen määrä 20:stä 30:een ja nuorkarjan määrä 80:sta 100:aan. Ympäristökeskus ilmoitti lausunnossaan 20.3.2000, että toimintaa laajennettaessa toimintaan tulee hakea ympäristölupa. Laajennusta ei saisi ottaa käyttöön ennen kuin ympäristölupa on lainvoimainen. Toisaalta lausunnossa todettiin, että jos toimintaa ei laajenneta, silloisesta toiminnasta tuli tehdä ilmoitus ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Toiminnanharjoittaja teki Pohjois-Savon ympäristökeskukselle ilmoituksen eläinsuojasta ympäristönsuojelun tietojärjestelmään merkitsemistä varten 28.2.2001. Ympäristökeskus merkitsi eläinsuojan tietojärjestelmään 9.7.2001.

Ympäristökeskus teki tilalla tarkastuksen 13.11.2003. Saadun selvityksen mukaan eläinsuojassa oli tuolloin paikkoja 80 lypsylehmälle, 120 lihanaudalle ja 60 nuorkarjalle.

Ympäristökeskus teki 13.2.2004 ratkaisun, jossa ympäristökeskus katsoi, että eläinsuojan pito kokonaisuutena arvioiden olennaisilta osin täytti ympäristönsuojelulain vaatimukset. Ratkaisun mukaan toimintaan ei tarvinnut hakea ympäristölupaa. Edellä mainitun ratkaisun teki ympäristönsuojelupäällikkö tarkastajan esittelystä.

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä ympäristökeskus on todennut, että asiaa jälkikäteen arvioituaan ympäristökeskus huomaa tehneensä ristiriitaiset ratkaisut luvan tarvetta arvioidessaan. Eläinmäärän olennaisesti lisääntyessä toiminta oli muuttunut vuoden 1990 tilanteesta, jolloin toiminnalle oli silloista tilannetta vastaava hyväksyntä. Tämä hyväksyntä ei kuitenkaan vastannut

eläinsuojan 2000-luvun tilannetta. Eläinsuojasta oli tullut sen kokoinen, että sillä olisi tullut olla myös terveydensuojelulainsäädännön mukainen sijoituspaikkalupa, jota sillä ei ollut. Sen vuoksi toiminnalta olisi tullut vaatia ympäristölupa. Ilmoitusta tietojärjestelmään ei olisi tarvinnut tehdä.

Toimintaan haettiin ympäristölupaa vasta 7.1.2005, jolloin toimintaa oli tarkoitus entisestäänkin laajentaa. Ympäristökeskus oli kirjeellään 30.11.2004 kehottanut toiminnanharjoittajaa tekemään hakemuksen 28.2.2005 mennessä.

Selvityksessään ympäristökeskus on myöntänyt, että ratkaisua 13.2.2004 tehtäessä on menetelty virheellisesti.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon jälkeen annetun lain 7 §:ssä on säädetty, millä perusteilla valvontaviranomaisen on tullut velvoittaa hakemaan ympäristölupa toiminnalle, jota harjoitetaan aiemman luvan tai päätöksen taikka niitä vastaavan hyväksynnän perusteella. Ratkaisussaan 13.2.2004 ympäristökeskus näyttää harkinneen asiaa juuri näiden perusteiden nojalla, ja oli päätyttyä siihen, että lupaa ei tarvitse hakea, koska siihen ei ollut voimaantulon lain 7 §:ssä tarkoitettuja syitä.

Saadun selvityksen mukaan tuossa vaiheessa on kuitenkin tosiasiallisesti ollut käsillä tilanne, jossa eläinsuojan toiminnalle silloisessa laajuudessaan ei ollut ympäristönsuojelulakia edeltäneen lainsäädännön mukaista lupaa, päätöstä tai hyväksyntää. Tällaisessa tilanteessa toiminnalle olisi käsitykseni mukaan tullut hakea ympäristölupaa ilman voimaantulon lain 7 §:ssä tarkoitettua viranomaisen kehoitustakin.

Edellä esitetyn perusteella katson, että ympäristökeskus menetteli lainvastaisesti, kun sen ratkaisussaan 13.2.2004 totesi, että toimintaan ei tarvita ympäristölupaa.

Selityksenä menettelylle ympäristökeskus on vedonnut siihen, että ympäristönsuojelulainsäädännön muutoksen johdosta ympäristökeskukseen tuli vuosina 2001–2002 vähän yli 1000 ilmoitusta tietojärjestelmään merkitsemistä varten, "mikä aiheutti valtavan työurakan". Ympäristökeskuksen mukaan virhe on tapahtunut tätä työmäärää purettaessa.

Ympäristökeskuksen esittämä syy virheelliselle menettelylle on sinänsä huomionarvoinen. Korostan kuitenkin sitä, että ympäristölupa on yksi keskeisimmistä keinoista ympäristöön vaikuttavien toimintojen sääntelyssä ja valvonnassa. Toisaalta tässä tapauksessa ei ole ilmennyt, että esimerkiksi kantelussa tarkoitettu jätevesipäästö vuonna 2004 olisi sinänsä johtunut tästä luvantarvetta koskevasta virheellisestä ratkaisusta.

Eläinsuojan toiminnalle haettiin sittemmin 7.1.2005 ympäristölupaa, ja ympäristökeskus myönsi ympäristöluvan päätöksellään 14.11.2005.

Kantelussa on esitetty epäily, että joku eläinsuojan lupa-asian "taustahenkilöistä"

olisi esteellinen sukulaisuuteen liittyvistä syistä. Tämän johdosta totean, että saadun selvityksen perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä jonkun edellä mainitun luvantarveratkaisun käsittelyyn tai eläinsuojaa koskevan ympäristönsuojeluasian käsittelyyn muissa vaiheissa osallistuneen ympäristökeskuksen viranhaltijan olleen esteellinen asiassa.

3.2

Jätevesipäästö vuonna 2004

Pohjois-Savon ympäristökeskukseen tuli ilmoitus kantelussa tarkoitettusta jätevesipäästöstä 14.10.2004. Ympäristökeskus otti näytteet 20.10.2004. Tarkastaja teki eläinsuojan toiminnanharjoittajan tilalle tarkastuksen 5.11.2004 ja naapuritalalle 10.11.2004. Tarkastuksiin osallistui myös Nilsiä ympäristönsuojelusihteeri.

Eläinsuojatilan tarkastuksella todettiin, että tilalla oleva maitohuoneen pesuvesien suodatuskenttä oli poistettu käytöstä pari vuotta aiemmin, koska se oli mennyt tukkoon. Kentän kokoojakaivo oli vielä paikoillaan ja se oli täynnä sakkaa, jota oli valunut yli Haluna-järveen johtavaan ojaan. Ylivalumaan oli osaltaan vaikuttanut eläinsuojan salaojavedet, jotka oli johdettu kokoojakaivoon.

Tarkastuksella sovittiin, että toiminnanharjoittaja kaivaa kokoojakaivon pois ja eristää imeytyskentän niin, etteivät sadevedet pääse imeytyskenttään. Saadun selvityksen mukaan nämä työt oli tehty siihen mennessä, kun naapuritalalle tehtiin tarkastus 10.11.2004.

Lisäksi edellä mainitulla tarkastuksella sovittiin, että toiminnanharjoittaja puhdistaa tilansa pellon kautta kulkevan ojan vuoden 2004 loppuun mennessä. Asiakirjoista ilmenee, että toiminnanharjoittajan ilmoituksen mukaan oja oli perattu 19.11.2004.

Selvityksensä mukaan ympäristökeskus katsoi, että mainittujen korjaustoimenpiteiden jälkeen imeytyskentästä ei ollut vaikutuksia vesistöön eikä sitä katsottu tarpeelliseksi kaivaa pois.

Ympäristökeskus on ottanut alueelta vesinäytteitä mm. edellä mainitun päästön johdosta loka- ja marraskuussa 2004 ja toukokuussa 2005. Kantelussa tarkoitettulta tilalta johtavan ojan vesi oli erittäin ravinnepitoista loka- ja marraskuussa 2004. Toukokuussa 2005 vesi oli selvästi puhtaampaa ja samankaltaista kuin viereisen tilan alueelta tuleva vesi. Ympäristökeskuksen käsityksen mukaan kyseiseen ojaan tuleva kuormitus oli selvästi vähentynyt tilalla tehtyjen korjaustoimenpiteiden vaikutuksesta. Ympäristökeskuksen mukaan näytteidenoton tulokset on toimitettu mm. Sakari kantelijalle tämän pyynnöstä.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella katson, että Pohjois-Savon ympäristökeskus tai Nilsiä kaupungin ympäristönsuojelusihteeri eivät ole menettelleet edellä mainitun jätevesipäästön selvittämistä ja tähän liittyvää toiminnan valvontaa koskevassa asiassa lainvastaisesti taikka laiminlyöneet velvollisuuksiaan. Asiassa ei ole ilmennyt, että jätevesipäästöä ei olisi selvitetty riittävästi tai että tarvittavia toimenpiteitä olisi laiminlyöty.

Kantelija teki jätevesipäästön johdosta tutkintapyynnön Koillis-Savon kihlakunnan poliisille 10.10.2004. Poliisi ilmoitti asiasta Nilsiäns ympäristönsuojelusihteerille, joka kävi paikalla tekemässä tarkastuksen 18.10.2004 kantelijan kanssa. Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä tutkinnanjohtaja on lisäksi viitannut mm. ympäristönsuojeluviranomaisten edustajien asianomaisella tilalla suorittamaan tarkastukseen 5.11.2004 sekä vesinäytteiden ottamiseen 20.10.2004. Ympäristönsuojeluviranomaisten selvitysten ja kannanottojen perusteella tutkinnanjohtaja oli päätenyt siihen, että asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta ja että asiassa ei käynnistetä esitutkintaa.

Saadun selvityksen perusteella katson, että poliisin tutkinnanjohtaja on tehnyt tutkinnan päättämistä koskevan ratkaisun hänelle kuuluvan harkintavallan rajoissa.

Siltä osin kuin kantelussa on kerrottu kevätkesällä 2005 tapahtuneesta lietelannan levityksestä kaltevilla pellolla, kantelusta taikka asiassa saaduista selvityksistä ei ilmene sellaisia tietoja, joiden perusteella olisi aihetta epäillä ympäristönsuojeluviranomaisten lainvastaista menettelyä.

3.3

Ympäristölupapäätös 14.11.2005

Kantelussa arvostellaan myös Pohjois-Savon ympäristökeskuksen 14.11.2005 myöntämää ympäristölupaa (dnro PSA-2005-Y-12-131). Kantelussa ollaan tyytymättömiä siihen, että lupamenettelyä edeltäneestä jätevesipäästöstä ja lukuisista muistutuksista huolimatta ympäristökeskus teki asiassa myönteisen lupapäätöksen.

Asiakirjoista ilmenee, että A:n Osakaskunta, B:n Osakaskunta sekä kantelija ja kuusi muuta henkilöä valittivat ympäristökeskuksen lupapäätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi valitukset 15.6.2007 antamallaan, lainvoiman saaneella päätöksellä (no 07/0324/2). Päätöksessään hallinto-oikeus katsoi, että eläinsuojasta ei voida katsoa aiheutuvan kohtuutonta rasitusta, terveyshaittaa tai muutakaan ympäristön pilaantumista. Hallinto-oikeus totesi muun muassa, että eläinsuojassa syntyviä jätevesiä ei johdeta ympäristöön, vaan ne johdetaan tilalla oleviin lietesäiliöihin, jotka tyhjennetään tarvittaessa. Lupamääräysten mukaan talouskeskuksen alueelta johdetaan ainoastaan kuivatus- ja sadevedet Halunan ojaan ja edelleen noin 1,3 kilometrin päähän Haluna-järveen. Karttatarkastelun perusteella X:n tilan ja Haluna-järven välillä on myös kyläkeskus, tie ja rautatie.

Siltä osin kuin valituksia oli perusteltu tilalla jo ennen tämän ympäristölupa-asian vireilletulua tapahtuneilla jätevesipäästöillä ja niiden vaikutuksilla ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiin, hallinto-oikeus totesi, että ympäristökeskuksen lausunnon mukaan tilan maitohuoneen jätevesien käsittelyssä on ollut puutteita ja jätevesiä on päässyt ympäristöön. Maitohuoneen jätevedet johdetaan nyt myönnetyin ympäristöluvan mukaan kuitenkin lietesäiliöön, vanha imeytyskenttä

on poistettu käytöstä ja imeytyskenttään liittynyt kokoojakaivo on poistettu. Eläinsuojan salaojavesien pääsy imeytyskenttään ja tätä kautta Halunan ojaan ja edelleen Haluna-järveen on estetty. Hallinto-oikeus totesi, että tilalla aikaisemmin tapahtuneet jätevesipäästöt on käsitelty valvonta-asiana eikä niistä enää tässä ympäristölupa-asiassa ollut kysymys.

Tämän johdosta totean, että Vaasan hallinto-oikeus on ratkaissut ympäristölupaa koskevan valitusasian sille kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että hallinto-oikeus olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka menetellyt muutoin lainvastaisesti.

3.4

Toimenpiteet

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Pohjois-Savon ympäristökeskukselle ja ympäristökeskuksen ympäristönsuojelupäällikölle sekä tarkastajalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.1 selostetusta lainvastaisesta menettelystä ympäristöluvan tarvetta koskevaa asiaa ratkaistaessa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä Pohjois-Savon ympäristökeskukselle ja ympäristönsuojelupäällikölle sekä tarkastajalle.

Kantelijaa pyydetään antamaan tämä päätös tiedoksi asiakumppaneilleen.

- - -