

21.6.2006

922/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola**

## **YMPÄRISTÖLUVAN LUPAEHDON MUKAISEN MASSAMÄÄRÄN TARKISTAMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli - - - kirjeessään Uudenmaan ympäristökeskuksen ja erityisesti kirjeessä mainittujen ympäristökeskuksen virkamiesten menettelyä Åminneforsin kaatopaikka-alueen lupien myöntämisessä ja toiminnan valvonnassa. Lisäksi hän arvosteli luvansaajan toimintaa kaatopaikka-alueella.

Kantelija kertoi, että Uudenmaan ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristölupia Åminneforsin vanhalle kaatopaikka-alueelle vanhan kaatopaikan peittämiseen ja hyötykäyttökentän rakentamiseen. Kantelijan mielestä lupapäätös 12.5.2000 - - - oli tehty ilmeisen väärin perustein, sillä viranomaisen oli täytynyt olla selvillä, mikä ero oli jätteen loppusijoittamisen ja hyötykäyttötoiminnan välillä. Toiminta ei ollut lain edellyttämällä tavalla hyötykäyttötoimintaa, jätteen energian tai materiaalin talteenottoa, vaan pääasiassa jätteiden loppusijoittamista ja siten kaatopaikkatoimintaa. Kirjeen mukaan Uudenmaan ympäristökeskus olikin muuttanut päätöstään siten, että kysymyksessä ei ollut enää hyötykäyttö, vaan saastuneiden maa-ainesten loppusijoitus. Lupaehtojen mukaan tarkoituksena oli ollut vanhan kaatopaikan peittäminen, eristäminen ja sulkeminen.

Ympäristöluvan - - - jälkeen Uudenmaan ympäristökeskus oli myöntänyt toisen myös noin 80.00 tonnia lievästi saastuneita maa-aineksia sisältäneen luvan - - -. Lupaa myöntäessään ympäristökeskus ei ollut noudattanut lakia, kun se oli jättänyt Pohjan kunnan ja sen asukkaiden mielipiteet kuulematta. Lupa oli myönnetty olemattomin perusteluin ja harkitsematta sen aiheuttamia riskejä.

Ympäristökeskuksen toiminta oli mahdollistanut sen, että vanhan kaatopaikan välittömään läheisyyteen oli sijoitettu saastuneita maamassoja ja muita jätteitä suoraan neitseelliseen luontoon ilman vaadittavaa pohjaeristystä, valvontaa, seurantaa ja jälkihoitoa. Myönnettyjen lupien seurauksena kaatopaikka-alue oli kaksinkertaistunut ja oli syntynyt uusi kaatopaikka, joka oli nimetty hyötykäyttökentäksi.

Ympäristökeskus oli myöntänyt hakijalle myös useita tilapäislupia, muun muassa 23.1.2003 myönnetty 2.000 tonnin teollisuuslietteen väliaikaista varastointia koskenut lupa, jonka mukaista varastointia ei ollut valvottu.

Seurauksena oli ollut nesteiden valuminen ympäristöön.

Huolimatta ympäristön asukkaiden ja Pohjan kunnan vastustuksesta, ympäristökeskus oli 14.4.2003 myöntänyt luvan - - - ekobetonikentän rakentamiselle ja hevosenlannan kompostoinnille. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu, jolla mainittu ympäristökeskuksen päätös kumottiin ja asia palautettiin ympäristökeskukselle, johti kantelijan mielestä siihen, että myös muiden ympäristölupia koskevien päätösten lainvoimaisuus tuli käsitellä uudelleen ympäristökeskuksen uudessa käsittelyssä. Kantelijan mielestä vanhat ympäristöluvat eivät olleet enää voimassa.

Kirjeen mukaan ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristölupia lähinnä hakijan antamien tietojen perusteella. Näistä tiedoista kantelija toi kirjeessään esiin muun muassa vesientarkkailuohjelman, jota hän piti harhaanjohtavana. Muut tutkimukset ympäristökeskus oli jättänyt tekemättä ja muiden asianomaisten muistutukset, valitukset ja selvitykset huomioon ottamatta. Ympäristökeskus ei ollut tutkinut myöskään lupanhakijan taustoja eikä määritellyt toiminnalle realistisia takuita.

Kantelijan mielestä lupapäätöksiä ei ollut valmisteltu harkiten ja huolellisesti. Loppusijoitetut jätteet olivat aiheuttaneet alueelle uuden ympäristöriskin ja mahdollisesti kysymys oli myös ympäristöriskoksesta.

Uudenmaan ympäristökeskus oli myös jättänyt valvomatta myöntämiensä ympäristölupien velvoitteiden noudattamisen ja siten aiheuttanut pysyvän ympäristön tilan vakavan huonontumisen sekä arvaamattoman ympäristöriskin. Ympäristökeskus ei ollut valvonut myöskään maamassojen täyttötilannetta, vaan 160.000 tonnin lupamäärä oli ylittynyt 6.840 tonnilla.

Lupavaatimusten ja -ehtojen mukaista kaatopaikan eristämistä, asvaltointia ja sulkemista ei ollut tapahtunut, vaikka 160.000 tonnin täyten määrä oli tullut tuli täyteen jo vuoden 2002 lopussa.

Kantelija kiinnitti kirjeessään huomiota myös suunnitellun toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen vanhassa kulttuurimaisemassa, Natura-alueen välittömässä läheisyydessä ja nykyisessä asukas- ja virkistysalue ympäristössä. Hän toi esiin myös kysymyksen kaatopaikan sijainnista lähellä Mustionjokea, johon oli valmisteilla Mustionjoki EU LIFE- kaavoitusprojekti. Kantelijan mielestä vanha kulttuuriympäristö, arvokas luonto ja yhteisöjen edut ja näkemykset oli täysin sivuutettu.

Lisäksi kantelija kirjoitti ympäristöhaitoista ja -riskeistä, joita kaatopaikka ja sillä harjoitettu toiminta hänen mielestään aiheutti sekä tulee jatkossa mahdollisesti aiheuttamaan.

Kantelija pyysi, että oikeusasiamies arvioi kantelun ja saattaa asian tarvittavin kohdin ratkaistavaksi siten, että alueen tila ja vaikutukset ympäristöön arvioidaan uudelleen sekä määrää kirjoituksessaan tarkemmin yksilöidyt toimet tehtäviksi. Lisäksi hän pyysi, että lakeja muutettaisiin niin, ettei vastaava voinut enää toistua ja että vastuulliset saatetaan toimistaan vastuuseen ja vastuuvakuus määrätään vastaamaan todellisia, mahdollisen

vahingon kuluja.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta

Siltä osin kuin kantelija arvosteli kirjoituksessaan ympäristöluvan saajan menettelyä, totean, että asiaa ei voida tältä osin tutkia täällä. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamiehellä ei ole lain mukaan oikeutta tutkia yksityisten yritysten menettelyä. Oikeusasiamies voi tutkia vain viranomaisten, virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien menettelyä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä eikä puuttua siihen, miten viranomainen käyttää sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos tätä harkintavaltaa ei ole ylitetty.

Siltä osin, kuin kirjoituksessa on esitetty ehdotus lain muuttamiseksi, totean, että lainsäädäntövalta kuuluu perustuslain mukaan eduskunnalle. Oikeusasiamies ei voi valvoa eduskunnan toimintaa eikä vaikuttaa muutenkaan poliittiseen päätöksentekoon. Oikeusasiamies tosin voi tehdä esityksen lainsäädännön kehittämiseksi, mutta tässä tapauksessa en pidä sitä aiheellisena.

#### 3.2 Yli viisi vuotta vanhat asiat

Asiaa ei ryhdytä tutkimaan täällä siltä osin, kun se kohdistuu kantelun vireille tullessa yli viisi vuotta vanhaan asiaan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan yli viisi vuotta vanhaa asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Kantelun tutkimiseen ei ole ilmennyt tällaista laissa tarkoitettua erityistä syytä.

#### 3.3 Ympäristölupapäätös 12.5.2000 - - -

##### 3.3.1 Myönnetty lupa

Uudenmaan ympäristökeskus on 12.5.2000 antamallaan päätöksellä myöntänyt X Oy:lle ympäristölupamenettelylain (735/1991) 2 §:n mukaisen ympäristöluvan asiassa, joka koskee Åminneforsin hyötykäyttökentän toimintaa, hyötykäyttökentän rakentamista sekä vanhan kaatopaikan

maisemointia käyttäen hyväksi muualla puhdistettuja pilaantuneita maamassoja. Tätä ennen Karjaanseudun kansanterveystyön kuntaliitto oli 3.8.1993 myöntänyt Y Oy:lle (nyk. X Oy) ympäristöluvan rakennusjätteiden vastaanotolle, lajittelulle, murskaamiselle ja seulonalle sekä hyötykäyttöön kelpaamattomien jakeiden loppusijoittamiseen Åminneforsin hyötykäyttökentällä.

### 3.3.2

#### Jätteen hyötykäyttö

Jätelain (1072/1993) 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan hyödyntämisellä tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on ottaa talteen ja käyttöön jätteen sisältämä aine tai energia.

Lain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jäte on hyödynnettävä, jos se on teknisesti mahdollista ja jos siitä ei aiheudu kohtuuttomia lisäkustannuksia verrattuna muulla tavoin järjestettyyn jätehuoltoon. Säännöksen 3 kohdan mukaan ensisijaisesti on pyrittävä hyödyntämään jätteen sisältämä aine ja toissijaisesti sen sisältämä energia.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2004:37 on todettu muun muassa seuraavaa: "Ympäristölupahakemuksen mukaan vahvistetun asemakaavan mukaiselle suojaviheralueelle (EV), jolle kaavan mukaan sai rakentaa meluvallin, suunniteltuun meluvalliin sijoitettaviksi aiottu maamassat olivat peräisin kaupungin eri rakennuskohteista. Ne voivat myös olla kompostoituja tai muulla tavoin käsiteltyjä lievästi pilaantuneita massoja, jotka sisälsivät pieniä pitoisuuksia kaupunkialueelle tyypillisiä ainesosia kuten raskasmetalleja, arseenia ja orgaanisia yhdisteitä. Kysymyksessä oli aiottu jätteen hyötykäyttö, ja jätelain 6 §:n 2 kohdan mukaan jäte on tietyin edellytyksin hyödynnettävä".

Nyt kysymyksessä olevassa lupapäätöksessä on kerrottu hakemuksen tarkoittamasta toiminnasta muun ohessa, että kentällä otetaan vastaan muualla puhdistettuja ja lievästi pilaantuneita maamassoja, joita käytetään uuden hyötykäyttökentän pengerrakenteisiin, vanhan kaatopaikan pintakerrosten rakentamiseen ja luiskarakenteisiin. Maat tuodaan Helsingin kaupungin rakennusviraston rakennuskohteista. Lupamääräyksen mukaan hyötykäyttökentän pengerrakenteisiin ja kaatopaikan pintarakenteiden tiivistyskerrosten alapuolisiin kerroksiin voidaan sijoittaa hakemuksen mukaisia, lievästi pilaantuneita tai muualla puhdistettuja maa-aineksia yhteensä enintään 80.000 tonnia.

Uudenmaan ympäristökeskuksen selvityksen mukaan vanhojen kaatopaikkojen pintarakenteen tiivistyskerrosten alapuolisissa rakenteissa on Suomessa yleisesti hyödynnetty materiaaleja, jotka teknisesti soveltuvat ko. rakenteisiin ja jotka täyttävät kaatopaikkakelpoisuusvaatimukset. Selvityksen mukaan lievästi pilaantuneet maa-ainekset ovat tavanomaista jätettä ja näin ollen niiden käyttö tavanomaisen jätteen kaatopaikan sulkemisrakenteissa on jätelain mukaista. Ympäristökeskuksen mukaan Åminneforsin vanhalla kaatopaikalla on hyödynnetty lievästi pilaantuneita maa-aineksia kaatopaikan peittämisessä ja muotoilemisessa sekä hyötykäyttökentän rakenteissa

ympäristölupapäätöksen - - - mukaisesti. Selvityksen mukaan ympäristölupapäätöksen mukainen, hyötykäyttökentällä tapahtuvaksi suunniteltu jätteiden lajittelu- ja murskaustoiminta on myös jätelain 3 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan jätteiden hyödyntämistä.

Asiassa esitetyn perusteella en ole havainnut asiassa tältä osin oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

### 3.3.3

#### Lupamenettely

##### 3.3.3.1

##### Oikeusohjeita

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulusta annetun lain (113/2000) 13 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus soveltaa 1 §:ssä mainittujen lakien voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, kun kysymys on ympäristölupamenettelylain mukaisesta lupa-asiasta tai jätelain 77 §:n 2 momentissa tarkoitettusta asiasta, jos asiasta on kuulutettu tai siitä on muutoin annettu tieto asianosaisille. Lain 1 §:n mukaan 1.3.2000 voimaan tulleita lakeja ovat olleet muun muassa ympäristönsuojelulaki (86/2000) ja jätelain muuttamisesta annettu laki (91/2000).

Kysymyksessä oleva ympäristölupahakemus on tullut vireille Uudenmaan ympäristökeskuksessa 31.12.1996. Uudenmaan ympäristökeskus on kuuluttanut hakemuksesta Pohjan kunnan ilmoitustaululla 14.5.–15.6.1998. Näin ollen sovellettaviksi tulevat edellä mainittujen lakien voimaan tullessa (1.3.2000) voimassa olleet säännökset.

Jätelain (1072/1993) 42 §:n mukaan jätelupaa koskeva hakemus käsitellään ympäristölupamenettelylaissa säädetyssä järjestyksessä.

Ympäristölupamenettelylain (735/1991) 7 §:n mukaan lupaviranomaisen on viivytyksettä pyydettävä lupaharkinnan kannalta tarpeelliset lausunnot. Alueellisen ympäristökeskuksen on pyydettävä lausunto sekä siltä kunnalta, jonka alueelle laitos on tarkoitus sijoittaa, että niiltä kunnilta, joiden alueeseen laitoksen merkittävät vaikutukset ilmeisesti kohdistuvat. Lausunto on pyydettävä tarvittaessa myös asianomaiselta lääninhallitukselta.

Lain 8 §:n mukaan lupaviranomaisen on varattava niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, tilaisuus kirjallisesti tehdä muistutuksia hakemuksen johdosta. Säännöksen 2 momentin mukaan myös muilla henkilöillä kuin 1 momentissa tarkoitetuilla asianosaisilla sekä myös sellaisilla yhteisöillä, jotka eivät edusta asianosaisia, on oikeus ilmaista mielipiteensä hakemuksen johdosta samassa määräajassa kuin hakemuksesta voidaan tehdä muistutuksia. Asianosaisten kuulemisesta ja asian vireillä olosta ilmoittamisesta on 3 momentin mukaan muutoin voimassa, mitä hallintomenettelylaissa (598/82) ja tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/66) säädetään.

Jätelain 44 §:ssä säädetään jäteluvan myöntämisestä. Sen 1 momentin 2 kohdan mukaan jätelupa myönnetään muiden edellytysten täytyessä, jos jätteen hyödyntämis- tai käsittelytoiminnan taikka ongelmajätteen keräämistoiminnan harjoittaja on toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset huomioon ottaen riittävän vakavarainen, taikka jos käsittelyä tai ongelmajätteen keräämistoimintaa taikka tarvittaessa hyödyntämistä varten on otettu vastaavasti riittävä vastuuvakuutus tai asetettu muu riittävä vakuus. Säännöksen 3 momentin mukaan jäteluvassa voidaan antaa tarvittavat määräykset jätteistä ja jätehuollosta samoin kuin jätteiden aiheuttamien terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi tarvittavista toimista sekä tarkkailusta ja valvonnasta.

### 3.3.3.2 Arviointi

Kysymyksessä olevasta ympäristölupapäätöksestä ilmenee, että Pohjan kunta ja Etelä-Suomen lääninhallitus ovat antaneet lupa-asiassa lausunnon. Antamassaan lausunnossa Pohjan kunta on puoltanut ympäristöluvan myöntämistä määräaikaisena ja esittämillään ehdoilla. Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnossa on todettu, ettei sillä ollut huomauttamista hakemuksen suhteen. Uudenmaan ympäristökeskus on tiedottanut hakemuksesta kuuluttamalla Pohjan kunnan ilmoitustaululla 14.5.–15.6.1998. Lupapäätökseen merkityn mukaan hakemuksesta on ympäristölupamenettelylain 8 §:n mukaisesti annettu tieto tiedossa oleville asianosaisille. Asiassa on tehty yksi muistutus.

Uudenmaan ympäristökeskuksen selvityksen mukaan luvan hakijan on ympäristölupahakemuksessaan esitettävä päätöksen tekoon tarvittavat tiedot ja selvitykset. Selvityksen mukaan lupaviranomainen ei tee itse hanketta koskevia selvityksiä, vaan lupaharkinta tehdään käytettävissä olevien asiakirjojen, myös asianosaisten jättämien muistutusten ja mielipiteiden, perusteella.

Ympäristölupamenettelylain 7 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 312/1990 vp.) on esitetty, että kaikki tarpeellisiksi arvioidut lausunnot tulisi pyytää, jotta lupaharkinta perustuisi riittävän asiantuntevalle selvitykselle. Hallituksen esityksessä viitataan myös sittemmin 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla kumottuun hallintomenettelylakiin (598/1982) ja sen 17 §:ään, jonka mukaisesti menettelyssä olisi noudatettava virallisperiaatetta, jolloin lupaviranomainen olisi viime kädessä velvollinen varmistumaan, että selvitys asian ratkaisemiseksi on riittävä.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan se, minkä tahojen lausuntoja kulloinkin pidetään tarpeellisena, riippuu lupaviranomaisen organisatorisesta asemasta ja lupaviranomaisen omassa piirissä käytössä olevasta asiantuntemuksesta sekä hankkeen laadusta, sen teknisistä ominaisuuksista, ympäristövaikutuksista, sijainnista jne. Alueellisen ympäristökeskuksen on aina pyydettävä lausunto sekä siltä kunnalta, jonka alueelle laitos on tarkoitettu sijoittaa, että niiltä kunnilta, joiden alueeseen laitoksen merkittävät vaikutukset ilmeisesti kohdistuvat. Tämä on ainoa lakiin nimenomaisesti kirjattu lausuntopyyntövelvoite. Tarvittaessa on pyydettävä myös

lääninhallituksen lausunto. (Ks. esim. Kari Kuusiniemi: Ympäristölupa, 1995, s. 182–185)

Saadun selvityksen mukaan Uudenmaan ympäristökeskus on täyttänyt laissa säädetyn lausuntopyyntövelvoitteen, kun se on pyytänyt lausunnon Pohjan kunnalta, jonka alueella kysymyksessä oleva hyötykäyttökenttä sijaitsee. Muiden lausuntojen pyytäminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan.

Kysymyksessä olevassa ympäristöluvassa on määrätty 100 000 markan vakuudesta. Vakuutta koskevan lupamääräyksen mukaan luvan hakijan tulee asettaa 100 000 markan vakuus, että toiminnan mahdollisesti loppuessa jäljelle jäävät jätteet voidaan toimittaa asianmukaiseen käsittelyyn ja käsittelypaikka siistiä. Vakuuden asettaminen on perustunut jätelain 44 §:ään.

Ympäristöministeriö on 9.3.2005 antanut ohjeen YM2/401/2003 koskien 1.3.2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain (86/2000) 42 §:n 3 momentissa säädettyä vakuuden asettamista jätteen hyödyntämis- ja käsittelytoiminnassa. Ohjeen mukaan vakuuden määrän on vastattava niitä kustannuksia, joita asianmukaisesta jätehuollosta toiminnan lopettamisen yhteydessä aiheutuu. Vakuudella katetaan ainoastaan sellaiset kustannukset, jotka voidaan lupaharkinnan yhteydessä ennakoida toimintaa koskevien lupamääräysten ja suoraan lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden perusteella (ns. ennakoitavat kustannukset). Vakuudella ei sen sijaan kateta sellaisia toimintaan sisältyviä kuluriskejä, joita ei voida lupaharkinnan yhteydessä ennakoida (ns. ennakoimattomat kustannukset). Esimerkiksi maaperän tai pohjaveden pilaantuminen on yleensä luettava toiminnan ennakoimattomiin kustannuksiin.

Kysymyksessä olevassa ympäristöluvassa on lupamääräyksiä myös muun muassa kaatopaikan viimeistelyn osalta. Lupaehdoissa ei ole määrätty määräaika vanhan kaatopaikan sulkemiselle tai hyötykäyttökentän rakentamiselle. Selvityksessään Uudenmaan ympäristökeskus viittaa lupapäätökseen ja siihen, että lupapäätöksen mukaan vanhan kaatopaikan pintakerroksen rakentaminen ja hyötykäyttökentän rakentaminen tapahtuvat vaiheittain sitä mukaan, kuin rakenteisiin tarvittavia materiaaleja on saatavilla.

Ottaen huomioon saatu selvitys, katson, että asiassa ei ole tältä osin ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

### 3.4

Ympäristöluvun - - - massamäärien tarkistaminen

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 28 §:n 3 momentin mukaan luvan saaneen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muuttamiseen on oltava lupa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että muutosten tulee tapahtua voimassa olevien lupamääräysten rajoissa, koska jos ne ylitetään, tarvitaan joka

tapauksessa uusi lupa. (ks. Erkki J. Hollo: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus, 2004, s. 347–348).

Lain 58 §:ssä säädetään luvan muuttamisesta. Sen 1 momentin mukaan luvan myöntäneen viranomaisen on luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän hakemuksesta muutettava lupaa, jos

- 1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;
  - 2) toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus;
  - 3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan vähentää olennaisesti enemmän ilman kohtuuttomia kustannuksia;
  - 4) olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet; tai
  - 5) se on tarpeen Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanemiseksi annettujen säädösten noudattamiseksi.
- Säännöksen 3 momentin mukaan asia on käsiteltävä soveltuvin osin kuten lupahakemus.

Ympäristönsuojelulain 58 §:ää koskevan hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp.) mukaan toiminnanharjoittaja voisi esittää hakemuksen luvan jonkin osan muuttamisesta 28 §:n 3 momentin mukaan, jos toimintaa muutettaisiin olennaisesti. Luvan määräaikaisten pidentäminen ratkaistaisiin 115 §:n mukaan. Tämän lisäksi luvanhaltija voisi hakea luvan muuttamista, jos lupapäätöksen noudattaminen osoittautuu mahdottomaksi. Pykälän 1 momentin 4 kohdan osalta esityksessä on tuotu esiin, että lupapäätöstä voitaisiin muuttaa, jos olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen muuttuneet olennaisesti. Säännös tarkoittaisi toiminnan ulkopuolisten olosuhteiden muutoksia, kuten haitta-alueella tapahtuneita maankäytöllisiä muutoksia.

Tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 26 §:n mukaan, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen (asiavirheen korjaaminen). Asiavirhettä ei saa korjata asianosaisten suostumuksetta.

Uudenmaan ympäristökeskuksen myöntämän ympäristöluvan - - /12.5.2000 lupamääräyksen mukaan hyötykäyttökentän pengerrakenteisiin ja kaatopaikan pintarakenteiden tiivistyskerrosten alapuolisiin kerroksiin voidaan sijoittaa hakemuksen mukaisia, lievästi pilaantuneita tai muualla puhdistettuja maanaineksia yhteensä enintään 80.000 tonnia X Oy on toimittanut 26.10.2001 Uudenmaan ympäristökeskukselle kirjeen, jossa se on esittänyt massamäärien tarkistamista hyötykäyttökentän loppuun rakentamiseksi alkuperäisen rakennussuunnitelman mukaisesti siten, että alkuperäisen suunnitelman mitta- ja korkeusasemat eivät ylity. Massamäärän lisätarpeeksi yhtiö on arvioinut 80.000 tonnia. Yhtiön esittämän mukaan lisätarve johtui massamäärien virhearvioinnista. Uudenmaan ympäristökeskus on 1.11.2001 päivätyssä kirjeessä (- - -) hyväksynyt määrien tarkistamisen ja katsunut, että rakentamiseen voidaan käyttää maamassoja voimassa olevassa ympäristölupapäätöksessä - - /12.5.2000 mainittua enemmän siten, että kokonaismäärä on noin 160.000 tonnia.



Uudenmaan ympäristökeskuksen kirjeestä 1.11.2001 tai ympäristökeskuksen selvityksestä ja lausunnosta oikeusasiamiehelle ei ilmene, mihin säännökseen kirjeessä tehty ratkaisu on perustunut. Massamäärän tarkistamisen myötä kokonaisuusmassamäärä on kaksinkertaistunut alkuperäisen luvan lupamääräyksessä määrätystä massamäärästä. Vaikka kirjeessä on viitattu massamäärien virhearviointiin, kysymys ei mielestäni voi olla hallintomenettelylain 26 §:n mukaisesta asiavirheen korjaamisesta. Myöskään edellä selostettu ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentti ei tulle kysymykseen. Käsitykseni mukaan massamäärän tarkistamisessa on ollut kysymys ympäristönsuojelulain 58 §:ssä säädetystä luvan muuttamisesta ja asia olisi siten tullut käsitellä soveltuvin osin kuten lupahakemus. Näin ollen Uudenmaan ympäristökeskuksen olisi muun muassa tullut hankkia ympäristönsuojelulain 36 §:ssä säädetty lausunnot ja lain 37 §:n mukaisesti ennen asian ratkaisemista varata niille, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, tilaisuus tehdä muistutuksia lupa-asian johdosta.

Katson, että Uudenmaan ympäristökeskuksessa on menetelty virheellisesti, kun X Oy:n massamäärien tarkistamista koskevaa kirjettä ei ollut käsitelty ympäristönsuojelulain 58 §:n mukaisesti luvan muuttamisena.

### 3.5

#### Valvonta

Valvonnan järjestämisestä säädetään ympäristönsuojelulain 95 §:ssä. Sen mukaan alueellisen ympäristökeskuksen on tämän lain mukaisen valvonnan järjestämiseksi laadittava valvontasuunnitelma, jonka sisällöstä säädetään tarvittaessa ympäristöministeriön asetuksella. Ympäristöministeriö voi tarvittaessa asetuksella tarkemmin säätää tämän lain edellyttämien tarkastusten suorittamisesta ja valvonnan järjestämisestä. Tämän lain nojalla muutoin annettavassa valtioneuvoston asetuksessa voidaan lisäksi säätää valvontaan liittyvistä toimita valvonnan tehokkuuden turvaamiseksi. Ympäristöministeriö voi antaa valvontaviranomaisille tarkempia yleisiä ohjeita tämän lain noudattamisen valvonnasta.

Ympäristönsuojeluasetuksen 29 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen on suoritettava luvan saaneen toiminnan tarkastus riittävän usein toiminnan seuraamiseksi. Säännöksen 2 momentin mukaan tarkastuksen suorittaa ensisijaisesti se valvontaviranomainen, jonka toimivaltaan kuuluu lupaviranomaisena toiminnan lupa-asian käsittely.

Uudenmaan ympäristökeskuksen selvityksen mukaan X Oy on ympäristölupapäätöksen - - - mukaisesti toimittanut vuosittain maaliskuun loppuun mennessä tiedot edellisen vuoden toiminnastaan Åminneforsin vanhan kaatopaikan alueella. Tiedot on ympäristökeskuksessa tarkastettu ja tallennettu ympäristöhallinnon tietojärjestelmään vuosittain. Selvityksen mukaan ympäristökeskus on suorittanut valvontakäyntejä vanhalla kaatopaikka-alueella ja hyötykäyttökentällä vuonna 2000 kolme kertaa sekä vuosina 2001–2004 kerran vuodessa. Ympäristökeskuksen edustajat ovat myös tutustuneet vanhan kaatopaikan tilanteeseen yleisötilaisuudessa 2002. Lisäksi kaatopaikka-alueesta tehtyjen ilmoitusten johdosta vuonna 2003

Pohjan kunnan ympäristötarkastaja on käynyt alueella kaksi kertaa ja Uudenmaan ympäristökeskus tehnyt tarkastuksen vuonna 2003 ja käynyt paikalla kerran vuonna 2004.

Saadun selvityksen valossa katson, että asiassa ei ole tältä osin ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

### 3.6

Ympäristölupapäätös 14.4.2003 - - -

Uudenmaan ympäristökeskus on 14.4.2003 antamallaan päätöksellä - - - myöntänyt X Oy:lle Äminneforsin ekobetonikentän rakentamiselle ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaisen ympäristöluvan sekä muuttanut yhtiölle antamansa ympäristölupapäätöksen - - -/12.5.2000 lupamääräyksiä 1 ja 14 sekä lisännyt päätökseen hevosenselän kompostointia koskevat määräykset.

Vaasan hallinto-oikeus on 20.10.2003 antamallaan päätöksellä kumonnut Uudenmaan ympäristökeskuksen päätöksen 14.4.2003 ja palauttanut asian ympäristökeskukselle, jonka tuli hallinto-oikeuden päätöksen tultua lainvoimaiseksi ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi ja ottaa siinä huomioon palauttamisen syyt. Hallinto-oikeuden mukaan hakijan olisi tullut hakea ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaista lupaa koko sille toiminnalle, jota hakija harjoittaa tai jota sen on tarkoitus harjoittaa Äminneforsin hyötykäyttökentällä ja sen välittömässä läheisyydessä. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ympäristökeskuksen olisi tullut käsitellä ja ratkaista asia ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin ja ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaisesti. Päätöksen mukaan uudessa käsittelyssä hakemuksen mukainen asia tulee käsitellä yhdessä aikaisemmin luvitettujen toimintojen kanssa ympäristönsuojelulain mukaisena asiana, mikäli hakija vielä haluaa jatkaa hakemustaan.

Uudenmaan ympäristökeskuksen päätöksen 1.9.2004 mukaan X Oy on toimittanut Uudenmaan ympäristökeskukselle kirjeen, jossa toiminnan harjoittaja on ilmoittanut peruuttavansa hakemuksensa. Päätöksen mukaan ympäristökeskus on katsonut asian käsitellyn rauenneeksi.

Mainittu ympäristölupapäätös 1.9.2004 on koskenut Uudenmaan ympäristökeskukseen 1.2.2002 saapunutta hakemusta, jonka mukaisen asian Vaasan hallinto-oikeus on sittemmin edellä selostetulla päätöksellään palauttanut Uudenmaan ympäristökeskukselle.

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan lupahakemuksen vireilläolo ei estä toiminnan jatkamista. Näin ollen toimintaa on voitu lupahakemuksen vireillä ollessa jatkaa voimassa olevan ympäristöluvan 12.5.2000 - - - nojalla.

Asian käsittelyn raukeamista koskeva päätös koskee siis Uudenmaan ympäristökeskukseen 1.2.2002 saapunutta hakemusta. Tämän asian käsittelyn raukeaminen ei käsitykseni mukaan vaikuta muiden aikaisemmin

myönnettyjen ympäristölupien voimassaoloon.

Katson, että asiassa ei kantelijan kirjoituksen perusteella ole lupapäätöksen - -  
-/14.4.2003 osalta ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää  
lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsityksen Uudenmaan  
ympäristökeskuksessa noudatetun menettelyn virheellisyydestä  
ympäristökeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen  
tästä päätöksestäni.

- - -