Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen valitus Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 265/2023

YTLTK 13.04.2023 § 44
180/11.01.00/2023

Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen on saanut 8.3.2023 tiedoksi Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen 265/2023 (**liite 5**) kumota Pelkosen-niemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöterveys-lautakunnan Lapin Kaivupalvelu Oy:lle myöntämä ympäristölupa ja siirtää asia Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi yhdessä Peltoniemen Kone Oy:n ympäristölupahakemuksen kanssa. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14.4.2023 mennessä.

Valitusluonnos on **liitteenä 6**.

Valmistelija — Ympäristötarkastaja Soppela Kaisa, 040 520 3162

Esittelijä — Ympäristötarkastaja Soppela Kaisa Kemijärvi

Päätösehdotus — Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen päättää hakea valituslupaa Korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja valittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 265/2023 (Dnro 20970/03.04.04.04.19/2021) kumota Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöterveyslautakunnan Lapin Kaivupalvelu Oy:lle myöntämä ympäristölupa ja siirtää asia Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi yhdessä Peltoniemen Kone Oy:n ympäristölupahakemuksen kanssa liitteen 6 mukaisesti.

Päätös — Päätösehdotus hyväksyttiin.

13.4.2023

Korkein hallinto-oikeus PL 180
00131 Helsinki
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

VIITE

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 8.3.2023 valitukseen ympäristölupa-asiassa, päätösnumero 265/2023, Dnrot 20970/03.04.04.04.19/2021

ASIA

Valituslupahakemus ja valitus Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen 8.3.2023 päätösnumero 265/2023 kumota Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöterveyslautakunnan Lapin Kaivupalvelu Oy:lle myöntämä ympäristölupa ja siirtää asia Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi yhdessä Peltoniemen Kone Oy:n ympäristölupahakemuksen kanssa. Vaasan hallinto-oikeuden päätös valitusohjeineen on valituslupahakemuksen liitteenä.

VALITTAJA

Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena toimiva Kemijärven kaupungin ympäristöterveyslautakunta.
Vapaudenkatu 8 B
98100 Kemijärvi

Yhteyshenkilö
Kaisa Soppela
040 520 3162
kaisa.soppela@kemijarvi.fi

Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät ovat siirtyneet Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöterveyslautakunnalta Kemijärven kaupungin ympäristöterveyslautakunnalle 1.1.2023.

VALITUSLUPAHAKEMUS

Kemijärven kaupungin ympäristöterveyslautakunta hakee valituslupaa Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen 8.3.2023 nro 265/2023 (Dnro 20970/03.04.04.04.19/2021) kumota Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöterveyslautakunnan Lapin Kaivupalvelu Oy:lle myöntämä ympäristölupa ja siirtää asia Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi yhdessä Peltoniemen Kone Oy:n ympäristölupahakemuksen kanssa.

Lautakunta pyytää, että korkein hallinto-oikeus myöntää sille valitusluvan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 111 §:n 1 momentin mukaisesti seuraavalla perusteella:
- lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

13.4.2023

SYYT VALITUSLUPAPERUSTEILLE

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut Peltoniemen Kone Oy:n ja Lapin Kaivupalvelu Oy:n vierekkäisille kiinteistöille sijoittuvien maankaatopaikkojen muodostavan yhden ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin kohdassa 3 tarkoitetun ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ja siirtänyt asian Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle käsiteltäväksi yhteenlasketun vuotuisen mitoituksen perusteella. Ratkaisua on perusteltu yritysten sopimuksella ulottaa läjitykset kiinteistöön rajaan asti, joka hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan johtaa päästöjen sekoittumiseen ja tekee yhteiset vesienjohtamisratkaisut välttämättömiksi. Edellä esitetystä johtuen Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, ettei tapauksessa ole ollut kysymys ympäristönsuojelulain 41 §:ssä tarkoitetusta samalla toiminta-alueella sijaitsevaa useaa luvanvaraista toimintaa koskevasta tilanteesta eikä muutoinkaan ympäristönsuojelulain 46 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 2021:58 ottanut kantaa siihen, milloin toimintoja on pidettävä yhtenä ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin kohdassa 3 kohdassa tarkoitettuna kokonaisuutena. Ympäristöterveyslautakunnan käsityksen mukaan ratkaisusta ilmenee, ettei toimintojen välitön läheisyys, yhteinen sisääntulotie ja osin yhteiset ympäristövaikutukset ole riittävä peruste katsoa kyseessä olevan yksi toiminta, vaan toiminnoilla on oltava kiinteä tekninen ja toiminnallinen yhteys. Lautakunta katsoo, että Vaasan hallinto-oikeus ei ole ottanut päätöksessään asianmukaisesti huomioon eikä noudattanut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmeneviä keskeisiä harkintakriteerejä. Päätöksessä ei ole osoitettu yhtiöiden toiminnan välillä sellaista teknistä ja toiminnallista sidosta, joka antaisi aihetta pitää niitä yhtenä jätteenkäsittelykokonaisuutena. Kumpikin yhtiö harjoittaa toimintaa kiinteistöillään itsenäisesti.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 2021:58 kiinnittänyt huomiota viranomaisten toimivaltasuhteiden ja toimivallan siirtämisen edellytysten täsmällisyysvaatimuksiin. Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut vierekkäisillä kiinteistöillä sijaitsevien maankaatopaikkojen muodostavan yhden laitoskokonaisuuden, jonka yhteenlasketun vuosittaisen käsittelykapasiteetin perusteella toimivaltainen lupaviranomainen on ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (ympäristönsuojeluasetus) 1 §:n 2 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomainen. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu on ristiriidassa sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen, että Lapin ELY-keskuksen tulkinnan kanssa siitä muodostavatko yritysten toiminnot yhden laitoskokonaisuuden ja siten myös lupaviranomaisen toimivallasta. Lapin ELY-keskuksen kanta käy ilmi sen Vaasan hallinto-oikeudelle antamasta vastineesta.

Vaasan hallinto-oikeuden tulkinta siitä, milloin lähekkäin sijoittuvat ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot tulee tulkita yhdeksi kokonaisuudeksi ja luvittaa yhdessä, on ristiriidassa Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun 2021:58 kanssa. Oikeuskäytäntö ohjaa lain tulkintaa vaikuttaen näin lupaviranomaisten suorittamaan työhön. Lupaharkinnan kannalta on olennaista, mikä on sen kohteena oleva ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta. Myös lupaviranomaisten toimivallan arviointi edellyttää tietoa lupaharkinnan kohteena olevasta kokonaisuudesta. Ristiriitainen oikeuskäytäntö vaikeuttaa ympäristölupaviranomaisten työtä. Vaasan hallinto-oikeuden lain tulkinta voisi johtaa vakiintuessaan lähekkäin sijoittuvien ympäristöluvanvaraisten toimintojen niputtamiseen ilman niiden välillä olevaa teknistä ja toiminnallista yhteyttä sekä epäselvyyksiin viranomaisten lupatoimivaltaa arvioitaessa. Ympäristöterveyslautakunta katsoo, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on erittäin tärkeää saada asiassa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

13.4.2023

VALITUS

Vaatimus

Kemijärven kaupungin ympäristöterveyslautakunta pyytää kunnioittavasti, että Korkein hallinto-oikeus kumoaa Vaasan hallinto-oikeuden valituksenalaisen päätöksen.

Perustelut

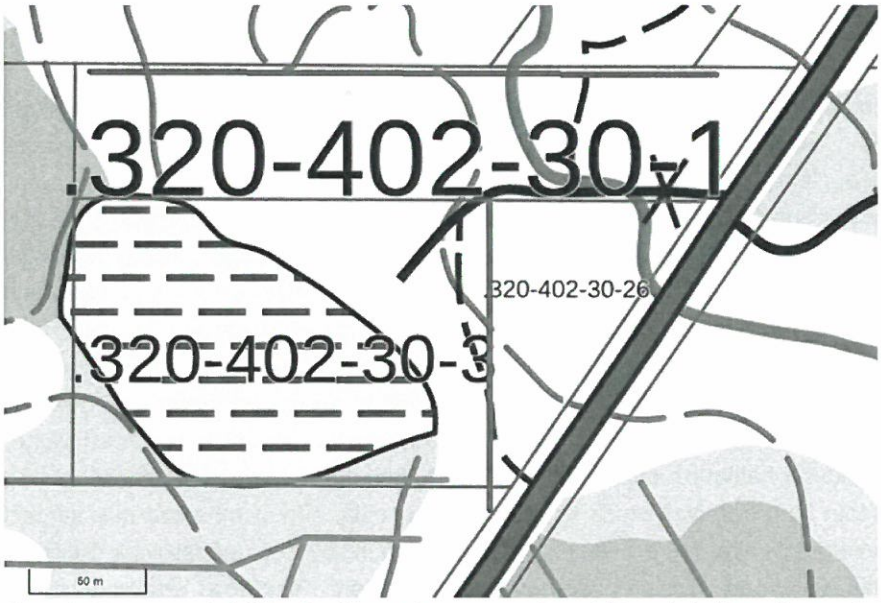
Vaasan hallinto-oikeus on kumonnut 8.3.2023 antamallaan päätöksellä (nro 265/2023) Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymän ympäristöterveyslautakunnan 29.6.2021 Lapin Kaivupalvelu Oy:lle myöntämän ympäristöluvan (29.6.2021 § 77) maankaatopaikkatoimintaan rakennustyömailta tuleville ylijäämämaille, alueen käyttämiseen tiili- ja betonipurkujätteen sekä asfalttijätteen käsittelyyn ja varastointiin, purkupuun ja metsäbiomassan varastointiin ja haketukseen sekä lumenkaatopaikkatoimintaan Kemijärvelle kiinteistölle PUISTIKKO RN:o 320-402-30-1 ja siirtänyt asian ratkaistavaksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeudelle yhdessä Peltoniemen Kone Oy:n ympäristölupahakemuksen kanssa.

Peltoniemen Kone Oy:n ja Lapin Kaivupalvelun Oy:n vierekkäisillä kiinteistöillä sijaitsevat maankaatopaikat ja muu jätteenkäsittelytoiminta eivät muodosta Vaasan hallinto-oikeuden katsomalla tavalla laitoskokonaisuutta. Maankaatopaikat eivät ole toistensa osatoimintoja, vaan kahden erillisen samalla toimialalla kilpailevan yrityksen toimintoja. Niillä ei ole teknistä ja toiminnallista yhteyttä vaan kumpikin yhtiö voi harjoittaa toimintaa kiinteistöillään itsenäisesti. Sopimus toimintojen sijoittumisesta yhteiseen rajaan asti ei osoita muuta kuin häiriöiden hyväksymistä toisen omistamalta kiinteistöltä. Kemijärven kaupungin ympäristöterveyslautakunnan tietojen mukaan sopimus läjitysten ulottamisesta kiinteistöjen väliselle rajalle asti on tehty läjitykseen käytettävissä olevan tilan maksimoimiseksi ja aikanaan parhaan maisemointituloksen saavuttamiseksi. Kiinteistö 320-402-30-1 on alle 60 metriä leveä. Vaatimus rajoittaa toimintaa kiinteistöllä vain sen takia, että toimintoja ei tulkittaisi yhteiseksi naapurikiinteistön toiminnan kanssa olisi vastoin hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita. Mikäli ympäristönsuojeluviranomainen rajaisi kiinteistön käyttöä muutoin kuin toimivaltaansa kuuluvilla perusteilla, niin toimivaltaa olisi käytetty muuhun kuin lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen. Maankaatopaikkojen ympäristövaikutuksiin ei vaikuta se onko niiden välillä vähäinen fyysinen etäisyys vai eikö ole. Vaatimus etäisyydestä tai vaihtoehtoisesti käsittelystä toisessa viranomaisessa ei ole oikeassa suhteessa ympäristönsuojelulailla tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Vaasan hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, että läjitysten ulottaminen kiinteistöjen väliselle rajalle johtaa tilanteeseen, jossa maankaatopaikka-alueelta pois johdettavien vesien osalta on mahdotonta todeta, miltä kiinteistöltä valumavedet ovat peräisin ja toiselta kiinteistöltä tulevat päästöt voivat vaikuttaa toisella kiinteistöllä ilmeneviin päästöihin ja perustellut tällä tulkintaa siitä, että kyseessä olisi yksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava laitos. Ympäristöterveyslautakunnan näkemyksen mukaan Vaasan hallinto-oikeuden päätelmä on kestämätön, koska todellisuudessa päästöt sekoittuvat aina jossain määrin, tilanteissa, joissa päästöjä aiheuttavat eri toiminnot sijaitsevat lähellä tosiaan. Sekoittumista tapahtuu niin melun, ilmanpäästöjen, pölyn kuin valumavesienkin osalta, eikä tällöin ole todellista merkitystä sillä onko toimintojen välillä 0 vai 50 metriä. Päästöjen osittainen sekoittuminen ei näin ollen voi olla keskeinen peruste niputtaa eri toimintoja yhdeksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaksi toiminnaksi. Tätä tukee ympäristönsuojelulain 63 §:ä, jonka nojalla lupaviranomainen voi määrätä useat luvanhaltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta alueella.

Molempien maankaatopaikkojen lupamääräyksessä 11 edellytetty ympäristön pintavesien pääsy jätteenkäsittelyalueelle on Vaasan hallinto-oikeuden mukaan tarpeen estää yhteisellä ratkaisulla. Samoin valumavesien johtamisen pintavalutuksena ja tarvittaessa laskeutusaltaan kautta voi Vaasan hallinto-

oikeuden päätelmän mukaan tapahtua mielekkäästi vain yhteisen suunnitelman perusteella. Hallinto-oikeus on nähnyt tämän osoittavan maankaatopaikkojen toiminnan olevan sidoksissa toisiinsa. Karttatarkastelu osoittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätelmän yhteisten vesien ohjaamisrakenteiden välttämättömyydestä virheelliseksi. Maantien oja pidättää suurimman osan pintavesistä ja loput voidaan ohjata pois alueelta esimerkiksi kuvan 1 osoittamalla tavalla. Kemijärven kaupungin ympäristöterveyslautakunta myös katsoo, ettei mahdollisuus yhteistyöhön vesien johtamisessa ja hallinto-oikeuden näkemys yhteistyön mielekkyydestä voi olla syy pitää maankaatopaikkatoimintoja yhtenä kokonaisuutena. Yritykset voivat myös rakentaa omat laskeutusaltaat niin halutessaan. Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan viranomaisten tai hallintotuomioistuinten ei tule arvioida yritysten toimintatapojen (liiketaloudellista) mielekkyyttä, vaan mielekkyyden arviointi kuuluu yrityksille. Olennaista ei ole tekevätkö yritykset yhteistyötä päästöjen hallinnassa vai eivät, vaan se että toiminta tapahtuu lain mukaisesti.



Kuva 1. Tummansinisillä viivoilla osoitettuna esimerkki mahdollisuudesta sijoittaa vesienohjausrakenteet

Vaasan-hallinto-oikeus on perustellut tulkintaansa siitä, että maankaatopaikat muodostavat todellisuudessa yhden kokonaisuuden myös sillä, että päästöjen sekoittumisesta johtuen ympäristönsuojelulain 59 §:ssä tarkoitetun ja jälkihoitotoimet kattavan vakuuden määrää ole mahdollista arvioida luotettavasti tarkasteltaessa kaatopaikkoja kiinteistökohtaisesti. Ympäristöterveyslautakunnan näkemyksen mukaan Vaasan hallinto-oikeus ei ole ottanut tämän osalta huomioon alueilla käsiteltäviä jätelajeja. Pilaantumattomia maa-aineksia lukuun ottamatta jätteet ovat helposti eroteltavissa. Toiminta-alueet ovat pieniä ja niitä ympäröi metsätalousmaa. Maankaatopaikkojen toiminnasta aiheutuva merkittävin päästö on pöly, jonka käytännössä havaittavat vaikutukset ulottuvat vain joitakin kymmeniä metrejä. Ottaen huomioon oletettavissa oleva pölypäästöjen määrä ja maankaatopaikkojen ympäristö, Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen on katsonut, että pölystä ei voi aiheutua ympäristönsuojelulain 5.1 §:n 2 kohdan tarkoittamaa ympäristön pilaantumista. Pölyvaikutusten merkityksettömyyttä tukee se, että naapurikiinteistöjen omistajat eivät ole jättäneet hakemukseen muistutusta eivätkä myöskään valittaneet lupapäätöksestä. Lupahakemuksessa esitettyjen tietojen sekä viranomaisen kokemuksen perusteella maankaatopaikkojen pölyn määrä tai laatu ei eroa vilkkaasti liikennöityjen sorateiden pölypäästöistä. Mikäli tiedot ja arvio osoittautuisivat vääriksi, on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella mahdollisuudet puuttua toimintaan ympäristönsuojelulain suomin valtuuksin. Maankaatopaikkojen jälkihoidoksi riittää luiskaus ja mahdollinen ojan aukaisu. Maaston muoto maankaatopaikoilta alaspäin on hyvin tasaista, joten ei ole perusteltua odottaa, että vesien mukana maa-ainesta kulkeutuisi kauas alueelta. Näin ollen

ympäristöterveyslautakunta katsoo, ettei vakuuden määrän arviointi edellytä toimintojen luvittamista yhtenä kokonaisuutena.

Asiassa ei ole muitakaan syitä, joiden perusteella toiminnat olisi syytä saattaa Aluehallintoviraston luvittamaksi ja ELY-keskuksen valvottavaksi. Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisella on valvottavana useita maankaatopaikkoja, joten viranomaisella on riittävä osaaminen valvontaan. Maankaatopaikan ympäristövaikutukset ovat myös hyvin paikallisia, joten valvonnan tehokkuuden kannalta on tarkoituksenmukaisempaa, että valvovan viranomaisen toimipiste on lähempänä valvottavaa kohdetta.

Kemijärven kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan Vaasan hallinto-oikeuden tulkinta siitä, että lähekkäin sijoittuvat ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot tulee tulkita yhdeksi kokonaisuudeksi ja luvittaa yhdessä, perustuu virheelliseen tulkintaan yritysten toiminnasta ja myös virheelliseen tulkintaan toimintojen ympäristövaikutuksista ja ympäristövaikutusten hallinnasta. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu on mitä ilmeisemmin ristiriidassa myös Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun 2021:58 kanssa. Näillä perusteilla Kemijärven kaupungin ympäristöterveyslautakunta katsoo, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös on ympäristönsuojelulain ja oikeuskäytännön vastainen ja vaatii päätöksen kumoamista.

Valitusoikeus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä.

LIITTEET

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 265/2023, Dnro 20970/03.04.04.04.19/2021