



**Päiväys**  
26.03.2024

**Diaarinumero**  
741/03.04.04.04.19/2022

## JULKINEN KUULUTUS

Vaasan hallinto-oikeuden päätös ympäristönsuojelulain mukaisessa valitusasiassa

**Kuulutuksen julkaisupäivä Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla**

26.03.2024

**Päätöksen tiedoksisaantipäivä**

Hallintolain 62 a §:n 3 momentin mukaan päätöksen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä julkaisemisajankohdasta.

Päätöksen tiedoksisaantipäivä on **02.04.2024**.

**Asia**

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 26.03.2024 nro 344/2024, valitus ympäristölupa-asiassa, Hevonselän kaatopaikan sulkemista koskevan ympäristöluvan muuttaminen, Pornainen.

**Valittaja ja luvan hakija**

Circulation Oy

**Kuulutuksen ja päätösasiakirjan nähtävilläpito**

Tämä kuulutus ja päätösasiakirja pidetään nähtävillä **26.03.2024 – 02.05.2024**

Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla osoitteessa:

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/hallinto-oikeudenkuulutukset/paatoskuulutukset.html>

**Muutoksenhakuohjeet**

Ohjeet valituksen tekemiseen löytyvät kuulutetun päätöksen muutoksenhakua koskevasta osasta sekä siihen liitetystä valitusosoituksesta. Valitusaika päättyy **02.05.2024**.

**Datum**

26.03.2024

**Diarienummer**

741/03.04.04.04.19/2022

## OFFENTLIG KUNGÖRELSE

Vasa förvaltningsdomstols beslut i ett besvärssärende enligt miljöskyddslagen

**Dagen då kungörelsen har publicerats på Vasa förvaltningsdomstols webbplats**

26.03.2024

**Dagen för delfående av beslutet**

Enligt 62 a § 3 momentet i förvaltningslagen anses delfäendet ha skett den sjunde dagen efter publiceringstidpunkten.

Dagen för delfående av beslutet är **02.04.2024**.

**Ärende**

Vasa förvaltningsdomstols beslut 26.03.2024 nr 344/2024 om besvär i ett miljötillståndsärende, ändring av miljötillstånd som gäller nedläggning av avstjälpningsplatser av Hevonsekkä, Borgnäs.

**Ändringssökande och den som ansöker om tillstånd**

Circulation Oy

**Hur kungörelsen och beslutet hålls offentligt tillgängliga**

Denna kungörelse och beslutshandlingen hålls offentligt tillgängliga under tiden **26.03.2024 – 02.05.2024** på Vasa förvaltningsdomstols webbplats på adressen:

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/index/hallinto-oikeudenkuulutukset/paatoskuulutukset.html>

**Anvisningar för överklagande och besvärstiden**

Anvisningar för hur man överklagar finns i den del av beslutet som gäller överklagande samt i den besvärсанvisning som finns som bilaga till beslutet. Besvärstidens sista dag är **02.05.2024**.



26.03.2024

Dnro 741/03.04.04.04.19/2022

**Asia** Valitus ympäristölupa-asiassa

**Valittaja ja luvan hakija**

Circulation Oy

**Päätös, josta valitetaan**

Etelä-Suomen aluehallintovirasto 6.5.2022, nro 133/2022

Aluehallintovirasto on muuttanut Hevonselän kaatopaikan sulkemista koskevan ympäristöluvan no YS 137, 7.2.2003 lupamääräyksiä 2., 8., 9., 10., 13., 14., 18., 21., 23. ja 25. sekä lisännyt lupamääräykset 5.1., 5.2. ja 21.1.

Aluehallintovirasto on hyväksynyt kaatopaikan sulkemisen tehtäväksi muilta osin 31.1.2021 päivätyn sulkemissuunnitelman (10.9.2021 ja 14.10.2021 päivitetty tasaus- ja kuivatuspiirustus (piirustusnumero TKA 45763 50), leikkaukset A–A ja B–B (piirustusnumero TKA 45763 51), leikkaus C–C (piirustusnumero TKA 45763 52) ja leikkaus D–D (piirustusnumero TKA 45763 53) sekä 14.10.2021 päivitetty leikkaus 1–1 (piirustusnumero TKA 45763 54)) mukaisesti. Toimintaa on harjoitettava luvan muuttamista koskevassa hakemuksessa esitetyllä tavalla, muutoin em. ympäristöluvan lupamääräyksiä noudattaen.

Aluehallintovirasto on hylännyt luvan muuttamista koskevan hakemuksen siltä osin, kuin siinä on esitetty betonijätteen hyödyntämistä kaatopaikan pintarakenteen kuivatuskerroksessa.

Lupamääräykset 8., 10., 21.1. ja 25., siltä osin kuin asiassa on nyt kyse, kuuluvat seuraavasti:

8. Kaasunkeräyskerroksen on oltava vähintään 0,3 m paksuinen ja sen vedenläpäisevyyskertoimen on oltava vähintään  $k \geq 10^{-4}$  m/s. Mikäli kaasunkeräyskerros rakennetaan betonijätteestä, sen paksuus saa olla enintään 0,4 m.

=====

10. Tiivistyskerroksen päälle on rakennettava kuivatuskerros vettä hyvin johtavasta puhtaasta maa-aineksesta. Kuivatuskerroksen paksuuden on oltava vähintään 0,5 m ja vedenläpäisevyyskerroksen  $k \geq 10^{-3}$  m/s.

=====  
21.1.  
=====

Täydennetty tarkkailuohjelma on toimitettava Uudenmaan ELY-keskukselle ja Pornaisten kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuukauden kuluessa tämän päätöksen antopäivästä. Tarkkailuja voidaan tarvittaessa tarkentaa ja muuttaa Uudenmaan ELY-keskuksen hyväksymällä tavalla edellyttäen, että muutokset eivät heikennä tulosten luotettavuutta, eivätkä tarkkailun kattavuutta.

=====  
25. Luvan saajan on asetettava Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen eduksi 264 900 euron (sis. alv) vakuus kaatopaikan asianmukaisten sulkemistoimenpiteiden varmistamiseksi.

Kaatopaikan jälkihoitoa ja jälkihoitovaiheen tarkkailua varten on asetettava erillinen 60 000 euron (sis. alv) vakuus.

Vakuudet on asetettava ympäristönsuojelulain 61 §:n edellyttämällä tavalla. Vakuuden on oltava asetettu kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

=====  
Kaatopaikan pintarakenteet on toteutettava viiden vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta.

## **Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

*Circulation Oy* (jäljempänä yhtiö) on vaatinut päätöstä muutettavaksi siten, että seulottua betonimurskettä voidaan hyödyntää hakemuksen mukaisesti myös kaatopaikan pintarakenteen kuivatuskerroksessa, lupamääräyksissä nro 8 ja 10 määritellyt kerrokset voidaan rakentaa hieman suunnitelmaa paksumpina rakennusvaiheessa, lupamääräyksessä nro 21.1 edellytetyn tarkkailuohjelman toimittamisen määrääjäksi merkitään nyt määrätyn ajankohdan sijaan kuukausi päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta lukien, lupamääräyksessä nro 25 kaatopaikan sulkemistoimenpiteiden varmistamiseksi asetetut vakuudet pidetään aikaisemman luvan mukaisina ja lupapäätökseen kirjataan valituksen liitteessä 2 esitetty kaatopaikan sulkemisvaiheeseen perustuva laskentamekanismi vakuuden vapauttamiseksi asteittain ilman erillistä luvan muutosta sekä kaatopaikan jälkihoitoa ja jälkihoitovaiheen tarkkailua varten asetettavan vakuuden asettamisen määrääjäksi määritellään nyt määrätyn

ajankohdan sijaan kuukausi jälkihoitovaiheen alkamisesta tai vaihtoehtoisesti kyseessä olevan vakuuden asettajaksi määritellään jälkihoitovaiheesta vastaava taho (Pornaisten kunta). Lisäksi yhtiö on vaatinut, että päätöksen voimassaolon yhteydessä määriteltyä vaatimusta kaatopaikan pintarakenteiden toteuttamisen viiden vuoden määräajasta muutetaan siten, että poistetaan ensisijaisesti määräaika tai toissijaisesti Uudenmaan ELY-keskukselle myönnetään valtuudet jatkaa määräaikaa perustellusta syystä.

Yhtiö on vaatinut, että sen oikeudenkäyntikulut korvataan täysimääräisesti korkoineen.

#### Perustelut

Hevonselän kaatopaikka on perustettu vuonna 1987. Kaatopaikalle on tuotu yhdyskuntajätteitä ja ylijäämämaita. Jätteiden tuonti kaatopaikalle on lopetettu vuonna 1994. Uudenmaan Lajittelukeskus Oy ei aloittanut kaatopaikan sulkemista ympäristöluvan siihen saatuaan. Circulation Oy hankki kaatopaikan sulkemiseen liittyvän ympäristöluvan ja vuokrasi kaatopaikka-alueen Pornaisten kunnalta vuonna 2017. Sulkemistoimet aloitettiin vuonna 2018, mutta sopivien alueen tasaamiseen sopivien lievästi pilaantuneiden maainesten saannin ollessa haasteellista kaatopaikan sulkeminen on ollut hidasta.

Betonimurskeen käytöstä pintarakenteen kuivatuskerroksessa on useita referenssikohteita ja ympäristölupia, joissa vastaava materiaali on hyväksyttyä korvaamaan neitseellistä kiviainesta. Betonimurskeen laadunvalvonnalla pystytään varmistamaan, että käytettävä betonimurske täyttää kuivatuskerroksen vaatimat kelpoisuusvaatimukset. Betonimurskeen käyttö säästää luonnonvaroja, koska muuten kerros joudutaan toteuttamaan luonnonkiviaineksilla, esimerkiksi sepelillä tai salaojajoralla.

Jos lupamääräysten nro 8 ja 10 tarkoittama kerros rakennetaan tarkasti suunnitelman mukaisesti, se tyypillisesti tiivistettäessä ja seuraavia kerroksia rakennettaessa painuu, jolloin koko kaatopaikka tulee hiljalleen painumaan tulevaisuudessa. Tämän vuoksi kerrokset tulee voida rakentaa hieman suunnitelmaa paksumpina rakennusvaiheessa, jolloin tiivistämisen kokoonpuristumisvaikutuksen myötä varmistutaan, että kerrospaksuus on vähintään suunnitelmassa esitetyn mukainen. Tällä varmistetaan kunkin kerroksen suunnitelman mukainen toimivuus. Tyypillisesti lupamääräyksissä kerroksen paksuus määritellään siten, että kerrotaan vähimmäispaksuus. Tässä lupamääräyksessä betonimurskeen käytön osalta on asetettu enimmäispaksuus. Tässä luvassa on nyt epäselvää, mikä betonimurskeesta tehdyn kerroksen paksuuden tulee todellisuudessa olla ja koskeeko 0,3 metrin minimipaksuus myös betonimurskeesta toteutettua kerrosta.

Lupamääräyksen nro 21.1 mukaan täydennetty tarkkailuohjelma on toimitettava Uudenmaan ELY-keskukselle ja Pornaisten kunnan ympäristön- suojeluviranomaiselle kuukauden kuluessa päätöksen antopäivästä eli 6.6.2022 mennessä. Nyt kyseessä oleva ympäristölupapäätös on annettu 6.5.2022 ja valitusaika päättyy 13.6.2022. Asiaa voidaan valitusten johdosta joutua käsittelemään Vaasan hallinto-oikeudessa ja aikanaan myös korkeimmassa

hallinto-oikeudessa. Päätös ei siten todennäköisesti saavuta lainvoimaa 6.6.2022 mennessä. Velvollisuutta toimittaa tarkkailuohjelma ennen luvan lainvoimaisuutta ei voida pitää laillisena lupamääräyksenä ottaen huomioon, että valitusten sisällöstä riippuen tarkkailuun liittyvien lupamääräysten sisältö voi muuttua. Lisäksi ympäristöluvan mukaisen toiminnan aloittaminen voi myöhempien prosessien myötä viivästyä huomattavasti suunnitellusta aikataulusta tai jopa kokonaan estyä. Laissa tarkoitettuna ratkaisuna on pidettävä tarkkailuohjelman toimittamisen määräajan sitomista päätöksen lainvoimaiseksi tuloon.

Sopiessaan Pornaisten kunnan kanssa kaatopaikan sulkemisesta vuonna 2017 yhtiö arvioi kyseisen sulkemistoiminnan kannattavuutta ja vaikutuksia omaan liiketoimintaansa silloisen ympäristölupapäätöksen pohjalta. Luvan mukaiset vakuudet koettiin järkeviksi. Tämän valituksen kohteena olevan ympäristölupapäätöksen lupamääräyksessä 25 vakuuksien määrät ovat moninkertaistuneet (20 000 eurosta 264 900 euroon ja 10 000 eurosta 60 000 euroon). Tämän suuruisten vakuuksien asettaminen aiheuttaa kohtuutonta taloudellista rasitetta yhtiön kokoiselle yritykselle.

Ympäristönsuojelulain 61 §:n mukaan vakuus voidaan vapauttaa myös osittain. Ympäristöhallinnon Jätevakuusoppaan mukaan pitkäaikaisten toimintojen vakuutta voidaan vapauttaa vähitellen sitä mukaa, kun esimerkiksi sulkemistoimenpiteet tulevat tehdyksi ja tarvittava vakuussumma jälkihoidettavan pinta-alan pienentyessä myös laskee. Lisäksi ympäristöministeriön muistiossa jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksista todetaan, että lupapäätökseen voi olla mahdollista joissakin tapauksissa kirjoittaa valmiiksi esimerkiksi kaatopaikan peitettyyn pinta-alaan perustuva laskentamekanismi, jolla vakuutta voidaan ilman erillistä luvan muutosta asteittain vapauttaa esimerkiksi silloin, kun jokin selkeästi todettava kaatopaikan osa on valmis. Hevonselän kaatopaikan sulkemissuunnitelmassa on esitetty kaatopaikan sulkemISRakenne, joka sisältää neljä kerrosta. Kerrokset toteutetaan koko kaatopaikka-alueelle kerros kerrokselta. Tämän vuoksi kunkin kerroksen todennetun valmistumisen jälkeen on perusteltua vapauttaa vakuutta kyseessä olevan kerroksen arvioidun kustannusosuuden prosentuaalisella määrällä. Valituksen liitteessä 2 on esitetty kerrokset ja niiden osuudet oletetuista kustannuksista, ja siten laskentamekanismi vakuuden osittaiseksi vapauttamiseksi sulkemistyön edistyessä. On kohtuutonta vaatia, että vakuus olisi asetettuna täysimääräisenä koko sulkemisajan.

Kiinteistön, jolla Hevonselän kaatopaikka sijaitsee, omistaa Pornaisten kunta. Yhtiö on vuokrannut kiinteistön ja sitoutunut sulkemaan ja maisemoimaan kaatopaikan lupaehtojen mukaisesti. Kiinteistö luovutetaan tämän jälkeen takaisin Pornaisten kunnalle. Vuokrasopimuksessa on sovittu, että yhtiö vuokralaisena vastaa kaatopaikan tarkkailuun liittyvistä toimista vuokra-aikana (toisin sanoen kaatopaikan sulkemisaikana) ja Pornaisten kunta vuokranantajana luovutuksen jälkeen (toisin sanoen jälkihoitovaiheen aikana). Vuokrasopimusta tehtäessä ympäristölupa on edellyttänyt huomattavasti pienempiä vakuuksia. On kohtuutonta vaatia jo lupapäätöksen voimaantulosta alkaen yhtiötä asettamaan moninkertainen vakuus aikaisempaan vakuuteen

verrattuna toimenpiteille, joista se ei tule koskaan vastaamaan ja joiden realisoitumisen aikataulusta ei tässä vaiheessa ole varmuutta. Mikäli jälkihoitovaiheelle on tarvetta asettaa vakuus jo tässä vaiheessa, tulisi sen asettajaksi määrätä Pornaisten kunta jälkihoitovaiheesta vastaavana tahona eikä yhtiön luvan saajana ja nykyisenä haltijana.

Ympäristöluvassa aluehallintoviraston esittämissä ratkaisun perusteluissa pintarakenteiden toteuttamiselle asetetun määräajan osalta on todettu, että ”hakija on arvioinut, että pintarakenteet ovat rakennettavissa viiden vuoden kuluessa”. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Sekä itse ympäristöluvan muutoshakemuksessa että myös vastineessaan lausuntoihin ja muistutuksiin yhtiö on todennut, että ”pyrkimyksenä on sulkea kaatopaikka ilman aiheutonta viivästystä. Mikäli määräaika kuitenkin asetetaan, tulisi sen olla vähintään 10 vuotta.”

Kaatopaikan sulkemisaikatauluun vaikuttaa sulkemiseen soveltuvien valvojan hyväksymiskriteerien mukaisesti hyväksymien maamassojen saatavuus. Soveltuvia massoja on tähän mennessä ollut saatavissa vähäisesti, mikä on hidastanut sulkemisen etenemistä. Massojen saatavuutta on vaikea ennustaa, minkä vuoksi sulkeminen todennäköisesti kestää huomattavasti kauemmin kuin viisi vuotta.

Mikäli viiden vuoden määräaika osoittautuu liian lyhyeksi, määräajan jatkaminen vaatisi ympäristöluvan muutosta. Tämä on turhaan aikaa ja resursseja vievä sekä kallis prosessi. Koska ympäristöluvan valvoja kuitenkin hyväksyy hyödynnettävät maamassat ja seuraa sulkemisen edistymistä koko ajan, pystyy valvoja arvioimaan määräajan jatkamisen tarpeen. Siten olisi kaikin puolin järkevää, että valvojalla olisi myös valtuudet jatkaa määräaikaa tarvittaessa, yhtiön perustellusta esityksestä.

Kaatopaikan käyttö on lopetettu jo 28 vuotta sitten. Ensimmäinen ympäristölupa sen sulkemiseksi haettiin 19 vuotta sitten ja se tuli lainvoimaiseksi 17 vuotta sitten. Kaatopaikan sulkeminen kuitenkin aloitettiin vasta vuonna 2018 yhtiön toimesta eli 24 vuotta kaatopaikan käytön lopettamisen jälkeen. Tämä huomioiden tiukan sulkemisaikataulun määrääminen tässä vaiheessa on kohtuutonta, kun pidetään mielessä myös sulkemiseen soveltuvien maa-ainesten huono saatavuus. Sulkemisen vaikutukset ympäristöön ovat vähäiset ja, ottaen huomioon tähänastinen sulkemisen hitaus, myös hyvin ennakoitavissa.

Betonimurskeen käytön sallimisella kaatopaikan sulkemisessa hakemuksen mukaisesti voidaan katsoa olevan suuri merkitys sekä kierrätystalous-tavoitteiden kannalta, luonnonkiviainesten säästön näkökulmasta, että myös yhtiön liiketoiminnalle.

## **Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa**

*Hallinto-oikeus* on tiedottanut luvan hakijan valituksesta julkisella kuulutuksella. Tieto kuulutuksesta on julkaistu Pornaisten kunnassa.

Etelä-Suomen aluehallintovirastolta on pyydetty lausunto valituksesta. Asianosaisille, joita asia erityisesti koskee, sekä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle, Pornaisten kunnalle, Pornaisten kunnan ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisille on varattu tilaisuus vastineen antamiseen luvan hakijan valituksesta.

*Etelä-Suomen aluehallintovirasto* on antamassaan lausunnossa todennut, että valituskirjelmän 3. kohdan mukaisesti tarkkailusuunnitelmien toimittamisajankohtaa voidaan muuttaa ja toimittamisajankohdaksi voidaan määrätä päätöksen mukaisen toiminnan aloittaminen. Valituskirjelmän kohdan 4 b vakuuden vapauttamista koskevaa laskentamekanismia ei esitetty hakemuksessa.

*Porvoon kaupungin ympäristöterveysjaosto (Pornaisten kunnan terveydensuojeluviranomainen)* on antamassaan lausunnossa todennut, että ympäristöterveysjaosto ei näe estettä pintarakenteiden toteuttamisen määräajan jatkamisen mahdollistamiselle perustellusta syystä.

*Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* on antamassaan vastineessa todennut, ettei ELY-keskuksella ei ole lisättävää Etelä-Suomen aluehallintovirastolle Hevonselän kaatopaikan sulkemista koskevan ympäristöluvan muuttamista koskevasta lupahakemuksesta antamaansa lausuntoon.

*Askolan kunnan ympäristönsuojelusihteeri (Pornaisten kunnan ympäristönsuojeluviranomainen)* on antamassaan lausunnossa esittänyt, että vaatimus kaatopaikan pintarakenteiden toteuttamisen viiden vuoden määräajassa pitää voimassa. Tällöin sekä Pornaisten kunta kuin myös lähialueen asukkaat tietäisivät, milloin alueen työt saadaan loppumaan. Tämä myös helpottaisi alueen valvomista.

*Circulation Oy* on antanut vastaselityksen. Vastaselityksessä on muun muassa todettu, että vakuuden vapauttamista koskevaa laskentamekanismia ei esitetty hakemuksessa, koska *Circulation Oy* esitti vakuuden pysymistä ennallaan. Koska Etelä-Suomen aluehallintovirasto kasvatti vakuuden summaa merkittävästi antamassaan lupapäätöksessä, *Circulation Oy* esitti vasta valituksen yhteydessä laskentamekanismin.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaisen päätöksen lupamääräystä 21.1. ja kumoaa ja poistaa vakuutta koskevan lupamääräyksen 25. kaatopaikan sulkemistoiminnan osalta ja saattaa tältä osin voimaan Uudenmaan ympäristökeskuksen 7.2.2003 antaman päätöksen nro YS 137 lupamääräyksen 25 sellaisena kuin Vaasan hallinto-oikeus on 19.4.2004 päätöksellään nro 04/0133/3 sen muuttanut.



Muutetut lupamääräykset kuuluvat kokonaisuudessaan seuraavasti (muutokset kursivilla):

21.1. Tarkkailua voidaan tehdä 28.2.2022 päivätyn tarkkailuohjelmaehdotuksen mukaisesti seuraavasti täydennettynä.

- Pintavesinäytteitä on analysoitava jokaisella näytteenotokerralla BOD<sub>7</sub>.
- Pohjavesinäytteistä on analysoitava viiden vuoden välein VOC-yhdisteet.
- Mikäli kaasunkeräyskerroksessa hyödynnetään betonimurskettä, suotoveden ja kaatopaikan purkuojien veden pH-arvoa on seurattava vähintään kerran kuukaudessa tehtävin mittauksin. Tihennettyä tarkkailua on jatkettava siihen asti, kunnes pintarakenteen tiivistyskerros on rakennettu.
- Tarkkailuohjelmaan on liitettävä pohjavesiputkien putkikortit.

Täydennetty tarkkailuohjelma on toimitettava Uudenmaan ELY-keskukselle ja Pornaisten kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuukauden kuluessa tämän päätöksen *lainvoimaisuudesta*. Tarkkailuja voidaan tarvittaessa tarkentaa ja muuttaa Uudenmaan ELY-keskuksen hyväksymällä tavalla edellyttäen, että muutokset eivät heikennä tulosten luotettavuutta, eivätkä tarkkailun kattavuutta.

Tarkkailutulokset on toimitettava Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä Pornaisten kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle niiden valmistuttua. Tuloksista on laadittava vuosittain yhteenvetoraportti.

Edellistä vuotta koskeva yhteenvetoraportti on toimitettava edellä mainituille viranomaisille helmikuun loppuun mennessä.

*25. Luvan saajan on asetettava 20 000 euron vakuus siten, että toiminnan mahdollisesti loppuessa kaatopaikka pystytään asianmukaisesti sulkemaan.*

Kaatopaikan jälkihoitoa ja jälkihoitovaiheen tarkkailua varten on asetettava erillinen 60 000 euron (sis. alv) vakuus.

Vakuudet on asetettava ympäristönsuojelulain 61 §:n edellyttämällä tavalla. Vakuuden on oltava asetettu kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen muilta osin.

2. Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

## **Perustelut**

1. Pääasjatkaisu

*Sovellettuja oikeusohjeita*

Ympäristönsuojelulain 7 §n mukaan toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön mahdollisimman vähäisiksi.

Ympäristönsuojelulain 20 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että:

1) menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*);

-----

Ympäristönsuojelulain 48 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.

Ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset jätteistä ja jätehuollosta jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamiseksi.

Ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. Muun luvanvaraisen toiminnan harjoittajan on asetettava vastaavasti vakuus, jos toiminnassa syntyy merkittäviä määriä jätteitä. Vakuus voidaan jättää vaatimatta muuta kuin kaatopaikkatoimintaa harjoittavalta, jos vakuudella katettavat kustannukset toimintaa lopetettaessa ovat jätteen määrä, laatu ja muut seikat huomioon ottaen vähäiset. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vakuuden vaatimatta jättämisen edellytyksistä.

Ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momentin mukaan vakuuden on oltava riittävä 59 §:ssä tarkoitettujen toimien hoitamiseksi ottaen huomioon toiminnan laajuus, luonne ja toimintaa varten annettavat määräykset. Kaatopaikan vakuuden on katettava myös kaatopaikan sulkemisen jälkeisestä seurannasta ja tarkkailusta sekä suotovesien ja -kaasujen käsittelystä ja muusta jälkihoidosta aiheutuvat kustannukset vähintään 30 vuoden ajalta, jollei toiminnanharjoittaja osoita muuta riittäväksi.

Ympäristönsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen tai 64 §:n mukaisen suunnitelman hyväksynyt viranomainen voi tarvittaessa muuttaa antamiaan tarkkailumääräyksiä tai hyväksymäänsä suunnitelmaa luvan tai suunnitelman voimassaolosta huolimatta. Luvanhaltijan muutosta koskevaan hakemukseen sovelletaan 39 §:ää.

Jätelain 13 §:n 2 momentin mukaan jätteestä ja jätehuollosta ei saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, roskaantumista, yleisen turvallisuuden heikentymistä taikka muuta näihin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta.

*Asiasta saatu selvitys*

Hevonselän kaatopaikka sijaitsee noin kolme kilometrin etäisyydellä Pornaisten kuntakeskuksesta länteen Pornaisten kunnan omistamalla kiinteistöllä Honkahuoppi (611-402-1-86) osoitteessa Järvenpääntie 314. Kaatopaikka on toiminut vuosina 1987–1994 Pornaisten kunnan yhdyskuntajätteen kaatopaikkana sekä maankaatopaikkana. Uudenmaan lajittelukeskus Oy on myynyt 18.4.2017 päivättyllä kauppakirjalla kaatopaikan sulkemista koskevan ympäristölupapäätöksen omistusoikeuden Circulation Oy:lle. Yhtiöllä on alueesta toukokuussa 2021 alkanut viiden vuoden vuokrasopimus Pornaisten kunnan kanssa.

Kaatopaikalle on läjitetty yhdyskunta- ja rakennusjätettä sekä ylijäämämaita yhteensä noin 18 000 m<sup>3</sup>. Pinta-alaltaan kaatopaikka on noin 1,78 hehtaaria. Täytön yhteydessä jätetäyttö on peitetty 0,15 metrin paksuisella maakerroksella. Kun jätetäyttö on saavuttanut lopullisen täyttökorkeuden, jätetäyttö on peitetty 0,3 metrin paksuisella maakerroksella.

Uudenmaan ympäristökeskus on 7.2.2003 myöntänyt Uudenmaan Lajittelukeskus Oy:lle ympäristöluvan Hevonselän vanhan kaatopaikan sulkemiseen. Ympäristöluvan voimassaoloa sekä lupamääräyksiä 22 ja 25 on muutettu Vaasan hallinto-oikeuden päätöksellä 19.4.2004. Hallinto-oikeuden päätös on pysytetty korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 28.10.2005.

Kaatopaikkakiinteistö on merkitty osayleiskaavassa teollisuusalueeksi, jolla ympäristö asettaa toiminnan laadulle erityisiä vaatimuksia (TY). Kaatopaikan länsipuolella on asemakaavoitettu tilarakennusten korttelialue (KTY) sekä suojaviheralue (EV). Luoteispuolella Järvenpääntien pohjoispuolella on vireillä asemakaavan muutos ja laajennus teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi (T).

Kaatopaikka ei sijaitse luokitellulla pohjavesialueella. Lähin luokiteltu pohjavesialue, Nummenmaan 1-luokan pohjavesialue (0161106), sijaitsee noin 900 m etäisyydellä kaatopaikka-alueesta koilliseen. Kaatopaikka sijoittuu Mustijoen keskiosan valuma-alueelle (19.002). Nykytilassa kaatopaikka-alueen pintavedet päätyvät alueen itäpuolella kohti etelää kulkevaan ojaan, joka yhdistyy etelässä Palonojaan ja edelleen Matinojaan ja 4 kilometrin etäisyydellä kohteesta Mustijokeen.

Hakemuksessa esitetyn uuden suunnitelman mukainen täytön lakikorkeus on +60,20 (N2000). Täyttötilavuus on noin 32 000 m<sup>3</sup>rtr sisältäen kuivatuskerroksen. Ilman kuivatuskerrosta jätetäytön täyttötilavuus on noin 20 200 m<sup>3</sup>rtr.

Kaatopaikan sulkeminen on aloitettu vuonna 2018. Lievästi pilaantuneita/stabiloituja maita on tuotu kaatopaikalle yhteensä noin 10 555 tonnia. Hakemushetkellä jäljellä oleva täyttötilavuus kuivatuskerros mukaan lukien noin 27 000 m<sup>3</sup>rtr ja jätetäytön täyttötilavuus noin 14 900 m<sup>3</sup>rtr. Valituksen mukaan vuosina 2018–2021 maa-aineksia tasaamiseen on vastaanotettu 7 463 m<sup>3</sup> (14 926 tonnia).

Kaatopaikan korkoa ja luiskauksia on muokattu. Kaatopaikan päälle suunnitellusta toiminnasta on luovuttu. Alue on toiminut yhdyskuntajätteen kaatopaikkana ja maankaatopaikkana. Alueella on paljon massoja. Uudella suunnitelmalla on haluttu varmistaa, että myös suljettavan alueen ulkopuolelta kerättävät massat mahtuvat suljettavalle alueelle. Suuremmalla luiskakaltevuudella voidaan lisäksi varmistaa veden johtuminen pois täyttöalueen päältä.

Uuden suunnitelman mukainen kaatopaikan pintarakenne vastaa ympäristöluvan 2003 pintarakennetta muilta osin, mutta muovikalvo ja suojatekstiili on poistettu. Toiminnassa on tarkoitus rakentaa Hevonselän kaatopaikan sulkemisarakeita osittain hyödyntäen betonimurskettä sekä lievästi pilaantunutta maa-ainesta. Alueella kuivatuskerroksessa ja kaasunkeräyskerroksessa hyödynnettävän betonimurskeen yhteenlaskettu määrä on noin 35 000 tonnia. Maa-ainesta sekä betonimurskettä kuljetetaan alueelle kaatopaikan sulkemisarakentamisen etenemisen mukaan huomioiden materiaalien saatavuus.

Kuivatuskerrokseen ja kaasunkeräyskerrokseen esitetään käytettäväksi vaihtoehtoisina materiaaleina myös salaojamattoa sekä betonimurskettä. Kuivatuskerroksen paksuus on vähintään 500 mm ja kaasunkeräyskerroksen 300 mm. Materiaalin eräkohtainen kelpoisuus tulee määrittää valtioneuvoston asetuksen 331/2013 mukaisesti asetukseen määritetyt raja-arvot huomioiden, kaatopaikkakelpoisuuden arviointi ja liite 3, pysyvän jätteen kaatopaikan raja-arvot. Salaojamaton materiaali on polypropeeni, joten se on inertti korkean pH-arvon omaavan veden kanssa. Materiaalitoimittajalla ei ole myöskään tiedossa tapauksia missä BeM-hienoina olisi tukkinut salaojamattoa sekä heikentänyt sen ominaisuuksia, kunhan kuivatuskerroksessa käytettävän materiaalin rakeisuus täyttää sille asetetut laatuvaatimukset.

Kaatopaikan pintarakenteiden tiivistyskerroksen alapuoliset rakennekerrokset, esipeittokerros ja kaasunkeräyskerros, voidaan rakentaa lievästi pilaantuneista maa-aineksista siten, että esipeittokerroksen 0,5 metrin paksuiseen ylimpään osaan ja kaasunkeräyskerrokseen käytetään vain epäorgaanisilla haitta-aineilla lievästi pilaantuneita maita. Lievästi pilaantuneeksi maa-aineksiksi tulkitaan maa-ainekset, joiden haitta-ainepitoisuudet sijoittuvat ovat valtioneuvoston asetuksen 214/2007 mukaisen kynnyksarvon ja SAMASE-raja-arvon välille. Bentoniittimattoa vasten tulee olla 100 millimetrin suojakerros, jonka materiaalin enimmäisraekoko on murskeella 16 millimetriä ja luonnonmateriaaleilla 32 millimetriä. Bentoniittimaton päälle asennettava salaojamatto korvaa 100 millimetrin suojakerroksen. Kuivatuskerroksen ja sen päälle tulevan muun pintamaakerroksen väliin asennetaan suodatinkangas,

joka estää hienoaineksen kulkeutuminen kuivatuskerrokseen. Pintakerros rakennetaan puhtaista maa-aineksista.

Aluehallintovirasto on valituksenalaisen päätöksen perusteluissa selventänyt, että hakijan lievästi pilaantuneilla maa-aineksilla tarkoitetaan maa-aineksia, joiden haitta-ainepitoisuudet ovat maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen 214/2007 mukaisten kynnysarvojen ja SAMASE-raja-arvojen välissä.

Lupaa on haettu CE-merkityn betonimurskeen käyttämiseen kaatopaikan sulkemisessa. Kuivatuskerroksessa hyödynnettävän betonimurskeen määrä olisi hakemuksen mukaan yhteensä 8 830 m<sup>3</sup> eli noin 22 000 tonnia. Kaasunkeräyskerroksessa betonimursketta hyödynnettäisiin yhteensä 5 298 m<sup>3</sup> eli noin 13 200 tonnia. Betonimurskeen käytöstä kaatopaikan sulkemISRakenteissa ei aiheudu päästöjä tai haitallisia ympäristövaikutuksia. Teknisen kelpoisuuden ja kaatopaikkakelpoisuuden varmistusmenettelyjen lisäksi tarvetta muille päästöjen ja haitallisten vaikutusten vähentämistä koskeville toimille ei ole. Hyödyntämällä betonimursketta kaatopaikan sulkemisessa voidaan säästää neitseellisiä raaka-aineita sekä edistää kiertotaloutta, mihin myös viranomaisohjauksessa tulisi kansalliset ja kansainväliset tavoitteet huomioiden pyrkiä. Kiertotalousnäkökulmasta betonimurskeen käyttämisellä sulkemISRakenteessa on myönteisiä ympäristövaikutuksia.

Bentoniittimaton kemialliseen kestävyyyteen vaikuttavat oleellisesti siihen kosketuksissa olevan veden pH sekä sähkönjohtavuus. Mikäli kuivatuskerroksessa käytetään BeM-materiaalia ja tunnistetaan oleellisia riskejä pH-arvon tai sähkönjohtavuuden osalla, voidaan kuivatuskerroksen läpi suotautuvan veden pystysuuntaista liikettä rajoittaa esimerkiksi kennomaisella salaojamatolla. Matolla estetään pystysuuntainen veden liike ja tällä taataan bentoniittimaton toimivuus, kun suotovesi ei pääse kosketuksiin bentoniittimaton kanssa. Lisäksi löytyy myös muita teknisiä ratkaisuja estää suotovesien virtaus bentoniittimattoon.

Välittömästi kaatopaikan itäpuolelle rakenteilla olevan kierrätyslaitoksen betonimurskekentän ja kaatopaikan rakenteet on sovitettu yhteen keskenään. Betonimurskekentän alueella pohjasuhteet ovat rakennettavuudeltaan heikot. Täytön ja sen pohjoispuolisen savikon väliin on rakennettu pato/tukipenger, jotta stabiliteetista saadaan riittävä eikä aiheuteta rikkoontumisvaaraa kentän pohjoispuolella sijaitsevalle siirtoviemärielle. Penger on rakennettu vähintään silttikerrokseen saakka louheesta ja betonimurskeesta (palakoko <200 millimetriä). Tukipenkereen rakentamisessa käytettiin louhetta ja betonimursketta yhteensä noin 9 200 m<sup>3</sup>.

Tarkkailuohjelmaehdotukseen on lisätty tihennetty pH:n määrittäminen pinta- ja suotovedestä siinä tapauksessa, että suljettavan kaatopaikan pintarakenteen kuivatuskerroksessa käytetään betonimursketta.

Kaatopaikan pintarakenteiden toteuttamiselle ei nykyisestä luvasta poiketen ole esitetty asetettavaksi tiettyä määräaika. Nykyisen luvan mukainen viiden

vuoden määräajan umpeutumisen oli jäänyt huomioimatta ja havaittiin syksyllä 2020. Hakemuksen mukaan yhtiö pyrkii sulkemaan kaatopaikan 10 vuoden kuluessa ja hakemuksen täydennyksen mukaan vuokrasopimuksen voimassaoloaikana. Tarkoituksena on sulkea kaatopaikka mahdollisimman nopealla aikataululla. Sulkemisaikatauluun vaikuttaa sulkemiseen soveltuvien ja valvojan hyväksymiskriteerien mukaisesti hyväksymien maamassojen saatavuus. Soveltuvien massojen vähäinen saatavuus on tähän mennessä hidastanut sulkemisen etenemistä. Mikäli sulkemisessa voidaan jatkossa hyödyntää myös hakemuksessa esitettyjä nykytulkintaa lievemmin pilaantuneita maamassoja, paranevat nopeamman sulkemisen edellytykset. Aikataulua on kuitenkin mahdoton määrittää tarkasti, koska soveltuvien massojen saatavuudesta ei ennalta ole tietoa. Kaatopaikan sulkemiselle ei tulisi asettaa tiettyä määräaika. Hakijan pyrkimyksenä on sulkea kaatopaikka ilman aiheutonta viivytystä ja tehdä sulkeminen suunnitelmallisesti välttämättä laajojen alueiden pitämistä avoimena pitempiä aikoja. Mikäli määräaika kuitenkin asetetaan, tulisi sen olla vähintään kymmenen vuotta. Lisäksi hakija on esittänyt, että ELY-keskus voisi tarvittaessa jatkaa määräaika hakijan perustellusta esityksestä.

Vakuus on esitetty pidettäväksi ennallaan aiemmin asetetusti. Kaatopaikan sulkemisen ympäristölupa oli vanhentunut jo kauan ennen kuin yhtiö teki Pornaisten kunnan kanssa sopimuksen kaatopaikan sulkemisesta. Sopimusta tehtäessä alkuvuodesta 2013 yhtiölle ei selvinnyt, että ympäristölupa oli jo vanhentunut. Jos yhtiö olisi ollut tietoinen näistä asioista, ei se todennäköisesti olisi lähtenyt toimijaksi kaatopaikan sulkemiseen. Vakuus koskee vanhaa kaatopaikkaa, jonka toiminta on päätynyt jo vuonna 1994 ja sulkeminen aloitettu jo vuonna 2018. Jäljellä oleva sulkemistoiminta voidaan katsoa varsin pienimuotoiseksi. Kaatopaikan omistajan tulisi asettaa vakuus sulkemistyöstä vastaavan sijaan. Nykyistä merkittävästi suuremman vakuussumman vaatimista kaatopaikan sulkemisesta loppuun yhtiö pitää kohtuuttomana.

Yhtiön Pornaisten kunnan kanssa tekemän vuokrasopimuksen mukaan kaatopaikka luovutetaan takaisin kunnalle sulkemisen ja maisemoinnin jälkeen. Kaatopaikan sulkemisen jälkeisestä seurannasta ja tarkkailusta, suotovesien ja kaasujen käsittelystä sekä muusta jälkihoitosta tulee vastaamaan kunta. Tämän vuoksi yhtiö on katsonut, ettei sitä voida vaatia asettamaan vakuutta toimenpiteille, jotka tulevat olemaan kunnan vastuulla kaatopaikan omistajana jälkihoitovaiheen aikana. Mikäli jälkihoitovaiheelle on tarvetta asettaa vakuus, se tulee määrätä Pornaisten kunnalle asetettavaksi siinä vaiheessa, kun yhtiö luovuttaa kaatopaikan takaisin kunnalle. Mikäli lupapäätös lopulta edellyttää vakuuden muuttamista, hakija on esittänyt, että vakuutta voidaan myös vapauttaa hakemuksesta sitä mukaa kuin kaatopaikka suljetaan. Hakija esittää tarvittaessa asiaa koskevan hakemuksen luvan valvontaviranomaiselle.

#### *Oikeudellinen arviointi*

Betonimurskeen hyödyntäminen

Aluehallintovirasto on perustellut ratkaisuaan hylätä hakemus betonimurskeen hyödyntämisestä pintarakenteen kuivatusrakenteessa seuraavasti:

Betonimurskeen käyttö hakemuksessa esitetyn pintarakenteen kuivatuskerroksessa ei ole jätelaissa tarkoitettua jätteen hyödyntämistä. Kaatopaikan pintarakenteessa kuivatuskerroksen tehtävä on alentaa tiivistysrakenteeseen kohdistuvaa vesipainetta ja johtaa pintakerroksen läpi suotautuva sadevesi pois rakenteesta. Tiivistyskerroksen tarkoitus on puolestaan muun muassa vähentää sadevesien imeytymistä jätetäyttöön. Bentoniittimaton käyttäminen tiivistyskerroksessa asettaa vaatimuksia sen yläpuolisten materiaalien kemialliselle laadulle. Hakemukseen liitetyn selvityksen mukaan bentoniittimaton omaisuudet ovat kaikkein vakaimmat pH-arvon ollessa 8–10 ja mattoon jatkuvassa kontaktissa olevien liuosten pH-arvon tulisi olla alle 11. Betonimurskeen pH-arvo on luonnon kiviainesta korkeampi, tyypillisesti 11–12. Ennalta arvioiden betonimurskeen käyttö kuivatuskerroksessa voisi nostaa kerroksen läpi suotautuneen veden pH-arvoa jopa niin, että bentoniittimattoon kosketuksissa olevan veden pH-arvo voisi ylittää selvityksessä kriittisenä pidetyn arvon 11. Betonimurskeen käyttö hakemuksessa kuvatun kaltaisessa rakenteessa, jossa bentoniittimatto erotettaisiin sen yläpuolelle betonimurskeesta rakennettavasta kerroksesta ainoastaan mineraalisella suojakerroksella, voisi lisätä bentoniittimaton vedenläpäisevyyttä ja siten sadeveden imeytymistä jätetäyttöön. Näin ollen betonimursketta ei voida pitää teknisesti soveltuvana hakemuksessa kuvatun kaltaisen pintarakenteen kuivatuskerrokseen. Vastineessaan Uudenmaan ELY-keskuksen lausuntoon hakija on esittänyt vaihtoehtoista rakennetta, jossa betonimurskeesta tehdyn kuivatuskerroksen läpi suotautuvan veden pystysuuntaista liikettä rajoitettaisiin tarvittaessa esimerkiksi kennomaisella salaojamatolla ja näin estettäisiin veden pääsy kosketuksiin bentoniittimaton kanssa. Kaatopaikan olosuhteisiin soveltuva ja oikein mitoitettu salaojamatto on jo yksinään yleisesti käytetty ja hyväksytty materiaali kaatopaikan pintarakenteen kuivatuskerroksessa. Myös tällä päätöksellä on hyväksytty kuivatuskerroksen toteuttaminen tähän tarkoitukseen soveltuvaa salaojamattoa käyttäen. Vastineessa ei ole esitetty perusteita sille, että betonimurskekerroksella olisi kyseisessä salaojamatosta ja betonimurskeesta toteutettavassa rakenteessa aito tarve ja että sillä korvattaisiin tarkoitukseen muutoin käytettäviä materiaaleja.

Asiasta saadusta selvityksen ja siihen liitettyjen vuosien 2018–2020 tarkkailutulosten perusteella kaatopaikalla vaikuttaa olevan jonkin verran kuormitusvaikutusta alapuolisen ojan vedenlaatuun. Havaintopisteiden virtaamat ovat olleet hyvin pieniä ja arvioitu vaikutus alapuolisesta ojapisteestä eteenpäin on vähäinen.

Asiasta saadun selvityksen mukaan kaatopaikkakaasun paine ja metaanipitoisuus mitataan tarkkailuputkien asentamisen jälkeen ja tulosten perusteella päätetään mahdollisista jatkomittauksista ja tehdään suunnitelma mahdollisesta kaasun käsittelystä. Kaatopaikan jätetäytöstä mahdollisesti muodostuvat kaasut ohjataan jätetäytön huipulle asennettaviin tarkkailuputkiin.

Valituksenalaisen päätöksen lupamääräyksissä 5 ja 8 on velvoitettu, että kaatopaikalle on rakennettava kaasunkeräyskerros sekä lupamääräyksessä 18, että kaatopaikalla muodostuvat suotovedet on kerättävä yhteen ja että suotovesistä on otettava näytteitä.

Asiassa ei ole esitetty riittävää selvitystä betonimurskeen teknisestä soveltuvuudesta bentoniittimaton yläpuoliseen kuivatuskerrokseen eikä sitä, onko bentoniittimaton tiivistysominaisuuksien heikentyminen varmuudelle estettävissä rakenteellisilla tai muilla menettelyillä kaatopaikan koko elinkaaren aikana. Asiassa ei ole esitetty myöskään selvitystä kaatopaikan vesitaseesta eikä kaatopaikkakaasun esiintymisestä. Kaatopaikan tiivistyskerroksella vähennetään sadevesien imeytymistä jätetäyttöön ja ohjataan kaasun purkautumista kaasunkeräyskerrokseen. Tiivistyskerros on pintarakenteen olennaisin rakenne kaatopaikasta vesiin ja ilmaan aiheutuvien päästöjen ehkäisemisessä. Tiivistysrakenteen kohdistuvat rasitukset on otettava huomioon rakenteen suunnittelussa ja toteutuksessa, jotta rakenteen pitkäaikaistoimivuus suunnitellusti tulee varmistetuksi. Näin ollen asiassa saadussa selvityksessä esitetty betonimurskerakenteinen kuivatuskerros ei täytä parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksia ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Hallinto-oikeus katsoo, että aluehallintovirasto on voinut ottaen huomioon edellä esitetty ja ympäristönsuojelulain mukainen varovaisuus- ja huolellisuusperiaate hylätä hakemuksen betonimurskeen hyödyntämistä pintarakenteessa koskevalta osalta. Aluehallintoviraston päätöstä ei siten ole muutettu tältä osin.

Lupamääräykset 8. ja 10

Valituksessa on vaadittu, että lupamääräyksissä nro 8 ja 10 määritellyt kerrokset voidaan rakentaa hieman suunnitelmaa paksumpina rakennusvaiheessa.

Asiasta saadun selvityksen mukaan kaasunkeräyskerrokseen esitetään mahdollisuutta myös vaihtoehtoisten materiaalien, salaojamaton ja soveltuvan kierrätysmateriaalin, kuten betonimurskeen käyttöön. Kaasunkeräys toteutetaan kaasunkeräyskerrokseen sijoitettavalla kaasunkeräysputkistolla.

Lupamääräyksessä 8 on asetettu kaasunkeräysrakenteelle vähimmäispaksuudeksi 0,3 metriä. Betonimurskerakenteen enimmäispaksuus saa olla enintään 0,4 metriä. Kerroksen vedenläpäisevyyskertoimen on oltava vähintään  $k \geq 10^{-4}$  m/s. Vaihtoehtoisesti kaasunkeräyskerros voidaan rakentaa kaatopaikan pintarakenteen kaasunkeräyskerroksessa käytettäväksi tarkoitettua salaojamatosta.

Hallinto-oikeus katsoo, että lupamääräyksessä 8 on määritelty kaasunkeräyskerroksen vähimmäispaksuus käytettävästä materiaalista riippumatta. Vähimmäispaksuus 0,3 metriä on yleisen käytännön mukainen. Betonijätteen enimmäismateriaalmäärällä erotetaan jätteen hyödyntämistoiminta loppusijoitustoiminnasta.



Lupahakemuksessa ei ole esitetty selvitystä kaatopaikalla muodostuvan kaatopaikkakaasun määrästä, kertymistä ja purkautumista eikä tietoa jätetäytön painumista. Asiassa ei näin ollen arvioitavissa, onko kerrospaksuudeltaan hieman lupamääräyksessä 8 edellytettyä paksummalla betonimurskerakenteella olennaista merkitystä kaasunkeräyskerroksen kaasunkeräyskykyyn.

Hallinto-oikeus katsoo, että edellä esitetyin seikoin aluehallintovirasto on hakemustietojen perusteella voinut rajata kaasunkeräyskerroksessa hyödynnettävän betonimurskerakenteen enimmäispaksuuden. Valitus lupamääräyksestä 8 on näin ollen hylättävä.

Asiasta saadussa selvityksessä kuivatuskerroksessa esitetään mahdollisuutta käyttää vaihtoehtoisia materiaaleja, salaojamattoa ja soveltuvaa kierrätysmateriaalia, kuten betonimursketta. Valituksenalaisessa päätöksessä on hylätty betonimurskeen hyödyntäminen kuivatuskerroksessa.

Lupamääräyksen 10 mukaan kuivatuskerros on rakennettava vettä hyvin johtavasta puhtaasta maa-aineksesta ja kerrospaksuuden on oltava vähintään 0,5 metriä. Vaihtoehtoisesti kuivatuskerros voidaan rakentaa kaatopaikan pintarakenteen kuivatuskerroksessa käytettäväksi tarkoitetusta salaojamatosta.

Kun otetaan huomioon edellä hallinto-oikeuden betonimurskeen hyödyntämistä pintarakenteen kuivatusrakenteessa koskeva perustelu, ei lupamääräyksen 10 muuttamista koskevasta vaatimuksesta ole tarpeen enemmälti lausua. Aluehallintoviraston päätöstä ei ole siten tältäkin osin muutettu.

Lupamääräys 21.1.

Valituksessa on vaadittu, että tarkkailuohjelman toimittamisen määräajaksi merkitään nyt määrätyn ajankohdan sijaan kuukausi päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta lukien.

Lupamääräyksessä 21.1. täydennetty tarkkailuohjelma on määrätty toimitettavaksi kuukauden kuluessa tämän päätöksen antopäivästä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on valituksesta antamassaan vastineessa todennut, että täydennetyt tarkkailuohjelman toimittamisajankohdaksi voidaan määrätä päätöksen mukainen toiminnan aloittaminen.

Lupamääräyksessä 21.1. tarkkailuohjelmaehdotusta on täydennetty muun ohella betonimurskeen hyödyntämistoiminnan aikaisella näytteenotolla. Lupamääräyksen 21.1. muut tarkkailuohjelman muutokset koskevat eräiden parametrien tarkkailua ja pohjavesiputkien liittämistä ohjelmaan. Hallinto-oikeus katsoo, että tarkkailuohjelman toimittamisen muutos ei heikennä ympäristön tilan tarkkailun tasoa ja hyväksyy vaatimuksen tarkkailuohjelman toimittamisen määräajan muuttamisesta valituksessa esitetyn mukaisena.

Lupamääräys 25.

Valituksessa on vaadittu, että kaatopaikan sulkemistoimenpiteiden varmistamiseksi asetetut vakuudet pidetään aikaisemman luvan mukaisina, ja että vakuus vapautetaan asteittain sulkemisvaiheeseen perustuen ilman erillistä luvan muutosta, ja että kaatopaikan jälkihoidon ja jälkihoitovaiheen tarkkailun vakuus asetetaan kuukausi jälkihoitovaiheen alkamisesta tai vaihtoehtoisesti kyseessä olevan vakuuden asettajaksi määritellään jälkihoitovaiheesta vastaava taho.

Valituksenalaisen päätöksen perustelujen mukaan voimassa olevassa ympäristöluvassa asetettu vakuus on tarkistettu ympäristönsuojelulain 235 §:n mukaisesti vastaamaan tämänhetkistä arviota kaatopaikan sulkemisesta ja jälkihoidosta aiheutuvista kustannuksista. Kaatopaikan sulkeminen tarkoittaa käytännössä asianmukaisten pintarakenteiden rakentamista ja varsinaiset pintarakenteet ovat luvan hakemishetkellä kokonaisuudessaan tekemättä. Yleisen käytännön mukaisesti kaatopaikan pintarakenteen rakentamiskulujen kattamiseksi tarvittava vakuussumma voidaan laskea arvioimalla kohteen keskimääräinen rakennuskustannus neliometriä kohden ja kertomalla arvio kaatopaikan pinta-alalla. Sulkemisen yksikkökustannusten arvioinnissa aluehallintovirasto on käyttänyt tausta-aineistona ympäristöministeriön ohjetta 5/2012 (Jätevakuusopas, Opas jätehuollon toimijoilta vaadittavista vakuuksista). Ohjeen mukaan hallintokäytäntöön perustuva ohjeellinen arvio tavanomaisen jätteen kaatopaikan pintarakenteen vakuuden määrästä on 15–25 euroa/m<sup>2</sup>. Koska tässä tapauksessa kyseessä on kaatopaikka, jonka sulkemistoimet on jo aloitettu, vakuuden määrän arvioinnissa on käytetty 15 euroa/m<sup>2</sup>. Jälkihoitokustannuksille asetettu vakuus on pyritty arvioimaan niin, että se riittäisi kattamaan tämän päätöksen mukaisen jälkitarkkailun kustannukset kaatopaikan jälkihoitovaiheen (arviolta 20 vuoden) ajan.

Asiasta saadun selvityksen mukaan jätteen tuonti alueelle on lopetettu vuonna 1994. Kaatopaikka on toiminut yhdyskuntajätteen kaatopaikkana ja maankaatopaikkana. Kaatopaikan sulkeminen on aloitettu vuonna 2018. Kaatopaikan päälle suunnitellusta hyötykäyttökenttätoiminnasta on luovuttu. Kaatopaikan pintarakenteen tiivistyskerroksen alapuolella esipeitto- ja kaasunkeräyskerroksessa hyödynnetään lievästi pilaantunutta maa-ainesta ja kaasunkeräyskerroksessa myös betonimurskettä. Kaatopaikka luovutetaan takaisin kunnalle sulkemisen ja maisemoinnin jälkeen.

Vaasan hallinto-oikeuden 19.4.2004 päätöksen vakuutta koskevien perustelujen mukaan vakuuden asettamisessa on otettu huomioon kaatopaikalla pintarakenteissa käsiteltävän jätteen määrä ja laatu, sulkemistoiminnan laajuus ja luonne sekä toimintaa varten annetut määräykset.

Asiassa ei ole haettu lupaa ympäristönsuojelulain tarkoittamalle jätteen loppukäsittelylle, jossa jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan. Valittaja ei näin ollen ole ympäristönsuojelulain 59 §:ssä tarkoitettu kaatopaikkatoimintaa harjoittava, jolle on asetettava ehdoton vakuusvaatimus. Asiassa saadun selvityksen perusteella voidaan arvioida, että kyse on vakuudesta, joka koskee jätteen hyödyntämistä kaatopaikan käytöstä poistamisen yhteydessä

tapahtuvassa kaatopaikkarakentamisessa kaatopaikan käytöstä poistamisen kannalta välttämättömissä rakenteissa.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota kaatopaikan pintarakenteessa jo hyödynnetyn pilaantuneen maa-aineksen määrään ja siihen, ettei hakemuksessa ole haettu muutosta käytettävän pilaantuneen maa-aineksen määrään. Kun otetaan huomioon myös toiminnan laatu, kaasunkeräyskerroksessa hyödynnettävän jätteen vähäinen määrä, betonijätteelle asetetut teknisen ja ympäristökelpoisuuden vaatimukset, jätteen hyödyntäminen rakentamistarkoituksessa kaatopaikalla ja se, ettei tiivistysrakenteen alle sijoitettua jätettä ole tarpeen poistaa, jos toiminnanharjoittaja olisi maksukyvytön loppuunsaattamaan velvollisuutensa, on vuoden 2003 ympäristöluvan vakuutta Vaasan hallinto-oikeuden vuonna 2004 antamalla päätöksellä muutettuna pidettävä riittävänä ja oikeasuhtaisena.

Ottaen huomioon edellä esitetyt seikat, on valituksenalaisen päätöksen lupamääräys 25 kumottava ja poistettava sulkemistoimenpiteiden varmistamista koskevan vakuuden osalta sekä saatettava tältä osin voimaan vuoden 2003 ympäristölupapäätöksen lupamääräyksen 25 mukainen vakuus Vaasan hallinto-oikeuden 19.4.2004 päätöksellään nro 04/0133/3 muuttamana.

Kaatopaikan käytöstä poistamisessa on kyse kaatopaikkatoiminnan lopettamisesta ja lopullisesta sulkemisesta, jota koskeviin toimenpiteisiin kuuluu muun ohella kaatopaikan lopullisen pintarakenteen rakentaminen. Kaatopaikan jälkihoito tarkoittaa käytöstä poistetun tai poistettavan kaatopaikan ympäristövaikutusten seuraamiseksi tai torjumiseksi tarvittavia toimia. Ympäristönsuojelulain 61 §:n 3 momentin mukaan vakuus on asetettava ympäristöluvassa osoitetun valvontaviranomaisen eduksi ennen toiminnan aloittamista. Näin ollen kaatopaikan jälkihoidon ja jälkihoitovaiheen tarkkailun vakuus ei ole asetettavissa valituksessa esitetyksi kuukausi jälkihoitovaiheen alkamisesta. Kaatopaikan jälkihoitoa ja jälkihoitovaiheen tarkkailua koskeva vakuus on näin ollen pysytetty valituksenalaisen päätöksen mukaisena.

Ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaan toimintaa harjoittavan on asetettava jätteen käsittelytoiminnan vakuus. Pornaisten kunta ei ole valituksenalaisen päätöksen toiminnan järjestämisestä vastaava toiminnanharjoittaja eikä luvan haltija, eikä lupaviranomainen ole voinut valituksenalaisessa päätöksessä asettaa jätteen käsittelytoiminnan jälkihoidosta aiheutuvien kustannusten vakuutta Pornaisten kunnalle.

Lupaviranomainen voi hakemuksesta vapauttaa vakuutta osittain ympäristönsuojelulain 61 a §:n nojalla. Hallinto-oikeus ei ole toimivaltainen ensi asteena ratkaisemaan valituksessa esitettyä vaatimusta vakuuden osittaisesta vapauttamisesta. Hakija voi halutessaan laittaa vakuuden osittaista vapauttamista koskevan asian vireille aluehallintoviranomaisessa uudella hakemuksella.

Kaatopaikan pintarakenteiden toteuttamisen määräaika

Muutoksenhakija on vaatinut, että määräaika kaatopaikan pintarakenteiden toteuttamiselle poistetaan tai toissijaisesti Uudenmaan ELY-keskukselle myönnetään valtuudet jatkaa määräaika perustellusta syystä.

Asiasta saadun selvityksen mukaan yhtiö ei esittänyt kaatopaikan pintarakenteiden toteuttamiselle tiettyä määräaika. Yhtiön pyrkimyksenä on sulkea kaatopaikka 10 vuoden kuluessa. Soveltuvien massojen vähäinen saatavuus on tähän mennessä hidastanut sulkemisen etenemistä.

Valituksenalaisen päätöksen perustelujen mukaan pintarakenteiden toteuttamiselle asetettua määräaika ei ole poistettu, mutta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksellä nro 04/0133/3, 19.4.2004, asetettua määräaika on kuitenkin muutettu niin, että pintarakenteet on toteutettava viiden vuoden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Pintarakenteiden tarkoituksena on vähentää kaatopaikasta aiheutuvaa kuormitusta. Sulkemisen yhteydessä vanhaa jätetäyttöä avataan ja alueella hyödynnetään jätteitä, jolloin ympäristökuormitus voi hetkellisesti olla jopa suurempi kuin ennen sulkemistöiden aloittamista. Kaatopaikasta ja sen sulkemiseen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvan kuormituksen vähentämiseksi pintarakenteet on tarpeen rakentaa loppuun viipymättä ja rakentamiselle on tarpeen asettaa määräaika.

Hallinto-oikeus katsoo, ottaen huomioon kaatopaikan kokonaispinta-ala, pintarakenteiden toteutettavuus vaihtoehtoisilla materiaaleilla, pintarakennemateriaalien tavanomaisuus ja se, että ennalta arvioiden materiaaleja eri vaihtoehdot mukaan lukien on mahdollista saada kaatopaikan lopettamistoimien vaatimassa aikataulussa, ja se, että muutoksenhakijalle on ollut vuodesta 2017 alkaen mahdollisuus toteuttaa kaatopaikan sulkemistoimia, että määräaika ei ole poistettava valituksessa esitetyin perustein.

Määräajan pidentämisestä päättäminen kuuluu lupaviranomaiselle eikä sitä näin ollen voi antaa valvontaviranomaisen ratkaistavaksi. Toissijainen vaatimus, jonka mukaan Uudenmaan ELY-keskukselle tulee myöntää valtuudet jatkaa määräaika perustellusta syystä, tulee siksi hylätä.

## 2. Oikeudenkäyntikuluvaatimus

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole pidettävä kohtuuttomana, että muutoksenhakija joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Muutoksenhakijan oikeudenkäyntikuluvaatimus on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

## **Muut sovelletut oikeusohjeet**

Ympäristönsuojelulain 61 a §

## **Julkinen kuulutus**

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

## **Päätöksestä ilmoittaminen**

Pornaisten kunnanhallituksen on viipymättä julkaistava tieto tätä päätöstä koskevasta kuulutuksesta kuntalain 108 §:n mukaisesti. Tiedon kuulutuksen julkaisemisesta tulee olla nähtävillä vähintään sen ajan, jonka kuluessa päätökseen saa hakea muutosta.

## **Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista eli **viimeistään 2.5.2024**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (01.20).

## **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Reko Vuotila ja Mikko Poskiparta, sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Jaakko Heinolainen. Asian on esitellyt Jaakko Heinolainen.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

**Jakelu**

Päätös maksutta	Circulation Oy
Jäljennös maksutta	Pornaisten kunnan ympäristönsuojeluviranomainen Pornaisten kunnan terveydensuojeluviranomainen Pornaisten kunnanhallitus Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Ympäristö ja luonnonvarat Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Ympäristölupavastuualue Suomen ympäristökeskus

**Tuomioistuimen yhteystiedot**

Vaasan hallinto-oikeus  
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa  
Sähköposti: [vaasa.hao@oikeus.fi](mailto:vaasa.hao@oikeus.fi)  
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:  
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla  
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>

### VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

#### Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

#### Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkisella kuulutuksella. Päätös on julkaistu hallinto-oikeuden verkkosivuilla päivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon seitsemäntenä päivänä kuulutuksen julkaisemisajankohdasta. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista, sitä päivää lukuun ottamatta.

#### Valituksen sisältö

- Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava
- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
  - päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
  - peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
  - miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
  - vaatimusten perustelut
  - mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

## Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

## Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

## Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

**Postiosoite:** Korkein hallinto-oikeus  
PL 180, 00131 Helsinki

**Sähköposti:** korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

**Käyntiosoite:** Fabianinkatu 15, 00130 Helsinki

**Puhelin:** 029 56 40200

**Faksi:** 029 56 40382

**Aukioloaika:** arkipäivisin klo 8.00–16.15

**Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:**

<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>