



Antopäivä
07.11.2018

Päätösnumero
18/0467/1

Diaarinumero
01288/15/5139

Asia Valitus ympäristölupa-asiassa

Muutoksenhakija Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös ja oikaisuvaatimus

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue) on 28.5.2018 antamallaan päätöksellä nro EPOELY/1443/07.00/2010 hyväksynyt päätöksessä mainituin muutoksin Vapo Oy:n ELY-keskuksen hyväksyttäväksi toimittaman tarkkailuohjelman (Läntisen Suomen turvetuotantoalueiden käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailuohjelma v. 2014-2018 Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella).

Kysymyksessä olevaa tarkkailuohjelmaa noudatetaan toiminnan käytön, päästöjen ja vaikutusten tarkkailussa sellaisilla Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueella sijaitsevilla turvetuotantoalueilla, joita koskevissa ympäristölupapäätöksissä on määrätty, että ELY-keskus päättää tarkkailun tarkemmasta järjestämisestä. ELY-keskuksen päätöksen liitteenä on luettelo niistä turvetuotantoalueista, joihin tarkkailuohjelmaa sovelletaan. Sikäli kuin ympäristöluvassa on määrätty toisin kuin yhteisessä tarkkailuohjelmassa, noudatetaan ympäristöluvan määräyksiä.

Vapo Oy on tehnyt ELY-keskuksen päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jossa se on vaatinut päätöksen muuttamista oikaisuvaatimuksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Päätös, johon on haettu muutosta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
7.7.2015 nro 126/2015/1

Aluehallintoviraston ratkaisu

Aluehallintovirasto, osittain hyväksyen Vapo Oy:n oikaisuvaatimuksen, on muuttanut Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 28.5.2014 antamaa päätöstä seuraavasti:

1) Kuormitustarkkailuun lisättäviä analyysejä koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys poistetaan kokonaisuudessaan.

2) Jatkuvatoimisten mittausten tulosten raportointia koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys poistetaan kokonaisuudessaan.

3) Kuormituksen ja valunnan suhteen tarkastelua koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys poistetaan kokonaisuudessaan.

4) Tarkkailujen aloittamista viipymättä koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys poistetaan kokonaisuudessaan.

5) Tutkinnallista seuranta koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys poistetaan kokonaisuudessaan.

6) Pohjaeläintarkkailua koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys pohjaeläinnäytteiden ottamisesta Köyhäjoelta ja Kruunupyynjoelta poistetaan.

Pohjaeläinnäytteitä tulee ottaa tarkkailuohjelmaesityksessä mainittujen kohteiden lisäksi Ähtärin Kolunjoen yläosalta eli Syväjoen yläosalta ja Kolunjoen alaosalta.

7) Kasviplanktonitarkkailua koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys kasviplanktonnäytteiden ottamisesta Halsuanjärvestä (Perhunjoki), Niemisvedestä (Ähtärinreitti) ja Kalajärven tekojärvestä (Kyrönjoki) poistetaan.

Kasviplanktonnäytteitä tulee ottaa tarkkailuohjelmaesityksessä mainittujen kohteiden lisäksi Kivijärvestä ja Kolunjärvestä.

8) Piilevätarkkailua koskeva oikaisuvaatimus

Lisäys piilevätutkimusten tekemisestä Halsuanjoella, Köyhäjoella ja Perhunjoen yläosalla poistetaan.

Piilevänäytteitä tulee ottaa Venetjoesta ja Siironjoesta.

Aluehallintovirasto on lisäksi korjannut ELY-keskuksen päätöksessä olleen kirjoitusvirheen seuraavasti: näytteitä otetaan ajanjaksona 1.5.-31.12. 1 krt/2 vko.

Päätöksessä on veloitettu Vapo Oy viivytyksettä toimittamaan päätöksen mukaan päivitetty tarkkailuohjelma Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselle.

Aluehallintoviraston päätöksen perustelut siltä osin kuin asiasta on hallinto-oikeudessa kysymys

Aluehallintovirasto on hyväksynyt oikaisuvaatimuksen kokonaisuudessaan siltä osin (oikaisuvaatimuksen kohdat 1-5) kuin kyse ei ole biologisesta tarkkailusta ja osittain myös biologista tarkkailua (oikaisuvaatimuksen kohdat 6-8) koskevilta osin. Biologisen tarkkailun osalta aluehallintovirasto on hyväksynyt oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin vaatimus koskee pohjelaennäytteen ottamista Köyhäjoelta ja Kruunupyynjoelta, kasviplanktonnäytteen ottamista Halsuanjärvestä, Niemisvedestä ja Kalajärven tekojärvestä sekä piilevätarkkailun tekemistä Halsuanjoella, Köyhäjoella ja Perhonjoen yläosalla. Hakija on vastineessaan ilmoittanut hyväksyvänsä Kolunjoen, Kivijärven ja Siironjoen tarkkailun ELY-keskuksen päätöksen mukaisesti.

1) Vaatimukselle asiditeetin, alumiinin, nikkelin, sinkin, elohopean, kadmiumin, lyijyn, kuparin ja arseenin analysoimisesta tarkkailunäytteistä pH:n ollessa alle 4,5 ei ole riittäviä perusteita. Ennalta arvioituna haitan esiintymisen todennäköisyys on pieni eikä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksen mukaisilla laajennetuilla analysoinneilla saavuteta sellaista ympäristöllistä hyötyä, että analysoinnit tulisi lisätä koko Etelä-Pohjanmaan toimialueella sijaitsevien turvetuotantoalueiden päästötarkkailuun. Sen sijaan jonkin tietyn turvetuotantoalueen ympäristölupapäätöksessä voidaan velvoittaa, ta-pauskohtaisen harkinnan perusteella, vaarallisten ja haitallisten aineiden analysointiin, esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen esittämien seikkojen perusteella. Näin on jo tehtykin.

Aluehallintovirasto myös toteaa, että tarkkailusuunnitelmaa koskevaa päätöstä voidaan myöhemmin muuttaa viran puolesta tai luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, yleistä etua valvovan viranomaisen, kunnan tai haittaa kärsivän asianosaisen vaatimuksesta. Siten muun muassa valvontaviranomainen voi harkita uudelleen tarkkailusuunnitelman muutostarvetta, jos haitallisten aineiden päästöistä turvetuotannon seurauksena saadaan lisätietoa.

2-3 ja 5) Vaatimukset eivät koske yksittäisten soiden päästö- ja vaikutustarkkailua vaan koko turvetuotannon toimialaa ja sen kehittämistä. Toiminnanharjoittajaa ei voida velvoittaa edistämään koko toimialan tutkimusta tarkkailuohjelman puitteissa.

4) Vaatimus on tarpeeton.

6) – – Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on antamassaan lausunnossa hyväksynyt Vapo Oy:n vaatimuksen Kruunupyynjoen ja Köyhäjoen pohjelaennäytteen ottamista koskevan lisäyksen poistamisesta. Köyhäjoen valuma-alueella tuotantoalueiden osuus valuma-alueesta on pieni. Kruunupyynjoen yläosassa on jo ympäristöhallinnon ns. Maametohjelman seurantapaikka.

7) – – Niemisveteen johdetaan vesiä Vapo Oy:n Soidinsuon (72,8 ha) ja Loukkusuon (84,5 ha) tuotantoalueilta sekä vielä valmistelemattomalta Ruokosuolta (34 ha). Tuotantoalueet sijaitsevat etäällä Niemisvedestä ja Loukkusuon vedet johdetaan Renkaisen ja Pemun kautta Niemisveteen sekä Ruokosuon vedet

Kortteisen ja Pemun kautta Niemisveteen. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Vapo Oy:n turvetuotantoalueiden vaikutukset Niemisvedessä eivät ole sellaisia, että kasviplanktonitarkkailulle olisi perusteita.

8) Halsuanjoen ja Köyhäjoen piilevätarkkailuun ei ole riittäviä perusteita ottaen huomioon tuotantoalueiden etäisyydet tai tuotantoalan osuudet valuma-alueesta. Perhonjoen yläosassa tehdään hakijan tarkkailuohjelmaesityksen mukaisesti pohjaeläintarkkailua kahdessa pisteessä, mitä aluehallintovirasto pitää riittävänä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tarkkailuohjelmaesityksestä antaman päätöksen perusteluissa tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikaisuvaatimuksen johdosta antamassa lausunnossa ei ole esitetty seikkoja, joiden perusteella Perhonjoen yläosalla olisi tarpeen myös piilevätarkkailu.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on vaatinut, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston päätös kumotaan jäljempänä perusteluissa esitetyin kohdin. ELY-keskuksen käsityksen mukaan tarkkailu ei ole aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti toteutettuna riittävän kattava vaikutusten selvittämiseksi.

ELY-keskus voi tarkentaa käyttö- ja päästötarkkailua siten, että tarkentuvat muutokset eivät heikennä tulosten luotettavuutta tai tarkkailun kattavuutta. Tarkennukset voivat olla toiminnanharjoittajan esittämiä supistuksia, jos ne eivät vaaranna tulosten luotettavuutta. ELY-keskuksen oikeus pitää sisällään myös ohjelman tarkentamisen tai laajentamisen, mikäli se on edellytys riittävien tietojen saamiseksi toiminnan vaikutuksista.

1) Kuormitustarkkailuun lisättäviä analyysejä koskeva oikaisuvaatimus

ELY-keskus vaatii, että asiditeetti, alumiini, nikkeli ja sinkki analysoidaan kuivatusvesien pH:n laskiessa alle 4,5. Turvetuotantoalueiden kuivatusvesissä on veloitettarkkailuissa ajoittain havaittu poikkeuksellisen hapanta vettä. Haittojen ennaltaehkäisemiseksi sekä vaikutusten arvioimiseksi ja torjuntamenetelmien kehittämiseksi ja optimoimiseksi on oltava asianmukaista tarkkailua. Mahdollisilla ongelma-alueilla tulee olla riittävä tarkkailu, jotta toiminnanharjoittaja kykenee toimimaan aiheuttamatta suuria happamuushaittoja ja toisaalta valvova viranomainen pystyy tarvittaessa puuttumaan tilanteeseen.

Vapo Oy on esittänyt, että turvemailta voi purkautua happamia vesiä erityisesti toiminnan alkuvaiheessa ilman, että kyseessä olisi sulfidi maa. Vapo Oy toteaa myös, että tarkkailtavaksi vaadittuja metalleja ei esiinny turpeessa merkittäviä määriä, joten turvetuotantoalueen valumavedet eivät muodosta raskasmetalliriskiä. ELY-keskus toteaa, että mikäli pH on alle 4,5 on vain huomattavan pieni riski siitä, että happamuus johtuu muusta kuin happamista sulfaattimaista. Happamuuden lähde voidaan päätellä sulfaatin ja sähkönjohtavuuden määrittäytksen perusteella. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan toiminnan alkuvaiheessa happamista sulfaattimaista johtuva happamuuskuormitus ja raskasmetalliriski on todennäköisesti pieni. Sulfaattimailla ongelma syntyy vasta kun kuivatussyvyys turvetuotannon myötä kasvaa erityisesti turvetuotannon loppuvaiheessa. Alhaiset pH-arvot ja alueelta mahdollisesti huuhtoutuvat metallit

ovat suora seuraus turvetuotannon toiminnasta ja edustavat selkeää vaikutusta vesistöihin. Näin ollen lisättävät analyysit ovat perusteltuja tarkennuksia tarkkailuohjelmaan. Vaaditut metallien analyysit ovat tyyppillisiä happamilta sulfaattimailta huuhtoutuvia metalleja.

TASO-hankkeeseen viittaaminen ei ole tarkoituksenmukaista, kun kysymys on happamista sulfaattimaista. TASO-hankkeen kohdealueella ei esiinny happamia sulfaattimaita, joten näiden alueiden erikoispiirteitä ei ole huomioitu hankkeen tuloksissa tai suosituksissa. Happamia sulfaattimaita esiintyy nyt kysymyksessä olevalla alueella varsin runsaasti ja ne aiheuttavat alueen vaikeimpia vesistöongelmia happamuuden ja metallikuorman kautta.

Selvitysten tarpeellisuuden osalta ELY-keskus viittaa ympäristösuojelulain (86/2000) 5 § 1 momenttiin, jonka mukaan toiminnanharjoittajan on oltava riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Toiminta voi aiheuttaa happamuutta ja metallikuormaa, ei suoraan turvetuotannon vaan siihen välttämättömästi liittyvän kuivatuksen kautta.

2) Jatkuvatoimisten mittausten tulosten raportointia koskeva oikaisuvaatimus

ELY-keskus katsoo, yhteenveto jatkuvatoimisten mittausten tuloksista on liitettävä tarkkailuraportteihin ja verrattava perinteisellä tavalla saatuihin tarkkailutietoihin. Mikäli tarkkailua halutaan tehostaa ja kehittää tehokkaampaan suuntaan, on järkevää hyödyntää asianmukaisia ja olemassa olevaa tietoa. Tämä on myös toiminnanharjoittajan intressien mukaista. Tulokset tulisi raportoida niiltä kohteilta, joilla on kyseisenä vuonna ollut jatkuvatoimista vedenlaadun seuranta.

3) Kuormituksen ja valunnan suhteen tarkastelua koskeva oikaisuvaatimus

ELY-keskus katsoo, että pitoisuudet ja niiden perusteella esitetyt reduktiot on vuosikeskiarvojen lisäksi ilmoitettava myös virtaamapainotteisina tai kuormituskeskiarvoina. Tulosten vertailua ja tulkintaa koskeva vaatimus ei ole vaan valvontaviranomaisen intressejä ajava vaatimus. Käytännössä tämä on perusedellytys, jonka tulee täytyä jotta lain vaatimus selvittää toiminnan ympäristövaikutukset täyttyy. Listaukset keskiarvoista ilman tulkintaa, vertailua ja selityksiä eivät kerro toiminnan vaikutuksista.

4) Tarkkailujen aloittamista viipymättä koskeva oikaisuvaatimus

ELY-keskus toteaa, että määräyksen taustalla on Vapo Oy:n aiemmin tapahtunut tarkkailun laiminlyönti. Tällä tarkennuksella ELY-keskus haluaa muistuttaa ja varmistaa ettei laiminlyönti uusiudu. Jos toiminnanharjoittaja hankkii sellaisia soita ja lupia ennakkoon, joilla toimintaa ei aloiteta, voidaan tarkkailu aloittaa vasta, kun soiden valmistelu tuotantoa varten aloitetaan.

5) Tutkinnallista seuranta koskeva oikaisuvaatimus

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tutkinnallinen seuranta on vietävä loppuun. Vapo Oy on turvetuotantoalan suurin toimija, jolla on ympäristönsuojelulain nojalla velvollisuus olla riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaiku-

tuksista ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. ELY-keskus korostaa asian tärkeyttä, koska happamuushaitat, myös turvetuotannosta johtuvat, ovat yksi tärkeimpiä vesistöjemme ongelmia.

Vapo Oy:n Läntisen Suomen alueen turvetuotantoalueiden käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailusuunnitelman lainvoimaisessa hyväksymispäätöksessä vuosille 2008-2013 edellytetään tutkinnallista seurantaa, joka on aloitettava vuosien 2011-2013 aikana ja saatettava loppuun vuoden 2015 mennessä. Vapo Oy on toimittanut ELY-keskukselle 7.3.2014 esityksen tutkinnallisen seurannan toteuttamisesta. Selvityksen tavoitteena on kehittää menetelmiä tai toimenpiteitä, joilla pystytään estämään happamuushaittojen syntyä turvetuotannon yhteydessä.

6) Kasviplanktonitarkkailua koskeva oikaisuvaatimus

ELY-keskus katsoo, että näytteet tulee ottaa myös Niemisvedestä. Niemisvesi on alueellisesti erittäin tärkeä järvi, johon kohdistuu turvetuotannon lisäksi muuta kuormitusta melko vähän. Järven hyvän tilan säilyttäminen on erittäin tärkeää. Valtioneuvoston vuonna 2009 hyväksymässä vesienhoitosuunnitelmassa Niemisvesi on luokiteltu hyvään ekologiseen tilaan. Vesienhoidon suunnittelun toisella kaudella tarkistettu luokitus on säilynyt samana. Vapo Oy:n turvetuotannosta järveen kohdistuva kuormitus on suuri ja merkittävin sen tilaan vaikuttava tekijä.

Tilan huonontuminen ei ole vesienhoidonsuunnittelun periaatteiden mukaan hyväksyttävää. Sen takia muutoksia järven tilassa on seurattava sekä veden laatua että biologisia muutoksia silmälläpitäen.

7) Piilevätarkkailua koskeva oikaisuvaatimus

ELY-keskus katsoo, että piilevätutkimuksia on tehtävä myös Perhonjoen yläosalla. Perhonjoen yläosalla on suuri keskittymä Vapo Oy:n turvetuotantoalueita. Se seikka, että alueella on myös esitetty pohjaeläintarkkailua, ei heikennä vaan lähinnä vahvistaa perusteita piilevätarkkailun mukanaolosta. Kahdella tarkkailumenetelmällä saadaan tällaisissa tilanteissa parempi kuva kuormituksen mahdollisista vaikutuksista.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antamassaan lausunnossa katsonut, ettei valituksessa ole esitetty uusia asiaan vaikuttavia seikkoja ja viitannut antamaansa lupapäätökseen ja sen perusteluihin.

Ähtärin kaupungin tekninen lautakunta kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena on antamassaan vastineessa katsonut, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston 7.7.2015 antama päätös tulee pysyttää ennallaan Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen valituksessaan esittämien kohtien 1–5 ja 7 kohdalla. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus ei lautakunnan näkemyksen mukaan ole valituksessaan esittänyt riittäviä perusteita päätöksen kumoamiseksi.

Lautakunta on yhtynyt ELY-keskuksen esittämään vaatimukseen valituksen kohdassa nro 6, kasviplanktonitarkkailu Niemisvedessä, ja katsonut, että aluehallintoviraston antama päätös tulee tältä osin kumota.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ilmoittanut, että se ei anna vastinetta valituksen johdosta.

Kokkolan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena on katsonut antamassaan vastineessa, että Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen Vapo Oy:lle määräämät turvetuotantoalueiden käyttö-, päästö- ja vaikutustarkkailuvelvoitteet ovat tarpeellisia ja perusteltuja, jotta voidaan arvioida turvetuotannon vaikutuksia muun muassa Perhonjoen vesistöön ja purkuvesistöjen ekologiseen tilaan alueellisesti ja paikallisesti. Jokainen vesistö on ekologiaaltaan ja ympäristöltään erilainen ja vaikutustarkkailua voi tehdä vain siinä vesistössä, jota kuormitetaan.

Vapo Oy on alueen suurin turvetuottaja ja Perhonjoen sekä Kruunupyynjoen valuma-alueilla on yli 1 800 ha Vapo Oy:n turvetuotantoalueita. Vapo on Perhonjoen yläosalla merkittävin turvetuotannon toimija. Turvesoiden vaikutukset ovat paikallisesti merkittäviä laskuvesistöissä ja toiminnanharjoittajan tulee olla selvillä toimintansa vaikutuksista. Riittävät tarkkailutiedot ovat olennainen osa toimintaa ja vesilain valvontaviranomaisille (ELY, kunnat) välttämättömiä toiminnan kokonaisvaikutusten ja yksittäisten tuotantoalueiden vaikutusten arvioimiseksi. ELY valvontaviranomaisena on paras asiantuntija arvioimaan sen, millainen tarkkailu on riittävä.

Muilla vesistöalueilla tehtävät selvitykset eivät kerro paikallisista vaikutuksista, vaikka niillä saadaankin suuntaa-antavaa seurantatietoa. Ne eivät myöskään ole riittäviä muiden tuotantoalueiden vaikutusten ja laskuvesistöjen tilan luotettavaksi seurannaksi tai niiden ekologisen ja kemiallisen tilan kehittymisen arvioimiseksi.

Lautakunta on katsonut, että Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen valituksessaan ja aikaisemmin oikaisuvaatimuksesta antamassaan lausunnossa esittämät vaatimukset ovat hyvin perusteltuja ja tarkkailusuunnitelmaa tulee muuttaa ELY:n esittämällä tavalla.

Perhon kunnan ympäristölautakunta on antamassaan vastineessa katsonut, että Etelä-Pohjanmaan elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksen Vapo Oy:n tarkkailuohjelmaan vaatimat lisäykset huomioiden saadaan riittävän kattava kuva turvetuotantoalueiden ympäristöpäästöistä.

Seinäjoen kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Vastinetta ei ole annettu.

Kauhavan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Vastinetta ei ole annettu.

Lestijärven kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Vastinetta ei ole annettu.

Vapo Oy:lle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen. Vastinetta ei ole annettu.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on antanut vastaselityksen todeten, että sillä ei ole lisättävää annettuihin vastineisiin ja lausuntoon.

ELY-keskus on korostanut, että tietämys happamien sulfaattimaiden vaikutuksista ja vaikutusten torjunnasta turvetuotannossa on toistaiseksi puutteellista. Happamien sulfaattimaiden kuivatukseen liittyy voimakkaita happamoitumisriskejä mukaan lukien haitallisten metallien kuormitusta. Haitallisten metallien (Cd, Ni) laatu normit ylittävät pitoisuudet puolestaan ovat pääasiallinen syy useiden Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan jokien hyvää huonompaan kemialliseen tilaan. Tuottajan on oltava selvillä tuotannon vaikutuksista ja hyvin toteutettu tarkkailu auttaa tuottajaa kehittämään toimintaansa ympäristöä vähemmän kuormittavaan suuntaan.

Mikäli tarkkailua halutaan kehittää automaattisen tarkkailun suuntaan, on tulokset raportoitava asianmukaisesti, esimerkiksi vuosiraportin yhteydessä.

Tarkkailutulosten laadukas raportointi tuottaa haitankärsijöille, viranomaisille, toimialalle ja kansalaisille tietoa toiminnan ja toimialan vaikutuksista eri olosuhteissa. Tarkkailun ja raportoinnin parempi laatu on myös toiminnanharjoittajan edun mukaista: se auttaa kehittämään vesiensuojelua, parantaa jo hankittu käytettävässä olevan tiedon hyödyntämistä, lisää toiminnan läpinäkyvyyttä, sekä hälventää mahdollisia käsityksiä ja ennakkoluuloja vaikutuksiin liittyen. Nykyinen tulosten raportti ei näitä vaatimuksia täytä. Vapo Oy on johdettava toimija alalla, minkä vuoksi sillä on tuotannon laajuuden ja historian vuoksi vastuu toimintansa vaikutusten asianmukaisesta ja laadukkaasta raportoinnista.

Niemisvesi on alueellisesti merkittävä järvi, jonka tila ei saa heikentyä. Vapo Oy on merkittävä kuormittaja alueella, jossa muuten on melko vähän kuormitusta. Kuormituksen vaikutukset ovat pitkän aikavälin kuluessa ilmeneviä ja kumuloituvat reitin suurimpaan järveen, Niemisveteen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Sovelletut oikeusohjeet ja niiden perusteluja

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 46 §:n 1 momentin (muutettuna lailla 647/2011) mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset toiminnan käyttötarkkailusta, päästöjen, jätteiden ja jätehuollon, toiminnan vaikutusten sekä toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta. Tarkkailun toteuttamiseksi luvassa on määrättävä mittausmenetelmistä ja mittausten tiheydestä. Luvassa on myös määrättävä siitä, miten seurannan ja tarkkailun tulokset arvioidaan ja miten tulokset toimitetaan valvontaviranomaisille. Toiminnanharjoittaja voidaan myös määrätä antamaan valvontaa varten muita tarpeellisia tietoja.

3 momentin mukaan lupaviranomainen voi tarvittaessa määrätä useat luvan haltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta.

4 momentin mukaan luvassa voidaan toiminnanharjoittaja velvoittaa esittämään suunnitelma 1 tai 3 momentissa tarkoitetun seurannan ja tarkkailun tarkemmasta järjestämisestä lupaviranomaisen tai sen määräämän viranomaisen

hyväksyttäväksi niin ajoissa, että seuranta ja tarkkailu voidaan aloittaa toiminnan alkaessa tai muuna toiminnan vaikutusten kannalta tarkoituksenmukaisena ajankohtana. Seuranta- ja tarkkailumääräyksiä sekä hyväksytyä seuranta- ja tarkkailusuunnitelmaa voidaan tarvittaessa muuttaa luvan voimassaolosta huolimatta.

5 momentin mukaan päätös 3 ja 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa on tehtävä noudattaen, mitä ympäristöluvasta säädetään, jollei päätöstä tehdä lupaa myönnettäessä tai muutettaessa. Päätöstä voidaan muuttaa viran puolesta tai luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, yleistä etua valvovan viranomaisen, kunnan tai haittaa kärsivän asianosaisen vaatimuksesta.

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999 vp) 46 §:n perusteluissa todetaan muun muassa, että pykälän 1 momentin mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset päästöjen, jätteiden ja jätehuollon, toiminnan vaikutusten sekä toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta. Toiminnanharjoittaja voitaisiin myös määrätä antamaan valvontaa varten tarpeellisia tietoja.

Päästöjen tarkkailumääräys voisi koskea esimerkiksi päästöjen mittaustapaa, olosuhteita, käytettäviä mittausstandardeja tai mittauslaitteita. Määräys sisältäisi raportointitavan ja raportointiajat. Määräys voisi koskea myös käyttötarkkailua päästöjen selvittämiseksi. Tällaiset määräykset tulisi antaa aina luvassa, eikä niihin voitaisi soveltaa mahdollisuutta hyväksyä luvasta erillään tarkkailusuunnitelma. Toiminnan vaikutusten arvioimiseksi tulisi lisäksi antaa tarvittavat määräykset.

Toiminnan valvontaa koskevalla määräyksellä pyrittäisiin varmistamaan luvan noudattamista. Toiminnanharjoittaja voitaisiin velvoittaa ilmoittamaan eri työvaiheista laitoksen rakentamisessa, laitteiden käyttöönotosta taikka toiminnan aloittamisesta. Viranomainen voisi tehdä tarkastuksen ja hyväksyä tehdyt toimet, jonka jälkeen toiminta voitaisiin aloittaa. Valvontaa koskevassa määräyksessä voitaisiin velvoittaa esittämään suunnitelma myös valvontaviranomaiselle tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen alaiselle viranhaltijalle.

Pykälän 2 momentin mukaan useat luvanhaltijat voitaisiin määrätä yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta. Tämä on tarpeen yleensä silloin, jos samaa aluetta kuormittaa useita toimintoja, joiden vaikutuksia ei voida yksiselitteisesti erottaa toisistaan. Määräys annettaisiin luvassa huomioon ottaen samalla vireillä olevat luvat. Käytännössä toiminnanharjoittajat voivat sopia osallistumisesta yhteistarkkailuun, kuten nykyisin on menetelty erityisesti vesilain mukaan. Tällöin erillistä määräystä ei tarvittaisi, vaan viranomaisen hyväksyy järjestelyn. Toiminnanharjoittajat voivat osallistua myös kunnan järjestämään ympäristön tilan tarkkailuun siltä osin kuin kyse on toiminnanharjoittajan päästöjen vaikutusten tarkkailusta.

Pykälän 3 momentin (joka on lailla 1300/2004 siirtynyt 4 momentiksi, kun pykälään on lisätty uusi 2 momentti, jolloin silloiset 2-4 momentit ovat siirtyneet 3-5 momenteiksi) mukaan luvassa voitaisiin velvoittaa toiminnanharjoittaja esittämään lupaviranomaiselle tai sen määräämän viranomaisen hyväksyttäväksi tarkkailusuunnitelma. Ympäristölupavirasto voisi määrätä suunnitelman esitettäväksi esimerkiksi alueelliselle ympäristökeskukselle ja vastaavasti

kunnan ympäristönsuojeluviranomainen alaiselle viranhaltijalle. Kalataloudellisten vaikutusten selvittämiseksi tarkkailusuunnitelma voitaisiin velvoittaa esitettäväksi myös kalatalousviranomaiselle.

Suunnitelma tulisi esittää niin ajoissa, että tarkkailu voidaan aloittaa toiminnan alkaessa. Tarkkailu voitaisiin edellyttää aloitettavaksi jo ennen toiminnan aloittamista, jos tämä on tarpeen esimerkiksi lähtötilanteen erottamiseksi toiminnan varsinaisista vaikutuksista. Päätöksessä voitaisiin myös velvoittaa esittämään suunnitelma muuna sopivana ajankohtana, joka olisi toiminnan vaikutusten kannalta tarkoituksenmukainen ajankohta. Esimerkiksi toiminnan lopettamisen jälkeisten vaikutusten tai päästöjen selvittäminen saattaa edellyttää tarkkailusuunnitelman esittämistä ennen lopettamista.

Viranomainen voisi 4 momentin mukaan tehdä myös muutoksia suunnitelmaan, kuten lisätä näytteiden ottoa tai muuttaa tarkkailuajankohtia. Hyväksytyä tarkkailusuunnitelmaa voitaisiin muuttaa myöhemmin eri päätöksellä, jos olosuhteet ovat muuttuneet tai suunnitelma ei vastaa muutoin valvonnan tarpeita.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Nyt kyseessä olevassa tarkkailusuunnitelman hyväksymiseen liittyvässä asiassa on kuormitustarkkailuun lisättävien analyysien ja jatkuvatoimisten mitausten tulosten raportoinnin osalta kysymys viranomaisten toimivallasta. ELY-keskuksen hyväksymä tarkkailusuunnitelma ei ole ympäristönsuojelulain 46 §:n 3 momentissa tarkoitettu yhteistarkkailu. Vaikka ELY-keskuksen hyväksymässä tarkkailussa raportoidaan myös päästötarkkailujen tulokset, ELY-keskuksen toimivalta tarkkailumääräysten osalta koskee vain vaikutustarkkailua.

Ympäristönsuojelulaissa ja sen esitöissä on tarkkailujen hyväksyminen eriytetty siten, että päästötarkkailua koskevat lupamääräykset annetaan lupapäätöksessä eikä niitä voida hyväksyä luvasta erillään.

Metallipäästöjen sisällyttäminen päästötarkkailuun ja kuormituksen ja valun suhteen tarkastelu kuuluvat ympäristönsuojelulain 46 §:n perusteella lupapäätöksissä määrättäviin asioihin. Päästötarkkailujen sisältöön ELY-keskus voi vaikuttaa lupa-asioihin liittyvissä lausunto- ja valitusmenettelyissä.

Tarkkailujen aloittamismääräyksestä hallinto-oikeus toteaa, että aloittamisen ajankohta on määrätty ympäristölupapäätöksissä. Lupamääräysten laiminlyönti on valvonnallinen asia eikä siitä määrääminen ole sisällytettävissä tarkkailusuunnitelmiin.

Tutkinnallinen seuranta on kuulunut vuosien 2008-2013 tarkkailuohjelmaan, jonka Vapo Oy on hyväksynyt. Tarkkailuvelvoitteiden noudattaminen on valvontaan kuuluva asia.

Niemisveden kasviplanktonseurannan ja Perhonjoen yläosan piileväseurannan osalta hallinto-oikeus toteaa, että valituksessa ei ole esitetty sellaisia seurantojen toteuttamiseen liittyviä uusia perusteita, joiden johdosta aluehallintoviraston ratkaisua olisi syytä muuttaa.

jonka Vapo Oy on hyväksynyt. Tarkkailuvelvoitteiden noudattaminen on valvontaan kuuluva asia.

Niemisveden kasviplanktonseurannan ja Perhonjoen yläosan piileväseurannan osalta hallinto-oikeus toteaa, että valituksessa ei ole esitetty sellaisia seurantojen toteuttamiseen liittyviä uusia perusteita, joiden johdosta aluehallintoviraston ratkaisua olisi syytä muuttaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Julkipano

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

Päätöksestä ilmoittaminen

Ähtärin, Kokkolan, Seinäjoen ja Kauhavan kaupunginhallitusten sekä Perhon ja Lestijärven kunnanhallitusten on viipymättä ilmoitettava tästä päätöksestä kaupunkien ja kuntien ilmoitustaululla.

Muutoksenhaku

Ympäristönsuojelulain 190 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin perusteella valitusluvan. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä eli viimeistään 7.12.2018.

Valitusosoitus on liitteenä HallJp (01.18).

Diaarinumero

01288/15/5139

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Sinikka Kangasmaa ja Patrick Sahlström, sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Kirsti Poikonen. Asian on esitellyt Kirsti Poikonen.

Sinikka Kangasmaa

Patrick Sahlström

Kirsti Poikonen

Toimituskirjan antaja:



Tarja Mustonen
notaari

Jakelu

Päätös ja maksu Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Ympäristö ja luonnonvarat- vastuualue
PL 262, 65101 VAASA
päätös maksutta

Jäljennös maksutta

Vapo Oy

Ähtärin kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Ähtärin kaupunginhallitus

Kokkolan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Kokkolan kaupunginhallitus

Seinäjoen kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Seinäjoen kaupunginhallitus

Kauhavan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Kauhavan kaupunginhallitus

Perhon kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Perhon kunnanhallitus

Lestijärven kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Lestijärven kunnanhallitus

Etelä-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (sähköisesti)

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (sähköisesti)

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto/ympäristövastuualue (sähköisesti)

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (sähköisesti)

Suomen ympäristökeskus (sähköisesti)

TM

VALITUSOSOITUS

Valitusviranomainen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisperusteet

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä 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 julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista, sitä päivää lukuunottamatta.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valituskirjelmä liitteineen voidaan lähettää myös postitse, telekopiona tai sähköpostilla. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla) toimitettavan valituskirjelmän tulee olla toimitettu siten, että se viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä on kokonaisuudessaan käytettävissä viraston vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta
- perusteet, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valituskirjelmässä on lisäksi ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero sekä mahdollinen sähköpostiosoite, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa. Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä ellei valituskirjelmää toimiteta sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla).

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, liitettävä valituskirjelmään valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa tai ellei sähköisesti toimitettavassa asiakirjassa ole selvitystä asiamiehen toimivallasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Käyntiosoite: Fabianinkatu 15, Helsinki

Puh.nro: 029 56 40200

Telefax: 029 56 40382

S-posti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00-16.15