

APULAIKANSKANSLERI PÄÄTÖS

Snellmaninkatu 1 A

PL 20 00023 VALTIONEUVOSTO 29.8.2002 Dnro 188/1/01

Hannele Kerola ym.

ESPOO

ASIA

Uudenmaan ympäristökeskuksen menettely Ämmässuon kaatopaikkaa koskevissa asioissa

KANTELIJAT

Hannele Kerola ym.

1. KANTELUKIRJOITUS

Hannele Kerola Nuksio-seura ry.:n edustajana ja useat muut henkilöt eri yhdistysten edustajina ovat 15.2.2001 oikeuskanslerille osoittamassa kirjoituksessa pyytäneet oikeuskansleria tutkimaan Uudenmaan ympäristökeskuksen toiminnan lainmukaisuuden Ämmässuon kaatopaikkaa koskevissa asioissa.

Kantelijat ovat kirjoituksessaan todenneet, että Ämmässuon kaatopaikan pohjamauovi saattaa vuotaa ja päästää pohjaja pintavesiin haitallisia jätteitä ja ympäristömyrkyjä. Kantelijat katsovat, että ilmeisesti epäonnistuneesta kompostoinnista ja metaanikaasujen karkaamisesta johtuen alueelle on levinnyt pitkään jatkunut haju.

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta (YTV) oli vuonna 1996 hakenut Ämmässuonkaatopaikalle jätelaissa tarkoitettua lupaa. Hakemukseen ei ole annettu päätöstä. YTV:ltä oli myöhemmin pyydetty uusi hakemus, koska vuonna 1996 tehdyssä hakemuksessa oli vanhentuneita tietoja.

Kantelijat ovat pyytäneet oikeuskansleria selvittämään, oliko Uudenmaan ympäristökeskus menetellyt lainmukaisesti, kun se ei ollut käsitellyt YTV:n hakemusta, vaan oli antanut YTV:lle mahdollisuuden tehdä uusi hakemus ja siten pitkittänyt Ämmässuon kaatopaikan ympäristössä asuvien kansalaisten kannalta erittäin tärkeän asian selvittämistä.

Lisäksi he ovat pyytäneet oikeuskansleria selvittämään, oliko Uudenmaan ympäristökeskus valvontaviranomaisena menetellyt asianmukaisesti, kun se oli tiennyt vireillä olevista laajennushankkeista ja sallinut niiden viemisen eteenpäin ennen kuin varsinaiselle kaatopaikalle oli myönnetty jätelain mukainen lupa.

Kantelijat ovat pyytäneet kannanottoa myös siihen, oliko Uudenmaan ympäristökeskus vastuussa koko Ämmäsuon kaatopaikan mahdollisesti aiheuttamista ympäristöhaitoista, vai salliiko laki, että kaatopaikan lupahakemukset voidaan käsitellä toisistaan erillään, jolloin eri hankkeiden yhteisvaikutusta ei jouduta tarkastelemaan.

2. SELVITYKSET

Uudenmaan ympäristökeskus on antanut asiassa ympäristökeskuksen johtaja Leena Savirannan ja ylitarkastaja Pirkko Kekonin 3.5.2001 allekirjoittaman selvityksen. Selvityksen liitteenä on mm. Uudenmaan ympäristökeskuksen 2.3.2001 päivätty kirje YTV:n jätehuoltolaitokselle.

Hannele Kerola antoi selvityksen johdosta 25.6.2001 päivätyn vastineen. Carl Axel Ehrnrooth on myös lähettänyt 23.5.2001 päivätyn kirjoituksen ympäristökeskuksen selvityksen johdosta.

Olen 21.3.2002 päivätyllä kirjeellä pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa siitä täyttääkö Ämmäsuon kaatopaikka EU:n edellyttämät sekä kansallisen lainsäädäntömme normit ja milloin Euroopan Unionin kaatopaikkadirektiivin 34 artiklassa mainittu kertomus on annettu tai tullaan antamaan. Tämän lisäksi olen pyytänyt ympäristöministeriötä antamaan lausuntonsa Uudenmaan ympäristökeskuksen 3.5.2001 antaman selvityksen johdosta.

Ympäristöministeriö antoi asiassa lausuntonsa 14.6.2002.

Oikeuskanslerinvirastosta on puhelimitse oltu yhteydessä Espoon kihlakunnan poliisilaitokseen, josta on pyydetty jäljennökset Carl Axel Ehrnroothin Espoon poliisille jätetystä Ämmäsuon kaatopaikkaa koskevasta tutkintapyynnöstä sekä poliisiin hankkimista asiakirjoista. Rikosilmoituksessa pyydetään poliisia tutkimaan mm. sitä, onko kaatopaikalle viety sairaalajätettä ja onko jätteet jätetty lainvastaisesti peittämättä. Tämä esitutkinnassa olevan rikosilmoituksen tarkoittama asia rajautuu tutkimiseni ulkopuolelle.

3. RATKAISU

3.1. Tapahtumatietoja

Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) Ämmäsuon kaatopaikka otettiin käyttöön 1.9.1987. Kaatopaikan perustamisen aikaan jätteitä ja jätehuoltoa säädeltiin jätehuoltolalla (673/1978). Jätehuoltolain 21 §:n mukainen suunnitelmavelvollisuus ei koskenut kunnallisia jätteiden

käsittelypaikkoja. Jätelain (1072/1993) tultua voimaan 1.1.1994 lupavelvollisuus muuttui. Toimintaansa jatkaville kaatopaikoille tuli 78 §:n mukaan hakea jätelupa vuoden 1996 loppuun mennessä. Toimintaa sai kuitenkin jatkaa, kunnes lupa olisi myönnetty.

Uudenmaan ympäristökeskuksen alueella toimii kymmenen yhdyskuntajätteen kaatopaikkaa, joista kahdeksan on saanut ympäristölupamenettelylain (735/1991) mukaisen luvan. Käsittelemättä ovat olleet YTV:n Ämmässuon ja Hyvinkäällä sijaitsevan Kiertokapula Oy:n lupahakemukset. Kaatopaikkojen lupahakemusten käsittelyjärjestykseen ovat vaikuttaneet samanaikaisesti vireille tulleet kaatopaikkojen laajennukset, joille on tarvittu lupa ennen rakentamista ja toiminnan aloittamista.

Ämmässuon nykyisin käytössä oleva täyttöalue on ollut suunnitelman mukaan tarkoitus poistaa käytöstä vuoden 2004 loppuun mennessä, jolloin jäteaseman alueella on tarkoitus ottaa käyttöön sekajätteen käsittelylaitos. Uudenmaan ympäristökeskuksen 6.5.2002 päivätyn ympäristöministeriölle osoittaman muistion mukaan alueelle asemakaavan laatimista varten asetetun rakennuskiellon johdosta kaatopaikan laajentamisen ja sekajätteen lajittelulaitoksen rakentamisen suunnitelmat saattavat viivästyä siten, että nykyisen kaatopaikan käyttö jatkuisi vuoteen 2007 saakka.

3.2. Säädökset

Kaatopaikkadirektiivin (1999/31/EY) 6 artiklassa todetaan, että kuten mitä tahansa muuta jätteen käsittelyä, kaatopaikkoja on riittävästi valvottava ja hoidettava mahdollisten haitallisten ympäristövaikutusten ja ihmisille aiheutuvien terveysriskien ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi.

Mainitun direktiivin 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle säännöllisin väliajoin kertomukset tämän direktiivin täytäntöönpanosta ja kiinnitettävä erityistä huomiota 5 artiklan mukaisesti laadittaviin kansallisiin strategioihin; näiden kertomusten perusteella komissio antaa kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Kaatopaikkadirektiivi on pantu Suomessa voimaan kaatopaikoista annetuin valtioneuvoston päätöksin koskien kaatopaikkojen käyttöä ja hoitoa (861/1997, 1049/1999, 552/2001 ja 13/2002).

Kaatopaikoista annetun valtioneuvoston päätöksen (861/1997) 8 §:ssä säädetään, että kaatopaikan pitäjän on valvottava ja tutkittava kaatopaikkaa ja sen ympäristöä päätöksen liitteen 3 mukaisesti.

Liitteessä on määritelty mm. ne vaatimukset, jotka kaatopaikan maaperälle asetetaan. Tämän mukaan, jos kaatopaikan maaperän tiiveys ei luonnostaan vastaa edellä tarkoitettuja vaatimuksia, on sitä parannettava rakennetulla tiivistyskerroksella vastaavan suojatason saavuttamiseksi. Rakennetun tiivistyskerroksen paksuuden on oltava tavanomaisen jätteen kaatopaikoilla vähintään 0,5 metriä ja ongelmajätteen kaatopaikalla vähintään 1,0 metriä.

Kaatopaikkaveden keräämiseksi on tavanomaisen jätteen ja ongelmajätteen kaatopaikkojen maaperän ja tiivistyskerroksen päälle lisäksi asennettava kaatopaikan tiivistämiseen tarkoitettu keinotekoinen eriste ja tämä päälle kuivatuskerros (salaojakerros), jonka paksuuden on oltava vähintään 0,5 metriä. Pysyvän jätteen kaatopaikalle asetettavat tässä tarkoitetut vaatimukset määrätään tapauskohtaisesti.

Edellä mainitun valtioneuvoston päätöksen (861/1997) 8 §:n mukaa kaatopaikan pitäjän on valvottava ja tarkkailtava kaatopaikkaa ja se ympäristöä valtioneuvoston päätöksen liitteen 3 mukaisesti. Kunki vuoden valvonta- ja tarkkailutiedoista on toimitettava seuraavan vuode maaliskuun loppuun mennessä mainitun päätöksen liitteessä tarkoitettu raportti lupaviranomaiselle. Havaituista merkityksellisistä terveys- ja ympäristöhaitoista on kuitenkin ilmoitettava viipymättä lupaviranomaiselle.

Kaatopaikoista annetun valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta annetussa valtioneuvoston päätöksen (1049/1999) 1 §:ssä säädetään, että päätöksen tavoitteena on pintaveden, pohjaveden, maaperän ja ilmn pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä ilmastomuutoksen ja muiden siihe rinnastettavien laaja-alaisten haitallisten ympäristövaikutusten torjumiseksi ohjata kaatopaikkojen suunnittelua, perustamista, rakentamista käyttöä, hoitoa, käytöstä poistamista ja jälkihoitoa sekä jätteiden sijoittamista niille siten, ettei niistä pitkänkään ajan kuluessa aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle.

Jätelain 38 §:ssä (1015/1996) säädetään, että kuntien ympäristönsuojelu hallinnosta annetussa laissa (64/1986) tarkoitettu kunnan ympäristön suojeluviranomainen valvoo jätelain ja sen nojalla annettujen säännöste ja määräysten noudattamista kunnassa.

Ympäristönsuojeluasetuksen 29 §:ssä säädetään muun muassa, että valvontaviranomaisen on suoritettava luvan saaneen toiminnan tarkastus riittävän usein toiminnan seuraamiseksi. Tarkastuksen suorittaa ensisijaisesti se valvontaviranomainen, jonka toimivaltaan lupaviranomaisen kuuluu toiminnan lupa-asian käsittely.

3.3. Oikeuskanslerin toimivalta

Suomen perustuslain (731/1999) 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitava noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 6 §:n momentin mukaan oikeuskanslerin on yleisen edun vaatiessa ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

3.4. Kaatopaikan lupatilanne

Espoon kaupungin terveyslautakunnan valvontajaosto on myöntänyt Ämmässuon kaatopaikalle terveydenhoitolain 26 §:n mukaisen sijoitusluvan 29.10.1985. Sijoitusluvan ehtoja on tarkistettu 16.12.1986. Espoo kaupungin terveyslautakunnan valvontajaosto on myöntänyt sijoitusluvan kaatopaikan laajennukselle 19.10.1990. Kirkkonummen puoleisella laajennusalueella on myönnetty sijoituslupa 24.10.1990.

Helsingin vesi- ja ympäristöpiiri on antanut vesiensuojelun ennakkotoimenpiteistä koskevan asetuksen mukaisen lausunnon 11.4.1990 kaatopaikan laajentamisesta. Kaatopaikan ja sen ympäristön vesiä tarkkailla 1.12.1998 päivätyn tarkkailuohjelman mukaisesti. Kaatopaikan jätevesien johtamisesta Espoon viemäriverkkoon on tehty sopimus vuonna 1986.

Espoo on myöntänyt laajennusalueelle maa-aineistenottoluvan vuonna 1991 ja Kirkkonummi vuonna 1992. Kaatopaikan laajennusalueella toimivat murskausasemat ovat saaneet sijoitusluvan vuonna 1991.

Kaatopaikkaa koskeva jätelupahakemus jätettiin Uudenmaan ympäristökeskukseen vuoden 1996 lopussa. Hakemus koskee 1985 myönnetyssä sijoitusluvassa tarkoitettua kaatopaikkaa. Ympäristökeskus on neuvotellut kaatopaikan pitäjän YTV:n kanssa vuosina 1997 - 1999 lupahakemuksen täydentämisestä koskemaan myös suunnitteilla ollutta kaatopaikan laajennusosaa.

Lupahakemukseen sovelletaan nyt vuonna 2000 voimaan tullutta ympäristönsuojelulakia, minkä johdosta ympäristökeskus määräsi 2.3.2000 YTV:n jättämään myös laajennusta koskevan lupahakemuksen 31.5.2000 mennessä. Kaatopaikalle tulee joka tapauksessa hakea ympäristöasetukse mukaan ympäristönsuojelulain mukaista lupaa 31.12.2002 mennessä.

Ympäristökeskus on ilmoittanut YTV:lle, että lupahakemuksen tulee sisältää kaatopaikkakäsittelyn ohella myös muut käsittelykeskukseen alueen toiminnot. Uudenmaan ympäristökeskuksen 6.5.2002 antama selvityksen mukaan edellä tarkoitettu lupahakemus on toimitettu Uudenmaan ympäristökeskukseen 31.5.2001, minkä jälkeen hakemuksesta tiedotettiin. Ympäristökeskus pyysi seuraavaksi YTV:aa täydentämään hakemusta.

Laajasta täydennyksestä pyydettyihin lausuntoihin, muistutuksiin, kuulemisiin ja vastineisiin arvioidaan tarvittavan noin vuosi aikaa, minkä johdosta Uudenmaan ympäristökeskus tekee päätöksen arvionsa mukaisesti syksyllä 2002.

3.5. Kertomus komissiolle direktiivin täytäntöönpanosta

Kaatopaikkadirektiivissä on yhteensä 20 artiklaa, joista komissiolle jätettävistä kertomuksista ja ilmoituksista säädetään 15 ja 17 artiklassa. Jäsenvaltioiden tulee antaa kaatopaikkadirektiivin 15 artiklan nojalla komissiolle kolmen vuoden välein kertomus direktiivin täytäntöönpanosta. Kertomus on laadittava neuvoston raportointidirektiivin (91/692/ET)

6 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen komission laatiman kyselylomakkeen pohjalta.

Komissio on tehnyt 17.11.2000 päätöksen kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanoa koskevien jäsenvaltioiden kertomusten laadinnassa käytettävästä kyselylomakkeesta. Kyselylomake lähetettiin jäsenvaltioille kuusi kuukautta ennen kertomuksen kattaman ajanjakson 2001 - 2003 alkua. Kertomus on lähetettävä komissiolle yhdeksän kuukauden kuluessa kertomuksen kattaman kolmivuotiskauden päättymisestä ja siten ensimmäisen kerran 30.9.2004. Komissio julkaisee yhteisön kertomuksen kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanosta yhdeksän kuukauden kuluttua siitä, kun se on vastaanottanut jäsenvaltioiden laatimat kertomukset.

Kaatopaikkadirektiivin 18 artiklaan sisältyy jäsenmaata koskeva ilmoitusvelvollisuus komissiolle. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään kaksi vuotta direktiivin voimaantulosta 16.7.1999 ja ilmoitettava voimaansaattamisesta viipymättä. Suomi jätti komissiolle edellä tarkoitetun lainsäädännön täytäntöönpanoilmoituksen 22.11.1999 ja 2.7.2001. Ensimmäinen ilmoitus koski Suomessa vuonna 1997 voimaan tullutta ja vuonna 1999 muutettua kaatopaikoista annettua valtioneuvoston päätöstä ja toinen siihen tehtyjä vähäisiä muutoksia.

3.6. Johtopäätökset

Kaatopaikkadirektiivi on pantu Suomessa voimaan kaatopaikoista annetuista valtioneuvoston päätöksistä (861/1997, 1049/1999, 552/2001 ja 13/2002), joiden mukaiset kaatopaikoille asetetut vaatimukset vastaavat eräin tiukennuksin direktiivissä esitettyjä vaatimuksia. Esimerkiksi kaatopaikan pohjan tiiveyttä koskevaa vaatimusta sovelletaan 1 päivästä marraskuuta 2007.

Kaatopaikkadirektiivin 14 artiklan mukaan direktiivin voimaantullessa käytössä olleen kaatopaikan tulee vastata sijoituspaikkaa lukuun ottamatta direktiivin vaatimuksia tai pitää poistaa käytöstä viimeistään vuonna 2009. Kaatopaikan pitäjän on tullut esittää 16.7.2002 mennessä viranomaisen, joka Suomessa tässä tapauksessa on Uudenmaan ympäristökeskus, hyväksyttäväksi direktiivin 14 artiklassa tarkoitetun kaatopaikan kunnostussuunnitelma siitä, kuinka direktiivin vaatimukset on sijaintipaikkaa koskevia vaatimuksia lukuun ottamatta tarkoitus täyttää. Puhelimitse saadun tiedon mukaan tällainen suunnitelma onkin esitetty määräajassa.

Nykyisen täyttöalueen pohja eristettiin aikanaan maaperästä muovimatolla, joka on edelleenkin nykyaikaisen kaatopaikkarakentamisen perusta. Tämän muovimaton alle ei kuitenkaan ole asennettu nykyisin voimassa olevien säännösten edellyttämää mineraalieristettä. Tämän vuoksi Ämmäsuon kaatopaikan pohjan rakenne ei täytä kaatopaikkadirektiivissä ja kansallisessa lainsäädännössä kaatopaikan pohjarakenteille asetettuja rakennevaatimuksia. Ympäristöministeriö on lausunnossaan katsonut, että kaatopaikka tulisi tämän vuoksi poistaa käytöstä 1.11.2007 mennessä.

VTT on tutkinut Ämmässuon jätteenkäsittelykeskuksesta peräisin olevan hajun ja hajuhaitan esiintymistä sekä hajun alkuperää asukaspaneelitutkimuksen, kenttähavainnoinnin ja kenttämittausten avulla maaliskuusta 2000 toukokuuhun 2001. Vastaavanlainen tutkimus on meneillään myös vuonna 2002. Espoon kihlakunnan poliisilaitoksella on vireillä poliisiviranomaiselle tehty kaatopaikkaa koskeva tutkimuspyyntö. Tältä osin poliisi tulee tekemään aikanaan omat ratkaisunsa. Minulla ei ole perusteita puuttua asianmukaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan.

Lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten seurauksena syntyneitä ruuhkaa kaatopaikkojen ympäristölupa-asioissa Uudenmaan alueella on Uudenmaan ympäristökeskuksessa purettu ottamalla käsittelyyn ensisijaisesti kaatopaikan laajennusta koskevia hankkeita ja ympäristönsuojelun osalta heikkotasoisten kaatopaikkojen ympäristön parantamista koskevia hankkeita. Tämä on osataan vaikuttanut siihen, että Ämmässuon kaatopaikan ympäristölupakäsittely on viivästynyt. Katson, että Uudenmaan ympäristökeskuksen ei ole osoitettu syyllistyneen asiassa lainvastaiseen menettelyyn.

Totean vielä, että Euroopan yhteisön oikeuden kansallinen voimaansaattaminen on samoin kuin kansallisen lainsäädännön säätäminen ensisijaisesti hallituksen ja eduskunnan toimivaltaan ja vastuulle kuuluva kysymys. Euroopan yhteisöjen komission tehtävä on puolestaan valvoa, että jäsenvaltiot täyttävät niille yhteisön oikeudessa asetetut velvollisuudet.

Edellä tässä päätöksessä mainittuun viitaten yhdyin ympäristöministeriön toteamaan, että suunnitellut parannukset jätehuollon hoitamiseksi tulisi panna toimeen mitä pikimmin.

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos Marja-Leena Joutsiniemi