Päiväys
18.8.2023

Diaarinumero
20948/03.04.04.04.19/2021

JULKINEN KUULUTUS

Vaasan hallinto-oikeuden päätös ympäristönsuojelulain mukaisessa valitusasiassa

Kuulutuksen julkaisupäivä Vaasan hallinto-oikeuden verkkosivuilla

18.8.2023

Päätöksen tiedoksisaantipäivä

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

Päätöksen tiedoksisaantipäivä on **25.8.2023**.

Asia

Vaasan hallinto-oikeuden päätös 18.8.2023 nro 1003/2023, valitus ympäristölupa-asiassa, jätteiden lajittelukeskuksen toimintaa koskeva ympäristölupa, Laukaa.

Luvan hakija

Karjalaisen NostoKuljetus Oy

Kuulutuksen ja päätösasiakirjan nähtävilläpito

Tämä kuulutus ja päätösasiakirja pidetään nähtävillä **18.8.2023 – 25.9.2023** 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 **25.9.2023**.

VAASAN HALLINTO-OIKEUS **PÄÄTÖS** 1003/2023

18.08.2023

Dnro 20948/03.04.04.04.19/2021

Asia Valitus ympäristölupa-asiassa

Muutoksenhakija Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Luvan hakija Karjalaisen NostoKuljetus Oy

Päätös, johon haetaan muutosta

Laukaan lupa- ja valvontalautakunta, 24.6.2021, (16.06.2021) § 58

Laukaan lupa- ja valvontalautakunta on muuttanut Laukaan kunnan Leppäveden kylässä kiinteistöllä Näätäkumpu 410-406-7-870 osoitteessa Akselikatu 9 sijaitsevan Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n jätteen lajittelukeskuksen toimintaa koskevaa Laukaan kaavoitus- ja rakennuslautakunnan 19.6.2019 myöntämää ympäristölupaa. Lupa on myönnetty vastaanotettavien ja varastoitavien jätemateriaalien määrien muutokselle, toiminta-alueen laajentamiselle kiinteistöllä Multalaakso 410-406-7-693 sijaitsevalle määräalalle sekä jätemateriaalien hyödyntämiselle laajennusalueen maanrakentamisessa.

Lisäksi lupa- ja valvontalautakunta on määrännyt, että toimintaa tulee harjoittaa muutoshakemuksessa ja vastineessa kerrotun mukaisesti ja päätöksen lupamääräyksiä noudattaen. Ennen kuin jätemateriaalien vastaanotto muutoshakemuksen mukaisessa laajuudessa laitokselle aloitetaan, tulee kiinteistölle Multalaakso 410-406-7-693 sijoittuvan laajennusosan olla valmiiksi rakennettu ja hyväksytty käyttöönotetuksi. Siihen saakka tulee noudattaa 19.6.2019 Karjalaisen NostoKuljetus Oy:lle myönnetyn ympäristöluvan vastaanotto- ja varastointimääriä.

Lisäksi päätöksessä on todettu vakuuden osalta, että Karjalaisen NostoKuljetus Oy on asettanut ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaiseksi jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaksi vakuudeksi 19.6.2019 annetun ympäristölupapäätöksen mukaisesti 15 000 euroa, mitä on pidettävä edelleen riittävänä.

Lupamääräykset olennaisilta osin

1. Toimintaa tulee harjoittaa kiinteistöllä Näätäkumpu 410-406-7-870 ja kiinteistöön Multalaakso 410-406-7-693 kuuluvalla esisopimuksen mukaisella määräalalla. Määräalalle sijoittuvan laajennusosan valmistuttua laitokselle saadaan ottaa vastaan vuodessa ja varastoida jätemateriaaleja kertoelmaosan taulukon 1 ja 2 mukaiset määrät seuraavin poikkeuksin:

- asbestijätettä ei saa ottaa vastaan eikä varastoida
- puujätteen varastointimäärä saa olla enintään 3 500 t

Betoni- ja tiilijätteen sekä tuhkatuotteiden käsittely ja hyödyntäminen

10. Vastaanotettavan betoni- ja tiilijätteen joukossa ei saa olla vaarallisia jätteitä, kuten asbestia tai vaarallisiksi luokiteltavia saumausmassoja tai eristeitä.

11. Laitokselle saa ottaa vastaan hakemuksen mukaisia tuhkatuotteita. Vastaanotettavat tuhkatuotteet eivät saa sisältää vaarallisia aineita. Tuhkatuotteet tulee varastoida tiivistetyllä ja tasaisella seinämin rajatulla alustalla. Niiden liukeneminen pintavesiin ja maaperään sekä pölyäminen ympäristöön tulee estää muun muassa kostuttamalla varastokasojen pinta, tiivistämällä tai peittämällä varastokasat. Tuhkat tulee peittää kuljetuksen ajaksi pölyämisen estämiseksi.

12. Vastaanotettavan betoni- ja tiilijätteen sekä tuhkatuotteiden laadunvalvonta tulee suorittaa 28.5.2021 päivätyn Karjalaisen Nostokuljetus Oy:n laadunvarmistusjärjestelmän mukaisesti. Hyödynnettävien materiaalien tulee täyttää MARA-asetuksen 843/2017 liitteessä 2 esitetyt laatuvaatimukset.

13. Betoni- ja tiilijäte sekä tuhkatuotteet tulee hyödyntää laajennusalueen maarakennuksessa 9.3.2021 päivättyjen asemapiirroksen, kerrosleikkauspiirustuksen ja leikkauspiirustuksen sekä 7.1.2021 päivätyn maanrakennussuunnitelman mukaisesti, kuitenkin niin, että suurin sallittu jätemateriaaleilla tehtävä täyttö on 8 metriä. Liukoisuuskokeiden tulokset tulee esittää valvontaviranomaiselle ennen jätteen sijoittamista kentän rakenteisiin. Laitokselle vastaanotettava betoni- ja tiilijäte sekä tuhka on käytettävä ensisijaisesti alueen maarakennukseen laajennusalueen valmistumiseen saakka.

Vastaanotettavat jätejakeet

Taulukko 1. Vastaanotettavat jätejakeet

Tuote	**EWC-koodi**	**Vastaanottomäärä (t/a)**	**Kertavarastointi-määrä (t)**
Rakennusjäte**	170904, 200301	12 000	300
Puujäte	150103, 170201	3 500	6 000
Energiajäte	150101-150103, 170203, 191201, 191210	2 000	500
Betonijäte	101314, 170101	6 000	6 000
Tiilijäte	170102	6 000	6 000
Rakennuskiviaines-jäte	101208, 170107	6 000	8 000
Asfalttijäte	170301, 170303	1 000	1 000
Asbestijäte	170601, 170605	1 000	40
Kivihiilen-, turpeen- ja puuperäisen aineksen polton lento-, kattila-, ja pohjatuhkat, kuona, leijupetihiekka	100101-100103, 100115, 100117, 100124, 190112, 190114, 190119	1 400	1 400
Yhteensä		**38 900**	

Taulukko 2. Rakennusjätteestä ** eriytyvät jätejakeet

Tuote	**EWC-koodi**	**Kertavarastointimäärä (t)**
Puujäte	150103, 170201	sis. taulukon 1. määrään
Energiajäte	150101-150103, 170203, 191201, 191210	sis. taulukon 1. määrään
Kipsijäte	170802	100
Metallijäte	150104, 170401-170407, 191202-191203, 200140	100
Rakennuskiviainesjäte	101208, 170107	sis. taulukon 1. määrään
Huopajäte	170302, 170904	500

SER-jäte	160211-160216, 200135, 200136	3
Akkujäte	1606	1
Kyllästetty puujäte	200137	3
Kemikaalijäte	200113, 200127, 200128	0,5
Rengasjäte	160103	10
Massapoltettava jäte	191212	500
PVC-jäte	191212	500
Jätteen seulonnan alite	191212	1 000
Jätteenkäsittelyn rejekti	191212	2 000
Yht. taulukko 1. ja 2.		**33 957,5**

Lupa- ja valvontalautakunnan päätöksen perusteluja

Laukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on katsonut, että kun toimintaa harjoitetaan hakemuksessa ja vastineessa esitetyllä tavalla ja noudatetaan annettuja lupamääräyksiä, toiminta täyttää ympäristönsuojelulain, jätelain, naapuruussuhdelain sekä niiden nojalla annettujen säädösten vaatimukset.

- - -

Lupamääräysten perusteluja

Lupamääräys 1: Toiminnan tulee sijoittua hakemuksessa ilmoitetulle alueelle. Laajennusalueen on oltava käytettävissä, ennen kuin toiminta laajennettuna voidaan aloittaa, muutoin hakemuksen mukaisille nykytoimintaa suuremmille varastointimäärille ei ole kapasiteettia. Päätöksessä on hyväksytty vastaanotettavien jätteiden laatu, määrä ja kertavarastointi hakemuksessa ja vastineessa esitetyn mukaisena. Asbestin vastaanottoa ja käsittelyä ei ole hyväksytty hakijan ilmoitettua jättävänsä sen käsittelyn pois.

- - -

Lupamääräys 10: Hyödynnettävä betoni- ja tiilijäte saattaa sisältää ympäristölle haitallisia yhdisteitä ja jätteen hyötykäyttökelpoisuus on varmistettava ennen hyötykäyttöä hyödyntämispaikan maaperän ja pohjaveden suojelemiseksi.

Lupamääräys 11: Määräykset tuhkatuotteiden varastoinnista ja kuljettamisesta on annettu ilman, maaperän, pohja -ja pintaveden suojelemiseksi sekä häiriintyville kohteille aiheutuvan pölyhaitan ehkäisemiseksi.

Lupamääräys 12: Laadunvarmistusjärjestelmä ja laadunvalvontatutkimukset on vaadittu jätteen laadun varmistamiseksi ja maaperän ja pohjaveden suojelemiseksi, kun jätettä hyödynnetään toimintakiinteistöllä tai luovutetaan eteenpäin maarakennuskäyttöön.

Lupamääräys 13: Lupamääräyksellä varmistetaan, että betoni- ja tiilijätteen hyödyntäminen laajennusalueen kenttärakenteessa tapahtuu hyväksytyn suunnitelman mukaisesti. Jätemateriaaleilla tehtävän täytön kerrospaksuus vastaa aikaisemmin kiinteistön muulle osalle myönnettyä, rakenne saadaan näin samanlaiseksi laajennusalueella. Sijoittamalla vastaanotetut betoni-, tiili- ja tuhkajätteet kokonaisuudessaan laajennuksen rakennusvaiheessa maanrakennukseen joudutetaan laajennusalueen valmistumista.

Vakuus

Karjalaisen NostoKuljetus Oy on asettanut ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaiseksi jätteen käsittelytoiminnalta vaadittavaksi vakuudeksi 19.6.2019 annetun ympäristölupapäätöksen mukaisesti 15 000 euroa. Hakija on vastineessaan esittänyt perustelut, miksi katsoo tämän summan olevan riittävä ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaiseksi vakuudeksi myös käsiteltävänä olevan luvan muutoksen yhteydessä. Lupaviranomainen on hyväksynyt hakijan perustelut, eikä katso vakuussumman korottamisen olevan aiheellista.

Lausuntojen ja muistutusten huomioiminen

- - -

Keski-Suomen ELY-keskuksen lausunnossa mainittua jätetäytön paksuutta ja valmistumisen aikataulua koskevaa asiaa hakija on vastineessaan osaltaan kommentoinut. Lupaviranomainen on todennut, että korkeuserot kiinteistöllä ovat suuret ja täyttöä tehdään osittain myös kiinteistöltä saatavalla louheella. Toimenpideluvan liitteenä olevassa maanrakennussuunnitelmassa on esitetty suurimman korkeuseron alueella jopa kymmenen metrin täyttöä jätemateriaaleilla. Tähän ei ole lupaa myönnetty, vaan on annettu lupa enintään kahdeksan metrin jätemateriaalilla suoritettavalle täytölle, kuten on toimittu aikaisemmankin täytön osalta. Näin rakenne on yhteneväinen aikaisemman täyttöalueen kanssa. Betoni- ja tiilimurskan ja tuhkan hyödyntäminen maanrakennuksessa suunnitellulla tavalla on hakijan vastineen mukaan havaittu toimivaksi, tiiviiksi ja kantavaksi rakenteeksi jo rakennetulla alueella.

Noudatettaessa hakemuksessa esitettyjä betoni- ja tiilijätteen sekä tuhkan vuosittaisia vastaanotto- ja varastointimääriä, joissa laitoksen varastointikapasiteetti on otettu huomioon, saadaan maanrakentamiseen hyödynnettäviä materiaaleja rajallinen määrä maantäyttöön vuosittain. Edellä mainitut jätemateriaalit on rakennustyön jouduttamiseksi lupamääräyksellä edellytetty käytettäväksi ensisijaisesti maarakennukseen laajennusalueen valmistumiseen saakka.

Betoni- ja tiilijätteen laadunvalvontaa on vastineessa ja päivitetyssä laadunvarmistusjärjestelmässä kerrottu toteutettavan siten, että kerralla näytteistettävä määrä on maksimissaan 10 000 t. Tämä on MARA-asetuksen liitteen 3 taulukon 1 mukainen suurin massamäärä, joka voidaan tutkia yhdellä kokoomanäytteellä.

Keski-Suomen ELY-keskuksen vakuussumman kattavuutta koskevaan lausumaan todetaan, että vaikka joidenkin jätteiden (rakennusjäte, betoni, tiili, rakennuskiviainesjäte, asfaltti) varastointimäärät nousevat jonkin verran, niin vastaavasti joidenkin laskevat (tuhkat, SER, akkujäte, kyllästetty puu, kemikaalit, rengasjäte) ja näistä valtaosa on vaarallisia jätteitä. Tämän perusteella ja Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n vastineessa esittämän perustelun nojalla lupaviranomainen ei ole katsonut aiheelliseksi korottaa vakuussummaa.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on vaatinut, että hallinto-oikeus kumoaa Laukaan lupa- ja valvontalautakunnan päätöksen lupamääräykset 10–13 sekä luvassa määrätyn vakuuden.

ELY-keskus on perusteluinaan viitannut jätelain 6 §:n 1 momenttiin, ympäristönsuojelulain 39 §:n 2 ja 3 momentteihin, 59 §:n 1 momenttiin ja 60 §:n 1 momenttiin. Kansallinen tai unionin lainsäädäntö ei tarkasti määrittele, milloin maanrakentamisessa on kyse jätteen hyödyntämisestä ja loppusijoittamisesta. Oikeuskäytännössä on kuitenkin asetettu joitain yhtenäisiä tunnusmerkkejä tulkinnan avuksi.

Oikeuskäytännössä jätteen loppusijoittamisen tunnusmerkkinä on pidetty muun muassa maarakentamisen epätyypillisen pitkää aikataulua, kuten 5 vuotta Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 16.05.2019 nro 19/0117/2. Loppukäsittelystä voi olla kyse silloin, kun rakennuskohdetta ei saada valmiiksi normaalissa maarakennusurakoinnin aikataulussa, vaan hanke on tosiasiallisesti sidottu jätteen alkuperäisen haltijan aikatauluun.

Karjalaisen NostoKuljetus Oy aloitti maanrakentamisen kiinteistöllään vuonna 2018. Rakentamisessa käytetään muun muassa omasta toiminnasta syntyvää betoni- ja tiilimursketta sekä leijupetihiekkaa ja tuhkaa. Yhtiölle myönnettiin 5.4.2018 kolmen vuoden määräaikainen toimenpidelupa, joka raukesi 5.4.2021.

Aluetta ei ollut rakennettu valmiiksi, minkä vuoksi kunta myönsi toimenpideluvalle jatkoa 5.4.2024 saakka. Ympäristöluvassa yhtiölle annetaan lupa jatkaa varastokenttien rakentamista omalla kiinteistöllään ja lisäksi laajentaa rakentamista viereiselle kiinteistölle Multalaakso. Yhtiö ilmaisi lupahakemuksessa aikeekseen hakea toimenpideluvalle edelleen jatkoa, jos rakentaminen ei valmistu määräajassa.

Kenttien valmistumiselle on varattu yhteensä 6 vuotta aikaa, jota on pidettävänä epätyypillisen pitkänä aikana esitetylle rakennushankkeelle. Kyse ei ole jätteen hyödyntämisestä, koska rakentamisessa ei noudateta tavanomaista maarakentamisen aikataulua, osittain johtuen siitä, että rakennusmateriaalin saatavuus on sidoksissa omassa toiminnassa syntyvään ja vastaanotettavaan jätteeseen. Rakentaminen etenee samaa tahtia kuin uutta jätettä syntyy loppusijoitettavaksi täyttöön. Yhtiö ei ole esittänyt syitä pitkälle

aikataululle, mikä myös kyseenalaistaa kenttien tarpeen. Rakentamisen laajeneminen viereiselle kiinteistölle palvelee todellisuudessa jätteen loppusijoittamista, jota jatketaan omalta kiinteistöltä.

Oikeuskäytännössä jätteen hyödyntämisen tunnusmerkistöön on katsottu sisältyvän olennaisesti se, että jätteellä korvataan rakentamisessa muutoin käytettäviä luonnonmateriaaleja.

Ympäristölupahakemus on puutteellinen, jos siitä ei ilmene, mitä luonnonmateriaaleja jätteellä tarkalleen korvataan ja kuinka paljon, kuten on todettu esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 16.05.2019 nro 19/0117/2. Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n ympäristölupahakemuksessa ei selvennetä, mitä luonnonmateriaaleja jätteellä kentän rakenteessa korvataan ja kuinka paljon. Lupahakemus ei täytä tältä osin ympäristönsuojelulain 37 §:n vaatimuksia. On selvää, että esimerkiksi mursketta tai louhetta säästyy, kun rakentamisessa käytetään omasta toiminnasta syntyvää jätettä, mutta se ei vielä riittävästi osoita, että rakentamisessa korvataan siinä muuten käytettäviä luonnonmateriaaleja. Pelkkä luonnonvarojen säästäminen ei yksin puolla tulkintaa jätteiden hyödyntämisestä. Jos kenttiä ei rakennettaisi ollenkaan ilman omasta toiminnasta syntyvää jätettä, ei kyseessä ole jätelain 6 §:n tarkoittama hyödyntäminen, koska jäte ei tällöin korvaa muutoin tarkoitukseen käytettävää ainesta. Näillä perusteilla kyseessä on tosiasiallisesti jätteen loppusijoittaminen.

Päätöksessä Karjalaisen NostoKuljetus Oy:lle on hyväksytty 15 000 euron suuruinen vakuus, vaikka päätöksen lupamääräyksessä 1 on hyväksytty suuria jätteiden varastointimääriä. Esimerkiksi kiviainesperäisen jätteen (varastomäärä noin 20 000 t) käsittelyhintana voidaan pitää 15 euroa/t ja loppusijoitettavan/poltettavan jätteen (varastomäärä noin 5 000 t) käsittelyhintana noin 150 euroa/t. Siten luvassa määrätty vakuus 15 000 euroa, mikä vastaa muutaman euron kustannusta jätetonnia kohden, on huomattavan alimitoitettu. Vakuus tulee määrätä varastoitavan jätteen todellista käsittelykustannusta vastaavaksi, kuten ympäristönsuojelulain 60 §:n 1 momentissa säädetään.

Yhteenveto

Loppusijoittamisen ja hyödyntämisen rajanveto ratkaistaan tapauskohtaisesti kokonaisharkinnalla. Varastokenttien rakentamisessa on tosiasiassa kyse jätelain 6 §:n tarkoittamasta loppukäsittelystä. Edellä valituksessa esitetyillä perusteilla ympäristölupa on jätelain ja ympäristönsuojelulain vastainen ja se on kumottava lupamääräysten 10–13 sekä vakuuden suuruuden osalta.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Laukaan kunnan ympäristönsuojelusihteeri on antanut Laukaan lupa- ja valvontalautakunnan valtuuttamana valituksen johdosta lausunnon, jossa on todettu, että lainsäädäntö ei sisällä täsmällisiä vaatimuksia siitä, millaisen tunnusmerkistön valossa jätteen käyttöä maanrakentamisessa on tarkasteltava,

kun arvioidaan, onko kyseessä ensisijaisesti jätteen hyödyntäminen tai loppukäsittely. Normistoa sille, millainen on normaali maanrakentamisen aikataulu, ei myöskään ole olemassa. Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n lupahakemus on maanrakennuksen osalta sisältänyt tarkat suunnitelmat, joissa on esitetty asemapiirros, leikkauskuvat, rakennekerrokset, käytettävät materiaalien määrät, niiden laadunvalvonta, hulevesien johtaminen, viitteellinen aikataulu, sekä perustelut luonnonmateriaalien käyttöön verrattuna vähäisemmille ympäristövaikutuksille. Maanrakennuskohteelle on haettu ympäristöluvan lisäksi poikkeuslupa ja toimenpidelupa.

Toimenpideluvan voimassaolon jatkaminen ei ole poikkeuksellinen menettely, eikä sen jatkamista voi pitää perusteena sille, että hankkeen toteuttamisaikataulu olisi epätyypillisen pitkä. Hankkeen aikatauluun vaikuttaa osaltaan sallitut betoni- ja tiilijätteen sekä tuhkatuotteiden vuosittaiset vastaanottomäärät, jotka on myönnetty Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n hakemuksen mukaisina. Rakentamisen aikataulu ei ole sidottu jätteen alkuperäisen ulkopuolisen tuottajan tai haltijan aikatauluun.

Valituksessa esitetty epäily kenttien tarpeellisuudesta ja laajennusalueen tarkoituksesta toimia ainoastaan jätteen loppusijoituspaikkana, ei hakemuksen, eikä myöskään toiminnan nykytilan perusteella pidä paikkaansa. Karjalaisen NostoKuljetus Oy:llä on ollut ympäristölupa ja jätteenkäsittelytoimintaa kiinteistöllä vuodesta 2015. Toimintaa on laajennettu ja uusia toimitiloja ja käsittelylinjastoja on rakennettu. Laajennusalueen 7.1.2021 päivätyssä maanrakennussuunnitelmassa Karjalaisen NostoKuljetus Oy perustelee myös tilan tarpeen määräalan hyödyntämiseksi edellä mainitulla tavalla.

Maarakennuksessa käytettäville materiaalille, niin betoni- ja tiilijätteelle kuin tuhkatuotteille on olemassa vakiintuneet markkinat maarakennusmateriaaleina. Niiden sijoittamisella maarakennukseen ei peitetä kaatopaikkakustannuksia. Jätemateriaaleja ei myöskään käytetä rakenteeseen tarpeettoman paljon, vaan suunnitelman mukaisesti sen verran, että kenttä saadaan rakennettua samaan tasoon aikaisemmin rakennetun kanssa. Laajennusalueen maasto viettää voimakkaasti alaspäin.

Valituksessa viitataan Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen 19/0117/2 ja todetaan, että samoin perustein Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n hakemus olisi ollut puutteellinen, koska siitäkään ei ilmene, mitä luonnonmateriaaleja jätteellä tarkalleen korvataan ja kuinka paljon. Mainittu Vaasan hallinto-oikeuden päätös koski muun muassa tuhkan (15 000 t/v) ja betonin (5000 t/v) käyttöä maarakentamiseen kohteessa, jolle tultaisiin perustamaan puumateriaalin ja betoni- ja asfalttijätteen vastaanotto-, varastointi ja käsittelykeskus. Päätöksen mukaan hakemus on ollut monilta osin puutteellinen, se ei ole sisältänyt selvitystä, mitä luonnonmateriaalia ja kuinka paljon tuhkarakenne korvaa ja miksi se on esitetty toteutettavaksi normaalia maarakentamista paksumpana (enimmillään 1,5 metriä), edelleen hakemuksessa ei ole ollut riittävää selvitystä kentän rakenteesta tai rakentamistavasta, suotovesien keräilystä, käsittelystä ja johtamisesta eikä hulevesien keräilystä, käsittelystä ja johtamisesta. Valituksen tässä kohdin on

viitattu virheellisesti ympäristönsuojelulain 37 §:ään, jolla tarkoitetaan ilmeisesti 39 §:ää.

Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n hakemus on edellä mainituilta osin ollut riittävä. Lupaviranomainen on katsonut, että Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n lupahakemus on sisältänyt riittävät tiedot lupaharkinnan tekemiseksi. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen 19/0117/2 mukaiselle kiinteistölle haettiin uutta ympäristölupaa samalle toiminnalle sen jälkeen, kun hakemus palautettiin käsiteltäväksi. Jätemateriaalien käyttö kentän maarakennuksessa toteutettiin maisematyöluvalla ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksen myöntämällä MARA-luvalla.

Nykyisellä toiminta-alueella on tehty kenttää samalla rakentamistavalla jo valmiiksi ja se on osoittautunut kestäväksi ja hyväksi toteutustavaksi. Lupaharkintaa tehtäessä on katsottu olevan tarkoituksenmukaista jatkaa laajentamisalueen kenttärakenteita samalla toteutustavalla. Hakemuksessa esitettyyn täyttöpaksuuteen jätemateriaaleilla ei annettu lupaa, vaan se on rajoitettu vastaamaan jo rakennettua kenttäaluetta.

Vakuudeksi Karjalaisen NostoKuljetus Oy:lle on määrätty 19.6.2019 annetussa ympäristölupapäätöksessä 15 000 euroa hakijan vastineessa esittämän 10 000 euron sijaan. Valituksen alaisessa päätöksessä toiminnan ei ole katsottu siinä määrin laajentuneen, että vakuussummaa olisi ollut tarpeen nostaa.

Ympäristöministeriön Jätevakuusoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2012) todetaan, että vakuuden määrän arvioinnin olisi perustuttava sellaiseen jätemäärään, ottaen huomioon jätteiden laatu, joka toiminnanharjoittajalla keskimäärin olisi hallussaan. Oppaassa todetaan myös, että vakuusmäärässä voidaan perustellusti ottaa huomioon myös se, että jätteellä voi olla myös taloudellista arvoa. Vakuuden määrästä voidaan vähentää hyödynnettävän jätteen taloudellinen arvo, jos jäte on luonteeltaan sellaista, että sille on olemassa vakiintuneet markkinat.

Karjalaisen NostoKuljetus Oy:n varastoiduista jätteistä rakennusjäte (kertavarastointimäärä 300 t) ja siitä eriytyvät jätejakeet ovat sellaisia, ettei niiden hyödyntämiselle ole suuremmassa määrin vakiintuneita markkinoita lukuun ottamatta metallia. Puu-, betoni- ja tiilijätteelle sekä asfalttijätteelle ja tuhkille on vakiintunutta maarakennus- ja lannoituskäyttöä. Edellä mainittujen materiaalien taloudellinen arvo on otettu huomioon vaadittavassa vakuudessa. Keski-Suomen ELY-keskuksen valituksessaan esittämän laskuperusteen mukaan laskettu vakuussumma 1,05 miljoonaa euroa tuntuu sen sijaan ylimitoitetulta.

Karjalaisen NostoKuljetus Oy on antanut valituksen johdosta vastineen, jossa on todettu muun muassa, että toiminnanharjoittaja korostaa toimineensa aikaisempien, viimeisimpänä Laukaan kunnan lupalautakunnan voimassa olevien lupapäätöksien kuten 12.6.2019 annetun päätöksen § 45 mukaan vastuuntuntoisesti lakien ja velvoitteiden mukaisesti.

Yrityksellä on kokemusta, osaaminen, asenne ja infrastruktuuri lupapäätöksen mukaisen toiminnan harjoittamiseen siten, että toiminta ei vaaranna ympäristöä ja ihmisiä. Lupahakemuksessa on esitetty kattavasti toiminnan suunnitelmallisuus ja laadunvarmistus, jonka mukaisesti Laukaan kunnan lupa- ja valvontalautakunta on tehnyt myönteisen päätöksen toiminnan harjoittamiseen.

Lupapäätöksen kohteena olevan toiminta-alueen laajennuksen perusteet on myös esitetty lupahakemuksen aineistossa. Toiminta-alueen laajennuksessa ei loppusijoiteta jätemateriaaleja, vaan korvataan neitseellisiä maanrakennusmateriaaleja hyödyntämällä lupapäätöksen mukaisia materiaaleja maanrakennuksessa.

Kehittyvänä ja kasvavana toimijana yhtiö tarvitsee lisää toiminta-aluetta materiaalien käsittelyyn ja varastointiin lupahakemuksen mukaisesti. Lupapäätöksessä esiintyvä toiminta-alueen laajennus perustuu edellä mainittuun tarpeeseen.

Yhtiö on ollut kehittämässä omalla panoksellaan toimialan kehitystä Suomessa. Materiaalivirtojen seuranta sähköisten järjestelmien avulla, sekä yhtiön palotorjuntaan tekemät toimet edustavat toimialalla kärkiosaamista Suomessa. Edellä mainitut toimet kuvaavat osaltaan yrityksemme pitkäjänteistä ja vastuullista toimintamallia.

Keski-Suomen pelastuslaitokselle on varattu tilaisuus antaa vastine valituksen johdosta. Vastinetta ei ole annettu.

Keski-Suomen ELY-keskus on antanut vastaselityksen, jossa on todettu muun muassa seuraavaa:

Jätteen hyödyntämisen tunnusmerkistön arviointi

Lupa- ja valvontalautakunta on katsonut lausunnossaan, että toimenpideluvan jatkaminen ei ole poikkeuksellinen menettely eikä maanrakentamisen aikataulu ole sidoksissa jätteen alkuperäisen haltijan aikatauluun. Hankkeen aikatauluun katsotaan osaltaan vaikuttavan jätemateriaalien ympäristöluvan sallimat vuosittaiset vastaanottomäärät. Tämän osalta ELY-keskus viittaa valituksessa esitettyihin näkökohtiin. ELY-keskus ei ole esittänyt, että hankkeen aikataulu olisi yksin sidoksissa jätteen alkuperäisen haltijan aikatauluun. Olennaista on, että maarakentaminen on sidoksissa toiminnanharjoittajan haltuunsa saamaan jätemäärään. Se, että maanrakentamisen aikataulu on sidottu jätteen vuosittaisiin vastaanottomääriin (eli toimijan hakemiin vastaanottomääriin) osaltaan osoittaa, että varastokenttien valmistuminen ei noudata tavanomaista maanrakentamisen aikataulua. Toimijalla olisi myös mahdollisuus nopeuttaa hanketta esimerkiksi hankkimalla lisää jäteainesta muilta toimijoilta maksua vastaan, jos rakentamisaikataulu perustuisi täysin kenttien käyttöönoton tarpeeseen. Sillä, että toimenpideluvan voimassaoloa on ollut mahdollista jatkaa, ei ole asiassa merkitystä.

Lupa- ja valvontalautakunta on tuonut lausunnossaan myös esille yritystoiminnan tarpeen varastokenttien rakentamiselle ja viittaa tältä osin lupahakemuksen 7.1.2021 päivättyyn Maanrakennussuunnitelmaan. Suunnitelmassa jätekenttien tarvetta perustellaan kasvavan yritystoiminnan tilantarpeella.

Ympäristölupapäätöksen laillisuusharkinnassa on kyse siitä, täyttääkö luvan sisältö kaikilta osin ympäristönsuojelu- ja jätelain sille asettamat edellytykset. Se, että yrityksellä on tarve varastokenttien rakentamiselle, ei täytä jätelain jätteen hyödyntämisen määritelmää. Aiempiin perusteluihin viitaten, vaikka hankkeen toissijaisena seurauksena olisikin jätteen sisältämän aineen hyödyntäminen varastokenttien rakentamisessa, toiminnan ensisijaisena tuloksena jätettä ei käytetä jätelain 6 §:n 1 momentin 23 kohdan mukaisesti hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan tarkoitukseen muutoin käytettäviä luonnonaineksia.

Vakuus

Lupa- ja valvontalautakunta tuo esille lausunnossaan, että puu-, betoni- ja tiilijätteiden sekä asfaltti- ja tuhkajätteiden taloudellinen arvo on otettu huomioon vaadittavassa vakuudessa. Edelleen lupa- ja valvontalautakunta katsoo, että Keski-Suomen ELY-keskuksen valituksessa esittämän laskuperusteen mukaan laskettu vakuussumma olisi 1,05 miljoonaa euroa, mikä on ylimitoitettu.

Viitaten valituksensa perusteluihin, lupahakemuksessa tai ympäristölupapäätöksessä ei ole esitetty lainkaan laskelmaa siitä, millä perusteella vakuussummaan 15 000 euroa on päädytty ja millä tavalla summa kattaa varastoitavan jätteen todelliset käsittelykustannukset, mitä tyypillisesti pidetään vaadittavana vakuuden määränä jätteenkäsittelyssä. ELY-keskuksen mukaan on mahdotonta arvioida millä perusteella vakuuden on katsottu olevan riittävä asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi ympäristönsuojelulain 59 §:n 1 momentin ja 60 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla. ELY-keskus ei ole esittänyt, että vakuussumman tulisi olla 1,05 miljoonaa euroa, mutta asetettu vakuus on alimitoitettu.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää hakemuksen siltä osin kuin siinä on haettu lupaa hyödyntää jätemateriaaleja maarakentamisessa ja poistaa ratkaisun seurauksena valituksessa vaaditun mukaisesti päätöksestä lupamääräykset 10–13.

Hallinto-oikeus kumoaa päätöksen jätteenkäsittelyn vakuutta koskevan ratkaisun osalta ja palauttaa asian Laukaan lupa- ja valvontalautakunnalle uutta käsittelyä varten.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 48 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.

Jätelain (646/2011) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle sekä vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä, varmistaa toimiva jätehuolto ja ehkäistä roskaantumista.

Jätelain (646/2011) 6 §:n 1 momentin mukaan jätelaissa tarkoitetaan:
14) *jätteen kierrätyksellä* toimintaa, jossa jäte hyödynnetään aineena; kierrätyksenä ei pidetä jätteen hyödyntämistä energiana eikä jätteen valmistamista polttoaineeksi tai maantäyttöön käytettäväksi aineeksi;
15) *jätteen hyödyntämisellä* toimintaa, jonka ensisijaisena tuloksena jäte käytetään hyödyksi tuotantolaitoksessa tai muualla taloudessa siten, että sillä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä, mukaan lukien jätteen valmistelu tällaista tarkoitusta varten; 16) *jätteen loppukäsittelyllä* jätteen sijoittamista kaatopaikalle, polttoa ilman energian talteenottoa tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa, joka ei ole jätteen hyödyntämistä, vaikka toiminnan toissijaisena seurauksena on jätteen sisältämän aineen tai energian hyödyntäminen, mukaan lukien jätteen valmistelu loppukäsittelyä varten.

Jätelain uudistusta koskevassa hallituksen esityksen HE 199/2010 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että jätteen kierrätyksellä tarkoitettaisiin toimintaa, jossa jäte hyödynnetään aineena. Kierrätystä olisi myös eloperäisen aineksen prosessointi esimerkiksi kompostoimalla tai mädättämällä, jos prosessin lopputuote käytetään aineena hyödylliseen tarkoitukseen siten. että sillä tosiasiallisesti korvataan muiden materiaalien käyttöä. Kierrätyksenä ei pidettäisi jätteen hyödyntämistä energiana eikä jätteen valmistamista polttoaineeksi tai maantäyttöön käytettäväksi aineeksi. Määritelmä vastaisi asiasisällöltään jätedirektiivin 3 artiklan 17 kohdan mukaista määritelmää. Vastaavaa käsitettä ei ole määritelty nykyisessä jätelaissa, mutta kierrätyksen määritelmä sisältyy lähes samansisältöisenä sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta, romuajoneuvoista ja paristoista ja akuista annettuihin valtioneuvoston asetuksiin sekä pakkauksista annettuun valtioneuvoston päätökseen.

Jätelain 8 §:n 1 momentin mukaan kaikessa toiminnassa on mahdollisuuksien mukaan noudatettava seuraavaa etusijajärjestystä: Ensisijaisesti on vähennettävä syntyvän jätteen määrää ja haitallisuutta. Jos jätettä kuitenkin syntyy, jätteen haltijan on ensisijaisesti valmisteltava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Jos kierrätys ei ole mahdollista, jätteen haltijan on hyödynnettävä jäte muulla tavoin, mukaan lukien hyödyntäminen energiana. Jos hyödyntäminen ei ole mahdollista, jäte on loppukäsiteltävä.

Saman lainkohdan 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajan, jonka tuotannossa syntyy jätettä tai joka ammattimaisesti kerää taikka ammatti- tai laitosmaisesti käsittelee jätettä, ja 48 §:ssä tarkoitetun tuottajan sekä muun jätehuoltoon osallistuvan ammattimaisen toimijan on noudatettava etusijajärjestystä sitovana velvoitteena siten, että saavutetaan kokonaisuutena arvioiden lain tarkoituksen kannalta paras tulos. Arvioinnissa otetaan huomioon tuotteen ja jätteen elinkaaren aikaiset vaikutukset, ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaate sekä toiminnanharjoittajan tekniset ja taloudelliset edellytykset noudattaa etusijajärjestystä.

Edelleen saman lainkohdan 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa 2 momentissa säädetyn velvollisuuden noudattamiseksi tarkempia säännöksiä siitä, mitä 1 momentissa tarkoitettua vaihtoehtoa jätteen käsittelemiseksi 2 momentissa säädettyjen arviointiperusteiden perusteella on noudatettava. Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi antaa tarkempia säännöksiä jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiselle, jätteen uudelleenkäytön valmistelulle, kierrätykselle ja muulle hyödyntämiselle asetettavista määrällisistä tavoitteista ja velvoitteista sekä määräajoista tavoitteiden saavuttamiselle ja velvoitteiden täyttämiselle. Tavoitteet ja velvoitteet voivat olla jätelajeittain erilaisia.

Kaatopaikoista annetun valtioneuvoston asetuksen (331/2013) 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *kaatopaikalla* tarkoitetaan jätteiden loppukäsittelypaikkaa, jonne sijoitetaan jätettä maan päälle tai maahan ja a alakohdan mukaan myös tuotantopaikan yhteydessä oleva paikka, jonne jätteen tuottaja sijoittaa omaa jätettään.

Jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (179/2012) 12 §:n 2 momentin mukaan sen, joka hyödyntää jätettä sijoittamalla tai levittämällä sitä maahan, on käytettävä jätettä vain maarakenteen tasauksen, kantavuuden ja kestävyyden kannalta tarpeellinen määrä tai siten, että sen käyttö muutoin vastaa mahdollisimman tarkasti tarvetta.

Ympäristönsuojeluasetuksen 3 §:n (17.1.2019/50) 2 momentin kohdan 12 mukaan lupahakemuksessa ja ilmoituksessa on oltava, jos se on toiminnan luonne ja vaikutukset huomioon ottaen päätösharkinnan kannalta tarpeellista selvitys suunnitelluista toimista jätteiden määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, jätteiden hyödyntämiseksi ja loppukäsittelemiseksi jätelain 8 §:n mukaisesti, jätteiden keräyksestä ja kuljetuksesta sekä siitä, mihin jätteet on tarkoitus toimittaa hyödynnettäviksi tai loppukäsiteltäviksi.

Tulkintavaikutusta omaavat oikeusohjeet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/851 muutettiin jätteistä annettua direktiiviä 2008/98/EY. Muutetun jätedirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 40/2021vp on esityksen taustaa koskevassa kappaleessa todettu muun ohella, että EU:ssa vuonna 2018 hyväksyttyjen jätedirektiivien muutosten keskeisenä tavoitteena on tehostaa jätehierarkian (etusijajärjestys) noudattamista ja lisätä materiaalien

resurssitehokasta käyttöä ja kierrätystä. Direktiivimuutokset tulivat voimaan heinäkuussa 2018 ja ne olisi tullut panna täytäntöön jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä 5.7.2020 mennessä.

Jätelain 1 §:n (15.7.2021/714) mukaan lain tarkoituksena on edistää kiertotaloutta ja luonnonvarojen käytön kestävyyttä, vähentää jätteen määrää ja haitallisuutta, ehkäistä jätteistä ja jätehuollosta aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle, varmistaa toimiva jätehuolto sekä ehkäistä roskaantumista.

Hallituksen esityksen (HE 40/2021vp) lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pykälä muutettaisiin kuvaamaan paremmin yhteiskunnan ja jätepolitiikan nykytilaa, jossa jätteet nähdään enenevässä määrin hyödyntämättömänä resurssina. Ehdotettu säännös sisältäisi kiertotalousviittausta lukuun ottamatta samat elementit kuin voimassa oleva jätelain säännös, mutta niiden järjestystä muutettaisiin. Koska kyse on tavoitesäännöksestä, muutoksella ei olisi suoria oikeusvaikutuksia, mutta se saattaisi vaikuttaa esimerkiksi normiohjauksen tai muiden politiikkatoimien sisältöön taikka johtaa uudenlaisiin painotuksiin lain tulkinnassa. Ehdotetulla muutoksella pantaisiin osaltaan täytäntöön jätedirektiivin uudistamisen tavoitetta, kiertotalouden edistämistä.

Jätelain 6 §:n (15.7.2021/714) 1 momentin 25 kohdan mukaan *maantäytöllä* tarkoitetaan jätteen hyödyntämistä, jossa tarkoitukseen soveltuvaa vaaratonta jätettä käytetään louhittujen alueiden kunnostamisessa tai maisemointiin liittyvissä maarakennustöissä.

Hallituksen esityksen (HE 40/2021vp) lainkohtaa koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan uuteen 25 kohtaan lisättäisiin jätedirektiivin 3 artiklan 17 a alakohtaa vastaavasti maantäytön määritelmä. Maantäytöllä tarkoitettaisiin vaarattoman jätteen hyödyntämistoimia louhittujen alueiden kunnostamisessa tai maisemointiin liittyvissä maarakennustöissä. Direktiivin mukaiseen määritelmään sisältyy edellytys siitä, että maantäyttöön käytettävällä jätteellä tulisi korvata materiaaleja, jotka eivät ole jätettä ja jotka soveltuvat mainittuihin tarkoituksiin. Vastaava vaatimus sisältyy jo nykyisin jätteen hyödyntämisen määritelmään, johon myös maantäytön määritelmässä viitattaisiin. Tarpeettoman toiston välttämiseksi vaatimusta ei erikseen sisällytettäisi ehdotettuun määritelmään. Lisäksi direktiivin määritelmässä edellytetään jätteen käytön rajaamista siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista maantäytön toteuttamiseksi. Vastaavanlainen maantäyttöä, muuta maarakentamista ja maanparannusta koskeva säännös näennäishyödyntämisen ehkäisemisestä sisältyy nykyisin jäteasetuksen 12 §:n 2 momenttiin. Määritelmään sisältyvä edellytys pantaisiin täytäntöön tekemällä tarvittavat täsmennykset kyseiseen jäteasetuksen säännökseen. Komissio on käynnistänyt selvityksen, jossa pyritään muun muassa selventämään maantäytön, kierrätyksen ja muun materiaalina hyödyntämisen välistä rajanvetoa.

Jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (978/2021, voimaan 1.12.2021) 28 §:ssä säädetään jätteen hyödyntämistä maantäytössä koskevista erityisistä rajoituksista. Pykälän 1 momentin mukaan hyödynnettäessä jätettä

maantäytössä taikka muutoin sijoittamalla tai levittämällä jätettä maahan, jätteen on teknisesti ja ympäristövaikutuksiltaan sovelluttava kyseiseen käyttötarkoitukseen ja jätettä voidaan käyttää vain se määrä, joka on ehdottoman tarpeellista maarakenteen tasauksen, kantavuuden ja kestävyyden kannalta.

Jäteasetusta koskevan muistion (Ympäristöministeriö 12.11.2021) mukaan pykälän 1 momentti vastaisi pääosin sisällöltään voimassa olevan jäteasetuksen 12 §:n 2 momenttia. Pykälää täydennettäisiin kuitenkin muutoksilla, jotka aiheutuvat maantäytön määritelmän lisäämisestä jätelain 6 §:n 1 momentin 25 kohtaan. Pykälässä korostettaisiin, että se koskee nimenomaisesti myös jätteen hyödyntämistä maantäytössä, kun voimassa olevassa jäteasetuksessa vaatimukset kohdennetaan yleisesti jätteen hyödyntämiseen sijoittamalla tai levittämällä sitä maahan. Lisäksi tiukennettaisiin niitä edellytyksiä, joiden mukaisesti maantäyttö ja muu vastaava jätteen käsittely voidaan katsoa hyödyntämiseksi. Ehdotuksen mukaan jätteen olisi sovelluttava niin teknisesti kuin ympäristövaikutuksiltaankin kyseiseen käyttötarkoitukseen ja sitä voitaisiin käyttää enintään se määrä, joka on ehdottoman tarpeellista maarakenteen tasauksen, kantavuuden ja kestävyyden kannalta. Jos määrä on tätä suurempi − tai jos toiminta ei täytä jätelain 6 §:n 1 momentin 23 kohdassa säädetyn hyödyntämisen määritelmän mukaista edellytystä siitä, että jätteellä korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä − toimi olisi katsottava jätteen loppukäsittelyksi. Säännös perustuisi jätedirektiivin 3 artiklan 17 a alakohdassa säädettyyn maantäytön määritelmään.

Pykälän mukaiset rajoitukset koskisivat sellaista jätteen hyödyntämistä maantäytössä, joka tekniikaltaan, toteuttamistavaltaan ja vaikutuksiltaan läheisesti muistuttaa jätteen sijoittamista kaatopaikalle. Maantäyttö on jätelain mukaan hyödyntämistä vain, jos toiminnan ensisijaisena tuloksena jäte käytetään aidosti hyödyksi siten, että korvataan kyseiseen tarkoitukseen muutoin käytettäviä aineita tai esineitä. Maantäyttöön ei luettaisi esimerkiksi jätteen käyttöä maanparannusaineena, lannoitevalmisteena tai muulla vastaavalla tavalla.

Kysymyksenasettelu

Muutoksenhakijan on katsottava vaatineen hakemuksen hylkäämistä siltä osin kuin siinä on annettu lupa betoni-, tiili- ja asfalttijätteen sekä kivihiilen, turpeen ja puuperäisen aineksen polton lento-, kattila- ja pohjatuhkien, kuonan ja leijupetihiekan hyödyntämiseen hakemuksessa osoitetun alueen rakentamisessa. Asiassa on hallinto-oikeudessa ELY-keskuksen valituksen johdosta ratkaistavana, onko ympäristölupapäätös tältä osin lainvastainen ja onko hakemuksessa tarkoitetussa toiminnassa kysymys jätteen loppukäsittelystä.

Jos kysymyksessä on kaatopaikkatoiminta tai siihen rinnastuva jätteen loppukäsittely, hakemus on hylättävä, koska ympäristölupaa on haettu jätteen hyödyntämiselle eikä lupapäätöksessä näin ollen ole tehty lupaharkintaa jätteen loppukäsittelyä koskevasta hakemuksesta.

Lupaharkinnasta

Ympäristönsuojelulain 48 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Tätä on tulkittava siten, että lupahakemuksessa on esitettävä ja lupaharkinnassa on varmistuttava siitä, että toiminta täyttää jätelainsäädännön vaatimukset.

Jätelain 8 §:ssä säädetään yleisestä velvollisuudesta noudattaa etusijajärjestystä. Jätteen ammattimaisen käsittelijän on lähtökohtaisesti noudatettava etusijajärjestystä sitovana velvoitteena siten, että saavutetaan kokonaisuutena arvioiden lain tarkoituksen kannalta paras tulos. Etusijajärjestyksen mukaisesti jätteen haltijan on ensisijaisesti valmisteltava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Jätelain uudistuksessa jätelain tarkoitusta koskevaan 1 §:ään lisättiin luonnonvarojen kestävän käytön edistämisen lisäksi velvollisuus edistää kiertotaloutta. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla muutoksella pantaisiin osaltaan täytäntöön jätedirektiivin uudistamisen tavoitetta, kiertotalouden edistämistä. Lisäksi todetaan, että muutos voisi johtaa uudenlaisiin painotuksiin lain tulkinnassa. Koska kierrätystavoite on sisältynyt jätedirektiiviin ja on huomioitu jo aikaisemmassa jätelain tarkoitusta koskevassa pykälässä, voidaan uudistettu pykälä ja sen tavoite ottaa jätedirektiivin tulkintavaikutuksen kautta huomioon tätä asiaa ratkaistaessa. Etusijajärjestyksen noudattamisen arviointi laitos- tai ammattimaista jätteen käsittelyä harjoittavia toimijoita koskevana sitovana velvoitteena heijastuu myös lupahakemuksen sisältövaatimuksiin ja lupaharkintaan.

Jätelain 6 §:ssä määritellään muun muassa jätteen kierrättäminen, jätteen hyödyntäminen ja jätteen loppukäsittely. Toiminnan luonteen arviointi osana ympäristönsuojelulain mukaista lupaharkintaa on tarpeen edellä mainitun etusijajärjestyksen noudattamisen lisäksi myös kaatopaikkoja koskevan lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. Kaatopaikkadirektiivi ja kaatopaikoista annettu valtioneuvoston asetus rajoittavat jätteen sijoittamisesta kaatopaikalle aiheutuvat ympäristövaikutukset vähäisemmiksi kuin käytettäessä jätettä maarakentamisessa. Jätteen käsittely kierrätykseen soveltuvaksi tai kaatopaikkasijoittaminen aiheuttaa enemmän kustannuksia kuin jätteiden käsittely ja sijoittaminen muulla tavoin, minkä johdosta laissa edellytettyä jätteiden kierrättämistä materiaalina hyödynnettäväksi tai turvallista loppusijoittamista kaatopaikalle saatetaan välttää muun muassa sijoittamalla jäte omassa toiminnassa tapahtuvaan maarakentamiseen. Lupaharkinnassa on kokonaisarvioinnin perusteella selvitettävä, onko luvan hakijalla ollut jätelain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu peruste olla toimittamatta käsittelymaksua vastaan ottamaansa jätettä käsittelyn jälkeen kierrätykseen ja onko hakemuksessa kuvatussa jätteen käytössä toiminta-alueen viereisellä kiinteistöllä kysymys jätelain tarkoittamasta jätteen hyödyntämisestä.

Hakemuksessa kuvattu toiminta

Hakemuksen mukaan yhtiö ottaisi vastaan noin 17 500 t/a rakennusjätettä, puujätettä ja energiajätettä, jota se lajittelisi ja toimittaisi käsittelyn jälkeen

osin kierrätettäväksi tai muutoin hyödynnettäväksi ja osin loppusijoitettavaksi. Sen lisäksi yhtiö ottaisi vastaan 20 400 t/a betonijätettä, tiilijätettä, rakennuskivijätettä, asfalttijätettä ja erilaisia tuhkia ja kuonia. Hakemuksen mukaan näitä jätteitä ei toimitettaisi kierrätykseen alueen ulkopuolelle vaan ne varastoitaisiin toiminta-alueella ja käytettäisiin arviolta kerran vuodessa nykyiseen toiminta-alueeseen rajoittuvalla määräalalla maarakentamiseen. Jätteiden käytön tarkoitus olisi viereisen 0,69 hehtaarin suuruisen määräalan useiden metrien korkeuserojen tasaaminen suhteessa omaan kiinteistöön, jolloin lopputuloksena olisi tasakorkeudella oleva yhtenäinen kenttä.

Etusijajärjestyksen noudattaminen

Jätelain 8 §:n 1 momentin mukaan jätteen haltijan on ensisijaisesti valmisteltava jäte uudelleenkäyttöä varten tai toissijaisesti kierrätettävä se. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajan, joka ammattimaisesti kerää taikka ammatti- tai laitosmaisesti käsittelee jätettä, on noudatettava etusijajärjestystä sitovana velvoitteena siten, että saavutetaan kokonaisuutena arvioiden lain tarkoituksen kannalta paras tulos.

Karjalaisen NostoKuljetus Oy on jätelain 8 §:n 2 momentin tarkoittama jätettä ammatti- tai laitosmaisesti käsittelevä toiminnanharjoittaja, jonka on lain mukaan lähtökohtaisesti noudatettava etusijajärjestystä. Lain 2 momentista seuraa, että etusijajärjestystä on noudatettava sitovana velvoitteena, jos sillä tavoin toimien saavutetaan lain tarkoituksen kannalta paras tulos. Lain keskeisenä tavoitteena on lisätä materiaalien resurssitehokasta käyttöä ja kierrätystä, mikä käy ilmi jätelain 1 §:stä. Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että etusijajärjestys sitoo edellä kuvatulla tavalla jätteen ammatti- tai laitosmaista käsittelijää myös silloin kun vastaanotettua jätettä on tarkoitus hyödyntää omassa maarakennustoiminnassa niin sanotun MARA-ilmoituksen perusteella. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että jos alueella käytetään betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen (466/2022) mukaisesti betonijätteestä valmistettua maarakentamiseen soveltuvaa betonimursketta, toiminta ei edellytä ympäristönsuojelulain mukaista hyväksyntää vaan hanke voidaan toteuttaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisin menettelyin.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan kyseessä ei ole rakennushanke, joka toteuttaisi alueen maankäytön suunnittelua, kuten asemakaavaa tai tiesuunnitelmaa ja joka ilman epäilyksiä toteutettaisiin myös luonnonmateriaaleilla. Kun maaston korkeuseroista johtuen jätettä käytettäisiin hakemuksen mukaan useita metrejä paksuna maantäyttönä, kyseessä ei jätelain 6 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaisen kierrätyksen määritelmä huomioon ottaen ole kysymys toiminnasta, jota voitaisiin pitää kierrätyksenä. Hanke ei näin ollen toteuta jätteen kierrätystä sellaisena kuin kierrätys jätedirektiivissä ja jätelaissa määritellään. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan etusijajärjestyksestä voidaan poiketa tietyin edellytyksin. Arvioinnissa on tällöin otettava huomioon tuotteen ja jätteen elinkaaren aikaiset vaikutukset, ympäristönsuojelun varovaisuus- ja huolellisuusperiaate sekä toiminnanharjoittajan tekniset ja taloudelliset edellytykset noudattaa etusijajärjestystä. Tällaista arviointia ei ole esitetty lupahakemuksessa eikä

hakemusta ole myöskään edellytetty täydennettävän muun muassa ympäristönsuojeluasetuksen 3 §:n 2 momentin 12 kohdan mukaisella selvityksellä. Asiassa on kuitenkin valituksessa esitetyt perustelut huomioon ottaen syytä arvioida, onko kysymyksessä muu jätteen hyödyntäminen kuin kierrätys vai onko toimintaa pidettävä jätteen loppukäsittelynä.

Jätteen hyödyntämisen tunnusmerkistöä

Se, milloin maarakentamiseen liittyen kysymys on jätteen hyödyntämisestä, tulee ratkaista yksittäistapauksessa asiassa esiin tulleiden eri seikkojen perusteella, eikä yksinomaan hakijan ilmoittaman tavoitteen perusteella.

Jätedirektiivin määritelmät jätteestä, kierrätyksestä, hyödyntämisestä, maantäytöstä ja loppukäsittelystä on otettu vastaavina kansalliseen lainsäädäntöömme, joten Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuilla on ohjaava vaikutus myös kansallisen lainsäädännön tulkinnassa. Tuomioistuimen ratkaisussa C-6/00 kohdassa 69 on todettu, että jätteiden hyödyntämistoimen olennainen ominaispiirre on, että sen pääasiallinen tavoite on, että jätteillä on hyödyllinen tehtävä siten, että niillä korvataan sellaisten muiden materiaalien käyttö, joita olisi käytetty tämän tehtävän täyttämiseksi, mikä mahdollistaa luonnonvarojen säästämisen. Tuomioistuimen ratkaisussa C-147/15 on lisäksi todettu muun muassa, että esimerkiksi se, että kyseessä oleva toiminnanharjoittaja hankkii kyseiset jätteet pääasiassa niiden tuottajalle tai haltijalle suoritettavaa maksua vastaan, voi antaa ymmärtää, että kyseessä olevan toimen päätavoite on mainittujen jätteiden hyödyntäminen.

Maarakentamisessa toteutettavan jätteen hyödyntämisen myönteisenä ympäristövaikutuksena on luonnonvarojen säästyminen. Näin ollen arvioitaessa, onko jätteen käytössä maarakentamisessa kysymys hyödyntämisestä, keskeistä on selvittää, kuinka paljon hanke korvaa luonnonmateriaaleja. Tässä arvioinnissa olennaista on arvioinnin lähtökohta: rakennushanke korvaa luonnonmateriaaleja vain siinä tapauksessa, että hakemuksen kohteena oleva rakenne toteutettaisiin joka tapauksessa. Näin ollen yksittäistapauksessa on keskeistä arvioida, onko asiassa esitetty perusteltu ja uskottava tarve alueen rakentamiseen. Arvioinnin lähtökohtana on rakentamisen tarpeen ilmeneminen maankäytön suunnitteluun käytössä olevien menettelyiden, kuten asemakaavan tai joissain tapauksissa yleiskaavan osoittamasta tarpeesta. Rakentamistarpeen on oltava kiistaton, jotta voidaan varmistua siitä, että hanke toteutetaan joka tapauksessa riippumatta siitä, onko siinä mahdollista käyttää hakemuksessa esitettyjä jätemateriaaleja.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan jätettä käytettäisiin alueella, joka ei ole luvan hakijan hallinnassa, vaan alueesta on tehty esisopimus perustuen muun ohella siihen, myönnetäänkö alueelle ympäristölupa. Näin ollen kyseessä ei ole maankäytön suunnittelua koskevia päätöksiä toteuttava hanke. Alueen rakentaminen on jäänyt riippuvaiseksi ympäristöluvan myöntämisestä. Esisopimuksen perusteella on pidettävä ilmeisenä, että jos ympäristölupaa jätteiden käyttöön alueen rakentamisessa ei myönnettäisi, aluetta ei rakennettaisi muusta materiaalista. Koska jätteiden käytön maarakentamisessa on aidosti korvattava luonnonmateriaaleja ollakseen lain tarkoittamalla tavalla

jätteen hyödyntämistä, hakemuksessa kuvattu toiminta ei täytä käytettävissä olevien tietojen perusteella hyödyntämisen arvioinnissa käytettyjä tunnusmerkkejä. Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että arvioitaessa sitä, onko hakemuksenmukaisessa toiminnassa kysymyksessä jätelain tarkoittamasta hyödyntämisestä, merkitystä ei ole annettava sille, että kysymyksessä on MARA-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat jätemateriaalit eikä myöskään asetuksessa mainituille seikoille, kuten hyödyntämispaikan etäisyydelle vesistöstä tai pohjavedestä. Toiminnan luonteen arvioinnissa merkitystä ei myöskään ole sillä, täyttyvätkö mainitun asetuksen liitteissä jätteille annetut laatuvaatimukset. Edellä mainitut seikat asettavat rajoituksia rekisteröimällä toteutettavaan jätteiden hyödyntämiseen, mutta niiden täyttyminen ei osoita, että kyseessä olisi jätteen hyödyntäminen.

Unionin tuomioistuimen päätöksen mukaan jätteestä sen tuottajalle maksettava korvaus tukee tulkintaa, jonka mukaan toiminnan päätavoite on jätteen hyödyntäminen. Jätteen ammattimaisen käsittelijän vastaanottamastaan jätteestä perimä vastaanottomaksu mahdollistaa jätteen asianmukaisen käsittelyn etusijajärjestyksen tavoitteiden täyttymiseksi. Jos jätettä otetaan vastaan tarkoituksena käyttää sitä oman alueen rakentamisessa, kysymys on maarakentamiseen soveltuvan jätteen hankkimisesta. Vastaanotettava jäte käytetään esikäsittelyn, kuten murskauksen ja varastoinnin, jälkeen korvaamaan luonnonmateriaalin hankkimisesta aiheutuvia kustannuksia. Hakemuksessa ei ole esitetty, ottaako luvan hakija jätemateriaalia vastaan jätteen haltijalle maksettavaa korvausta vastaan tai korvauksetta hyödyntääkseen sitä omassa maarakentamisessa vai peritäänkö jätteen toimittajalta käsittelymaksu jätteen vastaanottamisesta. Yhtiö on kuitenkin hakemuksessaan todennut, ettei se aio ostaa tarvittaessa maantäyttöainesta hankkeen jouduttamiseksi. Kun otetaan huomioon, että Keski-Suomen ELY-keskus on lausunut hakemuksesta antamassaan lausunnossa, että jätteestä sen tuottajalle maksettavan korvauksen katsotaan tukevan tulkintaa hyödyntämisestä eikä yhtiö ole tähän vastineessaan vastannut, on kyseinen seikka jäänyt jossain määrin epäselväksi. Jos kysymys on siitä, että luvan hakija jätteen ammattimaisena käsittelijänä ottaa jätteestä käsittelymaksun, mutta ei käsittele ja ohjaa jätettä kierrätykseen eikä valmistele sitä muualla tapahtuvaan hyödyntämiseen vaan suunnittelee sijoittavansa jätteen omalle tai toisen kiinteistölle, toiminta ei lähtökohtaisesti täytä etusijajärjestystä eikä tuomioistuimen päätöksessä todettua hyödyntämisen tunnusmerkistöä.

Kokonaisuutena toiminta-alueen uusien kenttien rakentaminen on aloitettu vuonna 2018 ja valituksenalaisella päätöksellä myönnetyssä luvassa on kysymys osin jo valmistuneiden kenttien laajentamisesta naapurikiinteistölle. Asiassa saadun selvityksen mukaan yhtiö on hakenut toimenpidelupaa kenttien laajennukselle vuoteen 2024 asti. Hakemuksessa on myös todettu, että niillä alueilla, missä maanrakennuksessa suoritetaan louhintaa useamman metrin syvyydeltä, maanrakennustöiden valmistumiseen on arvioitu kuluvan useampi vuosi. Lisäksi täyttöä koskevaan, vuonna 2024 päättyvään toimenpidelupaan haetaan tarvittaessa jatkoaikaa. Hallinto-oikeus katsoo, että edellä mainitut seikat huomioiden hankkeen rakentaminen ei vastaa aikataulultaan tavanomaista maarakennushankkeen toteutustapaa, eikä hankkeen loppuun saattamisesta ole varmuutta, jota suunnitelmallisuus edellyttäisi.

Asiassa on vielä tarpeen huomioida jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen 12 §:n 2 momentin mukainen periaate, ettei jätemateriaaleja käytetä tarpeettoman paljon. Aikaisemmin todetun mukaisesti asiassa ei myöskään ole kyetty varmistumaan siitä, että maantäyttöön sijoitettavilla jätteillä korvattaisiin luonnonmateriaaleja ja jätteiden määrä on huomattava pienellä alueella. Näin ollen kysymys on jätemateriaalien tarpeettoman suuresta käytöstä. Toimintaa on pidettävä valituksessa esitetyn mukaisesti jätteen loppukäsittelynä. Jos tällaista toimintaa harjoitetaan alueella useiden vuosien ajan, kysymys voi olla kaatopaikkatoiminnasta.

Asiassa on vielä tarpeen arvioida, voitaisiinko hakemuksenmukaista toimintaa pitää hakemuksen vireilletulon jälkeen voimaantulleen jätelain 6 §:n 1 momentin 25 kohdan tarkoittamana maantäyttönä, joka määritellään hyödyntämistoimeksi. Kyseistä lainkohtaa voidaan ottaa huomioon valituksenalaisessa asiassa, direktiivin tulkintavaikutuksen takia ja jätelain 6 §:n 1 momentin 14 kohdan kierrätyksen määritelmän tarkentamiseksi. Maantäytöllä tarkoitetaan kyseisessä lainkohdassa vaarattoman jätteen hyödyntämistoimia louhittujen alueiden kunnostamisessa tai maisemointiin liittyvissä maarakennustöissä. Direktiivin mukaiseen määritelmään sisältyy edellytys siitä, että maantäyttöön käytettävällä jätteellä tulisi korvata materiaaleja, jotka eivät ole jätettä. Nyt puheena olevassa asiassa ei ole kysymys louhittujen alueiden kunnostamiseen tai maisemointiin liittyvästä hankkeesta. Aikaisemmin todetun mukaisesti asiassa ei myöskään ole kyetty varmistumaan siitä, että maantäyttöön sijoitettavilla jätteillä korvattaisiin luonnonmateriaaleja. Näin ollen kysymys ei ole uuden jätelain määritelmän mukaisesta maantäytöstä.

Lopputulos

Näillä perusteilla hallinto-oikeus katsoo, että kysymyksessä olevassa toiminnassa ei ole kysymys jätteen hyödyntämisestä siltä osin kuin ympäristölupaa on haettu betoni-, tiili- ja asfalttijätteen sekä kivihiilen, turpeen ja puuperäisen aineksen polton lento-, kattila- ja pohjatuhkien, kuonan ja leijupetihiekan hyödyntämiseen hakemuksessa osoitetun alueen rakentamisessa. Lupa- ja valvontalautakunnan päätös on tämän vuoksi kumottava siltä osin kuin lupa on myönnetty jätteen käyttöön maarakentamisessa.

Hakemuksessa ei ole esitetty vastaanotettaville betoni- ja tiilijätteille eikä tuhkille muuta käsittelyä kuin käyttö omassa maarakennustoiminnassa. Luvan hakija ei ole ELY-keskuksen vaadittua kyseisten jätteiden varastointia koskevien lupamääräysten poistamista myöskään hallinto-oikeudessa esittänyt, että kyseisiä jätteitä vastaanotettaisiin ja käsiteltäisiin muualla tapahtuvaa hyödyntämistä varten. Edellä sanotun johdosta hallinto-oikeus on valituksessa vaaditun mukaisesti poistanut lupamääräykset 10–13.

Yhtiö on hakenut lupaa jätteen hyödyntämiseen, josta ei kuitenkaan edellä esitetyt seikat huomioon ottaen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan nyt ole kysymys. Toisin kuin lupaviranomainen on tulkinnut, toiminnassa on kysymys jätteen loppukäsittelystä. Siihen nähden, että hakemuksessa ei ole haettu

ympäristölupaa jätteen loppukäsittelytoimintaan, asiaa ei ole syytä palauttaa uudelleen käsiteltäväksi vaan hakemus on hylättävä. Yhtiö voi niin halutessaan panna vireille muutetun tai kokonaan uuden lupahakemuksen vireille toimivaltaisessa viranomaisessa.

Jätteenkäsittelytoiminnan vakuus

Keski-Suomen ELY-keskuksen on katsottava vaatineen myös Laukaan lupa- ja valvontalautakunnan päätöksen kumoamista jätteenkäsittelytoiminnan vakuuden osalta.

Ympäristönsuojelulain 59 §:n mukaan jätteen käsittelytoiminnan harjoittajan on asetettava vakuus asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi. 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.

Ympäristönsuojelulain 61 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset 59 §:ssä tarkoitetusta vakuudesta ja sen asettamisesta.

Ympäristöhallinnon jätevakuusoppaassa 5/2012 on tarkennettu vakuuden tarkoitusta osana ympäristönsuojelulain mukaista lupaharkintaa. Oppaan mukaan vakuuden on oltava riittävä kattamaan ne kustannukset, joita toiminnanharjoittajan hallussa olevan jätteen käsitteleminen aiheuttaa, jos toiminta yllättäen päättyy. Toiminnanharjoittajan on sisällytettävä ympäristölupahakemukseen riittävät tiedot toiminnan edellyttämistä vakuusjärjestelyistä.

Hakemuksen mukaan vastaanotettavien ja varastoitavien jätemateriaalien määrä kasvaa aikaisempaan lupaan nähden. Hakemuksen mukaisessa toiminnassa vuosittainen keskuksen vastaanotettava jätemäärä on enimmillään 38 900 tonnia. Hakemuksen mukaan kaikkien toiminnassa vastaanotettavien jätejakeiden sekä rakennusjätteen käsittelystä eriytyvien jätejakeiden yhteenlaskettu kertavarastointimäärä on 33 957,50 tonnia.

Toimintaa koskevan, voimassa olevan 19.6.2019 myönnetyn lupapäätöksen § 45 lupamääräyksen 1 mukaan laitokselle saadaan ottaa vastaan vuodessa ja varastoida jätemateriaaleja kertoelmaosan taulukon 1 ja 2 mukaiset määrät, muutettuna siten, että SER-jätettä saa varastoida enintään 10 t, kyllästettyä puujätettä saa varastoida enintään 20 t, kemikaalijätettä saa varastoida enintään 3 t, akkujätettä saa varastoida enintään 4 t. Lupamääräyksen mukaan jätelajikohtaisia kertavarastointimääriä ei saa ylittää. Voimassa olevasta

lupapäätöksestä ilmenevästi sallittu jätteiden kertavarastointimäärä on siten 29 457 tonnia.

Yhtiö on todennut lupaviranomaiselle antamassaan 27.5.2021 päivätyssä vastineessa vakuuden osalta, että esitetty 15 000 euron suuruinen vakuus kattaa valvontaviranomaiselle koituvat jätteen asianmukaiset käsittelykustannukset lupahakemuksessa esitettyjen jätemäärien käsittelyyn. Vastineen mukaan määrittelyyn vaikuttavat muun muassa markkinatilanteiden muutokset ja Keski-Suomen talousalueella kustannukset ovat laskeneet merkittävästi, johtuen lisääntyneestä kilpailutilanteesta markkinoilla. Tällä perusteella vastineessa on arvioitu, että tulevaisuudessa kustannustaso ei tule kohoamaan nykyisestä.

Hallinto-oikeus toteaa, että jätevakuus asetetaan sitä tilannetta varten, että valvontaviranomainen joutuisi huolehtimaan ympäristöluvan tarkoittamien jätteiden jätehuollosta jätteiden toimittamiseksi muualle etusijajärjestyksen mukaiseen käsittelyyn. Lähtökohtaisesti vakuuden pitäisi kattaa koko sallitun jätemäärän toimittaminen johonkin toiseen laitokseen tilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja esimerkiksi tekee konkurssin tai toiminta muutoin äkisti lakkaa. Vakuuden realisoituessa on kyse tilanteesta, jossa toiminnanharjoittaja on maksukyvytön tai jätehuoltoa tai jälkitoimenpiteitä on laiminlyöty. Tällaisessa tilanteessa on odotettavissa, että velvoitteita ei kyetä enää täyttämään asianmukaisesti ja alueelle on saattanut kertyä käsittelyä edellyttäviä jätteitä. Vakuuden määrää voidaan arvioida muun muassa lähialueen muiden yritysten vastaanottohintojen perusteella.

Hakemuksesta tai valituksenalaisesta Laukaan lupa- ja valvontalautakunnan päätöksestä ei ilmene, millä perusteella hakemuksessa esitetyn vakuuden on katsottu olevan riittävä asianmukaisen jätehuollon, seurannan, tarkkailun ja toiminnan lopettamisessa tai sen jälkeen tarvittavien toimien varmistamiseksi ympäristönsuojelulain 59 §:n 1 momentin ja 60 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla ja jätevakuusoppaan mukaisin perustein. Näin ollen hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen jätevakuutta koskevalta osalta ja palauttaa asian uutta käsittelyä varten Laukaan kunnan lupa- ja valvontalautakunnalle. Vakuuden määrää uudelleen asetettaessa on otettava muun ohella huomioon, että hallinto-oikeus on tällä päätöksellä osin hylännyt hakemuksen ja poistanut lupamääräykset 10–13.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Julkinen kuulutus

Päätös on annettu julkisella kuulutuksella.

Päätöksestä ilmoittaminen

Laukaan 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 **25.9.2023**.

Valitusosoitus on liitteenä HallJK (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Janne Marttila ja Riikka Salo sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Sauli Viitasaari. Asian on esitellyt Riikka Salo.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus /
Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

Karjalaisen NostoKuljetus Oy

Laukaan kunnan lupa- ja valvontalautakunta

Laukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Laukaan kunnan terveydensuojeluviranomainen

Laukaan kunnanhallitus

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto,
Ympäristölupavastuualue

Suomen ympäristökeskus

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: 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 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 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:	Paasivuorenkatu 3, 00530 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#/