

PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND

*Dissertations in Social Sciences
and Business Studies*



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND



JOHANNA AHONEN

**YHDYSKUNTIEN JÄTEVESIEN TYPENPOISTON OIKEUDELLISET
PERUSTEET YMPÄRISTÖLUVITUKSESSA**

*Yhdyskuntien jätevesien
typenpoiston oikeudelliset
perusteet ympäristöluvituksessa*

JOHANNA AHONEN

*Yhdyskuntien
jätevesien typenpoiston
oikeudelliset perusteet
ympäristöluvituksessa*

Publications of the University of Eastern Finland
Dissertations in Social Sciences and Business Studies
No 125

Itä-Suomen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden ja kauppätieteiden tiedekunta
Joensuu
2016

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy
Tampere, 2016
Vastaava toimittaja: professori Kimmo Katajala
Toimittaja: FM Eija Fabritius
Myynti: University of Eastern Finland Library

ISBN: 978-952-61-2185-7 (NID.)

ISBN: 978-952-61-2186-4 (PDF)

ISSNL: 1798-5749

ISSN: 1798-5749

ISSN: 1798-5757 (PDF)

Ahonen, Johanna

The legal basis of nitrogen removal from urban wastewater in environmental permitting, 71 p.

University of Eastern Finland

Faculty of Social Sciences and Business Studies, 2016

Publications of the University of Eastern Finland,

Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 125

ISBN (nid.): 978-952-61-2185-7

ISSN (nid.): 1798-5749

ISSN-L: 1798-5749

ISBN (PDF): 978-952-61-2186-4

ISSN (PDF): 1798-5757

Dissertation

ABSTRACT

Nitrogen removal from wastewater began in Finland when Directive 91/271/EEC entered into force. National implementation of the Directive led to proceedings before the European Court of Justice (case C-335/07). In the Court's decision the effects of nitrogen in wastewater on inland waters were not considered. However, they have to be managed under the national regulation. Regulation of nitrogen removal represents an attempt to control the natural phenomenon of eutrophication through legal means. The Directive lays down four criteria to define eutrophication. These are not identical to those used in natural sciences but the permit regulations have to be based on them. This study interprets and evaluates the provisions under which nitrogen removal is regulated and offers recommendations on the basis of such interpretation. The study includes an empirical section in which the permit regulations on nitrogen removal and the facts justifying them are analysed on the basis of environmental permits granted and judgments handed down by the administrative courts. The principal conclusion reached is that eutrophication, as a subject of positive law, is not always distinguished from the natural phenomenon. Hence, the obligations it lays down are not always justified by legally relevant facts. The study also includes a section dealing with the role played by the supervisory authorities as defenders of public environmental interests. The aim of this role and the means used to fulfil it are raised as a judicial issue. The right to give an opinion on an application for a permit before a decision is made on it emerges as one of the main means used. The conclusion reached, on the basis of empirical data, is that the statements of supervisory authorities involved elements that appeared unusual when considered from a public interest perspective. This may be due to the complexity of the task carried out by the supervisory authorities, which may have an adverse affect on the ability to indentify the role that should be played in various administrative contexts.

Keywords: nitrogen removal, permit regulation, appeal, empirical research

Ahonen, Johanna

Yhdyskuntien jätevesien typenpoiston oikeudelliset perusteet ympäristö-
luvituksessa, 71 p.

University of Eastern Finland

Faculty of Social Sciences and Business Studies, 2016

Publications of the University of Eastern Finland,

Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 120

ISBN (nid.): 978-952-61-2185-7

ISSN (nid.): 1798-5749

ISSN-L: 1798-5749

ISBN (PDF): 978-952-61-2186-4

ISSN (PDF): 1798-5757

Väitöskirja

ABSTRAKTI

Jätevesien typenpoisto alkoi Suomessa, kun yhdyskuntajätevesien käsittelystä annettu direktiivi (91/271/ETY) tuli Suomea velvoittavaksi. Sen täytäntöönpano johti oikeudenkäyntiin unionin tuomioistuimessa (asia C-335/07). Tuomioistuin arvioi päätöksessään direktiivin toimeenpanoa Itämereen virtaavien jätevesien osalta, vaikka yhdyskuntien jätevesillä on myös Itämereen kohdistumattomia vaikutuksia. Kansallisilla säädöksillä on hallittava myös niitä. Typenpoiston sääntelyssä on kyse pyrkimyksestä hallita luonnossa tapahtuvaa rehevöitymistä oikeudellisin keinoin. Direktiivin mukaisesti rehevöitymisellä on neljä kriteeriä, jotka eivät ole yhteneväiset luonnontieteellisen määritelmän kanssa. Typenpoistomääräyksen on perustuttava näihin kriteereihin. Tässä tutkimuksessa on tulkittu ja systematisoitu typenpoistoon liittyviä säännöksiä ja annettu niistä tulkintasuosituksia. Empiirisessä osassa tutkitaan typenpoistomääräyksiä ympäristöluvuissa ja hallintotuomioistuinten päätöksissä. Niistä on analysoitu, millaisin tosiseikoin typenpoistoa on päätöksissä perusteltu. Tulokset osoittavat, että lain soveltaja ei aina erota rehevöitymistä positiivisen sääntelyn kohteena luonnossa esiintyvistä ilmiöistä, jota sääntelyllä pyritään hallitsemaan. Siksi typen poistamista koskevaa veloitetta ei aina perustella oikeudellisesti relevanteilla tosiseikoilla. Tutkimuksessa tarkastellaan myös ympäristönsuojelun yleisen edun valvontaa viranomaistehtävänä. Lainopillisina kysymyksinä tutkittiin yleisen edun valvontatehtävän tarkoitusta ja toteuttamiskeinoja. Pääasiallisina toteuttamiskeinoina olivat ympäristöluvasta annettava lausunto sekä muutoksenhaku. Johtopäätös valvontaviranomaisen lausuntojen empiirisestä analyysistä on, että lausuntoihin sisältyy myös yleisen edun valvontaan kuulumattomia elementtejä. Havainto voi kertoa valvontaviranomaisen tehtävien laaja-alaisuudesta, mikä aiheuttaa epäselvyyttä viranomaisen rooleista erilaisissa hallinnollisissa yhteyksissä.

Avainsanat: jätevesien typenpoiston sääntely, ympäristöluva, muutoksenhaku, empiirinen tutkimus

Esipuhe

”Rakentaessaan järjestystä oikeus tarjoaa pakotien inhimillisten tunteiden ja intohimojen kaaoksesta” (Tuntematon, muistivihkoon kirjoittamani lainaus keväällä 2012)

Kirjoittaessani tätä eletään vuoden vehreintä aikaa. Käki kukkuu ja kurjet huu-tavat ja aamuisilla ratsastuslenkeillä metsä tuoksuu. Joka vuosi kesän tulo osaa yllättää! Tänä vuonna minut yllätti myös tietoisuus siitä, että tämä prosessi, jonka tuotoksen on väitöskirja, alkaa olla loppusuoralla. Kieltämättä matka keväästä 2011, jolloin Rukan hangilla hiihdellessämme sain ajatuksen väitöskirjatyöhön ryhtymisestä, on ollut pitkä ja haastava, mutta myös äärimmäisen mielenkiin-toinen.

Diplomi-insinöörinä oikeustieteellisen opinnäytetyön tekeminen edellytti perehtymistä melkoiseen määrään kirjallisuutta valmiuksien hankkimiseksi. Se tarkoitti myös oikeustieteen jatko-opintojen täysimääräistä suorittamista, mikä lisäsi huomattavasti työmäärää aikomastani, kun en voinutkaan hyödyntää ai-emmin suorittamiani tekniikan tohtorin tutkintoon tarkoitettuja jatko-opinto-ja. Välillä tuntui, että pää oli aivan saturaatiopisteen partaalla kaikesta uuden omaksumisesta. Kun vielä työskentelin pääasiassa kotoa käsin ilman tutkijayh-teisöä, oli työ kieltämättä välillä aikamoista puurtamista ja usko tekemiseen ko-villa. Siksi haluankin kiittää ohjaajiani professori Tapio Määttä ja Ismo Pölästä rohkaisusta, positiivisesta kannustamisesta ja rakentavasta palautteesta työni eri vaiheissa. Kiitos, ettette ainakaan avoimesti hermostuneet epätoivoisiin vuo-datuksiini.

Insinöörinä tunsin usein suurta epävarmuutta ympäristöoikeuden jatko-opiskelijaseminaareissa ja toisinaan palaute kanssaopiskelijoilta olikin varsin monitulkintaista. Nyt ajattelen, että se oli hyödyllistä ja opettavaista ja laittoi punnitsemaan tutkimukseni mielekkyyttä aina uudelleen. Kiitos siis yhteises-ti teille kaikille, joiden kanssa näitä seminaarikokemuksiani jaoin. En vaihtaisi niitä pois.

Kiitos väitöskirjan esitarkastajille apulaisprofessori Matti Hepolalle ja pro-fessori Ari Ekroosille sekä niille nimettömille referehenkilöille, jotka ovat tarkastaneet artikkelikäsitelmieni. Saamani palautteet olivat ilokseni ja yllätyksekseni aina odottamaani positiivisempia. Kiitos Matti Hepolalle myös vastaväittäjäkseni lupautumisesta. Odotan väitöstilaisuutta mielenkiinnol-la. Erityiskiitos yli-insinööri Hannu Majurille työn alkuvaiheessa saamasta-ni avusta aineiston hankinnassa. Hänen neuvostaan ymmärsin myös hakea työlle rahoitusta Maa- ja vesitekniikan tuki ry:ltä, jonka myöntämällä henki-lökohtaisilla tutkimusapurahoilla olen rahoittanut pääosan tutkimustyöstäni.

Loppuvaiheessa työtäni rahoitti myös Itä-Suomen yliopisto ja ilokseni sain syksyllä 2015 myös työpisteen Joensuun yliopistolta, mikä helpotti työskentelyä. Suurkiitos näistä.

Kiitos Hanne, Marjo ja Sinikka opiskelemiseen liittyvien kokemusten jakamisesta. Ette arvaakaan, miten paljon sitä arvostan. Erityisen kiitollinen olen Lehtorille, kaverilleni maastolenkeillä, jotka usein olivat ainut tapa saada päähän edes vähän tyhjää tilaa. Olet porkkanasi ansainnut! Kiitos kuuluu myös koko poppoolle, Antti, Sami, Noora, Anna ja Jaakko. Niin se on, että onni löytyy arjesta!

Lamperilassa,
auringon kimaltaessa Laajanlahden pintaan, alkukesästä 2016.

Johanna Ahonen

Sisällys

1 JOHDANTO.....	13
1.1 Typenpoiston EU-oikeudellinen perusta	13
1.2 Tyyppistä ravinteena	18
1.2.1 Typen reaktiot	18
1.2.2 Typenpoisto jätevedestä	19
1.2.3 Typpi- ja fosforiravinteet vesistöjen rehevöitymisessä.....	19
1.3 Typpi jätevesien käsittelyn sääntelyssä	21
1.3.1 Jätevesien typenpoiston lainsäädännöllinen perusta	21
1.3.2 Soft law -oikeuslähteet typenpoiston tarpeen arvioinnissa.....	23
2 TUTKIMUKSEN MENETELMÄT, AINEISTO JA RAKENNE.....	25
2.1 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuskysymykset	25
2.2 Empiirinen tutkimusaineisto	28
2.3 Tutkimuksen rakenne	29
3 TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET	32
3.1 Lainopilliset tutkimustulokset.....	32
3.1.1 "Parantaa vesien tilaa" -kriteeri	32
3.1.2 Paikalliset olosuhteet ja oikeudellisesti relevantit tosiseikat.....	36
3.1.3 Tekniset ja taloudelliset tekijät typenpoistosta määrättäessä	39
3.1.4 Ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta	42
3.2 Empiirisen tutkimusosan tulokset	43
3.2.1 Aineiston käsittely	43
3.2.2 Luonnontieteelliset argumentit	44
3.2.3 Teknis-taloudelliset argumentit.....	48
3.2.4 Yleistä etua valvovan viranomaisen lausunnot	51
3.3 Kokoavia näkökulmia.....	53
4 TULEVAISUUDEN NÄKYMIÄ	56
4.1 De lege lata -tulkintasuositukset.....	56
4.2 De lege ferenda -ehdotukset.....	57
4.3 Ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta muutosten keskellä.....	58
LÄHTEET	61
ARTIKKELIT	71

LYHENTEET

avl	asukasvastineluku
BAT	best available techniques, paras käyttökelpoinen tekniikka
BOD	biologinen hapenkulutus
direktiivi 98/15/EY	Komission direktiivi 98/15/EY, annettu 27 päivänä helmikuuta 1998, neuvoston direktiivin 91/271/ETY muuttamisesta tiettyjen sen liitteessä I vahvistettujen vaatimusten osalta, EYVL, N:o L 67, 7.3.1998, s. 29–30.
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ETA-sopimus	sopimus Euroopan talousalueesta
EU	Euroopan unioni
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
EYTI	Euroopan yhteisön tuomioistuin
HE	hallituksen esitys
IE-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen), EUVL, N:o L 334, 17.12.2010, s. 17–119.
ISY	Itä-Suomen ympäristölupavirasto
HL	hallintolaki 434/2003
HLL	hallintolainkäyttölaki 586/1996
KHO	korkein hallinto-oikeus
LOS	Lounais-Suomen ympäristökeskus
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
LSY	Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
N	typpi
NH4+	ammonium
nitraattiasetus	valtioneuvoston asetus maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta 1250/2014
nitraattidirektiivi	Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta, EYVL, N:o L 375, 31.12.1991, s. 1–8.
NO3-	nitraatti
P	fosfori
pH	happamuus
PSY	Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto
SYKE	Suomen ympäristökeskus
SNFS	Statens naturvårdverks författningssamling
UUS	Uudenmaan ympäristökeskus
vesienhoitoasetus	valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä 1040/2006

vesienhoitolaki	laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
vesipuitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/ EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL, N:o L 327, 22.12.2000, s. 1–73.
vanha YSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000 (kum.)
vanha VL	vesilaki 264/1961 (kum.)
VHAO	Vaasan hallinto-oikeus
yhdyskuntajäte- vesidirektiivi	Neuvoston direktiivi 91/271/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1991, yhdyskuntajätevesien käsittelystä, EYVL, N:o L 135, 30.5.1991, s. 40–52.
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
VL	vesilaki 587/2011
VNA	valtioneuvoston asetus
VNp	valtioneuvoston päätös
YMPO	Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014
Y-vastuualue	ympäristö ja luonnonvarat –vastuualue

1 Johdanto

1.1 TYPENPOISTON EU-OIKEUDELLINEN PERUSTA

Tarve poistaa tyyppiä jätevesistä nousi Suomessa suuren huomion kohteeksi, kun Euroopan komissio aloitti vuonna 2002 valvontatoimen Suomea vastaan yhdyskuntajätevesidirektiivin (91/271/ETY)¹ puutteellisesta toimeenpanosta.² Komission mukaan tehostettu typenpoisto kaikissa Itämereen laskevien jokien valuma-alueilla sijaitsevilla asukasvastineluvultaan yli 10 000 hengen jätevedenpuhdistamoissa yhtäältä vähentäisi typen kulkeutumista Itämereen ja toisaalta vähentäisi näiden alueiden rehevöitymistä.³ Valvontatoimen ja sitä seuranneen oikeudenkäynnin aikana Suomi esitti, että typen pidättyminen jokiin ja järviin voidaan ottaa huomioon typen poiston tarvetta arvioitaessa ja että Perämereen joutuva tyyppi ei luonnollisten esteiden vuoksi juurikaan kulkeudu Itämeren rehevöityneisiin osiin.

Tapaus C-335/07 (*komissio vs. Suomi*) koski pääasiallisesti sitä, oliko Suomen käytäntö typenpoiston suhteen EU-lainsäädännön mukaista siltä osin kuin jätevesien vaikutukset kohdistuivat Itämereen. Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI)⁴ hylkäsi komission kanteen vuonna 2009, kun komissio ei ollut osoittanut puheena olevien laitosten jätevesien sisältämän typen ja Itämeren pilaantumisen välillä syy-yhteyttä. Vaikka kyseessä oli ensisijaisesti EU-oikeudellisten vaatimusten tulkinta, puolustautui Suomi pääasiallisesti vetoamalla luonnontieteellisiin tutkimustuloksiin ja selvityksiin typen kulkeutumisesta Itämereen, typen pidättymisestä sisävesiin ja sisävesien tyyppikuormituksen vaikutuksista Itämeren rehevöitymiskehitykseen.⁵

Tapausta ja sen vaikutuksia kansalliseen soveltamiskäytäntöön jätevesien typenpoistokysymyksessä ei ole kotimaisissa oikeustieteellisissä julkaisuissa juu-

¹ Yhdyskuntien jätevesien käsittelystä annettu direktiivi, EYVL, N:o L 135, 30.5.1991, s. 40–52.

² Asia C-335/07 (C-335/07, 2009, OJ C 282/4): Euroopan komissio lähetti vuonna 2002 Suomelle virallisen ilmoituksen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä, tarkemmin yhdyskuntajätevesidirektiivin puutteellisesta toimeenpanosta. Komissio katsoi, että Itämeri ja sen valuma-alueet ovat direktiivin mukaisia haavoittumiselle alttiita alueita ja Suomi oli laiminlyönyt velvollisuutensa vaatia kaikissa yli 10 000 asukasvastineluvun (avl) taajamien yhdyskuntajätevedenpuhdistamoissa typen tehokkaampaa käsittelyä. Kannetta seuranneen vuoropuhelun jälkeen komissio haastoi Suomen vuonna 2007 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen (EYTI) jätevesien puutteellisesta käsittelystä. EYTI hylkäsi komission kanteen päätöksellään 6.10.2009, kun komissio ei ollut osoittanut, että Suomen alueelta Itämereen joutuva tyyppikuorma osaltaan merkittävästi vaikuttaa Itämeren rehevöitymiseen. Ks. C-335/07 kohdat 52, 81, 94, 101.

³ Tarkalleen ottaen Itämeren keskialueelle, Suomenlahteen, Saaristomerelle ja Selkämeren paikallisille alueille ks. C-335/07 kohta 22. Jatkossa tarkoitetaan Itämerellä näitä alueita, ellei toisin mainita.

⁴ Silloinen Euroopan yhteisön tuomioistuin (EYTI). Jatkossa käytän tuomioistuimen nykyistä nimeä.

⁵ Suomi käytti argumenttiensa tukena mm. *Lepistö – Kenttämies - Rekolaisen* (2001) kehittämää typen kulkeutumis- ja pidättymismallia jokien kautta Itämereen päätyvän tyyppikuormituksen suuruuden arviointiin. Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE) laadittiin Suomen kannan tueksi yhdyskuntien tyyppikuormitusta ja pintavesien tilaa koskeva selvitys *Pietiläinen* (toim.) 2008.

rikaan tutkittu eikä päätöksen merkitystä kansallisen soveltamiskäytännön kannalta ole oikeustieteellisenä kysymyksenä pohdittu.⁶ Unionin tuomioistuimen päätöksellä ei kuitenkaan ratkaistu kansallista kysymystä jätevesien typenpoiston tarpeellisuudesta erityisesti sisävesien rannoilla sijaitsevien puhdistamojen osalta. Kysymys on edelleen ajankohtainen jätevedenpuhdistamoiden lupaprosesseissa ja typenpoistomääräyksen asettamisperuste osana eurooppalaista oikeutta on tutkimusaiheena edelleen ajankohtainen. Sitä pyritään selkiyttämään tällä tutkimuksella, jonka kohteena on jätevesien typenpoistoa koskevan kansallisen normin tulkinta unionin lainsäädännön toimeenpanosäännöksenä sekä asiaa koskeva kansallinen soveltamiskäytäntö.

Euroopan komissio käynnisti 1990-luvun alussa kunnianhimoisen suunnitelman pinta-, pohja- ja rannikkovesiin sekä merialueille kohdistuvien ravinnepäästöjen kontrolloimiseksi sääntelyn keinoin. Tässä tarkoituksessa säädetyn nitraattidirektiivin (91/676/ETY)⁷ tarkoituksena oli ehkäistä ja vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa vesien pilaantumista. Niin ikään vesien suojelemissa syistä säädetyn yhdyskuntajätevesidirektiivin tarkoituksena oli suojella ympäristöä jätevesien johtamisesta aiheutuvilta haitoilta.⁸ Direktiivit tulivat Suomea velvoittaviksi Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (ETA-sopimus)⁹ myötä vuonna 1994. Ne pantiin täytäntöön vuoden 1961 vesilain (vanha VL 264/1961) muutoksella (87/1993).¹⁰

Yhdyskuntajätevesidirektiivin ja nitraattidirektiivin toimeenpano edellytti jäsenmaita määrittelemään alueet, joilla vesistöt olivat rehevöitymisen tai juomavesikäytön vuoksi erityisen herkkiä ravinteiden aiheuttamalle pilaantumiselle. Näiden vesistöjen vaikutusalueilla tuli ottaa käyttöön maatalouskäytäntöjä, joilla voitaisiin vähentää typpiyhdisteiden aiheuttamaa veden pilaantumista sekä toteuttaa jätevesien tehostettu käsittely siten, että mekaanisen ja biologisen käsittelyn lisäksi jätevesistä poistettaisiin myös typpi- ja/tai fosforiravinnetta. Yhdyskuntajätevesidirektiivin 12 artiklassa edellytettiin lisäksi, että jätevesien johtamista puhdistamoilta säädellään säännösin tai erityislavin, mikä ei Suomessa aiheuttanut suurta muutosta, sillä jätevesien johtaminen oli tullut luvanvaraiseksi jo vanhan VL:n säätämisen myötä.

Jätevesien käsittelyä oli Suomessa uudistettu jo ennen yhdyskuntajätevesidirektiivin tuloakin.¹¹ 1980-luvun puolivälissä yhdyskuntien jätevesien käsittelyyn

⁶ Tietävästi Suomen ja komission välistä kiistaa on oikeustieteellisissä julkaisuissa käsitelty vain artikkelissa *Kaupilla – Pietiläinen* 2007. Tuomioistuimen ratkaisua käsiteltiin myös *Tuomo Häyrysen* artikkelissa *Vesitalous-lehden* numerossa 6/2009.

⁷ Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annettu direktiivi, EYVL N:o L375, 31/12/1991, s. 1-8.

⁸ Rehevöitymisen ehkäisemistä koskevan eurooppalaisen sääntelyn puitteista ks. *Jack* 2006, s. 355-356.

⁹ Ks. laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1504/1993).

¹⁰ Yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanemiseksi vanhaan VL:iin lisättiin 20 a, 22 a, 23 a ja 23 b §:t. Nitraattidirektiivin täytäntöönpanemiseksi vanhaan VL:iin lisätty 21 a § (471/1995) oli ensimmäinen maatalouden vesien suojelemaa koskeva erillinen säännös Suomen lainsäädännössä. Siinä säädettiin valtuutuksesta antaa määräyksiä nitraattien vesiin pääsystä. Ks. tarkemmin *Nordberg* 2009, s. 308-310. Asetuksenantovaltuutus nitraatti- ja yhdyskuntajätevesidirektiivien toimeenpanemiseksi on annettu nyt ympäristönsuojelulain (YSL 527/2014) 9 ja 10 §:ssä.

¹¹ *Vesien suojeleminen suuntaviivat vuoteen 2015*, s. 31.

kuului useimmiten sekä biologinen puhdistus, jolla vähennetään eloperäisen aineksen pääsyä vesistöön että kemiallinen saostus fosforin poistamiseksi.¹² Typen poistaminen jätevedestä alkoi kuitenkin vasta yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanon myötä. Sääntely kohdistui teollisuuslaitoksiin ja jätevedenpuhdistamoihin, joiden aiheuttama vesistökuormitus on päästölähteiden pistemäisyyden vuoksi hallittavissa. Vaikka pistemäisistä päästölähteistä tuleva kuormitus on pääasiassa vähentynyt, on lähinnä maatalouden aiheuttaman hajakuormituksen vuoksi Suomen alueelta Itämereen ravinteita kuljettavien jokien ravinnemäärä pysynyt 1970-luvulta alkaen lähes saman tasoisena.¹³ Nitraattidirektiivin sääntelyn kohteen, maatalouden huuhtoumien, hallinta onkin jätevesien hallintaa huomattavasti haasteellisempaa.¹⁴

Vesistöjen laadun sääntelykehykseen liittyy myös vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi (vesipuitedirektiivi 2000/60/EY)¹⁵, joka syntyi tarpeesta turvata koko unionin alueella yhteisön vesiensuojeluvaatimusten noudattaminen sekä hyvälaatuisen juomaveden saatavuus.¹⁶ Tarve yhteisön yhteiselle vesipolitiikalle oli tunnustettu jo vuonna 1988 Frankfurtin ministeritason seminaarissa, minkä seurauksena alettiin valmistella makean veden varojen kestävä hoitoa ja suojelua koskevaa toimintaohjelmaa. Prosessi eteni vesipolitiikan puitedirektiivin antamiseen 23.10.2000.¹⁷ Puitedirektiivillä pyritään yhteisön pinta- ja pohjavesien laadun säilyttämiseen ja parantamiseen. Pintavesien osalta edellytetään, että niiden hyvä kemiallinen ja ekologinen tila saavutetaan 15 vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta.¹⁸ Tavoitteena oli myös, että vesien tila ei heikkene.

Vesipuitedirektiivi kattaa veden laadullisen ohjauksen lisäksi myös vesiympäristön muunlaisen muuttamisen ja sitoo siten yhteen ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön. Tässä se eroaakin nitraatti- ja yhdyskuntajätevesidirektiiveistä, jotka keskittyvät vain vesivarojen laadulliseen ohjaamiseen.¹⁹ Vaikka kaikki kolme säädöstä tähtäävät ihmisen toiminnasta aiheutuvien päästöjen ympäristövaikutusten hallintaan, eroa vesipuitedirektiivi muista myös hallinnollis-oikeudellisena ohjauskeinona. Ero on siinä, että yhdyskuntajätevesidirektiivin ja nitraattidirektiivin ohjausvaikutus on ennakoivalvonnallinen,

¹² Katko – Juuti – Pietilä 2006, s. 395; Säylä – Vilpas, 2012, s. 9.

¹³ Putkuri – Lindholm – Peltonen 2013, s. 68-71.

¹⁴ Nitraattidirektiivin alkuperäinen täytäntöönpanosäädös oli maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annettu valtioneuvoston päätös (219/1998 kum. VNA:lla 931/2000 kum.). Maatalouden ravinnehuuhtoumia ehkäiseviä toimenpiteitä on pyritty edelleen tehostamaan nitraattidirektiivin uudella toimeenpanosäädöksellä, maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta annetulla valtioneuvoston asetuksella (nitraattiasetus 1250/2014). Ks. *ympäristöministeriön muistio 18.12.2014*, s. 4.

¹⁵ Yhteisön vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi, EYVL, N:o L 327, 22.12.2000, s. 1-73.

¹⁶ HE 120/2004 vp, s. 10. Vesipuitedirektiivi on pantu Suomessa täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (vesienhoitolaki, 1299/2004) ja vesienhoidon järjestämisestä annetulla valtioneuvoston asetuksella (vesienhoitoasetus, 1040/2006).

¹⁷ Vuonna 1995 komissio antoi tiedonannon kosteikkojen käytöstä ja säilyttämisestä ja seuraavana vuonna yhteisön vesipolitiikan puitteista. Vuonna 1996 se laati ehdotuksen päätökseksi pohjaveden yhdennettyä suojelua ja hoitoa koskevasta toimintasuunnitelmasta. Euroopan parlamentin 23.10.1996 esittämän kehotuksen pohjalta neuvosto laati vesipuitedirektiivin, joka annettiin 23.10.2000.

¹⁸ Vesipuitedirektiivin johdanto-osa kohta 19 ja 4 art.

¹⁹ Hollo 2009, s. 330.

jossa toiminnalle asetetaan joko suoraan lainsäädäntöön perustuvat tai lupamenettelyssä tapauskohtaisesti määriteltävät päästövaatimukset, kun taas vesipuitedirektiivin vaikutus toimintoihin on välillinen.²⁰ Se edellyttää kaikkien vesimuodostumien kartoittamista ja niiden tilan määrittelyä sekä vesienhoitosuunnitelmien laatimista direktiivissä määrätyn laatuavoitteen saavuttamiseksi. Vesienhoitosuunnitelmat vaikuttavat sitten lupamenettelyyn tai muuhun viranomaisen päätöksentekoon lakiin kirjatun huomioonottamisvelvollisuuden nojalla.²¹

EU:n vesipolitiikan tavoitteeksi asetettu vesien hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä ei Suomessa toteutunut. Vuonna 2013 ekologisen luokituksen mukaan hyvää heikommassa tilassa oli jokipituudesta 35 %, järvipinta-alasta 15 % ja rannikkovesien kokonaispinta-alasta peräti 75 %.²² Suomen vesien tilaa heikentää laaja-alaisesti fosfori- ja typpikuormitus, joten vesistöjen ravinnekkuormituksen vähentäminen edelleen on ensisijaisen tärkeää.²³ Sisävesien tilan ohella ravinnekkuormituksen vähentäminen on tärkeää Itämereen kohdistuvien rehevöittävien vaikutusten vuoksi. Suomen alueelta Itämereen vuosittain kulkeutuva keskimääräinen ravinnekkuormitus, 3 400 tonnia fosforia ja 74 000 tonnia typpeä, vastaa noin kymmenesosaa koko Itämeren typpi- ja fosforikuormasta.²⁴

Suomen alueelta aiheutuvasta ravinnekkuormituksesta valtaosa on ihmistoiminnasta peräisin. Maa- ja metsätaloudesta sekä haja-asutuksesta aiheutuvan hajakuormituksen lisäksi typpeä ja fosforia kulkeutuu vesistöön pistekuormituslähteistä, kuten tehtaiden ja yhdyskuntien jätevesien mukana sekä typpeä myös merkittävästi ilmaperäisenä laskeumana. Antropogeenisesta fosforikuormituksesta noin 15 % ja typpikuormituksesta 25 % on peräisin pistekuormituslähteistä, mutta valtaosa ravinnekkuormituksesta aiheutuu peltoviljelystä.²⁵ Vaikka maatalouden vesiensuojelutoimenpiteitä on Suomen EU-jäsenyyden ja muuttuneen maatalouspolitiikan myötä kehitetty vuodesta 1995 alkaen, on maataloudesta peräisin olevan kuormituksen hallinta edelleen haasteellista.²⁶

Yhdyskuntien jätevesien osuus fosforin kokonaiskuormituksesta Suomen vesistöihin vuonna 2013 oli 4,9 % ja typpikuormituksesta 16,8 %.²⁷ Fosforin poistovaatimus koskeekin kaikkia jätevedenpuhdistamoja ja sen keskimääräi-

²⁰ Ks. esim. *Kuusiniemi* 2013a, s. 110-111.

²¹ Vesipuitedirektiivin toimeenpanosta ks. *Kauppila* 2011 ja vesienhoitosuunnitelmien oikeudellisesta merkityksestä lupaharkinnassa ks. *Kauppila* 2014a.

²² *Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu* 2015, kohta Pintavesien ekologinen ja kemiallinen tila.

²³ *Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu* 2015, kohta Vesistöjen ravinnekkuormitus ja luonnon huuhtouma.

²⁴ *Putkuri – Lindholm – Peltonen* 2013, s. 68.

²⁵ Luontainen fosforihuuhtouma on noin puolet ja typpihuuhtouma noin 2/3 antropogeenisesta huuhtoumasta. Ks. *Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu* 2015, kohta Vesistöjen ravinnekkuormitus ja luonnon huuhtouma.

²⁶ Pelloilta aiheutuvaa kuormitusta voidaan vähentää lähinnä muuttamalla viljelykäytäntöjä ja pienentämällä lannoitemääriä, mikä johtaa kuitenkin alhaisempiin satomääriin. Haastetta tuo myös kotieläintuotannon keskittyminen, mikä johtaa näillä alueilla lisääntyvään lannan levitykseen. *Mattila ym.* 2007, s. 7, 84. Myös ilmastonmuutos voi johtaa lisääntyviin ravinnehuuhtoumiin, jos talviaikainen peltovalunta lisääntyy lämpötilan nousun johdosta. *Rankinen et al.* 2015, s. 426.

²⁷ *Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu* 2015, kohta Vesistöjen ravinnekkuormitus ja luonnon huuhtouma.

nen puhdistusteho on jo vuosia ollut yli 95 %. Vaikka typen poistoakin voidaan pitää vakiintuneena teknologiana ja sen perusprosessin suunnittelu osataan,²⁸ oli vuonna 2010 typen keskimääräinen puhdistusteho vain 56 %. Tehostettu typenpoisto kattoi vain noin kolmasosan jätevesien kokonaismäärästä.²⁹ Koska puhdistamoille tulevan käsittelemättömän jäteveden typpikuorma on kasvanut tasaisesti, on jätevesistä aiheutuva typpikuormitus vesistöihin säilynyt lähes saman tasoisena 1970-luvun puolestavälistä lähtien.³⁰ Jätevesistä aiheutuvan typpikuormituksen vähentäminen on siten edelleen lähivuosien suurimpia haasteita.³¹

Typen ja fosforin osuus vesistöjen rehevöittäjinä on ollut jo pitkään luonnontieteellisen tutkimuksen kohteena sekä kotimaassa että kansainvälisesti.³² Typpi- ja fosforiravinteiden rehevöittävästä vaikutuksesta ei sinänsä ole epäselvyyttä. Sen sijaan ravinteiden keskinäinen suhde ja ensisijaisuus rehevöittäjinä, johon liittyy myös kysymys typen ja fosforin poistamisesta jätevesistä, on ajoittain herättänyt kiivastakin keskustelua alan julkaisuissa.³³ Epävarmuus on heijastunut myös kansalliseen oikeuskäytäntöön, mikä on ollut keskeinen lähtökohta tämän tutkimuksen laatimiselle. Toiminnanharjoittajalla ja lupaviranomaisella on usein ollut eriävä näkemys typenpoiston tarpeellisuudesta ja asetettavien vaatimusten ankaruudesta. Vuosien 2000 ja 2012 välisenä aikana typenpoistoa koskeva määräys olikin yleisin yksittäinen muutoksenhaun kohde tuomioistuinkäsittelyyn johtaneissa jätevedenpuhdistamojen lupapäätösasioissa.³⁴

Yhdyskuntajätevesidirektiivissä ja sen kansallisissa toimeenpanosäädöksissä ei ole yksiselitteisesti ilmaistu, milloin typenpoisto tulee toteuttaa. Siksi on sekä toiminnanharjoittajan oikeusturvan että lupaviranomaisen harkintavallan näkökulmasta sitäkin merkittävämpää, että argumentit, joilla normin soveltamista perustellaan, ovat juridisesti päteviä.³⁵ Tämä tutkimus valottaa tämän hetkistä perustelukäytäntöä ja pyrkii osaltaan ohjaamaan sitä suuntaan, jossa oikeudellinen ratkaisutoiminta perustellaan argumentein, jotka ovat oikeudellisesti relevantteja.

²⁸ Rantanen 2010, s. 13. Jätevesien puhdistustekniikoita on Aalto-yliopistossa tutkittu mm. Rantasen (2010) lisensiaatintyössä sekä Ekholmin (2013), Leppäsen (2012), Kuisminin (2010) ja Puhdon (2009) diplomitöissä.

²⁹ Säylä – Vilpas 2012, s. 9.

³⁰ *Ibid.*, s. 16.

³¹ *Ibid.*, s. 9.

³² Laaja eurooppalainen tarkastelu typeä koskevasta tutkimuksesta ja typeä koskevasta unionin sääntelystä on esitetty teoksessa Sutton et al. 2011. Kotimaisia tutkimuksia mm. Puustinen 1990; Pitkänen – Tamminen 1995; Hänninen et al. 2000; Seppälä – Knuutila – Silvo 2004; Rankinen et al. 2015.

³³ Ks. mm. Conley et al. 2009; Schelske 2009; Schindler – Hecky 2009.

³⁴ Ahonen 2013, s. 162.

³⁵ Toiminnanharjoittajan oikeusturvaan kuuluu Suomen perustuslain (731/1999) 21.1 §:n mukaan oikeus saada perusteltu päätös. Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteet, joista on säädetty hallintolain (HL 434/2003) 6 §:ssä.

1.2 TYPESÄ RAVINTEENA

1.2.1 Typen reaktiot

Rehevöityminen on luonnossa esiintyvä ilmiö, jonka seuraukset ovat ihmisnäkökulmasta haitallisia. Sen vuoksi sitä pyritään hallitsemaan sääntelyn keinoin. Typpi on keskeinen rehevöittävä ravinne. Luontaisen huuhtouman lisäksi typpeä joutuu vesistöön ihmistoiminnan seurauksena muun muassa huuhtoumina maatalousmailta sekä jätevesien mukana. Vaikka rehevöitymisellä ilmiönä on luonnollinen alkuperä, on sen sääntely positiivista oikeutta, jolla pyritään hallitsemaan antropogeenistä rehevöitymistä.³⁶ Sääntely kohdistuu ympäristöön, jossa on tunnistettava ja tunnistettava luonnon lainalaisuudet, jotka panevat alkuun typen biologis-kemialliset reaktiot ja joista vesiympäristössä seuraa rehevöityminen. Sääntelyn kohdetta ja soveltamiskäytäntöä on siten tarkasteltava myös luonnontieteelliset realiteetit huomioon ottaen.

Typpi esiintyy luonnossa eloperäiseen ainekseen kiinnittyneenä orgaanisena typpenä sekä epäorgaanisena eli mineraalityypinä. Kokonaistypestä puhuttaessa tarkoitetaan orgaanisen ja mineraalityypen eri muotojen summaa. Vesiympäristössä mineraalityppi on pääasiassa vesiliukoisena ammonium(NH_4^+)- tai nitraatti(NO_3^-)-tyypinä. Ne ovat vesiliukoisia yhdisteitä ja siten suoraan kasveille, esimerkiksi leville, käyttökelpoisia ravinteita. Orgaaniseen ainekseen, kuten hajoaviin kasveihin, humukseen tai ulostejämiin sitoutunut orgaaninen typpi painuu vesistöön joutuessaan ajan myötä pohjaan, mutta voi sopivissa olosuhteissa biologis-kemiallisen reaktion kautta muuttua liukoiseksi ja vapautua uudelleen kasvien käyttöön.

Orgaanisen typen vapautumista kutsutaan typen mineralisaatioksi. Mineralisaatiolle välttämättömät edellytykset vesiympäristössä ovat sopiva lämpötila, riittävä happipitoisuus, bakteerien läsnäolo sekä sopiva happamuusaste (pH). Mineralisaatio on kaksiosainen reaktio. Ensin ammonifikaatiossa esimerkiksi pohjasedimenttiin kiinnittyneestä orgaanisesta tyypestä muodostuu ammoniumtyyppiä. Hapellisissa olosuhteissa ammonium muuttuu edelleen nitriittitypeksi ja sitten nopeasti nitraattitypeksi reaktiossa, jota kutsutaan nitrifikaatioksi.³⁷ Nitrifikaatiossa ammoniumioni sitoo vedestä happimolekyylin, toisin sanoen, reaktio kuluttaa vedestä happea. Orgaanisesta aineksesta vapautumisen lisäksi ammoniumtyyppiä joutuu vesistöön huuhtoutumalla maa-alueelta esimerkiksi jätevesien mukana. Jos vesistön ammoniumpitoisuus on korkea, voi luontaisesti käynnistyvä nitrifikaatio johtaa veden happipitoisuuden radikaaliin laskuun. Toisaalta, ammoniumtyppi on suurina pitoisuuksina myös myrkyllistä kaloille.

Tyyppiä poistuu vesifaasista pidättymisen tai denitrifikaation kautta. Pidättyminen tarkoittaa edellä kuvattua orgaanisen typen painumista pohjasediment-

³⁶ Ferreira et al. 2011, s. 119-121.

³⁷ Optimaalinen mineralisaatiolämpötila on noin 30 °C, mutta reaktiota on havaittu tapahtuvan lämpötilavälillä 5–40 °C, jopa matalammassakin lämpötiloissa. Reaktionopeus pienenee lämpötilahaitarin ääripäitä kohden mentäessä. Yleisimmät reaktiolle välttämättömät bakteerit Nitrosomonas ja Nitrococcus ovat aerobisia eli tarvitsevat elääkseen riittävästi happea. Liian happamassa nitrifikaatio saattaa estyä ja typpi jää myrkylliseen nitriittimuotoon. Emäksisissä olosuhteissa (pH > 7) sen sijaan ammoniumista voi muodostua myrkyllistä ammoniakkia. Nitrifikaatiosta tarkemmin ks. Rantanen 2010, luku 2.

tiin. Denitrifikaatiolla tarkoitetaan reaktiota, jossa nitraattityppi voi vähähappisissa olosuhteissa, aerobisen ja anaerobisen rajapinnalla, luovuttaa happea orgaanista ainesta hajottavaan bakteeritoimintaan ja pelkistyy typpikaasuksi tai typpioksidiksi. Syntyneet yhdisteet haihtuvat yleensä ilmakehään. Kuten mineralisaation, myös denitrifikaation edellytyksenä ovat bakteerien läsnäolo, suotuisa lämpötila sekä riittävä määrä eloperäistä ainesta (hiililähde), jota bakteerit voivat käyttää ravinnokseen.

1.2.2 Typenpoisto jätevedestä

Yhdyskuntien jätevedessä typpi esiintyy sekä orgaaniseen ainekseen sitoutuneena orgaanisena typpinä että vapaana mineraalityppinä. Jätevedenpuhdistamojen ympäristöluvut sisältävät aina määräyksen kiintoainepitoisuuden vähentämisestä. Siten osa typestä, noin 30 %, poistuu tavanomaisella biologisella puhdistamolla ilman tehostustoimiakin kiintoaineksen mukana lietteeseen sitoutuneena. Tehostettu typenpoisto taas tarkoittaa, että jätevedenpuhdistamolla jätevesien käsittelyprosessissa muodostetaan olosuhteet, jotka suosivat nitrifikaatio- ja denitrifikaatioreaktioiden syntymistä. Tällöin prosessissa tulee olla sekä hapellisia että hapettomia vaiheita.

Hapellisessa prosessivaiheessa jätevettä ilmastetaan altaissa. Ilmastus edistää typen mineralisaatiota ja jätevedessä jo olevan ammoniumin nitrifikaatiota. Olosuhteissa, joissa typen ei sinänsä katsota aiheuttavan vesistössä rehevöitymishaittaa, on ammoniumtypen hapettaminen usein perusteltua luontaisen, vesistössä happea kuluttavan nitrifikaation ehkäisemiseksi. Nitrifikaatio ei varsinaisesti vaikuta jäteveden kokonaistyyppimäärään eikä sen seurauksena leville käyttökelpoisen typen määrä vedessä muutu. Pelkkä jäteveden hapettaminen nitrifikaation edistämiseksi ei siten tarkoita tehostettua typen käsittelyä.

Tehostettu typenpoisto edellyttää denitrifikaation aikaansaamista. Se tapahtuu yleensä biologisella jälkisuodattimella vähähappisissa olosuhteissa riittävän hiililähteen läsnäollessa. Tällöin muodostuva typpikaasu kuplii altaan pinnalle ja haihtuu ilmaan. Denitrifikaation seurauksena rehevöitymistä edistävä typpimäärä jätevedessä pienenee. Samalla puhdistetun jäteveden kokonaistyyppipitoisuus laskee.³⁸

1.2.3 Typpi- ja fosforiravinteet vesistöjen rehevöitymisessä

Typpi ja fosfori ovat ravinteita, jotka voivat mahdollistaa tai ylläpitää rehevöitymistä luonnossa. Rehevöitymisellä tarkoitetaan luonnontieteissä lisääntyneestä perustuotannosta johtuvaa orgaanisen aineksen määrän kasvua ekosysteemisissä.³⁹ Rehevöityminen on seurausta lisääntyneestä ravinteiden saatavuudesta.⁴⁰ Ravinteiden saatavuuden lisääntyminen voi johtua muutoksista joko ravinne-

³⁸ Ks. myös Ahonen 2013, s. 135-136.

³⁹ Nixon (1995, s. 201-202) on tällä määritelmällään pyrkinyt erottelemaan itse rehevöitymisen käsitteen sen syistä ja seurauksista. Rehevöitymisen käsitteen ja syy-yhteyksien ymmärtämisen kehityksestä katsauksen on esittänyt Schindler 2006.

⁴⁰ Mm. Lepistö (1999, s. 10) ja Rekolainen ym. (2006, s. 5) liittävät ravinteiden saatavuuden lisääntymisen itse rehevöitymisen käsitteeseen.

syötteessä tai ravinnepoistumassa. Muutoksen seurauksena perustuotanto ylittää häiriintymättömässä systeemissä vallitsevan tason.⁴¹

Luonnontieteellisesti rehevöityminen on arvoneutraali prosessi.⁴² Maaekosysteemeissä rehevöityminen voi tarkoittaa esimerkiksi metsän kasvun kiihtymistä, mikä saattaa olla tavoiteltava tila. Vesiympäristössäkkin rehevöitymisellä voi olla positiivisia vaikutuksia, esimerkiksi runsaslajisten lintuvesien muodostajana. Ihmisen näkökulmasta runsas typpi- ja fosforiravinne vesiympäristössä johtaa kuitenkin useisiin ei toivottuihin, virkistyskäyttöä ja elinkeinon harjoittamista haittaaviin ilmiöihin, kuten rantakasvillisuuden tiivistymiseen, kalakannan yksipuolistumiseen ja verkkojen limoittumiseen. Eräät tyyden muodot juomavedessä suurina pitoisuuksina ovat jo sinällään terveydelle vaarallisia.⁴³ Nitrifikaatio vesistössä erityisesti talviaikaan voi johtaa veden happipitoisuuden laskuun tai jopa happikatoon ja kalakuolemiin.⁴⁴ Suomessa eräs näkyvimmistä rehevöitymisen haitoista, kesäiset sinileväkukinnat, voivat myrkyllisinä aiheuttaa myös haittaa terveydelle.⁴⁵

Kasvutekijän minimilain mukaan organismin kasvu riippuu suoraan siitä kasvulle välttämättömän ravinteen määrästä, jota on niukimmin saatavilla.⁴⁶ Tätä ravinnetta kutsutaan rajoittavaksi ravinteeksi tai minimiravinteeksi. Vaikka niukkuus esimerkiksi raudasta tai hivenaineista voi rajoittaa kasvua, pidetään tyyppiä (N) ja fosforia (P) kuitenkin määräävinä rehevöittävinä ravinteina.⁴⁷ Mikäli tyyppiä ja fosforia on vedessä runsaasti saatavilla, säätelevät kasvua pääasiassa muut tekijät, kuten valo ja lämpötila.⁴⁸ Jos ravinnepitoisuus taas on vähäisempi, alkaa se ravinteista, jota on niukemmin, rajoittaa kasvua. Kasvua rajoittavan ravinteen mukaan vesistöä voidaan kutsua fosfori- tai typpirajoitteiseksi.

Minimiravinne voidaan määrittää suoraan kokeellisesti tai epäsuorasti pintavesien ravinnepitoisuuksien ja ravinnesuhteiden (N:P) avulla. Suhdeluku lasketaan tavallisimmin joko mineraali- tai kokonaisravinnesuhteena. Mineraaliravinnesuhde kuvaa leville välittömästi käyttökelpoisten ravinteiden suhdetta ja sitä pidetään kokonaisravinnesuhdetta herkempänä ravinteiden rajoittavuuden kuvaajana. Suhdeluvuille on empiirisesti määritetty raja-arvot, joista ylempi ja sitä suuremmat arvot kuvaavat fosforirajoitteisuutta ja alempi ja sitä pienemmät arvot typpirajoitteisuutta. Suhdeluvun ollessa näiden välillä on vesistö yhteisrajoitteinen.⁴⁹

⁴¹ Wetzel 2001, s. 275.

⁴² Nixon 1995, s. 202.

⁴³ Grizzetti et al. 2011, s. 384–385.

⁴⁴ Smith – Joye – Howarth 2006, s. 351; Schindler 2006, s. 356; Grizzetti – Bouraoui – Aloe 2012, s. 769; Putkuri – Lindholm – Peltonen 2013, s. 77. Grizzetti – Bouraoui – Aloe (2012, s. 769) puhuu rehevöitymisestä viitattaessaan näihin ilmiöihin, jotka siis Nixonin määritelmän mukaan ovat rehevöitymisen seurauksia.

⁴⁵ Putkuri – Lindholm – Peltonen 2013, s. 77.

⁴⁶ Tämän niin kutsutun Liebigin minimilain on ensimmäisenä esittänyt Justus Liebig vuonna 1840. Ks. Odum 1959, s. 88–89.

⁴⁷ Horne – Goldman 1994, s. 169; Wetzel 2001, s. 275; Sterner 2008, s. 439.

⁴⁸ Näitä kasvutekijöitä huomioi mm. Shelford's law of tolerance ks. Odum 1959, s. 89–93.

⁴⁹ Pietiläinen – Räike (1999, s. 11) ovat käyttäneet Forsberg ym:n (1978) esittämiä raja-arvoja, jotka mineraaliravinnesuhteelle ovat 12 ja 5 ja kokonaisravinnesuhteelle 17 ja 10. Esim. Guildford – Hecky (2000, s. 1221–1222) ovat saaneet tutkimuksissaan kokonaisravinnesuhteelle raja-arvot 22 ja 9. Ravinnesuhdeluku on ilmaistu painosuhteena.

Vaikka typen ja fosforin vesistöjä rehevöittävä vaikutus on tunnettu, ei tilanne käytännössä ole aina yksiselitteinen. Toisinaan samassa vesistössä fosfori ja typpi voivat yhdessä toimia minimiravinteina tai rajoittava ravinne voi vaihdella kasvukauden eri aikoina.⁵⁰ Merialueella ravinnerajoitteisuuden vaikuttaa myös suolaisuus, minkä vaihtelu saa aikaan paikallisesti siirtymistä ravinnerajoitteisuudesta toiseen.⁵¹ Toisaalta keskimäärin suolaisuudeltaan samankaltaisilla alueillakin esiintyy eroja, sillä typpirajoitteisuus näyttää yleistyvän siellä, missä rehevöitymiskehitys on voimakkaampaa.⁵² Typen ja fosforin merkitys erityisesti sisä- ja murtovesien rehevöittäjänä on myös edelleen kiistanalainen.⁵³ Järvissä ravinnerajoitteisuuden on todettu vaihtelevan esimerkiksi kasviplanktonyhdykskunnissa eri lajien välillä.⁵⁴ On myös todettu, että muutokset ravinnerajoitteisuudesta toiseen ovat sitä jyrkempiä, mitä yksipuolisempi ekosysteemi on.⁵⁵

Suomessa asiantuntijoiden keskuudessa vallitsevan käsityksen mukaan järvet ja sisämaan suuret joet ovat fosforirajoitteisia, rannikkoalueen joet typpi- tai yhteisrajoitteisia ja Itämeren rannikkovedet ja varsinainen Itämeri typpirajoitteisia pääasiassa fosforirajoitteista Perämeren lukuun ottamatta.⁵⁶ Muuallakin on yleisesti hyväksytty näkökanta, jonka mukaan rannikkovesissä minimiravinteena on yleensä typpi, kun taas järvissä fosforin on katsottu olevan pääasiasa rajoittava ravinne.⁵⁷ Tosin järvien osalta myös muiden tekijöiden, kuten piin, molybdeenin ja raudan merkittävä vaikutus on tunnustettu.⁵⁸

1.3 TYPPI JÄTEVESIEN KÄSITTELYN SÄÄNTELYSSÄ

1.3.1 Jätevesien typenpoiston lainsäädännöllinen perusta

Yhdyskuntien jätevesien keräily ja käsittelyn laadulliset minimivaatimukset Euroopan unionin jäsenmaille on asetettu yhdyskuntajätevesidirektiivissä. Yhdyskuntajätevesidirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tullut määrittää haavoittumiselle alttiit alueet direktiivissä annettujen perusteiden mukaisesti.⁵⁹ Rehevöitymiselle alttiille alueille johdettavia jätevesiä koskevat jätevesien puhdistamisen tehostamisvaatimukset. Se tarkoittaa, että asukasvas-

⁵⁰ Ks. esim. Bloom *et al.* 1985, s. 382-384; Maberly *et al.* 2002, s. 2143, 2145; Danger *et al.* 2008, s. 1741; Pietiläinen 2008, s. 13.

⁵¹ Tamminen – Andersen 2007, s. 135.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Keskustelusta ks. mm. Conley *et al.* 2009 ja vastaukset artikkeliin mm. Schelske 2009 ja Schindler-Hecky 2009, s. 722.

⁵⁴ Horne – Goldman 1994, s. 169-170; Maberly *et al.* 2002, s. 2145.

⁵⁵ Danger *et al.* 2008, s. 1741-1742, 1748-1749.

⁵⁶ Pietiläinen 2008, s. 7. Minimiravinteista tarkemmin Suomen sisävesissä ks. esim. Pietiläinen – Rääke 1999 ja merialueella Tamminen – Andersen 2007.

⁵⁷ Schindler 1974, s. 898; Smith – Joye – Howarth 2006, s. 352. Vrt. kuitenkin Schindler *et al.* (2008, 11257-11258), jossa eräiden kasviplanktonyhdykskuntien havaittiin reagoivan fosforirajoitteisesti Tukholman saaristossa.

⁵⁸ Ks. erityisesti Sterner 2008, s. 436-442 viitteineen.

⁵⁹ Alue saattaa olla haavoittumiselle altis rehevöitymisen tai juomavesikäytön vuoksi.

tineluvultaan (avl)⁶⁰ yli 10 000 hengen laitoksille tulevan jäteveden kokonaistyp-
pimäärästä on poistettava vähintään 70 % tai/ja kokonaisfosforimäärästä vähin-
tään 80 % ennen jätevesien johtamista rehevöitymiselle alttiisiin vesistöihin.⁶¹
Se, kumpaa ravinteista, vaiko molempia, on poistettava, riippuu paikallisista
olosuhteista.

Direktiivin alkuperäisen kansallisen täytäntöönpanosäädöksen, yleisestä
viemäristä ja eräiltä teollisuudenaloilta vesiin johdettavien jätevesien sekä teolli-
suudesta yleiseen viemäriin johdettavien jätevesien käsittelystä annetun valtio-
neuvoston päätöksen (VNp 365/1994 kum., muutos 757/1998 kum.) 4 §:ssä säädet-
tiin, että kaikkia Suomen vesiympäristöjä on pidettävä rehevöitymiselle alttiina.
VNp:ssä 365/1994 ravinteiden poiston minimivaatimuksista säädettiin yhdys-
kuntajätevesidirektiivin kanssa yhteneväisesti. Euroopan komission aloitettu
vuonna 2002 unionin tuomioistuimessa oikeudenkäyntiin johtaneen valvonta-
toimen Suomea vastaan (asia C-335/07 *komisso vs. Suomi*),⁶² antoi valtioneuvosto
yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanon selkiyttämiseksi ja typenpoisto-
vaatimusten tarkentamiseksi asetuksen yhdyskuntajätevesistä (yhdyskuntajäte-
vesiasetus 888/2006).⁶³ Samalla VNp 365/1994 muutoksineen kumottiin.

Yhdyskuntajätevesidirektiivin 12 artikla edellyttää jätevesien johtamisen lu-
vanvaraisuutta, mikä Suomessa on pantu toimeen ympäristönsuojelulaille (YSL
527/2014). Yhdyskuntien jätevesien käsittelyä vähintään avl 100 hengen jätevesiä
käsittelevillä laitoksilla koskee YSL 27 §:ssä ja liitteessä 1 säädetty yleinen lu-
vanvaraisuus.⁶⁴ Toiminnan sallittavuus ratkaistaan YSL:n mukaisessa lupapro-
sessissa, jossa toiminnan laadulliset velvoitteet asetetaan lupamääräyksinä. YSL
48 §:n mukaisesti toiminnan on täytettävä YSL:n nojalla annettujen säännösten
vaatimukset. Niitä ovat muun muassa ravinteiden poistovaatimukset, jotka on
annettu nykyisessä yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädöksessä,
yhdyskuntajätevesiasetuksessa.⁶⁵ Ympäristölupaharkinnassa on YSL:n 51 §:n
nojalla otettava huomioon myös, mitä vesipuidedirektiivin toimeenpanosäädök-
sen, vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (vesienhoitolaki,
1299/2004) 11 §:n mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa esitetään toiminnan
vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

⁶⁰ Asukasvastineluku tarkoittaa yhden henkilön keskimääräistä jätevesikuormitusta vuorokaudessa. Yhdyskuntajätevesiasetuksen 2 §:n mukaan avl 1 tarkoittaa sellaista puhdistamolle tulevaa vuorokausikuormitusta, jonka seitsemän vuorokauden keskimääräinen biokemiallinen hapenkulutus (BOD₅) on 70 g happea.

⁶¹ Direktiivin liitteen I B kohdan 3 alakohdassa säädetysti rehevöitymiselle alttiita alueita koskevat liitteen I taulukossa 2 asetetut vaatimukset.

⁶² Komission vuonna 2007 nostama kanne hylättiin, koska komissio ei näyttänyt toteen, että varsinaiseen Itämereen tai sen valuma-alueille virtaavien jätevesien typenpoiston vähimmäisvaatimus ei täytyisi, kun otetaan huomioon laitosten puhdistusteho sekä typen luonnollinen pidättyminen (tuomion kohta 94) eikä sitä, että Suomenlahteen tai sen valuma-alueelle jätevetensä laskevien puhdistamoiden typpipäästöt vaikuttaisivat osaltaan merkittävästi Suomenlahden rehevöitymiseen, kun otettiin huomioon typen luonnollinen pidättyminen ja se, että yhdyskuntajätevesien typen osuus oli vain noin 15 % Suomen ihmisperäisestä typpikuormasta Suomenlahteen (kohta 101).

⁶³ Ks. *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, s. 1, 5.

⁶⁴ Avl alle 100 hengen laitosten luvanvaraisuus määräytyy YSL 28 §:n mukaisesti sijaintipaikan perusteella.

⁶⁵ Yhdyskuntajätevesiasetuksella fosforinpoisto säädettiin pakolliseksi kaikilla ympäristöluvanvaraisilla laitoksilla ja typenpoistotarpeen arvioimisesta ja periaatteista annettiin säännös.

Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen lupaharkinnassa liittyy YSL 49 §:n 2 kohdan mukaiseen muun merkittävän pilaantumisen arviointiin luvan myöntämisen edellytyksiä tutkittaessa ja mahdollisia lupamääräyksiä asetettaessa.⁶⁶ Vesienhoitosuunnitelmissa ja niihin kuuluvissa toimenpideohjelmissa esitetään ympäristötavoitteet, joiden sisällöstä on säädetty vesienhoitolain 21 §:ssä ja joilla toimeenpannaan vesipuidedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa.⁶⁷ Tavoitteiden toimeenpanemiseksi vesien tila on vesienhoitosuunnitelmassa luokiteltava laadullisesti suhteessa ihmisen toiminnan aiheuttamiin muutoksiin. Pintavedet luokitellaan ekologisen ja kemiallisen tilan osalta direktiivissä annettujen laatu-tekijöiden mukaisesti. Kokonaisluokka määräytyy varovaisuusperiaatetta mukaillen "one out all out" säännön mukaisesti luokista huonomman perusteella.⁶⁸ Laadulliseen tilaan liittyy kaksi tavoitetta. Ne ovat vesien hyvän tilan saavuttaminen kaikkialla Euroopan yhteisössä ja vesien tilan huononemisen ehkäisy yhteisön tasolla.⁶⁹

Vesienhoitosuunnitelmien toimenpideohjelmissa esitetään vesimuodostumakohtaiset vesien tilan parantamiseksi tarvittavat vesiensuojelutoimenpiteet. Niihin voivat kuulua myös vesistökohtaiset typpi- ja fosforiravinteiden vähentämistarpeet.⁷⁰ Ne eivät kuitenkaan sisällä sellaisenaan velvoitteita, jotka voitaisiin asettaa lupamääräyksiä luvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi, vaan ovat ennemminkin informaatiöväline.⁷¹ Lupaharkinnan kannalta merkityksellisimpiä ovat siten vesien tilakuvaukset ja tilatavoitteet, joita vesienhoitolain mukaiset toimenpideohjelmat tarkentavat.⁷²

1.3.2 Soft law -oikeuslähteet typenpoiston tarpeen arvioinnissa

Yhdyskuntajätevesiasetuksen lisäksi periaatteita jätevesien typenpoiston tarpeen arviointiin ja lupamääräysharkintaan on annettu ohjelmissa ja päätöksissä, jotka ovat lähinnä soft law -aineistoksi luokiteltavia.⁷³ Näitä ovat valtioneuvoston periaatepäätös 19.3.1998 vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005 ja sen toteuttamiseksi laadittu "Vesiensuojelun toimenpideohjelma vuoteen 2005",⁷⁴ val-

⁶⁶ Kauppila 2014a, s. 50, 53.

⁶⁷ HE 120/2004 vp, s. 48.

⁶⁸ Kauppila 2011, s. 29. Vastaavaa sääntöä sovelletaan myös ekologisen luokan määrittelyyn, mikä tapahtuu biologisista, fysikaalis-kemiallisista ja hydrologis-morfologisista laatu-tekijöistä heikoimman mukaan. Ks. vesipuidedirektiivin liite V kohta 1.4.2 alakohdat i-iii. Luokittelusta tarkemmin ks. Kauppila 2011, s. 27-33.

⁶⁹ Ks. vesipuidedirektiivin johdanto-osa, perustelukappale 25.

⁷⁰ Ks. yhdyskuntien vesienhoitotoimenpiteistä esim. *Lestijoen, Pönttiönjoen, Lohtajanjoen, Viirretjoen ja Koskenkylänjoen vesistöalueiden vesienhoidon toimenpideohjelma vuoteen 2021*, s. 86-87.

⁷¹ Seppälä 2004, s. 99; Hollo 2005, s. 5; Kauppila 2014b, s. 105.

⁷² Kauppila 2014 a, s. 59. Esim. Lestijoen tilatavoitteena on mm. "... ravinne- ja klorofyllipitoisuuksien pitäminen nykyisellään, mikä edellyttää ravinnekuormituksen laskua..." ks. *Lestijoen, Pönttiönjoen, Lohtajanjoen, Viirretjoen ja Koskenkylänjoen vesistöalueiden vesienhoidon toimenpideohjelma vuoteen 2021*, s. 78.

⁷³ Aineisto ei saa oikeutustaan oikeuslähteenä lain tai muun ylemmän säädöksen kautta, mutta niitä on käytetty lähteinä lupaharkinnassa ja muussa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, kuten tässä tutkimuksessa on osoitettu. *Aarnion* (1989, s. 221) luokittelussa ne kuuluvat velvoittavuudeltaan lähinnä sallittuihin oikeuslähteisiin, siis lähteisiin, jotka vahvistavat argumentaatiota. *Tolonen* (2003, s. 25) ilmaisee ryhmään kuuluvan "perusteet, joihin saa viitata, mikä tarkoittaa, että niihin vakiintuneesti viitataan". Kyse on tämän kaltaisesta aineistosta, ks. *Ahonen* 2013, s. 169-170, 173.

⁷⁴ *Ympäristöministeriön päätös 30.3.2000.*

tioneuvoston periaatepäätös 26.4.2002 Itämeren suojelusta ja sen toteuttamiseksi laadittu "Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma"⁷⁵ sekä valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006 vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015.⁷⁶

Ensin mainittu esitteli merialueiden, sisävesien ja pohjaveden tavoitetilän, joka oli tarkoitus Suomessa saavuttaa vuoteen 2005 mennessä sekä yleiset toimet sen saavuttamiseksi, muun muassa toimialakohtaiset tavoitteet ravinnekuormituksen vähentämiseksi.⁷⁷ Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma ei periaatetasolla poikkea ensin mainitusta. Jätevedenpuhdistamojen typenpoistotavoitteisiin se sisältää vähäisiä muutoksia.⁷⁸ Kolmas periaatepäätös, "Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015" ei varsinaisesti sisällä uusia toimenpiteitä. Se on laadittu tukemaan vesienhoitolain mukaista vesienhoidon suunnittelua.⁷⁹

⁷⁵ Ympäristöministeriön päätös 1.6.2005.

⁷⁶ Ks. *Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015*.

⁷⁷ Jätevedenpuhdistukselle asetettiin tavoitteeksi vähintään 50 %:n keskimääräisen typenpoiston toteuttaminen yli 10 000 asukkaan jätevedenpuhdistamoissa siellä, missä typpi minimiravinteena todennäköisesti säätelee purkuvesistön rehevyyttä.

⁷⁸ Toimenpideohjelmassa päätettiin uudistaa VNp (365/1994) YSL:n perusteella annettavaksi asetukseksi, jossa ravinteiden poiston säännökset saatettaisiin ajan tasalle. Kyseessä on yhdyskuntajätevesiasetus.

⁷⁹ Ks. *Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015*.

2 Tutkimuksen menetelmät, aineisto ja rakenne

2.1 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmiä ovat lainoppi ja kvalitatiivinen empiirinen tutkimus. Tutkimusta voi siis luonnehtia empiirisesti orientoituneeksi ympäristöoikeudelliseksi tutkimukseksi.⁸⁰ Lainopillinen tiedonintressi kohdistuu niiden säännösten tulkintaan ja systematisointiin, joiden perusteella typenpoistomääräyksen asettamistarvetta arvioidaan. Koska typenpoistoa edellyttävät säännökset sisältävät runsaasti joustavaa normistoa, joiden tulkintaa on tehtävä osittain ulko-oikeudellisista lähtökohdista käsin, on tulkinnassa hyödynnetty luonnontieteellistä ja teknistä lähdeaineistoa ja tuotu esiin myös ulko-oikeudellisen tiedon epävarmuus.⁸¹ Tutkimuksen lainopillisessa osiossa on kuitenkin tarkoituksellisen oikeuspositivistinen ote, jotta ero rehevöitymisestä oikeudellisen sääntelyn kohteena ja luontaisesti tapahtuvana prosessina tulee selkeäksi.⁸² Mikäli ei ymmärretä, mikä tarkkaan ottaen sääntelyn kohde on ja mitä siitä on säädetty, ei sääntelyn vaikuttavuutta voida ympäristönsuojelulliselta kannalta arvioida.⁸³

Typen rehevöittävää vaikutusta luonnossa sekä rehevöitymistä luonnollisena prosessina ja sen todentamiseen liittyviä periaatteita on kuvattu teoreettisesti myös empiirisen tutkimusosan tarpeita varten. Säädöksiä tulkitsevat ja soveltavat nimittäin usein viranomaiset, jotka ovat koulutukseltaan luonnontieteilijöitä ja siten päätösaineistoa analysoitaessa on tarvetta tunnistaa ulko-oikeudellisia elementtejä. Vaikka ulko-oikeudellinen lähdeaineisto tuo tutkimukseen monitieteellistä ulottuvuutta, ei tutkimus tuota uutta luonnontieteellistä tai tekniikan alan tietoa eikä se siten ole pohjimmiltaan monitieteellinen.⁸⁴ Tämän tutkimuksen tiedonintressi, niin lainopillinen kuin empiirinenkin, on puhtaasti oikeustieteellinen.⁸⁵

⁸⁰ Määritelmästä ks. *Kumpula ym.* 2014, s.141. Empiirisesti orientoituneen ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksista ks. *Määttä* 2015, s. 38-49.

⁸¹ Joustavista normeista ympäristöoikeudessa ks. esim. *Syrjänen* 2001, s. 831-834, *Määttä* 2005, *Kuusiniemi* 2013a, s. 189.

⁸² *Klamin* (1975, 21-22) mukaan normilauseen merkityssisällön kannalta käsitteille on annettava, ei löydettävä, merkitys. Lainopillisessa osiossa haluanakin korostaa rehevöitymiselle annettua oikeudellista merkitystä.

⁸³ *Cryer et al.*, 2011, s. 38. Tämän tutkimuksen tiedonintressi ei tosin ole tässä mielessä ympäristönsuojelullinen. En siis ota kantaa siihen, onko sääntely vaikuttavaa ympäristön kannalta.

⁸⁴ *Määttä* (2015, s. 43) lainatakseni, kyse on lähinnä tarkastelun alla olevaa sääntelyn kohdetta taustoittavasta luonnontieteellisestä ja teknisestä tiedosta.

⁸⁵ Tämän kaltaisen tutkimusasetelman oikeutuksen tunnustaa myös *Ervasti* (2004, s. 40).

Empiirisestä aineistosta tutkitaan lain soveltamiskäytäntöä ja viranomaistoimintaa.⁸⁶ Empiirisessä tutkimusosassa on käytetty laajaa lupaviranomaisten ja tuomioistuinten päätösaineistoa, jota on analysoitu pääasiassa kvalitatiivisesti, mutta osittain myös kvantitatiivisesti. Soveltamiskäytäntöä arvioidaan erityisesti niiden argumenttien valossa, joilla typenpoiston tarvetta perustellaan. Koska velvoite typen poistamiseksi asetetaan ympäristölupaprosessissa, jossa on sovellettava viranomaistoimintaa koskevia hyvän hallinnon periaatteita ja erityisesti päätösten perusteluja koskevia vaatimuksia, sijoittuu tutkimus osittain myös hallinto-oikeuden alueelle. Tässä mielessä tutkimusta voi luonnehtia monioikeustieteelliseksi.

Lainopillisesti tämän tutkimuksen keskeinen tavoite ja päämäärä, tiedonintressi, on selvittää yhdyskuntien jätevesien typenpoistoa koskevan voimassa olevan oikeuden sisältöä. Aiheen kannalta keskeisimpiä säännöksiä ovat YSL 48 §, jossa säädetään lupaharkinnan perusteista sekä YSL 52 §, jossa säädetään pilaantumisen ehkäisemiseksi annettavista lupamääräyksistä ja lupamääräyksiä annettaessa huomioon otettavista seikoista. Keskeinen on myös yhdyskuntajätevesiasetuksen jätevesien käsittelyä koskeva 4 §⁸⁷ ja yhdyskuntajätevesidirektiivin jätevesien käsittelyyn liittyvät artikkelit 3, 4 ja 5. Tutkimuksessa tulkitaan ja systematisoidaan typenpoistomääräyksen antamista määrittelevää joustavaa normistoa, siis säännöksissä esiintyvän kielellisen ilmauksen merkitysisältöä⁸⁸ ja esitetään siitä tulkintakannanotto. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan liittyy keskeisesti valvonta ja valvovan viranomaisen tehtävistä on säädetty laissa. Tutkimuksessa tulkitaan ja systematisoidaan myös näitä keskeisesti lupaprosessissa mukana olevien valvontaviranomaisten tehtäviä. Tutkimus on siis tältä osin lainopillinen.⁸⁹ Tutkimuksessa annetaan myös tulkintasuosituksia, joten kyseessä on käytännöllinen lainoppi. Tulkintasuosituksissa on otettu huomioon typenpoistoa koskevan sääntelyn monitieteellinen tausta. Tutkimuksen keskeiset lainopilliset kysymykset ovat:

- Mikä on yhdyskuntajätevesiasetuksen 4 §:ssä ilmaistun normin ”typeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa” merkitysisältö ja millä oikeudellisesti relevanteilla tosiseikoilla vesien tilan paraneminen voidaan osoittaa?
- Mitä ovat yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteen I taulukossa 2 tarkoitetut paikalliset olosuhteet, jotka on otettava huomioon silloin, kun lupaprosessissa arvioidaan typen poistamisen tarvetta yhdyskuntien jätevesistä?

⁸⁶ *Keinäsen – Väättäsen* (2015, s. 3) määrittelyssä empiirisen oikeustutkimuksen ensimmäinen ehto onkin, että sen kohde on oikeudellinen ilmiö, kuten oikeudellisten toimijoiden päätöksenteko, toimintatavat, arvot ja asenteet.

⁸⁷ Myös aiempi VNP:n 365/1994 (kum. muutoksineen) mukainen sääntely.

⁸⁸ Ks. *Klami* 1975, s. 2. *Aarnion* (1989, s. 66) mukaan oikeusnormi sisältää kolme rakenneosaa: oikeustosiasian, pitämiselementin ja oikeusseuraamuksen. Juuri niitä katson merkitysisällön tarkoittavan.

⁸⁹ *Aarnion* (1989, s. 48) määritelmän mukaan lainoppi on oikeusnormien tulkintaa eli sisällön selvittämistä ja niiden systematisointia. *Siltala* (2001, s. 8, 17) lisää lainopinkäsitteen alle myös tulkintakannanoton. Tätä hän kutsuu myös tulkintalainopiksi ks. *Siltala* 2003, s. 405.

- Mitä ovat YSL 52 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetut tekniset ja taloudelliset toteuttamismahdollisuudet ja miten ne eroavat siitä teknisestä ja taloudellisesta toteuttamiskelpoisuudesta, jota on arvioitava samaisen momentin toisen virkkeen parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevan soveltamisvaatimuksen seurauksena?
- Mitä tarkoittaa YSL 21 §:ssä säädetty ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta viranomaistehtävänä ja miten sitä tulee toteuttaa lupaprosessissa?

Tutkimuksen toinen osa sisältää empiirisen tarkastelun. Tutkittavien normien tulkintakäytäntöä, soveltamista ja käytännön ongelmakohtia on analysoitu lupa- viranomaisten ja tuomioistuinten päätöksistä koostuvan aineiston perusteella. Empiirinen tarkastelu palvelee yhtäältä lainopillista tiedonintressiä, kun aineistoa on käytetty säännösten soveltamiskäytännön ja siinä mahdollisesti esiintyvien epäselvyyksien havainnoimiseen tulkintasuositusten tekemiseksi.⁹⁰ Toisaalta empiiristä aineistoa koskeva tiedonintressi on soveltamiskäytännön parempi ymmärtäminen sekä lupaprosessissa mukana olevien tahojen käyttämät argumentit typen poiston tarpeesta.⁹¹ Tutkimusaineistoa, tuomioistuinten päätökset mukaan lukien, ei ole käytetty oikeuslähteinä eikä tulkinta-apuna, vaan aineisto on palvellut itsenäisenä tutkimusmateriaalina.⁹² Empiirisen osan keskeisimmät tutkimuskysymykset ovat:

- Millaisin argumentein typenpoistotarvetta kuvaavat paikalliset olosuhteet tyypillisesti muotoillaan lupa- ja tuomioistuinpäätösten perusteluissa?
- Käyttävätkö eri viranomaiset tyypillisesti samoja argumentteja?
- Käyttääkö KHO typenpoiston tarvetta perustellessaan oikeudellisesti relevantteja tosiseikkoja kuvaavia argumentteja?
- Voiko KHO:n ratkaisujen perusteluista tehdä päätelmiä parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittelyyn liittyen?
- Toteuttaako YSL:n mukainen valvontaviranomainen sille määrättyä yleisen edun valvontatehtävää lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla?

Käsillä oleva tutkimus kohdistuu ajallisesti lainsäädännön siirtymävaiheeseen, jolloin jätevesien käsittelyä koskeva sääntely siirtyi vesilaista yhdennettyn ympäristönsuojelulakiin. Aihepiiriltään ja menetelmiltään tutkimus liittyy traditioon, joka sai alkunsa vesioikeudellisesta pilaamiskieltoisääntelystä⁹³ ja on kehitty-

⁹⁰ Aineistoon kuuluvia kansallisten tuomioistuinten päätöksiä ei ole käytetty tulkinta-apuna lainopillista kysymystä ratkaistaessa. Empiirisellä tutkimuksella ei siis ole vastattu eikä olisi voitukaan vastata lainopilliseen kysymykseen. Lainopin ja empiirisen tutkimuksen suhteesta ks. *Keinänen – Väättänen* 2015, s. 6-7.

⁹¹ *Ervasti* (2004, 12) perusteleekin empiirisen oikeustutkimuksen tarvetta tarpeella tietää, miten oikeusjärjestys toimii todellisuudessa. Ks. myös *Ervasti* 1998, s. 373; *Määttä* 2015, s. 40.

⁹² Ajattelen, kuten *Ervasti* (2004, 40), että ”sen osoittaminen, kuinka usein ja missä muodossa tietyn säännöksen soveltamiseen liittyvät ongelmat todellisuudessa realisoituvat, on hyödyllistä, vaikka asialla ei lain tulkinnan kannalta merkitystä olisikaan”.

⁹³ Pilaamiskieltoisääntelyä ovat tutkineet mm. *Erkki J. Hollo* (Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan, 1976), *Lea Halonen* (Metsäojitukset ja vesiensuojelusääntely, 2016) ja jossain määrin myös *Simikka Pärnänen* (Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen, 2012).

nyt siitä kohti yleisempää ympäristöoikeudellista viitekehystä⁹⁴. Tutkimuksessa voi tunnistaa uudemmalle ympäristöoikeudelliselle tutkimukselle tunnusomaiset piirteet, aiheen moni- tai poikkitieteellisen luonteen⁹⁵, metodisen pluralismin ja monien oikeudenalojen soveltamisen⁹⁶ sekä nopeasti muuttuvan sääntelyn.⁹⁷ Aikaisemmista alan väitöskirjoista tärkeimpinä keskustelukumppaneina ovat tässä tutkimuksessa olleet *Pekka Vihervuoren* (Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa: tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa, 1981) ja *Niina Mäntylän* (Luonnon edustajien puhevalta, 2010) väitöskirjat viranomaiselle säädettyjen laillisuusvalvonta- ja edunvalvontatehtävien erojen hahmottamisessa sekä *Matias Warstan* väitöskirja (Ympäristölupajärjestelmä – Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksia, 2008) ympäristölupamenettelyä koskevassa tarkastelussa sekä erityisesti suoje-lutoimien teknisiä ja taloudellisia toteuttamismahdollisuuksia koskevien säännösten systematisoinnissa.

2.2 EMPIIRINEN TUTKIMUSAINEISTO

Tutkimuksessa käytetty otos ympäristölupapäätöksistä sisältää 3 kunnan ympäristölupaviranomaisen ja 539 valtion ympäristölupaviranomaisen varsinaista yhdyskuntien jätevesien puhdistustoimintaa koskevaa ympäristölupapäätöstä.⁹⁸ Kaikki aineiston ympäristölupapäätökset on tehty vuoden 2000 YSL:n (vanha YSL 86/2000) voimassa ollessa, pääasiassa vuoden 2004 ja 2012 välillä. Päätösjoukon valintaan vaikutti se, että ympäristöhallinnon internetsivuilla oli saatavilla ympäristölupapäätökset vuodesta 2004 alkaen. Ennen sitä annetut muutoksenhakuun johtaneet lupapäätökset on myös liitetty aineistoon. Valtaosa tutkimuksen empiirisestä aineistosta ajoittuu 2000-luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle, jolloin aiemmin VL:n mukaisen luvan varassa toimineille olemassa oleville puhdistamoille haettiin lupaehtojen tarkistamisajankohtana 1.3.2000 voimaan tulleen YSL:n mukaista lupaa.

Tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä on tutkittu aineistosta, johon kuuluu 132 yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen ympäristölupaa koskevaa Vaasan hallinto-oikeuden (VHAO) ja 42 korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisua. Tuomioistuinten osalta ratkaisukäytäntö on kattava tarkasteluajanjaksolta

⁹⁴ Tämän kaltaista lähestymistapaa edustaa mm. *Kuusiniemen* (Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu, 1992) väitöskirja, joka tarkastelee ympäristöoikeudellisia säädöksiä immissionäkökulmasta.

⁹⁵ Näin ovat luonnonsuojeluoikeudellisia väitöskirjojaan määritelleet muun muassa *Suvi Borgström* (Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen, 2011) ja *Leila Suvantola* (Huominen ei koskaan kuole Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta, 2006).

⁹⁶ Hallinto- ja ympäristöoikeuden rajapinnalle väitöskirjansa sijoittavat muun muassa *Pekka Vihervuori* (Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa: tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa, 1981) ja *Elina Nyholm* (Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaisissa – tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta, 2015).

⁹⁷ *Kuusiniemi – Kumpula* 1997, s. 4-5; *Fisher et al.* 2009, s. 214-215; *Kumpula ym.* 2014, s.137; *Kokko* 2014, s. 286-288.

⁹⁸ Otos ei siis sisällä lupapäätöksiä, joilla on ratkaistu esimerkiksi vain puhdistamolietteen käsittelyä koskeva asia.

1.3.2000 – 30.8.2015.⁹⁹ Aineiston analyysi aloitettiin kirjaamalla kaikista tuomioistuinpäätöksistä muutoksenhakuperuste. Tätä käytettiin aineiston luokittelun pohjana. Muutoksenhaun kohteen mukaan aineisto ryhmiteltiin neljään luokkaan, jotka olivat puhdistustehovaatimusta, typenpoistovaatimusta, purkupaikkaa koskevaa määräystä ja kalatalouteen liittyvää määräystä koskeva valitus. Muutoksenhakijatahot ja muutoksenhaun menestyminen kirjattiin luokittain. Tämän jälkeen päätökset, joilla oli ratkaistu jätevedenpuhdistamon typenpoistomääräystä koskeva valitus sekä niitä koskevat lupapäätökset, analysoitiin yksityiskohtaisesti.

Yksityiskohtainen kvalitatiivinen analyysi kohdistettiin 37 VHAO:n päätökseen ja 17 KHO:n päätökseen. Kyseessä on analyysi, jossa typenpoistomääräyksen perusteluargumentteja arvioitiin määräyksen muotoilemisen näkökulmasta. Typenpoistoa koskevan ratkaisukäytännön analyysi on kattava, mikä oli mahdollista päätösten suhteellisen pienen lukumäärän vuoksi. Toisaalta oikeuskäytännön kattava tutkiminen on perusteltua myös asetettujen tutkimuskysymysten, aineiston luokittelumenetelmän ja lupaharkinnan tapauskohtaisuuden vuoksi. Joidenkin päätösten rajaaminen pois tarkastelusta ei olisi ollut perusteltuakaan, sillä aineistoon ei sisälly yhtään KHO:n vuosikirjaratkaisua, joiden julkaiseminen vuosikirjassa olisi perustunut typen poistamista koskevaan määräykseen.¹⁰⁰ Tällöin myös alemman oikeusasteen päätösten perusteluilla on merkitystä niiden adressaateille.¹⁰¹

2.3 TUTKIMUKSEN RAKENNE

Väitöskirja koostuu neljästä artikkelista ja tästä yhteenveto-osasta. Artikkelien teemat liikkuvat tutkimuksen alkuvaiheessa asettamieni tutkimuskysymysten ympärillä, mutta tarkastelevat niitä eri näkökulmista. Ensimmäinen ja toinen artikkeli liittyvät saumattomasti toisiinsa ja kirjoitusprosessikin niiden osalta oli päällekkäinen. Kolmannen artikkelin aihe muotoutui kahden ensimmäisen artikkelin kirjoittamisen loppuvaiheessa, jolloin mielessäni vahvistui tunne, että kaikki oleellinen ei ehkä käy ilmi lupa- tai valitusviranomaisen perusteluja tarkastelemalla, vaan vuoropuheluun on otettava mukaan valvontaviranomaisen. Neljäs artikkeli, joka palaa osittain ensimmäisen artikkelin teemoihin, eli taustalla omaa elämäänsä pitkin tutkimusprosessia.

⁹⁹ Tarkasteluajanjakso ja päätösten lukumäärä on tutkimuksen liitteenä olevissa artikkeleissa jonkin verran erilainen, sillä VHAO:n ja KHO:n ratkaisukäytäntöä on seurattu viimeisen artikkelin valmistumisajankohtaan saakka. Tutkimusajanjakso ja käytetty aineisto on esitetty kussakin artikkelissa erikseen.

¹⁰⁰ Asiaan on vaikuttanut myös *Määttä* (2004, s. 141) toteamus, että ”ennakkopäätösten puuttuminen tai suppeus tutkimuksen aihepiiristä on usein merkki siitä, että hallinnon tosiasiallisten soveltamiskäytäntöjen tai alempien oikeusasteiden käytännön empiiriselle tutkimukselle olisi erityistä tarvetta”.

¹⁰¹ Perustelujen adressaateilla tarkoitan ensisijaisesti luvanhakijaa ja lupaviranomaisia. Mahdollisina perustelujen kohderyhminä *Virolainen – Martikainen* (2010, s. 37) mainitsevat myös lainsäätäjän, tutkijat ja tiedotusvälineet.

Artikkelien rakenne noudattaa jokseenkin yhtenäistä kaavaa: teemakohtaista lainopillista osiota seuraa aiheen tarkastelu empiirisen aineiston avulla. Lainopillisen osion tarkoituksena on ensin selvittää lain sisältö ja muodostaa tulkintakannanotto tutkimuskysymystä koskevasta normistosta. Tämän jälkeen empiirisessä osiossa valotetaan lain soveltamiskäytäntöä tarkasteltavan kysymyksen osalta yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoiden typenpoistovaatimusta esimerkkinä käyttäen. Tämän yhteenveto-osion tarkoitus on nimensä mukaan vetää yhteen tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset. Tarkoitus on myös vastata alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin kootusti ja ehkäpä myös artikkeleissa esitettyjä kannanottoja rohkeammin.

Ensimmäinen artikkeli ”Yhdyskuntien jätevesien typenpoistotarpeen arvioinnista juridiikan ja ympäristönsuojelun ristipaineissa”, YMPO 2013, 123-209 toimii laajana johdatuksena tutkimusaiheeseen. Se esittelee typen esiintymistä luonnossa ravinteena, avaa typen luonnollisten prosessien teoriaa ja auttaa lukijaa ymmärtämään typpiravinteiden vesistövaikutuksia ja niihin liittyvää epävarmuutta. Artikkelissa on valotettu myös jätevedenpuhdistamoilla käytettävissä olevia tekniikoita typen poistamiseksi ja niihin liittyviä ongelmia. Tutkimuksessa käytetyn empiirisen aineiston käsittely- ja analyysimenetelmät on raportoitu tässä artikkelissa. Artikkelin lainopillisessa osiossa tutkitaan, milloin typenpoiston tarve tulee ympäristölupaharkinnassa arvioida ja mitä tekijöitä arvioinnin tekemiseksi tulisi paikallisissa olosuhteissa tällöin osoittaa. Empiirisessä osiossa kysymyksenä on, millaisin luonnontieteellisin ja juridisin argumentein lupaviranomaiset, muutoksenhakijat ja tuomioistuimet ovat kuvanneet typpeen liittyviä paikallisia olosuhteita. Tässä yhteydessä arvioidaan myös argumenttien oikeudellista relevanssia.

Toinen artikkeli ”Teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen – yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen typenpoistomääräykset muutoksenhaun kohteena” YMPO 2014, 191-244 on oikeastaan ensimmäisen artikkelin jatko-osa. Lainopillisessa osassa tutkitaan, mitä YSL 52 §:n 3 momentin mukaan ympäristölupaharkinnassa lupamääräysten antamisen yhteydessä huomioon otettavat tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet tarkoittavat, miten niitä on arvioitava ja kenen toimesta arviointi on tehtävä.¹⁰² Toisena kysymyksenä tutkitaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan määritelmää ja siinä esiintyvän teknisen ja taloudellisen toteuttamiskelpoisuuden merkitystä. Artikkelin empiirinen osio esittelee ensimmäisen artikkelin tavoin aineiston argumenttianalyysin tulokset teknis-taloudellisten argumenttien osalta. Empiirisenä tiedonintressinä artikkelissa on myös, onko teknis-taloudellisten argumenttien perusteella mahdollista päätellä, milloin lupamääräyksen tai sen puuttumisen on katsottu perustuvan parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan typenpoiston suhteen.

Kolmannessa artikkelissa ”Valvontaviranomainen yleisen edun valvojana ympäristölupaprosessissa – esimerkkinä jätevedenpuhdistamoiden typenpoisto” Ympäristöjuridiikka 2-3/2015, 6-51 tutkitaan valtion valvontaviranomaisen

¹⁰² Tutkimusaineisto on vanhan YSL:n voimassaoloajalta ja tulkinnan kohteena on ollut vanhan YSL:n 43.3 §.

roolia ympäristönsuojelun yleisen edun valvojana. Tässä tehtävässä viranomaisella on ympäristölupavalmisteluun liittyvä lausunnonanto-oikeus sekä päätökseen kohdistuva muutoksenhakuoikeus. Artikkelissa systematisoidaan valvontaviranomaisen tehtäviä ja esitetään tulkintakannanotto siitä, mitä ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta on. Empiirisesti tutkitaan, onko valvontaviranomainen toteuttanut tätä roolia ympäristölupahakemusten johdosta antamissaan lausunnoissa.

Neljäs artikkeli ”Tosiseikkojen arviointi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa – esimerkkinä yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen typenpoisto” Oikeus 4/2015, 444-465 palaa ensimmäisessä artikkelissa esitellyn systematisoinnin ja tulkinnan teemoihin. Alun luonnontieteellis-lainopillisessa osiossa tiivistetään ensimmäisen artikkelin sisällöllinen sanoma ja täsmennetään yhdyskuntajätevesidirektiivistä peräisin olevan typen poistoa koskevan normin tulkintaa ja esitetään täsmennetty tulkintakannanotto sen soveltamiseksi. Kyseessä on erityisesti kannanotto siinä kentässä, jossa tosiseikat sovitetaan tapauskohtaisesti normipremissin oikeustositseikastoon. Kuten artikkelin otsikosta käy ilmi, empiirinen osio keskittyy vain KHO:n päätöksiin. Artikkelin tiedonintressinä on, punnitseeko KHO käsillä olevan tapauksen tosiasioita, faktapremissiiä, yhdyskuntajätevesidirektiivistä peräisin olevan oikeustositseikaston valossa. Artikkelissa on pohdittu myös, kenen esittämät tosiasiakuvaukset KHO hyväksyy ja mikä on KHO:n asiantuntijajäsenten rooli ratkaisua tehtäessä.

Tämä yhteenveto-osa sisältää nimensä mukaan yhteenvedon tutkimuksen keskeisimmistä tuloksista. Työn kannalta merkittävin normitulkinta yhdyskuntajätevesidirektiivin typenpoistoa koskevasta oikeussäännöstä ”typpeä on poistettava silloin, kun tyyppikuorman vähentämisellä voidaan parantaa veden tilaa” esiintyy useissa artikkeleissa erilaisissa asiayhteyksissä ja lienee siten pirstaloitunut. Sen vuoksi kyseisen normin tulkinta esitetään tässä yhteenvetosassa kokonaisuudessaan. Muista lainopillisista tuloksista, samoin kuin empiirisen tutkimuksen tuloksista, esitetään päälinjat ja niistä vedetyt johtopäätökset. Lopuksi on pohdittu tulevaisuudennäkymiä.

3 Tutkimuksen keskeiset tulokset

3.1 LAINOPILLISET TUTKIMUSTULOKSET

3.1.1 ”Parantaa vesien tilaa” -kriteeri

Ympäristölupapäätöksellä ratkaistaan toiminnan salliminen. Toiminnan tulee täyttää YSL:n ja sen nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Ympäristölupaprosessin aikana lupaviranomainen arvioi YSL 49 §:ssä säädettyjen luvan myöntämisen edellytysten täyttymistä yhdessä YSL 52 §:n nojalla annettavien lupamääräysten kanssa.¹⁰³ Ne liittyvät toisiinsa vaikeasti eroteltavalla tavalla ja usein luvan myöntämisen edellytykset täytyvät vain annettujen lupamääräysten kautta.¹⁰⁴

Yhdyskuntajätevesiasetus on annettu YSL:n nojalla. Yhdyskuntajätevesiasetuksessa on säännöksiä jätevesien käsittelystä ja jätevedenpuhdistamojen ympäristöluvissa määrätään muun muassa yhdyskuntajätevesiasetukseen pohjautuvista käsittelyn minimivaatimuksista. Yhdyskuntajätevesiasetus on yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädös. Asetuksen perustelumui-
tion mukaan jätevesien puhdistusvaatimukset perustuvat yhdyskuntajätevesidirektiiviin ja ovat tarpeen vesien rehevöitymiskehityksen ehkäisemiseksi.¹⁰⁵ Asetuksessa tehostetun typenpoiston minimivaatimus 70 % koskee direktiivin mukaisesti vain avl yli 10 000 hengen laitoksia, kun taas fosforinpoisto, direktiivistä poiketen, on säädetty pakolliseksi kaikilla ympäristöluvanvaraisilla laitoksilla. Sekä fosforinpoistoa koskeva kansallinen vaatimus, että yhdyskuntajätevesiasetuksen esityöt tukevat tulkintaa, että myös alle 10 000 hengen laitoksilta voidaan vaatia typen poistoa, mikäli olosuhteet sitä edellyttävät.¹⁰⁶

Typenpoiston tarvetta tarkentavan yhdyskuntajätevesiasetuksen säännöksen mukaan ”typpeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä

¹⁰³ Lupaharkinnasta ks. esim. *Hepola* 2005, s. 519-522; *Kumpula* 2013, s. 1431; luvan myöntämisen edellytyksistä myös *Kuusiniemi* 2013b, s. 326.

¹⁰⁴ *Hepola* (2005, s. 508-509, 522-523) puhuu lupaharkinnasta kokonaisuutena, johon kuuluvat kiinteästi lupahakemus ja sen välittämät tiedot tosiseikoista, luvan myöntämisen edellytykset oikeussäännön tunnusmerkistön ja tosiseikkojen merkittävyyden arviointielementteinä sekä oikeusseuraamuksena syntyvät lupamääräykset, jotka todellisuudessa muotoavat luvan.

¹⁰⁵ *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, s. 4.

¹⁰⁶ Asetuksen perustelumui-
tion mukaan ”[t]ypenpoistolle ei säädettäisi vähimmäisvaatimuksia alle 10 000 asukasvastineluvun jätevedenpuhdistamoille, vaan ympäristöluvassa typenpoiston vaatimustaso asetettaisiin tapauskohtaisesti”, *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, s. 5.

voidaan parantaa vesien tilaa”.¹⁰⁷ Vastaava normiformulaatio ei esiinny yhdyskuntajätevesidirektiivissä, eikä sen merkityssisältö ole täysin yksiselitteinen. Koska yhdyskuntajätevesiasetus on yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädöksenä osa Euroopan unionin oikeutta, on typenpoiston tarvetta koskevaa säännöstä tulkittava direktiivilähtöisesti ja unionin oikeuskäytäntöön nojaten.¹⁰⁸

Yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteen I taulukko 2 sisältää typpi- ja fosforiravinteiden poiston minimivaatimukset jätevesien päästämistä direktiivin liitteen II A kohdassa annettujen perusteiden mukaisesti määritetyille rehevöitymiselle alttiille alueille laitoksilta, joiden avl on yli 10 000.¹⁰⁹ Otsikkotekstin mukaan jätevesistä on poistettava typpeä tai fosforia tai kumpaakin riippuen paikallisista olosuhteista.¹¹⁰ Koska kaikkia Suomen vesiympäristöjä on pidettävä VNp 365/1994 4 §:n nojalla rehevöitymiselle alttiina, seuraa siitä, että Suomessa ei esiinny pintavesiä, jotka olisivat kuormitusta kestäviä siten, että kumpaakaan ravinteista, typpi tai fosfori, ei tarvitsisi poistaa.¹¹¹ Näin ollen ravinteiden poiston tarve on aina arvioitava. Koska Suomessa ei erikseen määritelty typen ja fosforin suhteen rehevöitymiselle alttiita alueita ja koska fosforia tulee aina poistaa, koskee tapauskohtainen arviointitarve ainoastaan typpeä.¹¹²

Arvioitaessa, onko alue rehevöitymiselle altis typen suhteen, on otettava huomioon direktiivin liitteen II A kohdan a alakohdan mukaiset rehevöitymiselle alttiiden alueiden määrittelyperusteet. Niiden mukaisesti rehevöitymiselle alttiiksi on määriteltävä luonnon makeavesiset järvet, muut sisävesistöt, suistot ja sellaiset rannikkovedet, jotka on todettu rehevöityneiksi tai jotka saattavat lähitulevaisuudessa rehevöityä, jollei suojelutoimiin ryhdytä. Typen poiston tarvetta arvioitaessa on siis tarkasteltava, onko jätevesien vaikutusalueella rehevöityneitä tai rehevöitymisuhan alaisia alueita.

¹⁰⁷ Yhdyskuntajätevesiasetuksen 4.2 §: ”Typenpoiston tarve jätevesistä on selvitettävä ympäristölupahakemuksessa ja ratkaistava ympäristöluvassa. Typpeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa. Typenpoistovaatimusten on täytettävä liitteen taulukon 2 ehdot. Vaadittava typenpoisto on toteutettava seitsemän vuoden kuluessa lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulosta.”

¹⁰⁸ Ks. *Hollo* 2009, s. 87; *Mäenpää* 2011, s. 54. Myös yhdyskuntajätevesiasetuksen perustelumuioston mukaan typenpoisto määräytyy direktiivin perusteiden mukaisesti *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, s. 6.

¹⁰⁹ Alkuperäinen teksti kuului: ”Vaatimukset, jotka asetetaan jätevesien päästämälle yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoista sellaisille *haavoittumiselle alttiille alueille, joita uhkaa* liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan mukaisesti todettu *rehevöityminen*. Voidaan soveltaa yhtä tai kahta muuttujaa riippuen paikallisista olosuhteista.” Taulukon otsikkoa muutettiin direktiivillä 98/15/EY seuraavasti: ”Liitteessä II olevan A kohdan a alakohdassa määritellyille *rehevöitymiselle alttiille alueille* joutuvia yhdyskuntajätevesien puhdistuslaitosten päästöjä koskevat vaatimukset. Paikallisista olosuhteista riippuen käytetään yhtä tai kumpaakin muuttujaa.” (Kursivointi tässä)

¹¹⁰ Samaa sanamuotoa käytettiin VNp:n 365/1994 (ja VNp:n 757/1998) liitteen I taulukon 2 otsikkotekstissä.

¹¹¹ Yhdyskuntajätevesiasetuksessa määrittely tehtiin sisällyttämällä asetuksen soveltamisalaan kaikki YSL:n mukaisesti luvanvaraiset laitokset.

¹¹² Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa niin ikään kaikki vesistöt määriteltiin rehevöitymiselle alttiiksi, mutta typen suhteen rehevöitymiselle alttiiksi määriteltiin vain meri- ja rannikkovedet Norjan rajan ja Norrtäljen kunnan välillä. Ks. SNFS 1994:7 5 ja 6 §.

Kuten unionin tuomioistuin on linjannut, direktiivin rehevöitymiskäsitettä on tulkittava unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden valossa.¹¹³ Sen mukaisesti ravinteiden rikastuminen vesistöön saa alkunsa maa-alueelta peräisin olevista päästöistä ja rehevöitymisen alkuperä on antropogeeninen.¹¹⁴ Rehevöityminen tarkoittaa yhdyskuntajätevesidirektiivin 2 artiklan 11 kohdan mukaan

”sellaista ravinteiden, erityisesti typpi- tai fosforiyhdisteiden veteen rikastumista, joka aiheuttaa levien ja muiden korkeampien kasvilajien kasvua ja aiheuttaa veden eliötasapainon häiriintymistä ja veden laatuvahteluja”.

Oikeudellisessa kontekstissa käsite ”rehevöityminen” saa siis määritelmänsä kautta negatiivisen latauksen.¹¹⁵ Unionin tuomioistuin on päätöksessään 23.9.2004 C-280/02 (*komissio vs. Ranska*) täsmentänyt rehevöitymisen määritelmän tarkoittavan, että rehevöitymisellä on seuraavat neljä kriteeriä:

- ravinteiden rikastuminen veteen
- levien ja muiden korkeampien kasvilajien nopea kasvu
- veden eliötasapainon ei-toivottu häiriintyminen
- veden laatuvahtelut

Tuomioistuin on lisäksi linjannut, että rehevöityminen edellyttää syy-yhteyttä toisaalta ravinteiden rikastumisen ja korkeampien kasvilajien nopean kasvun välillä ja toisaalta kyseisen kasvun ja veden eliötasapainon häiriintymisen ja veden laatuvahtelujen välillä.¹¹⁶ Päätöksessä on myös todettu, että rehevöityminen voidaan osoittaa ja se on osoitettava systemaattisesti näiden neljän kriteerin ja

¹¹³ C-208/02 kohdat 16-17. Tavoite on ekosysteemien suojelua laajempi ja sillä myötävaikutetaan ympäristön laadun säilyttämiseen, suojeluun ja parantamiseen sekä ihmisten terveyden suojeluun ja pyritään näin ollen ehkäisemään, lieventämään tai poistamaan niitä haittoja, joita ihmisen toiminnasta aiheutuu eläimille ja kasveille, maaperälle, vesille, ilmalle ja ilmastolle, maisemalle ja erityisalueille sekä ihmisten terveydelle ja heidän elämänlaadulle. Nitraattidirektiivi on myös osa tätä politiikkaa. Asiassa C-280/02 (C-280/02 (2004) OJ C 284/2) Ranska ei ollut noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteita, kun se ei ollut määrittänyt rehevöitymiselle alttiiksi eräitä meren lahtia ja jokia sekä yhtä lampea ja kun se ei ollut käsitellyt tehokkaammin eräiden taajamien jätevesiä, jotka johdettiin alueille, jotka oli määritelty tai olisi tullut määritellä rehevöitymiselle alttiiksi.

¹¹⁴ *Ferreira et al.* 2011, s. 120-122. Myös vesipuitedirektiivin mukaisessa ekologisessa tilaluokittelussa, jossa direktiivin liitteen V mukaisesti veden laatua kuvataan biologisilla ja niitä tukevilla tekijöillä (mm. vesistön ravinneolot, happitilanne, kasviplanktonin ja vesikasvillisuuden määrä ja koostumus) määrätty vesien hyvä tila suhteessa ihmisen toiminnan aiheuttamiin muutoksiin. Ks. *HE 120/2004 vp*, s. 22

¹¹⁵ Yhdyskuntajätevesidirektiivin englanninkielisessä versiossa negatiivinen lataus on vielä selvemmin ilmaistu. Sen mukaan ”[e]utrophication means the enrichment of water by nutrient, especially compounds of nitrogen and/or phosphorus, causing an accelerated growth of algae and higher forms of plant life to produce an *undesirable* disturbance to the balance of organisms present in the water and to the quality of the water concerned” [kursivointi tässä]. Englanninkielinen teksti painottaa siis, että eliötasapainon häiriintyminen ja laatuvahtelut eivät ole toivottuja. Määritelmä esiintyy muutoin identtisenä myös nitraattidirektiivissä, paitsi että direktiivin soveltamisalasta johtuen tarkastellaan vain tyyppiyhdisteiden rikastumista veteen. Vrt. luonnontieteellinen määritelmä luvussa 1.2.3.

¹¹⁶ C-280/02 kohdat 18 ja 19.

niiden välisen syy-yhteyden avulla.¹¹⁷ Näin ollen, luonnontieteellisestä määritelmästä poiketen, pelkkä orgaanisen aineksen määrän kasvu ekosysteemissä ei oikeudellisessa mielessä tarkoita rehevöitymistä.

Jätevesien typenpoistotarpeen edellytyksenä on, että vesistö on rehevöitynyt tai sitä uhkaa rehevöityminen typpiravinteiden johdosta. Tällöin vesistön kohonnut typpipitoisuus on aiheuttanut levien tai muiden korkeampien kasvilajien kasvua, mikä taas on johtanut tai voi johtaa eliötasapainon ei-toivottuun häiriintymiseen ja veden laatuvahteluihin. Koska oikeudellinen sääntely koskee ihmisperäistä rehevöitymistä, tulee typenpoistomääräyksen perusteena olla jätevesien typen ja rehevöitymisen välillä osoitettu syy-yhteys.¹¹⁸

Typpeä on yhdyskuntajätevesidirektiivin perusteella poistettava silloin, kun jätevedet aiheuttavat tai ylläpitävät kohonnutta typpipitoisuutta vesistössä ja rehevöitymisen neljä kriteeriä täyttyvät typpiravinteiden vaikutuksesta. Koska yhdyskuntajätevesiasetuksella toimeenpannaan yhdyskuntajätevesidirektiiviä, on typenpoistontarvetta myös sen perusteella arvioitava samoihin kriteereihin tukeutuen. Näin ollen vastaus ensimmäiseen tutkimuskysymykseen kuuluu: *yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanon kannalta* vesien tila paranee, kun typen poistamisen seurauksena rehevöitymisen tunnusmerkit ei enää tulevaisuudessa täyty tai sen täyttymisen uhka poistuu. Typpeä on siis yhdyskuntajätevesiasetuksen nojalla poistettava silloin, kun rehevöitymisen kriteerit vesistössä typen vaikutuksesta täyttyvät ja jätevesien typpiravinne osaltaan ylläpitää rehevöitynyttä tilaa. Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksestä C-280/02 (*komissio vs. Ranska*) lisäksi seuraa, että typpeä on poistettava, vaikka kaikki rehevöitymisen kriteerit eivät tarkasteluhetkellä täytyisi, jos typen poistamatta jättäminen voisi johtaa kehitykseen, jossa kriteerit uhkaisivat täyttyä.¹¹⁹

Lupamääräyksiä annettaessa on YSL 51 §:n mukaan otettava huomioon vesienhoitolain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat. *Kaupplan* mukaan vesienhoitosuunnitelmat otettiin lupaharkinnassa käyttöön vuonna 2010.¹²⁰ Koska valtaosa tämän tutkimuksen aineistosta sijoittuu 2000-luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle, ei vesiputedirektiivin mukaisille laatuavoitteille annettua painoarvoa ole tässä tutkimuksessa voitu tutkia eikä yhdyskuntajätevesiasetuksessa tarkoitettua vesien tilan paranemista ole siksi tulkittu vesiputedirektiivin toimeenpanon kannalta.¹²¹ Vesimuodostumien laadulliseen tilaan liittyen vesiputedirektiivin tavoitteista kuitenkin seuraa, että jäsenvaltioita koskee pintave-

¹¹⁷ C-280/02 kohdat 48, 49, 61. Vrt. C-390/07 (*komissio vs. Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta*) kohta 30-31, jossa tuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut osoittanut systemaattisesti neljän kriteerin ja niiden syy-yhteyksien olemassaoloa tuomioistuimen aiemman linjauksen mukaisesti. Asiassa C-390/07 (C-390/07 (2009) OJ C 24/4) oli kyse rehevöitymiselle alttiiden alueiden määrittelystä yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisesti ja näille alueille johdettavien jätevesien tehokkaammasta käsittelystä.

¹¹⁸ Ks. C-335/07 kohta 44, C-280/02 kohta 25.

¹¹⁹ C-280/02 kohdat 96-101.

¹²⁰ *Kauppara* 2014a, s. 59. Esimerkki vesienhoitosuunnitelman huomioonottamisesta tutkimusaineistossa ks. *Ahonen* 2015a, s. 33.

¹²¹ Yhdyskuntajätevesiasetuksen perustelumuiustiossa on kuitenkin huomioitu vesienhoitolain huomioonottamisvelvollisuus typenpoistoa koskevien lupaehtojen asettamisessa. *Ympäristöministeriön muistio* 12.10.2006, s. 5.

simuodostumien tilan huononemisen ehkäisyvelvollisuus sekä vesiympäristön laadun parantamisvelvollisuus.¹²² Tähän liittyen on neljännessä artikkelissa todettu, että vesienhoitosuunnitelmissa esitetyillä pintavesien tilaluokitteluilla voi jatkossa olla merkitystä typenpoistoa koskevan oikeussäännönkin kannalta.¹²³ Asiaan palataan tämän yhteenveto-osan luvussa 4.1.

3.1.2 Paikalliset olosuhteet ja oikeudellisesti relevantit tosiseikat

Yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteen I taulukossa 2 on annettu typen ja fosforin poistoa koskevat minimivaatimukset jätevesien päästämiseksi rehevöitymiselle alueille. Taulukon otsikkotekstin mukaan voidaan soveltaa yhtä tai kahta muuttujaa riippuen paikallisista olosuhteista.¹²⁴ Muuttujat tarkoittavat typpeä ja fosforia ja paikalliset olosuhteet ovat siis sidoksissa typen ja fosforin rehevöittävään vaikutukseen. On siis poistettava ravinnetta, jonka vaikutuksesta purkuvesistö on rehevöitymiselle altis.¹²⁵ Toisen ravinteiden poistamistarve ei automaattisesti syrjäytä tarvetta poistaa toista, vaan ravinteiden rehevöittävää vaikutusta on jätevesien ravinteiden poistosta määrättäessä tutkittava molempien ravinteiden osalta erikseen.¹²⁶ Näin ollen paikallisia olosuhteita on tarkasteltava rehevöitymisen näkökulmasta typen ja fosforin osalta erikseen.¹²⁷

Soft law –aineistossa esitetyn periaatteen mukaisesti typpeä tulee poistaa VNp:n 365/1994 (kum.) vaatimusten mukaisesti silloin, kun typpi on purkuvesistön rehevöitymistä säätelevä ravinne, siis minimiravinne.¹²⁸ Soft law –aineistossa kasvutekijän minimilaki ja sen pohjalta määritettävä minimiravinne on siten keskeinen typen rehevöittävää vaikutusta osoittava tekijä. Kasvutekijän minimi-

¹²² Ks. vesipuitedirektiivin johdanto-osan perustelukappaleet 19 ja 25; C-461/13 (*Weser*) kohta 41. Asiassa C-461/13 (2015) OJ C 294/3) oli kyse Saksan korkeimman hallinto-oikeuden (Bundesverwaltungsgericht) tekemästä ennakkoratkaisupyynnöstä vesipuitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan i-iii alakohtien tulkintaan liittyen. Päätöksellään EUTI vahvisti vesimuodostuman tilan huononemista koskevat merkitykselliset arviointiperusteet sekä direktiivin tilatavoitteiden sitovuuden.

¹²³ Ks. *Ahonen* 2015b, s. 450; Tässä tutkimuksessa asiasta myös *Ahonen* 2013, s. 136 ja *Ahonen* 2015a, s. 25.

¹²⁴ Samaa sanamuotoa käytettiin VNp:n 365/1994 (ja VNp:n 757/1998) liitteen I taulukon 2 otsikkotekstissä.

¹²⁵ Mikäli molemmat ravinteet aiheuttavat rehevöitymistä, tulee poistaa molempia.

¹²⁶ Vuonna 2006 voimaan tulleen yhdyskuntajätevesiasetuksen myötä fosforin poisto säädettiin kansallisesti aina pakolliseksi, jolloin tapauskohtainen arviointi jäi koskemaan vain typpiravinteiden rehevöittävää vaikutusta. Tutkimuksen aikajänne ulottuu vuoteen 2000, jolloin rehevöitymistä myös fosforin osalta oli arvioitava. Koska tässä tutkimuksessa keskitytään vain typpeä koskevaan kysymykseen, ei sääntelyn muuttumisella ole merkitystä, mitä ravinteiden rehevöittävään vaikutukseen ja sen arviointiin tulee.

¹²⁷ C-438/07 kohdat 42-46. Asiassa C-438/07 (C-438/07 (2009) OJ C 282/4) komission kanteen mukaan Ruotsi ei ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, kun se oli määritellyt kaikki vesistönsä haavoittumiselle alttiiksi alueiksi fosforiravinteiden suhteen ja lisäksi rannikkovedet Norjan rajan ja Norrtäljen kunnan välillä myös typpiravinteiden suhteen, mutta ei ollut huolehtinut, että kaikkien tälle alueelle johdettavien avl yli 10 000 taajamien jätevesistä poistetaan typpeä tehostetusti. Kanne todettiin aiheelliseksi eräiden puhdistamojen osalta ja hylättiin muilta osin mm. siksi, että komissio ei näyttänyt toteen, että po. laitosten kuormitusosuus olisi ylittänyt 10 % typen kokonaisvirtauksesta. Toisaalta komissio ei näyttänyt toteen, että tyypestä rehevöityvälle varsinaisen Itämeren alueelle sisämaasta virtaavien jätevesien typenpoisto ei saavuttaisi yhdyskuntajätevesidirektiivissä edellytettyä typen poiston vähimmäismäärää, kun otettiin huomioon laitoksilla tapahtuva typenpoisto ja luonnollinen pidättyminen. Ks. C-438/07 kohdat 88, 105, 107.

¹²⁸ Tällaisiksi mainittiin Merenkurkun ja Suomenlahden Itäosan välinen rannikkoalue tai sisävesi, jossa typpi on minimiravinne ks. *YMP* 30.3.2000 s. 26; *Suomen ympäristö* 771, s. 14.

laki, joka perustuu empiirisiin mittauksiin, on kehitelty luonnontieteellisiä tarkoituksia varten. Kuten jo todettu, rehevöityminen luonnontieteellisenä ilmiönä ja oikeudellisen sääntelyn kohteena eivät ole yhteneväiset.

Kuten edellisessä luvussa on esitetty, rehevöityminen tulee osoittaa rehevöitymisen neljän kriteerin ja niiden välisen syy-yhteyden avulla. Unionin tuomioistuin on todennut, että tieteellisillä tutkimuksilla, kuten luonnontieteellisesti todetulla rehevöitymisellä, ei aina voida osoittaa vesistöalueiden rehevöitymisalttiutta yhdyskuntajätevesidirektiivissä tarkoitettulla tavalla.¹²⁹ Yhdyskuntajätevesidirektiivissä tarkoitettu rehevöitymisalttius voidaan osoittaa tieteellisin tuloksin vain, mikäli niiden perusteella on mahdollista arvioida rehevöitymisen neljän kriteerin täyttymistä tapauskohtaisesti. Koska tutkimuksen kohteena on typpiravinteiden poistamisen tarve, on tutkittava, voidaanko kasvutekijän minimilain nojalla osoittaa yhdyskuntajätevesidirektiivin tarkoittama rehevöityminen typen osalta.

Kasvutekijän minimilain mukaan vesistön tilaan voidaan vaikuttaa rajoittamalla minimiravinteiden pääsyä vesiin.¹³⁰ Mikäli vesistö on typpirajoitteinen, voidaan typen saatavuutta kontrolloimalla rajoittaa levien kasvua. Runsaasta typpiravinteesta typpirajoitteisessa vesistössä taas seuraa korkeampien kasvilajien kasvua, mikä voi johtaa eliötasapainon häiriintymiseen ja veden laatuvaikuteluihin rehevöitymisen kriteerien edellyttämällä tavalla. Näin ollen vesistön typpirajoitteisuus osoittaa yhdyskuntajätevesidirektiivissä edellytetyllä tavalla, että typpiravinteella on syy-yhteys vesistön rehevöitymiseen tai sen uhkaan. Typpirajoitteisuus on siten oikeudellisesti relevantti tosiseikka, jolla typenpoiston tarve voidaan perustella.¹³¹

Typenpoistontarvetta fosforirajoitteisissa vesistöissä voidaan tarkastella unionin oikeuskäytäntöön tukeutuen. Päätöksessään 27.6.2002 C-258/00 (*komissio vs. Ranska*)¹³² tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että Ranska oli lähtökohtaisesti jättänyt fosforirajoitteiset vesistöt nitraattidirektiivin perusteella määritettävien rehevöitymiselle alttiiden vyöhykkeiden ulkopuolelle.¹³³ Tuomioistuin katsoi, että vesien jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että fosforilla oli niiden pilaantumisen ensiarvoisen tärkeä merkitys, oli direktiivin rakenteen ja tarkoituksen kanssa ristiriidassa.¹³⁴ Rehevöitymisalttiutta arvioitaessa on myös otettava huomioon vesien mahdollinen päätyminen fosforirajoitteisista vesistöistä alueille, joissa typpi on rehevöitymisen kannalta merkityksellinen sekä se seikka, että fosforirajoitteisissakin vesistöissä voi esiintyä kasvilajeja, joiden kasvua typpi kiihdyttää.¹³⁵

¹²⁹ Ks. C-390/07, kohta 31-32.

¹³⁰ *Odum* 1959, s. 88-89.

¹³¹ Analogisesti fosforirajoitteisuudella voitaisiin osoittaa rehevöitymisen uhka fosforiravinteiden osalta.

¹³² Asiassa C-258/00 (C-258/00 (2002) OJ C 191/08) Ranska ei ollut noudattanut nitraattidirektiivin mukaisia velvoitteitaan muun muassa siksi, että se oli yksilöinyt nitraattidirektiivin mukaisiksi pilaantuneiksi vesiksi ja pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi (maa-alueet, joilta vesi valuu pilaantumiselle alttiisiin vesiin) vain tyyppistä rehevöityviä vesisiä.

¹³³ Nitraattidirektiivin liitteen I A kohdan pintavesiä koskevat määrittelyperusteet pilaantumisalttiille vyöhykkeille vastaavat asiallisesti yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteessä II A kohdan a) ja b) alakohdissa säädettyjä haavoittumiselle alttiiden alueiden määrittelyperusteita.

¹³⁴ C-258/00, kohta 44-45.

¹³⁵ C-258/00, kohta 48, 50, 54, 67-70.

Tuomioistuimen päätöksen mukaan siis fosforirajoitteisetkin alueet on arvioitava typpiperäisen rehevöitymisen kannalta nitraattidirektiivin soveltamisalalla ja direktiivin mukaiset toimintaohjelmat on myös näillä alueilla tarvittaessa laadittava.¹³⁶ Analogisesti päätöstä tulkiten voidaan ymmärtää, että myös yhdyskuntajätevesidirektiivin edellyttämien toimenpiteiden, siis tässä tapauksessa typen poiston, toteuttaminen voi fosforirajoitteisissakin vesistöissä tulla kyseeseen. Näin ollen typpiperäisen rehevöitymisen uhka on näissäkin vesissä aina arvioitava.¹³⁷ Jätevesien purkuvesistön fosforirajoitteisuus ei siten argumenttina riitä osoittamaan, että typpellä ei olisi vesistöä rehevöittävästä vaikutuksesta. Typen poistosta määrääminen tai määräämättä jättäminen tulee fosforirajoitteisen vesistön osalta perustella rehevöitymisen neljän kriteerin täyttymisellä tai sillä, että jokin tai jotkin näistä kriteereistä eivät täyty.

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa rehevöitymisen neljän kriteerin osoittamiseksi lupamääräysten perusteluissa on unionin oikeuskäytännöstä löydettävissä konkreettisia apuvälineitä. Päätöksessä C-280/02 (*komisso vs. Ranska*) on kuvattu useita tosiseikkoja, joiden nojalla kriteerit käytännössä voidaan ilmaista. Rehevöitymisen kolmas kriteeri toteutuu, kun levien tai korkeampien kasvien kasvusta aiheutuu tuntuva haittaa eläimille, kasveille, ihmisille, maaperälle, vesille, ilmalle tai maisemalle.¹³⁸ Myös yhden lajin nopea lisääntyminen voi johtaa rehevöitymisen kolmannen kriteerin täyttymiseen, jos se häiritsee veden ekosysteemin tasapainoa esimerkiksi aiheuttamalla kilpailua ravintosuoloista ja valoenergiasta.¹³⁹ Rehevöitymisen neljännen kriteerin tuomioistuin on ymmärtänyt laajasti siten, että ravinteiden rikastumisen ja korkeampien kasvilajien kasvun aiheuttama veden laatuvahtelu voi tarkoittaa paitsi ekosysteemeille vahingollista laadun huononemista, myös vedenlaadun esteettistä huonontumista sekä kaikkea veden käyttöä rajoittavaa muutosta.¹⁴⁰ Arvioitaessa syy-yhteyttä rehevöitymisen ja jätevesien typen välillä on unionin tuomioistuimen mukaan kuormitusosuudella merkittävä todistusvoima.¹⁴¹ Rehevöitymisen kannalta merkityksellisenä yhdyskuntajätevesistä peräisin olevana kuormituksena se on pi-

¹³⁶ C-258/00, kohta 45-48, 52.

¹³⁷ Nitraattidirektiivin soveltamisalaan kuuluvat maatalouslähteistä peräisin olevat nitraatit ja sääntelyn tarkoituksena on ehkäistä niistä aiheutuvaa vesien pilaantumista. Yhdyskuntajätevesidirektiivin ja nitraattidirektiivin sääntely kohdistuu siis eri lähteistä peräisin olevien ravinteiden päästämiseen vesistöön ja nitraattidirektiivin soveltamisala, joka kattaa vain typpiyhdisteiden aiheuttaman pilaantumisen ehkäisyn, on tässä mielessä yhdyskuntajätevesidirektiiviä suppeampi. Molempien direktiivien tarkoituksena on kuitenkin ehkäistä vesistöjen rehevöitymistä. Nitraattidirektiivin määritelmä rehevöitymisestä vastaa yhdyskuntajätevesidirektiivin määritelmää sillä erotuksella, että nitraattidirektiivissä rehevöitymisen ensimmäinen kriteeri koskee vain veden rikastumista typpiyhdisteillä. Koska tässä tutkimuksessa ei fosforinpoiston sääntelyä tutkita ja kuten edellä on todettu, typen poiston tarve on aina erikseen arvioitava, on tulkinta-analogia perusteltu.

¹³⁸ C-280/02, kohta 21-22. Kohdan 23 mukaan eliötasapainon ei-toivottua häiriintymistä ovat erityisesti biologisen monimuotoisuuden häviäminen, opportunististen makrolevien nopeasta lisääntymisestä johtuvat haitat tai haitallisen kasviplanktonin voimakas kasvu.

¹³⁹ C-280/02, kohdat 37-38, 55, 72-74.

¹⁴⁰ C-280/02 kohdan 24 mukaan esimerkiksi matkailua, kalastusta tai teollisuuslaitosten jäähdystystä vaikeuttava veden laadun muutos täyttää rehevöitymisen neljännen kriteerin. Kohtien 43-45 mukaan kasviplanktonin kasvun aiheuttama kalojen kulkua vaikeuttava happikato voi merkitä sekä eliötasapainon ei-toivottua häiriintymistä että veden laatuvahteluja. Ks. myös kohdat 73-74.

¹⁴¹ C-335/07, kohta 71; C-438/07, kohdat 43, 46, 47.

tänyt 10 %:n ja sitä suurempaa kuormitusosuutta.¹⁴² Koska kyse on paikallisista olosuhteista, on kuormitusosuuden merkityksellisyyttä sekä rehevöitymisen kriteereiden täyttymistä arvioitava riittävän tarkalla ajallisella ja paikallisella resoluutiolla.¹⁴³

3.1.3 Tekniset ja taloudelliset tekijät typenpoistosta määrätessä

Ympäristölupamääräyksenä annettava vaatimus tehostetusta typenpoistosta tarkoittaa suojelutoimea, jota varten on otettava käyttöön erityinen tekninen ratkaisu. Lupamääräysten antamista koskeva YSL 52 § edellyttää teknisten ja taloudellisten seikkojen huomioon ottamista kaksivaiheisesti. Näitä lupamääräyksessä huomioon otettavia teknisiä ja taloudellisia tekijöitä on systematisoitu luvanvaraisen toiminnan kannalta tämän tutkimuksen toisessa artikkelissa, jonka tulokset on esitetty tässä yhteenvedonomaisesti.¹⁴⁴

YSL 52 §:n 3 momentin ensimmäisen virke edellyttää, että lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa määrätyt toimet.¹⁴⁵ YSL 52 § 3 momentin ensimmäinen virke ohjaa ympäristölupaprosessia siten, että lupamääräysharkinnassa huomioon otettaviksi tulee myös resipientistä, siis vastaanottavasta vesistöstä, riippumattomia seikkoja. Luvassa ei voi määrätä suojelutoimesta, jota ei ole teknisesti mahdollista toteuttaa. Toisin sanoen, *on oltava olemassa keino*, jolla päästöistä aiheutuvaa pilaantumista voidaan ehkäistä. Toisaalta suojelutoimen toteuttamisen on oltava taloudellisesti mahdollista.¹⁴⁶ Yksittäisen suojelutoimen toteuttamisen taloudellisten mahdollisuuksien arviointiin käytettäviä kriteereitä ei YSL:ssä määritellä, sillä lupamääräyksissä on kyse suojelutoimien kokonaisuudesta.¹⁴⁷

Vanhan YSL:n esitöissä taloudelliset mahdollisuudet liitetään kustannustehokkuuteen, jota arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan tekniset lähtökohdat.¹⁴⁸ Arviointi liittyy optimointiin, jossa aiottuun suojelutoimeen (*teknikkaan*) sijoitettu panos (*kustannus*) antaa mahdollisimman suuren vasteen luonnossa (esimerkiksi *parantaa vesien tilaa eniten*). Kyse on siten *laitoskohtaisesta* kustannustehokkuusharkinnasta. Jos laitoksen tekniset valmiudet tai muut ominaisuudet estäisivät periaatteessa tarpeelliseksi katsotulla suojelutoimenpiteellä tavoiteltavan hyödyn, ei toimenpiteestä olisi mielekästä kohtuullisuusnäkökulmasta määrätä.¹⁴⁹

¹⁴² C-280/02, kohta 77; C-355/07, kohta 77; C-438/07, kohta 88.

¹⁴³ Asiasta ks. tarkemmin Ahonen 2013, s. 150-151 alaviitteineen.

¹⁴⁴ Ks. Ahonen 2014, s. 200-209.

¹⁴⁵ YSL 53.1 §:n 1 virke: ”Lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet.” Tutkimus on tehty ennen YSL:n voimaantuloa, joten artikkelissa käsitelty säännös on vanhan YSL 43.3 §. Säännös on kuitenkin tältä osin saman sisältöinen kuin YSL 52.3 §.

¹⁴⁶ HE 84/1999 vp, s. 70.

¹⁴⁷ Kumpula 2013, s. 1461-1462.

¹⁴⁸ Ks. HE 84/1999 vp, 43.3 §:n yksityiskohtaiset perustelut (s. 70).

¹⁴⁹ Ks. Ahonen 2014, s. 208 ja erityisesti tapauskuvaus s. 209.

Kohtuullisuusharkinta on kuitenkin toissijainen luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseen liittyvään lupamääräysharkintaan nähden, eikä sillä voida sivuuttaa lupamääräysten keskeistä tehtävää luvan myöntämisen edellytysten täyttymisessä.¹⁵⁰ Vaikka viranomaisen on virallisperiaatteen nojalla katsottava, että asia tulee riittävästi selvitettyksi, on viime kädessä lupanhakijan asiana osoittaa, että luvan myöntämisedellytykset ovat käsillä.¹⁵¹ Lupanhakijan on kyettävä riittävän vakuuttavasti poissulkemaan riski kiellettyjen seurausten toteutumisesta, jos se katsoo suojelutoimenpiteen taloudellisesti kohtuuttomaksi. Muussa tapauksessa luvan myöntämisen edellytykset jäävät YSL 49 §:n mukaisesti täytymättä ja lupa tulee evätä, sillä ennaltaehkäisyn periaate ja varovaisuusperiaate edellyttävät epävarmuuden tulkitsemista ympäristön hyväksi.¹⁵² Siten typenpoiston taloudellinen toteuttamismahdollisuus, silloin kun se on katsottu ympäristön kannalta välttämättömäksi suojelutoimenpiteeksi, jääkin lopulta lupanhakijan ratkaistavaksi.¹⁵³

YSL 52 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaisesti päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan (BAT).¹⁵⁴ Koska yhdyskuntien jätevedenpuhdistukselle toimialana ei ole annettu parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevia sitovia päätelmiä,¹⁵⁵ on lupaviranomaisen typenpoistotarpeen osalta aina tapauskohtaisesti harkittava YSL 5 §:n BAT-määritelmän ja YSL 53 §:ssä annettujen BAT-arviointikriteereiden nojalla, perustuuko lupamääräys parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.¹⁵⁶ Kun YSL 5 §:n määritelmä yhdistetään parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisvaatimukseen, voidaan velvoite muotoilla seuraavasti:

¹⁵⁰ *Hollo* 2001, s. 313-314.

¹⁵¹ *Kuusiniemi* 2013a, s. 88. Lupanhakijan selvittämisvelvollisuuden laajuudesta ympäristölupa-asiassa ks. *Paso ym.* 2015, s. 43-44.

¹⁵² Ks. *Hollo* 2001, s. 313-314. Ennaltaehkäisyn periaate edellyttää YSL 7 §:n mukaan haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemistä tai rajoittamista mahdollisimman vähäisiksi ennakolta. YSL 20 §:ssä ilmaistun varovaisuusperiaatteen mukaan ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei estä täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen toimenpiteen seurauksista. Periaatteista lyhyesti ks. esim. *Salila* 2015, s. 133-134.

¹⁵³ Ks. *Ahonen* 2014, s. 202-204 alaviitteineen. Toiminnanharjoittajan oikeusturvan kannalta asian ei katsota olevan ongelmallista edes luvan muuttamista koskevassa asiassa, sillä yleinen ympäristönsuojelu on otettava aina huomioon lupaharkinnassa ja toiminnanharjoittaja on jo lupaa hakiessaan tiennyt järjestelmän rakenteen, ks. *Hepola* 2005, s. 489.

¹⁵⁴ BAT (best available techniques) tarkoittaa YSL 5 §:n 1 momentin 7 a) kohdan mukaan mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito-, käyttö- sekä lopettamistapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä ja jotka soveltuvat ympäristölupamääräysten perustaksi. 7 b) kohdan mukaan tekniikka on teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista silloin, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti ja sitä voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin. Määritelmä perustuu teollisuuden päästöistä annetun direktiivin (IE-direktiivi, 2010/75/EU) 3 artiklan 10 kohdan määritelmään. (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17-119)

¹⁵⁵ ks. *Ahonen* 2014, s. 205 alaviitteineen.

¹⁵⁶ Suomen ympäristökeskuksessa laadittu kansallinen BAT-selvitys sisältää tutkittavan kysymyksen, typenpoiston, kannalta vain kuvauksen ratkaisusta, joita on pidettävä BAT-tasoisina silloin, kun typenpoisto toteutetaan ks. *Laitinen ym.* 2014, s. 60.

Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten on perustuttava teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisiin menetelmiin, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä. Menetelmien on oltava saatavissa käyttöön yleisesti ja niitä on voitava soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin.

Vanhan YSL:n esitöiden mukaan menetelmä on teknisesti toteuttamiskelpoinen, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti Suomessa.¹⁵⁷ Menetelmä on taloudellisesti toteuttamiskelpoinen, kun siitä aiheutuneet kustannukset eivät huomattavasti poikkea saman kokoluokan laitosten kustannuksista eikä yrityksen oma taloudellinen tila siis suoraan ole määräävä suojelutoimenpiteen taloudellista toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa.¹⁵⁸ Arviointia tehdään siis *suhteessa muihin saman alan laitoksiin*,¹⁵⁹ mikä eroaa edellisen virkkeen teknisten ja taloudellisten mahdollisuuksien arvioinnista, jossa lähtökohtana olivat *laitoskohtaiset ominaisuudet*.

Vaikka BAT on lähtökohtaisesti riippumaton ympäristön sietokyvystä tai muista ympäristöä pilaavista tekijöistä, eikä se menetelmänä riipu laitoksen iästä tai koosta, ovat ne parhaan käyttökelpoisen tekniikan huomioivassa lupaharkinnassa läsnä. BAT-määrittelyyn sisältyykin eräänlaista intressivertailua.¹⁶⁰ Kyse ei kuitenkaan ole vesilain mukaisesta intressivertailusta hyödyn ja vahingon arvioinnin näkökulmasta, vaan ennemminkin kustannus-hyöty –punnintatilanteesta, jossa vahingot (kustannukset) lankeavat toiminnanharjoittajalle ja hyödyt ympäristölle.¹⁶¹ Taloudellisen toteuttamiskelpoisuuden arviointi esimerkiksi suhteessa odotettavissa olevaan käyttöikään ilmentää siten ennemminkin joustavien vaatimusten tulkinnalle tunnusomaista lähestymistapaa.¹⁶² Joustavat normit kuuluvat kuitenkin oikeusharkinnan piiriin eikä niiden varjolla voida sallia toimintaa, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät YSL 49 §:n mukaisesti täyty.

Lupamääräyksenä annettavien päästöraja-arvojen on YSL 53 §:n 3 momentin mukaan perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Yhdyskuntien jätevesien typenpoistomääräyksen asettamista on arvioitava aina yhdyskuntajätevesiasetuksen nojalla ja mikäli määräys on tarpeen, on sen YSL 48 §:n mukaisesti avl yli 10 000 hengen laitoksilla oltava yhdyskuntajätevesiasetuksen minimivaatimuksen mukainen. Olen toisessa artikkelissa todennut, että näille laitoksille ”BAT on siis menetelmä, joka tuottaa vähintään yhdyskuntajätevesiasetuksen mukaisen tuloksen silloin, kun tehostettu typenpoisto suojelutoimena katsotaan tarpeelliseksi”.

¹⁵⁷ Ks. HE 84/1999 vp, s. 41; Ks. myös Gelderman – Rentz 2004, s. 391. Faure – Lefevre (1996, 120) tosin kiinnittävät huomiota siihen, että tekniikan ei välttämättä tarvitse olla käytössä kyseisessä jäsenmaassa, kunhan se on saatavissa käyttöön.

¹⁵⁸ Warsta 2007, s. 11. Ks. myös Kosola – Leivonen 2003, s. 58-59.

¹⁵⁹ Salila 2015, s. 172.

¹⁶⁰ Näin on esittänyt lainsäätäjät vanhan YSL:n esitöissä ks. HE 84/1999 vp, s. 65.

¹⁶¹ Vesilain mukaisessa intressivertailussa ei hankkeen aktiivisille osallistujille, siis toiminnanharjoittajalle, aiheutuvia vahinkoja (kustannuksia) huomioida. Vesilain mukaisessa intressivertailussa huomioon otettavista tekijöistä ks. Soininen YJ 2011, s. 43.

¹⁶² Ks. Kumpulainen 2013, s. 1430-1431.

Koska jätevedenpuhdistuksen typenpoistolle ei ole vahvistettu BAT:in mukaisia raja-arvoja, arvioi lupaviranomainen tapauskohtaisesti lupaharkinnan yhteydessä toiminnan BAT-tason. On mahdollista, että lupaviranomainen arvioi typenpoiston kuuluvan laitoksen koon perusteella määrittyvään parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan¹⁶³ tai typenpoistomääräyksen olevan muutoin perusteltua YSL 52 §:n nojalla. Mikäli sinänsä toteuttamiskelpoisesta tekniikasta aiheutuvat kustannukset olisivat laitoksen jäljellä oleva käyttöikä huomioon ottaen kohtuuttomat yhdyskuntajätevesiasetuksessa määrätyn tason mukaisena, voisi BAT-periaatteen mukainen taloudellisen toteuttamiskelpoisuuden arviointi johtaa myös avl yli 10 000 laitoksilla yhdyskuntajätevesidirektiivin perustasoa lievempiin määräyksiin.¹⁶⁴ Tällöin sovellettava säännös typenpoistomääräyksen antamiselle tulisi tietysti olla YSL 52 §.

3.1.4 Ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta

Tämän tutkimuksen kolmannessa artikkelissa on tutkittu YSL:n mukaisen valvontaviranomaisen tehtävää yleisen edun valvojana.¹⁶⁵ Ympäristönsuojelulain mukaisista yleisistä valvontaviranomaisista on säädetty YSL 23 §:ssä. YSL:n mukaisena valvontaviranomaisena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ympäristö ja luonnonvarat (Y)-vastuualueen tehtäväkenttään kuuluvat sekä laillisuusvalvonta että yleisen edun valvonta.¹⁶⁶ Laillisuusvalvonnalla, siis lain tai säännösten noudattamisen valvonnalla tarkoitetaan jälkivalvontaa, jossa viranomainen seuraa toimintojen lainmukaisuutta, lupavelvoitteiden noudattamista ja olemassa olevien toimintojen luvanvaraisuutta sekä arvioi lain rikkomuksia ja tekee tarkastuksia.¹⁶⁷ Yleisen edun valvonnassa arvioidaan toiminnan käynnistämisestä tai muutoksen toteuttamisesta aiheutuvia vaikutuksia. Yleisen edun valvonnassa on kyse intressien ennakkovalvonnasta, mikä tarkoittaa puhevallan käyttämistä ennen asian ratkaisua.¹⁶⁸ Yleisen edun valvonnan ja laillisuusvalvonnan funktiot, ajallinen toteutuminen ja toteutumistavat ovat siis erilaiset.

YSL 21 §:n mukaan ELY-keskus käyttää ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa YSL:n mukaisessa päätöksenteossa. Ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävä on kaksitahoinen, oikeuttava ja velvoittava. Ennen päätöksentekoa viranomaisella on oikeus antaa lausunto ympäristölupahakemuksesta ja vastaavasti lupapäätökseen liittyvä, YSL 191 §:ssä säädetty valitusoikeus, mikäli viranomainen katsoo päätöksen loukkaavan yleistä etua. Toisaalta viranomaisella on myös velvollisuus antaa lausunto, jos aiotulla hankkeella voi olla vaikutuksia sen valvottavana olevaan intressiin.¹⁶⁹ Lain esitöiden mukaan velvollisuuden on ymmärrettävä ulottuvan myös muutoksenhakuun.¹⁷⁰

¹⁶³ Kuten edellä sanottu, BAT:ia verrataan suhteessa saman kokoluokan laitoksiin.

¹⁶⁴ Näin olen arvioinut myös artikkelissani Ahonen 2014, s. 208-209.

¹⁶⁵ Ahonen 2015a.

¹⁶⁶ Jatkossa ELY-keskuksella tarkoitetaan Y-vastuualuetta.

¹⁶⁷ Kuusiniemi 2013a, s. 136-137; Kumpula 2013, s. 1537.

¹⁶⁸ Kuusiniemi 2013a, s. 136.

¹⁶⁹ Asia on ilmaistu vanhan YSL:n esitöissä (HE 84/1999 vp, s. 62) 36 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa: ”Yleistä etua valvovilla viranomaisilla olisi myös käytännössä velvollisuus lausunnon antamiseen, jos toiminta voisi vaikuttaa niiden edustamaan intressiin.”

¹⁷⁰ Ks. HE 214/2013 vp, s. 98; ks. myös Ahonen 2015a, s. 16 alaviite 63.

Lausunnonantajana yleistä etua valvova viranomainen on erityisasemassa. Se voi esittää vaatimuksia valvottavanaan olevan intressin puolesta eli käyttää puhevaltaa yleisen edun, esimerkiksi ympäristönsuojelun, nimissä.¹⁷¹ Tällöin lausunto rinnastetaan asianosaisten muistutuksiin. Ympäristönsuojelun yleistä etua valvovalla viranomaisella on siis YSL:n mukaisessa päätöksenteossa asianosaisasema.¹⁷²

Ympäristöön vaikuttavien hankkeiden keskeisin ennakkovalvonnan väline on ympäristölupa. Ympäristöluvanvaraisten toimintojen ennakkovalvonnassa taas keskeisimpiä instrumentteja ovat lupahakemuksesta annettava lausunto sekä mahdollinen lupapäätöstä koskeva valitus. Valvontaviranomaisen onkin käytettävä puhevaltaansa jo lupaharkintavaiheessa ja esitettävä lausunnossaan selkeästi edustamansa intressin kannalta tärkeinä pitämänsä vaatimukset yleisen edun turvaamiseksi, vaikka lausunnon antaminen ei olekaan valitusoikeuden säilymisen edellytys.¹⁷³ Kun viranomainen käyttää kuulemismenettelyssä puhevaltaansa yleisen edun nimissä, tulee esitettävien vaatimusten kohdistua luvanvaraisen toiminnan niihin vaikutuksiin, jotka intressivalvonnan näkökulmasta synnyttävät viranomaiselle asianosaisiin rinnastettavan puhevallan.¹⁷⁴

Kolmannen artikkelin pääargumenttina on, että valvontaviranomaisen lausunnossa esitettävien vaatimusten tulee aina edistää ympäristönsuojelun etua päästöistä aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisessä, jotta lausunnon funktio yleisen edun valvontainstrumenttina ei hämärtyisi. Muut valvontaviranomaisen laillisuusvalvontatehtävässään mahdollisesti hankkimat tiedot on voitava erottaa yleisen edun näkökulmasta esitetyistä vaatimuksista.¹⁷⁵

3.2 EMPIIRISEN TUTKIMUSOSAN TULOKSET

3.2.1 Aineiston käsittely

Tutkimusaineiston ympäristölupapäätöksistä noin 20 % oli johtanut muutoksenhakuun. Määrä oli samaa suuruusluokkaa kuin *Similän ym.* tutkimuksessa aiemmin arvioitu valitusalttius valtion lupaviranomaisten päätöksistä ylipäänsä.¹⁷⁶ Valittajana oli useimmiten luvanhakija ja yleisin yksittäinen muutoksenhaun kohde oli laitokselle annettu typenpoistomääräys. Valitukset menestyivät Vaasan hallinto-oikeudessa keskimääräistä huonommin,¹⁷⁷ kun taas korkeim-

¹⁷¹ Ks. *Seppälä* 2015, s. 252.

¹⁷² *HE 84/1999 vp*, s. 62.

¹⁷³ *Seppälä* 2015, s. 252-253. Myös HL 31 §:ssä säädetään asiaosaisen velvollisuudesta esittää selvitystä vaatimustensa perusteista.

¹⁷⁴ Ks. *HE 84/2000 vp*, s. 91; *Hollo* 2001, s. 422; *Hollo* 2004, s. 352.

¹⁷⁵ Ks. *Ahonen* 2015a, s. 17. Ks. myös vanhan YSL:n esityöt (*HE 84/1999 vp*, 62), jossa on täsmennetty, että lausunto lupahakemuksesta pyydetään viranomaiselta, jonka valvottavana oleva intressi liittyy nimenomaan pilaantumiseen. Tämä siksi, että ympäristölupa koskee juuri ympäristön pilaantumisen ehkäisyä.

¹⁷⁶ Ks. *Similä ym.* 2006, s. 14 ja 18.

¹⁷⁷ Tutkimusaineistossa menestymisosuus oli 27 %. Vrt. *Similä ym.* (2006, 26), jossa luvanhakijan valitukset menestyivät yli 40 %:ssa tapauksista ja *Rontu – Ekroos* (2014, 46), jossa luvanhakijan valitukset johtivat lupapäätöksen muutokseen, kumoamiseen tai palautukseen noin 60 %:ssa tapauksista. Ks. myös *Ahonen* 2013, s. 163, alaviitteet 132 ja 133.

massa hallinto-oikeudessa luvanhakijoiden valitukset menestyivät erittäin hyvin.¹⁷⁸

Empiirisen osan tiedonintressi kohdistui yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoille asetettuihin typenpoistomääräyksiin sekä määräysten, määräyksistä tehtyjen valitusten ja tuomioistuinten ratkaisuiden perusteluihin ja lupaprosessissa mukana olevien valvontaviranomaisten asiaa koskeviin lausuntoihin. Empiirisen aineiston avulla haluttiin osoittaa, millaisin argumentein jätevedenpuhdistamojen typenpoistoa edellyttävät paikalliset olosuhteet lupaviranomaisten ja tuomioistuinten päätöksissä muotoillaan ja millaisia teknisiä ja taloudellisia argumentteja niissä käytetään perusteltaessa typenpoiston tarvetta. Kysymyksenä oli myös, vastaavatko argumentit niitä paikallisten olosuhteiden aineellisia sisältövaatimuksia, jotka ilmenevät yhdyskuntajätevesidirektiivistä.

Ympäristölupapäätösten sekä tuomioistuinten päätösten perusteluissa esiintyvät typenpoistomääräystä koskevat argumentit jaettiin kolmeen luokkaan: luonnontieteelliset, teknis-taloudelliset ja juridiset. Kussakin argumenttiluokassa yleisimmin esiintyvät argumentit jaoteltiin tyyppiargumentteihin ja niiden esiintymistiheys viranomaisten päätöksissä ja muutoksenhakijoiden valituksissa kirjattiin.¹⁷⁹ Tässä yhteydessä käsitellään tarkemmin vain luonnontieteellisiä ja teknis-taloudellisia argumentteja, sillä juridiset argumentit kuvaavat pääsääntöisesti käytettyjä oikeusohjeita, joiden luokittelu ja velvoittavuus ei tämän tutkimuksen tiedonintressin kannalta ole keskeinen.¹⁸⁰

3.2.2 Luonnontieteelliset argumentit

Aineistossa esiintyvät luonnontieteelliset argumentit jaettiin viiteen tyyppiargumenttiluokkaan, joissa typenpoiston tarve oli ilmaistu rehevöitymisen, minimiravinnetilanteen, vesistön tilan, laitoksen ravinnekuormitusosuuden ja vesistön happipitoisuuden avulla.¹⁸¹ Tyyppiargumenttiluokat valittiin siten, että niiden perusteella olisi mahdollista arvioida jätevesidirektiivin mukaisten rehevöitymisen kriteereiden aineellisten ominaisuuksien esiintymistä typenpoiston tarvetta perusteltaessa.

Aineisto osoitti, että lupaviranomainen käytti perusteluissaan aina vähintään yhtä luonnontieteellistä argumenttia. Lupa-aineistossa yleisin, yli 50 %:ssa lupapäätöksistä esiintynyt tyyppiargumentti oli rehevöitymisargumentti. Tällöin rehevöityminen itsessään ilmaistiin tosiseikkana eikä sitä muutoin perusteltu. Myös typen merkitys rehevöitymisen kannalta ilmaistiin yleensä toteavasti.¹⁸² Argumentilla lienee tarkoitettu rehevöitymistä luonnontieteellisessä mielessä, sillä perusteluilla ei osoitettu yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisten rehevöitymisen neljän kriteerin täyttymistä.

¹⁷⁸ Tutkimusaineistossa menestyneitä oli 53 %, kun *Rontu – Ekroos* (2014, 102-104) raportoi, että vuosien 2007 ja 2014 välisenä aikana noin 67 % KHO:n ympäristölupia koskevista päätöksistä oli valituksen hylkääviä ja luvanhakijan valituksista edes tekniluonteiseen muutokseen johti vain noin 35 %.

¹⁷⁹ Aineiston analyysi on esitetty yksityiskohtaisemmin ensimmäisessä ja toisessa artikkelissa.

¹⁸⁰ Juridisista argumenteista ks. *Ahonen* 2013, s. 166-174.

¹⁸¹ Ks. *Ahonen* 2013, s. 174-175.

¹⁸² Ks. tapauskuvaukset *Ahonen* 2013, s. 176.

Toiseksi yleisin argumentti, noin 45 %:ssa lupapäätöksistä esiintynyt minimiravinneargumentti, tarkoitti yleensä määräyksen perustelemista purkuvesistön typpirajoitteisuudella. Kuten edellä kappaleessa 3.1.2 on todettu, argumentilla voidaan osoittaa typen osuus rehevöitymisessä yhdyskuntajätevesidirektiivin vaatimusten mukaisesti. Aineisto ei kuitenkaan tue käsitystä, että sillä olisi tietoisesti pyritty osoittamaan rehevöityminen yhdyskuntajätevesidirektiivissä tarkoitetulla tavalla, vaan sen käyttö perustui ennemminkin soft law –aineistossa esitettyyn periaatteeseen.¹⁸³ Vain harvoissa lupapäätöksissä typenpoiston tarvetta osoittavat tosiseikat oli kuvattu siten, että niistä voitiin eksplisiittisesti tunnistaa rehevöitymisen neljä kriteeriä.¹⁸⁴ Vesistökohtaisesti tarkasteltuna lupaviranomainen käytti argumentteja kuitenkin melko johdonmukaisesti.¹⁸⁵

Tuomioistuinten päätökset eivät aina sisältäneet luonnontieteellistä argumenttia.¹⁸⁶ VHAO:n päätöksissä yleisimmin käytettyjä typpiargumentteja olivat vesistön tila-argumentti, joka esiintyi yli 50 %:ssa ja kuormitusosuutta kuvaava argumentti, joka esiintyi noin 40 %:ssa päätöksistä. Näistä kuormitusosuus vaikuttanut olevan VHAO:n päätöksissä merkittävässä asemassa typenpoiston tarvetta määrittäessä.¹⁸⁷ VHAO perusteli argumentilla sekä typenpoistomääräyksen pysyttämistä että sen kumoamista.¹⁸⁸ Sen sijaan tapauskohtaisesti merkittävän kuormitusosuuden arviointikriteerit eivät päätöksistä käyneet ilmi. Muun muassa tapauksessa VHAO 8.11.2007 nro 07/0566/2 (Kokkola) VHAO piti laitoksen kuormitusosuutta vähäisenä, kun se oli merialueen pistemäisestä kuormituksesta 40 % ja kokonaistyyppikuormasta noin 10 %. Päätöksestä ei ilmene, mihin oikeuslähteeseen VHAO mahdollisesti arvionsa perusti, mutta ainakaan kyseessä ei ollut unionin tuomioistuimen tapauksessa C-280/02 (*komissio vs. Ranska*) esittämä linjaus.¹⁸⁹

KHO:n päätöksissä yleisimmin esiintyvät typpiargumentit olivat VHAO:n tapaan vesistön tila-argumentti ja laitoksen kuormitusosuus, jotka kummatkin esiintyivät noin 40 %:ssa päätöksistä. KHO:n päätöksissä tosin muidenkin tyyp-

¹⁸³ Ahonen 2013, s. 184-185.

¹⁸⁴ Tällainen poikkeus on mm. PSY nro 49/04/2 (Oulu). Siinäkään ei tosin mainita tarkastelun yhteyttä yhdyskuntajätevesidirektiivissä asetettuihin neljään kriteeriin. Ks. tapauskuvaus Ahonen 2013, s. 190.

¹⁸⁵ Kokemäenjoen valuma-alueella sijaitsevilta laitoksilta edellytettiin johdonmukaisesti typen poistamista merialueen minimiravinneargumentilla tapauksissa LSY nro 64/2001/4 (Vammala), LSY nro 42/2004/1 (Pori Luotsinmäki), LSY nro 43/2004/1 (Pori Pihlava), LSY nro 36/2004/1 (Harjavalta), LOS dnro 201Y2354-121 (Punkalaidun), LSY 31/2007/1 (Tampere Viinikanlahti) ja LSY 32/2007/1 (Tampere Rahola). Kyröjoen valuma-alueella typenpoistotarvetta perusteltiin rehevöitymisargumentilla tapauksissa LSY nro 9/2006/1 (Kurikka), LSY nro 54/2001/1 (Vähäkyrö) ja LSY nro 46/2005/1 (Seinäjoki). Tehostettua kokonaistypenpoistoa ei katsottu tarpeelliseksi rehevöitymisargumentin perusteella eräiden suurten järvien rannalla sijaitsevilla laitoksilla päätöksissä ISY 28/07/2 (Kuopio) ja ISY 76/09/1 (Jyväskylä). Ks. myös Ahonen 2013, s. 184.

¹⁸⁶ Ahonen 2013, s. 177.

¹⁸⁷ Ahonen 2013, s. 195.

¹⁸⁸ Pysyttämisen VHAO 20.4.2006 nro 06/0118/3 (Pori Luotsinmäki), VHAO 24.6.2009 nro 09/0213/1 (Vihti), VHAO 4.2.2009 nro 09/0039/1 (Tampere Viinikanlahti), VHAO 4.2.2009 nro 09/0040/1 (Tampere Rahola), VHAO 5.11.2009 nro 09/0344/1 (Lappeenranta); kumoaminen VHAO 7.11.2002 nro 02/0383/2 (Vammala), VHAO 7.4.2006 nro 06/0099/3 (Pohja), VHAO 20.4.2006 nro 06/0119/3 (Pori Pihlava), VHAO 8.11.2007 nro 07/0566/2 (Kokkola), VHAO 25.2.2008 nro 08/0084/2 (Kurikka)

¹⁸⁹ Tapauksessa C-280/02 EUTI linjasi merkittäväksi kuormitusosuudeksi noin 10 %. Ks. C-280/02, kohta 77; C-355/07, kohta 77; C-438/07 kohta 88.

piargumenttien käyttö oli lähes yhtä yleistä.¹⁹⁰ Tutkimuksen neljännessä artikkelissa on erikseen tarkasteltu KHO:n perusteluja ja niiden laatua yhdyskuntajätevesidirektiivin rehevöitymismääritelmän, siis rehevöitymisen oikeudellisten kriteerien sekä hallintolainkäyttölaissa (HLL 586/1996) säädettyjen perustelujen sisältövaatimusten näkökulmasta. Tarkastelu on jaettu ajallisesti kahteen osaan siten, että kummankin yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädöksen voimassaoloaikana tehtyjä päätöksiä on tarkasteltu erikseen.¹⁹¹ VNp 365/1994 soveltamisaikana KHO hylkäsi yhtä lukuun ottamatta kaikki luvanhakijan typenpoistomääräyksen lieventämistä koskevat valitukset (tapauksia oli yhteensä 8 kpl), kun taas yhdyskuntajätevesiasetuksen soveltamisaikana luvanhakijan valitukset menestyivät aina (tapauksia oli yhteensä 9 kpl).¹⁹²

KHO käytti tyypillisesti perusteluissaan useita tyyppiargumentteja, mutta tarkastelu osoitti, että eniten painoarvoa saanut luonnontieteellinen argumentti oli minimiravinneargumentti.¹⁹³ VNp:n 365/1994 voimassaoloaikana minimiravinneargumentilla osoitettiin jätevesien vaikutusalueen tyyppirajoitteisuus.¹⁹⁴ Yhdyskuntajätevesiasetuksen aikana argumentti, milloin esiintyi, liittyi välittömän purkuvesistön fosforirajoitteisuuteen.¹⁹⁵ Uudemmissa KHO:n ratkaisuisa, siis edelleen voimassa olevan yhdyskuntajätevesiasetuksen soveltamisaikana, tila-argumentti oli yleinen ja esiintyi usein yleislausekemuotoisena ”typpikuorman vähentämisellä ei voida parantaa vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksessa edellytetyllä tavalla”.¹⁹⁶ Tällöin kokonaistypen poistoa koskeva lupamääräys kumottiin aina.

Keskeisimpiä KHO:n ratkaisuja ovat KHO 16.12.2010 t. 3776, KHO 16.12.2010 t. 3777 ja KHO 2013:164, jotka kaikki koskevat suuria, järven rannalla sijaitsevia puhdistamoja. KHO:n argumenteista on näissä tapauksissa implisiittisesti tunnistettavissa useita rehevöitymisen kriteereitä. Päätöksissä on viitattu myös asian C-335/2007 (*komissio vs. Suomi*) ratkaisuun. KHO katsoi sen tarkoittavan, että typenpoiston tarve on aina erikseen arvioitava ja jätevesien vaikutuksia tar-

¹⁹⁰ Poikkeuksena happipitoisuutta koskeva argumentti, joka esiintyi vain yhdessä päätöksessä KHO 9.3.2010 t. 445 (Pälkäne).

¹⁹¹ VNp 365/1994 (muutos 757/1998) kumottiin yhdyskuntajätevesiasetuksen tullessa voimaan 1.11.2006.

¹⁹² Havainto antaa viitteitä linjan muutoksesta KHO:n ratkaisukäytännössä, mihin on kuitenkin suhtauduttava varauksella ratkaisujen vähäisen lukumäärä ja tapauskohtaisuuden vuoksi. Mahdolliseen linjamuutokseen on voinut vaikuttaa myös unionin tuomioistuimen vuonna 2007 antama ratkaisu asiassa C-335/07. Poikkeuksena on tämän tutkimuksen neljännen artikkelin julkaisemisen jälkeen annettu päätös KHO 21.12.2015 t. 3789 (Salo). KHO hylkäsi luvanhakijan vaatimuksen typenpoistomääräyksen asettamisesta tavoitteelliseksi. KHO katsoi, että laitoksella päästiin jo nykyisellään raja-arvona asetettuun puhdistustulokseen ja se oli mahdollista saavuttaa parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla.

¹⁹³ Ahonen 2015, s. 459.

¹⁹⁴ KHO 23.2.2006 t. 693 (Kankaanpää), KHO 2.11.2006 t. 2922 (Oulu), KHO 17.8.2007 t. 2027 (Pori Luotsinmäki), KHO 17.8.2007 t. 2028 (Pori Pihlava).

¹⁹⁵ KHO 11.8.2010 t. 1806 (Karkkila), KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere Viinikanlahti), KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere Rahola), KHO 2013:164 (Jyväskylä), osittain myös KHO 4.1.2011 t. 20 (Lappeenranta), jossa tosin tunnustetaan muiden kuin typpi- ja fosforiravinteiden merkittävä vaikutus levien kasvun rajoittajana.

¹⁹⁶ KHO 11.8.2010 t. 1806 (Karkkila), KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere Viinikanlahti), KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere Rahola), KHO 2013:164 (Jyväskylä), tila-argumentti myös KHO 4.1.2011 (Lappeenranta), KHO 27.12.2011 t. 3773 (Kuopio). Ks. yleislausekkeesta aiemmassa käytännössä KHO 7.3.2007 t. 550 (Nurmijärvi) ja Ahonen 2015b, s. 456.

kasteltava purkuvesistön, sen alapuolisen vesistön ja merialueen ominaisuudet huomioon ottaen. Unionin tuomioistuin linjasi ratkaisussaan C-335/07 (*komissio vs. Suomi*) myös, että typen luonnollista pidättymistä voidaan pitää menetelmänä poistaa tyypeä jätevesistä.¹⁹⁷

Tapauksessa KHO 2013:164, jossa VHAO oli valvontaviranomaisen valituksen johdosta asettanut puhdistamolle typenpoistovaatimuksen, KHO tuli johtopäätökseen, että jätevesien typpikuormalla ei ollut merkitystä merialueen rehevöitymisen kannalta. Perustelut eivät kuitenkaan sisällä argumentteja, jotka ilmaisisivat, minkä tosiseikkojen perusteella KHO on päätenyt tähän johtopäätökseen. Muun muassa typen pidättymistä kuvaava argumentointi puuttuu kokonaan.¹⁹⁸ Tapauksissa KHO 16.12.2010 t. 3776 ja KHO 16.12.2010 t. 3777 typen pidättyminen sisävesiin on arvioitu vähäiseksi, mutta hajakuormituksen suuren osuuden vuoksi jätevesien typpikuormituksen merkitystä merialueella ”ei enää voida erotella”. Perusteluista saa käsityksen, että KHO on arvioinut laitosten typpikuormitusosuuden vähäiseksi merialueella, kun taas VHAO oli lupaviranomaisen tavoin katsonut laitosten kuormitusosuuden merkittäväksi merialueella, joka oli ajoittain typpirajoitteinen. KHO:n perustelut vaikuttavat myös ristiriitaisilta suhteessa sen aiemmin esittämiin perusteluihin samaa merialuetta kuormittavien laitosten typenpoistokysymystä ratkaistessaan.¹⁹⁹

Valitettavasti KHO ei keskustele aiemman ratkaisukäytäntönsä kanssa tässä yhteydessä, joten päätöksiä lukevalle oikeusyhteisölle ei selviä, miksi arviointiperuste on muuttunut. On myös valitettavaa, että KHO ei arvioinnissaan ota alemman tuomioistuimen ratkaisussa esitettyihin perusteluihin kantaa. On selvää, että kun tuomioistuimilla oli eri näkemys typenpoiston tarpeellisuudesta, olisi HLL:n henki edellyttänyt KHO:lta avoimempaa vastakkaisten näkemysten arviointia.²⁰⁰ Erityisesti tapauksessa KHO 2013:164, jossa lupamääräys oli asetettu VHAO:ssa valvontaviranomaisen valituksen johdosta ja valvontaviranomainen oli vaatimuksensa tueksi esittänyt merkittävän määrän aineistoa, olisi niiden arviointi *pro et contra*²⁰¹ -tyyppisellä argumentaatiolla parantanut huomattavasti perustelujen laatua.²⁰²

Neljännessä artikkelissa on todettu, että KHO:n päätöksistä ei käy eksplisiittisesti ilmi, mikä KHO:n näkemyksen mukaan on käsitteen ”parantaa vesien tilaa” merkityssisältö.²⁰³ Lupamääräyksiä asettavan lain soveltajan on kyettävä tulkit-

¹⁹⁷ Ks. C-335/07, kohta 86. Luonnollisella pidättymisellä tuomioistuin tarkoittaa toisaalta typen sitoutumista orgaaniseen ainekseen ja tämän aineksen kertymistä pohjasedimenttiin ja toisaalta typen denitrifikaatioreaktion kautta tapahtuvaa typpikaasun haihtumista lähinnä allasmuodostumissa, joissa veden viipymä on pitkä.

¹⁹⁸ Ks. KHO 2013:164, Perustelut, kohta 2. Lupamääräys 2, Kokonaistypen poistovelvoite. Ks. myös Ahonen 2015b, 456-458.

¹⁹⁹ Vrt. KHO 17.8.2007 t. 2028 ja KHO 23.3.2006 t. 693; Ks. myös Ahonen 2015b, s. 457.

²⁰⁰ Ks. HE 217/1995 vp, s. 81-82.

²⁰¹ *Pro et contra* -argumentaatiossa esitetään perusteluja valitun ratkaisun puolesta ja vastaan, ks. Virolainen – Martikainen 2003, s. 121. Hepolan (2005, 46) mukaan ainakin vaativissa ratkaisutilanteissa on *pro et contra* -argumentaatio suositeltavaa.

²⁰² KHO ei perusteluissaan millään tavoin pohdi valvontaviranomaisen lausunnossa esiin tulleita seikkoja, joihin kuuluivat vesistön kohonnut typpipitoisuus, purkualueen ajoittainen typpirajoitteisuus ja syvänteiden happivajaus. Ks. Ahonen 2015b, s. 458.

²⁰³ Ahonen 2015b, s. 460.

semaan luonnontieteellistä tutkimustietoa arvioidessaan typen rehevöittävää vaikutusta vesistössä. Sen vuoksi KHO:ssa ja VHAO:ssa ympäristölupa-asioiden ratkaisukokoonpanoon kuuluu luonnontieteen ja tekniikan alan asiantuntijajäseniä.²⁰⁴ Käytetty yleislauselkemuotoinen johtopäätös, joka vaikuttaa perustuvan välittömän purkuvesistön fosforirajoitteisuuteen, saattaa ilmentää eräänlaisen nyrkkisäännön soveltamista ilman, että rehevöitymisen neljän kriteerin täyttymistä olisi tapauskohtaisesti arvioitu. Neljännessä artikkelissa onkin todettu, että kyse saattaa olla asiantuntijajäsenten rehevöitymistä koskevasta ei-oikeudellisesta tulkinnasta, siis jonkinlaisesta reaalista argumentista.²⁰⁵ Päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta esitettyjen tosiseikkojen asiantuntija-arvioinnin ja oikeudellisen kysymyksen kannalta relevanttien luonnontieteellisten syy-seuraussuhteiden aukikirjoittaminen perusteluissa, yhdistettynä oikeudelliseen punnintaan, parantaisi huomattavasti päätöksiä lukevan oikeusyhteisön mahdollisuuksia arvioida KHO:n tulkintaa ”parantaa vesien tilaa”-formulaation merkityssisällöstä.

3.2.3 Teknis-taloudelliset argumentit

Aineistossa esiintyvät tekniset ja taloudelliset argumentit jaettiin kuuteen tyyppiargumenttiluokkaan: typenpoiston kustannukset, kustannukset suhteessa hyötyyn, tekniset mahdollisuudet toteuttaa typenpoisto, prosessinhallinta ja toiminnan loppuminen sekä parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan eksplisiittisesti viittaava argumentti (BAT-argumentti).²⁰⁶ Analyysin tarkoituksena oli tutkia typenpoistoa koskevien perustelujen laatua julkituotujen teknisten ja taloudellisten tosiseikkojen avulla ja arvioida niiden relevanssia YSL 52 §:n valossa.²⁰⁷

Yli 90 %:ssa lupaviranomaisen päätösten perusteluista esiintyi ainakin yksi teknis-taloudellinen argumentti. Useimmiten, yli 60 %:ssa päätöksistä, se koski typenpoiston teknistä toteuttamismahdollisuutta ja oli muotoiltu toteuttamisen kannalta positiiviseksi ja melko toteavaksi.²⁰⁸ Toiseksi yleisin lupaviranomaisen käyttämä argumentti liittyi prosessin hallintaan ja se ilmensi typen biokemiallisten reaktioiden lämpötilariippuvuutta. Argumentilla perusteltiin lupamääräyksen voimassaolon rajoittamista tai poistotehon lievempää laskentatapaa jätevesien alhaisen lämpötilan vuoksi. Esiin tuotuja tosiseikkoja voidaan YSL 52 §:n 3 momentin valossa kuvata parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointiin liittyviksi, mutta ne saattavat myös pohjautua suoraan yhdyskuntajätevesidirektiiviin.²⁰⁹

²⁰⁴ Hallinto-oikeuslaki (430/1999) 12 §, laki korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä (1266/2006) 1 §.

²⁰⁵ Ahonen 2015b, s. 460-461.

²⁰⁶ Ks. Ahonen 2014, s. 212- 215.

²⁰⁷ Artikkelissa Ahonen 2014 käsitellään argumentteja vanhan YSL 43 §:n valossa. Säännös on tutkittavalta osin saman sisältöinen kuin YSL 52 §.

²⁰⁸ Tämä ei sinänsä ole yllättävää, kun kysymyksessä on vakiintunut tekniikka. Tapauskuvauksia ks. Ahonen 2014, s. 217.

²⁰⁹ Yhdyskuntajätevesidirektiivin (muutos: direktiivi 98/15/EY) mukaan ilmasto-olosuhteet voidaan ottaa huomioon rajoittamalla tyypeä koskevan vaatimuksen voimassaoloaika. Yleensä silloin lupamääräyksen voimassaolo on rajoitettu ajankohtaan, jolloin prosessiveden lämpötila ylittää +12 °C. Vuosikeskiarvona annettu käsittelyteho sallii heikomman puhdistustuloksen kylmän veden aikaan, jos se kompensoituu paremmalla tuloksella ajanjaksolla, jolloin vesi on lämpimämpää, ks. Ahonen 2014, s. 225- 226.

Huomattavasti harvemmin lupaviranomainen käytti kustannuksiin liittyviä argumentteja.²¹⁰ Tutkitun aineiston perusteella niillä arvioitiin usein suojeletoimen toteuttamisesta aiheutuneiden kustannusten kohtuullisuutta suhteessa muihin toimijoihin. Siten niitä on pidettävä lähinnä parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointiseikkoina.²¹¹ Parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointiin liittyviä elementtejä oli myös toiminnan loppumista kuvaavissa argumenteissa. Tästä on esimerkkinä muuan muassa lupaviranomaisen argumentti, jonka mukaan "[t]yypen poistoa koskevan vaatimuksen osalta on otettu huomioon teknistä taloudelliset mahdollisuudet tyypin poiston tehostamiseen myöhemmin käytöstä poistettavalla puhdistamolla".²¹²

Tuomioistuimet käyttivät suhteellisen vähän teknistä taloudellisia argumentteja. VHAO:n päätöksistä lähes 30 % ja KHO:n päätöksistä yli 60 % ei sisältänyt yhtään teknistä taloudellista argumenttia tyypinpoistomääräykseen liittyen.²¹³ VHAO käytti yleisimmin teknisiä toteuttamismahdollisuuksia koskevaa argumenttia ja se oli lupaviranomaisen tavoin ymmärrettävissä BAT-arviointiin liittyvänä argumenttina.²¹⁴ Kustannusargumentteja tuomioistuinten päätöksissä esiintyi erittäin harvoin. Tapauksessa VHAO 16.10.2007 nro 07/0631/3 (Teuva), jossa kustannusten kohtuullisuutta arvioitiin laitoksen saneeraustarpeen näkökulmasta, voidaan kustannusargumentin katsoa palautuvan YSL 52 §:n 3 momentin ensimmäiseen virkkeeseen. Sen sijaan tapauksessa KHO 27.12.2011 t. 3773 on tekniikasta aiheutuvien kustannusten kohtuullisuutta arvoitu toiminnan laajuutta ja paikallisia olosuhteita vasten, mikä viittaa mainitun momentin toiseen virkkeeseen ja siis tapauskohtaiseen BAT-määrittelyyn.²¹⁵

Noin neljäsosa luvanhakijan valituksista sekä VHAO:lle että KHO:lle sisälsi argumentin toiminnan loppumisesta. Tällöin luvanhakija vaati laitoksen tehostamista koskevan määräyksen kumoamista vedoten joko keskeneräiseen yhteishankkeen suunnitteluun tai toiminnan loppumiseen yhteishankkeen toteututtua. VHAO:ssa vain yksi tällaisen argumentin sisältävä valitus menestyi, kun taas KHO:ssa valitukset menestyivät aina riippumatta aiotun hankkeen toteuttamisaikataulusta tai suunnitteluasteesta. Valitusviranomaisten argumenteissa suunniteltu yhteishanke näyttäytyi selvästi eri näkökulmista.²¹⁶

Eksplisiittisten BAT-argumenttien käyttö tutkituissa päätöksissä oli melko harvinaista.²¹⁷ Lupaviranomaisen ja VHAO:n päätöksissä lupamääräysten ja par-

²¹⁰ Kustannus tai kustannus-hyöty-argumentti esiintyi noin joka neljännessä lupapäätöksessä.

²¹¹ Ahonen 2014, s. 220-221.

²¹² Ks. LSY 31/2007/1 (Tampere Viinikanlahti) ja LSY 32/2007/1 (Tampere Rahola).

²¹³ Ks. Ahonen 2014, s. 215.

²¹⁴ Ks. Ahonen 2014, s. 218-219 ja erityisesti tapauskuvaus, jossa välttämättömäksi katsottua tehostettua tyypinpoistoa ei voitu edellyttää laitokselta kohtuullisuussyistä ja lupa tuli näin evätä.

²¹⁵ Ks. Ahonen 2014, s. 220, 223.

²¹⁶ Esim. tapauksen KHO 16.12.2010 t. 3777 yhteydessä VHAO (VHAO 4.2.2009 nro 09/0040/1) oli katsonut, että "vasta suunnitteilla olevaa hanketta, josta ei ollut päätöksiä, ei voitu käyttää perusteena arvioitaessa tyypinpoistovaatimuksen tarpeellisuutta", kun taas KHO:n mukaan "vaikka suunnitteilla olevan keskuspuhdistamon toteuttamisaikataulusta ei ollut varmuutta, sen toteutuessa päästäisiin parempaan puhdistustulokseen, minkä vuoksi tyypinpoistovelvoitteen asettaminen ei tässä vaiheessa ollut tarpeen".

²¹⁷ Ahonen 2014, s. 215.

haan käyttökelpoisen tekniikan suhde tuotiin kuitenkin joskus julki.²¹⁸ Sen sijaan tutkimusaineistossa ei esiintynyt yhtään päätöstä, jossa KHO olisi ilmaissut typen päästöraja-arvon perustuvan parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan tai olisi käyttänyt edes lievempiä parasta käyttökelpoista tekniikkaa määrittäviä ilmaisuja. BAT-tyyppiargumentti esiintyikin KHO:n päätöksissä muodossa ”yksin parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämistä koskevasta vaatimuksesta ei voida johtaa tarvetta kokonaistyyppiä koskevien numeeristen raja-arvojen antamiseen.”²¹⁹

Valittajan yleisimmin VHAO:lle esittämä tyyppiargumentti oli kustannus-hyöty-argumentti, kun taas KHO:lle valitusta perusteltiin yleisimmin teknisillä vaikeuksilla toteuttaa typenpoisto. Valituksen perusteluargumentit siis muuttivat valitusasteesta toiseen, vaikka valittajataho oli pääsääntöisesti sama, luvanhakija. Kyse saattaa olla vuorovaikutuksesta, jossa valittaja pyrki vakuuttamaan KHO:n alemman tuomioistuimen päätöksen virheellisyydestä. KHO otti kuitenkin harvoin perusteluissaan kantaa valittajan esittämiin teknis-taloudellisiin argumentteihin. Erityisen niukasta KHO käytti teknis-taloudellisia argumentteja valituksen hylkäävissä päätöksissään. Käytäntö viittaa siihen, että KHO ei päätöstensä perusteluilla nähnyt erityisemmin tarvetta harjoittaa vuoropuhelua valittajan kanssa.

Typenpoistomääräystä koskevissa ratkaisuisaan tuomioistuimet perustelivat päätöstään yleisimmin luonnontieteellisin argumentein.²²⁰ Teknis-taloudellisten argumenttien esiintymistiheys oli KHO:n päätöksissä erityisen alhainen. Se ei kuitenkaan antane aiheutta johtopäätökseen, että KHO ei olisi punninnut päätöksenteossaan teknis-taloudellisia näkökohtia. Kyse voi ennemminkin olla argumentoinnin epävarmuudesta asetettavan lupamääräyksen vaikutuksiin liittyen. Asetettavan määräyksen aiheuttamien kustannusten ohella tulisi ottaa huomioon myös toimenpiteen mahdolliset positiiviset vaikutukset itse laitokseen ja sen toimintaan.²²¹ Niiden arvioiminen voi kuitenkin olla viranomaiselle melko haastavaa. Sen vuoksi voi olla tarkoituksenmukaista, että KHO ylimpänä tuomioistuimena painottaa luonnontieteellisiä argumentteja päätöksenteon perustana.

Tosiaalta, kuten toisessa artikkelissa on todettu, KHO ei päätöstensä perusteluissa koskaan ajautunut ristiriitatilanteeseen luonnontieteellisten ja teknis-taloudellisten vaatimusten kesken. Erityisesti päätöksissään, joilla KHO kumosi lupa- tai valvontaviranomaisen ja VHAO:n tarpeellisenä pitämän typenpoistomääräyksen, KHO häivytti ilmeisen ristiriidan yhteensovittamismallilla, jossa typen poistaminen ei esitettyjen luonnontieteellisten seikkojen nojalla ”eikä muutoinkaan” ollut välttämätöntä.²²² Mallin heikkoutena on, että perus-

²¹⁸ Esim. UUS 5.2.2008 nro YS 138 (Strömsö), VHAO 4.12.2008 nro 08/0769/3 (Pälkäne).

²¹⁹ KHO 9.3.2010 t. 445 (Pälkäne), KHO 11.8.2010 t. 1806 (Karkkila) ja KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere Viinikanlahti). Ks. kuitenkin alaviite 192.

²²⁰ Ks. luku 3.2.2 ja Ahonen 2014, s. 234.

²²¹ Geldermann – Rentz 2004, s. 398-399.

²²² Ahonen 2014, s. 236-237.

telujen täsmällisyys kärsii ja argumentaatioon jää epämääräistä hämäryyttä.²²³ Toisessa artikkelissa onkin pohdittu, saattoivatko KHO:n päätösten justifiointiperusteet eräissä tapauksissa olla kuitenkin toiset kuin ne, mitkä lopulta tuotiin julki.²²⁴

3.2.4 Yleistä etua valvovan viranomaisen lausunnot

Tutkimuksen kolmannen artikkelin empiirisessä osiossa on tarkasteltu ympäristönsuojelun yleistä etua valvovan viranomaisen lausuntoja ympäristölupahakemusten johdosta. Tarkastelu keskittyy typenpoiston tarvetta koskevaan kannanottoon ja pohtii sitä ympäristönsuojelun yleisen edun valvontafunktion näkökulmasta. Typenpoiston tarvetta kuvaavan kannanoton perusteella valvontaviranomaisten lausunnot voitiin jakaa kolmeen tyyppiin. Ensimmäiseen luokkaan kuuluivat lausunnot, joissa typenpoistoa pidettiin tarpeellisena ja annettiin ehdotus typenpoistomääräykseksi. Toiseen tyyppiin kuuluivat lausunnot, joissa valvontaviranomainen katsoi, että typenpoistaminen ei ollut tarpeen. Kolmanteen luokkaan kuuluivat lausunnot, joiden mukaan määräystä typenpoistosta tai typenpoiston tehostamisesta ei tullut antaa, koska sen noudattaminen ei olisi ollut mahdollista. Luokkajaottelun pohjalta tarkasteltiin lausunnoissa esiintyviä luonnontieteellisiä ja teknis-taloudellisia tyyppiargumentteja.

Lausunnon funktio huomioon ottaen valvontaviranomainen voi esittää perusteluita, miksi ympäristönsuojelun yleinen etu ei edellytä typen poistamista. Useimmiten se tapahtuikin vesistön tila-argumentein, joita täydennettiin minimiravinneargumentilla.²²⁵ Vesistön tila-argumenttia käytettiin toisinaan kyseenalaisella tavalla, kun otetaan huomioon vesienhoitolain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja niihin liittyvät toimenpideohjelmat.²²⁶ Tällöin lausunnon ei voinut katsoa edistävän ympäristönsuojelun yleistä etua vesienhoitojärjestelmän näkökulmasta.

Kolmanteen luokkaan kuului lausuntoja, joissa valvontaviranomainen esitti, että laitokselle ei asetettaisi typenpoistomääräystä laitoksen teknisten tai taloudellisten seikkojen vuoksi. Näiden lausuntojen ei voi katsoa edistävän ympäristönsuojelun yleistä etua varsinkaan silloin, kun lausunnon mukaan typenpoistoa edellyttävät olosuhteet vallitsivat paikallisesti, mutta ehdotettiin kuitenkin, ettei typenpoistosta määrätä.²²⁷ Toiminnanharjoittajan vaikeuksia ymmärtävillä lausunnoilla saattoi olla jopa typenpoistomääräysten voimaantumista lykkäävä vaikutus.²²⁸ Lausunnoista saikin vaikutelman, että valvontaviranomainen pyrki käyttämään YSL 48 §:n nojalla yksiselitteisesti lupaviranomaiselle kuuluvaa har-

²²³ Tämän kaltaista täsmällistä argumentointia välttelevää käytäntöä esiintyy *Pason ym.* (2015, 69) mukaan yleisten hallintotuomioistuinten päätöksissä.

²²⁴ *Ahonen* 2014, s. 234

²²⁵ Ks. *Ahonen* 2015a, s. 32 tapauskuvaus ISY 14.11.2008 nro 112/08/2 (Joensuu). Minimiravinne typenpoistontarpeen osoittajana ks. luku 3.1.2.

²²⁶ Ks. *Ahonen* 2015a, s. 32-33 tapauskuvaus LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1 (Kannus) ja s. 33 pohdinta.

²²⁷ Ks. *Ahonen* 2015a, s. 34-35.

²²⁸ Ks. tapauskuvaukset *Ahonen* 2015a, s. 34 alaviitteineen ja s. 37.

kintavaltaa YSL 52 §:n 3 momentin mukaisten seikkojen huomioonottamisessa lupamääräyksiä annettaessa.²²⁹

Aineistosta oli havaittavissa, että silloin kun lupaviranomainen päätyi typenpoiston osalta valvontaviranomaisen lausunnosta poikkeavaan ratkaisuun, olivat typenpoiston tarpeen perustelut huolelliset ja monipuoliset.²³⁰ Tämän voi katsoa kuvastavan valvontaviranomaisen lausunnolle annettua painoarvoa. Koska lupaviranomainen kuitenkin päätyi eri ratkaisuun, on se todennäköisesti kuitenkin perustanut typenpoiston tarpeen arvioinnin muihin lähteisiin, mikä toisaalta heikentää lausunnon painoarvoa. Erityisesti yleisen edun valvontakenttään kuulumattomilla kannanotoilla voi olla tällainen lausunnon painoarvoa heikentävä vaikutus.²³¹

Valitusviranomainen vaikutti antavan valvontaviranomaisen näkemykselle typenpoistokysymyksessä merkittävän painoarvon, sillä typenpoistomääräystä koskevat valvontaviranomaisen valitukset menestyivät aina.²³² Painoarvoa tuomioistuimissa kuvaa myös se, että valvontaviranomaisen lausunnossa esitetty ehdotus typenpoistomääräykseksi muodostui KHO:n päätöksissä eräänlaiseksi lupamääräyksen kattotasoksi. Muutoinkin tuomioistuinten ratkaisut yhdenmukaistivat asetettujen lupamääräysten tasoa valvontaviranomaisen lausunnossa esitetyn tason kanssa.²³³

Vaikka valvontaviranomaisen tulee luonnollisesti ympäristölupahakemuksia koskevissa lausunnoissaan esittää kaikki asiaan liittyvä relevantti tieto, voi se, kuten edellä luvussa 3.1.4 on todettu, esittää vaatimuksia vain ympäristönsuojelun yleisen edun nimissä.²³⁴ Lausunnon funktion näkökulmasta luvanhakijan intressejä ymmärtäviin lausuntokannanottoihin, joita aineistossakin esiintyi, liittyikin vakavasti otettavia epäkohtia.²³⁵ Kyseessä voi olla valvontaviranomai-

²²⁹ YSL 48 §:n 1 momentti: ”Lupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset...” ja YSL 52 §:n 3 momentin mukaan ”[l]upamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne ... sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet”. Kyse saattaa olla ympäristöministeriön valvontaohjeen sanamuodosta, jossa valvontaviranomaista kehoitetaan lausunnollaan ”vaikuttamaan lupien sisältöön niin, että lupamääräykset muodostaisivat valvonnallisesti toimivan kokonaisuuden”. Ks. *ympäristölupien valvontaohje*, s. 5. (kursivoinnit tässä). Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaan liittyvää ohjeistusta uusittiin vuonna 2015 ks. *Linmove (toim.)* 2015. Siinä keskityttiin erityisesti valvontamenettelyihin. Äskettäin valmistuneessa ympäristövalvonnan ohjeessa valvontaviranomaisen rooli yleisen edun valvojana on selkeästi esitetty: ”Ennakkovalvonnassa eli lupien ja ilmoitusten käsittelyssä valvontaviranomaisen tehtävänä on tuoda yleisen edun näkökulma lupahakemuksesta annettavissa lausunnoissa sekä mahdollisissa lupapäätöksiä koskevissa muutoksenhakuprosesseissa esiin.” Ohjeella pyritään tehokkaaseen ja yhdenmukaiseen ympäristölainsäädännön toimeenpanoon ja valvonnan suunnitelmallisuuteen ks. *Hietämäki ym.* 2016, s. 13, 24.

²³⁰ Ks. *Ahonen* 2015a, s. 31, 33, 36.

²³¹ *Ahonen* 2015a, s. 44. Esim. tapauksissa LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1 (Kannus) ja LSY 22.1.2007 nro 5/2007/1 (Jokioinen), joissa valvontaviranomaisen mukaan saman alueen laitosten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi typen poistamisesta ei tule määrätä, ei lupaviranomainen perusteluissaan edes pyrkinyt vastaamaan kyseiseen argumenttiin.

²³² *Ahonen* 2013, s. 164; *Ahonen* 2015a, s. 28, ks. myös alaviite 120. Valituksissa valvontaviranomainen luonnollisesti vaati määräyksen asettamista tai sen tason kiristämistä. Ks. VHAO 4.2.2009 nro 09/0039/1 (Tampere Viinikanlahti, ei lainv.), VHAO 4.2.2009 nro 09/0040/1 (Tampere Rahola, ei lainv.), KHO 23.2.2006 t. 693 (Kankaanpää), KHO 17.8.2007 t. 2028 (Pori Pihlava).

²³³ *Ahonen* 2015a, s. 29, ks. myös s. 27 kuvio 1.

²³⁴ *Ahonen* 2015a, s. 16-17; *Seppälä* 2015, s. 252. Ks. myös *HE 84/1999 vp*, s. 62.

²³⁵ Ks. pohdintaa asiasta *Ahonen* 2015a, s. 34-38.

sen kaksoisroolin tuoma haaste laillisuusvalvojana ja yleisen edun valvojana. Laillisuusvalvojana viranomainen saa tietoa laitoksen puutteista ja mahdollisista vaikeuksista, mitkä myös saattavat johtaa lupaehtojen rikkomiseen. Lupaehtojen lieventämiseen tähtäävä kannanotto saattaa kummuta halusta ehkäistä valvonnallisesti hankalia tilanteita. Mikäli näin on, ei lainsäätäjän tarkoitus ympäristönsuojelun yleisen edun valvonnassa toteudu.

3.3 KOKOAVIA NÄKÖKULMIA

Yhdyskuntien jätevedenpuhdistuksen ympäristölupaharkinnan yhteydessä on aina arvioitava, onko jätevesistä poistettava typpeä. Typen poistamisen tarve perustuu typpiravinteiden vesistöjä rehevöittävään vaikutukseen. Yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpano edellyttääkin typen poistamista jätevesistä rehevöitymisen ehkäisemiseksi. Rehevöityminen on luonnossa esiintyvä arvoneutraali prosessi, jonka oikeudellinen sääntely perustuu ihmisen aiheuttaman rehevöitymisen ihmisenäkökulmasta haitallisiksi katsottuihin vaikutuksiin. Ympäristölupaharkinnassa rehevöityminen on ymmärrettävä sille annetun oikeudellisen merkityksen näkökulmasta. Se ei kuitenkaan ole yhteneväinen luonnontieteissä käytetyn määritelmän kanssa.

Oikeudellisesti määritelty rehevöityminen sisältää lähtökohtaisesti negatiivisen arvolutauksen. Toisin sanoen, kyseessä on ei-toivottu ilmiö. Oikeudellisessa yhteydessään rehevöitymisen määrittely on tehtävä yhdyskuntajätevesidirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta. Tällöin rehevöitymisellä on neljä kriteeriä, jotka ovat syy-yhteydessä toisiinsa. Direktiivin toimeenpanon kannalta typpeä on poistettava, jos nämä neljä kriteeriä jätevesien vaikutusalueella täyttyvät ja jätevesillä on tähän syy-yhteys. Kansallista direktiivin toimeenpanosäädöstä, yhdyskuntajätevesiasetusta, on sen erilaisesta normiformulaatiosta riippumatta tulkittava yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisesti.

Suomessa on typen poistamisen tarve aina ympäristölupaharkinnan yhteydessä tapauskohtaisesti arvioitava. Arvioinnin on perustuttava rehevöitymisen neljään kriteeriin. Arviointi on tehtävä myös laitoksille, joita ei koske yhdyskuntajätevesidirektiivin minimivaatimus. Typen poistamisen tai poistamatta jättämisen tulee perustua oikeudellisesti relevantteihin tosiseikkoihin, joilla osoitetaan rehevöitymisen neljän kriteerin täyttyminen ja jätevesien typen syy-yhteys tähän. Typpeä on poistettava myös silloin, kun rehevöitymisen kriteerit uhkaavat täytyä, mikäli jätevesistä ei poisteta typpeä. Jos taas kriteerit eivät täyty, eivät uhkaa täytyä tai ne eivät ole syy-yhteydessä jätevesien tyypeen, ei typen poistamista koskevaa määräystä voi yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanon nojalla antaa. Myös tämä on systemaattisesti osoitettava samoilla kriteereillä.

Ympäristölupaharkintaan kuuluu, että lupaviranomainen tutkii, ovatko YSL 49 §:n mukaiset luvan myöntämisen edellykset olemassa. YSL 48 §:n mukaan toiminnan on täytettävä YSL:n nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Tällaisia vaatimuksia on yhdyskuntajätevesiasetuksessa, joka on yhdyskuntajätevesidi-

rektiivin toimeenpanosäädös. Lupaharkinnassa yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanoon perustuva typen poistamisen tarve on aina arvioitava ennen muiden YSL 52 §:n mukaisten, lupamääräyksiä annettaessa huomioon otettavien seikkojen arviointia. Näitä muita seikkoja ovat muun muassa tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa typen poisto, mikä tarkoittaa laitospoistamista toteuttamismahdollisuuksien arviointia. Mikäli typen poisto suojelutoimena on välttämätön rehevöitymisen ehkäisemiseksi, mutta siitä aiheutuneet kustannukset olisivat laitoksen teknisen tason tai muun syyn vuoksi laitokselle kohtuuttomat, ei määräystä voitaisi antaa. Tällöin luvan myöntämisen edellytykset jäisivät täyttymättä ja lupa tulisi evätä.

YSL 52 §:n mukaan lupamääräyksenä annettavan päästöraja-arvon on perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan, mikä on myös otettava huomioon, jos typen poistosta määrätään. Tutkimuksessa on todettu, että YSL 48 ja 52 §:stä seuraa, että yli 10 000 avl:n laitoksille BAT tarkoittaa tekniikka, jolla typpeä voidaan poistaa jätevedestä vähintään 70 %. Tätä pienemmille laitoksille lupaviranomainen määrittelee BAT-tason tapauskohtaisesti. Jos avl yli 10 000 hengen laitoksen jätevesillä ei ole sellaista rehevöittävää vaikutusta, jota direktiivin toimeenpano typenpoistomääräyksen asettamiselta edellyttää, mutta typen poistaminen kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi YSL 49 §:n nojalla luvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi tai esimerkiksi vesipuitteidirektiivin toimeenpanon vuoksi, voi BAT tällöin tarkoittaa tekniikkaa, jolla saavutetaan yhdyskuntajätevesiasetuksen minimivaatimusta alhaisempikin taso.

Tutkimuksen empiirinen aineisto osoitti, että typenpoistomääräyksen perustelemiseen käytettyjen argumenttien esiintymistiheys vaihteli viranomaisittain. Rehevöitymisargumenttia käytettiin melko yleisesti, mutta sen yhteys yhdyskuntajätevesidirektiivin määritelmään jäi osoittamatta. Edes KHO:n perusteluissa ei implisiittisestikään aina tukeuduttu tosiseikkoihin, jotka olisivat osoittaneet rehevöitymisen neljän kriteerin toteutumista. Vaikka unionin tuomioistuin on useissa päätöksissään korostanut rehevöitymisen neljän kriteerin merkitystä typen poiston tarpeen osoittamisessa, ei KHO koskaan viitannut näihin päätöksiin.

KHO:n vuoropuhelu unionin tuomioistuimen päätösten kanssa rajoittui Suomea koskevaan ratkaisuun asiassa C-335/07 (*komissio vs. Suomi*). Vuoropuhelua sen omien aiempien ratkaisujen kanssa ei esiintynyt. Valituksissa esiintyvien perustelujen ja KHO:n argumenttien tarkastelu osoitti myös, että KHO ei harjoittanut *pro et contra* -tyyppistä argumentointia eikä siten käynyt näkyvää vuoropuhelua muutoksenhakijatahon kanssa, olipa valittajana sitten lupanhakija tai yleistä etua valvova viranomainen.²³⁶ Vuoropuhelulla olisi kuitenkin merkitystä päätöksiä lukevalle laajalle oikeusyhteisölle, johon kuuluvat muutoksenhakijan lisäksi lupaviranomaiset, alempi muutoksenhakutuomioistuin sekä tutkijat. Perusteluissa argumenttien esittäminen esiin tulleiden seikkojen puolesta ja vastaan lisäisi muun muassa asiassa saatujen selvitysten arvioinnin läpinäkyvyyttä ja voisi tuoda KHO:n asiantuntijajäsentenkin osuuden tosiseikkojen arvioinnissa paremmin esiin.

²³⁶ Ks. tapauskuvaus *Ahonen* 2015b, s. 458, 459.

Vaikka KHO:n perusteluissa esiintyi laaja kirjo luonnontieteellisiä argumentteja, ei niiden valossa tuotu selkeästi esiin, millä kriteereillä KHO katsoi typenpoistoa koskevan oikeussäännön tunnusmerkistön täyttyvän. Uudemmassa oikeuskäytännössä typenpoistomääräys kumottiin usein yleislausekemuotoisella johtopäätöksellä ”typpikuorman vähentämisellä ei voida parantaa vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksessa edellytetyllä tavalla”. Päätöksistä ei eksplisiittisesti ilmene KHO:n näkemys siitä, mitä yhdyskuntajätevesiasetuksessa tarkoitettu vesien tilan paraneminen edellyttää. Aineistosta sai kuitenkin käsityksen, että jätevesien purkuvesistön minimiravinteella oli ratkaiseva merkitys. Erityisesti purkuvesistön fosforirajoitteisuuden katsottiin osoittavan, että typen poistaminen ei parantaisi vesien tilaa. Päätely on ristiriidassa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä osoitetun tapauskohtaisen arviointivelvoitteen resoluutiovaatimuksen kanssa.

Perusteluissaan KHO vaikutti käyttävän tietoisesti yhteensovittamismallia, jossa vesistön tilaan liittyvät tekijät ja teknis-taloudelliset rajoitteet sovitettiin argumentaation keinoin yhteen siten, että ristiriitaa ei esiintynyt. Lupaviranomaisen asettaman 70 %:n minimivaatimusta alhaisemman typenpoistomääräyksen KHO kumosi yleensä juuri tämän kaltaisella argumentaatiolla. KHO ei käyttänyt argumentteja, joiden perusteella olisi voinut tehdä päätelmiä lupamääräyksen suhteesta parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisvaatimukseen. Toisaalta se ei koskaan katsonut typen poistamista tarpeelliseksi suoraan YSL:n nojalla. Näin ollen edellä esitettyä johtopäätöstä, jonka mukaan yhdyskuntajätevesiasetuksen minimitasoa alhaisempi typenpoistovaatimus voisi tapauskohtaisesti olla perusteltu BAT-vaatimuksen täyttämiseksi, ei aineistoon tukeutuen voinut testata.

Ulko-oikeudellista asiantuntemusta ympäristölupaprosessissa edustaa jo mainittujen KHO:n asiantuntijajäsenten lisäksi ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa YSL 21 §:n nojalla käyttävä valtion valvontaviranomainen. Lupaviranomaisen on YSL 42 §:n nojalla pyydettävä valvontaviranomaiselta ympäristölupahakemuksesta lausunto. Lupaharkinnassa lupaviranomaisen on otettava lausunto huomioon. Koska valvontaviranomaisella on käytettävissään kattava ja ajantasainen tieto vesien tilasta muun muassa vesienhoitolain mukaisen vesienhoitosuunnitelmien laadintavelvoitteen vuoksi, on sillä tiedollinen ja prosessuaalinen mahdollisuus edistää jätevesien parempaa käsittelyä lupaprosessin aikana ennakkovalvonnallisesti.

Tässä tutkimuksessa on todettu, että mahdollisesti valvontaviranomaisen kaksoisroolista laillisuusvalvojana ja yleisen edun valvojana johtuu, että lausuntoja ei aina ole kirjoitettu ympäristönsuojelun yleisen edun edistämisen näkökulmasta ja ne sisältävät ajoittain myös toiminnanharjoittajan intressejä tukevia kannanottoja. Lausunnoissa havaittiin myös elementtejä, jotka viittasivat valvontaviranomaisen haluun käyttää lupaviranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa lupamääräyksiensä asettamisen arvioinnissa. Havainto saattaa ilmentää sitä, että valvontaviranomaisen tehtävien moninaisuudesta johtuen viranhaltijat eivät täysin miellä ympäristölupaprosessin oikeudellista luonnetta ja edunvalvontatehtävän ja laillisuusvalvontatehtävän erillisyyttä.

4 Tulevaisuuden näkymiä

4.1 DE LEGE LATA -TULKINTASUOSITUKSET

Tutkimuksen kolmannessa ja neljännessä artikkelissa olen esittänyt, että vesienhoitolain mukaisia vesienhoitosuunnitelmia ja niiden sisältämiä tilaluokitteluja olisi jatkossa mahdollista käyttää myös typenpoiston tarpeen arviointiin.²³⁷ Vesipuitedirektiivin laatuluokittelumalli voisi olla jopa sisällytettävissä itse yhdyskuntajätevesidirektiiviin, sillä pintavesien tilan luokittelun laatutekijät sisältävät sellaisia biologisia ja niitä tukevia hydrologis-morfologisia ja fysikaalis-kemiallisia tekijöitä, joiden perusteella on mahdollista arvioida vesimuodostuman tilaa yhdyskuntajätevesidirektiivin rehevöitymismääritelmän kannalta.²³⁸

Tilaluokittelua voidaan hyödyntää kuitenkin jo voimassa olevan lainsäädännön sisällä typenpoistoa koskevan oikeussäännön ”typeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa” tulkinnassa. Vesipuitedirektiivin mukaisesti jäsenvaltioita koskee pintavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisyvelvollisuus sekä vesiympäristön laadun parantamisvelvollisuus.²³⁹ Unionin tuomioistuin on ratkaisussaan C-461/13(*Weser*) todennut, että pintavesimuodostumien tilan huononemisen ehkäisyvelvollisuus on ymmärrettävä siten, että vaikka toiminnan seurauksena koko vesimuodostuman tilaluokka ei alenisi, osoittaa yhdenkin laadullisen tekijän tilan huononeminen yhdellä luokalla pintavesimuodostuman tilan huononemista.²⁴⁰ Jäsenvaltiolla on myös velvollisuus evätä lupa hankkeelta, joka voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista.²⁴¹

Edellä esitetyn perusteella ympäristöluvanvarainen toiminta ei saa johtaa ekologisen luokan sisällä yhdenkään laatutekijän tilaluokan huononemiseen. Analogisesti voidaan päätellä, että jos yhdenkin biologisen tai fysikaalis-kemiallisen laatutekijän huononeminen tarkoittaa koko vesimuodostuman tilan huononemista, niin yhden biologisen tai fysikaalis-kemiallisen laatutekijän tilan paraneminen tarkoittaa koko vesimuodostuman tilan paranemista. Tällöin siis vesimuodostuman kokonaistilaluokan ei tarvitse muuttua. Tulkinnalla on merkitystä erityisesti typen poiston tarvetta arvioitaessa sellaisten laitosten kohdalla, joita ei koske yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpano. Kansallinen toimeenpanosäädös nimittäin koskee direktiiviä laajemmin kaikkia ympäristöluvanvaraisia laitoksia. Kaikkien ympäristöluvanvaraisten laitosten typenpoistotarve on arvioitava yhdyskuntajätevesiasetuksen typenpoistoa koskevan

²³⁷ Ahonen 2015a, s. 42 ja Ahonen 2015b, s. 450.

²³⁸ Nordberg (2009, 289) on esittänyt vastaavaa nitraattidirektiivin osalta.

²³⁹ Ks. vesipuitedirektiivin johdanto-osa, perustelukappale 19; C-461/13 kohta 39.

²⁴⁰ C-461/13, kohta 70.

²⁴¹ C-461/13, kohta 51.

oikeussäännön valossa, vaikka asetuksen minimivaatimukset eivät näitä laitoksia koskisikaan.

Yhdyskuntajätevesiasetuksessa fosforinpoistovelvoite on kansallisesti asetettu direktiivin tasoa vaativammaksi. Asetuksen perustelumuiotioon tukeutuen, ottaen huomioon typenpoistoa koskevan normin joustava formulointi, on myös typenpoistovelvoitteen kansallinen soveltamisala yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanoa laajempi. Siten myös avl yli 10 000 laitosten osalta vesien tilan paranemista typen poistamisen seurauksena on mahdollista tulkita laajemmin, kuin vain rehevöitymisen neljän kriteerin täyttymisen kautta. Tämä tarkoittaisi, että typpikuorman vähentämisen katsottaisiin parantavan vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksessa tarkoitettulla tavalla myös silloin, kun typenpoiston seurauksena on oletettavissa yhdenkin biologisen tai fysikaalis-kemiallisen lautekijän tilaluokan paraneminen. Verrattuna rehevöitymisen neljään kriteeriin ja niiden syy- ja seuraussuhteiden arviointiin, tilaluokittelun hyödyntäminen typenpoiston tarpeen arvioinnissa mahdollistaisi vesien laatumuutosten herkemän huomioon ottamisen. Muutoksella olisi todennäköisesti suurin vaikutus suurten järvien rannoilla sijaitsevien laitosten lupamääräysharkintaan.

4.2 DE LEGE FERENDA -EHDOTUKSET

KHO on julkaisemattomissa ratkaisuisaan KHO 23.3.2006 t. 693 ja KHO 17.8.2007 t. 2028 esittänyt, että mikäli avl yli 10 000 laitoksella kokonaistypenpoisto arvioidaan tarpeelliseksi, on poistotehon oltava vähintään 70 %.²⁴² YSL 48 §:n mukaan ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää YSL:n nojalla annettujen säännösten vaatimukset. Yhdyskuntajätevesiasetus on annettu YSL:n nojalla. Kuten edellä on tullut esiin, on unionin tuomioistuim tapauksissa C-335/07 (*komissio vs. Suomi*)²⁴³ ja 438/07 (*komissio vs. Ruotsi*)²⁴⁴ linjannut, että typen luonnollinen pidätyminen voidaan ottaa huomioon menetelmänä typen poistamiseksi yhdyskuntajätevesistä. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa jätevesien välitön purkualue ei ole tyypestä rehevöityvä, mutta jätevedet kulkeutuvat tyypestä rehevöityvälle alueelle.

Suomen ympäristökeskus on julkaissut raportin, jonka perusteella on mahdollista arvioida typen pidätymistä vesistöissä. Raportti perustuu hydrologista kiertoa ja vedenlaatua kuvaavalla WSFS-Vemala mallilla tehtyihin laskelmiin.²⁴⁵ Raportin mukaan mallin tulosten perusteella typen pidätymistä ja typen poiston tarvetta voidaan arvioida siten kuin yhdyskuntajätevesidirektiivin soveltaminen edellyttää.²⁴⁶ Tulokset kuvaavat typen pidätymistä sisävesiin ennen merialuetta. Kuten tässä tutkimuksessa on käynyt ilmi, sisävesien typenpoiston

²⁴² Yhdyskuntajätevesidirektiivissä annetut minimivaatimukset ovat joko poistoteho 70 % tai jäännöspitoisuus avl 10 000-100 000 laitoksilla 15 mg/l ja avl yli 100 000 laitoksilla 10 mg/l vuosikeskiarvona lasketuna.

²⁴³ Ks. kohta 86.

²⁴⁴ Ks. kohta 97.

²⁴⁵ Huttunen ym. 2013.

²⁴⁶ Huttunen ym. 2013, s. 5.

tarvetta ei direktiivin perusteella voida arvioida ainoastaan suhteessa Itämereen. Myös paikallisempaa arviointia on tehtävä, sillä sisävesissäkin saattaa esiintyä alueita, joita tyyppi rehevöittää, vaikka jätevesien välittömällä purkualueella näin ei olisikaan.

Unionin tuomioistuin on linjannut, että välillinen tyyppipäästö tyypestä rehevöityvälle alueelle synnyttää velvollisuuden poistaa laitoksella tyypeä vain, jos yli 30 % jäteveden sisältämästä tyypestä päätyy tälle alueelle.²⁴⁷ Suomen ympäristökeskuksen raportissa on arvioitu typen pidättymistä kolmannen jakovaiheen vesistöalueiden tarkkuudella. Näin ollen typen pidättymistä on mahdollista arvioida myös saman valuma-alueen eri osissa. Luonnollisesti yksilöityä mallinnustakin tällä tarkkuudella lienee mahdollista tehdä. Raportista voidaan siis päätellä, tai mallilla laskea, laitospohjaisesti vaadittava typen poistoteho silloin, kun välitön purkuvesistö ei ole tyypestä rehevöityvä.

YSL 48 §:n mukaan toiminnan on täytettävä yhdyskuntajätevesiasetuksen vaatimukset. Tämä tarkoittaa, että typenpoistomääräyksen on oltava yli 10 000 hengen laitoksilla oltava asetuksen minimivaatimuksen mukainen silloin, kun yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpano edellyttää typen poistamista. Jotta unionin tuomioistuimen linjausta voitaisiin soveltaa lupamääräysharpinnassa, olisi yhdyskuntajätevesiasetukseen tehtävä muutos, jonka mukaan lupamääräys voitaisiin asettaa myös nykyistä minimivaatimusta alhaisemmaksi silloin, kun laitoksen jäteveden tyypestä yli 30 %, mutta alle 70 %, päätyy tyypestä rehevöityvälle alueelle. Asetettava määräys tulisi laskea nykyisen minimivaatimuksen (70 %) ja pidättyvän osuuden erotuksena.

4.3 YMPÄRISTÖNSUOJELUN YLEISEN EDUN VALVONTA MUUTOSTEN KESKELLÄ

Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa yhtenä haasteena on nopeasti muuttuva sääntely. Tässä tutkimuksessa se ilmeni siten, että noin 10 vuoden tarkasteluajanjaksolle ajoittui tutkimuksen kannalta keskeisen yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädöksen uusiminen. Tutkimuksen aikana uudistui myös ympäristönsuojelulaki. Empiirinen aineisto ei kuitenkaan sisällä 1.9.2014 voimaan tulleen YSL:n soveltamisaikana tehtyjä päätöksiä, sillä tuomioistuinten niihin liittyviä ratkaisuja ei vielä ollut käytettävissä. Muutos jatkuu edelleen ja nyt on meneillään jo uuden YSL:n 3. vaiheen uudistus. Muutoksia lainsäädäntöön tuo myös meneillään oleva maakuntauudistus, jonka myötä ympäristöhallinnon viranomaisrakenne muuttuu.²⁴⁸

²⁴⁷ C-335/07, kohta 89.

²⁴⁸ Hallituksen linjauksen mukaan nykyisistä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallisen toimivallan omaava viranomainen, joka toimii alueellisissa yksiköissä tai toimipisteissä. ELY-keskusten ympäristövalvonta ja luonnonsuojelu kootaan aluehallintovirastoon, joka käsittelee myös ympäristöhallinnon lupa-asiat. Ks. *Hallituksen linjaus maakuntahallinnon tehtävistä* 5.4.2016, s. 3, 8.

YSL:n muutos (423/2015), jolla kumottiin YSL 71 §, tuli voimaan 1.5.2015. Muutos merkitsi, että lupamääräysten määräaikaistarkastuksista luovuttiin.²⁴⁹ Muutos voi johtaa muutoksenhakutarpeen vähenemiseen, kun lupamääräysten vaativuustasoa ei aiemman käytännön mukaisesti määrääjain nosteta.²⁵⁰ Toisaalta esimerkiksi typenpoiston tehostamisen tarve tulee jatkossa kyetä arvioimaan pitkäjänteisesti ja tehostamistoimista on annettava luvassa mahdollisesti asteittain käyttöön otettavat määräykset.²⁵¹ YSL:n mukaisen valvontaviranomaisen tulee seurata tehostamisen tarvetta ja tarvittaessa se voi tehdä lupaehtojen tarkistamisesta aloitteen.²⁵² Lain esitöissä aloitteen on katsottu rinnastuvan sisältönsä ympäristölupahakemuksista annettuihin lausuntoihin.²⁵³

Määräaikaistarkistusten poistamista koskevassa keskustelussa ja YSL:n mainittua muutosta koskevissa esitöissä ei ole juurikaan huomioitu menettelyn vaikutusta ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävään.²⁵⁴ Niissä ei ole arvioitu, miten valvontaviranomainen on yleisen edun valvontatehtävästä suoriutunut ja miten sitä tulisi jatkossa toteuttaa. Jos aloite rinnastetaan lupahakemuksesta annettavaan lausuntoon, toimii se jatkossa yleisen edun ennakkovalvontainstrumenttina. Tällöin yleisen edun valvonta edellyttää valvontaviranomaiselta huomattavasti aiempaa aktiivisempaa otetta.

Juha Sipilän hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on lupaprosessien sujuvoittaminen.²⁵⁵ Hanke kytkeytyy maakuntauudistukseen ja sen kautta toteutettavaan ympäristöhallinnon uudistukseen, jossa valvonta- ja lupaviranomaisen tehtävät yhdistetään yhteen virastoon.²⁵⁶ Tämän tutkimuksen tuloksiin liittyen haluan nostaa esiin muutaman näkökohdan, joita hankkeen valmistelussa olisi syytä pohtia.

Ennen vuotta 2010 valtion YSL:n mukainen lupaviranomainen toimi kahdella tasolla, ympäristölupavirastossa ja alueellisessa ympäristökeskuksessa. Alueellinen ympäristökeskus toimi lupaviranomaisena ja sille kuului myös ym-

²⁴⁹ Lain esitöiden mukaan (*HE 257/2014 vp*, 34-37) muutoksen on tarkoitus keventää ja tehostaa lupamenettelyä, säästää työaikaa ja kustannuksia.

²⁵⁰ Toisaalta muutoksen myötä lupaviranomaisen valikoimasta poistui ennakkointimenetelmä, jolla luvassa määrättiin varautumaan esimerkiksi typenpoiston tehostamiseen seuraavan määräaikaistarkastusajankohdan yhteydessä ja siten käytännössä ilmoitettiin tuolloin tapahtuva lupaehtojen kiristyminen. *Similän* (2002b, 149) mukaan lupaehtojen määrääjoittaisessa kiristämisessä oli kyse lainsäätäjän tietoisesta ohjauskeinovalinnasta, jolla pyrittiin kannustamaan toiminnanharjoittajien teknistä kehitystyötä ja omaehtoista ympäristönsuojelutason parantamista. Ks. myös *Similä* 2002a, s. 190-192 ohjauskeinojen dynaamisesta tehokkuudesta.

²⁵¹ Lain esitöistä tarkka menettely ei selviä, vaan asia on ilmaistu mm. seuraavasti: "Parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehitys, silloin kun se on kyetty ottamaan huomioon olemassa olevan laitoksen luvan tarkistamisenmenettelyssä, olisi jatkossa siirrettävä lupapäätöksiin muulla tavalla." Ks. *HE 257/2014 vp*, s. 37.

²⁵² *HE 257/2014 vp*, s. 45.

²⁵³ *HE 257/2014 vp*, s. 46.

²⁵⁴ Esitöillä tarkoitoin tässä *HE 257/2014 vp* ja *YmVM 20/2014 vp*.

²⁵⁵ *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, s. 26.

²⁵⁶ *Hallituksen linjaus maakuntahallinnon tehtävistä* 5.4.2016. Valmistelun on tarkoitus edetä ministeri Lauri Tarastin selvityksen pohjalta siten, että hallituksen ehdotukset ympäristöhallinnon tehtävien järjestämisestä olisivat valmiina vuoden 2016 lopulla ja ELY-keskusten tehtävät siirtyisivät aluehallintovirastolle 1.1.2019. Ks. *Selvityshenkilö Lauri Tarasti: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen –lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta*. Ks. myös *Ympäristöministeriön selvitys itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä* 18.12.2015.

päristölupien laillisuusvalvonta sekä ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta. Tässä tutkimuksessa käytetyn lupa-aineiston perusteella käytäntöön ei kuulunut lausunnon antaminen samassa virastossa toimivalle lupaviranomaiselle eikä valvontaviranomaisen koskaan valittanut samassa virastossa annetusta lupapäätöksestä. Kyse voi olla viranomaisen hyvistä käytännöistä. Ympäristölupa-asioihin liittyvien laillisuusvalvonta- ja yleisen edun valvontatehtävien erillisuus ja suhde lupaviranomaisen harkintavaltaan on kuitenkin tämän tutkimuksen perusteella havaittu haasteelliseksi.²⁵⁷ Kaikkien tehtävien keskittäminen samaan viranomaiseen ei ole omiaan selkiyttämään tehtävänjakoa viranhaltijoiden näkökulmasta.

Toinen huomioitava näkökohta on aiempaan alueellisen ympäristökeskuksen käytäntöön liittyvä läpinäkyvyysongelma. Ongelma on sama, jota on tämän tutkimuksen neljännessä artikkelissa käsitelty muutoksenhakutuomioistuinten asiantuntijajäsenten kannanottojen kohdalla.²⁵⁸ Neuvotteluissa esille nousevat seikat eivät tule laajan oikeusyhteisön tietoisuuteen. Mikäli yhden viranomaisen malliin päädytään, on lainsäädännöllisin keinoin varmistettava, että ympäristönsuojelun yleisen edun valvoja esittää aina myös kirjallisen lausunnon ympäristölupahakemuksesta.

²⁵⁷ Ks. Ahonen 2015a, s. 43-45; Asiasta myös Mäntylä 2006, s. 35.

²⁵⁸ Jokela 2000, s. 1135; Ahonen 2015b, s. 451.

Lähteet

KIRJALLISUUS

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria, yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY, Porvoo, 1989.
- Ahonen, Johanna*: Yhdyskuntien jätevesien typenpoistotarpeen arvioinnista juridiikan ja ympäristönsuojelun ristipaineessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI (2013), s. 123-209.
- Ahonen, Johanna*: Teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen – yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen typenpoistomääräykset muutoksenhaun kohteena. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2014, s. 191-244.
- Ahonen, Johanna*: Valvontaviranomainen yleisen edun valvojana ympäristölupaprosessissa – esimerkkinä jätevedenpuhdistamoiden typenpoisto. Ympäristöjuridiikka 2-3/2015 s. 6-51. (*Ahonen* 2015a)
- Ahonen, Johanna*: Tosiseikkojen arviointi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa – esimerkkinä yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen typenpoisto. Oikeus 2015 (44); 4: 444-465. (*Ahonen* 2015b)
- Andersson, Heidi*: Veden saatavuus: oikeudellinen tutkimus. Yliopistopaino, Helsinki 2010.
- Belinskij, Antti*: Oikeus veteen. Talousveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja S-sarja N:o 300. Helsinki 2010.
- Bloom, Arnold J. – Chapin, F. Stuart – Mooney Harold A.*: Resource limitation in plants - an economic analogy. *Annu. Rev. Ecol. Syst.* 16/1985, s. 363-392.
- Conley, D.J. – Paerl, H.W. – Howarth, R.W. – Boesch, D.F. – Seitzinger, S.P. – Havens, K.W. – Lancelot, C. – Likens, G.E.*: Controlling eutrophication: nitrogen and phosphorus. *Science* 232/2009. Pp. 1014-1015. (*Conley et al.*, 2009)
- Cryer, Robert – Harvey, Tamara – Sokhi-Bulley, Bal – Bohm, Alexandra*: Research Methodologies in EU and International Law. Hart Publishing, Oxford 2011.
- Danger, Michael – Daufresne, Tanguy – Lucas, Françoise – Pissard, Serge – Lacroix, Gérard*: Does Liebig's law of the minimum scale up from species to communities? *Oikos* 117/2008. Pp. 1741-1751. (*Danger et al.*, 2008)
- Ekholm, Heidi*: Jätevedenpuhdistamot -suunnittelu, toteutus, toiminta. Diplomityö, Aalto-yliopisto, 2013. http://civil.aalto.fi/fi/research/water_and_environment/theses/water_engineering/ (31.1.2016).
- Ervasti, Kaijus*: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. *Lakimies* 3/1998, s. 364-388.
- Ervasti, Kaijus*: Empiirinen oikeustutkimus. Teoksessa Lindfors, Heidi (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004, s. 9-40.

- Faure, Michael G. – Lefevre, Jürgen G. J.:* The Draft Directive on Integrated Pollution Prevention and Control: An Economic Perspective. *European Environmental Law Review*. 1996, 112-122.
- Ferreira João G. - Andersen Jesper H. - Borja, Angel – Bricker, Suzanne B. - Camp, Jordi - Cardoso da Silva, Margarida – Garcés, Esther – Heiskanen, Anna-Stiina – Humborg, Christoph – Ignatiades, Lydia – Lancelot, Christiane – Menesguen, Alain – Tett, Paul – Hoepffner, Nicolas - Claussen, Ulrich:* Overview of eutrophication indicators to assess environmental status within the European Marine Strategy Framework Directive. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 93 (2) 2011, 117-131. (*Ferreira et al.* 2011)
- Fisher, Elizabeth – Lange, Bettina – Scotford, Eloise – Carlarne, Cinnamon:* Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship. *Journal of Environmental Law* 21:2 (2009), 213-250.
- Forsberg, C. – Rydning, S.-O. – Claesson, A. – Forsberg, A.:* Water chemical and/or algal assay? – Sewage effluent and polluted lake water studies. *Mitt. Int. Verh. Limnol.* 21/1978, s. 352–363.
- Geldermann J. – Rentz O.:* The reference installation approach for the techno-economic assessment of emission abatement options and the determination of BAT according to the IPPC-directive. *Journal of Cleaner Production* 12 (2004), s. 389-402.
- Grizzetti, Bruna – Bouraoui, Fayçal – Billen, Gilles - van Grinsven, Hans – Cardoso, Ana Christina – Thieu, Vincent – Garnier, Josette – Curtis, Chris – Howarth, Robert – Johnes, Penny:* Nitrogen as a threat to European water quality. Teoksessa Sutton, Mark A. – Howard, Clare M. – Erisman, Jan Willem – Billen, Gilles – Bleeker, Albert – Grennfelt, Peringe – van Grinsven, Hans – Grizzetti, Bruna (Eds.): *The European Nitrogen Assessment*. Cambridge University Press 2011, s. 379-404 (*Grizzetti et al.* 2011)
- Grizzetti, Bruna – Bouraoui, Fayçal – Aloe, Alberto:* Changes of nitrogen and phosphorus loads to European seas. *Global Change Biology* (2012) 18, s. 769-782.
- Guidford, S. J. – Hecky R.E.:* Total nitrogen, total phosphorus, and nutrient limitation in lakes and oceans: Is there a common relationship? – *Limnol. Oceanogr.* 45/2000, s. 1213–1223.
- Hallituksen linjaus maakuntahallinnon tehtävistä 5.4.2016.* <http://alueuudistus.fi/aluehallinto-uudistus/hallituksen-linjaukset> (11.5.2016).
- Halonen, Lea:* Metsäojitukset ja vesienpuhdistus. Sääntelyteoreettinen tutkimus vesienpuhdistuksen toimivuudesta. Grano Oy, Jyväskylä 2016.
- Hepola, Matti:* Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristölain pysyvyyden kannalta. Edita Prima Oy, Helsinki 2005.
- Hietamäki, Markku – Süli-Hakkariainen, Laura – Lahtela, Juha – Järvinen, Kaija – Vanala, Terhi – Serenius, Katariina – Lehtonen, Kari:* Ympäristövalvonnan ohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016, Helsinki 2016. (*Hietamäki ym.* 2016)
- Hollo, Erkki J.:* Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 113. Vammala 1976.
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristönsuojelu. Vantaa 2001.
- Hollo, Erkki:* Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelu. Helsinki 2004.

- Hollo, Erkki J.: Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? Ympäristöjuridiikka 3-4/2005, s. 3-7.
- Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.
- Horne, A. J. – Goldman, C. R.: Limnology. McGraw-Hill, Inc., New York 1994.
- Huttunen, Markus – Vehviläinen, Bertel – Huttunen, Inese: Typen, fosforin ja kiintoaineksen pidentyminen vesistöissä – WSFS-Vemala mallin arvio. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 5/2013. Suomen ympäristökeskus (SYKE).
- Hänninen, J. – Vuorinen, I. – Helminen, H. – Kirkkala, T. – Lehtilä, K.: Trends and Gradients in Nutrient Concentrations and Loading in the Archipelago Sea, Northern Baltic, in 1970–1997. Estuarine, Coastal and Shelf Science (2000) 50, s. 153–171. (Hänninen et al., 2000)
- Häyrynen Tuomo: Suomelle myönteinen päätös EU:n typpikanteesta. Vesitalous 6/2009, s. 29-30.
- Jack, Brian: Tackling Eutrophication: The Implications of a Precautionary Approach. European Environmental Law Review, December 2006, s. 354-368.
- Jokela, Antti: Asiantuntijaedustuksesta tuomioistuimen kokoonpanossa. Lakimies 7-8/2000, s. 1124-1137.
- Katko Tapio S.- Juuti Petri S - Pietilä Pekka E: Key long-term strategic decisions in water and sanitation services management in Finland, 1860-2003. Boreal Environmental Research 11/2006, s. 389-400.
- Kauppila, Jussi: Pintaveden normatiivinen tila. Teoksessa Määttä T. (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V, 2011. Itä-Suomen yliopisto, s. 7-47.
- Kauppila, Jussi: Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – osa I: Lähtökohtia vedenlaatu- normin muodostamiselle. Ympäristöjuridiikka 1/2014, s. 47-78. (Kauppila 2014a)
- Kauppila, Jussi: Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – osa II: Lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Ympäristöjuridiikka 3-4/2014, s. 69-116. (Kauppila 2014b)
- Kauppila, Jussi – Pietiläinen, Olli-Pekka: Vesiensuojelullisia ja oikeudellisia näkökohtia yhdyskuntajätevesien käsittelyvaatimuksista – tapaus C-335/07. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja I (2007), s. 377-400.
- Keinänen, Anssi – Väättänen, Ulla: Empiirinen oikeustutkimus - mitä ja milloin? Edilex 2015/7. [www.edilex.fi/artikkelit/14917](31.1.2016)
- Klami, Hannu Tapani: Kriittistä oikeusteoriaa: johdatus juridiseen ajatteluun ja hermeneutiikkaan. Tampereen yliopisto, oikeustieteen laitos A tutkimuksia 3/1975, Tampere 1975.
- Kokko, Kai: Methods of Environmental Law in Finland. Scandinavian Studies in Law, 59 (2014), s. 286-317.
- Kosola, Marja-Leena – Leivonen, Jorma: Katsaus ympäristösuojeluinvestointien taloudellisen kohtuullisuuden arviointiin. Ympäristö ja Terveys 5/2003.
- Kuismän, Laura: Ilmastonmuutoksen vaikutus viemäröintiin ja jätevesien käsittelyyn. Diplomityö, Aalto-yliopisto, 2010. [http://civil.aalto.fi/fi/research/water_and_environment/theses/water_engineering/] (31.1.2016)
- Kumpula, Anne: Ympäristönsuojelu. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos - Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Oy, Helsinki 2013.

- Kumpula, Anne – Määttä, Tapio – Similä, Jukka – Suvantola, Leila*: Näkökulmia monitieteiseen ympäristöoikeuteen. Painosalama Oy, Turku 2014. (*Kumpula ym.* 2014)
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1992.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos - Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Oy. Helsinki, 2013 (*Kuusiniemi* 2013a).
- Kuusiniemi, Kari*: Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål? Teoksessa: Gipperth, Lena – Zetterberg, Charlotta (red.): Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor. Vänbok till Jan Därpö & Gabriel Michanek. Iustus Förlag AB, Uppsala 2013, s. 319 – 333. (*Kuusiniemi* 2013b).
- Kuusiniemi, Kari – Kumpula, Anne*: Ympäristöoikeuden perusteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden julkaisusarja A:92, Turku 1997.
- Lepistö, Ahti – Kenttämies, Kaarle – Rekolainen, Seppo*: Modeling combined effects of forestry, agriculture and deposition on nitrogen export in a northern river basin in Finland. *Ambio* 30(6) 10/2001, s. 38-348.
- Lepistö, Liisa*: Phytoplankton assemblage reflecting the ecological status of lakes in Finland. Academic dissertaion in Hydrology. Helsinki, 1999.
- Leppänen, Maarit*: Prosessiolosuhteiden vaikutus jätevedenpuhdistamoiden N2O-päästöihin. Diplomityö, Aalto-yliopisto, 2012. [http://civil.aalto.fi/fi/research/water_and_environment/theses/water_engineering/] (31.1.2016).
- Lestijoen, Pönttönjoen, Lohtajanjoen, Viirretjoen ja Koskenkylänjoen vesistöalueiden vesienhoidon toimenpideohjelma vuoteen 2021*. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus. [http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesiensuojelu/Vesienhoidon_suunnittelu_ja_yhteistyö/Vesienhoito_ELYkeskuksissa/EtelaPohjanmaa_Pohjanmaa_ja_KeskiPohjanmaa/Toimenpideohjelmat/Toimenpideohjelmat_ja_toimenpiteiden_tot%2812815%29] (31.1.2016)
- Linnove, Elina (toim.)*: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014. Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014. Helsinki 2015.
- Maberly S.C. – King L. – Dent M.M. – Jones R.I. – Gibson C.E.*: Nutrient limitation of phytoplankton and periphyton growth in upland lakes. *Freshwater Biology* (2002) 47, 2136-2152. (*Maberly et al.* 2002)
- Mattila, Pasi – Rankinen, Katri – Grönroos, Juha – Siimes, Katri – Karhu, Eija – Laitinen, Pirkko – Granlund, Kirsti – Ekholm, Petri – Antikainen, Riina*: Viljelytoimenpiteet ja vesistökuormitus ympäristötukitiloilla vuosina 2003-2005. Suomen ympäristö 40. Helsinki 2007. (*Mattila ym.* 2007)
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum, Helsinki 2011.
- Mäntylä, Niina*: Luonnon edustamismahdollisuuksista valitusoikeusjärjestelyissä – erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja edunvalvontajärjestöjen näkökulmasta. *Ympäristöjuridiikka* 3/2006, s. 20–38.
- Mäntylä, Niina*. Luonnon edustajien puhevalta. *Acta Wasaensia* no 225, Universitas Wasaensis 2010.

- Määttä, Tapio*: Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa *Miettinen, Tarmo* (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäytetyö*. Joensuu 2004, s. 113-166.
- Määttä, Tapio*: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: *Lohi, Tapani* (toim.): *Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus*. Vesa Majamaa 60 vuotta 1945-28/12.2005. Helsinki 2005, s. 265-299.
- Määttä, Tapio*: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. *Edilex* 2015/45. [www.edilex.fi/artikkelit/15891] (31.1.2016)
- Nixon, Scott W.*: Coastal marine eutrophication: A definition, social causes, and future concerns. *Ophelia* 41 (1995): 199-219.
- Nordberg, Eero Henrik*: Maatalouden ympäristövastuu. Tutkimus erityisesti peltoviljelyyn liittyvästä oikeudellisesta ympäristövastuusta ja sitä ohjaavista oikeussäännöistä ja -periaatteista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 291. Helsinki 2009.
- Nyholm, Elina*: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Suomen Yliopistopaino Oy, Juvenes Print, Turku 2015.
- Odum, Eugene P.*: *Fundamentals of ecology*. Philadelphia, Saunders 1959.
- Paso Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti*: *Hallintolainkäyttö*. Talentum, Helsinki 2015 (*Paso ym.* 2015).
- Pietiläinen, Olli-Pekka* (toim.): *Yhdyskuntien typpikuormitus ja pintavesien tila*. Suomen ympäristö 46/2008.
- Pietiläinen, O.-P. – Räike, Antti*: Typpi ja fosfori Suomen sisävesien minimiravinteina. *Suomen ympäristö* 313, 1999.
- Pitkänen H. – Tamminen T.*: Nitrogen and phosphorus as production limiting factors in the estuarine waters of the eastern Gulf of Finland. *Mar Ecol Prog Ser* 129:283–294. (1995).
- Puhto, Eeva*: Kalvosuodatustekniikan soveltuminen yhdyskuntajätevesien käsittelyn tehostamiseen. Diplomityö, Aalto-yliopisto, 2009. http://civil.aalto.fi/fi/research/water_and_environment/theses/water_engineering/ (31.1.2016)
- Putkuri, Eija – Lindholm, Matti – Peltonen, Aino*: *Ympäristön tila Suomessa 2013*. Suomen ympäristökeskus SYKE:n julkaisuja I. Edita Prima, Helsinki 2013.
- Puustinen, J.*: Typen merkitys rannikkovesien rehevöitymisessä. *Vesi- ja ympäristöhallitus*, Helsinki. *Vesi- ja ympäristöhallinnon julkaisuja – sarja A* 58. 1990.
- Pärnänen, Sinikka*: *Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 306. Helsinki 2012.
- Rankinen, K. – Gao, G. – Granlund, K. – Grönroos, J. – Vesikko, L.*: Comparison of impacts of human activities and climate change on water quantity and quality in Finnish agricultural catchments. *Landscape Ecol.* (2015) 30: 415-428. (*Rankinen et al.* 2015)
- Rantanen, Pirjo*: Biologinen typen- ja fosforinpoisto jätevesistä - nitrifikaation tehostaminen vapaasti kelluvilla kantoainekappaleilla. *Lisensiaattityö*, Aalto-yliopisto, Teknillinen korkeakoulu 2010. [http://civil.aalto.fi/fi/research/water_and_environment/theses/water_engineering/] (31.1.2016)

- Rekolainen, Seppo – Vuoristo, Heidi – Kauppi, Lea – Bäck, Saara – Eerola, Marjaana – Jouttijärvi, Timo – Kaukoranta, Erkki – Kenttämies, Kaarle – Mitikka, Sari – Pitkänen, Heikki – Polso, Anne – Puustinen, Markku – Rautio, Liisa Maria – Räike, Antti – Räsänen, Johanna – Santala, Erkki – Silvo, Kimmo – Tattari, Sirkka: Rehevöittävän kuormituksen vähentäminen. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2006.
- Rontu, Jenny – Ekroos, Ari: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa 2007-2014. Ympäristöministeriölle laadittu selvitys. Talousoikeus, Aalto-yliopisto, 2014.
- Salila, Jari: Lupaharkinta ja lupamääräykset. Teoksessa Kuusiniemi (toim.) - Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita, Helsinki 2015, s. 131-192.
- Schelske, C.L.: Eutrophication: Focus on Phosphorus. Science vol. 324/2009, s. 722
- Schindler, D.W: Eutrophication and Recovery in Experimental Lakes: Implications for Lake Management. Science vol. 184/1974, s. 897-899.
- Schindler, D.W: Recent advances in the understanding and management of eutrophication. Limnol.Oceanogr., 51, 2006, s. 356-363.
- Schindler, D.W – Hecky, R. E.: Eutrophication: More Nitrogen Data Needed. Science vol 324/2009, s. 721-722.
- Schindler, D.W. – Hecky, R.E. – Findley, D.L. – Stainton, M.P. – Parker, B.R. – Paterson M.J. – Beaty, K.G. – Lyng, M. - Kasian, S.E.M.: Eutrophication of lakes cannot be controlled by reducing nitrogen input: Results of a 37-years whole-ecosystem experiment. PNAS August 12, 2008 vol. 105 no. 32, s. 11254-11258.
- Selvityshenkilö Lauri Tarasti: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016.
- Seppälä, Mika: Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004, s. 91–103.
- Seppälä, Mika: Lupamenettely. Teoksessa Kuusiniemi (toim.) - Leinonen – Marttinen – Salila – Seppälä – Siitari: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita, Helsinki 2015, s. 203-279.
- Seppälä, Jyri – Knuuttila, Seppo – Silvo, Kimmo: Eutrophication of Aquatic Ecosystems – A New Method for Calculating the Potential Contributions of Nitrogen and Phosphorus. Int J Life Cycle Assess. 9 (2) 2004, s. 90 - 100.
- Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, Helsinki 2001.
- Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 234. Vammala 2003.
- Similä, Jukka: Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2002, s. 178-201 (Similä 2002a).
- Similä, Jukka: Pollution regulation and its effects on technological innovations. Journal of Environmental Law 14(2002)2, s. 143-160. (Similä 2002b)
- Similä, Jukka – Inkinen, Aino – Pennanen, Jaana – Lönngren, Hanna – Tritter, Jonathan: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/ 2006. Helsinki 2006. (Similä ym. 2006)
- Smith, Val H. – Joye, Samantha B. – Howarth, Robert W.: Eutrophication of freshwater and marine ecosystem. Limnol. Oceanogr., 51(1, part 2), 2006, 351-355.

- Soininen, Niko*: Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. *Ympäristöjuriidikka* 2/2011, s. 40-79.
- Sterner, Robert W.*: On the Phosphorus Limitation Paradigm for Lakes. *Internat. Rev. Hydrobiol.* 93/2008, s. 433-445.
- Suositussopimus yhdyskuntajätevesistä*. [http://www.ym.fi/fi-FI/Luonto/Pinta_ ja_pohjavedet/Ohjelmat_ ja_strategiat] (31.1.2016)
- Sutton, Mark A. – Howard, Clare M. – Erisman, Jan Willem – Billen, Gilles – Bleeker, Albert – Grennfelt, Peringe – van Grinsven, Hans – Grizzetti, Bruna* (Eds.): *The European Nitrogen Assessment*. Cambridge University Press 2011. (*Sutton et al.* 2011)
- Suvantola, Leila*: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita Prima Oy, Helsinki 2006.
- Syrjänen, Olavi*: Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. *Lakimies* 5/2001, s. 830-859.
- Säylä, J. – Vilpas, R.*: Yhdyskuntien jätevesien puhdistus 2010. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2012.
- Tamminen, T. – Andersen, T.*: Seasonal phytoplankton nutrient limitation patterns as revealed by bioassays over Baltic Sea gradients of salinity and eutrophication. *Marine Ecology Progress Series*, Vol. 340, 2007, s. 121-138.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. WSOY Lakitieto 2003.
- Vihervuori, Pekka*: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 153, 1981.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri*: Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Saarijärvi 2003.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri*: Tuomion perusteleminen. Helsinki 2010.
- Warsta, Matias*: Energiateollisuuden kattilalaitoksien ympäristöluvut alueellisissa ympäristökeskuksissa ilmanpäästöjen rajoittamisen näkökulmasta. Edilex lakitietopalvelu asiantuntijakirjoitukset 19/2007, s. 1-62.
- Warsta, Matias*: Ympäristölupajärjestelmä. Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista. Edita Prima Oy, Helsinki 2008.
- Wetzel, R. G.*: *Limnology: Lake and River Ecosystems*. Academic Press, San Diego 2001.
- Ympäristölupien valvontaohje*. Ympäristöministeriö 7.11.2012. Dnro YM12/401/2012.

INTERNET-LÄHTEET

- Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu*: Pintavesien ekologinen ja kemiallinen tila. [http://www.ymparisto.fi/Etusivu>Vesi>Pintavesien_tila] (31.1.2016)
- Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu*: Vesistöjen ravinnekuuritus ja luonnon huuhoutouma. [http://www.ymparisto.fi/Etusivu>Kartat_ ja_tilastot>Vesistöjen_ravinnekuuritus_ ja_luonnon_huuhoutouma] (31.1.2016)

VIRALLISLÄHTEET

- HE 217/1995 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 84/1999 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 120/2004 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 214/2013 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 257/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta.
- Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.* Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- Vesien suojeleminen suuntaaviivat vuoteen 2015.* Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. Suomen ympäristö 10/2007.
- Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006:* Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi yhdyskuntajätevesistä.
- Ympäristöministeriön muistio 18.12.2014:* Valtioneuvoston asetus eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta.
- Ympäristöministeriön päätös 30.3.2000:* Ympäristöministeriön päätös vesien suojeleminen toimenpideohjelmasta vuodelle 2005. Suomen ympäristö 402. Helsinki 2000.
- Ympäristöministeriön päätös 1.6.2005:* Itämeren ja sisävesien suojeleminen toimenpideohjelma. Suomen ympäristö 771. Helsinki 2005.
- YmVM 20/2014 vp:* Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (257/2014 vp) eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta.

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan unionin tuomioistuim

- C-258/00 komissio vs. Ranska (2002) kok. I-05959
- C-280/02 komissio vs. Ranska (2004) kok. I-08573
- C-335/07 komissio vs. Suomi (2009) kok. I-09459
- C-390/07 komissio vs. Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (2009) ECR I-00214
- C-438/07 komissio vs. Ruotsi (2009) kok. I-09517
- C-461/13 Weser (2015) EUVL C 294/3 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa)

KHO

KHO 2.9.2005 t. 2211
KHO 23.3.2006 t. 693
KHO 2.11.2006 t. 2921
KHO 2.11.2006 t. 2922
KHO 7.3.2007 t. 550
KHO 17.8.2007 t. 2027
KHO 17.8.2007 t. 2028
KHO 23.9.2008 t. 2330
KHO 23.12.2009 t. 3674
KHO 9.3.2010 t. 445
KHO 11.5.2010 t. 1121
KHO 11.8.2010 t. 1806
KHO 16.12.2010 t. 3776
KHO 16.12.2010 t. 3777
KHO 4.1.2011 t. 20
KHO 27.12.2011 t. 3773
KHO 2013:164
KHO 21.12.2015 t. 3789

VHAO

VHAO 20.4.2006 Nro 06/0118/3
VHAO 24.6.2009 nro 09/0213/1
VHAO 4.2.2009 nro 09/0039/1
VHAO 4.2.2009 nro 09/0040/1
VHAO 5.11.2009 nro 09/0344/1
VHAO 7.11.2002 nro 02/0383/2
VHAO 7.4.2006 nro 06/0099/3
VHAO 20.4.2006 nro 06/0119/3
VHAO 8.11.2007 nro 07/0566/2
VHAO 25.2.2008 nro 08/0084/2
VHAO 4.12.2008 nro 08/0769/3
VHAO 4.2.2009 nro 09/0039/1
VHAO 4.2.2009 nro 09/0040/1
VHAO 4.9.2009 nro 09/0040/1

Aluehallintovirastojen päätökset

LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1

Ympäristölupavirastojen päätökset

ISY 2.4.2007 nro 28/07/2
ISY 14.11.2008 nro 112/08/2
ISY 17.8.2009 nro 76/09/1
LSY 31.10.2001 nro 64/2001/4

LSY 22.6.2004 nro 42/2004/1
LSY 22.6.2004 nro 43/2004/1
LSY 4.6.2004 nro 36/2004/1
LSY 27.9.2004 nro 54/2001/1
LSY 30.11.2005 nro 46/2005/1
LSY 28.3.2006 nro 9/2006/1
LSY 22.1.2007 nro 5/2007/1
LSY 18.9.2007 nro 31/2007/1
LSY 18.9.2007 nro 32/2007/1
PSY 30.7.2004 nro 49/04/2

Alueellisten ympäristökeskusten päätökset

LOS 22.4.2004 dnro 201Y2354-121
UUS 5.2.2008 nro YS 138

Artikkelit

1. YHDYSKUNTIEN JÄTEVESIEN TYPENPOISTOTARPEEN ARVIOINNISTA JURIDIIKAN JA YMPÄRISTÖNSUOJELUN RISTIPAINEESSA.

Ahonen, Johanna. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI. Tampere 2013, s. 123-209.

2. TEKNISESTI JA TALOUDELLISESTI TOTEUTTAMISKELPOINEN – YHDYSKUNTIEN JÄTEVEDENPUHDISTAMOJEN TYPENPOISTOMÄÄRÄYKSET MUUTOKSENHAUN KOHTEENA.

Ahonen, Johanna. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII. Grano Oy 2014, s. 189-244.

3. VALVONTAVIRANOMAINEN YLEISEN EDUN VALVOJANA YMPÄRISTÖLUPAPROSESSISSA – ESIMERKKINÄ JÄTEVEDENPUHDISTAMOJEN TYPENPOISTO.

Ahonen, Johanna. Ympäristöjuridiikka 2-3/2015, s. 6-51.

4. TOSISEIKKOJEN ARVIOINTI KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUJEN PERUSTELUISSA – ESIMERKKINÄ YHDYSKUNTIEN JÄTEVEDENPUHDISTAMOJEN TYPENPOISTO.

Ahonen, Johanna. Oikeus 4/2015, s. 444-465.

Artikkelit on uudelleenjulkaistu väitöskirjan painetussa ja sähköisessä versiossa alkuperäisten julkaisijoiden suostumuksella.

Artikkeli I

YHDYSKUNTIEN JÄTEVESIEN TYPENPOISTOTARPEEN ARVIOINNISTA JURIDIIKAN JA YMPÄRISTÖNSUOJELUN RISTIPAINEESSA.

Ahonen, Johanna. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI. Tampere 2013,
s. 123-209.

Johanna Ahonen

YHDYSKUNTIEN JÄTEVESIEN
TYPENPOISTOTARPEEN ARVIOINNISTA
JURIDIIKAN JA YMPÄRISTÖNSUOJELUN
RISTIPAINEESSA

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	127
2	TYPEN TEORIAA.....	131
	2.1 Tyyppistä ravinteena ja minimiravinteena	131
	2.2 Typen reaktioista vesiympäristössä.....	133
	2.3 Jätevedenpuhdistamon toimintaperiaatteet typenpoistossa.....	135
3	TYPENPOISTON TARPEEN ARVIOINNISTA YMPÄRISTÖLUPAPROSESSISSA	136
	3.1 Yleistä	136
	3.2 Ympäristönsuojelulaki	137
	3.3 Yhdyskuntajätevesidirektiivi.....	139
	3.4 Kansalliset yhdyskuntien jätevedenpuhdistusta koskevat säädökset.....	140
	3.5 Miten typen poiston tarvetta arvioidaan?.....	143
	3.5.1 Faktapremissit typen poiston tarpeen arvioimisessa.....	145
	3.5.2 Paikalliset olosuhteet typenpoiston tarpeen kannalta	147
	3.5.3 Milloin typpikuorman vähentäminen parantaa vesien tilaa? 148	
	3.5.4 Mittakaavoista.....	150
	3.6 Oikeustositseikkojen arviointi ympäristölupamääräyksen antamiseksi	152
	3.6.1 Typenpoiston tarvetta koskeva selvitys	152
	3.6.2 Soft law'n periaatteet	153
	3.6.3 Soft law'n soveltamiseen liittyviä ongelmia.....	156
	3.7 Yhteenveto typenpoiston tarpeen arvioinnista.....	158
4	EMPIIRISEN AINEISTON SYSTEMATISOINTI.....	159
	4.1 Tutkimusaineiston valinta	159
	4.2 Muutoksenhakuaineiston luokittelu	160
	4.3 Typenpoistovaatimusten tarkasteluaineisto	165
5	JURIDISET ARGUMENTIT	166
	5.1 Juridisten argumenttien luokittelu.....	166
	5.1.1 Asukasvastineluvultaan yli 10 000 laitokset.....	169
	5.1.2 Asukasvastineluvultaan alle 10 000 laitokset	170
	5.2 Yhteenveto juridisista argumenteista lupapäätöksissä.....	171
	5.3 Juridiset argumentit muutoksenhaussa.....	172

6 LUONNONTIETEELLISET ARGUMENTIT	174
6.1 Luonnontieteellisten argumenttien luokittelu	174
6.2 Luonnontieteelliset argumentit muutoksenhaussa	177
7 PAIKALLISET OLOSUHTEET ARGUMENTEISSA	178
7.1 Aineiston ryhmittely	178
7.2 Joki purkuvesistönä.....	180
7.3 Yhteenveto jokien varrella sijaitsevien laitosten argumenteista....	184
7.4 Järvi purkuvesistönä.....	185
7.5 Meren ranta	188
8 YHTEENVETO JA KESKUSTELUA.....	194
LÄHTEET.....	197
LYHENTEET	202
LIITE 1. Tilastollisessa tarkastelussa aineistona käytetyt KHO:n ja VaHaO:n ratkaisut	204
ASSESSMENT OF THE NECESSITY OF NITROGEN REMOVAL FROM URBAN WASTE WATER IN CONFLICTING PREREQUISITE OF LAW AND THE ENVIRONMENTAL PROTECTION	208
KUVIOT JA TAULUKOT	
Kuvio 1. VaHaO:n päätökset lupaviranomaisittain	161
Kuvio 2. KHO:n päätökset lupaviranomaisittain	162
Kuvio 3. Typenpoistomääräystä perustelevan juridisen argumentin yleisyys eri kokoluokan laitoksia koskevissa lupapäätöksissä ...	169
Kuvio 4. Juridisten argumenttien käyttö prosessin eri vaiheissa	173
Kuvio 5. Luonnontieteellisten argumenttien esiintyminen prosessissa	177
Taulukko 1. Otoksen lupapäätösten ja kaikki tuomioistuinten päätösten määrät vuosittain	160
Taulukko 2. Valitusperusteiden esiintyminen VaHaO:ssa valittajaryhmittäin	164
Taulukko 3. Valitusperusteiden esiintyminen KHO:ssa valittajaryhmittäin	164
Taulukko 4. Aineiston päätösmäärät vuosittain	165
Taulukko 5. Laitoksia koskevat päätösmäärät säädöksen voimassaolon mukaan	167
Taulukko 6. Muutoksenhakuaineiston tarkastelu laitoksen sijainnin mukaan	180

YHDYSKUNTIEN JÄTEVESIEN TYPENPOISTOTARPEEN ARVIOINNISTA JURIDIIKAN JA YMPÄRISTÖNSUOJELUN RISTIPAINEESSA

Asiasanat: Jäteveden puhdistus. Typenpoisto. Paikalliset olosuhteet. Rehevöityminen. Muutoksenhaku.
Waste water treatment. Removal of nitrogen. Local situation. Eutrophication. Appeal.

1 JOHDANTO¹

1990-luvun alussa Euroopan komissio käynnisti kunnianhimoisen suunnitelman pinta-, pohja- ja rannikkovesiin sekä merialueille kohdistuvien ravinnepäästöjen kontrolloimiseksi säätelyn keinoin.² Yhdyskuntien jätevesien käsittelystä annettu direktiivi (yhdyskuntajätevesidirektiivi, 91/271/ETY)³ tuli myös Suomea velvoittavaksi Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (ETA-sopimus)⁴ myötä vuonna 1994 ja typen poistaminen jätevedestä alkoi sen myötä.⁵ Jätevesien johtaminen oli tosin jo vanhan vesilain (264/1961) säätämisen jälkeen ollut Suomessa luvanvaraista ja muutaman vuosikymmenen aikana oli Suomeen luotu uudenaikainen jätevedenkäsittely, johon useimmiten kuului sekä biologinen puhdistus, jolla vähennetään eloperäisen aineksen pääsyä vesistöön, että kemiallinen puhdistus fosforin poistamiseksi.⁶ Nykyisin jätevedenpuhdistuksen luvanvaraisuudesta määrätään ympäristönsuojelullailla (YSL, 86/2000) ja puhdistamista koskevat vaatimukset annetaan laitoksen ympäristöluvassa lu-

¹ Kiitän lämpimästi ylitarkastaja *Ari Kangasta* keskusteluyhteydestä ja erityisesti lupamenettelyä ja typenpoiston problematiikkaa koskevista kommentteista. Kiitos myös yli-insinööri *Hannu Majurille* avusta tutkimusaineiston hankinnassa ja käsittelyssä. Erityiskiitos ohjaajalleni professori *Tapio Määtälle* saamastani tuesta.

² Katsauksen EU:n säätelymekanismeihin typen vesille aiheuttaman uhkan hallinnassa ovat esittäneet *Oenema ym.* 2011.

³ Yhdyskuntien jätevesien käsittelystä annettu direktiivi, EYVL, N:o L 135, 30.5.1991, s. 40–52.

⁴ Ks. laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1504/1993).

⁵ Typpikuormituksen vähentämiseen tähtäsi myös direktiivi vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (nitraattidirektiivi, EYVL, N:o L 375, 31.12.1991, s. 1–8).

⁶ *Katko – Juuti – Pietilä* 2006, s. 395.

pamääräyksinä. Vaatimukset perustuvat yhdyskuntajätevesidirektiiviin, jonka mukaan jätevedet on käsiteltävä ja jätevedestä on poistettava typpeä tai fosforia tai molempia paikallisista olosuhteista riippuen.⁷

Jätevedenpuhdistukseen liittyvät typen poistoa koskevat määräykset ovat tyyppillistä ympäristöoikeudellista joustavaa normistoa, joka lupaprosessin aikana edellyttää tapauskohtaista syventymistä jokaiseen toimintaympäristöön. Jätevedenpuhdistukselle ei ole toistaiseksi määritelty parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa (BAT), joten puhdistuksen toteuttamisessa ei voida tukeutua BAT-vertailuasiakirjoihin⁸. Typen poiston toteuttaminen jo olemassa olevalle laitokselle vaatii yleensä laitoksen rakenteiden muutoksia, mikä luonnollisesti aiheuttaa kustannuksia. Myös uuden laitoksen rakentaminen typenpoiston mahdollistavaksi on perinteistä puhdistuslaitostyyppiä kalliimpaa.⁹ Korkeiden kustannusten vuoksi toiminnanharjoittajan tulisi vakuuttaa investoinnin hyödyistä, mutta hyödyn osoittaminen käytännössä ei ole aina yksinkertaista, sillä luontoympäristöt, kuten vesistöt, kestävät kuormitusta eri tavoin ja vasteaika kuormitusmuutoksiin voi olla hyvinkin pitkä, jopa vuosikymmeniä. Siten on ymmärrettävää, että panostukset saattavat näyttäytyä toiminnanharjoittajalle hyödyttöminä kustannuserinä. Myös viime kädessä laskun maksavan jätevedenpuhdistamon toiminta-alueen asukkaan kannalta on tärkeää, että investointi on hyödyllinen ja perusteltu.

EU:n säätelymekanismien näkökulmasta typpikuormitusongelmaa ei ole vielä ratkaistu, sillä rohkaisevasta kehityssuunnasta huolimatta vesien tyyppipitoisuudet ovat pysytelleet monilla alueilla korkeina ja rehevöityminen on edelleen uhkana monilla alueilla. Positiivisen kehityskulun jatkamiseksi säädösten täysimääräinen implementointi on katsottu välttämättömäksi.¹⁰ Typen poistoa edellyttäviä paikallisia olosuhteita joudutaan Suomessakin arvioimaan tältä pohjalta. Asian monimutkaisuus on ilmennyt muun muassa siinä, että typen poistoa koskevien säännösten tulkinnasta aiheutunut epäselvyys johti myös Suomen valtion ristiriitaan Euroopan komission kanssa ja asian käsittelyyn Eu-

⁷ Yhdyskuntajätevesidirektiivin liite I taulukko 2.

⁸ BAT eli Best Available Techniques tarkoittaa direktiivin 2008/1/EY 2 artiklan 12 kohdan mukaan ”tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä astetta, jolla voidaan osoittaa olevan sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat periaatteessa käytännön pohjaksi raja-arvoille, joiden tarkoitus on estää, ja milloin se ei ole mahdollista, vähentää yleisesti päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön.” 17 artiklan 2 kohdan mukaan komissio organisoii tietojen vaihtoa näistä tavoista viranomaisten ja teollisuuden välillä ja julkaisee tulokset BAT-vertailuasiakirjoina (BAT Reference Document, BREF).

⁹ Ks. esim. *Pietiläinen* (2008, s. 54), jonka mukaan vuonna 2007 tehdyssä selvityksessä 60 laitoksen tehostamiskustannuksiksi arvioitiin yhteensä 162 milj. euroa, jos kokonaistypen poistoteho nostettaisiin olevalta tasolta tasolle 70 %.

¹⁰ *Grizzetti ym.* 2011, s. 398–399.

roopan yhteisöjen tuomioistuimessa (EYTI).¹¹ Vaikka EYTI hylkäsi jätevesien typenpoistosta tehdyn jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, ei kysymys typenpoiston tarpeesta tullut lopullisesti ratkaistuksi, toisensuuntaisista toiveista huolimatta.¹² Luvanhakijan ja lupaviranomaisen eriävä näkemys typenpoiston tarpeellisuudesta ja asetettavan lupamääräyksen ankaruudesta johtaa edelleen ajoittain lupamääräystä koskevaan muutoksenhakuun.¹³

Komission kante koski jätevesien typenpoiston tarvetta suhteessa Itämereen. Kansallisella tasolla, lupaviranomaisen tehtäväkentässä, on tarvetta arvioitava myös sisävesien tila huomioiden. Typen rooli sisävesien rehevöittäjänä on kuitenkin edelleen kiistanalainen.¹⁴ Vaikka yhdyskuntajätevesidirektiivissä ja sen kansallisissa toimeenpanosäädöksissä ei typenpoistoa edellyttäviä paikallisia olosuhteita ole yksiselitteisesti ilmaistu, on niiden määrittely lupaprosessissa juridisesti merkittävää sekä toiminnanharjoittajan oikeusturvan että lupaviranomaisen harkintavallan näkökulmasta.¹⁵

Tämän artikkelin tarkoitus on ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä selvittää, mitkä ovat typenpoistomääräysten harkintatarpeen laukaisevat faktapremisit ja ilmaisevatko ne, mitä tekijöitä paikallisissa olosuhteissa tulisi osoittaa, jotta typenpoiston tarpeellisuuden arviointi olisi mahdollista. Toisena kysymyksenä tarkastellaan, millaisin argumentein paikalliset olosuhteet typen poistoon liittyen muotoillaan ympäristölupapäätösten ja niiden muutoksenhakua koskevien tuomioistuinpäätösten perusteluissa. Tässä yhteydessä arvioidaan myös näiden argumenttien sisältöä suhteessa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Muutoksenhakuaineiston avulla tarkastellaan myös valittajan näkökulmaa eli sitä, mil-

¹¹ Asia C-335/07 (C-335/07, 2009, OJ C 282/4): Euroopan komissio lähetti vuonna 2002 Suomelle virallisen ilmoituksen jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä, tarkemmin ”yhdyskuntien jätevesien käsittelystä annetun direktiivin (91/271/ETY) puutteellisesta toimeenpanosta”. Komissio katsoi, että Itämeri ja sen valuma-alueet ovat direktiivin mukaisia haavoittumiselle alttiita alueita ja syytti Suomea laiminlyönnistä vaatia kaikissa asukasvastineluvultaan (avl) yli 10 000 taajamien yhdyskuntajätevedenpuhdistamoissa typen tehokkaampaa käsittelyä. Kannetta seuranneen vuoropuhelun jälkeen komissio haastoi Suomen vuonna 2007 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen jätevesien puutteellisesta käsittelystä. EYTI hylkäsi komission kanteen päätöksellään 6.10.2009.

¹² Ks. esim. *Toivikko* 2009, s. 4.

¹³ 31.12.2011 VaHaO:ssa oli vireillä 13 valitusta seitsemää jätevedenpuhdistamoa koskien. Ainakin kahdessa haettiin muutosta typenpoistovaatimuksiin.

¹⁴ Ks. esim. *Sterner* 2008.

¹⁵ Toiminnanharjoittajan oikeusturvaan kuuluu Suomen perustuslain (731/1999) 21.1 §:n mukaan oikeus saada perusteltu päätös. Viranomaisen harkintavaltaa rajoittaviksi periaatteiksi *Kumpula* mainitsee yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet, joista on säädetty hallintolain (HL, 434/2003) 6 §:ssä. Ks. *Kumpula* 2001, Sanoma Pro Onlinepalvelu > Ympäristöoikeus > VII Ympäristönsuojelu > 1. Ympäristönsuojelulaki > Lupaharkinta ja lupamääräykset > Lupamääräykset (12.4.2012).

laisin argumentein muutoksenhakija pyrkii auditorionsa vakuuttamaan.¹⁶

Jotta lukija saisi käsityksen, miksi typenpoisto jätevesistä on tärkeää ja minkä kaltaista epävarmuutta typen vesistövaikutuksiin liittyy, tarkastellaan aluksi lyhyesti, miten tyyppi ravinteena käyttäytyy ja millaisia tekniikoita sen poistamiseksi jätevedenpuhdistuslaitoksella voidaan soveltaa. Seuraavaksi esitetään katsaus typenpoiston tarpeen arvioimiseksi käytettävissä oleviin oikeusohjeisiin ja arvioidaan niiden pohjalta ensimmäistä tutkimuskysymystä. Toiseen tutkimuskysymykseen, paikallisten olosuhteiden argumentteihin, paneudutaan empiirisen aineiston kautta. Tarkastelun kohteena ovat ympäristöluvista esiintyvät typenpoistomääräysten perusteluargumentit, typenpoistomääräykseen liittyvässä muutoksenhaussa esiintyvät argumentit¹⁷ sekä tuomioistuinratkaisussa käytetyt argumentit. Tutkimus etenee argumenttien systematisoinnin ja esiintymisfrekvenssitarkastelun kautta esimerkitapauksiin. Koska artikkelissa pohdin, mitä lainsäätäjä on paikallisten olosuhteiden huomioonottamisella tarkoittanut, on asian selvittämiseksi tehtävä hyppyjä oikeussäädösten tulkintaan. En silti pyri harjoittamaan erityisesti lainoppia vaan pitämään empiiristä perusvirettä yllä myös oikeussäädöksiä tarkastellessani. Tarkastelua en ole tarkoittanut lain soveltajan käsikirjaksi lupapäätöstä tehtäessä vaan sen kautta haluan selvittää, tarjoaako lainsäätäjä joustavan normiston kautta soveltajalle riittävän taustatuen sellaisten luparatkaisujen tekemiseen, joilla sekä ympäristön- että toiminnanharjoittajan oikeushyvät turvataan.

Tutkimus ankkuroituu empiirisen ympäristöoikeuden puolelle ja empiiristä aineistoa hyödynnetään artikkelissa laajasti myös ensimmäisen tutkimusongelman valottamiseksi, mutta sen toteuttamisessa voi ajoittain olla monitieteellisiä piirteitä. Tarkastelunäkökulma juontaa juurensa kirjoittajan oman koulutus- ja työhistorian kautta esille nousseista ongelmista, joita käytännön lainsoveltaja kohtaa arvioidessaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan edellytyksiä silloin, kun vaikutuksiin sisältyvän luonnontieteellisen epävarmuuden vuoksi normiston yksiselitteinen tulkinta on mahdotonta. Jätevesien typenpoistomääräysten muutoksenhakua koskeva tutkimusaineisto on myös sikäli mielenkiintoinen, että käytettävissä ei ole ainuttakaan kyseistä valitusperustetta käsittelevää ennakkoratkaisua. Vaikka tuomioistuin ilman prejudikaattejakin ”puhuu ratkaisujensa ja niiden perustelujen kautta”, kuten *Vihervuori*¹⁸ asian

¹⁶ Auditoriolla tarkoitan tässä konkreettista, vaikkakin anonyymiä vastaanottajaryhmää, joka koostuu tuomioistuimen tuomareista ja muista päätöksentekoon osallistuvista valmistelijoista ja asiantuntijoista. *Aarnion* (1989, s. 279) mukaan tällöin tulisi ennemminkin puhua auditorion suostuttelusta, kun rationaalinen argumentaatio muutoksenhakutilanteessa kuitenkin jää saavuttamatta.

¹⁷ Pääasiassa tarkastellaan luvanhakijan tekemiä valituksia.

¹⁸ *Vihervuori* LM 2012, s. 330.

ilmaisee, on niiden puuttuminen kuitenkin tarjonnut mahdollisuuden haastaa itseään tutkijana omien johtopäätösten vetämiseen ja jopa suosituksiin säädösten soveltamiskäytännöstä.¹⁹

2 TYPEN TEORIAA

2.1 Typestä ravinteena ja minimiravinteena

Typpi on ravinteena kasvien sadonmuodostuksen ehdoton edellytys sekä maalla että vesiympäristössä. Typpilannoite esimerkiksi pihapuutarhassa edistää varsinkin kasvin vihreiden osien kasvua. Typpi siis rehevöittää kasvustoa, mutta liiallinen typpilannoitus saattaa johtaa myös kasvilajien yksipuolistumiseen. Kun typpiravinnelisäyksen kiihdyttäminä lehtiä ja vartta kasvattavat lajit alkavat varjostaa hitaammin kasvavia tai pienikasvuisempia lajeja, alkavat nämä harveta. Kukkapenkki rehevöityy, mutta samalla sen biodiversiteetti heikkenee. Riittävästä ravinnemäärästä huolimatta eräät lajit eivät kykene kasvamaan, koska joutuvat kilpailemaan toisesta elintärkeästä kasvutekijästä, valosta. Rehevöityneissä kasvuympäristöissä valon on todettu olevan tässä kilpailussa avainasemassa.²⁰

Myös vesiympäristössä ravinteiden lisäys johtaa rehevöitymiseen.²¹ Kun maalla, esimerkiksi peltoviljelyssä, rehevöityminen on positiivinen vaste ravinnelisäykseen, voi tilanne vesiekosysteemissä olla päinvastainen. Vesiympäristössäkään rehevöitymisellä voi olla positiivisia vaikutuksia, esimerkiksi runsaslajisten lintuvesien muodostajana, mutta ihmisen näkökulmasta se on yleensä ongelmallista. Edetessään rehevöityminen johtaa moniin virkistyskäyttöä ja elinkeinon harjoittamista haittaaviin ilmiöihin, kuten tiivistyvään rantakasvillisuuteen, kalakannan yksipuolistumiseen ja verkkojen limoittumiseen, mutta se voi aiheuttaa myös suoranaista terveydellistä uhkaa myrkyllisten sinileväkukintojen esiintymisen kautta. Tietyt typen muodot jo sinällään juomavedessä suurina pitoisuuksina aiheuttavat terveysuhkaa.²²

¹⁹ *Määttä* (2004, s. 141) on todennut, että ”ennakkopäätösten puuttuminen tai suppeus tutkimuksen aihepiiristä on usein merkki siitä, että hallinnon tosiasiallisten soveltamiskäytäntöjen tai alempien oikeusasteiden käytännön empiriselle tutkimukselle olisi erityistä tarvetta”.

²⁰ Valon merkityksestä kilpailutekijänä rehevöitymisen jälkeen ks. esim. *Hautier – Niklaus – Hector* 2009.

²¹ Rehevöityminen tarkoittaa kasvien perustuotannon kasvua, mikä johtuu lisääntyneestä ravinteiden saatavuudesta. Ks. *SYKE* 2012a, [www.ymparisto.fi > Ympäristön tila > rehevöityminen] (18.4.2012). Muita rehevöitymisen määritelmiä ks. luku 3.5.

²² *Grizzetti ym.* 2011, s. 384–385.

Vaikka kasvuun tarvitaan muitakin ravinteita, typpeä ja fosforia pidetään määräävinä kasvustoa rehevöittävinä ravinteina silloin, kun rehevöityminen ymmärretään perustuotannon kohoamisena.²³ Vesiympäristössä se tarkoittaa levien ja korkeampien kasvien kasvun kiihtymistä, mikä käynnistää yllä esitetyt, ihmisten haitallisiksi kokemat seuraukset.²⁴ Luontaisen ja pelloilta aiheutuvan huuhtouman lisäksi typpeä ja fosforia kulkeutuu vesistöön pistekuormituslähteistä, kuten tehtaiden ja yhdyskuntien jätevesien mukana, typpeä myös ilmakehän laskeuman muodossa. Vaikka typen ja fosforin vesistöjä rehevöittävä vaikutus on tunnettu, on niiden merkitys erityisesti sisä- ja murtovesien rehevöittäjänä edelleen kysymyksen alainen.²⁵

Mikäli kyseisiä ravinteita on vedessä runsaasti saatavilla, säätelevät levien esiintymistä vesistöissä pääasiassa muut tekijät, kuten valo ja lämpötila. Jos ravinnepitoisuus taas on niukempaa, alkaa se ravinne, jota on levien tarpeeseen nähden niukasti, rajoittaa kasvua. Tätä kutsutaan kasvutekijän minimilainiksi ja rajoittavaa ravinnetta minimiravinteeksi.²⁶ Kontrolloimalla minimiravinteen pääsyä vesistöön voitaisiin teoriassa ehkäistä tai vähentää haitallisten leväkasvustojen esiintymistä. ”Nyrkkisääntönä” on pidetty, että merten rannikkovesissä minimiravinteena toimii typpi, eli ne ovat typpirajoitteisia ja sisävesissä taas fosfori.²⁷ Suomen olosuhteissa tutkimukset ovat osoittaneet, että järvet ja sisämaan suuret joet ovat lähinnä fosforirajoitteisia, rannikkoalueen joet typpi- tai yhteisrajoitteisia ja Itämeren rannikkovedet typpirajoitteisia Perämeren lukuun ottamatta.²⁸ Myös yhteisrajoitteisia vesistöjä ja vesistöjä, joissa minimiravinne vaihtelee kasvukauden aikana, esiintyy.

²³ Mm. *Sterner* (2008, s. 439) on arvioinut, että esim. raudan tai muiden hivenravinteiden kasvua rajoittavaa vaikutusta on aliarvioitu.

²⁴ Rehevöitymisen vesistövaikutuksista ks. esim. *SYKE* 2012a, [www.ymparisto.fi > Ympäristön tila > rehevöityminen] (18.4.2012).

²⁵ Keskustelusta ks. mm. *Conley ym.* 2009 ja vastaukset artikkeliin mm. *Schelske* 2009 ja *Schindler-Hecky* 2009, s. 722.

²⁶ *Juntti* (2003, s. 11) on esittänyt kasvutekijän minimilain (*Liebig's Law of the minimum*) periaatteen seuraavasti: ”Liebigin lain mukaan kasvin sato on suorassa suhteessa niukimmin käytettävissä olevaan ravinteeseen siten, että kasvua rajoittamattomien ravinteiden lisääminen ei vaikuta saatavaan satoon.” Itämeren minimiravintetutkimuksista mm. *Tamminen – Andersen* 2007; *Pitkänen – Tamminen* 1998, jokisuistoista mm. *Conley ym.* 2009, sisävesistä mm. *Pietiläinen – Räike* 1999.

²⁷ Yhteenveto rannikkovesien minimiravintetutkimuksista kolmelta vuosikymmeneltä ks. *Howarth – Marino* 2006. Sisävesien osalta yksi varhaisista lähteistä perustuu Kanadassa 1970-luvulla suoritetuun kokeelliseen järvitutkimukseen. Tulokset on alun perin esittänyt *Schindler*. *Schindlerin* (1974, s. 898) mukaan rehevöitymisiongelma voitaisiin yksinkertaisimmillaan ratkaista siirtymällä täysin fosfaatittomiin pesuaineisiin.

²⁸ *Pietiläinen* 2008, s. 7.

Minimiravinne voidaan määrittää suoraan kokeellisesti tai epäsuorasti pintavesien ravinnepitoisuuksien ja ravinnesuhteiden (typpi:fosfori) avulla. Suhdeluvuille on empiirisesti määritetty raja-arvot, joista ylempi ja sitä suuremmat arvot kuvaavat fosforirajoitteisuutta ja alempi ja sitä pienemmät typpirajoitteisuutta. Suhdeluvun ollessa näiden välillä on vesistö yhteisrajoitteinen.²⁹ Todellisuudessa leväkasvun on havaittu riippuvan myös typen ja fosforin konsentraatiosta, joten kumpi ravinteista lopulta kasvua säätelee, riippuu vesistön paikallisista olosuhteista.³⁰ Merialueilla minimiravinteen on todettu myös riippuvan suolapitoisuudesta ja valuma-alueen maankäytön vesiä rehevöittävästä vaikutuksesta.³¹ Vaikka usein on katsottu, että nimenomaan minimiravinteen pääsy vesiin rajoittamalla voidaan vaikuttaa vesistön tilaan, on kyseistä nyrkkisääntöä myös kritisoitu.³² Typpi (yksin) ei aina rajoita levätuotantoa merialueilla, eikä pelkällä fosforikuormituksen vähentämisellä saada aikaan näkyviä tuloksia sisävesien tilaan. Todellisuudessa ravinnerajoitteisuus saattaa useinkin syrjäytyä juuri muiden kasvupaikan olosuhteiden, muun muassa valon, virtausolosuhteiden ja lämpötilan vuoksi.³³ Lisäksi tilannetta monimutkaistaa eräiden eliöiden kyky käyttää hyväkseen suoraan ilmakehästä veteen liuennutta kaasumaista typpeä, jolloin ne voivat typpirajoitteisista olosuhteista riippumatta yleistyä.³⁴

2.2 Typen reaktioista vesiympäristössä

Typpi esiintyy luonnossa eloperäiseen ainekseen kiinnittyneenä orgaanisena typpenä ja epäorgaanisena eli mineraalityppenä. Kokonaistypestä puhuttaessa tarkoitetaan orgaanisen ja mineraalitypen eri muotojen summaa. Vesiympäristössä mineraalityppi on pääasiassa liukoisena, kasveille käyttökelpoisessa muodossa olevana ammonium(NH_4^+)- tai nitraatti(NO_3^-)typpenä. Orgaaniseen ainekseen sitoutunut typpi painuu vesistöön joutuessaan ajan myötä pohjaan, mutta voi sopivis-

²⁹ Pietiläinen 2008, s. 13.

³⁰ Sterner 2008, s. 437.

³¹ Tamminen – Andersen 2007, s. 135.

³² Eri elinympäristöjä käsittävän, riittävän laajan empiirisen aineiston puute antaa mm. Sternerin (2008) mukaan aiheen epäillä säännön paikkansapitävyyttä erityisesti kasvukauden mittaista ajanjaksoa tarkasteltaessa. Danger ym. (2008) ovat myös esittäneet epäilyn, että lajikohtaisesti toimivaa sääntöä ei ehkä voida yleistää koskemaan kokonaisia elinympäristöjä.

³³ Durand – Beuer – Johnes 2011, s. 132–133.

³⁴ Oletus, että tällaiset sinileväkukinnat (syanobakteerikukinnat) hyötyisivät vesistön typpirajoitteisuudesta, eivät ole osoittautuneet täysin paikkansapitäviksi Itämeren osalta. Ks. esim. Tamminen – Andersen 2007, s. 134. Voimakkaasti fosforikuormitetuissa järvissä ne voisivat saada kilpailuetua, mutta sen kaltaisia oloja ei Kauppilan ja Pietiläisen (2007) mukaan tiittävästi ole yhdyskuntajätevedenpuhdistamojen alapuolisilla vesialueilla. Tällöinkin Conley ym. (2009, s. 1015) mukaan molempien ravinteiden yhtäaikainen vähentäminen olisi kukintojen ehkäisemiseksi välttämätöntä.

sa olosuhteissa kemiallisen reaktion kautta muuttua liukoiseksi. Tätä tapahtumaa kutsutaan typhen mineralisaatioksi. Ensin ammonifikaatioreaktiossa muodostuu ammoniumtyyppiä, joka hapellisissa olosuhteissa muuttuu edelleen nitriittitypeksi ja sitten nopeasti nitraattitypeksi reaktiossa, jota kutsutaan nitrifikaatioksi. Mineralisaatiolle välttämättömät edellytykset vesiympäristössä ovat sopiva lämpötila, riittävä happipitoisuus, bakteerien läsnäolo sekä sopiva happamuusaste (pH).³⁵ Muodostunut nitraatti voi hapettomissa olosuhteissa pelkistyä typpikaasuksi denitrifikaatiossa ja haihtua ilmaan. Myös tämän reaktion edellytyksenä ovat bakteerit sekä niiden ravinnokseen tarvitseva eloperäinen aines ja suotuisa lämpötila, mutta olosuhteiden tulee nyt olla aerobisen ja anaerobisen rajapinnalla.

Vesistön kannalta typpellä on ainakin kaksi vaikutusta. Mineralisaatio vapauttaa vedessä olevan tai pohjaan painuneeseen eloperäiseen ainekseen, kuten hajoaviin kasveihin, humukseen tai ulostejämiin sitoutuneen orgaanisen typhen, uudelleen kasvien (muun muassa levien) käyttöön. Reaktio siis lisää kasveille käyttökelpoisen ravinteen määrää vedessä ja mahdollistaa tai edesauttaa rehevöitymistä. Ammonifikaatiota seuraava nitrifikaatio taas kuluttaa vedestä happea, joka sitoutuu muodostuvaan nitraatti-ioniin. Mikäli vedessä on (tai ammonifikaation seurauksena syntyy) paljon ammoniumtyyppiä, voi nitrifikaatio johtaa veden happipitoisuuden radikaaliin laskuun, mistä seurauksena vesistössä voi olla esimerkiksi kalakuolemia. Ammoniumtyppi on lisäksi suurina pitoisuuksina kaloille myrkyllistä ja emäksissä olosuhteissa (pH > 7) voi ammoniumista muodostua vielä myrkyllisempää ammoniakkia.

Edellä esitetystä ravinnesuhteeseen perustuvassa minimiravinnemäärityksessä typpi:fosfori -suhdeluku lasketaan tavallisimmin joko mineraali- tai kokonaisravinnesuhteena. Mineraaliravinnesuhte kuvaava leville välittömästi käyttökelpoisten ravinteiden suhdetta ja sitä pidetään kokonaisravinnesuhteena herkempänä ravinteiden rajoittavuuden kuvaajana. Raja-arvot, joiden ylä- ja alapuolella kasvua rajoittava ravinne vaihtuu, riippuvat luonnollisesti siitä, kumpaa suhdelukua käytetään.³⁶

³⁵ Optimaalinen mineralisaatiolämpötila on noin 30 °C, mutta reaktiota on havaittu tapahtuvan lämpötilavälillä 5–40 °C, jopa matalammissakin lämpötiloissa. Reaktionopeus pienenee lämpötilahaitarin ääripäitä kohden mentäessä. Yleisimmät reaktiolle välttämättömät bakteerit Nitrosomonas ja Nitrococcus ovat aerobisia, eli ne eivät elä hapettomissa olosuhteissa. Emäksisissä (pH > 7) olosuhteissa voi ammoniumtyppi muuttua ammoniakitypeksi, mikä on varsinkin kaloille myrkyllistä. Happamissa olosuhteissa taas nitrifikaatio saattaa estyä ja typpi jää myrkylliseen nitriitti-muotoon. Nitrifikaatiosta tarkemmin ks. *Rantanen* 2010, luku 2.

³⁶ *Pietiläinen* (2008, s. 13) on esittänyt *Forsberg ym.* (1978) määrittämät suhdeluvut: kun mineraaliravinnesuhte (painosuhte) on yli 12 (kokonaisravinnesuhte yli 17), fosfori rajoittaa tuotantoa ja kun mineraaliravinnesuhte on alle 5 (kokonaisravinnesuhte alle 10), typpi. *Stern* (2008, s. 437) taas on esittänyt *Guildfordin* ja *Heckyn* (2000) tutkimusten pohjalta fosforirajoitteisuuden rajaksi kokonaisravinnesuhteen 22 ja typpirajoitteisuudelle arvon 9.

2.3 Jätevedenpuhdistamon toimintaperiaatteet typenpoistossa

Myös yhdyskuntien jätevedessä typpi esiintyy orgaanisena typpinä ja mineraalilyyppinä. Typen poistuminen jätevedestä voi tapahtua kahdella tavalla. Ensinnäkin sitä poistuu aina vedestä kiintoaineksen mukana, siis lietteeseen sitoutuneena. Jätevedenpuhdistamojen ympäristöluvut sisältävät aina määräyksen kiintoainepitoisuuden pienentämisestä ja siten osa tyypestä poistuu aina. Toiseksi, tyyppiä poistuu jätevedestä denitrifikaation kautta, mikäli olosuhteet sille ovat suotuisat. Kuten edellä typen prosesseista todettiin, denitrifikaatiota tapahtuu vain lähes hapettomissa tai hapettomissa olosuhteissa, kun nitraattityppi luovuttaa happea orgaanista ainesta hajottavaan bakteeritoimintaan.

Tehostettu typenpoisto perustuu nitrifikaatio- ja denitrifikaatioreaktioihin. Jäteveden sisältämä orgaaninen typpi on ensin mineralisoitava, ja näin muodostuva sekä jo valmiiksi jätevedessä esiintyvä ammoniumintyyppi on nitrifioitava hapellisissa olosuhteissa nitraattitypeksi. Varsinainen typen poisto toteutetaan yleensä denitrifikaation avulla hapettomassa tilassa, jolloin muodostuva typpi-kaasu haihtuu ilmakehään. Pelkkä nitrifikaatio (ammoniumtypen hapettaminen) ei siis vähennä jäteveden kokonaistyyppimäärää, mutta estää jäteveden typen aiheuttamaa hapen kulutusta vesistöissä. Olosuhteissa, joissa typen ei sinänsä katsota aiheuttavan rehevöitymishaittaa, saattaa nitrifikaation toteuttaminen jäteveden puhdistuksen yhteydessä silti olla tarpeen varsinkin kaloihin kohdistuvan haitan poistamiseksi. Tällaisten vesien varrella sijaitseville laitoksille annetaankin yleensä ympäristöluvassa määräys ammoniumtypen poistamisesta.

ISY nro 113/07/2: Ympäristöluvassa puhdistamolle oli määrätty ammoniumtypen poiston tavoitearvoksi keskimäärin 80 %:n poistoteho jäteveden lämpötilan ollessa yli 10 °C vesistön riittävän happipitoisuuden varmistamiseksi ja kaloihin kohdistuvien haittojen vähentämiseksi.

Suomessa typenpoisto toteutetaan yleensä aktiivilietelaitoksissa. Ne on varustettu hapettomilla ja hapellisilla reaktioaltailla. Käytössä on DN- eli denitrifikaatio-nitrifikaatio-prosessiin sekä ND- eli nitrifikaatio-denitrifikaatio-prosessiin perustuvia menetelmiä. Typen poisto voidaan toteuttaa myös biologisilla suodattimilla ja käytössä on myös erilaisia jälkikäsittelemenetelmiä, kuten DN-prosessin jälkidenitrifointi typenpoistotehon parantamiseksi. Muutettaessa vanhaa laitosta typenpoiston mahdollistavaksi turvaututaan usein erilaisten menetelmien yhdistelmiin. Joskus toteutus saattaa kuitenkin olla lähes mahdotonta:

KHO 16.12.2010 t. 3777: Luvanhakija perusteli typenpoistomääräyksen poistamista koskevaa muutoksenhakua muun muassa sillä, että typenpoistoprosessin

toteuttaminen olisi edellyttänyt puhdistamoiden allastilavuuden olennaista kasvattamista. Siihen ei käytettävissä oleva tila tontilla olisi riittänyt. Toteutus olisi siten vaatinut erikoisratkaisuja, esimerkiksi tavanomaista syvempien altaiden rakentamista ja biologista jälkisuodatusta. Rakennusratkaisujen toteuttaminen olisi lisäksi edellyttänyt erityistekniikkaa.

3 TYPENPOISTON TARPEEN ARVIOINNISTA YMPÄRISTÖLUPAPROSESSISSA

3.1 Yleistä

Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen lupajärjestelmä muuttui ympäristönsuojelulain voimaantultua 1.3.2000. Aiemmin vanhassa vesilaissa (264/1961) olleet vesiensuojelua koskevat säädökset jätevesien johtamisen lupamenettelystä siirtyivät ympäristönsuojelulakiin. Tämän tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla on jätevesien puhdistustoiminnan lupaharkinnassa tullut soveltaa ensisijaisesti kolmea säädöstä, tai kuten *Aarnio* asian ilmaisee, vahvasti velvoittavaa oikeuslähdettä³⁷: ympäristönsuojelulakia ja -asetusta (YSA, 169/2000) sekä valtioneuvoston asetusta yhdyskuntajätevesistä (yhdyskuntajätevesiasetus, 888/2006), joka kumosi YSL:n voimaan tullessa voimassa olleen yleisestä viemäristä ja eräiltä teollisuudenaloilta vesiin johdettavien jätevesien sekä teollisuudesta yleiseen viemäriin johdettavien jätevesien käsittelystä annetun valtioneuvoston päätöksen (365/1994 ja sen muutos 757/1998).

Säädökset muodostavat kokonaisuuden, jossa laitosten lupavelvollisuus, lupamenettely ja luvanmyöntämisedellytykset määräytyvät YSL:n ja YSA:n pohjalta ja jäteveden käsittelyn periaatteet ja käsittelyvaatimukset yhdyskuntajätevesiasetuksen mukaisesti. Lupaprosessissa on myös huomioitava vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (vesienhoitolaki 1299/2004) nojalla laaditut vesienhoitosuunnitelmat, mutta niiden oikeudellinen asema lupavelvoitteita määrättäessä ei vielä ole kovin vakiintunut.³⁸ Vaikka niiden asema saattaakin tulevaisuudessa vahvistua,³⁹ ei niillä tässä artikkelissa tarkasteltavan empiirisen

³⁷ *Aarnio* (1989, s. 220, 223) mukaan vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa. Lakeja ovat kaikki oikeussäännöt, jotka kuuluvat valtiosäännön kattamaan normihierarkiaan, siis myös asetukset ja valtioneuvoston päätökset.

³⁸ Asiasta esim. *Kaupilla* 2011, s. 19. Ks. myös alaviite 69.

³⁹ *Kaupilla* (2011, s. 37) arvioi, että Suomi voi EU:n jäsenvaltiona joutua vastuuseen vesienhoitosuunnitelmien kautta toimeenpantavista tietyistä Euroopan unionin ympäristötavoitteista, jos ne aikanaan osoittautuvat sitoviksi vaatimuksiksi. Tähän ei vaikuta se, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä vesienhoitosuunnitelma on määritelty vain huomioon otettavaksi (ei sitovaksi) liiteaineistoksi.

tutkimusaineiston kannalta ole ollut merkitystä jo siksikin, että niiden vahvistaminen ajoittui tarkasteluajanjakson loppupuolelle. En siksi tarkastele kyseistä lakia tässä yhteydessä tarkemmin.

Jätevedenpuhdistukseen ja puhdistetun jäteveden luontoon (vesistöön) päästämiseen liittyy tekijöitä, joiden arviointiin tarvitaan säädöksiä yksityiskohtaisempaa materiaalia. Valtioneuvoston periaatepäätöksiä ja ympäristöministeriön päätöksiä on annettu vesiensuojelua koskevia tavoite- ja toimenpideohjelmia, jotka sisältävät jätevedenpuhdistukseen liittyviä periaatteita. Velvoittavuudeltaan ne kuuluvat *Aarnion* mukaan lähinnä sallittuihin oikeuslähteisiin⁴⁰, mutta yksinkertaisuuden vuoksi kutsun tällaista aineistoa jatkossa nimellä soft law.⁴¹ Käyn tässä luvussa lyhyesti läpi näiden jätevedenpuhdistuksen ympäristölupaharkinnan kannalta tärkeiden oikeusohjeiden⁴² periaatteet ja pyrin käytännön esimerkein valaisemaan, mitä oikeusohjelähtöisiä ongelmia oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, siis myös lupaharkinnassa, on jätevedenpuhdistuksen typenpoistoon liittyen kohdattu. Tässä luvussa vastaan myös ensimmäiseen asettamaani tutkimuskysymykseen.

3.2 Ympäristönsuojelulaki

Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen ympäristölupavelvollisuus määräytyy YSL 28.1 §:n⁴³ ja YSA 1.1 §:n ns. laitosluettelon mukaan. Ympäristönsuojelusetuksen 1.1 §:n 13a kohdassa säädetään, että puhdistamolla, joka on tarkoitettu asukasvastineluvultaan (av⁴⁴) vähintään 100 henkilön jätevesien kä-

⁴⁰ Ohjelmat eivät saa oikeutustaan oikeuslähteinä lain tai muun ylemmän säädöksen kautta, mutta kuten jäljempänä tullaan osoittamaan, niitä on käytetty lähteinä lupaharkinnassa ja muussa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. *Aarnion* (1989, s. 221) mukaan sallitut oikeuslähteet vahvistavat argumentaatiota. *Tolonen* (2003, s. 25) ilmaisee ryhmään kuuluvan ”perusteet, joihin saa viitata, mikä tarkoittaa, että niihin vakiintuneesti viitataan”. Mielestäni kyseinen aineisto on juuri tämän kaltaista.

⁴¹ Otan soft law -käsitteen käyttöön yksinkertaisuuden vuoksi ja tietoisena korkeimman hallinto-oikeuden usein ilmenneestä kannasta kyseiseen materiaaliin (ks. alaviite 119). Myös *Määttä* (2005, s. 355) on arvioinut kyseisillä ohjelmilla olleen soft law -tyyppisesti oikeusvaikutuksia muun muassa lupaharkinnassa.

⁴² Tarkoitan säädöksiä ja soft law -aineistoa, jotka olivat voimassa YSL:n voimaantullessa 1.3.2000 tai jotka on annettu sen jälkeen.

⁴³ YSL 28.1 §: Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (ympäristölupa).

⁴⁴ Asukasvastineluku tarkoittaa yhden henkilön keskimääräistä jätevesikuormitusta vuorokaudessa. Yhdyskuntajätevesiasetuksen 2 §:ssä av¹ yksi tarkoittaa sellaista puhdistamolle tulevaa vuorokausikuormitusta, jonka seitsemän vuorokauden keskimääräinen biokemiallinen hapenkulutus (BOD₇) on 70 g happea. BOD:n määrittämisestä katso esim. *Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus* 2012, [<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=12884&lan=fi>] (18.4.2012).

sittelemiseen, tulee olla ympäristölupa.⁴⁵ Ympäristölupa on YSL:n keskeinen ennakkovalvonnan väline. YSL 23 §:n (1590/2009) mukaan toimivaltaisia valtion lupaviranomaisia ovat aluehallintovirastot (AVI).⁴⁶ Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat sellaiset avl alle 100 hengen puhdistamot, jotka edellyttävät YSA 1.2 §:n mukaan lupaa.

Ympäristölupaharkinta perustuu YSL 42 §:n mukaisten luvan myöntämisen edellytysten tarkasteluun sekä lupamääräysharkintaan.⁴⁷ Säännös on kirjoitettu joustavin oikeusnormein, sillä sitä sovelletaan kaikkeen ympäristönluvanvaraiseen toimintaan. Normit saavat siten sisältönsä kutakin tapausta varten hankitun aineiston perusteella.⁴⁸ Luvassa on annettava tarpeelliset määräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi (YSL 43 §). Keskeisen osan jätevedenpuhdistamojen ympäristölupaharkintaa muodostaa YSL 43.3 §, jonka mukaan määräyksiä annettaessa on otettava huomioon muun muassa toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä. Lisäksi päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.⁴⁹

⁴⁵ YSA 1.2 §: Tätä vähäisempään toimintaan on haettava lupa, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

⁴⁶ YSL:n voimaantullessa 1.3.2000 valtion toimivaltaisia lupaviranomaisia olivat 23 §:n (86/2000) mukaan ympäristölupavirastot yli 4000 avl:n ja alueelliset ympäristökeskukset tätä pienempiä mutta yli 100 hengen laitosten osalta. Vuoden 2010 alusta ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot lakkautettiin ja YSL:n muutoksella (1590/2009) säädettiin, että valtion ympäristölupaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot (AVI) (YSL 23.1 §) ja valvontaviranomaisina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) (YSL 22.1 §).

⁴⁷ Ennen YSL:n säätämistä jätevesien johtaminen oli luvanvaraista vanhan vesilain (264/1961) mukaan ja lupaharkintaan kuului vesilain 10:24:n mukainen intressivertailu, mikä tarkoitti, että lupa voitiin myöntää, jos toiminnasta aiheutuva haitta oli saatavaan etuun verrattuna suhteellisen vähäinen eikä pilaantumista aiheuttavan aineen poistaminen tai ympäristöön pääsyn estäminen ollut kohtuullisin kustannuksin muulla tavoin mahdollista. YSL:n myötä intressivertailu poistui. Ks. myös alaviite 48.

⁴⁸ Luvan myöntämisedellytyksistä yleisesti ks. *Kumpula* 2001, Sanoma Pro Onlinepalvelu > Ympäristöoikeus > VII Ympäristönsuojelu > 1. Ympäristönsuojelulaki > Lupaharkinta ja lupamääräykset > Ympäristöluvan myöntämisen edellytykset (16.4.2012).

⁴⁹ Ympäristönsuojelulain esitöiden mukaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittelyyn sisältyisi eräänlaista intressivertailua. Näin vaikuttaa olevankin, kun lupaharkinnassa tulee huomioida parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamiseen liittyvänä olemassa olevan toiminnan odotettavissa oleva taloudellinen käyttöikä. Ks. *HE 84/1999*, yksityiskohtaiset perustelut 42 § ja 43 §.

3.3 Yhdyskuntajätevesidirektiivi

Yhdyskuntajätevesien viemärointiä ja käsittelyä säädellään Euroopan unionin jäsenmaissa yhdyskuntajätevesidirektiivillä.⁵⁰ Yhdyskuntajätevesidirektiivillä määrättiin jäsenvaltioiden taajamien viemärointijärjestelmien toteuttamisesta vaiheittain⁵¹ sekä jätevesien käsittelyn toteuttamisesta ja puhdistustehoa koskevista vaatimuksista.

Yhdyskuntajätevesidirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli määriteltävä liitteessä annettujen arviointiperusteiden mukaisesti haavoittumiselle alttiit alueet⁵², joille yli 10 000 avl:n laitoksista johdettavia jätevesiä koskevat muita alueita ankarammat käsittelyvaatimukset.⁵³ Haavoittumiselle alttiille alueille johdettavat jätevedet tulee käsitellä tehostetusti, eli niistä tulee poistaa tyypeä (N) tai fosforia (P) tai molempia *riippuen paikallisista olosuhteista*. Direktiivin mukaisesti typen puhdistustehon tulee olla vähintään 70–80 %.⁵⁴ Laitoskohtaisia vaatimuksia ei kuitenkaan direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan tarvitse soveltaa, jos voidaan osoittaa, että haavoittumiselle alttiin alueen kaikille yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoille tulevasta fosforin ja typen kokonaiskuormituksesta poistetaan kummastakin vähintään 75 %.⁵⁵ Toisaalta ankarampiakin vaatimuksia voidaan soveltaa, mikäli se on tarpeen muun direktiivin nojalla säädetyn vesien laatutason täyttämiseksi.

⁵⁰ Yhdyskuntajätevesidirektiivin 2 artiklan mukaan direktiivi koskee yhdyskuntajätevesien keräilyä, käsittelyä ja vesistöön johtamista sekä tiettyjen teollisuudenalojen jätevesien käsittelyä ja vesistöön johtamista. Direktiivin tarkoituksena on suojella ympäristöä edellä mainittujen jätevesien johtamisesta aiheutuvalta haitoilta.

⁵¹ 3 ja 4 artiklojen mukaan viemärointi ja jätevesien biologinen tai vastaava käsittely oli toteutettava vuoden 2000 loppuun mennessä taajamissa, joiden avl on yli 15 000. Vuoden 2005 loppuun mennessä viemärointi oli toteutettava taajamissa, joiden avl oli 2 000–15 000 ja myös käsittely, kun avl oli 10 000–15 000. Jätevedenkäsittely oli toteutettava kaikissa yli avl 2 000 taajamissa, mikäli vedet johdetaan sisävesiin tai suistoalueelle.

⁵² Komission direktiivissä 98/15/EY, jolla on muutettu liitteen I taulukkoa 2, käytetään ilmaisua ”rehevöitymiselle alttiit alueet”.

⁵³ Yhdyskuntajätevesidirektiivin liite I sisältää jätevesien keräilyjärjestelmiä, jätevedenpuhdistuslaitosten rakennetta, teollisuusjätevesien esikäsittelyä ja tarkkailua koskevia vaatimuksia. Kohdassa B määrätään, että jätevedenpuhdistuslaitosten on täytettävä liitteen I taulukon 1 vaatimukset. Sen mukaan kaikilla laitoksilla on vähennettävä kiintoainepitoisuutta sekä biokemiallista (BOD_5) ja kemiallista hapenkulutusta (COD), jotka kuvaavat veden orgaanisen aineen määrää. Haavoittumiselle alttiille alueille johdettavien vesien tulee täyttää myös taulukon 2 vaatimukset, jotka koskevat ravinteiden poistoa. Taulukko 3 sisältää käsittelytehon tarkkailemiseksi vaadittavat näytteenotto-ohjelmat.

⁵⁴ Tai jäännöspitoisuus 15 mg/l N, kun avl 10 000–100 000 ja 10 mg/l N kun avl > 100 000. Vaihtoehtoisesti voidaan käyttää päivittäistä keskiarvoa, jolloin se ei saa ylittää 20 mg/l N kun käsiteltävän veden lämpötila biologisessa prosessissa on vähintään 12 °C tai ilmasto-olosuhteet voidaan huomioida rajoittamalla tyypeä koskevan vaatimuksen voimassaoloaikaa.

⁵⁵ Tällöin huomioidaan siis myös alle 10 000 avl:n laitokset. Merkityksestä Suomessa ks. *Kaup-pila – Pietiläinen 2007*, s. 386.

3.4 Kansalliset yhdyskuntien jätevedenpuhdistusta koskevat säädökset

Yhdyskuntajätevesidirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön valtioneuvoston päätöksellä 365/1994.⁵⁶ Päätöksen 4 § määrittelee Suomen kaikki vesiympäristöt⁵⁷ direktiivin 5 artiklan mukaisiksi haavoittumiselle alttiiksi alueiksi. Suomessa ei siis tämän määritelmän mukaan esiinny pintavesiä, jotka olisivat kuormitusta kestäviä siten, ettei kumpaakaan ravinteista typpi tai fosfori tarvitsisi poistaa. Tehostetut puhdistusvaatimukset koskevat siten kaikkia Suomessa toimivia yli 10 000 avl:n laitoksia *paikallisista olosuhteista riippuen*. Päätöksessä annetut puhdistamojen käsittelyvaatimukset (liite I) vastaavat direktiiviä, tosin niitä sovitettiin joiltain osin Suomen oloihin.⁵⁸ Direktiivin toimeenpano ei muutoin tuonut radikaalia muutosta suomalaiseen käytäntöön, sillä jo aiemmin oli jäteveden johtamisen luvanvaraisuudesta säädetty kumotun vesilain (264/1961) 10 luvussa ja puhdistamokohtaisesti lupaehdoissa asetetut orgaanisen aineen ja fosforin puhdistustehovaatimukset olivat olleet käytännössä tiukemmat kuin direktiivin vähimmäisvaatimukset.⁵⁹

Ravinteiden poiston minimivaatimukset on liitteen I taulukossa 2 annettu yli 10 000 avl:n laitoksille kuten direktiivissäkin, mutta direktiivistä poiketen VNP ei puhdistuksesta määräävässä 5 §:ssä eksplisiittisesti rajaa ravinteidenpoiston tarvetta vain yli 10 000 avl:n laitoksiin. Liitteen mukaan ankarampia

⁵⁶ Päätöksen muutos VNP (757/1998) koskee liitteen 1 taulukon 2 alaviitettä 4, jolla määritellään kokonaistypen jäännöspitoisuuden laskentatapa. Alun perin päätöksessä pitoisuusvaatimus koski vain ajankohtaa, jolloin prosessiveden lämpötila ylitti +12 °C. Muutoksen jälkeen jäännöspitoisuus tuli laskea vuosikeskiarvona mutta ilmasto-olot saatettiin huomioon ottaa edellä viitteessä 50 esitetyllä tavalla.

⁵⁷ Käsitettä vesiympäristö ei VNP:ssä (365/1994) määritelty eikä sen määritelmä esiinny muuallakaan lainsäädännössä. Määrittelyn puuttuminen olisi saattanut aiheuttaa sekaannusta lähinnä silloin, kun jätevesiä olisi johdettu ojittamattomalle suolle tai imeytykseen. Käsite esiintyy määrittelemättömänä myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä yhteisön vesipolitiikan puitteista (vesipuidedirektiivi, EYVL, N:o L 327, 22.12.2000, s. 1), jota sovelletaan sekä pohja- että pintavesiin. Direktiivissä (2.2 artikla) pohjavedellä tarkoitetaan vain maaperän kyllästyneessä vyöhykkeessä olevaa vettä. YSL ja kumottu vesilaki (264/1961), jonka nojalla kyseinen VNP on annettu, määrittelevät pohjaveden kuitenkin tarkoittamaan kaikkea maa- ja kallioperässä olevaa vettä. VNP:tä ei sovelleta jätevesien johtamiseen pohjavesiin, joten jätevesien imeytyminen maaperään (kyllästyneeseen tai kyllästymättömään vyöhykkeeseen) ei siten liene kuulunut soveltamisalaan. Suon vesielementin osalta kysymys on tässä kohden teoreettinen ja jää avoimeksi. Käytännössä myöhemmin esiteltävässä tutkimusaineistossa esiintyy vain yksi VNP:n voimassa ollessa annettu ympäristölupapäätös, jonka mukaisesti puhdistetut jätevedet johdetaan suolle, mutta lupa koskee alle 10 000 avl:n laitosta (päätos PPO-2004-Y-221-121). Terminologinen epäselvyys ei siten käytännössä liene aiheuttanut ongelmia. Päätös kumottiin yhdyskuntajätevesiasetuksella, jossa vesiympäristö-käsitettä ei esiinny. Jatkossa tarkoitan vesiympäristöllä luonnon olosuhteita, joissa vesi esiintyy vapaana nesteinä.

⁵⁸ Santala – Etelämäki 2009, s. 4.

⁵⁹ *Ibid.*; Ympäristöministeriön päätös 30.3.2000, s. 25.

vaatimuksia sovelletaan, jos se on YSL:n säännösten toteuttamiseksi tarpeen.⁶⁰ Ymmärtäisin, että analogisesti fosforin poistoa koskevan käytännön kanssa, on kansallisella tasolla typenkin poiston tarvetta arvioitava myös alle 10 000 avl:n laitosten osalta YSL:n vaatimusten täyttymisen arvioinnin yhteydessä.

VNP 365/1994 (ja muutos 757/1998) kumottiin 1.11.2006 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella yhdyskuntajätevesistä (888/2006)⁶¹, ja sillä oli tarkoitus selkiyttää yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanoa typenpoistovaatimusten osalta siten, että direktiivin perusteiden mukaisesti määräytyvä typen poiston tarve aina selvitettäisiin ja perusteltaisiin. Typpeä koskevat puhdistusvaatimukset eivät asetuksen myötä muuttuneet, mutta fosforin poistaminen säädettiin aina pakolliseksi. Tehostetut puhdistusvaatimukset, joiden tarve nyt vain typen osalta riippui paikallisista olosuhteista, määrättiin edelleen koskemaan koko maata.⁶² Asetuksen perustelumuuisto tukee yllä esitettyä VNP:n 365/994 tulkintaa, että typenpoiston tarve tuli arvioida aina myös alle 10 000 avl:n laitosten lupakäsittelyn yhteydessä.

”Typenpoistolle ei säädetäisi vähimmäisvaatimuksia alle 10 000 avl:n jätevedenpuhdistamoille, vaan ympäristöluvassa typenpoiston vaatimustaso asetettaisiin tapauskohtaisesti. Tarvittaessa lupaehdoissa olisi myös varauduttava tilanteeseen, jossa kuormitus ylittää luvan voimassaoloaikana asukasvastinelukurajan 10 000.”⁶³

Typpeä tulee poistaa silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa.⁶⁴ Typen poiston tarve tulee ympäristönsuojeluasetuksen 4.2 §:n

⁶⁰ VNP:n (365/1994) liitteen I b kohdan 3 kohdassa puhutaan vesilain säännöksistä, mutta tämän tutkimuksen tarkasteluajanjaksolla on sovellettu YSL:ia.

⁶¹ Asetus annettiin YSL 11 §:n ja 16 §:n ja vesihuoltolain (119/2001) 36 §:n nojalla. Vesihuoltolaki ei sisällä jäteveden puhdistukseen liittyviä säännöksiä, vaan sen tarkoituksena on antaa säännökset vesihuollon järjestämisestä, vesihuoltolaitoksista ja vesihuollon maksuista. Ks. HE 85/2000.

⁶² Lauseketta ”riippuen paikallisista olosuhteista” ei esiinny asetuksessa. Ilmaisua on tässä kohden peräisin asetuksen perustelumuuistosta. Ks. *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, kohta 4 yksityiskohtaiset perustelut 4 §.

⁶³ *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, s. 5.

⁶⁴ Ilmaisua ei ole peräisin yhdyskuntajätevesidirektiivistä eikä se esiintynyt VNP:ssä (365/1994). *Ympäristöministeriön muistion 12.10.2006* (s. 4) mukaan ravinteiden poisto olisi tarpeen ”vesien rehevöitymiskehityksen ehkäisemiseksi”, joten ilmaisua lienee tulkittava siinä valossa. Tulkintaa käsittelemme tarkemmin luvussa 3.5.3.

mukaan selvittää ympäristölupahakemuksessa⁶⁵ ja ratkaista ympäristöluvassa. Uutta asetuksessa oli myös, että lupaehdoissa määrättävän typenpoistovaatimuksen toteuttamiselle asetettiin määräaika.⁶⁶

Typenpoistoa koskevan selvityksen sisällöstä ei säädöksissä annettu tarkempia ohjeita, mutta perustelumuiston mukaan ”ympäristöluvan käsittelyn yhteydessä typen vesistövaikutuksia ja typen poiston tarvetta tulee tarkastella jätevesien purkupaikan vaikutusalueen lisäksi aiempaa laajemmin alapuolisissa vesistöissä ja Itämeressä”. Tarkastelun, joka siis tarkoittaa lupaviranomaisen toimintaa, tulee perustua ”hakijan riittävään selvitykseen typen poiston tarpeellisuudesta sekä kohteeseen soveltuvaan muuhun tutkimustietoon typen vaikutuksista pintavesiin”.⁶⁷ Perustelumuiston sanamuoto antaa ymmärtää, että YSA 4.2 §:n määräys asetti toiminnanharjoittajalle vastuun typenpoiston tarpeellisuuden selvittämisestä, mikä tarkoittanee, että selvityksen tuli typenpoistotarpeen arvioimiseksi ottaa kantaa siihenkin, miten typpikuormituksen vähentäminen vesien tilaan vaikuttaa. Vaikka luvanhakijan oma näkemys sai selvittämisvelvollisuuden lisääntyessä painoarvoa, ei luparatkaisu kuitenkaan voi perustua yksinomaan hakijan selvitykseen, vaan sekä asetuksen perustelumuiston että ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa muutoinkin sovellettavan virallisperiaatteen mukaan lupaviranomaisen tulee tavoitella aineellista totuutta ja tarvittaessa hankkia täydentäviä tietoja (esimerkiksi muita tutkimustietoja) typen vaikutuksista.⁶⁸

⁶⁵ Typenpoiston arvioimiseksi tehtävästä selvityksestä määrättiin myös YSA 11.2 §:iin samanaikaisesti tehdyllä muutoksella (VNA 889/2006). Muutettu YSA 11.2 §:n ensimmäinen virke kuuluu: ”Yhdyskuntajätevedenpuhdistamoa koskevassa hakemuksessa on oltava selvitys asukasvastineluvusta ja typenpoiston tarpeesta.”

⁶⁶ Typenpoisto tulee toteuttaa seitsemän vuoden kuluessa lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulosta (YSA 4.2 §). Käytännössä tätä määräaika ei liene sovellettu, sillä myöhemmin esiteltävässä empiirisessä aineistossa ei esiinny yhtään lupapäätöstä, jossa toteuttamis- tai tehostamismääräaika olisi ollut näin pitkä. Muutoksenhakuaineistossa sen sijaan esiintyy tapauksia, jossa toiminnanharjoittaja vaatii määräaika pidennettäväksi pykälään vedoten. Ks. esim. *KHO 16.12.2010 t. 3777*.

⁶⁷ *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, s. 5.

⁶⁸ HL 31.1 §:ssa säädetyn virallisperiaatteen lisäksi ympäristölupaviranomaisen selvittämisvastuusta on määrätty YSL 41.2 §:ssa. Muodollisesta ja aineellisesta virallisperiaatteesta ks. myös *Kuusiniemi 2001*, Sanoma Pro Onlinepalvelu > Ympäristöoikeus > I Perusteet > 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana > Ympäristöoikeuden periaateista > Menettelylliset periaatteet > Virallisperiaate (17.4.2012). Selvittämisvelvollisuuden muutos on *Kumpulän* mukaan seurausta YSL:n 4.2,2 §:ssa määritellyn varovaisuusperiaatteen toteuttamisesta: toimintaa pidetään pilaantumisen vaaraa aiheuttavana, kunnes toiminnan harjoittaja osoittaa, että kaikki tarvittava informaatio on päätöksentekijän käytettävissä. Ks. *Kumpula 2001*, Sanoma Pro Onlinepalvelu > Ympäristöoikeus > VII Ympäristönsuojelu > 1. Ympäristönsuojelulaki > Pilaantumisen ehkäisemisen yleiset periaatteet > Varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteet > Varovaisuusperiaate (19.4.2012).

Perustelumuioston mukaan vaatimuksissa tulee myös ”ottaa huomioon soveltuvien osin kansalliset vesiensuojeluohjelmat sekä lakiin vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) perustuvat vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat”.⁶⁹

3.5 Miten typen poiston tarvetta arvioidaan?

Typenpoistomääräyksen asettaminen ympäristöluvassa on kaksivaiheinen prosessi. Ensin lupaviranomaisen on aina arvioitava typen poistamisen tarve paikalliset olosuhteet huomioiden, koska Suomi ei erotellut yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanovaiheessa haavoittumiselle alttiita alueita kuormitusta kestävästä. Toiseksi, mikäli poistaminen katsotaan tarpeelliseksi, on määritettävä sen taso. Yli 10 000 avl:n laitosten osalta minimitaso on yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädöksillä määrätty, mutta olosuhteiden niin edellyttäessä voidaan ankarampiakin lupaehtoja YSL:n nojalla asettaa.⁷⁰ Alle 10 000 avl:n laitoksille taso on määritettävä aina tapauskohtaisesti.

Säädösten typen poiston tarpeen normiformulointi ei ole yksiselitteinen. Kun VNP (365/1994) käyttää ravinteiden poiston tarpeesta direktiivin ilmaisua ”paikallisista olosuhteista riippuen”, on yhdyskuntajätevesiasetuksessa edellytyksenä, että ”typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa”. Koska Suomen kaikki vesiympäristöt katsottiin haavoittumiselle alttiiksi, Suomessa ei koskaan ollut tarvetta arvioida alueita yhdyskuntajätevesidirektiivin haavoittumiselle alttiita alueita koskevien aineellisten kriteerien pohjalta, mikä voi asettaa tämän artikkelin ensimmäisen tutkimuskysymyksen mielekkyyden osittain kyseenalaiseksi. Typenpoistoa edellyttävät paikalliset olosuhteet saavat kuitenkin välttämättä aineellisen sisältönsä ainakin osittain direktiivin haavoittumiselle alttiiden alueiden kriteereistä, jotka näin muodostavat paikallis-

⁶⁹ Ks. *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, 4 kappale, s. 5, joka koskee typen poiston tarpeen ratkaisemista ympäristöluvassa. Ks. myös *Hollo* (2005, s. 5), jonka mukaan ”[vesipuitedirektiivin] keskeisenä ohjauskeinona edellyttämä vesienhoitosuunnitelma on enemmänkin informaatiöväline kuin muodollisia oikeusvaikutuksia omaava erillinen ohjausväline”. *Sepäälän* (YJ 2004, s. 99) mukaan, vaikka vesienhoitosuunnitelmat on otettava huomioon ympäristölupaharkinnassa, ei niiden perusteella luvanmyöntämisedellytys yksin voi täytyä YSL 42 §:n mukaisessa merkityksessä, sillä vesienhoitosuunnitelmassa ei ole voitu ennakoita täysin esimerkiksi hoitoalueelle kohdistuvaa uutta kuormitusta. Myös VaHaO on esittänyt, että ”vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja niissä esitettävät ympäristötavoitteet eivät sellaisenaan ja suoraan vaikuta ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiin tai yksittäisen lupamääräyksen asettamiseen”. Ks. *VaHaO nro 09/0213/1* perustelut, kohta 1. Selvitysten riittävyys b. Vesipuitedirektiivi.

⁷⁰ Tutkitussa lupa-aineistossa ei esiinny lupamääräyksiä, joissa kokonaistypen poistotehon vaatimus olisi asetettu minimivaatimusta ankarammaksi. Jos ankaruudella ymmärretään vaatimuksen asettaminen alle 10 000 avl:n laitokselle, sisältää aineisto niitä useita.

ten olosuhteiden arvioinnille välttämättömän, kaikkia Suomen vesiympäristöjä koskevan faktapremissivalikoiman. Se, mitä yksittäistapauksessa paikallisina olosuhteina on huomioitava, on siten oltava derivoitavissa tästä premissivalikoimasta.

Yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteen I taulukon 2, jossa ravinteiden poistoa koskevat vaatimukset on annettu, alkuperäinen otsikkoteksti kuului:

”Vaatimukset, jotka asetetaan jätevesien päästämiseksi yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoista sellaisille haavoittumiselle alttiille alueille, joita uhkaa liitteessä II olevan A kohdan a alakohdan mukaisesti todettu rehevöityminen. Voidaan soveltaa yhtä tai kahta muuttujaa riippuen paikallisista olosuhteista. On sovellettava pitoisuutta tai poistotehoa koskevia arvoja.”⁷¹

Otsikkotekstin mukaan rehevöityminen on haavoittumiselle alttiin alueen keskeinen piirre ja se määritellään direktiivin 2 artiklan 11 kohdassa seuraavasti:

”Rehevöitymisellä [tarkoitetaan] sellaista ravinteiden, erityisesti typpi- tai fosforiyhdisteiden veteen rikastumista, joka aiheuttaa levien ja muiden korkeampien kasvilajien kasvua ja aiheuttaa veden eliötasapainon häiriintymistä ja veden laatuvaihteluja.”

Typpeä (ja myös fosforia, mutta sen tarkastelu jää tämän artikkelin tutkimusaiheen ulkopuolelle) tulee siis poistaa *paikallisista olosuhteista riippuen*, mikä on sanatarkasti yhteneväinen ilmaisu VNP:ssä 365/1994 annetun kanssa, *haavoittumiselle alttiilla alueilla*, joita VNP:n 365/1994 mukaan ovat kaikki Suomen vesiympäristöt ja joita *uhkaa todettu* rehevöityminen. Asetan nyt hypoteesin, että toteamisen lähtökohdat ovat johdettavissa haavoittumiselle alttiita alueita koskevista faktapremisseistä ja kun tunnemme ne, tiedämme, mitä paikallisina olosuhteina tulee huomioida.

⁷¹ Komission direktiivillä 98/35/EY sanamuoto muutettiin kuulumaan: ”Liitteessä II olevan A kohdan a alakohdassa määritellyille rehevöitymiselle alttiille alueille joutuvia yhdyskuntajätevesien puhdistuslaitosten päästöjä koskevat vaatimukset. Paikallisista olosuhteista riippuen käytetään yhtä tai kumpaakin muuttujaa. On käytettävä pitoisuuden tai poistotehon arvoja.” VNP:ssä (365/1994) käytetään alkuperäistä muotoa, joten tässä tarkastellaan sitä. Muuttujat ovat kokonaistyyppi ja kokonaisfosfori.

3.5.1 Faktapremissit typen poiston tarpeen arvioimisessa

Yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteen II A kohta jakaa haavoittumiselle alttiit alueet kolmeen ryhmään. Typen ja fosforin poistovaatimukset koskevat A kohdan a alakohdan mukaisia alueita⁷², joita ovat luonnon makeavesiset järvet ja muut sisävesistöt, suistot ja sellaiset rannikkovedet, jotka

”on todettu rehevöityneiksi tai jotka saattavat lähitulevaisuudessa rehevöityä, jollei suojelutoimiin ryhdytä”.⁷³

Hieman erilaisen määritelmän haavoittumiselle alttiista alueista antaa EYTI tapaus C-280/02 koskevassa tuomiossaan lausussaan, että lainsäätäjät tavoitteenaan suojella ympäristöä yhdyskuntajätevesien vesistöön johtamisesta aiheutuvilta haitoilta on määrännyt jäsenvaltioille velvollisuuden

”määrittää alueet, joiden osalta kyseinen johtaminen myötävaikuttaa merkittävästi rehevöitymiseen tai sen uhkaan.”⁷⁴

⁷² Muut ryhmät ovat b) juomaveden valmistukseen käytettävät sisävesien pintavedet tietyin edellytyksin ja c) alueet, joilla muun direktiivin noudattamiseksi tarvitaan tehostettua käsittelyä. Näitä ryhmiä eivät siis tehostetut puhdistusvaatimukset koske lähtökohtaisesti. Osa Suomen vesistä voisi kuulua myös näihin ryhmiin.

⁷³ Ilmaisuu on suurempi kuin edellä esitetty liitteen I taulukon 2 otsikkoteksti, jossa käytetään muotoa ”Vaatimukset – – alueille, joita uhkaa – – todettu rehevöityminen”. Ymmärtääkseni tämä tarkoittaa, että pelkkä todettu rehevöityneisyys ei sinällään edellytä ravinteiden poistoa, vaan rehevöitymisen tulee aiheuttaa uhkaa, joka voisi toteutua esim. veden laatuvahteluiden kautta. Ydinkysymys asiassa onkin, mitä on rehevöityminen. Direktiivin englanninkielisessä tekstissä rehevöityminen määritellään seuraavasti (2 artikla 11 kohta): ”Eutrophication means the enrichment of water by nutrient, especially compounds of nitrogen and/or phosphorus, causing an accelerated growth of algae and higher forms of plant life to produce an *undesirable disturbance* to the balance of organisms present in the water and to the quality of the water concerned” (kursivoitu tässä). Verrattaessa suomenkieliseen rehevöitymisen määritelmään huomataan, että suomenkielisestä tekstistä puuttuu alkuperäistekstin häiriintymistä-sanan (*disturbance*) edessä oleva ilmaus ”ei toivottu” (*undesirable*). Alkuperäisteksti vaikuttaa johdonmukaisemmalta suomenkielisen liitteen I taulukon 2 otsikkotekstin kanssa, joskaan täysin yhteneväinen sekään ei ole. *Kauppila ja Pietiläinen* (2007, s. 384) ovat pitäneet suomenkielistä rehevöitymisen määritelmää ympäristönsuojelullisesti tiukempana ja arvioineet myös EYTI:n tulkinneen rehevöitymistä suomalaisen käännöksen tapaan, siis että rehevöityminen itsessään olisi riittävä syy suojelutoimenpiteille (esim. typenpoistolle). Mielestäni taulukon 2 otsikkotekstin kautta (”uhkaa – – todettu rehevöityminen”) suomenkielinenkin teksti palautuu muotoon, jossa rehevöityminen tai sen uhka on välttämätön mutta ei yksin riittävä edellytys tehostetun ravinteidenpoistovaatimuksen asettamiselle. Englanninkielisen taulukon 2 otsikkotekstin mukaan vaatimukset koskevat “discharges – – to sensitive areas that are subject to eutrophication” eli alueita, jotka ovat alttiina rehevöitymiselle. Siinä ei edellytetä rehevöitymisen aiheuttavan uhkaa, mutta uhka sisältyy jo englanninkieliseen rehevöitymisen määritelmään (*undesirable disturbance*). Lopputulema on siten tämän artikkelin tutkimuskysymyksen kannalta yhteneväinen.

⁷⁴ C-280/02 (2004) OJ C 284/2, kohta 25.

Rehevöitymisellä on edellä esitetyn määritelmän mukaan seuraavat kriteerit: ravinteiden vesistöön rikastuminen, nopea levien ja muiden korkeampien kasvilajien kasvu sekä näiden seurauksena eliötasapainon häiriintyminen ja veden laatuvahtelut. EYTI on tapauksen C-280/02 ratkaisun perusteluissa määritellyt rehevöitymisen näiden kriteerien ja niiden välisen syy-yhteyden kautta. Ratkaisussa EYTI esitti, että eliötasapainon (ei-toivottuna) häiriintymisenä on pidettävä vaikka vain yhden kasvilajin voimakasta kasvua, sillä se joka tapauksessa aiheuttaa kilpailun lisääntymistä muista kasvuresursseista. Veden laadun huonontumisella se katsoi tarkoitettavan myös esteettisiä muutoksia, jotka voivat vaikeuttaa veteen liittyvää toimintaa.⁷⁵ Vaikuttaa luontevalta, että tehostetun ravinteiden poiston suhteen haavoittumiselle alttiiden alueiden faktapremissit saavat aineellisen sisältönsä näistä kriteereistä ja ravinteiden poistotarpeen arvioinnin laukaiseva faktapremissivalikoima näyttää seuraavalta:

- Alue on todettu rehevöityneeksi: veden kohonnut ravinnepitoisuus, lisääntynyt levien tai muiden kasvilajien kasvu, myrkylliset leväkukinnot, lajisto yksipuolistunut, kilpailu lisääntynyt, muutokset veden laadussa.
- Alue on vaarassa rehevöityä: ravinnepitoisuuden nousu, lisääntynyt levien tai muiden kasvilajien kasvu sekä riski ei-toivotuista ilmiöistä ja veden laadun muutoksista on todennäköinen ilman toimenpiteitä.⁷⁶
- Jätevesien johtaminen myötävaikuttaa merkittävästi alueen rehevöitymiseen tai sen uhkaan: edellisiä täydentävä, ei riitä yksin osoittamaan aluetta haavoittumiselle alttiiksi mutta merkittävän kuormitusosuuden voi katsoa edellyttävän ravinteiden poistotarpeen arviointia.⁷⁷

On huomioitava, että kaksi ensimmäistä muodostavat haavoittumiselle alttiiden alueiden premissit ilman jätevesien vaikutustakin. Koska Suomessa typenpoistotarve tulee aina arvioida, seuraa siitä, että vähintään yhden näistä rehevöitymisen kautta määräytyvistä faktapremisseistä on oltava tosi.⁷⁸ Toisin sanoen, ja vastataksemme ensimmäisen tutkimuskysymyksen alkuosaan, luettelo sisältää teoriassa typenpoistomääräyksen harkintatarpeen laukaisevat faktapremissit.

⁷⁵ EYTI mainitsee ratkaisussaan, että kriteerejä on neljä, joten rehevöitymisen tulee ilmetä sekä eliötasapainon häiriintymisenä että veden laatuvahteluna. Veteen liittyvää toimintaa voi olla esimerkiksi matkailu, kalastus tai vaikkapa teollisuuden jäädytys. Ks. C-280/02 tuomion perustelun kohdat 18, 19, 21–24.

⁷⁶ Tuntomerkit siten kuin tapauksen C-280/02 tuomion perustelujen kohdat 93–101 ilmaisevat.

⁷⁷ EYTI tapauksessa C-280/02 on käyttänyt kuormitusosuutta neljän rehevöitymisen kriteerin lisäksi osoituksena juuri jätevesien myötävaikutuksesta rehevöitymiseen perustelujen kohdissa 40, 77 ja 87. Ks. myös tämän artikkelin luku 3.5.4.

⁷⁸ Myös *Kauppara* ja *Pietiläinen* (2007, s. 394) ovat katsooneet, että direktiivin tulkinta on sidottava rehevöitymisvaikutukseen.

3.5.2 Paikalliset olosuhteet typenpoiston tarpeen kannalta

Yhdyskuntajätevesidirektiivin ja VNP 365/1994 mukaan ravinteidenpoistoa koskee periaate, että jätevedestä on haavoittumiselle alttiilla alueilla poistettava joko typpeä tai fosforia tai molempia paikallisista olosuhteista riippuen. *Kauppila ja Pietiläinen* ovat pohtiessaan paikallisia olosuhteita hyödyntäneet yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteen II A kohdan a alakohdassa esitettyjä luokkia, jotka ”voidaan ottaa huomioon harkittaessa, mitä ravinnetta jäteveden käsittelyssä olisi jäteveden jatkokäsittelyn avulla vähennettävä”, siis arvioitaessa tuleeko jätevedestä poistaa fosforia vai typpeä vai molempia.⁷⁹ Käytän hyödynseni tässä samaa logiikkaa. Koska Suomessa fosforia tulee aina poistaa, jää kysymykseksi, tuleeko myös typpeä poistaa vai ei. Liitteen II A kohdan a alakohdan luokista toinen koskee jätevesiä, jotka lasketaan (i) sisävesiin ja suljettuihin lahtiin ja toinen (ii) merenlahtiin ja rannikkovesiin, laskettavia jätevesiä, kun veden vaihtuminen on vähäistä. Niiden pohjalta voidaan johtaa seuraavat lupaharkintaa helpottavat periaatteet typen poistamisen tarpeellisuudesta:

- Itämeriin laskettavista jätevesistä tulee lähtökohtaisesti edellyttää typen poistoa. Jos luvanhakija osoittaa, että typenpoistolla⁸⁰ ei ole vaikutusta alueen rehevyyteen, sitä ei tule määrätä.⁸¹
- Sisävesiin laskettavien jätevesien osalta typenpoistovaatimuksen asettaminen jää aina lupaviranomaisen harkittavaksi tapauskohtaisesti. Paikallisia olosuhteita tulee arvioida purkukohtaa laajemmin, valuma-aluelähtöisesti. Typen poistaminen on tarpeen, jos rehevöitymisen kriteerit täyttyvät typen vaikutuksesta. Yhdyskuntajätevesiasetuksen ja YSA:n mukaisesti myös luvanhakijan on osaltaan selvítettävä typenpoiston tarvetta valuma-aluemittakaavassa.

⁷⁹ *Kauppila – Pietiläinen* 2007, s. 388–397.

⁸⁰ Sekä direktiivi tässä kohden että yhdyskuntajätevesiasetus käyttävät ilmaisuja, jotka käsittävät vain poistamisen vaikutukset, ei poistamatta jättämisen vaikutuksia. Tällöin tulevaa rehevöitymiskehitystä ennakoiva poistaminen, jos tarkasteluhetkellä vesistön rehevöitymisvaaraa ei olisi osoitettu kohdassa 3.4.1 esitetyllä tavalla, lienee poissuljettu. Jos poistamatta jättämisestä voidaan epäillä seuraavan vesistön kantokyvyn ylittyminen, YSL 4 §:n mukainen varovaisuusperiaate, joka *HE 84/1999* mukaan merkitsee päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioonottamista, kuitenkin edellyttäisi, että pilaantumisen mahdollisuus lupaharkinnassa huomioitaisiin.

⁸¹ *Kauppila ja Pietiläinen* (2007, s. 389) ovat katsooneet luokittelun tukevan käsitystä, että lähtökohtaisesti Itämereen laskevista jätevesistä on poistettava sekä fosforia että typpeä. Poistamisen tarpeettomuuden osoittaminen näyttäisi Itämeren rannalla jäävän ensisijaisesti luvanhakijalle tai ainakin sille, jonka intressissä osoittaminen olisi, sillä prosessuaalinen todistustaakkasääntö velvoittaa väitteen todistamiseen sen uhalla, että se muuten katsotaan prosessissa toteennäyttämättömäksi (*Aarnio* 1989, s. 213). Osoittaminen voinee tapahtua lupahakemukseen liitettävänä YSL 35.2 §:n tai YSA 11.2 §:n (889/2006) mukaisena aineistona.

Kauppila ja *Pietiläinen* ovat direktiivin pohjalta ja Itämeren tilan kannalta tarkasteltuna esittäneet, milloin toista ravinteista typpi tai fosfori ei tarvitse poistaa. Johtopäätökset ovat analogisesti sovellettavissa sisävesiin. Itämereen jätevedet laskevien laitosten osalta johtopäätökset voivat soveltua myös kysymykseen, mitä luvanhakijan tulisi näyttää toteen osoittaakseen, ettei typpeä tarvitse poistaa. Vain typenpoistoa ajatellen ja myös sisävedet huomioiden johtopäätökset voidaan esittää siten, että typpeä ei tarvitse poistaa, jos typpi on merkityksetön koko vastaanottavan vesistön (pukupaikalta Itämereen) rehevöitymisen kannalta, typpipäästöt eivät päädy lainkaan tuestä rehevöityvään vesistöön tai laitokselta tuleva typpikuormitus ei ole merkityksellinen vesistön rehevöitymisen kannalta.⁸²

Kuten huomataan, kääntyy jokainen kohta kysymykseen typen merkityksestä rehevöitymiseen. Typpi on merkityksellinen rehevöitymisen kannalta, jos rehevöitymisen aineelliset kriteerit täyttyvät typen vaikutuksesta. Tarpeettomuutta kuvaavan luettelon viimeinen kohta ja edellä esitetty EYTI:n tapauksessa C-280/02 esittämä haavoittumiselle alttiin alueen kolmas tuntomerkki huomioon ottaen on luontevaa päätellä, että merkittävä kuormitusosuus, kun muut rehevöitymisen kriteerit typen vaikutuksesta täyttyvät, on myös vahva näyttö typen poiston tarpeen puolesta.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen loppuosa kuului, mitä tekijöitä paikallisista olosuhteista tulisi osoittaa, jotta typen poiston tarpeellisuuden arviointi olisi mahdollista. Vastaus seuraa edellä esitetystä. Jotta typen poistaminen paikallisissa olosuhteissa voidaan arvioida ylipäänsä tarpeelliseksi, tulee typen ravinteena olla merkityksellinen rehevöitymisen aineellisten kriteerien täyttymiseen jäteveden (laajasti ymmärretyllä) vaikutusalueella. Jos paikalliset olosuhteet osoittavat typen poistamisen tarpeelliseksi, tulee yksittäisen laitoksen kohdalla asiaa tutkia vielä kuormitusosuuden merkityksellisyyden kautta. Mikäli laitoksen kuormitusosuus rehevöitymisen kannalta on merkityksetön, on arviointiin lisättävä vielä muita elementtejä, nimittäin haavoittumiselle alttiiden alueiden rehevöitymisestä riippumattomat ominaisuudet.⁸³

3.5.3 Milloin typpikuorman vähentäminen parantaa vesien tilaa?

Kun VNP (365/1994) korvattiin ja kumottiin yhdyskuntajätevesiasetuksella, poistui yhdyskuntajätevesidirektiivistä lähtöisin ollut ilmaisu ”paikallisista olosuhteista riippuen” ravinteiden poistovaatimukset sisältävän taulukon otsikkotekstistä. Sen sijaan säädettiin, että ”typpeä on poistettava silloin, kun typpi-

⁸² Molempien ravinteiden osalta ks. *Kauppila – Pietiläinen* 2007, s. 396.

⁸³ Ks. alaviite 72.

kuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa” (VNP 365/1994, 4 §). Asetuksessa ei kuitenkaan tarkemmin määritelty, miten vesien tilan tulee parantua tai millä tekijöillä arvioitu parantuminen tulee osoittaa.

Asetuksen perustelumuistion mukaan säännöksen lähtökohtana oli tarve tarkentaa direktiivin toimeenpanoa ja varmistaa, että yhdyskuntajätevesidirektiivin perusteiden mukaisesti määräytyvä typen poiston tarve aina selvitettäisiin ja perusteltaisiin lupakäsittelyssä. Tässä otettaisiin muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet.⁸⁴ Vielä on huomioitava, että pykälässä ei ainakaan eksplisiittisesti edellytetä, että vesien tilan tulee parantua yksinomaan laitoksen typpikuormaa vähentämällä. Onkin luontevaa ajatella, että koska YSL 42.1 §:n mukaisesti luvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa tulee ottaa huomioon myös muut kuormittavat toiminnot, voitaisiin myös vesien tilan parantumisesta tarkastella kokonaisuutena.

Yhdyskuntajätevesidirektiivin alkuperäisen toimeenpanosäädöksen muuttaminen oli tarpeen toimeenpanon tarkentamiseksi erityisesti typen poiston osalta. Koska yhdyskuntajätevesiasetuksellakin siis toimeenpannaan yhdyskuntajätevesidirektiiviä, on luontevaa päätellä, että arvio vesien tilan parantumisesta typenpoistomääräyksen asettamisen edellytyksenä olisi tehtävä samojen, direktiivistä johdettujen rehevöitymislähtöisten kriteerien pohjalta, kuin millä paikallisia olosuhteita tuli tarkastella VNP:n (365/1994) voimassaoloaikana.⁸⁵ Tämä tarkoittaa, että typenpoistotarpeen arvioimiseksi on suoritettava sama faktapremisseistä lähtevä paikallisten olosuhteiden arviointi ja typen merkityksen tarkastelu kuin VNP:n (365/1994) voimassa ollessa. Nyt tarkastelua lienee kuitenkin jatkettava arviointina siitä, vaikuttaisiko typpikuorman vähentäminen johonkin neljästä kriteeristä niin, että se ei enää olisi luettavissa oikeustositseiksi kohdealueella. Jos esimerkiksi vedenlaatuvahtelut ilmenisivät vaikkapa hetkelisenä virkistyskäyttöhaittana ja haitta, olkoonkin lyhytkestoinen, typpikuormaa vähentämällä poistuisi, ei aluetta enää voitaisi pitää rehevöityneenä.⁸⁶ Tällöin

⁸⁴ Asetuksen perustelumuistion mukaan siis edelleen tulee huomioida paikalliset olosuhteet, vaikei asetus tätä ilmaisua käytä. Ks. *ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, yksityiskohdalliset perustelut 4 § sekä jätevesien käsittely, s. 5–6.

⁸⁵ Pohjaan tulkintani *Aarnion* (1989, s. 237) näkemykseen, jonka mukaan voimassa olevan oikeuden syntyyn ja kehitykseen liittyvää informaatiota voi ja tulee käyttää tulkinnan apuna. Tällaisen tulkinnan kannalta oikeushistorian piiriin kuuluvaksi voidaan lukea ei-voimassa olevaa oikeutta koskevat asiat. Ne auttavat ymmärtämään nykyistä järjestelyä ja muodostavat tärkeän taustan voimassa olevan oikeuden tulkinnoille.

⁸⁶ Jos typpikuorman palauttaminen todennäköisesti johtaisi taas rehevöitymisen tuntomerkkien ilmenemiseen, alue olisi EYTI:n mukaan vaarassa rehevöityä. Ks. tapaus C-280/02, tuomion perustelut kohta 101 ja 115, jonka mukaan Ranska ei noudattanut jätevesidirektiivin mukaisia velvoitteita, kun se ei ollut määritellyt Thau-lampeen rehevöitymiselle alttiiksi alueeksi, eikä käsitellyt tehokkaammin sille johdettavia jätevesiä vaikka alue ei enää ollut rehevöitynyt vaan ”vain” vaarassa rehevöityä.

luonnollinen johtopäätös olisi, että typpikuorman vähentäminen parantaisi vesien tilaa ja tyyppiä tulisi silloin poistaa. Vastaavasti, mikäli oikeustositukset osoittaisivat alueen olevan vaarassa rehevöityä typen vaikutuksesta, typpikuorman vähentäminen parantaisi vesien tilaa, jos rehevöitymisuhka sen kautta poistuisi.

3.5.4 Mittakaavoista

Haavoittumiselle alttiin alueen kolmas määritelmä tai tuntomerkki, jonka EYTI toi ratkaisussaan esiin, oli ”alue, jonka rehevöitymiskehitykseen jätevesien johtaminen merkittävästi vaikuttaa”. Määritelmä sisältää viitteen jätevesien aiheuttamaan kuormitukseen ja sen merkittävyyden voi katsoa tarkoittavan sekä absoluuttista että suhteellista määrää.⁸⁷ Edellä luvussa 3.5.2 esitettiin, että kuormitusosuuden suuruudella tai vähäisyydellä voi olla merkitystä typenpoiston tarvetta arvioitaessa, siis paikallisena olosuhteena. Kun asiaa tarkastellaan kansallisista vesiensuojelulähtökohdista käsin, joudutaan kohtalaisen vaativaan arviointiympäristöön.⁸⁸ Sisävesien osalta on ensin muodostettava käsitys purkuvesistön rehevöitymiskehityksestä purkupaikalla sekä sen alapuolisessa vesistössä ja arvioitava typen osuutta tähän, minkä jälkeen on vielä arvioitava laitoksen osuus kuormituksesta. Arviointi on sisävesienkin osalta ulotettava Itämereen saakka, mikäli vedet lopulta sinne päätyvät.⁸⁹

Jotta jätevesien johtaminen vaikuttaisi merkittävästi vesistön rehevöitymiskehitykseen, on ensimmäinen johtopäätös, että kuormitusosuuden tulee olla suuri. Kun otetaan huomioon koko tarkasteluun sisällytettävä alue purkukohdan välittömästä läheisyydestä Itämereen, huomataan, että mittakaava on laaja. Vaikka osuus Itämeren kuormituksesta olisi häviävän pieni, saattavat paikalliset vesiensuojelutarpeet edellyttää typenpoistoa. Toisaalta jos vesistössä, jonka rehevöitymiseen tyyppi ei vaikuta, ei tapahdu juurikaan typen pidättymistä ennen Itämerta, saattaa sisämaasta lähtöisin olevan jäteveden kuormitusosuus vastaanottavassa merenlahdessa olla huomattava. Tarkkoja numeerisia arvoja tai kuormitusosuuksia merkittävyyden arvioimiseksi tapauskohtaisesti tuskin voidaan antaa. On silti huomioitava, että EYTI on katsonut jopa 9,8 %:n nitraat-

⁸⁷ Tapauksessa C-280/02 EYTI tarkastelee jokaista käsitteillä ollutta yhdeksää aluetta ensin rehevöitymisen neljän kriteerin kautta ja toteaa seitsemän rehevöityneiksi direktiivin tarkoitamalla tavalla. Kolmessa todetaan myös jätevesien kuormitusosuus merkittäväksi, kun taas neljässä todetaan vain jätevesien kuormitus. Kuormitusosuudella ei siten vaikuta olevan rehevöityneisyyden toteamisessa samanlaista asemaa kuin neljällä rehevöitymisen kriteerillä.

⁸⁸ Suomen typenpoistoa koskevan tapauksen C-335/07 käsittely EYTI:ssä on johtanut keskustelun Itämereen kohdistuviin vaikutuksiin, vaikka edes direktiivi ei lähtökohdiltaan koske pelkästään Itämereen kohdistuvien vaikutusten torjuntaa.

⁸⁹ Tenojoki, Näätäinjoki, Uutuanjoki, Paatsjoki, Tuulomajoki, Koutajoki ja Kemjoki laskevat Jäätmereen tai Vienanmereen, joihin vaikutusta ei tarvitse arvioida.

tikuormitusosuuden vaikuttavan merkittäväksi vesistöalueen rehevöitymiseen, kun kyseinen osuus esiintyi nimenomaan levien nopean kasvun aikaan.⁹⁰ Kuormitusosuuden merkittävyystarkastelussa ei siten tulisi tyytyä kuormitusosuuden vuosikeskiarvoihin tai vastaaviin yleistyksiin vaan aikaresoluution tulisi huomioida osuusvaihtelu kasvukauden eri aikoina.⁹¹

Toinen merkittävä mittakaavallinen seikka liittyy typen kontribuutioon rehevöitymisen ilmaantumisessa. Yleinen käsitys on, että sisävesissä levien kasvua rajoittaa fosfori. Tällä perusteella tärkein sisävesien typenpoistotarpeen arviointiperuste olisi, päätyykö jäteveden tyyppi Itämereen ja jos, niin mikä osuus laskujoen tuomasta, Itämerta kuormittavasta tyypestä olisi laitokselta peräisin. Laitoksen kuormitusosuuden merkittävyys Itämeren rannikkovesissä ratkaisisi sitten typenpoiston tarpeen. Yhdyskuntajätevesidirektiivin ja luvussa 3.5.2 esitetyn periaatteen mukaan typenpoiston tarve on kuitenkin sisävesissä aina tapauskohtaisesti arvioitava ja sitä edellyttävät myös VNP (365/1994 kum.) ja VNA (888/2006). Sisävesissä paikallisia olosuhteita arvioitaessa tulisi huomioida toisaalta kuormitusosuus ehkä pitkänkin kulkureitin päässä sijaitsevassa Itämeressä ja toisaalta typpiravinteiden merkitys rehevöitymisen aineellisiin tunnusmerkkeihin jätevesien purkualueella. EYTI on kiinnittänyt huomiota siihen, että fosforirajoitteisissa vesistöissäkin saattaa esiintyä lajeja, jotka ovat typpirajoitteisia ja jotka hyötyvät siten jätevesien typpikuormituksesta.⁹² Jälleen kerran törmätään resoluutiokysymykseen. Mitä suuremmalla resoluutiolla purkualuetta tarkastellaan, sitä todennäköisemmin törmätään tilanteisiin, joissa ainakin hetkittäistä eliötasapainon (ei toivottua) häiriintymistä ja veden (vähintäänkin esteettisen) laadun vaihtelua tapahtuu. Sen ratkaiseminen, millä resoluutioilla typenpoiston tarvetta tulisi lupahakemukseen liitettävässä selvityksessä tarkastella ja miten paikallisesti arvio luparatkaisuun lopulta tehdään, asettaa lupavalmistelijalle haasteen, johon lopullisen ratkaisun antaa useinkin vasta tuomioistuin.⁹³

⁹⁰ Ks. EYTI C- 280/02, kohta 77. Tapauksen käsittelyssä EYTI on ottanut kantaa kuormitusosuuteen ja pitänyt merkittävänä kaikkia esitettyjä kuormitusosuuksia mainitusta 9,8 %:n osuudesta 40 %:iin.

⁹¹ *Jack* (2006, s. 366–368) kyseistä päätöstä analysoivassa artikkelissaan tulee johtopäätökseen, että typen vaikutusta haavoittumiselle alttiisiin alueisiin ei tule pohjata vain kvantitatiiviseen aineistoon vaan arvioinnissa on käytettävä paljon laajempaa näkökulmaa.

⁹² Tapauksen C-258/00 (C-258/00, 2002, OJ C 191/08), joka tosin koskee nitraattidirektiivin tulkintaa, tuomion perustelujen kohdassa 50 EYTI lausuu: ”Huolimatta siitä, mikä merkitys fosforilla mahdollisesti on rehevöitymisessä, kasvilajeja, joiden kasvua tyyppi kiihdyttää, voi ilmetä tällaisissa vesissä, mikä horjuttaa tällaisissa vesissä jo olevien erilaisten organismien tasapainoa.” Nitraattidirektiivin ja yhdyskuntajätevesidirektiivin rehevöitymisen määritelmä sisältää samat neljä kriteeriä, joten säännösanalogia tässä kohden lienee perusteltu.

⁹³ Paikallisten olosuhteiden tulkintaa pohditaan empiirisen aineiston pohjalta mm. kappaleessa 6.3.

3.6 Oikeustositseikkojen arviointi ympäristölupamääräyksen antamiseksi

3.6.1 Typenpoiston tarvetta koskeva selvitys

Kuten edellä on esitetty, on oikeusohjeiden perusteella teoriassa mahdollista vastata kysymykseen, milloin typpeä tulisi jätevedestä poistaa. Käytännössä lupavalmistelijan on kuitenkin löydettävä keino arvioida oikeustositseikkana, milloin tyyppi vaikuttaa merkittävästi rehevöitymisen esiintymiseen, rehevöitymisen uhkaan tai milloin se ylläpitää rehevöitynyttä tilaa.

Yhdyskuntien jätevesiä koskevan asetuksen uudistamisen jälkeen on säädöstatasolla kirjattu luvanhakijan velvollisuus selvittää typen poiston tarve ja tuntuukin luontevalta, että selvitys toimisi merkittävänä tietolähteenä juuri typen kontribuutiosta rehevyyden kriteerien ilmenemisessä. Mikäli kyseessä on olemassa oleva toiminto, jota jo koskee velvoitetarkkailu, lienevät tarkkailutulokset luonteva lähde ainakin rehevöitymisen ensimmäisen kriteerin täyttymisen arviointiin typen osalta.⁹⁴ Uuden toiminnon kyseessä ollessa ei vesistön tilaan liittyviä tarkkailutuloksia välttämättä ole luvanhakijan saatavilla⁹⁵ ja siten selvityksestä saatava informaatio riippuu luvanhakijan panostuksesta selvityksen sisältöön.

Hakijan lupahakemukseen liittävä selvitys typen poiston tarpeesta sisältää tyyppillisesti käytössä olleisiin vesistö tarkkailutuloksiin perustuvan mineraali- tai kokonaisravannesuhdelaskelman eri tarkkailupisteille sekä joskus myös arviointi ravinteiden kulkeutumisesta Itämereen. Mikäli ravannesuhdelaskelma osoittaa fosforin tai pääasiassa fosforin olevan minimiravinne tarkkailupisteillä, arvioidaan yleensä, ettei typenpoistoon ole tarvetta.⁹⁶ Selvityksissä omaksuttu lähestymistapa on selvästi ollut yleinen lähtökohta typen poiston tarpeen osoittamiseksi myös valvontaviranomaisen lupahakemuksista antamissa lausunnoissa.

⁹⁴ Tässä tulee muistaa, että pelkkä ravinteiden rikastuminen vesistöön ei riitä osoittamaan rehevöitymistä yhdyskuntajätevesidirektiivin tarkoittamalla tavalla, eikä siten perusteeksi typen poiston tarpeelle.

⁹⁵ Ympäristöhallinnon keräämä pintavesien tilaa koskeva tieto on tallennettu Hertta-tietojärjestelmään, mikä on vain ympäristöhallinnon sisäisessä käytössä. Ks. *Kaupilla* 2011, s. 17.

⁹⁶ Luvussa 4 esiteltävässä lupapäätöksessä vain 14 yhdyskuntajätevesiasetuksen voimassaoloaikana tehtyä lupapäätöstä on kirjoitettu niin, että ne sisältävät kappaleen typenpoiston tarvetta koskevasta selvityksestä ja lisäksi viidessä päätöksessä ilmoitetaan, että selvitys puuttuu. Ilmeisesti valtaosa lupapäätöksistä ei joko kertoelmaosassaan sisällä liitteenä toimitetun selvityksen referenttia tai lupahakemukseen ei ole edes liitetty selvitystä. Yhdessäkään selvityksessä ei arvioida typenpoiston olevan tarpeellista. Ks. mm. lupapäätökset *LSY nro 27/2007/1*; *PSY nro 33/08/2*; *Dnro UUS-2008-Y-520-111*; *ISY nro 76/09/1*; *ESAVI nro 94/2010/2*; *ISAVI nro 73/2011/1*.

ISAVI nro 36/2011/1 (Juankoski): ELY-keskus esitti lausunnossaan, että havaintoaineiston perusteella tehty mineraaliravannesuhdetarkastelu ei osoittanut kertaakaan tyyppä yksin minimitekijäksi ja vain harvoin typen ja fosforin yhteisrajoitteisuutta. Vaikka mahdollisuutta, ettei typpikuormitus voisi lisätä perustuotantoa puhdistamon alapuolisessa vesistössä, ei voinut täysin sulkea pois, ei vesistö ollut sille erityisen herkkä havaituilla pitoisuuksilla, joten määräystä kokonaistypenpoistolle ei lupapäätöksessä olisi tarpeen asettaa.

3.6.2 Soft law'n periaatteet

Kasvutekijän minimilaki merkittävänä typen vaikutusindikaattorina on hyväksytty myös erilaisissa vesien suojelua koskevissa ohjelmissa, eli jätevedenpuhdistusta koskevassa soft law -aineistossa. Ravannesuhde ilmaistaan luvulla ja minimiravinne määräytyy empiirisesti määriteltyjen raja-arvojen avulla. Lukua on helppo soveltaa ja siksi onkin ymmärrettävää, että huolimatta sitä koskevasta kritiikistä, ja vaikka sen asemaa ei ole säädösten osalla koskaan vahvistettu, sen käyttö on yleistä. Sen lisäksi, että soft law tarjoaa periaatteen arvioida typen kontribuutiota rehevöitymisessä, tarjoaa se myös erilaisiin olosuhteisiin sovellettavia numeerisia vaatimuksia, joita lupaviranomainen voi konkreettisesti hyödyntää lupamääräystä muotoillessaan. Kuten myöhemmin luvussa 5.1 tullaan huomaamaan, lupaviranomainen viittaa usein tällaiseen aineistoon typenpoistomääräystä perustellessaan.⁹⁷

Jätevedenpuhdistukseen liittyvät merkittävimmät, jo ennen ympäristönsuojelulakia annetut, soft law-tyyppisiksi luonnehdittavat lähteet ovat valtioneuvoston periaatepäätös 19.3.1998 vesien suojelun tavoitteista vuoteen 2005 sekä sen toteuttamiseksi laadittu vesiensuojelun toimenpideohjelma vuoteen 2005.⁹⁸ Tavoiteohjelma esitteli merialueiden, sisävesien ja pohjaveden tavoitetilan, joka oli tarkoitus Suomessa saavuttaa vuoteen 2005 mennessä sekä yleiset toimet sen saavuttamiseksi. Myöhemmin niin ikään valtioneuvoston periaatepäätöksenä 26.4.2002 annettu Suomen Itämeren suojeluohjelma, jonka tarkoituksena oli toteuttaa Itämeren suojelukomission (HELCOM) suosituksia sekä suojelukomission Itämeren merellisen ympäristön suojeluohjelmaa, on lähtökohdiltaan edellisten kanssa yhteneväinen. Itämeren suojeluohjelman toteuttamiseksi ym-

⁹⁷ *Määttän* (JFT 2006, s. 558) mukaan soft law voi juuri toimia eräänlaisena joustavan normin tarkennus- tai konkretisointimekanismina.

⁹⁸ Ympäristöministeriön päätös vesiensuojelun toimenpideohjelmasta vuodelle 2005 annettiin 30.3.2000 ja se on julkaisu Suomen ympäristö -sarjassa (Suomen ympäristö 402). Ks. *Ympäristöministeriön päätös 30.3.2000*. Ohjelma on ollut saatavissa vain maksullisena painoksena, mikä on voinut olla toiminnanharjoittajan oikeusturvan kannalta ongelmallista, sillä toimenpideohjelmaa on käytetty lupavalmistelussa oikeuslähteenä, kuten luvussa 5.1 myöhemmin ilmenee. Oikeuslähteinä käytettävien ohjeiden saatavuudesta oikeusturvaan liittyen ks. *Määttä* 2004, s. 365–366.

päristöministeriön toimesta laadittu toimenpideohjelma, Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma⁹⁹, toistaa jo ympäristönsuojelulaissa ja vesiensuojelun toimenpideohjelmassa esitetyt periaatteet ja sisältää vain vähäisiä muutoksia typenpoistotavoitteisiin.¹⁰⁰

Vesiensuojelun tavoiteohjelman toimialakohtaiset tavoitteet yhdyskuntien jätevedenpuhdistukselle perustuivat yhdyskuntajätevesidirektiiviin ja valtioneuvoston päätökseen (365/1994) sekä kansalliseen tarpeeseen estää vesistöjen rehevöitymistä.¹⁰¹ Tavoitteeksi asetettiin, että yli 10 000 asukkaan jätevedenpuhdistamoissa toteutetaan vähintään 50 %:n keskimääräinen typenpoisto siellä, missä typpi minimiravinteena todennäköisesti säätelee purkuvesistön rehevyyttä. Kyseinen periaatepäätös nosti kasvutekijän minimilain ja sen pohjalta määritettävän minimiravinteen keskeiseksi typen rehevöittävää vaikutusta kuvaavaksi mittariksi.

Toimenpideohjelman mukaan fosforia tuli poistaa aina ja typen poiston tarve tuli ratkaista tapauskohtaisesti kuormituksen ja purkuvesistön ominaisuuksien perusteella.¹⁰² Typpeä tuli poistaa VNP:n (365/1994 ja sen muutoksen 757/1998) edellyttämällä tavalla silloin, kun typpi on *purkuvesistön rehevöitymistä säätelevä ravinne*. Kyseinen ilmaisu on erinomaisesti konsistenssissa edellä esitetyn direktiivin tulkinnan kanssa. Sen sijaan jäljempänä esiintyvä klausuuli, että tehostettua typenpoistoa tuli vaatia puhdistamoilla¹⁰³, joiden purkupaikka oli Merenkurkun ja Suomenlahden itäosan välinen rannikkoalue tai sisävesi, jossa typpi minimiravinteena aiheuttaa rehevöitymistä, poikkeaa yhdyskuntajätevesidirektiivin periaatteesta. Näin ainakin silloin, jos sen katsotaan tarkoittavan, että Perämeren alue lähtökohtaisesti, geografisen sijainnin perusteella, vapautettiin typenpoistovaatimuksista.¹⁰⁴ Tätä voisi puoltaa se seikka, että Perämeri on ainoana Suomen rannikkovesistä todettu fosforirajoitteiseksi osittain Perämereen virtaavien suurten jokien mukanaan tuomasta makeasta vedestä johtuvan alhaisen suolapitoisuutensa ja Perämeren virtausolosuhteiden

⁹⁹ Ks. *Ympäristöministeriön päätös 1.6.2005*.

¹⁰⁰ Toimenpideohjelmassa päätettiin uudistaa VNP (365/1994) YSL:n perusteella annettavaksi asetukseksi, jossa ravinteiden poiston säännökset saatettaisiin ajan tasalle. Uudistettu säädös on VNA (888/2006).

¹⁰¹ *Valtioneuvoston periaatepäätös 19.3.1998*, s. 29.

¹⁰² Numeerinen poistotehon tai pitoisuuden arvo harkittiin fosforinkin osalta tapauskohtaisesti. Typen osalta kyse oli myös *tarpeen* tapauskohtaisesta harkinnasta.

¹⁰³ Koskee *kaikkia* puhdistamoja, joilla typenpoistoa tulee tehostaa, siis myös avl alle 10 000, joihin tuli saavuttaa vähintään 50 % keskimääräinen typenpoisto silloin, kun jäteveden lämpötila on yli 12 °C. Yli 10 000 avl:n laitoksilla tuli vuositasolla saavuttaa vähintään 50 % keskimääräinen poisto. (*Ympäristöministeriön päätös 30.3.2000*, s. 26) Tavoite on avl > 10 000 laitosten osalta sekaannusta aiheuttava, sillä VNP (365/1994) edellyttää typenpoistotehoa 70 %.

¹⁰⁴ Periaate selkiytti sisävesiin purkavien laitosten lupamääräysten harkintaa, kun nyt tarpeen määrittämiseksi olisi ainakin periaatteessa todennettava faktapremissi: typen tulee olla minimiravinne.

ja osittain Perämeren alhaisen rehevyytason vaikutuksesta.¹⁰⁵ Ainakaan seuraavan esimerkin valossa ei näytä siltä, että lupaviranomainen olisi sivuuttanut YSL:n ja VNP:n (365/1994) periaatteen tapauskohtaisesta harkinnasta laitoksen geografisen sijainnin vuoksi:

PSY nro 49/04/2 (Oulu): Perämeren rannalla sijaitsevan avl 110 000 jätevedenpuhdistuslaitoksen VNP 365/1994 mukaista typenpoistomääräystä perusteltiin lupapäätöksessä siten, että vaikka typpi on selvitysten mukaan ollut rehevöitymistä rajoittavana tekijänä vain rannan läheisillä alueilla, tulevat rehevöitymishaitat juuri siellä selkeimmin esille alueen virkistyskäytön vuoksi ja siksi rannikovesien rehevöitymisen rajoittaminen edellyttää typpikuorman vähentämistä. Lupaviranomainen arvioi, että yhdessä hajakuormituksen vähentämisen kanssa typpipäästöjen vähentyminen parantaisi merialueen tilaa lähivuosina.

Alueellisten ympäristökeskusten (AYK) tuli esittää jätevesien johtamislupia koskevilla lausunnoissaan tehostettua typenpoistoa puhdistamoille, jotka kuormittava tyyppistä rehevöityviä alueita. Typenpoistoa ei tullut edellyttää, mikäli puhdistamokohtaiset selvitykset tai uusi tutkimustieto osoittivat, että tehostettuun typenpoistoon ei ole tarvetta.¹⁰⁶ Typenpoistoa tuli toimenpideohjelman mukaan pyrkiä parantamaan myös sellaisilla fosforirajoitteisia sisävesiä kuormittavilla puhdistamoilla, joista typpikuorma kulkeutuu lähes vähentymättömänä tyyppistä todennäköisesti rehevöityviin merialueisiin¹⁰⁷ ja sisävesiin. Näille laitoksille ympäristökeskusten tuli tarvittaessa esittää lausunnoissaan typenpoiston tehostamista koskevia tavoitearvoja, joiden tuli vastata VNP:n (365/1994) ja sen muutoksen (757/1998) vaatimuksia. Mikäli pääosa typpiravinteista todennäköisesti poistuisi jo fosforirajoitteisissa vesissä, tavoitearvo saattoi olla alhaisempi, noin 30 %.

Myöhemmin annettu Itämeren suojelun toimenpideohjelma sisälsi joi-tain muutoksia ympäristökeskusten lausuntoihin liittyen. Lausuntoa koskeva sanamuoto muuttui siten, että alueellisten ympäristökeskusten tuli lausunnos-

¹⁰⁵ Tamminen – Andersen 2007, s. 135.

¹⁰⁶ Typpirajoitteiset sisävesistöt ja merialueet oli tarkoitus selvittää tieteellisillä tutkimuksilla, minkä jälkeen ympäristöministeriön oli tarkoitus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kyseisten alueiden määrittämiseksi lainsäädännön tarkoittamiksi tyyppistä rehevöityviksi alueiksi. Vaikka mikään säädös ei tunne kyseistä ilmaisuja, sillä lienee tarkoitettu kaikkia niitä VNP:n (365/1994) mukaisia haavoittumiselle alttiita alueita, jotka olisivat tyyppistä rehevöityviä. Siten määrittäminen lienee ollut tarkoitus koskea kaikkia Suomen vesiympäristöjä. Tietävästi määrittäminen ei ole tehty 30.4.2012 mennessä.

¹⁰⁷ Tämä tarkoittaa ohjelman mukaa Perämeren eteläpuolisten merialueiden valuma-alueita (ks. *ympäristöministeriön päätös 30.3.2000*, s. 26). Valuma-alueella tarkoitetaan vedenjakajan rajaamaa kokonaisuutta, jolta joki tai puro saa kaiken sateen kautta tulevan vetensä, joka ei ole haihtunut alueelta. *SYKE 2012b*, [www.ymparisto.fi/riverlife > mitä joki on? > jokiekosysteemin rakenne ja toiminta > valuma-alue] (18.5.2012).

saan *edellyttää*¹⁰⁸ typen poistoa, jonka tulee täyttää VNP 365/1994 ja 757/1998 vähimmäisvaatimukset, kun jätevesien purkuvesistössä typpi minimiravinteena aiheuttaa rehevöitymistä. Vaadittaessa typen poistoa sen tulisi kuitenkin olla vuositasolla vähintään 50 %.¹⁰⁹ Lausunnossa *edellytetty* typenpoiston tavoitearvo kaikkien avl yli 10 000 puhdistamojen osalta tuli olla sellainen, että enintään 30 % käsittelemättömän jäteveden tpestä kuormittaisi Merenkurkun eteläpuolisia merialueita taikka tpestä rehevöityviä sisävesiä ja Perämeren osia¹¹⁰. Alle 10 000 avl puhdistamoiden osalta alueellisen ympäristökeskuksen tuli *esittää* vähintään typen poiston tavoitteen asettamista siten, että typpireduktio on yli 50 % kun lämpötila puhdistusprosessissa on yli 12 °C ja kun typpi aiheuttaa purkuvesistön rehevöitymistä jätevesien *välittömällä vaikutusalueella*.

3.6.3 *Soft law*'n soveltamiseen liittyviä ongelmia

Toimenpideohjelmissa esiintyvien lukuarvojen kirjo, 50 %:n keskimääräinen teho¹¹¹ kaikilla laitoksilla, joita typen poisto koskee, edellä esitetty 30 %:n tavoitearvo poistolle tai maksimikuormitukselle tietyissä oloissa sekä VNP:n (365/1994 ja 757/1998) ja myöhemmin VNA:n (888/2006) vaatimukset, lienee ollut sekaannusta aiheuttava. Seuraavien tapausten pohjalta voisi jopa arvella, että luvut ovat johtaneet harhaan sekä viranomaisia, tuomioistuimia että luvanhakijoita.¹¹²

¹⁰⁸ Sanamuodon muutos voisi viitata ympäristökeskuksen lausunnon painoarvon lisääntymiseen. Tätä ei kuitenkaan tue tosiasia, että YSL 41.2 §:iin ei tehty lisäystä tai muutosta, jolla lausunnon status olisi muuttunut. Siten sanamuoto ilmentäne lähinnä ympäristöministeriön tahtoa. Empiirinen aineisto ei myöskään osoita, että lupaviranomainen olisi ryhtynyt noudattamaan AYK:n lausuntoa aiempaa tarkemmin lupamääräyksiä antaessaan. Tutkimuksen kohteena olevan ympäristölupaotoksen (ks. kappale 4.3) ennen päätöstä annetuista 20 lupapäätöksestä seitsemässä (35 %) typenpoistomääräys oli AYK:n lausunnon mukainen. Päätöksen antamisen jälkeen annetuista yhdeksästä lupapäätöksestä määräys noudatti AYK:n lausuntoa kaksi (22 %) kertaa.

¹⁰⁹ *Ympäristöministeriön päätös 1.6.2005*, kohta 1.2.1, s. 14–15.

¹¹⁰ Perämerta ei siis voinut ohjelmakaan mukaan enää lähtökohtaisesti pitää fosforirajoitteisena.

¹¹¹ Ks. alaviite 103.

¹¹² Vesiensuojelun tavoiteohjelman vuoteen 2005 perusteluissa (s. 29) esitetään vielä, että typpikuormituksen alentaminen vuoden 2005 arvoon edellyttää noin 1,6 miljoonan asukkaan jätevesien käsittelyä tehostetusti 60 %:n keskimääräisellä typenpoistotasolla. *Määttä* (2004, s. 367) toteaa, että ”täsmälliset luvut muodostuvat viranomaiskäytännöissä helposti päätöksenteon lähtökohdaksi”. Tässä yhteydessä, kun typenpoiston vähimmäistehoa koskien annetaan useita arvoja, sekaannuksen vaara on ilmeinen. Ohjelmia tarkemmin luettaessa paljastuu, että luvut eivät tarkoita laitokohtaisia vaatimuksia, vaan aluekohtaisia keskiarvoja. Ks. myös *Kauppara – Pietiläinen* 2007, s. 386.

LSY nro 11/2006/1 (Mäntsälä): Jokeen puhdistetut jätevedet purkavan puhdistuslaitoksen ympäristöluvassa oli määrätty kokonaistypen käsittelytehon vuosikeskiarvoksi vähintään 60 %. Lupamääräystä perusteltiin asukasvastineluvulla (yli 10 000) ja fosforin ja typen purkuvesistön rehevöitymistä aiheuttavalla vaikutuksella, minkä vuoksi jäteveden käsittelytuloksen oli täytettävä VNP:n (365/1994, muutettu 757/1998) sekä fosforia että typpeä koskevat vaatimukset. Lupamääräyksiä annettaessa oli huomioitu vesiensuojelun yleiset tavoitteet.¹¹³

KHO 23.2.2006 t. 693 (Kankaanpää): Vaasan hallinto-oikeus oli päätöksellään *VaHaO 21.4.2005 nro 05/0096/2* muuttanut luvanhaltijan vaatimuksesta joen rannalla sijaitsevan, avl yli 10 000 asukkaan puhdistamon ympäristöluvassa määrätyn vuosikeskiarvona laskettavan kokonaistypen poiston vähimmäistehon arvon 70 % arvoon 50 %. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen tältä osin AYK:n valitettua asiasta lausuen, että jos vaatimus kokonaistypen poistosta arvioidaan tarpeelliseksi, poistotehon on VNP:n (365/1994) mukaan oltava vähintään 70 %.¹¹⁴

KHO 2.9.2005 t. 2211 (Laitila): Fosforirajoitteisen, noin 25 km:n päässä purkupaikasta typpirajoitteisesta merenlahdesta erotettuun makeavesialtaaseen laskevan, vedenhankintavesistönä olevan joen rannalla sijaitsevan alle 10 000 avl:n puhdistuslaitoksen ympäristöluvassa oli määrätty kokonaistypen poiston tavoitearvoksi 50 % vuosikeskiarvona laskettuna. Päätöksen perustelujen mukaan lupamääräys (*LSY nro 79/2002/4*, s. 31) perustui VNP:een (365/1994, muutos 757/1994) ja siinä oli otettu huomioon vesien suojelun tavoiteohjelma sekä vesiensuojelun toimenpideohjelma vuoteen 2005. Luvanhakija vaati hallinto-oikeudessa ja edelleen KHO:ssa laskentatapaa muutettavaksi koskemaan vain ajanjaksoa, jolloin prosessilämpötila ylittää 12 °C vesiensuojelun toimenpideohjelman periaatteeseen vedoten.¹¹⁵ Luvanhaltija lisäsi vielä, että koska puhdistamon purkuvesistö ei ollut typpirajoitteinen, typen luontaisen poistuman vuoksi olisi oikeampi tavoitearvo toimenpideohjelman mukaisesti ollut 30 %. KHO, *VaHaO:n* päätöksen (*VaHaO 25.2.2004 nro 04/0076/3*) perusteluihin viitaten hylkäsi valitukset. *VaHaO* perusteli valituksen hylkäämistä puhdistamon merkittävällä kuormitusosuudella.¹¹⁶

Esitetyissä tapauksissa esiintyvät kaikki toimenpideohjelmassakin esiintyvät ar-

¹¹³ Vastaavasti *LSY nro 47/2005/1*.

¹¹⁴ Vastaavasti *KHO 17.8.2007 t. 2028*.

¹¹⁵ Ks. alaviite 102.

¹¹⁶ Hallinto-oikeus ei ratkaisun perusteluissa ilmoita, mihin normiin tarkalleen ottaen se päätöksensä nojaa. Todennäköisintä lienee, että ratkaisua määräyksen tarpeesta ei tehty vesiensuojelun tavoite- tai toimenpideohjelman pohjalta, sillä laitos ei kuormita tyypestä todennäköisesti rehevöityvää merialuetta tai sisävetä. Harkinta määräyksen tarpeellisuudesta lienee tehty suoraan YSL 43.3 §:n mukaisesti (ks. kohta 3.1).

vot, 30, 50, 60 ja 70 %. Erityisesti viimeisessä tapauksessa, jossa soft law oli määräystä annettaessa huomioitu, perustelujen epätasällisyys tuskin edesauttoi määräyksen perusteiden ymmärtämisessä. Ensisijaisen tärkeää olisi ollut perustella, mitkä olivat ne paikalliset olosuhteet, joiden lupaviranomainen (ja myöhemmin tuomioistuimet) katsoi ohjelmien mukaisesti vallitsevan.¹¹⁷ Nyt lupavanhakijalla ei ollut edes mahdollisuutta esittää lupamääräyksen perusteluargumentille täsmällistä vasta-argumenttia.¹¹⁸

3.7 Yhteenveto typenpoiston tarpeen arvioinnista

Typen poistamisen tarve jätevedestä on arvioitava Suomessa aina. Yhdyskuntajätevesidirektiivistä on löydettävissä periaatteet, joiden pohjalta tarpeen arviointi tulee suorittaa, mutta varsinaiseen arviointiin on käytettävä muitakin tietolähteitä. Vesien suojelua koskeva soft law -aineisto sisältää konkreettisenä työkaluna periaatteen kasvutekijän minimilain käytöstä typenpoiston tarpeen arviointiin mutta myös EYTI:n ratkaisusta on löydettävissä periaatteita, joita tarpeen arvioinnissa tulee huomioida.

Kun typen poistaminen on arvioitu tarpeelliseksi, on yli 10 000 avl:n laitosten osalta lupamääräyksen antaminen yksinkertaista. Yhdyskuntajätevesidirektiivi määrää toimeenpanosäädöstensä kautta minimitason typen poistolle. Alle 10 000 avl:n laitosten osalta tulee käyttää tapauskohtaista harkintaa ja tähän harkintaan tarjoaa soft law myös numeerisia arvoja. Vaikka ne eivät suoraan velvoita lupaviranomaista lupamääräysten antamisessa, ovat ne kuitenkin valtioneuvoston tahdon ilmaus siitä, miten vesiensuojelua (ja myös jätevedenpuhdistusta) tulisi Suomessa kehittää¹¹⁹. Niitä onkin käytetty laajasti oikeuslähteinä päätöksenteossa ja niihin on myös usein viitattu jätevedenpuhdistamojen ympä-

¹¹⁷ HL 45 §:ssä määrätään, että ”[p]äätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.” Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”[a]sianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Riittävät perustelut antavat edellytyksiä harkita muutoksenhaun tarvetta”. Ks. HE 72/2002. Myös *Määttä* (2006, s. 559) on täsmentänyt, että perusteluvollisuudesta seuraa, että ratkaisun tekemiseen vaikuttaneet seikat, niiden velvoittavuusasteesta riippumatta, tulee ilmetä päätöksestä.

¹¹⁸ Tällainen olisi esimerkiksi voinut olla vetoaminen uuteen tutkimustietoon, joka olisi voitu hankkia lupapäätöksen antamisen jälkeen päätöksessä täsmennetyistä paikallista olosuhdetta koskevasta tosiseikasta.

¹¹⁹ Ks. myös KHO 2.11.2006 t. 2922; KHO 17.8.2007 t. 2027; KHO 17.8.2007 t. 2028, joissa KHO on katsonut että [vesiensuojelun tavoiteohjelmasta vuoteen 2005] ilmenevät seikat voidaan ottaa huomioon ympäristölupa-asiaa koskevassa selvityksenä. Vesiensuojelun tavoiteohjelman ja toimenpideohjelman käyttöä paikallisten olosuhteiden perusteluissa pohditaan myöhemmin empiiristä tutkimusosaa käsittelevässä kappaleessa.

ristölupapäätösten perusteluissa yksin tai lainsäädännön rinnalla.¹²⁰ Toimenpideohjelmilla oli myös merkitystä alueellisen ympäristökeskuksen puhdistuslaitosten ympäristölupahakemusten johdosta annettavien lausuntojen laatimisessa numeeristen puhdistusvaatimusten ehdottamiseksi. Koska vahvasti velvoittavat oikeusohjeet eivät tarkalleen määritelleet, mitä tarkoittavat tulkinnan ja luparatkaisun kannalta ensisijaisen tärkeät termit ”paikalliset olosuhteet” ja ”alueen ominaisuudet, joilla toiminnan vaikutus ilmenee” tai ”parantaa vesien tilaa”, käytettiin tulkinta-apuna juuri edellä mainittujen tavoite- ja toimenpideohjelmien periaatteita. Valitettavasti, kuten edellä todettiin, ne ovat myös olleet osittain sekaannusta aiheuttavia ja mahdollisesti lisänneet muutoksenhakutarvetta.

4 EMPIIRISEN AINEISTON SYSTEMATISOINTI

4.1 Tutkimusaineiston valinta

Empiirisen aineiston avulla haluttiin selvittää, millaisin argumentein jätevedenpuhdistamojen typenpoistoa edellyttävät paikalliset olosuhteet lupapäätöksissä ja tuomioistuinpäätöksissä muotoillaan ja vastaavatko argumentit niitä paikallisten olosuhteiden aineellisia sisältövaatimuksia, jotka ilmenevät jätevesidirektiivistä. Tutkimusaineistoksi ensivaiheessa kerättiin otos YSL 28 §:n mukaisista jätevedenpuhdistusta koskevista ympäristöluvista sekä kaikki vuosien 2000 ja 2011 välillä Vaasan hallinto-oikeudessa (VaHaO yhteensä 109 kpl) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO yhteensä 36 kpl) tehdyt kyseisiä lupia koskevat päätökset.¹²¹ Tutkimusaineisto sisältää kaikki VaHaO:n ja KHO:n ratkaisut jätevedenpuhdistamoja koskevista luvista, joiden lupavelvollisuus määräytyi YSA 1.1,13a §:n mukaan. Tutkimusaineistoon sisällytettiin kaikki ratkaisut, koska muutoin vertailukelpoisen aineiston määrä olisi jäänyt vähäiseksi. Toisaalta rajaamiseen ei edes olisi ollut erityistä syytä, koska KHO ei ole antanut yhdyskuntien jätevedenpuhdistusta koskien yhtään vuosikirjaratkaisua YSL:n voimassa ollessa. Aineisto sisältää neljä päätöstä, joista on julkaistu lyhyt ratkaisuseloste (LRS), mutta nekään eivät koske tutkimuksen kohteena olevaa ongelmaa.

¹²⁰ Myös *Määttä* (2004, s. 355) on todennut, että mm. Itämeren suojeleohjelmalla ja valtakunnallisilla vesiensuojelun tavoiteohjelmilla on ollut oikeusvaikutuksia mm. lupaharkinnassa.

¹²¹ Aineistoon on sisällytetty vain vuonna 2000 voimaan tulleen YSL:n mukaisia lupia ja niistä tehtyihin valituksiin liittyvät tuomioistuinten päätökset. Sen vuoksi VaHaO:n päätöksiä on vuodesta 2001 ja KHO:n päätöksiä vasta vuodesta 2003 alkaen.

Tutkimusaineiston ympäristölupaotos sisältää ympäristöhallinnon Internet-sivuilla löytyvät, varsinaista jäteveden puhdistustoimintaa koskevat ympäristöluvat vuosilta 2004–2011 sekä vuosilta 2000–2003 ne ympäristölupapäätökset, joihin oli haettu muutosta valittamalla. Yhteensä tutkimusaineisto sisältää 536 kpl valtion ympäristölupaviranomaisen ja 3 kpl kunnan ympäristölupaviranomaisen päätöstä. Taulukossa 1 esitettyjen päätösmäärien perusteella karkeasti arvioiden muutoksenhakualttius jätevedenpuhdistusta koskevista luvista oli noin 20 %.¹²² Noin 6 % luvista johti valitukseen ylimmässä muutoksenhakuaatteessa.

Taulukko 1. Otoksen lupapäätösten ja kaikki tuomioistuinten päätösten määrät vuosittain.

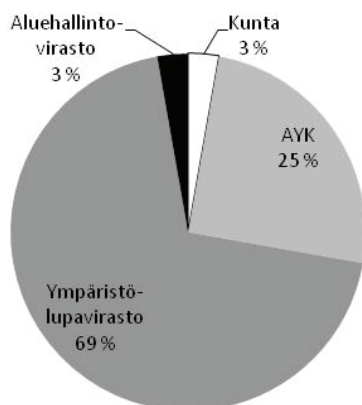
Vuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lupa	1	6	9	13	86	80	76	79	59	52	29	51
VaHaO	0	1	7	8	12	6	20	18	13	11	10	3
KHO	0	0	0	3	2	4	5	5	4	3	7	3

4.2 Muutoksenhakuaineiston luokittelu

Käsillä olevan tutkimuksen tiedonintressi kohdistui yhdyskuntajätevesien typenpoistomääräyksiin, määräysten perusteisiin ja määräyksistä tehtyihin valituksiin. Tutkimuskysymyksen ajankohtaisuuden ja merkityksellisyyden arvioimiseksi selvitettiin typenpoistomääräystä koskevan muutoksenhaun osuus toimialalla tehdyistä valituksista. VaHaO:n päätökset analysoitiin ja luokiteltiin siten, että aluksi jokaisen päätöksen muutoksenhakuperusteet kirjattiin. Sen jälkeen perusteet ryhmiteltiin ja neljä yleisintä ryhmää otettiin jatkotarkasteluun, jossa haluttiin selvittää, kuka muutosta hakee, miten muutoksenhaku menestyy ja mikä oli typenpoiston suhteellinen osuus muutoksenhakuperusteista. Aineiston luokitteluparametrit olivat seuraavat:

¹²² Luku on arvio ja harhainen, sillä se on laskettu suoraan vuosina 2004–2009 tehdyistä päätöksistä, mutta koska tuomioistuinten päätökset seuraavat todellisuudessa viiveellä, eivät kaikki päätökset kohdistu samana ajanjaksona tehtyihin lupapäätöksiin. *Similä ym.* (2006, s. 19) on raportoinut ajanjakson 1.3.2000–30.6.2004 aineiston pohjalta jätevedenpuhdistuksen valitusalltiudeksi noin 17 %. Verrattaessa tuomioistuinpäätösmääriä ennen ja jälkeen vuoden 2004 huomataan, että määrä on jälkimmäisessä huomattavasti korkeampi, joten valitusalltius on saattanut arvioidulla tavalla hieman nousta.

- Lupaviranomainen: kunta, AYK, ympäristölupavirasto, AVI (kuvio 1 ja kuvio 2)¹²³
- Muutoksenhakija¹²⁴: luvanhakija, valvontaviranomainen¹²⁵, muu viranomaisen¹²⁶, yksityishenkilö, yhdistys¹²⁷ ja muu toiminnanharjoittaja (taulukko 2 ja taulukko 3)
- Muutoksenhaun peruste: puhdistustehomääräys, typenpoistomääräys¹²⁸, purkupaikka ja kalatalousasia (taulukko 2 ja taulukko 3)
- Muutoksenhaun menestyminen: muutos em. muutoksenhakuperusteiden osalta, ei muutosta, ei tutkittu, palautus¹²⁹



Kuvio 1. VaHaO:n päätökset lupaviranomaisittain.

¹²³ AYK, ympäristölupavirasto ja AVI ovat kaikki valtion lupaviranomaisia.

¹²⁴ Vertailtavuuden helpottamiseksi muutoksenhakijataho pyrittiin luokittelemaan yhdenmukaisesti aiempien empiirisen oikeudenalan tutkimusten kanssa. Luokittelukäytäntö osoittautui kuitenkin kirjavaksi, joten tässä päätettiin noudattaa pääosin *Similä ym. (2006)* muutoksenhakijaluokittelua. Muista ks. esim. *Sjöblom – Sahivirta – Similä YJ 2003*, s. 115–116; *Suvantola 2007*, s. 374; *Wähä 2007*, s. 119; *Anker ym. 2009*, s. 25. Näiden luokittelujen käyttökelpoisuutta vähentää mm. se, että ne eivät luokittele luvanhakijaa omana muutoksenhakijaryhmänä.

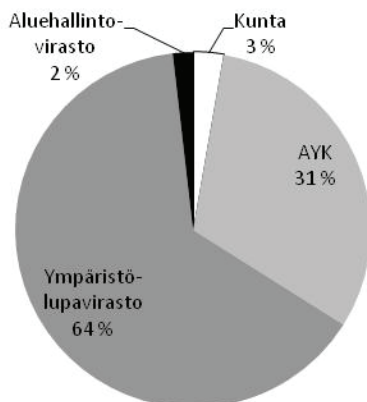
¹²⁵ YSA 1.1,13a §:n perusteella annetuissa luvissa valvontaviranomainen on vuoden 2009 loppuun ollut alueellinen ympäristökeskus, vuodesta 2010 eteenpäin ELY-keskus.

¹²⁶ Muita viranomaisia olivat työ- ja elinkeinokeskus (TE-keskus) vuoden 2009 loppuun, vuoden 2010 alusta ELY-keskuksen kalatalousyksikkö sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

¹²⁷ Tässä tutkimuksessa yksityishenkilöiksi laskettiin myös perikunnat, yhdistyksiä tässä olivat myös osakaskunnat.

¹²⁸ Typenpoistomääräys perusteena on puhdistustehomääräyksen osajoukko.

¹²⁹ Sama ratkaisu voi sisältää sekä menestyneen että ei menestyneen muutoksenhaun perusteesta riippuen, mutta jos yksikin valitusperusteista menestyi, oli muutoksenhaku menestyksellä. Ei muutosta, ei tutkittu ja palautus kirjattiin, mikäli se koski koko valituksenalaista lupaa.



Kuvio 2. KHO:n päätökset lupaviranomaisittain.

Taulukoista 2 ja 3 ilmenee, millä perusteella valittajatahot muutosta hakivat. Luku ei muiden kuin lupanhakijan ja valvovan viranomaisen osalta kerro kaikkien tehtyjen valitusten määrää vaan sen, kuinka monta lupaa koskevassa valituksessa ainakin yksi kyseisellä perusteella tehty valitus oli muutoksenhakijaryhmään kuuluvan tahon tekemä. Taulukoista ilmenee myös, kuinka moni valitusperuste menestyi muutoksenhakutuomioistuimessa.

Yleisin luokitelluista muutoksenhakuperusteista koski puhdistustehomääräyksiä, joihin VaHaO:lta haettiin muutosta yksin tai yhdessä muiden perusteiden kanssa 42 %:ssa valituksenalaisista luvista. Niistä kaksi kolmasosaa (34 kpl) koski myös typenpoistoa. Puhdistustehomääräyksistä valitettiin edelleen KHO:een 20 luvan osalta, joista 17 koski yksin tai yhdessä muiden perusteiden kanssa typenpoistoa.¹³⁰ Puhdistustehoa ja typenpoistoa koskeviin vaatimuksiin muutosta haki pääsääntöisesti lupanhakija molemmissa valitusasteissa. Valitusperusteen suhteellinen yleisyys osoittaa, että ympäristölupien jätevedenpuhdistuksen typenpoistovaatimukseen liittyy sen kaltaista ristiriitaa, jota ei aina lupamenettelyn aikana pystytä lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välillä ratkaisemaan.¹³¹

Lupanhakija menestyi typenpoistovaatimuksessaan kokonaan tai osittain VaHaO:ssa 8 kertaa (27 %). Menestyminen typenpoistovaatimuksen osalta oli heikompi kuin lupanhakijan VaHaO:lle tekemissä valituksissa keskimäärin (yli

¹³⁰ 31.12.2011 vireillä olleet eivät ole mukana luvussa.

¹³¹ Näin arvelin jo luvussa 3.4.4.

40 %).¹³² Kaiken kaikkiaan noin 50 % lupapäätöksistä muuttui VaHaO:ssa (ks. taulukko 2).¹³³ KHO:ssa luvanhakijan muutoksenhaku typenpoistovaatimukseen menestyi yhdeksässä tapauksessa (53 %). Muutoksenhaku oli perusteen osalta erittäin menestyksekkästä, kun otetaan huomioon, että vuosien 2002 ja 2011 välisenä aikana keskimäärin vain noin 11 % KHO:n tekemistä päätöksistä johti päätöksen muuttamiseen tai palauttamiseen valitusasian osalta.¹³⁴ Syyinä menestykseen voi olla jo aiemmin mainittu ennakkopäätösten puute, mikä vuoksi lupaviranomainen ja VaHaO eivät ole voineet perustaa ratkaisujaan KHO:n tulkintakannanottoihin¹³⁵ ja toisaalta myös mahdollisesti lupaviranomaisen ratkaisukäytäntö, joka on saattanut vaihdella eri puolilla maata. On mahdollista, että KHO:n ratkaisut päätöksiä muuttamalla ovat tasoittaneet näitä eroja.¹³⁶ Tämän tutkimuksen puitteissa asiaa ei ole lähemmin selvitetty, mutta aineiston perusteella voidaan kuitenkin tehdä huomio, että kun lupaviranomaisen asettama typenpoistomääräys oli vain 45 %:ssa päätöksistä yhteneväinen alueellisen ympäristökeskuksen lausunnossaan ehdottaman lupamääräyksen kanssa ja

¹³² *Similä ym.* (2006, s. 26) raportoi, että tarkasteluaineistossa, joka tosin käsitti ajanjaksolta 1.3.2000–31.5.2005 vain otoksen, luvanhakija menestyi muutoksenhaussa yli 40 %:ssa tapauksista ja mikäli päätöksen palauttaminen ja kumoaminen huomioidaan, yli 60 %:ssa tapauksista. Tulokset tässä eivät ole kuitenkaan suoraan vertailukelpoisia, sillä raportti ei tarkastele luvanhakijan muutoksenhakuperusteen menestymistä tuomioistuinratkaisussa, kuten tässä, vaan ylipäänsä muutoksenhaun kohteena olevan lupapäätöksen muuttumista silloin, kun valittajana on ollut luvanhakija. Todennäköisesti ero ei siten todellisuudessa ole näin suuri.

¹³³ Ks. *Similä ym.* (2006, s. 25), jonka mukaan noin 35 % jätevedenpuhdistusta koskevista VaHaO:n ratkaisuista muutti lupapäätöstä tai palautti sen uudelleenkäsitteilyyn. Raportin mukaan myös määrääjän muutos ajan kulumisen vuoksi oli huomioitu menestymiseksi, toisin kuin tässä tutkimuksessa. Sen sisällyttäminen nyt käsillä olevaan aineistoon kasvattaisi eroa. Raportin otos käsitti 26 päätöstä, joista 9 kpl muuttui. Nyt käsillä oleva tutkimusaineisto käsittää samalta ajanjaksolta 30 päätöstä, joista 13 (43 %) muuttui. Koska päätösmäärät ovat vähäisiä, vaikuttaa muutaman päätöksen poisjääminen suhteellisesti paljon. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että vuosikymmenen loppupuolella VaHaO teki suhteessa enemmän päätöksiä muuttavia ratkaisuja. Tätä voi ainakin osittain selittää vuoden 2006 säädösmuutos.

¹³⁴ Ks. *korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus* 2011, s. 24–25.

¹³⁵ Toisaalta se, ettei KHO ole antanut ennakkoratkaisuja typenpoistoon liittyen, on ymmärrettävää kahdestakin syystä. Ensinnäkin, kansallisen säädöksen tulkintavaikeus oli tiedossa 2000-luvun alussa, kun Suomen ja EU:n komission välinen vuoropuhelu direktiivin toimeenpanosta alkoi ja KHO on saattanut odottaa komission toimien lopputulosta. Toisaalta ennakkotapausluonteeseen tulisi liittyä tapauksen tosiseikaston yleistettävyyttä (*Aarnio* 1989, s. 231), mutta jätevedenpuhdistuksen vesistövaikutukset ovat vaikeasti yleistettäviä, varsinkin, kun jätevedenpuhdistuksen BAT-vaatimuksetkin nojaavat edelleen viranomaisten arvioon kohdealueen vaatimustasosta.

¹³⁶ KHO:n ympäristöasiantuntijaneuvos *Vakkilaisen* mukaan KHO:n ratkaisuissa on selvä linja: typen poistoa on vaadittu vain silloin, kun sen on arvioitu voivan parantaa purkuvesistön veden laatua. Ks. *korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus* 2011, s. 12. Tässä tutkimuksessa ei verrattu voimaan jääneitä lupamääräyksiä, joten KHO:n ratkaisujen yhtenäistävä vaikutusta ei voida luotettavasti arvioida.

VaHaO:n ratkaisu noin 50 %:ssa, niin KHO ratkaisuista 85 % oli typenpoisto-vaatimuksen osalta lausunnon kanssa yhdenmukaisia.¹³⁷

Taulukko 2. Valitusperusteiden esiintyminen VaHaO:ssa valittajaryhmittäin. Ensimmäinen luku ilmaisee, kuinka monesta luvasta ryhmä valitti, jälkimmäinen valitusperusteiden menestymisen. Valitusperusteiden takia palautetut luvat ovat menestyneissä mukana.

Valitusperuste	Valitusten määrä Perusteiden menestyminen, sisältää palautuksen						
	Luvan-hakija	Valvova viranomaisena	Muu viranomaisena	Yksityinen	Yhdistys	Muu toiminnanharjoittaja	Peruste koski kpl lupaa
Puhdistusteho ¹³⁸	38 14	1 1	2 2	3 0	5 2	1 0	45
Typenpoisto	30 8	1 1	1 0	1 0	4 1	0 0	34
Purkupaikka	3 0	0 0	1 0	10 1	3 1	0 0	12
Kalatalousasia	6 1	0 0	6 3	3 0	12 1 palautus	0 0	19
Valituksenalaisia lupia	48	5	14	53	26	3	109 55

Taulukko 3. Valitusperusteiden esiintyminen KHO:ssa valittajaryhmittäin. Ensimmäinen luku ilmaisee, kuinka monesta luvasta ryhmä valitti, jälkimmäinen valitusperusteiden menestymisen. Valitusperusteiden takia palautetut luvat ovat menestyneissä mukana.

Valitusperuste	Valitusten määrä Perusteiden menestyminen, sisältää palautuksen						
	Luvan-hakija	Valvova viranomaisena	Muu viranomaisena	Yksityinen	Yhdistys	Muu toiminnanharjoittaja	Peruste koski kpl lupaa
Puhdistusteho ¹³⁹	16 9 2 palautusta	3 3	1 1	0 0	0 0	0 0	20 2 palautusta
Typenpoisto	15 9 2 palautusta	2 2	0 0	0 0	0 0	0 0	17 2 palautusta
Purkupaikka	1 0	0 0	0 0	5 2 2 palautusta	1 1 1 palautus	0 0	5 2 palautusta
Kalatalousasia	1 1	0 0	1 1	1 0	0 0	0 0	3
Valituksenalaisia lupia	21	4	1	14	4	0	36 18

¹³⁷ Alueellisen ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) lausunnonlailla tarkoitetaan lupahakemuksesta annettua lausuntoa, joka lupaviranomaisen on YSL 36 §:n mukaan aina pyydettävä. Silloin, kun lupaviranomaisena on ollut alueellinen ympäristökeskus, lausuntoa ei tietenkään ole. Tarkastelussa ei huomioitu tuomioistuinten mahdollisesti AYK:lta (ELY-keskukselta) hallintolainkäytönlain (586/1996) 36.2 §:n mukaan selvityksen hankkimiseksi pyytämiä lausuntoja. Tällaisten vapaaehtoisten lausuntojen merkityksestä valitusprosessissa ks. *Malin Oikeus* 2008, s. 205–206.

¹³⁸ Mukaan lukien typenpoisto.

¹³⁹ Mukaan lukien typenpoisto.

4.3 Typenpoistovaatimusten tarkasteluaineisto

Kuten aiemmin todettu, KHO:n päätökset eivät sisältäneet yhtään vuosikirjajatkaisua eivätkä typenpoistovaatimuksia koskevia LRS-päätöksiä, joten muutoksenhakuperusteen mukaan luokitellusta aineistosta valittiin tarkempaan tutkimusotokseen laitoskokoon katsomatta kaikki ne ympäristöluvut, joiden lupavelvollisuus määräytyi YSA 1.1,13a §:n mukaan ja joiden typenpoistovaatimukseen oli haettu muutosta valittamalla. Vaikka ammoniumtypen nitrifointia koskeva määräys ei ole varsinainen typenpoistovaatimus, sisällytettiin otokseen myös ne luvat, joiden ammoniumtyppeä koskevaan määräykseen oli haettu muutosta, sillä luvanhakijat vaikuttivat mieltävät nitrifoinnin oleelliseksi osaksi typen poistoa.

KHO 23.9.2008 t. 2330: VaHaO hyväksyi luvanhakijan vaatimuksen ympäristölupamääräysten muuttamisesta siten, että kokonaistypen poistovaatimus korvattaisiin ammoniumtypen nitrifointivaatimuksella. Luvanhakija vaati edelleen KHO:ta poistamaan myös nitrifointivaatimuksen perustellen, että oli esittänyt VaHaO:lle nitrifointia luullessaan, että typenkäsittely vaaditaan yhdyskuntajätevesidirektiivin perusteella poikkeuksetta kaikilta jätevedenpuhdistamoilta, joiden avl on yli 10 000 ja että alin käsittelytaso voi olla ammoniumtypen hapettaminen. KHO ei tutkinut valitusta.

Taulukko 4. Aineiston päätösmäärät vuosittain.

Vuosi	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lupa	0	1	1	1	10	6	4	8	2	1	0	0
VaHaO	0	0	1	0	1	3	10	5	6	5	2	1
KHO	0	0	0	0	0	1	3	3	1	1	5	2

Typenpoistomääräysten muutoksenhaun otosaineisto sisälsi 34 ympäristölupapäätöstä, 34 VaHaO:n päätöstä sekä 15 KHO:n julkaisematonta päätöstä ja yhden LRS-päätöksen. Päätökset jakautuivat eri vuosille taulukosta 4 ilmenevällä tavalla. Toista tutkimuskysymystä, paikallisia olosuhteita kuvaavia argumentteja, lähestyttiin ensivaiheessa lupamääräysten kautta siksi, että lupamääräykset perustellaan lupapäätöksessä, ja muutoksenhaku kohdistuu yleensä lupamääräyksiin. Koska lupamääräysten perustelusta pitkälti riippuu, käytetäänkö muutoksenhakuoikeutta vai ei, oli luontevaa valita tarkastelun kannalta relevanttien argumenttijoukkojen muodostamisen lähdeaineistoksi nimenomaan

ympäristölupapäätökset.¹⁴⁰ Niissä esiintyviä perusteluargumentteja arvioitiin typenpoistomääräysten muotoamisen näkökulmasta eli miten typenpoistoa koskeva lupamääräys (tai sen puuttuminen) perustellaan ja onko perustelusta löydettävissä poistamisen edellytyksenä olevat rehevöitymisen kriteerit ja typen vaikutus niihin.

Perusteluissa oli havaittavissa kolme pääasiallista argumenttiryhmää, joiden kautta typenpoiston tarvetta ja tasoa arveltiin voitavan argumentoida. Nämä ryhmät muodostuivat juridisista, luonnontieteellisistä ja teknis-taloudellisista argumenteista. Tarkastelutekniikan heikkoutena on mainittava, että perustelun sisältämän argumenttilauseen tai lausekkeen sisällyttäminen tiettyyn ryhmään on väistämättä jossakin määrin subjektiivista ja ei toistettaessa tuottaisi täysin samaa tulosta.¹⁴¹ Työn edetessä myös havaittiin, että teknis-taloudellisiksi luonnehdittavat argumentit poikkesivat luonteelta kahdesta muusta ryhmästä siten, että ne olivat vain osittain paikallisiin olosuhteisiin sidottavissa ja niillä ei useinkaan pyritty tuomaan lisäinformaatiota typenpoiston tarpeen arvioimiseksi yhdyskuntajätevesidirektiivin edellä esitetystä lähtökohdista käsin. Vaikka niillä väistämättä on ollut vaikutusta lupamääräysten muotoamisessa ja muutoksenhaussa, jätettiin ne lopulta kuitenkin tämän artikkelin tarkasteluaiheen ulkopuolelle.

5 JURIDISET ARGUMENTIT

5.1 Juridisten argumenttien luokittelu

Juridiset argumentit kerättiin lupapäätösten osasta ”Ratkaisun perustelut – lupamääräysten perustelut” ja niihin ei siten sisälly lupapäätöksen lopussa luetelumuodossa olevia sovellettuja säännöksiä, joiden kohdemääräystä ei voitaisi yksilöidä.¹⁴² Juridisiksi argumenteiksi hyväksyttiin ensinnäkin kaikki sellaiset argumentit, joissa viitattiin oikeuslähteisiin. Argumenteissa viitattut vahvasti velvoittavat oikeuslähteet olivat YSL, VNP (365/1994), yhdyskuntajätevesiasetus sekä yhdyskuntajätevesidirektiivi. Oikeuslähteinä hyväksyttiin myös aineis-

¹⁴⁰ Ks. *Malin Oikeus* 2008, s. 208.

¹⁴¹ Olen kuitenkin pyrkinyt dokumentoimaan työn aikaisen reflektoinnin mahdollisimman tarkasti, jotta myös se olisi avoin kritiikille.

¹⁴² Lupapäätöksissä typenpoistoa koskevat määräykset ovat yleensä lupamääräyksessä, joka sisältää myös muut puhdistustehovaatimukset. Mikäli perusteluissa viitattiin tähän määräysnumeroon kokonaisuutena, sen katsottiin silloin tarkoittavan myös typenpoistomääräystä, mikäli sellainen oli annettu.

to, jota kappaleessa 3 kutsutaan nimellä soft law. Tähän kuuluivat siis vesien-suojeluun liittyvät tavoite- ja toimenpideohjelmat.

Tutkimusajaksolle 1.3.2000–31.12.2011 ajoittui VNP:n (365/1994) kumoaminen ja sen korvaaminen yhdyskuntajätevesiasetuksella. Tutkimuksessa törmättiin siis ympäristöoikeudelle tyypilliseen ongelmaan, jatkuvaan ja nopeaan säädösten muuttumiseen, mikä asettaa tutkimuksen rajaamiselle ja metodologiselle valinnalle haasteita.¹⁴³ Päätöksistä 22 kpl oli tehty ennen asetuksen voimaantuloa ja 12 kpl sen jälkeen (taulukko 5). Säädösmuutoksen vaikutus typenpoistomääräyksiin ja argumentteihin ansaitsi tarkemman tarkastelun, mutta tässä yhteydessä tyydytään vain osittain erilliseen tarkasteluun ja joidenkin havaintojen esilletuomiseen asiayhteydessään. Pääasiassa aineistoa tarkastellaan yhtenäisenä jo senkin vuoksi, että myös hallinnon adaptointi säädösmuutokseen vie välttämättä aikaa ja siten uuden säädöksen soveltamista edustavasti kuvaavien päätösten joukko olisi supistunut niin vähäiseksi, että edustavien johtopäätösten vetäminen olisi mahdotonta.¹⁴⁴ Toisaalta aineiston yhtenäistä käsittelyä voidaan perustella ainakin sillä, että yhdyskuntajätevesidirektiivi, jonka kansallisia toimeenpanosäädöksiä sekä kumottu VNP että säädetty asetus ovat, ei ole tarkasteluajanjaksolla muuttunut.

Taulukko 5. Laitoksia koskevat päätösmäärät säädöksen voimassaolon mukaan.

avl	Voimassa oleva säädös, kpl päätöksiä	
	VNP (365/1994)	VNA (888/2006)
>10 000	15	6
<10 000	7	6

¹⁴³ Myös *Fisher ym.* (2009, s. 226–243) ovat nimenneet ympäristöoikeudellisen tutkimuksen metodologisiksi haasteiksi nopeat säädösmuutokset sekä ympäristöoikeudellisen hallinnointijärjestelmän. Muita haasteita tuovat oikeudenalan poikki- tai monitieteellisyys vaatimus, mikä ilmenee paitsi eri tieteenalojen ymmärtämisen tarpeena myös oikeustieteen sisäisenä monitieteellisyytenä.

¹⁴⁴ Milloin hallintokäytännössä uusia oikeusohjeita sovellettaisiin täysimääräisesti, lienee myös mahdoton arvioida. Ajanjaksolle sijoittuu sitä paitsi myös EYTI:n päätös asiaan C-335/07, joka koski Suomen jäsenyysselvöitteiden noudattamista typenpoistoon liittyen ja sen vaikutus uutena sovellettavana oikeusohjeena olisi myös tullut ottaa huomioon, mikä olisi pienentänyt edelleen vertailukelpoisen päätösmateriaalin määrää.

Typenpoistoa koskevan määräyksen perustelussa lupaviranomainen käytti ensisijaisesti seuraavalla tavalla muotoiltuja juridisia argumentteja:

- a) [Typenpoistoa koskevat] määräykset täyttävät VNP:n (365/1994, muutettu 757/1998) yhdyskuntajätevesiä koskevat vaatimukset: 10 kpl
- b) Asukasvastineluku on yli 10 000, joten määräyksissä on otettu huomioon VNA:n (888/2006) mukaiset vaatimukset: 4 kpl
- c) Asukasvastineluku on alle 10 000, joten VNA (888/2006) typenpoistovaatimukset eivät koske laitosta: 5 kpl
- d) Määräyksissä on otettu huomioon valtioneuvoston periaatepäätös 19.3.1998 vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005 ja ympäristöministeriön 30.3.2000 hyväksymä vesiensuojelun toimenpideohjelma vuoteen 2005: 10 kpl
- e) Lupamääräyksissä on otettu huomioon valtioneuvoston 26.4.2002 tekemä periaatepäätös Itämeren suojelusta sekä ympäristöministeriön 1.6.2005 tekemä päätös Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelmasta: 2 kpl

Eri argumenttityyppien osuus ensisijaisena typenpoistomääräysten perusteluna ilmenee kuviosta 3.¹⁴⁵ Kuvaan on otsikon ”soft law” alle yhdistetty edellä olevat luokat d ja e. Alle 10 000 avl:n laitoksissa VNA (888/2006) tarkoittaa kohdan c mukaista argumenttia. Argumentti on sikäli erikoinen, että – kuten aiemmin kansallisia säädöksiä käsittelevässä kappaleessa 3.3 todettiin – yhdyskuntajätevesiasetus ei vapauta lähtökohtaisesti pieniä laitoksia typenpoiston tarpeesta. Tätä ajatusta ei tue myöskään asetuksen perustelumuistio, jossa päinvastoin ilmaistaan, että typenpoiston vaatimustaso tulee asettaa ympäristöluvassa tapauskohtaisesti.¹⁴⁶ Koska argumentti koski kolmea laitosta, joille typenpoistomääräys oli annettu ja kahta laitosta, joilla määräystä ei ollut, on sen ymmärrettävä tarkoittavan oikeutetusti, että asetuksessa annetut typenpoistoa koskevat minimivaatimukset eivät koske alle 10 000 avl:n laitoksia. Ilmeisesti tapauksissa, joissa alle 10 000 avl:n laitokselle käytettiin argumenttia a, on sitä tulkittava argumentin c tavoin.

Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin viittaavat argumentit eivät juurikaan sisältäneet sellaisia paikallisten olosuhteiden kuvauksia, joilla jätevesidirektiivin mukaisesti typenpoiston tarvetta tulisi argumentoida. Perusteluissa, joissa myös paikalliset olosuhteet oli huomioitu, oli typenpoiston tarve kuitenkin linkitetty vahvasti asukasvastinelukuun:

¹⁴⁵ Kuvassa kullekin päätökselle sallittiin yksi argumentti, jota pidettiin ensisijaisen typenpoiston suhteen.

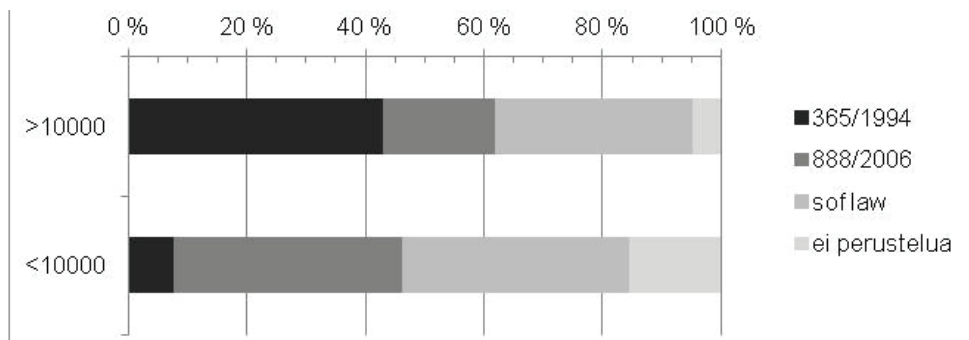
¹⁴⁶ *Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006, s. 5.*

LSY nro 11/2006/1: Puhdistamon avl ylittää arvon 10 000, ja koska sekä fosfori että typpi aiheuttavat purkuvesistön rehevöitymistä, jäteveden käsittelytuloksen on täytettävä myös valtioneuvoston päätöksen (365/1994, muutettu 757/1998) sekä fosforia että typpeä koskevat vaatimukset.

LSY nro 64/2001/4: Puhdistamon asukasvastineluku on yli 10 000, ja kuten Pirkanmaan ympäristökeskus on lausunnossaan todennut, jätevesien mukana Kokemäenjokeen tuleva typpi kulkeutuu lähes kokonaisuudessaan Selkämereen, minkä katsotaan olevan typestä rehevöityvää merialuetta. Valtioneuvoston päätöksen mukaan tällaisessa tapauksessa tehostettu typenpoisto olisi tullut toteuttaa jo vuoden 1998 loppuun mennessä.

Soft law -argumentin yhteydessä oli myös tavallista, että perustelu ei sisältänyt tarkempaa määritelmää paikallisista olosuhteista, vaan soft law ilmoitettiin yllä esitetyllä tavalla otetun huomioon. Vain yhdestä lupapäätöksestä ilmeni minkä soft law'n faktapremissin katsottiin vastaavan kohteen tosiseikkoja:

LSY nro 79/2002/4: Itämeren suojeluohjelman mukaisesti, jos pääosa fosforirajoitteeseen purkuvesistöön joutuvasta typestä poistuu sisävesissä ennen tyvelle herkkiä merialueita, voi typenpoiston tavoitearvo lähestyä normaalisti toimivan biologisen typenpoiston noin 30 %:n typenpoistotehoa. Määräyksen 2 nitrifiointitavoitteen on katsottu olevan riittävä typen osalta, koska typpi ei kokonaisravinnesuhteiden perusteella ole kasvua rajoittava tekijä.



Kuvio 3. Typenpoistomääräystä perustelevan juridisen argumentin yleisyys eri kokoluokan laitoksia koskevissa lupapäätöksissä.

5.1.1 Asukasvastineluvultaan yli 10 000 laitokset

Suurempien laitosten ympäristöluvuissa typenpoistomääräyksen perusteluargumentissa viitattiin yleisimmin (yli 60 %:ssa päätöksistä) vahvasti velvoittavaan oikeuslähteeseen, eli valtioneuvoston päätökseen (365/1994) tai yhdyskuntajä-

tevesiasetukseen. Soft law -argumenttia käytettiin kuitenkin ensisijaisena perusteena seitsemän kertaa (33 %). Vain kahdeksan (40 %) laitoksen ympäristöluvassa lupamääräys vastasi VNP:n (365/1994) tai yhdyskuntajätevesiasetuksen numeerista poistotehovaatimusta samalla, kun määräyksen perusteluargumenttina oli käytetty kyseistä säädöstä.

Ennen yhdyskuntajätevesiasetuksen voimaantuloa annetuissa yli 10 000 avl:n laitosten luvissa typenpoistomääräystä oli yhdeksän kertaa perusteltu VNP:llä (365/1994), vaikka kolmessa lupapäätöksessä määräys ei vastannut siinä annettua minimivaatimusta. Viidessä luvassa määräystä perusteltiin soft law'illa, mutta asetettu puhdistusvaatimus oli VNP:n (365/1994) mukainen. Yksi päätös ei sisältänyt sellaista juridista argumenttia, jonka olisi voinut katsoa liittyvän typenpoistomääräykseen, mutta määräys oli periaatteessa VNP:n (365/1994) mukainen.

Yhdyskuntajätevesiasetuksen voimaantultua yli 10 000 avl:n laitosten typenpoistomääräystä perusteltiin yhdyskuntajätevesiasetuksella neljä kertaa, joista kahdessa määräys ei vastannut asetuksen arvoa. Soft law -argumenttia käytettiin kaksi kertaa ja niissä kummassakin oli laitokselle asetettu vain nitri-fiointivelvoite.

Suurempien laitosten typenpoistomääräyksiin sovellettiin yhdyskuntajätevesidirektiivin puhdistustehovaatimusta 13 kertaa (62 %). Yli kolmasosa typenpoistomääräyksestä tehdyistä valituksista koski siis sellaista ympäristölupaa, jossa typenpoistovaatimus oli direktiivin tasoa lievempi.

5.1.2 Asukasvastineluvultaan alle 10 000 laitokset

Ennen yhdyskuntajätevesiasetusta alle 10 000 avl:n laitosten lupapäätöksissä typenpoistomääräyksiä perusteltiin yleensä soft law'illa, eli vesiensuojelun tavoite- ja/tai toimenpideohjelmalla. Typenpoistomääräys oli tällöin kokonaistypen poistoteholle absoluuttinen 50 tai 60 %:n arvo tai tavoitteellinen kokonaistypenpoistotehon arvo yhdistettynä numeeriseen nitri-fiointimääräykseen. Yhdessä päätöksessä numeerisen typenpoistomääräyksen puuttumista perusteltiin VNP:llä (365/1994). Yhden päätöksen juridisista argumenteista ei ilmennyt, miksi määräyksen asettaminen oli tarpeeton (valitusperuste).

Yhdyskuntajätevesiasetuksen voimaantulon jälkeen ei otosaineistossa alle 10 000 avl:n laitosten typenpoistomääräyksille käytetty soft law'ta kertaakaan juridisena argumenttina. Viidessä päätöksessä käytettiin argumenttia c. Yhdelle ei asetettu typenpoistoon liittyvää vaatimusta (valitusperuste), kolmelle asetettiin asetusta lievempi kokonaistypen poistovaatimus sekä nitri-fiointivelvoite (60 %) ja yhdelle asetettiin vain nitri-fiointivelvoite. Yhden laitoksen juridiset argumentit eivät paljastaneet syytä, miksi kyseiselle laitokselle ei annettu typenpois-

toon liittyvää määrystä (valitusperuste). Päätösten juridisista argumenteista ei ilmene, miten typenpoistomääräyksen numeerinen arvo oli määritetty.

Pienempiä laitoksia eivät koske yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaiset typenpoiston minimivaatimukset ja määräys olikin aina direktiivin vaatimusta lievempi. Aineisto ei ole edustava otos kyseisen kokoluokan laitoksista, eikä kerro, miten isoa osaa kyseisen kokoluokan laitoksista typenpoistovaatimus ylipäänsä koskee, mutta kiinnostavaa on, että yli kolmasosa kyseisen kokoluokan laitosten typenpoistoon liittyvistä valituksista koski määräyksen puuttumista. Tällöin valittajatahona oli yleensä yhdistys. Luvanhakijan valituksissa vaadittiin kokonaistypen poistolle annetun numeerisen määräyksen poistamista tai, milloin vain nitrifiointivaatimus oli asetettu, sen lieventämistä.

5.2 Yhteenveto juridisista argumenteista lupapäätöksissä

Yhteenvetona lupapäätöksissä käytetyistä ensisijaisista juridisista argumenteista on todettava, että typenpoistoa koskeva numeerinen määräys ei aina ole yhteneväinen sen oikeuslähteen vaatimusten kanssa, johon määräyksen sanotaan perustuvan. Toisaalta määrystä ei aina suurempienkaan laitosten osalta perustella vahvasti velvoittavalla normilla, ja toisinaan perusteluissa ei normiperustetta ilmoiteta laisinkaan. Tutkimusaineisto vahvistaa oletaman, joka oikeusohjeiden joustavuuden ja epätasällisen artikulaation pohjalta jo aiemmin muodostettiin: typenpoistomääräysten muotoamisen on tukeuduttava oleellisesti lainsäädäntöä laajempaan aineistoon. Normin (esimerkiksi ”typeä on poistettava paikallisista olosuhteista riippuen ja poistotehon on oltava 70 %, kun laitoksen avl on yli 10 000”) soveltamiselle välttämätön aineellinen sisältö on, kuten kapaleessa 3.4 esitettiin, löydettävä vesiympäristöön, sen olosuhteisiin ja niissä tapahtuviin muutoksiin liittyvistä, biologis-kemiallisista ominaisuuksista, joita säädösten tasolla ei kuvailla.

Pienempien laitosten numeerisista typenpoistomääräyksistä on tämän, vaikkakin suppean aineiston pohjalta havaittavissa, että lupaviranomainen ei aseta niitä sattumanvaraisesti. Vahvasti velvoittava oikeusohje ei määrää niiden numeerista tasoa, mutta poistamisen tarve määräytyy kuitenkin niissä annettujen periaatteiden mukaisesti, kuten suuremmillakin laitoksilla. Lupaviranomainen käyttää mitä ilmeisimmin lupamääräystä laatiessaan apuna monia säädösten ulkopuolisia periaatteita, muun muassa soft law -lähteitä, vaikka ei niitä ensisijaisina oikeusohjeina mainitsisikaan. Jotta soft law:ssa annetut periaatteet olisivat sovellettavissa, tulee oikeustositseikaston vastata direktiivin paikallisille olosuhteille asettamaa aineellista sisältöä. Vaikka osa yhdyskuntajätevesidirektiiviin pohjautuvista arviointiperusteista onkin paikkasidonnaisia, ei geografisen sijainnin sinänsä voi arvioida muodostavan riittävää tai hyväksyt-

tävää faktapremissiiä normin soveltamisperusteeksi. Jätevedenpuhdistusta säätelevissä oikeusohjeissa¹⁴⁷ vaadittavien paikallisten olosuhteiden tulee sen sijaan olla muotoiltavissa vesiympäristön ja vesiluonnon tilaa kuvaavin argumentein. Näistä jäljempänä tarkasteltavista argumenteista käytän jatkossa nimitystä luonnontieteelliset argumentit.

5.3 Juridiset argumentit muutoksenhaussa

Muutoksenhakuaineiston tarkastelussa huomioitiin kaikki sellaiset argumentit, joiden voitiin katsoa viittaavan typenpoistomääräyksiin. Edellä esitetystä vain lupapäätösten perusteluja koskevasta tarkastelusta poiketen ei siis keskitytty vain ensisijaisiin argumentteihin. Lupaviranomaisen ja tuomioistuinten päätösten argumentit kerättiin edelleen ratkaisun perusteluosasta. Samoin kuin lupapäätöksissä, tuomioistuinten ratkaisuosassa mahdollisesti esiintyvää ”sovellettavat oikeusohjeet”, ”sovelletut oikeusohjeet” tai vastaavat kappaleet, jotka lähinnä luettelivat käytettävissä olevia oikeusohjeita, ei käytetty tietolähteenä vaan huomioon otettiin ainoastaan ne argumentit, jotka voitiin kohdistaa nimenomaan typenpoistomääräykseen.

VaHaO:n ja KHO:n päätösasiakirjat eivät kummatkaan noudattaneet systemaattista käytäntöä sisällön suhteen. Päätökset vaihtelivat myös otsikoinniltaan, ja typenpoistoa koskevat argumentit saattoivat esiintyä päätöksen perusteluosiossa joko kappaleessa, joka oli otsikoitu ”Typenpoistoa koskevat vaatimukset” tai ”Oikeudellinen arviointi ja lopputulos”. Muutoksenhakijan argumentteina huomioitiin tuomioistuimen päätösasiakirjassa selostetut valittajan vaatimukset. Ne esiintyivät yleensä kappaleessa, joka oli otsikoitu ”Vaatimukset hallinto-oikeudessa” tai ”Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa”. Muutoksenhakijan argumentteina huomioitiin myös valittajan vastineissa tai vastaselityksissä annettuihin lausuntoihin ja vastineisiin ilmenevät argumentit sikäli kuin ne päätösasiakirjasta ilmenevät.¹⁴⁸

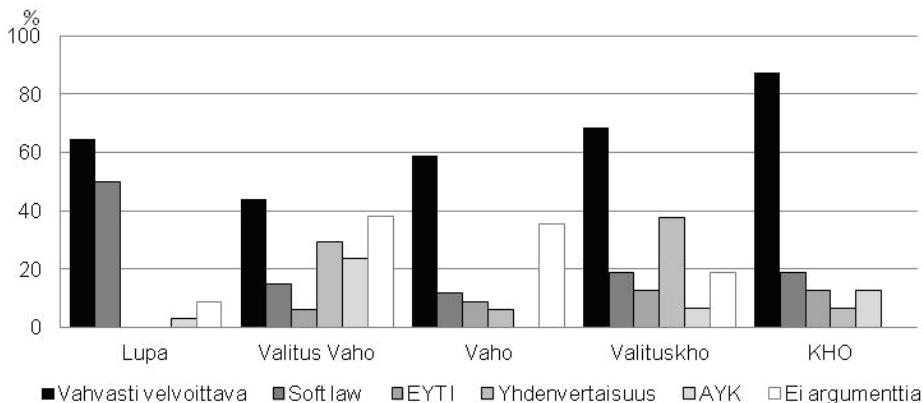
Muutoksenhakuaineiston argumenttien tarkastelu nosti esille perusteita, joiden lähtökohta oli selvästi juridinen. Sen vuoksi juridisten argumenttien valikoimaan lisättiin kolme uutta luokkaa ja jatkotarkastelussa ovat siten mukana seuraavat ryhmät:

¹⁴⁷ Tarkoitin näillä oikeusohjeilla yhdyskuntajätevesidirektiiviä, yhdyskuntajätevesiä koskevaa valtioneuvoston päätöstä (365/1994) ja yhdyskuntajätevesiasetusta. YSL:n mukaisesti myös muita, kuten teknistaloudellisia edellytyksiä arvioidaan, mutta niitä ei käsitellä tässä yhteydessä.

¹⁴⁸ Joissakin päätöksissä on vain ilmoitettu valittajan antaneen vastaselityksen, mutta sitä ei ole kuvailtu.

- a) Vahvasti velvoittavat oikeusohjeet
- b) Soft law
- c) EYTI, asia C -335/07; käsittely tai päätös¹⁴⁹
- d) Yhdenvertaisuus¹⁵⁰
- e) AYK:n tai ELY-keskuksen lausunto¹⁵¹

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelu sisälsi aina juridisen argumentin. Myös lupaviranomainen käytti juridista argumenttia lähes aina. Merkilepantavaa on, että Vaasan hallinto-oikeuden päätöksistä yli 30 % ei sisältänyt typenpoistoon kohdistettavaa juridista argumenttia siten kuin tässä tutkimuksessa edellytettiin.¹⁵² Tarkastelu osoittaa, että prosessin kaikissa vaiheissa yleisimmin käytettiin argumenttia, joka viittasi vahvasti velvoittavaan oikeusohjeeseen. Suhteellisesti ottaen eniten kyseisiä argumentteja esiintyi KHO:n päätöksissä (lähes 90 %:ssa). Lupaviranomainen käytti usein vahvasti velvoittavan rinnalla soft law -argumenttia, mikä on ymmärrettävää soft law -aineiston konkreettisuuteen luontaisen ohjeellisuuden vuoksi (kuvio 4).



Kuvio 4. Juridisten argumenttien käyttö prosessin eri vaiheissa. %-osuus tarkoittaa niiden päätösten tai valitusten osuutta, joissa argumentti esiintyy.

¹⁴⁹ EYTI:n päätös asiaan C-335/07 annettiin 6.10.2009. Sen vaikutus typenpoistomääräyksiin ja argumentteihin ansaitsi laajemmankin tarkastelun.

¹⁵⁰ Yhdenvertaisuudesta lain edessä säädetään Suomen perustuslain (731/1999) 6.1 §:ssa ja tasa-puolisesta kohtelusta viranomaisessa hallintolain 6 §:ssä. Yhdenvertaisuudesta ympäristölu-pa-asioissa mm. *Vihervuori* 1983 ja *Warsta* YJ 2008.

¹⁵¹ Ympäristölupaan pyydettävistä lausunnoista YSL 36 § ja niiden huomioimisesta lupaharkin-nassa 41 §.

¹⁵² Tulos ei siis tarkoita, ettei päätöksistä olisi lainkaan ilmennyt sovelletut oikeusohjeet. Ne oli vain kirjoitettu siten, ettei niitä yksiselitteisesti voinut kohdentaa typenpoistomääräyksiin. Myös *Malin* (2008, s. 211) on tehnyt huomion, että mitä kauempana lainkohdat ovat tosiasia-kuvauksesta, sitä vaikeampi on tietää, mihin lainkohtiin päätös perustuu.

Yhdenvertaisuusargumenttia käytti eniten muutoksenhakija. Se oli muutoksenhakijoiden toiseksi yleisin argumentti valitusasteesta riippumatta ja se esiintyi noin kolmasosassa kaikista valituksista. Argumentti oli yleensä yhdenvertaista kohtelua vaativa, mutta yksi hallinto-oikeudelle ja kaksi korkeimmalle oikeudelle tehtyä valitusta sisälsivät kuitenkin argumentit, joissa yhdenvertaisen kohtelun oikeusperusta kiellettiin:

VaHaO 30.5.2006 nro 06/0151/3: Valittajat vaativat muun muassa typen puhdistustehon raja-arvoa määrättäväksi laitokselle, jonka avl oli 1600. AYK lausui lupaviranomaisena valituksen johdosta, että päätös vastaa ympäristökeskuksen alle 2000 asukkaan puhdistamoille asettamaa tasoa. Valittajien vastaselityksessä lausuntoon viitaten todettiin, että keskimääräinen puhdistamolle vaadittava puhdistustaso ei ole oikeusperuste, vaan yksittäistapauksissa on otettava huomioon paikalliset erityisolosuhteet. VaHaO hylkäsi vaatimuksen perustellen, että tutkimustulosten perusteella jätevesillä ei ole merkittävää vaikutusta vesistön tilaan.

KHO 17.8.2007 t. 2028: VaHaO oli hylännyt luvanhakijan vaatimuksen kokonaistyyppiä koskevan määräyksen poistamisesta avl 13 000 laitokselta perustellen ratkaisua muun muassa siten, että vaatimus tarkoittaa, että puhdistamon suhteen sovellettaisiin lievempiä määräyksiä kuin vastaavilla muilla puhdistamoilla. Luvanhakija valituksessaan KHO:een esitti, että lainsäätäjän tarkoitus on ollut lupamääräysten tapauskohtainen harkinta, joten vallitseva lupakäytäntö ei voi olla peruste lupamääräysten asettamiselle. KHO paikallisiin olosuhteisiin vedoten hylkäsi valituksen.

6 LUONNONTIETEELLISET ARGUMENTIT

6.1 Luonnontieteellisten argumenttien luokittelu

Ympäristönsuojelulailta säädellään pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Laissa pilaantuminen tarkoittaa tarkemmin ottaen päästöpilaantumista (YSL 3.1,1 §).¹⁵³ Vesiympäristössä päästö yleensä johtaa veden kemiallisen koostumuksen muutokseen ja vaikuttaa sitä kautta vesiluontoon laajemmin. Yhdyskuntajätevesidirektiivi liittyy jäteveden pilaamisvaikutukset rehevöitymiseen, joka

¹⁵³ *Kumpulán* (2001) mukaan pilaantumisen määritelmän ”lähtökohtana on ihmisen toiminta, aineen tai energian päästäminen tai jättäminen, jonka seurauksena ympäristöön joutuu päästöjä, joista puolestaan aiheutuu ympäristön pilaantumista.” Ks. myös päästömuodoista Sanoma Pro Online > Ympäristöoikeus > VII Ympäristönsuojelu (4.5.2012).

saa alkunsa veden kemiallisen tilan muutoksesta, siis ravinteiden rikastumisesta veteen, kuten luvussa 3.4 on kuvattu. Typenpoiston tarvetta tulee tarkastella rehevöitymisen aineellisten kriteereiden täyttymisen kautta ja oikeustositseikkana osoittaa typen vaikutus tähän. Luonnontieteellisten argumenttien valinnassa ja luokittelussa pidettiin määrävänä sitä, että ne ovat yhteydessä tai vaikutussuhteessa vesiympäristön kemialliseen tilaan.

Tarkoituksena oli löytää argumentteja, jotka olisivat relevantteja typenpoiston tarpeen arvioimiseksi, eli jotka kuvaisivat paikallisten olosuhteiden normin edellyttämiä tosiseikkoja. Juridisten argumenttien valinnan kanssa yhdenmukaisesti luonnontieteelliset argumentit kartoitettiin ensivaiheessa ympäristölupapäätöksistä. Lupapäätökset vaihtelivat kuitenkin esitystavaltaan huomattavasti ja ajoittain oli vaikea erottaa hakijan mielipiteen kuvailu esimerkiksi tutkimusraporttia koskevasta referoinnista. Lopulta argumenttien määrittämisperusproseduuriksi valittiin malli, jossa lupapäätösten ratkaisun perusteluosiossa esiintyvät tyypeen ja veden kemialliseen tilaan tai vesiluontoon liittyvät argumentit kirjattiin, minkä jälkeen niistä muodostettiin ryhmiä, joiden sisältö viittasi samaan ominaisuuteen. Argumenttiryhmit muotoutuivat jokseenkin väljiksi ja osittain rehevöitymisen kriteereihin nähden päällekkäisiksi ja on selvää, että argumentit olisi voitu ryhmitellä myös toisenlaisin sisällöllisin kokonaisuuksin. Toisaalta kohtalaisen väljästi muodostetuista ryhmistä oli se etu, että muutoksenhakuaineistosta ei paljastunut sellaisia argumentteja, joiden vuoksi olisi ollut tarvetta muodostaa lisäryhmiä.

Lupapäätöksissä yleisimmin esiintyvissä luonnontieteellisissä argumenteissa esiintyi seuraavat elementit (esiintymistiheyden mukaan):

- a) Rehevöityminen/rehevöitymisen ehkäiseminen: 18 kpl
- b) Minimiravinne: 15 kpl
- c) Kemiallisen tilan argumentti, esim. korkea ravinnepitoisuus: 10 kpl
- d) Osuus ravinnekuormituksesta: 7 kpl
- e) Veden happipitoisuus: 8 kpl

Kaikki lupapäätökset oli perusteltu siten, että niistä oli erotettavissa luonnontieteellinen argumentti mutta useimmiten lupaviranomainen käytti päätöksen perustelussa rehevöitymiseen liittyvää argumenttia. Tällöin argumentti yleensä sisälsi ajatuksen, että rehevöitymisen ehkäisemiseksi (myös) typenpoisto on tarpeen määrittelemättä tarkemmin vesistön rehevöitymiskehitystä. Lupaviranomainen piti toisin sanoen päätösten perustelujen mukaan rehevöitymistä tai sen uhkaa faktapremissinä, kuten jätevesidirektiivin perusteella on lupakin tehdä. Perustelu otti myös kantaa typen merkitykseen rehevöitymisessä mutta ei esittänyt asiasta todisteita, vaan tyytyi olemaan siltä osin lähinnä toteava.

LSY nro 9/2006/1 (Kurikka): Vesistön rehevöitymisen ehkäiseminen edellyttää sekä fosfori- että typpikuormituksen tehokasta rajoittamista.¹⁵⁴ Fosforipäästön rajoittaminen ei yksinään riitä rehevöitymisen ehkäisemisessä.

LSY nro 6/2007/1 (Pälkäne): Karuna ja puhtaana säilyneeseen Mallasveteen johdettavat jätevedet on käsiteltävä mahdollisimman tehokkaasti erityisesti rehevöitymisen ja hapen kulutuksen rajoittamiseksi.¹⁵⁵

Minimiravinteeseen liittyvä argumentti oli myös lupapäätöksissä yleinen, kuten kuvioista 5 ilmenee. Usein argumentilla ”typpi on perustuotantoa rajoittava ravinne” tai ”typpi on yhdessä fosforin kanssa perustuotantoa rajoittava ravinne” perusteltiin suoraan typenpoistovaatimusta ja sisämaan laitostenkin kohdalla se tarkoitti yleensä merialueen minimiravinnettä.¹⁵⁶ Lupaviranomainen saattoi myös todeta, että ”vaikka fosfori on perustuotantoa rajoittava ravinne, myös typen poistaminen on tarpeen”. Näin oli yleensä sisävesien varrella sijaitsevilla laitoksilla, mutta kyseinen argumentti esiintyi myös Perämeren rannalla sijaitsevien laitosten lupapäätöksissä.¹⁵⁷ Argumenteista olisi ymmärrettävissä, että niillä ilmaistiin paikalliset olosuhteiden jäteveden vaikutusalueella välitöntä purkukohtaa laajemmin olevan sellaiset, että typen kontribuutio rehevöitymiseen on merkittävä.

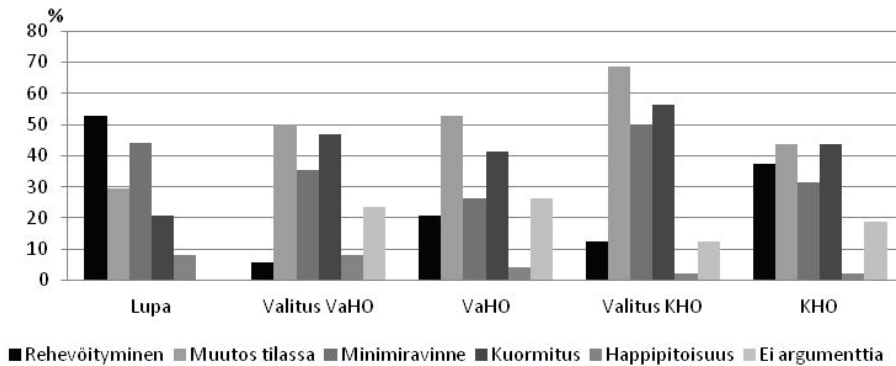
Molemmat argumentit ovat sidoksissa jätevedenpuhdistusta sääteleviin oikeusohjeisiin, rehevöityminen VNP:n (365/1994) (ja VNA:n 888/2006) kautta yhdyskuntajätevesidirektiiviin ja ravinnerajoitteisuus soft law -ohjeisiin. Koska lupapäätösten perusteluosassa usein oikeuslähdeharkinta puuttuu, toisin sanoen luonnontieteellisestä argumentista ei ekplisiittisesti ilmene käytetty oikeusohje, on näiden yleisimpien juridisten ja luonnontieteellisten argumenttien välistä yhteyttä vaikea arvioida. Tarkastelussa selviää kuitenkin, että päätöksiin, joita perusteltiin rehevöitymis-argumentilla (18 kpl), oli sovellettu vahvasti velvoittavaa oikeusohjetta kaksitoista kertaa ja minimiravinneargumentin sisältävissä päätöksissä (14 kpl) esiintyi seitsemän kertaa myös soft law -argumentti.

¹⁵⁴ Vastaavasti *LSY nro 5/2007/1* (Jokioinen); *LSY nro 11/2006/1* (Mäntsälä).

¹⁵⁵ Vastaavasti *LSY nro 73/2004/1* (Parkano).

¹⁵⁶ Esim. *LOS dnro 0201Y2354-121* (Punkalaidun); *LSY nro 44/2004/1* (Pori Pihlava).

¹⁵⁷ Esim. *LSY nro 47/2005/1* (Kokkola); *LSY nro 47/2007/1* (Vihti); *LSY nro 27/2007/1* (Karkkila); *LSY nro 32/2007/1* (Tampere Rahola).



Kuvio 5. Luonnontieteellisten argumenttien esiintyminen prosessissa. % tarkoittaa niiden päätösten tai valitusten osuutta, joissa argumentti esiintyy.

6.2 Luonnontieteelliset argumentit muutoksenhaussa

Muutoksenhakuaineistossa esiintyvät luonnontieteelliset argumentit luokiteltiin yhdenmukaisesti lupapäätösten argumenttien kanssa ja argumentit kerättiin päätösasiakirjoista juridisissa argumenteissa käytettyä mallia noudattaen. Luonnontieteellisten argumenttien kohdalla erityistä tarkkuutta vaati erotella varsinaiset tuomioistuimen ratkaisun perusteluargumentit perustelujen lomassa toisinaan esiintyvistä saadun selvityksen kuvauksista.

Kuten edellä jo mainittiin ja kuviosta 5 ilmenee, lupapäätökset sisälsivät aina vähintään yhden luonnontieteelliseksi luokiteltavan argumentin. Kahdeksan VaHaO:n päätöstä ja kolme KHO:n päätöstä eivät sisältäneet sellaista argumenttia, joka olisi voitu luokitella luonnontieteelliseksi. KHO:n päätöksissä argumentin puuttuminen selittyy päätöksen luonteella: yhdessä valitus jätettiin tutkimatta, yksi koski lupapäätöksen palauttamista lisäselvitystä varten ja yhden osalta saadun selvityksen katsottiin osoittavan, että laitos täytti jo asetetun vaatimuksen, jolloin määräyksen muuttamiseen ei ollut tarvetta.¹⁵⁸ VaHaO:n päätöksistä sen sijaan kolmessa valitus hylättiin, kolmessa määräys pidettiin ennallaan mutta sen voimaantulon määräaika jatkettiin ja kahdessa kokonaistypenpoistovaatimusta lievennettiin muutoksenhakijan vaatimalla tavalla. Vaatimusten lieventämisestä perusteltiin molemmissa tapauksissa sillä, että lupahakemuksen yhteydessä ei ollut vaadittu riittävää selvitystä typenpoiston tarpeesta ja toteu-

¹⁵⁸ KHO 23.9.2008 t. 2330 (Kokkola); KHO 2.11.2006 t. 2921 (Ylistaro); KHO 11.5.2010 t. 1121 (Vihti).

tusmahdollisuuksista.¹⁵⁹

Yleisimmät muutoksenhakijoiden ja tuomioistuinten käyttämät argumentit koskivat vesistön tilaa ja laitoksen kuormitusosuutta. Muutoksenhakija, joka useimmin oli myös luvanhakija, käytti näitä argumentteja perustellakseen laitoksen vähäistä vaikutusta vesistön tilaan ja osoittaakseen siten typenpoistomääräyksen tarpeettomaksi. Tuomioistuinten päätöksissä sen sijaan näitä argumentteja käytettiin sekä osoittamaan typenpoistomääräyksen tarpeellisuutta että tarpeettomuutta. Sekä päätökset että valitukset sisälsivät yleensä kuitenkin useita luonnontieteellisiä argumentteja.

VaHaO 27.6.2008 nro 08/0401/3 (Jokioinen): Luvanhakija vaati typenpoistomääräystä poistettavaksi, koska typenpoistolla ei olisi suuren hajakuormituksen vuoksi vaikutusta joen ainevirtaamaan, joessa ei ollut esiintynyt ammoniumtyypen nitrifikaatiosta johtuvaa happivajetta eikä joki ollut vedenhankintavesistö. VaHaO perusteli vaatimuksen hylkäämistä sillä, että joen tila huomioon ottaen siihen tulevaa kuormitusta oli vähennettävä ja laitokselta tuleva typpikuormitus oli tavanomaista suurempi. Päätös jäi voimaan.

7 PAIKALLISET OLOSUHTEET ARGUMENTEISSA

7.1 Aineiston ryhmittely

Tämän artikkelin alussa määriteltiin jätevedenpuhdistamojen typenpoistovaatimuksia koskevat tutkimuskysymykset kaksivaiheisesti. Ensimmäisessä vaiheessa selvitettiin teoreettisesti, mitkä ovat typenpoistomääräysten harkintatarpeen laukaisevat faktapremissit ja todettiin, että ne voidaan myös ilmaista sellaisina paikallisia olosuhteita kuvaavina aineellisina ominaisuuksina, joiden perusteella typenpoiston tarpeellisuuden arviointi on mahdollista. Toinen tiedonintressi kohdistuu löydettyjen periaatteiden toteutumiseen käytännössä. Tämän pohjaksi on suoritettu empiirisen aineiston analysointi ja luokittelu sekä typenpoistomääräyksiin liittyvien perusteluargumenttien systematisointi, jotka on kuvattu

¹⁵⁹ VaHaO (*VaHaO 19.1.2006 nro 06/0029/2*) poisti avl 2000 laitoksen kokonaistypen poistotehon numeerisen vaatimuksen perustellen, että koska laitos ei ollut saavuttanut vaadittua tehoa kuin satunnaisesti ja se ilmeisesti vaatisi olennaisia muutoksia laitoksella, mutta hakijalta ei ollut vaadittu selvitystä typenpoiston toteuttamismahdollisuudesta, ei vaatimusta voitu asettaa. Päätös jäi voimaan. Vrt. myös *VaHaO 21.4.2005 nro 05/0096/2* ja *KHO 23.2.2006 t. 693*, jossa VaHaO:n lievennettyä typenpoistomääräystä puutteellisten typenpoiston tarvetta ja toteuttamista koskevien selvitysten takia KHO palautti lupapäätöksessä asetetun määräyksen voimaan.

edellä kappaleissa 4–6. Tässä kappaleessa pyritään lopuksi empiirisen muutoksenhakuaineiston pohjalta vastaamaan kysymykseen, riittääkö käytettyjen argumenttien todistusvoima osoittamaan typenpoistomääräyksen asettamiselle välttämättömien premissien ja erityisesti niiden aineellisen sisällön olemassaolon tai osoittamaan ne pätemättömiksi.

Edellä on jo monesti todettu, että yhdyskuntajätevesidirektiivin valossa paikalliset olosuhteet, jotka edellyttävät typen poistoa, voidaan ja tulee osoittaa vesien tilaan liittyvin argumentein. Ilmaistavat aineelliset kriteerit typenpoistosta määrittämiseksi ovat typpiravinteiden rikastuminen, sen seurauksena levien ja muiden korkeampien kasvilajien kiihtynyt kasvu, joka saa aikaan eliötasapainon häiriintymistä sekä veden laatuvahteluita. Kuten aiemmin on EYTI:n päätösten perusteella tulkittu, eliötasapainon häiriintyminen voi olla vain yhdenkin kasvilajin kiihtynyt kasvu ja veden laatuvahteluna pidetään mitä tahansa veden tai vesialueen käyttöä haittaavaa tekijää, jonka esiintymiseen voidaan tyypillisesti osoittaa olevan vaikutusta. EYTI:n tulkinnan perusteella jätevesien kuormitusosuudella on myös merkitystä typenpoistomääräyksen antamisessa.

Yhdyskuntajätevesidirektiivissä on tehty lupaharkintaa helpottava jako jätevesien purkupaikan mukaisesti Itämereen ja sisävesiin purkaviin laitoksiin.¹⁶⁰ Kansallinen soft law -aineisto käsittelee Itämeren kahtena, typen vaikutuksia ajatellen olosuhteiltaan erilaisena alueena, joiden jakajana on Merenkurkku. Sisävesien rannoilla sijaitsevat laitokset voidaan myös jakaa vesien kulkureitin eli vesistöalueen mukaan vastaavasti Perämeren valuma-alueella sijaitseviin ja Merenkurkun eteläpuolella ja Suomenlahden valuma-alueella sijaitseviin laitoksiin. Koska tämän tutkimuksen tarkoitus ei ole selvittää typenpoistoa yksinomaan yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanon kannalta, on sisämaan laitokset vielä syytä jakaa luokkiin tarkastelun helpottamiseksi.¹⁶¹ Jotta luokittelu ei muodostuisi päällekkäiseksi tutkimuskohteen, paikallisten olosuhteiden, kanssa tai jättäisi jotain tutkimuskohdetta kuvailevaa aineellista kriteeriä ulkopuolelleen, eroteltiin sisävesien laitokset välittömän purkuvesistön mukaan järvien ja jokien rannalla sijaitseviin. Typenpoiston tarvetta määrittäviä paikallisia olosuhteita muutoksenhakuprosessissa tutkittiin luonnontieteellisten ja juridisten argumenttien kautta taulukossa 6 esitetyn ryhmittelyn pohjalta.

¹⁶⁰ Näin siis Suomen olosuhteisiin sopeutettuna. Ks. kohta 3.4.2.

¹⁶¹ Direktiivin alkutekstin mukaan toimet yhteisön tasolla ovat tarpeen, koska yhden jäsenvaltion puutteellisesta jätevesien käsittelystä aiheutuva vesien pilaantuminen vaikuttaa usein muiden jäsenvaltioiden vesiin. Kansallista lainsäädäntöä sovelletaan myös alueilla, joilla ei ole yhteyttä toisen jäsenvaltion vesien vaikutusalueelle. Muutoksenhakuaineistossa ei kuitenkaan esiinny tällaisilla alueilla sijaitsevia laitoksia koskevia päätöksiä.

Taulukko 6. Muutoksenhakuaineiston tarkastelu laitoksen sijainnin mukaan. Luvut tarkoittavat valituksenalaisia lupia VaHaO:ssa ja KHO:ssa.

Sijainti	Perämeren valuma-alue	Merenkurkun ja Suomenlahden itäosien välisen rannikkoalueen valuma-alueet
Merenranta	2 2	5 3
Sisävesi, joki	4 1	17 6
Sisävesi, järvi	1 0	5 4

7.2 Joki purkuvesistöinä

Merenkurkun eteläpuolelle laskevan Kokemäenjoen vesistöalueen varrella sijaitsevia yksitoista laitosta, joista kahdeksan joen rannalla. Merenkurkun alueelle laskevan Kyrönjoen vesistöalueella sijaitsevia neljä laitosta. Muilta vesistöalueilta oli tutkimusaineistossa edustettuna vain yksittäisiä laitoksia. Koska saman vesistöalueen varrella sijaitsevien laitosten olosuhteet ovat välttämättä ainakin merialueeseen nähden samat, tuntuu oikeutetulta esittää hypoteesi, että laitosten typenpoistomääräyksiä koskevat argumentit ja määräykset ovat yhteneväiset.

Kokemäenjoen vesistöalue

Kokemäenjoen vesistöalueella yli 10 000 avl:n laitoksille oli ympäristöluvassa määrätty kokonaistypen poistotehoksi 70 %, joten aineiston perusteella lupaviranomainen noudatti johdonmukaista käytäntöä lupamääräystä asettaessaan. Pienempien laitosten typenpoistotehoa koskeva määräys vaihteli, mikä selittyi tietenkin sillä, että kyseisen kokoluokan laitoksille ei ole säädösten asettama minimivaatimusta. Argumenttien tarkastelu osoitti, että kun laitoksen vedet laskevat suoraan Kokemäenjokeen, käytti lupaviranomainen yksinomaan merialueeseen minimiravinneargumenttia typenpoistomääräyksen perusteluna.¹⁶²

VaHaO 7.11.2002 nro 02/0383/2 (Vammala): VNP (365/1994) edellytti yli 10 000 avl:n laitokselta kokonaistypen poistoa, koska laitoksen typpikuorma Kokemäenjokeen tultuaan kulkeutuisi lähes kokonaisuudessaan tuestä rehevöityvään Selkämereen. Luvanhakija vaati määräystä kumottavaksi vedoten laitoksen typpikuormituksen vähäisiin vesistövaikutuksiin purkukohtaan hyvien laimennusolojen vuoksi, vesistön alhaiseen kokonaistyyppipitoisuuteen purkukohtaan alapuolella, hajakuormituksen suureen osuuteen ja laitoksen vähäiseen osuuteen

¹⁶² Lupapäätökset ovat LSY nro 64/2001/4 (Vammala); LSY nro 43/2004/1 (Pori Luotsinmäki); LSY nro 36/2004/1 (Harjavalta); LOS dnro 0201Y2354-121 (Punkalaidun).

Selkämerta Kokemäenjoen kautta kuormittavasta tyypestä (0,4 %). Hakija arvioi, että typenpoiston tehostamisella ei saataisi aikaan ympäristön tilan paranemista. VaHaO:n hyväksyi valituksen perustellen sitä puhdistamon häviävän pienellä osuudella Selkämeren tyyppikuormituksesta. Päätös jäi voimaan.

KHO 17.8.2007 t. 2027 (Pori Luotsinmäki): Lupaviranomainen perusteli avl 150 000 laitoksen typenpoistomääräystä Kokemäenjoen edustan merialueen yhteisrajoitteisuudella, VNP:llä (365/1994) ja soft law’lla. Luvanhakija vaati määräystä kumottavaksi argumentoiden, että laitoksen kuormitusosuus oli vähäinen (noin 3 % keskimääräisestä typpivirtaamasta) ja merialueen vain hetkittäin tyyppirajoitteinen. VaHaO hylkäsi vaatimuksen, koska Kokemäenjoki ja sen edustan merialue olivat rehevöityneitä ja hajakuormituksen suuresta osuudesta riippumatta pistekuormitus merkittävä, laitos pienestä kuormitusosuudestaan huolimatta suuri paikallinen kuormittaja ja vaikka hyvien sekoittumisolosuhteiden vuoksi yksittäislähteitä oli vaikea erotella, puhdistamon päästöt erottuivat korkeina ammoniumpitoisuuksina. Valittaessaan edelleen KHO:een luvanhakija, pääosin samoja argumentteja käyttäen, lisäsi, että pistekuormituksen vaikutus ei ollut havaittavissa joen ja merenlahden tarkkailutuloksissa. KHO hylkäsi vaatimuksen, koska tyyppi oli ajoittain minimitekijä Porin edustalla ja ulkomerellä esiintyi yhteisrajoitteisuutta. KHO huomioi päätöksessä soft law’n asiaa koskevinä selvityksinä.

Mikäli jätevesien purkualue sijaitsi Kokemäenjoen sivujoessa, lupaviranomainen ei käyttänyt merialueeseen liittyviä argumentteja. Typenpoiston tarve perusteltiin tällöin suoraan purkuvesistön tilaan ja rehevyyteen liittyvillä argumenteilla. Hypoteesi argumenttien yhteneväisyydestä valuma-aluekohtaisesti ei siten pitänyt täysin paikkaansa. Vaikka yhdyskuntajätevesiasetus edellyttää ympäristöluvan käsittelyn yhteydessä typen vesistövaikutusten ja typen poiston tarpeen tarkastelua jätevesien purkupaikan vaikutusalueen lisäksi alapuolisissa vesistöissä ja Itämeressä, eivät ainakaan tällaisen tarkastelun johtopäätökset ilmenneet perusteluargumenteista.

VaHaO 30.1.2007 nro 07/0051/2 (Forssa): Lupaviranomainen oli perustellut avl 55 000 laitoksen kokonaistypen poistovaatimusta puhdistamon jätevesien selvästi havaittavalla haitallisella vaikutuksella Loimijokeen. Luvanhakija esitti muutoksenhaun perusteena että laitoksen vaikutus joen tyyppikuormaan oli hyvin vähäsatteisenakin vuonna vain 4,5 % ja siten veden laadun kannalta merkityksetön. VaHaO valituksen enemmälti hyläten jatkoi määräyksen voimaantuloaikaa kahdella vuodella, jotta selvitys aiotun yhteispuhdistamohankkeen toteuttamisesta ehtisi valmistua. Hallinto-oikeus ei muutoin perustellut valituksen hylkäämistä.¹⁶³ Päätös jäi voimaan.

¹⁶³ Hallinto-oikeus käsitteli ja ratkaisi yhdessä ja yhdenmukaisesti edellisen kanssa toisen yhteispuhdistamohankkeessa mukana olevan kunnan puhdistamon luvan (*VaHaO 30.1.2007 07/0050/2*, Loimaa). Katso myös *VaHaO 16.1.2006 nro 06/0022/2* (Harjavalta), jossa hallinto-oikeus hylkäsi typenpoistomääräystä koskevan valituksen kunnan ilmoitettua yhteispuhdistamohankkeen toteuttamisesta lausuen, että koska lupa kuitenkin käy tarpeettomaksi, on sitä turha muuttaa. Päätös jäi voimaan.

VaHaO 27.6.2008 nro 08/0401/3 (Jokioinen): Lupaviranomaisen argumentin mukaan avl 6000 laitokselle annettu kokonaistypen poistoa (60 %) ja nitrifiointia koskevat määräykset olivat tarpeen rehevöitymisen ehkäisemiseksi, jätevesien tavallista suuremman typpipitoisuuden vuoksi sekä siksi, että laitoksen liittyjä-määrä tulisi kasvamaan oleellisesti. Luvanhakija vaati määräysten poistamista argumentoiden, että hajakuormituksen suuren osuuden vuoksi tehostetulla ty-penpoistolla aikaansaattava vähennys Loimijoen ainevirtaamassa (noin 0,3 %) olisi merkityksetön ja nitrifiointi olisi tarpeetonta, koska joessa ei ollut todettu nitrifikaatiosta aiheutuvaa happipitoisuuden alenemista, joki ei ollut vedenhan-kintavesistö eikä pH nouse tasolle, jossa muodostuisi kaloille haitallista ammo-niakkia. Luvanhakija vetosi myös AYK:n lausunnossaan esittämään kantaan ko-konaistypen poistomääräyksen tarpeettomuudesta ja yhdenvertaiseen kohteluun alueen muiden vastaavien laitosten kanssa. VaHaO hylkäsi valituksen ja katsoi, että Loimijoen tila huomioon ottaen, siihen tulevaa kuormitusta oli vähennettävä ja toimenpiteiden oli kohdistuttava myös typpipäästöihin. Myös laitokselle joh-dettavan jäteveden tavanomaista korkeampi typpipitoisuus edellytti typpipäästö-ten rajoittamista. Päätös jäi voimaan.

Kyrönjoen vesistöalue

Perämereen laskevan Kyrönjoen vesistöalueella sijaitisi neljä laitosta. Asetettu hypoteesi lupamääräysten yhteneväisyydestä ei pitänyt niiden osalta paikkaan-sa. Kolmen yli 10 000 avl:n laitoksen typenpoistotehon määräykset vaihtelivat (60 tai 70 %) ja alle 10 000 avl:n laitoksella oli vain nitrifiointimääräys. Sen si-jaan argumentteja koskeva hypoteesi piti paremmin paikkansa. Lupaviranomai-nen käytti vesistösidonnaista argumenttia kaikissa lupapäätöksissä. Kuitenkin vain kahdessa viitattiin myös vaikutuksiin merialueella:

VaHaO 25.2.2008 nro 08/0084/2 (Kurikka): Avl yli 10 000 laitoksen ympä-ristöluvassa typenpoistomääräystä (60 %) perusteltiin VNP:n (365/1994) vaa-timuksilla ja vesistön rehevöitymisen ehkäisemisellä, vaikka vesistön suuren typpikuormituksen vuoksi ei välittömiä vaikutuksia olisikaan havaittavissa. Luvanhakija vaati määräystä poistettavaksi, koska minimiravinnetarkastelu osoitti fosforin merkittävämmäksi minimiravinteeksi ja nitrifiointimääräyksen voimassaoloa rajoitettavaksi lämpimän veden aikaan, jolloin ammoniumtypes-tä aiheutuu vesistölle haittaa. VaHaO muuttamatta ammoniumtyypeä koskevaa määräystä poisti kokonaistypen poistoa koskevan vaatimuksen jätevesien verrat-tain pienen kuormitusosuuden vuoksi. VaHaO totesi kuitenkin jätevesien aihe-uttaneen jokiveden ravinnepitoisuuden lievää nousua, ja fosforirajoitteisuudesta huolimatta rehevöitymisen ehkäisemisen edellyttävän typpikuormituksen vä-hentämistä, minkä vuoksi hakijan tuli esittää typenpoiston tehostamista koskeva suunnitelma lupaehtojen tarkastamisen yhteydessä. Päätös jäi voimaan.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Vesistöargumentti myös *LSY nro 54/2001/1* (Vähäkylä).

VaHaO 8.11.2007 nro 07/0567/2 (Seinäjoki): Lupaviranomainen oli määrännyt avl 80 000 laitoksen typenpoiston tehostettavaksi (70 %) vesistön ja Kyrönjoen edustan merialueen rehevöitymisen ehkäisemiseksi vaikkakin korkeiden ravinnepitoisuuksien vuoksi tehostustoimilla ei oletettu olevan välittömästi havaittavaa vaikutusta Kyrönjoen rehevyyteen. Luvanhakija vaati määräystä lievennettäväksi AYK:n lausunnon mukaiseksi (60 %, kun veden lämpötila on yli 12 °C) perustellen vaatimusta typen reduktiolla joessa sekä laitoksen vähäisellä kuormitusosuudella sekä joessa että sen edustan merialueella (3 %) ja sillä, että typen ei ole osoitettu olevan joessa minimiravinne. VaHaO hyväksyi valituksen todeten, että tehostaminen ei ole tarpeen vesistön tilaa ja käyttöä ajatellen. Päätös jäi voimaan.¹⁶⁵

Muut rannikkoalueen joet

Muiden rannikkoalueen jokien varrella sijaitsevien puhdistamoiden typenpoistomääriä lupaviranomainen perusteli yleensä purkupaikan ja sen alapuolisen vesistön ominaisuuksilla. Tuomioistuimet sen sijaan arvioivat ratkaisuisaan myös vaikutuksia merialueella.

VaHaO 24.6.2009 nro 09/0213/1 (Vihti): Suomenlahteen laskevan Siuntionjoen vesistöalueella sijaitsevan 17 000 avl:n laitoksen kokonaistypen poiston tavoitearvo 70 % oli muutettu absoluuttiseksi veloitteeksi perusteluin, että [virkistyskäytön vuoksi] tärkeään vesistöön johdettavat jätevedet oli käsiteltävä mahdollisimman tehokkaasti myös typen osalta, ja etenkin, kun laitoksen osuus pistekuormituksesta oli suuri, vaikkakin fosfori oli suuren typpikuormituksen vuoksi selkeämmin vesistön rehevöitymistä rajoittava ravinne. Luvanhakija yhdenmukaiseen lupakäytäntöön vedoten vaati määräyksen lieventämistä arvoon 60 %. VaHaO vaatimuksen hyläten lausui, että koska laitokselta aiheutuva typpikuorma oli 20 % alapuoliseen typpirajoitteiseen järveen johtuvasta kokonaistyppikuormasta ja lähes 10 % Siuntionjoen kautta niin ikään typpirajoitteiseen merenlahteen joutuvasta typpikuormasta, ei VNA (888/2006) mukaisesta vaatimuksesta voitu poiketa.¹⁶⁶

KHO 4.1.2011 t. 20 (Lappeenranta): Laatokan kautta Suomenlahteen laskevan Rakkolanjoen vesistöalueella sijaitsevan noin avl 100 000 laitokselle annettu lämmintä vuodenaikaa koskeva 60 %:n poistotehovelvoite oli lupapäätöksessä muutettu VNA:n (888/2006) vaatimuksen mukaiseksi pitoisuusarvoksi 20 mg/l.

¹⁶⁵ Vesistö ja valuma-alueargumentti myös *LSY nro 77/2004/1* (Ylistaro).

¹⁶⁶ Luvanhakija valitti vielä KHO:een vaatien tehostamismääräyksen voimaantulon lykkäämistä vuodella. KHO hyväksyi vaatimuksen, koska selvityksen mukaan puhdistamo poisti tyypeä tehokkaasti eikä lisääjän myöntämisellä siten voitu katsoa olevan olennaista vaikutusta vastaanottavan vesistön tilaan. *KHO 11.5.2010 t. 1121*.

Määräystä perusteltiin vesistön talousvesikäytöllä sekä sillä, että ensisijaisesti fosforirajoitteisessa vesistössä myös typpi vaikuttaa rehevyyteen. Luvanhakija vaati muutosta kumottavaksi ja vanhan ehdon palautettavaksi teknisiin vaikeuksiin ja laitoksen lyhyeen odotettavissa olevaan toiminta-aikaan vedoten. Va-HaO lupaviranomaisen perustelut toistaen lisäsi, että laitoksen kuormitusosuus alapuolisen järven ja purkujoen kokonaistyyppimäärästä ei vaatimusta voida lieventää. Luvanhakija valituksessaan KHO:lle uudisti vaatimuksensa samoin syin. KHO kumosi typenpoistoa koskevan määräyksen perustellen, että alapuolisen järven ravinnepitoisuudet ja muut olosuhteet huomioonottaen levien kasvua rajoittavat muut tekijät kuin pääravinteiden määrä. KHO katsoi, että näin ollen Rakkolanjoen ja Haapajärven tila ei parani typenpoistoa tehostamalla vaan sillä saatettaisiin saattaa olosuhteet sellaisia sinileviä suosiviksi, jotka voivat käyttää ilmakehästä liuennutta typpeä hyväkseen.¹⁶⁷ KHO totesi vielä, että vaikutus merialueellakin olisi enintään vähäinen.¹⁶⁸

7.3 Yhteenveto jokien varrella sijaitsevien laitosten argumenteista

Lupaviranomainen käytti merialueen minimiravinnetta yksinomaisena typenpoistoa perustelevana argumenttina suoraan Kokemäenjokeen jätevedet laskevien laitosten osalta, eikä esittänyt perusteluissa muita typenpoistoa edellyttäviä paikallisia olosuhteita kuvailevia tosiseikkoja. Ilmeisesti soft law'n hyväksymä kasvutekijän minimilaki katsottiin niin vahvaksi argumentiksi, ettei typenpoiston tarvetta tullut muutoin osoittaa. Tähän voi olla syynä se, että vaikka itse Kokemäenjoen tilaan laitoksen kuormituksella ei olisi merkittävää vaikutusta, ei selvitysten mukaan Kokemäenjoessa tapahdu juuri lainkaan typen pidentymistä tai poistumista. Jäteveden vaikutukset kohdistuisivat siten lopulta aina välttämättä merialueelle, ja typen ollessa minimiravinne tyyppikuorma aiheuttaisi niitä ei toivottuja seurauksia, joiden vuoksi poistamisesta tulee määrätä.

Muiden, ilmeisesti fosforirajoitteisten jokien varrella sijaitsevien laitosten typenpoistoa perusteltiin usein rehevöitymisellä, tilaan liittyvillä argumenteilla sekä kuormitusosuudella. Typen purkuvesistöä rehevöittävä vaikutuksen lupaviranomainen ilmaisi usein epäsuoralla argumentilla ”rehevöitymisen ehkäisemiseksi”. Päätöksen perusteluosassa ei yleensä tarkenneta, mitä lupaviranomainen rehevöitymisellä tarkoittaa. Mikäli sen ymmärretään tarkoittavan, että vaikutusalueella yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaiset neljä rehevöitymisen

¹⁶⁷ Ks. *Kauppara – Pietiläinen* (2007, s. 397): ”Typenpoistosta ei myöskään nykytiedon valossa ole merkittävää haittaa Suomen sisävesillä. 'Sinileväargumentilla' ei siten ole painoarvoa, etenkin kun (sinänsä kiistattomasti todistettua) ilmiötä ei ole voitu kytkeä yhdenkään Suomen sisävesillä sijaitsevan puhdistamon päästöihin.”

¹⁶⁸ Mielenkiintoista on, että KHO ei ottanut kantaa lupaviranomaisen argumenttiin jokiveden käytöstä talousvetenä vaan arvioi typenpoiston tarpeettomaksi yksinomaan rehevöitymisen kriteereiden kautta.

kriteeriä täyttyvät, tulisi tulkintani mukaan paikallisena olosuhteena vielä osoittaa typen vaikutus niihin merkittäväksi.¹⁶⁹

Vaikuttaa siltä, että VaHaO on hyväksynyt purkualueen ja sen läheisyydessä osoitetun rehevöityneisyyden tai tilamuutokset riittäviksi typenpoistomääräyksen asettamisen premisseiksi. Näin silloinkin, kun muutoksenhakija on vedonnut laitoksen vähäiseen kuormitusosuuteen. Sen sijaan kasvutekijän minimilaki ei VaHaO:n ratkaisujen mukaan ole yksin ollut riittävän todistusvoimainen tosiseikka typen poistosta määräämiseksi. Ratkaisuista on luettavissa, että sen rinnalla on aina tullut osoittaa myös laitoksen typpikuormitusosuuden merkittävyys. Valitettavasti aineiston suppeuden vuoksi KHO:n periaatteesta ei voida vetää johtopäätöstä.

7.4 Järvi purkuvesistönä

Järven rannalla sijaitsevista puhdistuslaitoksista kolme sijaitsi Kokemäenjoen, yksi Kymijoen, yksi Vuoksen ja yksi Kemijoen vesistöalueella. Kemijärven rannalla sijaitsevaa laitosta lukuun ottamatta kaikille oli annettu määräys ammoniumtypen poistamisesta mutta kokonaistypen poistoa koskeva määräys koski vain Kokemäenjoen vesistöalueella sijaitsevia laitoksia (kaikilla 60 %). Muilla vesistöalueilla sijaitsevien laitosten lupapäätösten perusteluista on huomioitavissa, että vaikka kokonaistypen poistosta ei ollut määrätty, määräyksen puuttuminen oli huolellisesti perusteltu huomioiden rehevöityminen ja sen aineellisia ominaisuuksia sekä typen poistamisen niihin. Vaikka ensimmäinen alla esitetyistä päätöksistä oli tehty VNP (365/1994) voimassa ollessa, eikä siten typen poistamisen edellytyksenä ollut vielä vesien tilan parantuminen, oli myös siinä kiinnitetty huomiota nimenomaan poistamisen vaikutuksiin vallitsevan tilan kannalta:

VaHaO 25.2.2008 nro 08/0083/2 (Kemijärvi): Lupapäätöksessä oli katsottu, että vaikka laitoksen jätevedet osaltaan voimistavat järven perustuotantoa, on Kemijärvässä tuotantoa rajoittava ravinne vuodenaikasta riippuen joko typpi tai fosfori, ja typen poiston tehostaminen ei siten olennaisesti alentaisi levätuotantoa, joten typenpoistoa koskevaa numeerista määräästä ei ollut tarpeen asettaa laitokselle, jonka avl oli 8 000, kun vielä otettiin huomioon ilmasto-olosuhteet VNP (365/1994) mukaisesti. Osakaskunnan valituksessa VaHaO:lle vaadittiin Etelä-Suomen rannikkoalueen laitosten kanssa yhdenvertaisesti typenpoistovelvoitteen asettamista, koska järvi oli ajoittain typpirajoitteinen. VaHaO hylkäsi

¹⁶⁹ Oletus ei ainakaan olisi ristiriidassa VNP:n (365/1994) ja yhdyskuntajätevesiasetuksen kanssa, koska Suomessa ei niiden perusteella ole alueita, joita eivät koskisi haavoittumiselle alttiiden alueiden faktapremissit. Tutkimuksella ei tietenkään ole voitu osoittaa, onko lupaviranomainen ollut näistä tietoinen.

vaatimuksen, koska jätevesien vaikutus karun järven vedenlaatuun oli vähäinen vaikkakin sen osuus vesialueen pistemäisestä typpikuormasta oli 30 % ja järvi ajoittain typpirajoitteinen. VaHaO katsoi että vaatimus pyrkiä mahdollisimman tehokkaaseen typenpoistoon oli linjassa Itämeren suojeluohjelman kanssa ja määräsi lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä toimitettavaksi selvityksen typenpoiston tehostamisesta tavoitteena 70 %:n reduktio. Päätös jäi voimaan.

VaHaO:n päätös on edellä lievästi poikkeava sen muista tutkimusaineistoon kuuluvista päätöksistä. Yleensä edes ajoittain typpirajoitteisen vesistön ja korkean kuormitusosuuden on katsottu edellyttävän typenpoistoa, kuten jokien varilla sijaitsevien laitosten ratkaisusta todettiin. Seuraava tapaus on kuitenkin siltä osin täysin aiemman linjan mukainen:

VaHaO 14.4.2011 nro 11/0095/1 (Jyväskylä): Koska jätevesistä aiheutuvan kokonaistyyppikuormituksen vähentämisellä ei vallitsevan tiedon mukaan ollut saavutettavissa oleellista rehevyytilan alenemista jätevesien vaikutusalueella, eikä sillä arvioitu olevan merkitystä Itämeren tai Suomenlahden rehevöitymisen kannalta, ei Päijänteen rannalla sijaitsevalle yli 300 000 avl:n laitokselle annettu kokonaistypenpoistomääräystä. NH_4^+ -kuormituksen merkittävyys vastaanottavan vesistön kannalta oli ollut havaittavissa pitoisuuksien haitallisena nousuna syvänteissä. Sen vuoksi ja hapen kulumisen ja ammoniumtyppikuormituksesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi oli määrätty ympärivuotinen nitrifiointivelvoite. Päätöksessä oli huomioitu valtioneuvoston periaatepäätös 26.4.2002 ja ympäristöministeriön päätös 1.6.2005. Luvanhakija valituksessaan VaHaO:lle vaati ammoniumtypenpoiston laskentatapaa muutettavaksi ja sovellettavaksi vain lämpimän veden aikaan teknisiin vaikeuksiin vedoten. AYK vaati kokonaistypen poismääräyksen asettamista YSL 43.3 §:n ja YSA 19.1,3 §:n nojalla puhdistamon merkittävään osuuteen Pohjois-Päijänteen kuormituksesta (90 %) ja etenkin talviaikaan mutta myös kesällä havaittuihin voimakkaasti kohonneisiin mineraalityypipitoisuuksiin ja veden laatuvaihteluihin vedoten. VaHaO luvanhakijan valituksen hyläten talviaikaan havaittujen haittojen vuoksi ja AYK:n valituksen hyväksyen asetti kokonaistypenpoistotehoa koskevan lupamääräyksen 60 % perustellen kokonaistyyppipäästön rajoittamisen tarpeellisuudella vesistön pilaantumisen estämiseksi. Luvanhakijan valituksen käsittely KHO:ssa on kesken 16.5.2012.¹⁷⁰

Kokemäenjoen valuma-alueella typen poistaminen oli lupaviranomaisen mukaan tarpeen merialueen typpirajoitteisuuden vuoksi. Argumentti oli sama, jota käytettiin myös muiden Kokemäenjoen varrella sijaitsevien laitosten peruste-

¹⁷⁰ Ks. myös vastaavansisältöinen lupapäätös tapauksessa *KHO 27.12.2011 t. 3773*. KHO hylkäsi luvanhakijan vaatimuksen ammoniumtypen poistomääräyksen asettamisesta tavoitteellisena lämpimän veden aikaan.

luissa.¹⁷¹ Nyt kuitenkin lupaviranomainen perusti määräyksen VaHaO:n tavoin myös suureen typpikuormitusosuuteen.

KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere, Rahola): Fosforirajoitteiseen Pyhäjärveen jätevedet purkavan avl 55 000 laitoksen luvassa oli kokonaistypen poistomääräystä perusteltu yhdyskuntajätevesiasetuksella, jätevesien typpikuormituksen suurella osuudella (saman luvanhakijan kaksi laitosta yhteensä 40 %), jonka vielä oletetaan hajakuormituksen vähentyessä kasvavan, ja sillä, että tyypestä suuri osa päätyy Kokemäenjoen kautta typpirajoitteiseen Selkämereen. Luvanhakija vaatiessaan kokonaistypen poistovaatimusta kumottavaksi katsoi, että typenpoistolla ei voida VNA:n vaatimalla tavalla parantaa vesien tilaa, koska typenpoisto ei vaikuta fosforirajoitteisen purkuvesistön rehevyystasoon, ei vähennä levien kasvua, ei vaikuta kalaston elinoloihin eikä Selkämerelle johtuvaan typpikuormaan hajakuormituksen suuren osuuden vuoksi, ja sillä saattaisi olla sinileväkukintoja lisäävää vaikutusta. VaHaO hylkäsi valituksen, koska laitoksilta tulevan typen osuus Kokemäenjoen kautta Selkämereen päätyvästä kokonaistyyppivirtaamasta oli suuri (11 %). Luvanhakija uudisti vaatimuksen KHO:ssa perustellen sitä lisäksi selvityksellä, jonka mukaan typenpoistolla olisi vaikutusta vesistön typpipitoisuuteen vain fosforirajoitteisella lähialueella. KHO hyväksyi vaatimuksen perusteluin, että typen poistaminen ei vaikuta fosforirajoitteisen purkuvesistön rehevöitymiskehitykseen ja Kokemäenjoen kautta Selkämereen kulkeutuva tyyppi on valtaosin peräisin hajakuormituksesta ja vaikkakin laitoksen tyypellä voi olla merkitystä Kokemäenjoessa ja Selkämeressä, ei vaikutusta voida merialueella erotella. KHO vetosi myös AYK:n asiasta antamaan lausuntoon, jossa fosforikuormituksen vähentämistä pidettiin ensisijaisena ja EYTI:n asiassa C-335/07 antamaa tuomioon, jonka perusteella VNA:ta (888/2006) ei ole tulkittava niin, että typenpoistoa olisi edellytettävä kaikilta yli 10 000 avl:n laitoksilta.¹⁷²

KHO:n ratkaisu¹⁷³ asiassa on mielenkiintoinen ja tutkimusaineistossa poikkeuksellinen, sillä tuomioistuimien käytti ensimmäistä kertaa jätevedenpuhdistuksen typenpoistomääräyksiä koskevan päätöksen oikeudellisessa arvioinnissa EYTI:n ratkaisua yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisten jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan asiaan. Samoin päätös oli ainut, jossa KHO vetosi perusteluissaan myös AYK:n lausuntoon. KHO:n päätös voi ennustaa tulkintakannan muutosta verrattuna aikaisempiin päätöksiin.¹⁷⁴

¹⁷¹ Esitetty kohdassa 7.1.

¹⁷² Ks. myös samansisältöinen ratkaisu *KHO 16.12.2010 t. 3776* (Tampere Viinikanmäki).

¹⁷³ Tarkoitetaan myös edellisessä alaviitteessä mainittua samansisältöistä ratkaisua.

¹⁷⁴ Ks. esim. jäljempänä selostettu *KHO 17.8.2007 t. 2028* (Pori Pihlava), jossa typenpoistomääräyksen asettamiseksi oli riittävä, että laitokset päästöt osaltaan lisäsivät typpikuormitusta.

7.5 Meren ranta

Tutkimusaineisto käsitti seitsemän Itämeren rannalla sijaitsevaa laitosta, joista kaksi Perämeren rannalla. Aiemmin luvussa 3.5.2 esitettiin, että yhdyskuntajätevesidirektiivin voidaan katsoa edellyttävän tehostettua typen poistoa Itämeren rannalla ainakin suuremmilta laitoksilta mutta soft law'n periaatteiden mukaan Perämeren rannalla sijaitsevilta laitoksilta ei tätä lähtökohtaisesti vaadittaisi. Tutkimusaineistossa mukana olleista Itämeren rannalla sijaitsevista laitoksista kaksi oli asukasvastineluvultaan alle 10 000. Laitoksille ei ollut määrätty tehostettua typenpoistoa, eikä määräyksen puuttumista ympäristöluvassa perusteltu.¹⁷⁵ Kolmelle Merenkurkun eteläpuolisen merialueen rannalla sijaitsevalle yli 10 000 avl:n laitokselle oli määrätty kokonaistypen poistotehoksi 70 %. Kahden laitoksen lupapäätöksissä määräystä perusteltiin soft law'lla ja tarpeella rajoittaa rehevöitymistä. Luvanhakijat vaativat typenpoistomääräyksen lieventämistä 60 %:iin:

VaHaO 29.6.2005 nro 05/0325/3 (Ekenäs): VaHaO hylkäsi luvanhakijan vaatimuksen typenpoiston tehostamista koskevan määräyksen kumoamisesta teknisten vaikeuksien vuoksi, koska yli 10 000 avl:n laitokseen tuli soveltaa VNP:n (365/1994) mukaisia vaatimuksia. Päätös jäi voimaan.

VaHaO 7.4.2006 nro 06/0099/3 (Pohja): Luvanhakijan vaati määräyksen lieventämisestä laitoksen pieneen typpikuormitusosuuteen vedoten. VaHaO hyväksyi vaatimuksen lausuen, että vaikka typen rehevöittävä vaikutus ilmenee typpirajoitteisessa saaristossa, oli jätevesien osuus merenlahden typpikuormasta pieni, ja siten 60 %:n poistoteho riittävä parannus nykytilanteeseen verrattuna.¹⁷⁶ Luvanhakijan tuli liittää lupamääräysten tarkastamista koskevaan hakemukseen tehostamissuunnitelma 70 %:n reduktion saavuttamiseksi. Päätös jäi voimaan.

¹⁷⁵ Yksityisten haitankärsijöiden ja yhdistysten tekemissä valituksissa vaadittiin kokonaistypenpoistoa koskevan raja-arvon asettamista perusteluargumentein, joilla pyrittiin selvästi osoittamaan paikallisia olosuhteita koskevat tosiseikat rehevöitymisen aineellisten kriteereiden mukaisesti. Niissä esitettiin mm., että jätevesien vaikutusalueelle kaisla- ja leväkasvustot olivat voimistuneet, vesi vaahtosi tuulella kemikaaleista johtuen, kalakanta oli muuttunut, hajuhaittoja esiintyi ja merivedessä oli todettu kiintoaineita, jotka aiheuttivat verkkojen nopeaa likaantumista. Vaikka VaHaO (*VaHaO 30.5.2006 nro 06/0151/3*) piti näytettynä, että jätevesien johtaminen vesistöön on paikallisesti vaikuttanut vesistön tilaan, laitoksen vähäinen vesistökuormitusosuus (hajakuormituksen rinnalla) huomioiden typenpoistolle ei ollut tarpeen määrätä raja-arvoa.

¹⁷⁶ *Kauppila ja Pietiläinen* (2007, s. 395) ovat todenneet, että Suomen ja komission välistä kiistaa käsitellessään EYTI ei voi tarkastella nykyisen ja tehostetun typenpoiston välistä merkittävyyttä rehevöitymisen kannalta vaan lähtökohdaksi on asetettava nollataso, jotta alueet eivät olisi keskenään eriarvoisessa asemassa. Analogisesti tämän voisi ymmärtää tarkoittavan myös yksittäisten laitosten lupamääräyksiä. Käsitystä tukee myös *KHO 23.2.2006 t. 693* ja *KHO 17.8.2007 t. 2028*.

Verrattaessa ratkaisua VaHaO:n päätösten linjaan vaikuttaa siltä, että hallinto-oikeus ei katsonut typenpoistoa lainkaan tarpeelliseksi, mutta lievensi sitä vaaditulle tasolle, koska hakija ei vaatinut määräyksen kumoamista kokonaan. Toisaalta, VaHaO päätyi määräystä lieventävään ratkaisuun myös tapauksessa, jossa luvanhakija vaati määräyksen kumoamista kokonaan, mikä vaikuttaa epäjohton mukaiselta juuri esitetyn johtopäätöksen kanssa.

KHO 17.8.2007 t. 2028 (Pori Pihlava): Kokemäenjoen edustalla sijaitsevan laitoksen kokonaistypen poistomääräystä perusteltiin merialueen typpi- ja fosforirajoitteisuudella. Luvanhakija vaati määräyksen kumoamista perustellen, että laitoksen vähäisellä typpikuormalla joen typpivirtaamaan nähden ja sillä, että typpi oli todettu minimiravinteeksi vain hetkellisesti merialueella. VaHaO lievensi poistotehovaatimusta (50 %) puhdistamon vähäisen ravinnekuormitusosuuden vuoksi, koska raja-arvon lieventäminen vaikuttaisi vain vähän merenlahden tilaan. Luvanhakija uudisti vaatimuksensa KHO:ssa. Myös AYK valitti VaHaO:n päätöksestä ja vaati sen kumoamista VNP:n (365/1994) vastaisena ja alueen muiden laitosten lupiin nähden poikkeavana sekä merialueen todettuun ajoittaiseen typpirajoitteisuuteen vedoten. KHO palautti lupamääräyksen voimaan lausuen, että huomioon ottaen merialueen ajoittainen typpirajoitteisuus, jätevedenpuhdistamolla käsiteltävät jätevedet, jätevesien vaikutusalueen kuormittuneisuus ja se, että puhdistamo osaltaan lisää myös Selkämereen kohdistuvaa typpikuormitusta, VNP (365/1994) edellytti typenpoistosta määräämistä päätöksessä annetun minimivaatimuksen mukaisena. Poistotehon oli silloin oltava vähintään 70 %.

Tutkimusaineistoon kuului myös kaksi Perämeren rannalla sijaitsevaa puhdistuslaitosta. Sen lisäksi, että laitokset sijaitsivat Perämeren rannalla ja olivat yli 10 000 avl:n laitoksia, niiden toimintaan liittyi useita samankaltaisia lupaharkinnassa huomioitavia seikkoja, jotka ilmenevät lupapäätösten kertoelmaosasta. Molempien laitosten vaikutusalueella sijaitsi Natura 2000 -verkostoon kuuluvia tai ehdotettuja alueita (aluetyypit SCI ja SPA). Laitosten purkupaikan edustan merialueilla, kuten Perämerellä muutenkin, fosfori oli pääasiallisesti minimiravinne mutta rannan läheisyydessä esiintyi myös typpirajoitteisia alueita. Rannan läheisillä alueilla oli lisäksi virkistyskäyttörajoitusta, jota rehevöityminen haittaisi. Puhdistamoja koskevien tosiseikkojen näennäisestä yhtäläisyydestä huolimatta niiden typenpoistovaatimukset eivät olleet yhteneväisiä. Luvassa, jonka juridisissa argumenteissa viitattiin soft law'hin, oli määräyksenä poistoteholle 70 %, kun taas luvassa, jonka määräys perustui suoraan VNP:een (365/1994), poistotehona oli 60 %.

KHO 2.11.2006 t. 2922 (Oulu): Avl 110 000 puhdistuslaitoksen kokonaistypen poistotehon tuli olla 70 % (jäännöspitoisuus 20 mg/l) prosessilämpötilan ylittäessä 12 °C. Määräyksen perustelujen mukaan typpi rajoitti rehevyyttä vain rannan läheisillä alueilla, mutta rehevöitymishaitat tulivat selkeimmin esille juuri siellä alueen kalastus- ja virkistyskäytön vuoksi, joten rannikkovesien rehevöitymisen rajoittaminen edellytti typpikuorman vähentämistä. Lupaviranomainen arvioi, että yhdessä hajakuormituksen vähentämisen kanssa typpipäästöjen vähentyminen parantaisi merialueen tilaa lähivuosina. Määräys perustui vesiensuojelun tavoiteohjelmaan vuoteen 2005 ja VNP:een (365/1994). Luvanhakija vaati määräyksen kumoamista perusteluin, että Merenkurkun pohjoispuolinen merialue ei ollut sellaista vesiensuojelun tavoiteohjelman tarkoittamaa aluetta, jolla typenpoisto tulisi toteuttaa ja toisaalta typpeä yksin ei voinut pitää purkuvesistön rehevöitymistä säätelevänä ravinteena, kun se ei tehtyjen selvitysten perusteella yksin lisännyt levän kasvua koko merialueella. VaHaO:n hylättyä valituksen soft law'n periaatteisiin (typpi minimiravinne) vedoten luvanhakija vaati KHO:ssa typenpoistomääräysten muuttamista tavoitearvoiksi (poistoteho 40 %) lisäperustelunaan, että rannan läheisten alueiden lyhytaikainen typpirajoitteisuus ei aiheuttanut merkittävää veden laadun heikentymistä, varsinkin kun laitoksen kuormitusosuus kokonaistyppikuormituksesta oli vähäinen (15 %) ja tilan parantaminen edellyttäisi joka tapauksessa myös hajakuormituksen pienentymistä. Valittaja vetosi myös typenpoiston aiheuttamiin suuriin kustannuksiin suhteessa saatavaan hyötyyn. KHO hylkäsi valituksen lausuen, että ottaen huomioon puhdistamalla käsiteltävät jätevedet, vaikutusalueen kuormittuneisuus sekä muut ominaisuudet ja sen, että jätevedet osaltaan lisäävät Perämeren typpikuormitusta, typenpoistoa koskeva määräys tuli antaa suoraan VNP:n (365/1994) nojalla (poistoteho 70 %).

Lupaviranomaisen ja hallinto-oikeuden ratkaisut kyseisessä asiassa antavat ymmärtää, että typpirajoitteisiksi todetut rannan läheiset alueet yksin riittäisivät kuvaamaan purkuvesistöä.¹⁷⁷ Myös KHO piti osoitettuna, että puhdistamon vaikutus on ilmennyt rannan lähellä kohonneina ravinnepitoisuuksina ja että typpikuormitus rehevöittää erityisesti rannan läheisiä alueita, joihin kohdistuu suurin virkistyskäyttöpaine ja että laitoksen jätevesien osuus alueen epäorgaanisen typen kuormituksesta on merkittävä (yli 40 %).¹⁷⁸ Sen lopullisesta perusteluargumentista ei kuitenkaan selviä, mikä osuus mainituilla tosiseikoilla paikallisten olosuhteiden arvioinnissa oli. KHO tyytyi toteamaan typenpoistotarpeen yleisellä, muissakin yhteyksissä käytetyllä lauseella.¹⁷⁹ KHO katsoi puhdistamon

¹⁷⁷ Tällainen johtopäätös on vedettävissä, kun veden rehevöitymisen aiheuttamat laatuvahtelut päätösten mukaan ilmenivät ainoastaan rannan läheisillä alueilla haittana virkistyskäytölle.

¹⁷⁸ Kuormitusosuus voi osoittautua kovin erilaiseksi riippuen tarkasteltavasta typen fraktiosta, kuten luvanhakijan valituksessa esiintyvistä argumentista huomataan. Ks. myös kohta 3.4.4 Mittakaavoista.

¹⁷⁹ KHO käyttää samaa perusteluargumenttia ainakin ratkaisussa *KHO 23.2.2006 t. 693* (Kankaanpää) ja *KHO 17.8.2007 t. 2028* (Pori Pihlava).

osaltaan lisäävän (tutkitusti fosforirajoitteen) Perämeren typpikuormitusta, minkä taas ei ole osoitettu olevan yleensä perämeren rehevyyteen vaikuttava tekijä, joten lausuman ei voi katsoa sisältävän erityistä informaatioarvoa myöhempiä tapauksia ajatellen. Suppean alueen huomioiminen purkuvesistönä ei olisi kuitenkaan ristiriidassa EYTI:n esittämien periaatteiden kanssa.¹⁸⁰ Toisaalta typenpoistovaatimuksen voitaisiin katsoa esitetyt tosiseikat huomioiden seuraavan myös YSL 42 §:n mukaisista luvan myöntämisedellytyksistä.¹⁸¹

Lupaviranomainen ja VaHaO käyttivät juridisena perusteluna soft law -argumenttia toisin kuin KHO, joka tosin esitti, että vesiensuojelun tavoiteohjelmasta ilmenevät seikat voitiin ottaa huomioon ympäristölupa-asiaa koskevana selvityksenä. Se ei kuitenkaan perustanut ratkaisuaan soft law'n minimiravinneperiaatteeseen vaan muunlaiseen arvioon, jonka perusteella se katsoi typenpoistovelvoitteen määräytyvän suoraan vahvasti velvoittavaa oikeuslähdettä soveltaen. Esitettyssä oikeustapauksessa luvanhakija valituksessaan keskittyi osoittamaan, että soft law'n periaate ei koskenut puhdistamon paikallisia olosuhteita. Kuten jo aiemmin tässäkin artikkelissa on todettu, lupapäätös, ja varsinkin sen perusteluosio, on se lähde, jonka pohjalta muutosta lupamääräyksiin haetaan. Kun luvanhakijakin mitä ilmeisimmin on sisäistänyt typenpoistotarpeen riippuvan paikallisista olosuhteista, tulisi nämä olosuhteet tai mahdollisesti muut määräykseen vaikuttavat perusteet¹⁸², siis ne oikeustositseikat, joihin lupaviranomainen päätöksensä nojaa, ilmetä lupamääräysten perusteluista yksiselitteisesti.¹⁸³

Mielenkiintoisen vertailukohdan edellä esitettyyn tarjoaa toista Perämeren rannalla sijaitsevaa puhdistamoa koskeva tapaus.

KHO 23.9.2008 t. 2330 (Kokkola): Avl 17 000 puhdistuslaitokselle asetettiin kokonaistypen poistotehomääräys (60 % vuosikeskiarvona), sillä vaikka fosfori oli Perämerellä tärkein rehevyyttä säätelevä ravinne, ei fosforipäästöjen rajoittaminen yksin riittänyt rehevöitymisen ehkäisemiseen. Käsittelyn tuli täyttää VNP:n (365/1994) yli 10 000 avl:n puhdistamoita koskevat vaatimukset. Luvanhakija vaati VaHaO:ssa kokonaistypen poistamista koskevan määräyksen korvaamista nitrifiointivelvoitteella argumentinaan vesistöselvityksestä ilmenevä Perämeren fosforirajoitteisuus sekä puhdistamon pieni kuormitusosuus (40 % pistekuormi-

¹⁸⁰ Virkistyskäytön vaikeutuminen on myös EYTI:n tapauksesta C-280/02 (kohta 24) antaman ratkaisun perusteella luettava ei-toivotuksi veden laatuvaihteluksi (tai rehevöitymisen aiheuttamaksi uhkaksi), jonka ilmeneminen täyttää rehevöitymisen neljännen kriteerin. VNP:n (365/1994) paikallisten olosuhteiden tulkinta sen mukaisesti olisi siten perusteltavissa.

¹⁸¹ YSL 42.1,2 §:n mukaan toiminnasta ei saa aiheutua merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. YSL 3.1 §:n 1e kohdan mukaan ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä.

¹⁸² Esimerkiksi toiminnan laajuus.

¹⁸³ Ks. perustelujen merkityksestä kohdassa 3.5.3, erityisesti alaviitteet 113 ja 114.

tuksesta, n. 10 % merialueen kokonaistyyppikuormasta) sekä typenpoiston toteuttamisen tekniset vaikeudet ja korkeat kustannukset. Hallinto-oikeus hyväksyi vaatimuksen perustellen, että jätevesien purkupaikkana olevassa merenlahdessa perustuotantoa rajoittava minimiravinne oli hakijan teettämän selvityksen mukaan käytännössä aina fosfori ja vaikka rantavyöhyke purkupaikan lähellä oli rehevöitynyt, muualla vaikutukset olivat pienet ja toisaalta muutaman kilometrin päähän laskevan joen kuormitusosuus oli huomattava jätevesiin verrattuna. Lupamääräysten tarkastamista koskevaan hakemukseen tuli kuitenkin liittää suunnitelma typenpoiston tehostamiseksi tavoitteena vähintään 70 % typpireduktio. Luvanhakija vaati vielä KHO:ta poistamaan tarpeettomana nitrifiointimääräyksen, jota hakija oli esittänyt VaHaO:lle luullessaan, että typenkäsittely on direktiivin 91/271/ETY perusteella pakollista kaikilla jätevedenpuhdistamoilla, joiden avl on yli 10 000 ja että alin käsittelytaso voisi olla ammoniumtypen hاپttaminen. KHO ei tutkinut vaatimusta ensimmäisenä asteena.

Kuten edellä todettiin, paikalliset olosuhteet lupapäätösten kertoelmaosasta saadun tiedon pohjalta ovat hyvin samankaltaiset. Kuitenkin VaHaO päätyi tapauksissa täysin erilaiseen ratkaisuun. VaHaO ratkaisu noudattaa samankaltaista tosiseikkojen arviointikuviota kuin monissa aiemmin esitetyissä tapauksissa, joissa lupaviranomaisen kohtalaisen yleiset rehevöitymistä kuvaavat lauseet ovat pysyäkseen vaatineet tuekseen tosiseikkana myös huomattavan typpikuormitusosuuden.¹⁸⁴ Kiinnittämättä nyt huomiota siihen, että lupamääräys sinänsä on ristiriitainen oikeusohjeena käytetyn VNP:n (365/1994) kanssa¹⁸⁵, vaikuttaisi siltä, että tosiseikkojen ja edellisen oikeustapauksen valossa tuomioistuinin olisi voinut päätyä toisenlaiseenkin ratkaisuun. Tutkittaessa tapauksia tarkemmin huomataan kuitenkin, että paikallisissa olosuhteissa on eroa, jota lupapäätösten tai tuomioistuinratkaisujen perustelut eivät eksplikoi ja jotka ovat saattaneet tehdä tapausanalogian perusteettomaksi. Lupapäätöksen kertoelmaosan mukaan Oulun edustan merialue on matala ja melko suojaisa lahti, missä alueelle tulevien jokivesien ja jätevesien sekoittuminen merivesimassoihin on puutteellista.¹⁸⁶ Kokkolan edustalla Perämeren rannikko taas on avoin ja tuulille altis, sekoittumisolosuhteet ovat hyvät ja jätevedet laimenevat tehokkaasti.¹⁸⁷ Yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanon kannalta nämä ovat merkittäviä

¹⁸⁴ VaHaO on perustellut typenpoiston tarvetta laitoksen suurella kuormitusosuudella, joka oli noin 11 % Kokemäenjoen kokonaistyyppikuormituksesta esim. edellä esitetyissä tapauksissa *KHO 16.12.2010 t. 3777*. Miksi tässä yhteydessä VaHaO pitää 10 %:n osuutta vähäisenä ei perusteluista selviä, mutta syynä on saattanut olla esimerkiksi Perämeren pääasiallinen fosforirajoitteisuus, jonka vallitessa VaHaO on arvioinut merkittävyyden toisin kuin Kokemäenjoen osalta, joka laskee pääasiassa typpirajoitteisen merialueen tuntumaan.

¹⁸⁵ Tämähän on jo todettu aiemmin mm. tapauksissa *KHO 23.2.2006 t. 693* ja *KHO 17.8.2007 t. 2028*.

¹⁸⁶ Ks. *PSY nro 49/04/2*, Sääolot ja alueen hydrologia, s. 18.

¹⁸⁷ Ks. *LSY nro 47/2005/1*, Yleiskuvaus, s. 3.

oikeustositseikkoja, joiden olisi toivonut näkyvän myös tuomioistuinten päätösten perusteluissa.¹⁸⁸

Otettakoon vielä huomioon, että Oulun jätevedenpuhdistamon ympäristölupaa koskevassa lausunnossa alueellinen ympäristökeskus esitti, joskin pidättyväisin sanankääntein, typenpoistovelvoitteen asettamista siten kuin lupamääräyksessä toteutui.¹⁸⁹ Kokkolan puhdistamon osalta alueellinen ympäristökeskus ei esittänyt typenpoistoa laitokselle, vaan laitoksen teknisiin vaikeuksiin viitaten esitti, että käsittelyvaatimuksia ei tulisi muuttaa ennen uuden laitoksen valmistumista. Sen sijaan TE-keskus esitti Kokkolan laitokselle typenpoistomääräyksen asettamista talviaikaisen alhaisen happipitoisuuden vuoksi.¹⁹⁰ Vaikka TE-keskuksen lausunto on lupaharkinnassa huomioitava kuten muutkin annetut lausunnot ja muistutukset, sellaista YSL:iin ja soft law'hin kirjattua erityisasetmaa kuin alueellisella ympäristökeskuksella, ei sillä ole.¹⁹¹ Alueellisen ympäristökeskuksen (nyk. ELY-keskuksen) lausuntojen painoarvo lupaviranomaisen ja tuomioistuimen päätösharkinnassa olisi ehdottomasti tarkastelun arvoinen, mutta jää valitettavasti tämän artikkelin tutkimusaiheen ulkopuolelle.¹⁹²

¹⁸⁸ Veden vähäinen vaihtuminen on ominaisuus, joka liittyy jätevesidirektiivin liitteen II A kohdan a alakohdassa esitettyihin luokkiin, jotka voidaan ravinteiden poiston tarvetta arvioitaessa huomioida. Ks. luku 3.4.2 ensimmäinen kappale.

¹⁸⁹ Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen lausunto, s. 31, siten kuin se ilmenee lupapäätöksen kertoelmaosassa: ”Hakijalle voitaisiin asettaa velvoite poistaa typpeä aina silloin kun laitoksen biologisessa prosessissa veden lämpötila on vähintään 12 °C siten, että puhdistetun jäteveden kokonaistyyppipitoisuus on alle 20 mg/l. Tällöin puhdistustulos täyttäisi kokonaistypen poiston osalta myös valtioneuvoston periaatepäätöksen nro 365/1994 tarkoittamat vähimmäisvaatimukset.” Ympäristökeskus viittasi myös kesken olleeseen typen poistoa koskevaan keskusteluun komission kanssa (tapaus C-335/07, kirjoittajan huom.).

¹⁹⁰ Happea vesistöissä kuluu, kun ammoniumtyppi hapettuu nitraattitypeksi. Tämän ei-toivotun reaktion estämiseksi useimmiten asetetaan vain nitrifointimääräys.

¹⁹¹ YSL 36.1 §:n toinen virke: ”Ympäristölupaviraston on pyydettävä lausunto alueelliselta ympäristökeskukselta, jonka toimialueella toiminnan ympäristövaikutukset saattavat ilmetä.” 36.2 §:n ensimmäinen virke: ”Lupaviranomaisen tulee pyytää lausunto sen lisäksi mitä 1 momentissa säädetään asiassa muuta yleistä etua valvovilta viranomaisilta”. TE-keskuksen tehtävät ks. lait 23/1997 (kum.) 3 §, 796/2008 (kum.) 2 § (nyk. ELY-keskuksen kalatalousyksikön tehtävät laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 897/2009, 3 §). Ks. myös luku 3.5.2 ympäristökeskusten lausunnoista.

¹⁹² Mainittakoon tässä yhteydessä kuitenkin vielä, että tutkimusaineistoon sisältyvissä KHO:n ratkaisuissa lopullinen typenpoistomääräys (14 kpl) oli yhdenmukainen AYK:n lausunnon kanssa 11 kertaa.

8 YHTEENVETO JA KESKUSTELUA

Artikkelissa on osoitettu, että yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen ympäristölupaprosessissa tulee typenpoiston tarve aina arvioida. Suomessa ei ole alueita, joita tarpeen arvioiminen ei lähtökohtaisesti esimerkiksi geografisen sijainnin tai laitoksen koon perusteella koskisi. Vaikka yhdyskuntajätevesidirektiivin normiformulointi on ympäristöoikeudelle tyypillisesti joustavaa, on siitä löydetävissä riittävän selkeät kriteerit typenpoiston tarpeen arvioimiseksi, kun vielä huomioidaan EYTI:n ratkaisut direktiivin tulkinnasta ja soveltamistavasta. Lain soveltajan tulee suorittaa jätevesien typenpoiston tarpeen arviointi direktiivin ilmaisemien rehevöitymisen neljän kriteerin aineellisten ominaisuuksien pohjalta ja niitä tarkastellen. Typen poistosta määräämiseksi tulee osoittaa typen merkityksellisyys ravinteena näiden kriteerien täyttymiseen. Siihen, miten tämä tapauskohtaisesti osoitetaan, ei jätevesidirektiivi tai sen kansalliset toimeenpanosäädökset ymmärrettävästi tarjoa vastausta, vaan lain soveltajan on hyödynnettävä päätöksentekoperusteissaan luonnontieteellistä tutkimustietoa.

Tutkitun empiirisen aineiston perusteella suurin ristiriita lupaviranomaisen ja luvanhakijan välillä näyttää kohdistuvan niihin paikallisiin olosuhteisiin, joiden vallitessa tyyppiä tulisi tehostetusti poistaa. Koska paikalliset olosuhteet määrittävät myös sen, milloin typen poistaminen on tarpeen, ei kysymys ole vähäpätöinen kun vielä huomioidaan typen poistamisen kustannusvaikutukset. Kun säädöksessä määrätään, että ravinnetta on poistettava paikallisista olosuhteista riippuen, ollaan tekemisissä joustavan normiston kanssa. Käytännössä typenpoiston tarpeen oikeudellinen arviointi on monitahoinen prosessi, jossa normien tulkinnan tueksi välttämättömät, reaalisin argumentein ilmoitettavat luonnossa vallitsevat lainalaisuuksia koskevat paradigmat vaativat myös oman tulkintansa. Vaikka sitä helpottamaan on laadittu valtioneuvoston periaatepäätöksiä hyväksytyä alemman tasoista ohjeistusta, jota tässä artikkelissa kutsuttiin nimellä *soft law*, ei sekään voi tarjota kokonaisvaltaista yksityiskohtaista soveltamismallia, joka kattaisi aukottomasti jokaisen laitoksen toimintaympäristön lupamääräysten asettamisen näkökulmasta. Lupamääräyksiä asettavan lain soveltajan on kyettävä ainakin jossain määrin myös tulkitsemaan luonnontieteellistä tutkimustietoa rehevöitymisen kriteereiden aineellisten ominaisuuksien luonteen ja erityisesti typen kontribuution arvioimiseksi.

Lupaprosessin osapuolten reflektointia on tässä artikkelissa tutkittu tutkimusaineistossa esiintyvien argumenttien kautta aiemmin selostetulla tavalla. Arviointiprosessin monipolvisuuden vuoksi on ymmärrettävää, että eri intressitahojen samaa asiaa koskeva argumentti voi olla monin eri tavoin muotoiltu käytettävän tiedon tulkinnasta riippuen ja siten oikeustositseikat saattavat eri osapuolten esittäminä olla jopa toisilleen vastakohtaisia. Vaikka jätevesidirek-

tiivä tarjoaa periaatteellisen polun paikallisten olosuhteiden arvioinnin suorittamiseen, ei sen hyödyntäminen vaikuttanut aineistossa yleiseltä. Aineiston perusteella näytti siltä, että lupaviranomainen pitää rehevöitymisen neljää kriteeriä Suomen olosuhteissa faktapremisseinä ja osoittaa yleensä typen merkittävyyden soft law'n periaatteilla tai yleisellä rehevöitymisargumentilla.

VaHaO:n ratkaisusta oli selkeimmin huomattavissa linja, jonka mukaan typen merkittävyys rehevöitymisessä oli suoraan riippuvainen laitokselta tulevan typpikuormituksen suhteellisesta osuudesta vesistön typpikuormaan. Mielenkiintoisesti argumentti oli sama, jolla valittaja yleisesti perusteli typen poiston tarpeettomuutta. Tuomioistuinten tulee tietenkin pyrkiä ratkaisussaan totuudellisuuteen¹⁹³ mutta valittajan, joka useimmiten tutkitussa aineistossa oli luvanhakija, vilpittömyyttäkään ei ole syytä epäillä. Luvanhakijan ja tuomioistuimen vastakkainen näkemys saattoi johtua yksinkertaisesti siitä, että kuormitusosuutta tarkasteltiin eri parametrin, esimerkiksi eri typen fraktion kautta tai erilaisella ajallisella tai spatiaalisella resoluutiolla ja toisaalta siitä, että luvanhakijan näkökulmasta piste- ja hajakuormituslähteistä peräisin olevaa typpikuormaa saattoi arvioida yhteismitallisesti. Lupaviranomainen ja tuomioistuin joutuvat päätösharkinnassaan huomioimaan myös lähteiden erilaisen hallittavuuden.

Aineiston sisältämien KHO:n ratkaisujen vähäisen lukumäärän vuoksi ei niistä voinut vetää johtopäätöstä, että ne olisivat noudattaneet selkeää tulkintalinjaa tai että sellainen olisi puuttunut. Toisaalta prejudikaattien puuttuminen korostaakin ratkaisujen tarkoituksellista yksittäistapausluonnetta. Aineistosta sai kuitenkin vaikutelman, että KHO oli kannanotoissaan varovainen. KHO viittasi muutamassa päätöksessä tutkimusajanjakson loppupuolella EYTI:n antamaan päätökseen Suomea koskevassa asiassa C-335/07 ja tällöin oli havaittavissa mahdollinen jätevesiasetuksen tulkintaa koskeva muutos tai siirtymä. EYTI oli kuitenkin tehnyt jo aiemmin useita yhdyskuntajätevesidirektiivin tulkintaan liittyviä ratkaisuja ja vaikka ne eivät koskeneet Suomea eivätkä suoraan yksittäisten laitosten typenpoistomääräyksiä, olisivat ne mielestäni tarjonneet erinomaisesti viitteitä siihen, millä elementeillä ja millä tarkkuudella typen poiston tarvetta tulisi arvioida. Mielestäni on erikoista, että edes KHO ei käyttänyt näitä lähteitä hyödykseen tai mikäli käytti, ei se ainakaan ratkaisujen perusteluosiosta ilmene.

Tässä artikkelissa tarkasteltiin lupa- ja tuomioistuinpäätöksistä koostuvan empiirisen aineiston avulla lupaprosessin eri vaiheissa käytettyjä juridisia ja luonnontieteellisiä argumentteja. Useissa muutoksenhakijan valituksissa viitattiin myös teknistaloudellisiin seikkoihin. Niiden tarkastelu rajattiin tämän artikkelin ulkopuolelle, mutta on todennäköistä tai jopa välttämätöntäkin, että niillä

¹⁹³ Tämä koskee tietenkin myös oikeudellista ratkaisutoimintaa suorittavaa lupaviranomaista.

on ollut vaikutusta tehtyihin ratkaisuihin. Moniarvoisessa päätöksentekotilanteessa tieteellinen tieto luonnonympäristöstä on vain yksi päätöksentekoperuste muiden joukossa ja se joutuu kilpailemaan muiden päätöksentekoperusteiden kanssa¹⁹⁴. Teknistoloudellisten argumenttien analysointi ja erityisesti lupaviranomaisen ja luvanhakijan näkemykset parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta voisivat vielä avata uusia näkökulmia tarkasteltuun aiheeseen.

Jätevedenpuhdistamojen typenpoistoon liittyvän muutoksenhakuprosessin osapuolten argumentteja tarkasteltiin siten kuin ne ilmenivät lupaviranomaisen ja tuomioistuinten päätösasiakirjoista. Typen poistoon liittyviä paikallisia olosuhteita koskevia eri osapuolten näkemyksiä tarkasteltiin perusteluargumenteista, koska sen lisäksi, mitä päätösten perustelujen merkityksestä on aiemmin sanottu, tuomioistuimet myös osallistuvat keskusteluun ennen muuta ratkaisujensa perustelujen välityksellä.¹⁹⁵ Keskusteluun olisi voinut vielä liittää valvovan viranomaisen, jonka lupahakemusten johdosta antamien lausuntojen merkittävästä painoarvosta oli KHO:n ratkaisuissa havaittavissa viitteitä. Valvovan viranomaisen ainakin oletettava lupaviranomaista suurempi paikallisasiantuntemus olisi jopa saattanut tuottaa toisenlaisen valikoiman käytetyistä luonnontieteellisistä argumenteista typenpoiston tarpeen arvioimiseksi. Nyt esiin saatu valikoima kuvasi melko pintapuolisesti niitä rehevöitymisen kriteereiden aineellisia ominaisuuksia, joiden jätevesidirektiivin mukaisesti tulee täytyä, jotta typen poistaminen jätevedestä voidaan katsoa välttämättömäksi. On mahdollista, että typenpoistomääräyksen menestystä valitusperusteena KHO:ssa selittääkin osittain lupaviranomaisen typenpoistomääräysten perusteluksi esittämien oikeustosi-seikkoja koskevien argumenttien heikko todistusvoima.

¹⁹⁴ Ks. *Kumpula* 2006, s. 98. Muita päätöksentekoperusteita ovat mm. jo YSL:n 4 §:stä juontuvat ja siten välttämättä myös lupaharkinnassa huomioiduiksi tulevat parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteet, jotka sisältävät myös tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat toimet ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa.

¹⁹⁵ *Tuori* LM 2000, s. 1058.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.
- Anker, Helle Tegner – Fauchald, Ole Kristian – Nilsson, Annika – Suvantola, Leila*: The Role of Courts in Environmental Law – a Nordic Comparative Study. *Nordisk Miljörättslig Tidskrift/Nordic Environmental Law Journal* 2009, s. 9–33. (*Anker ym.* 2009)
- Conley, D. J. – Paerl, H. W. – Howarth, R. W. – Boesch, D. F. – Seitzinger, S. P. – Havens, K. W. – Lancelot, C. – Likens, G. E.*: Controlling eutrophication: nitrogen and phosphorus. *Science* vol. 232 (2009), no. 5917, s. 1014–1015. (*Conley ym.* 2009)
- Danger, Michael – Daufresne, Tanguy – Lucas, Françoise – Pissard, Serge – Lacroix, Gérard*: Does Liebig’s law of the minimum scale up from species to communities? *Oikos* 117/2008, s. 1741–1751.
- Durand, Patrick – Breuer, Lutz – Johnes, Penny J.*: Nitrogen processes in aquatic ecosystems. Teoksessa Mark A. Sutton – Clare M. Howard – Jan Willem Erisman – Gilles Billen – Albert Bleeker – Peringe Grennfelt – Hans van Grinsven – Bruna Grizzetti (toim.): *The European Nitrogen Assessment*. Cambridge University Press 2011, s. 126–146.
- Fisher, Elizabeth – Lange, Bettina – Scotford, Eloise – Carlarne, Cinnamon*: Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship. *Journal of Environmental Law* 21:2 (2009), s. 213–250. (*Fisher ym.* 2009)
- Forsberg, C. – Ryding, S. O. – Claesson, A. – Forsberg, A.*: Water chemical and/or algal assay? – Sewage effluent and polluted lake water studies. *Mitt. Int. Verh. Limnol.* 21/1978, s. 352–363. (*Forsberg ym.* 1978)
- Grizzetti, Bruna – Bouraoui, Fayçal – Billen, Gilles – van Grinsven, Hans – Cardoso, Ana Christina – Thieu, Vincent – Garnier, Josette – Curtis, Chris – Howarth, Robert – Johnes, Penny*: Nitrogen as a threat to European water quality. Teoksessa Mark A. Sutton – Clare M. Howard – Jan Willem Erisman – Gilles Billen – Albert Bleeker – Peringe Grennfelt – Hans van Grinsven – Bruna Grizzetti (toim.): *The European Nitrogen Assessment*. Cambridge University Press 2011, s. 379–404. (*Grizzetti ym.* 2011)
- Guidford, S. J. – Hecky R. E.*: Total nitrogen, total phosphorus, and nutrient limitation in lakes and oceans: Is there a common relationship? – *Limnol. Oceanogr.* 45/2000, s. 1213–1223.
- Hautier, Yann – Niklaus, Pascal A. – Hector, Andy*: Competition for Light Causes Plant Biodiversity Loss After Eutrophication. *Science* vol. 324 (2009), s. 636–638.
- Hollo, Erkki J.*: Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2005, s. 3–7.
- Howarth, Robert W. – Marino, Roxanne*: Nitrogen as the limiting nutrient for eutrophication in coastal marine ecosystems: Evolving views over three decades. *Limnol. Oceanogr.*, 51 (1, part 2) (2006), s. 364–376.

- Jack, Brian*: Tackling Eutrophication: The Implications of a Precautionary Approach. *European Environmental Law Review* vol. 15 (2006), s. 354–368.
- Juntti, Lauri*: Typpilannoituksen ja kasvinsuojeluaineiden käytön vaikutus mallas- ja rehuohranviljelyn taloudelliseen tulokseen. MTT selvityksiä 40. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus 2003.
- Katko, Tapio S. – Juuti, Petri S. – Pietilä, Pekka E.*: Key long-term strategic decisions in water and sanitation services management in Finland, 1860–2003. *Boreal Environmental Research* 11/2006, s. 389–400.
- Kauppila, Jussi*: Pintaveden normatiivinen tila. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V* (2011), s. 7–47.
- Kauppila, Jussi – Pietiläinen, Olli-Pekka*: Vesiensuojelullisia ja oikeudellisia näkökohtia yhdyskuntajätevesien käsittelyvaatimuksista – tapaus C-335/07. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja I* (2007), s. 377–400.
- Kemijoen vesienhoitoalue*: Kemijoen vesienhoitoalueen toimenpideohjelma pintavesille vuoteen 2015. [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=112403&lan=fi>] (7.2.2012)
- Korkein hallinto-oikeus*: Vuosikertomus 2011. [http://www.kho.fi/uploads/7kzdz83b4gc_1.pdf] (15.5.2012)
- Kumpula, Anne*:
- Ympäristönsuojelu. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: *Ympäristöoikeus*. Sanoma Pro Onlinepalvelu. [onlinepalvelu.sanomapro.fi] (12.4.2012)
 - Kun oikeustiede ei riitä: ympäristötiedon rakentuminen ja ympäristöoikeus. Teoksessa Johanna Niemi-Kiesiläinen – Päivi Honkatukia – Helena Karma – Minna Ruuskanen (toim.): *Oikeuden tekstit diskursseina*. Helsinki 2006, s. 89–110.
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: *Ympäristöoikeus*. Sanoma Pro Onlinepalvelu. [onlinepalvelu.sanomapro.fi] (17.4.2012)
- Malin, Kimmo*: Hallinto-oikeuksien kaavapäätösten perustelut. *Oikeus* 2/2008, s. 200–226.
- Määttä, Tapio*:
- Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntauksat ja menetelmät. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): *Oikeustieteellinen oppinäytetyö*. Joensuu 2004, s. 113–166.
 - Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. *Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa*. *Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVII* (2005), s. 337–460.
 - Soft law som rättkälla på nya rättsområden i den nationella rätten. *JFT* 6/2006, s. 553–571.
- Oenema, Oene – Bleeker, Albert – Braathen, Nils Axel – Budňáková, Michaela – Bull, Keith – Čermák, Pavel – Geupel, Markus – Hicks, Kevin – Hoft, Robert – Kozlova, Natalia – Leip, Adrian – Spranger, Till – Valli, Laura – Velthof, Gerard – Winiwarter, Wilfried*: Nitrogen in current European policies. Teoksessa Mark A. Sutton – Clare M. Howard – Jan Willem Erisman – Gilles Billen – Albert Bleeker – Peringe Grennfelt – Hans van Grinsven – Bruna Grizzetti (toim.): *The European Nitrogen Assessment*. Cambridge University Press 2011, s. 62–81. (*Oenema ym.* 2011)

- Pietiläinen, Olli-Pekka – Räike, Antti:* Typpi ja fosfori Suomen sisävesien minimiravin- teina. Suomen ympäristö 313. Helsinki 1999.
- Pietiläinen, Olli-Pekka (toim.):* Yhdyskuntien typpikuormitus ja pintavesien tila. Suomen ympäristö 46/2008.
- Pitkänen, Heikki – Tamminen, Timo:* Nitrogen and phosphorus as production limiting factors in the estuarine waters of the eastern Gulf of Finland. *Mar Ecol Prog Ser* 129:283–294 (1995).
- Rantanen, Pirjo:* Biologinen typen- ja fosforinpoisto jätevesistä – nitrifikaation tehosta- minen vapaasti kelluvilla kantoainekappaleilla. Lisensiaattityö, Aalto-yliopisto, Teknillinen korkeakoulu 2010.
- Santala, Erkki – Etelämäki, Lauri:* Yhdyskuntien jäteveden puhdistus 2007. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 29/2009. Helsinki 2009.
- Schelske, Claire L.:* Eutrophication: Focus on Phosphorus. *Science* vol. 324 (2009), s. 722.
- Schindler, D. W.:* Eutrophication and Recovery in Experimental Lakes: Implications for Lake Management. *Science* vol. 184 (1974), s. 897–899.
- Schindler, D.W – Hecky, R. E.:* Eutrophication: More Nitrogen Data Needed. *Science* vol 324 (2009), s. 721–722.
- Seppälä, Mika:* Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisessa lupaharkinnassa. Ympäristöjuridiikka 3–4/2004, s. 91–103.
- Similä, Jukka – Inkinen, Aino – Pennanen, Jaana – Lönnngren, Hanna – Tritter, Jonat- han:* Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen rap- portteja 4/2006. Helsinki 2006. (*Similä ym.* 2006)
- Sjöblom, Stefan – Sahivirta, Elise – Similä, Jukka:* Osallistumisjärjestelmä ja sen toteu- tus. Ympäristöjuridiikka 1/2003, s. 98–120.
- Sterner, Robert W.:* On the Phosphorus Limitation Paradigm for Lakes. *Internat. Rev. Hydrobiol.* vol. 93 (2008), s. 433–445.
- Suvantola, Leila:* Tuomioistuinratkaisut ympäristöasioissa 2001–2005. Ympäristöpoli- tiikan ja -oikeuden vuosikirja I (2007), s. 363–376.
- Tamminen, Timo – Andersen, Tom:* Seasonal phytoplankton nutrient limitation patterns as revealed by bioassays over Baltic Sea gradients of salinity and eutrophication. *Marine Ecology Progress Series* vol. 340 (2007), s. 121–138.
- Toivikko, Saijariina:* Pääkirjoitus: Typpihaasteen jälkimainingit. *Vesitalous* 6/2009, s. 4.
- Tolonen, Hannu:* Oikeuslähteoppi. Helsinki 2003.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeuslaitos ja yhteiskunta. *Lakimies* 7–8/2000, s. 1049–1059.
- Vihervuori, Pekka:*
- Lupaharkinta ja yhdenvertaisuus. Ympäristöoikeudellisia tutkielmia: Suomen ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 4 (1983), s. 171–180.
 - Tuomioistuin, muutos ja vuorovaikutus. *Lakimies* 2/2012, s. 327–331.
- Warsta, Matias:* Ympäristölupajärjestelmä ja yhdenvertaisuus – toiminnanharjoittajien tasapuolisesta kohtelusta. Ympäristöjuridiikka 1/2008, s. 7–57.
- Wähä, Susanna:* Maankäyttö- ja rakennuslain ja rakennussuojelulain soveltamisalojen tarkastelua oikeuskäytännön valossa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikir- ja I (2007), s. 105–152.

Virallislähteet

- HE 84/1999 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 85/2000 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- Valtioneuvoston periaatepäätös 19.3.1998*: Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005. Suomen ympäristö 226.
- Valtioneuvoston periaatepäätös 26.4.2002*: Suomen Itämeren suojeluohjelma. Suomen ympäristö 569.
- Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*: Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi yhdyskuntajätevesistä.
- Ympäristöministeriön päätös 30.3.2000*: Ympäristöministeriön päätös vesien suojelun toimenpideohjelmasta vuodelle 2005. Dno 5/400/2000.
- Ympäristöministeriön päätös 1.6.2005*: Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma. Suomen ympäristö 771.

Internet-lähteet

- Suomen ympäristökeskus*:
- Rehevöityminen [www.ymparisto.fi > Ympäristön tila > rehevöityminen] (18.4.2012). (SYKE 2012a)
- Valuma-alue [<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=9583&lan=fi>] (18.5.2012). (SYKE 2012b)
- Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus*:
- Biokemiallinen hapenkulutus [<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=12884&lan=fi>] (18.4.2012).

Oikeustapaukset ja viranomaispäätökset

EUTI

- C-258/00 (2002) OJ C 191/08
C-280/02 (2004) OJ C 284/2
C-335/07 (2009) OJ C 282/4

KHO

- KHO 2.9.2005 t. 2211

KHO 23.2.2006 t. 693
KHO 2.11.2006 t. 2922
KHO 2.11.2006 t. 2921
KHO 17.8.2007 t. 2027
KHO 17.8.2007 t. 2028
KHO 23.9.2008 t. 2330
KHO 11.5.2010 t. 1121
KHO 16.12.2010 t. 3776
KHO 16.12.2010 t. 3777
KHO 4.1.2011 t. 20
KHO 27.12.2011 t. 3773

Vaasan hallinto-oikeus

VaHaO 7.11.2002 nro 02/0383/2
VaHaO 25.2.2004 nro 04/0076/3
VaHaO 21.4.2005 nro 05/0096/2
VaHaO 30.5.2006 nro 06/0151/3
VaHaO 30.1.2007 nro 07/0051/2
VaHaO 27.6.2008 nro 08/0401/3

Aluehallintovirastojen päätökset

ESAVI nro 94/2010/2
ISAVI nro 36/2011/1
ISAVI nro 73/2011/1

Ympäristölupavirastojen päätökset

ISY nro 113/07/2
ISY nro 76/09/1
LSY nro 54/2001/1
LSY nro 64/2001/4
LSY nro 79/2002/4
LSY nro 36/2004/1
LSY nro 43/2004/1
LSY nro 44/2004/1
LSY nro 73/2004/1
LSY nro 77/2004/1
LSY nro 47/2005/1
LSY nro 9/2006/1
LSY nro 11/2006/1
LSY nro 5/2007/1
LSY nro 6/2007/1
LSY nro 27/2007/1
LSY nro 32/2007/1
LSY nro 47/2007/1

PSY nro 33/08/2

PSY nro 49/04/2

Alueellisten ympäristökeskusten päätökset

LOS dnro 0201Y2354-121

PPO-2004-Y-221-121

UUS-2008-Y-520-111

LYHENTEET

AVI	aluehallintovirasto
AVL	asukasvastineluku
AYK	alueellinen ympäristökeskus
BAT	paras käytettävissä oleva tekniikka
BOD	biokemiallien hapenkulutus
BREF	BAT-vertailuasiakirja
COD	kemiallinen hapenkulutus
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
ETA	Euroopan talousalue
EYTI	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HE	hallituksen esitys
HELCOM	Itämeren suojelukomissio
HL	hallintolaki 434/2003
ISAVI	Itä-Suomen aluehallintovirasto
ISY	Itä-Suomen ympäristölupavirasto
KHO	korkein hallinto-oikeus
LOS	Lounais-Suomen ympäristökeskus
LRS	lyhyt ratkaisuseloste
LSY	Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
N	typpi
NH ₄ ⁺ -N	ammoniumtyppi
nitraattidirektiivi	Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta, EYVL, N:o L 375, 31.12.1991, s. 1–8
NO ₃ ⁻ -N	nitraattityppi
P	fosfori
PPO	Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
PSY	Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto

TE-keskus	työ- ja elinkeinokeskus
VaHaO	Vaasan hallinto-oikeus
vesipuite- direktiivi	Neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL, N:o L 327, 22.12.2000, s. 1
VNA	valtionneuvoston asetus
VNP	valtionneuvoston päätös
yhdyskunta- jätevesi- direktiivi	Neuvoston direktiivi 91/271/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1991, yhdyskuntien jätevesien käsittelystä, EYVL, N:o L 135, 30.5.1991, s 40–52
YSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000
YSA	ympäristönsuojeluasetus 169/2000

LIITE 1. Tilastollisessa tarkastelussa aineistona käytetyt KHO:n ja VaHaO:n ratkaisut

KHO

Julkaistut

KHO 30.12.2004 t. 3518 (LRS)
KHO 13.3.2007 t. 573 (LRS)
KHO 11.11.2008 t. 2831 (LRS)
KHO 23.12.2009 t. 3674 (LRS)

Julkaisemattomat

KHO 30.4.2003 t. 1079
KHO 31.12.2003 t. 3543
KHO 31.12.2003 t. 3530
KHO 29.12.2004 t. 3503
KHO 10.6.2005 t. 1409
KHO 2.9.2005 t. 2211
KHO 26.10.2005 t. 2685
KHO 29.12.2005 t. 3615
KHO 23.2.2006 t. 693
KHO 7.9.2006 t. 2303
KHO 2.11.2006 t. 2922
KHO 2.11.2006 t. 2921
KHO 6.11.2006 t. 2944
KHO 7.3.2007 t. 550
KHO 30.5.2007 t. 1464
KHO 17.8.2007 t. 2027
KHO 17.8.2007 t. 2028
KHO 11.1.2008 t. 29
KHO 11.4.2008 t. 788
KHO 23.9.2008 t. 2330
KHO 15.4.2009 t. 921
KHO 31.12.2009 t. 3738
KHO 9.3.2010 t. 445
KHO 11.5.2010 t. 1121
KHO 25.5.2010 t. 1257
KHO 11.8.2010 t. 1806
KHO 12.10.2010 t. 2653
KHO 16.12.2010 t. 3777
KHO 16.12.2010 t. 3776
KHO 4.1.2011 t. 20
KHO 29.3.2011 t. 854
KHO 27.12.2011 t. 3773

Vaasan hallinto-oikeus

VaHaO 27.11.2001 nro 01/0252/2
VaHaO 16.1.2002 nro 02/0029/2
VaHaO 18.7.2002 nro 02/0161/3
VaHaO 4.9.2002 nro 02/0301/2
VaHaO 7.11.2002 nro 02/0383/2
VaHaO 16.12.2002 nro 02/0426/2
VaHaO 16.12.2002 nro 02/0426/2
VaHaO 23.12.2002 nro 02/0380/4
VaHaO 10.1.2003 nro 03/0004/1
VaHaO 14.1.2003 nro 03/0001/3
VaHaO 15.1.2003 nro 03/0003/3
VaHaO 16.1.2003 nro 03/0004/3
VaHaO 23.5.2003 nro 03/0115/2
VaHaO 6.6.2003 nro 03/0091/3
VaHaO 10.11.2003 nro 03/0237/3
VaHaO 11.12.2003 nro 03/0377/2
VaHaO 25.2.2004 nro 04/0076/3
VaHaO 8.4.2004 nro 04/130/2
VaHaO 13.4.2004 nro 04/0118/3
VaHaO 3.6.2004 nro 04/0174/3
VaHaO 5.7.2004 nro 04/0217/3
VaHaO 15.7.2004 nro 04/0124/3
VaHaO 23.9.2004 nro 04/0294/2
VaHaO 5.10.2004 nro 04/0315/2
VaHaO 1.11.2004 nro 04/0343/3
VaHaO 5.11.2004 nro 04/0360/2
VaHaO 5.11.2004 nro 04/0359/2
VaHaO 5.11.2004 nro 04/0353/3
VaHaO 18.4.2005 nro 05/0077/4
VaHaO 21.4.2005 nro 05/0096/2
VaHaO 29.6.2005 nro 05/0235/3
VaHaO 12.7.2005 nro 05/0168/2
VaHaO 2.9.2005 nro 05/0190/2
VaHaO 16.9.2005 nro 05/0202/2
VaHaO 4.1.2006 nro 06/0004/1
VaHaO 4.1.2006 nro 06/0333/1
VaHaO 4.1.2006 nro 06/0005/1
VaHaO 5.1.2006 nro 06/0001/3
VaHaO 16.1.2006 nro 06/0022/2
VaHaO 19.1.2006 nro 06/0029/2
VaHaO 20.2.2006 nro 06/0060/4
VaHaO 28.2.2006 nro 06/0061/1
VaHaO 10.3.2006 nro 06/0085/4
VaHaO 7.4.2006 nro 06/0099/3
VaHaO 20.4.2006 nro 06/0118/3

VaHaO 20.4.2006 nro 06/0119/3
VaHaO 22.5.2006 nro 06/0137/3
VaHaO 23.5.2006 nro 06/0138/3
VaHaO 30.5.2006 nro 06/0151/3
VaHaO 13.10.2006 nro 06/0289/3
VaHaO 12.12.2006 nro 06/0354/3
VaHaO 15.12.2006 nro 06/0411/4
VaHaO 15.12.2006 nro 06/0410/4
VaHaO 29.12.2006 nro 06/0423/4
VaHaO 22.1.2007 nro 07/0030/3
VaHaO 30.1.2007 nro 07/0051/2
VaHaO 31.1.2007 nro 07/0050/2
VaHaO 27.4.2007 nro 07/0265/3
VaHaO 27.4.2007 nro 07/0264/3
VaHaO 15.6.2007 nro 07/0370/3
VaHaO 7.9.2007 nro 07/0516/3
VaHaO 24.9.2007 nro 07/0559/3
VaHaO 26.9.2007 nro 07/0562
VaHaO 1.10.2007 nro 07/0503/2
VaHaO 16.10.2007 nro 07/0631/3
VaHaO 23.10.2007 nro 07/0545/2
VaHaO 2.11.2007 nro 07/0555/2
VaHaO 7.11.2007 nro 07/0560/2
VaHaO 8.11.2007 nro 07/0566/2
VaHaO 8.11.2007 nro 07/0567/2
VaHaO 12.11.2007 nro 07/0669/3
VaHaO 7.12.2007 nro 07/0646/2
VaHaO 9.1.2008 nro 08/0005/3
VaHaO 25.2.2008 nro 08/0083/2
VaHaO 25.2.2008 nro 08/0084/2
VaHaO 25.2.2008 nro 08/0085/2
VaHaO 30.5.2008 nro 08/0166/1
VaHaO 12.6.2008 nro 08/0189/1
VaHaO 13.6.2008 nro 08/0190/1
VaHaO 27.6.2008 nro 08/0401/3
VaHaO 4.11.2008 nro 08/0342/1
VaHaO 13.11.2008 nro 08/0352/1
VaHaO 27.11.2008 nro 08/0367/1
VaHaO 4.12.2008 nro 09/0769/3
VaHaO 22.12.2008 nro 08/0407/1
VaHaO 4.2.2009 nro 09/0040/1
VaHaO 4.2.2009 nro 09/0039/1
VaHaO 13.2.2009 nro 09/0050/3
VaHaO 11.3.2009 nro 09/0115/3
VaHaO 17.6.2009 nro 09/0196/1
VaHaO 24.6.2009 nro 09/0213/1
VaHaO 14.10.2009 nro 09/0319/1

VaHaO 5.11.2009 nro 09/0344/1
VaHaO 24.11.2009 nro 09/0375/1
VaHaO 27.11.2009 nro 09/0380/1
VaHaO 30.12.2009 nro 09/0403/1
VaHaO 25.1.2010 nro 10/0017/1
VaHaO 10.2.2010 nro 10/0029/1
VaHaO 31.3.2010 nro 10/0074/1
VaHaO 8.4.2010 nro 10/0079/1
VaHaO 9.4.2010 nro 10/0190/2
VaHaO 16.4.2010 nro 10/0230/2
VaHaO 21.5.2010 nro 10/0132/1
VaHaO 21.5.2010 nro 10/0133/1
VaHaO 4.6.2010 nro 10/0305/3
VaHaO 23.7.2010 nro 10/0417/2
VaHaO 31.3.2011 nro 11/0178/2
VaHaO 14.4.2011 nro 11/0095/1
VaHaO 4.7.2011 nro 11/0438/2

Johanna Ahonen

ASSESSMENT OF THE NECESSITY OF NITROGEN REMOVAL FROM URBAN WASTE WATER IN CONFLICTING PREREQUISITE OF LAW AND THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Urban waste water treatment in EU member states is regulated by the Council Directive 91/271/EEC concerning urban waste water treatment. It requires, as supplementary to the secondary treatment, removal of nutrients, namely nitrogen and/or phosphorus, in order to abate eutrophication in sensitive areas, identified as regulated in the directive. Which one of the nutrients, nitrogen or phosphorus, or both, has to be removed from the waste water before discharge depends, according to the directive, on the local situation. The directive was initially implemented in Finland through the Government Decision 365/1994 (amended by 757/1998, repealed and replaced by the Government Decree on Urban Waste Water Treatment (888/2006)). It defined the Finnish aquatic environment in its entirety as sensitive area. It also regulated removal of phosphorus to be compulsory. Therefore, while assessing the preconditions for granting a permit for any waste water treatment plant in Finland, local situation has to be studied in relation to need of removal of nitrogen from the waste water.

Neither of the decrees, the directive or the national one, gives a comprehensive definition of the local situation that necessitate the nitrogen removal. It was also found in the documents related to the environmental permit procedure that the parties had different interpretations of it. In many cases the view of the permit authority was not accepted by the permit holder thus leading to an appeal. In fact, we found that in the data consisting of the Vaasa Administrative Court's and The Supreme Administrative Court's decisions between the years 2000 and 2011, the most common single ground for the appeal was the permit regulation on nitrogen removal. Petitions indicated that in many cases it was not clear for the permit holder, what kind of factors in local situations should be taken into account or in which way the necessity or redundancy of nitrogen removal should be demonstrated. It is also worth noticing that there are no precedents of the Supreme Administrative Court on the subject, which may implicate the complexity of the question and emphasizes the need of case-by-case assessment.

In this article, it was discussed that the Urban Waste Water Directive

characterizes eutrophication by confluence of four criteria and that these criteria can be considered met as prerequisite in all water environments in Finland. Thus, in order to issue a permit regulation concerning nitrogen removal, it has to be demonstrated, as local situation, that the cause and effect relationship between *de facto* eutrophication and nitrogen as nutrient exists, and that the input from the waste water treatment plant in concern has a significant contribution to it. This conclusion was found justified in EU case-law. In order to examine whether this conclusion comes out in different phases of the permit process, we analyzed justification arguments related to regulations on nitrogen removal in 34 environmental permits, 34 Vaasa Administrative Court's decisions and 15 Supreme Administrative Court's decisions. In addition, the arguments on which the appellants grounded their complaints were analyzed.

It was found, that the permit authorities tended to state the eutrophication as a matter of fact and the necessity of nitrogen removal self-evident in this environment. In some areas, they however used the nutrient limitation patterns (discussed in this article) to demonstrate the cause and effect relationship between the eutrophication and nitrogen. Vaasa Administrative Court, instead, tended to refer to the plant's nitrogen discharge and its significance in proportion to other nitrogen sources. This argument was also widely used by the permit holder in order to demonstrate the insignificance of the load. We found that none of the parties, not even the Supreme Administrative Court, really used systematically the rule offered by the directive to demonstrate the local situations as respect of nitrogen. It may indicate that it was not really recognized.

Artikkeli II

TEKNISESTI JA TALOUDELLISESTI TOTEUTTAMISKEL- POINEN – YHDYSKUNTIEN JÄTEVEDENPUHDISTAMO- JEN TYPENPOISTOMÄÄRÄYKSET MUUTOKSENHAUN KOHTEENA.

Ahonen, Johanna. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII. Grano Oy
2014, s. 189-244.

Johanna Ahonen

TEKNISESTI JA TALOUDELLISESTI
TOTEUTTAMISKELPOINEN –
YHDYSKUNTIEN
JÄTEVEDENPUHDISTAMOJEN
TYPENPOISTOMÄÄRÄYKSET
MUUTOKSENHAUN KOHTEENA

Sisällys

1	JOHDANTO.....	193
2	JÄTEVESIEN TYPENPOISTOMÄÄRÄYSTEN ASETTAMISESTA LUPAHARKINNASSA.....	197
	2.1 Typenpoistomääräysten lähtökohdat ympäristölupaharkinnassa.....	197
	2.2 Suojelutoimien toteuttamisen tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet.....	200
	2.3 Paras käyttökelpoinen tekniikka lupamääräyksissä.....	204
	2.4 Tekniset ja taloudelliset tekijät lupamääräysharkinnassa – yhteenveto.....	208
3	EMPIIRISEN AINEISTON KUVAUS JA SYSTEMATISOINTI... 209	
	3.1 Aineiston perusanalyysi.....	209
	3.2 Aineistossa esiintyvien argumenttien tyypittely.....	212
4	TEKNISET JA TALOUDELLISET ARGUMENTIT TYPENPOISTOMÄÄRÄYKSISSÄ.....	216
	4.1 Tyyppiargumenttien tarkastelun lähtökohdat.....	216
	4.2 Tekniset mahdollisuudet toteuttaa typenpoisto (tyyppiargumentti c).....	217
	4.3 Kustannusperusteiset argumentit (tyyppiargumentit a ja b).....	219
	4.4 Yhteistyö/toiminnan loppuminen (tyyppiargumentti e).....	223
	4.5 Prosessin hallinta (tyyppiargumentti d).....	225
	4.6 BAT- argumentit (tyyppiargumentti f).....	227
	4.7 Suojelutarpeen vai parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointia?.....	231
5	POHDINTAA JA PÄÄTELMIÄ.....	233
	LÄHTEET.....	237
	LYHENTEET.....	241
	TECHNOLOGICALLY AND ECONOMICALLY FEASIBLE – REGULATIONS ON NITROGEN REMOVAL ISSUED FOR URBAN WASTEWATER TREATMENT PLANTS AS SUBJECT TO APPEAL..	243

KUVIOT JA TAULUKOT

Kuvio 1. Typenpoistomääräyksen esiintyminen perus- ja verrokkiryhmässä eri kokoluokan laitoksilla.....	211
Kuvio 2. Teknis-taloudellisten tyyppiargumenttien esiintymisyleisyys muutoksenhakuprosessin eri vaiheissa.....	215
Taulukko 1. Aineiston päätösmäärät viranomaisittain.....	210

TEKNISESTI JA TALOUDELLISESTI TOTEUTTAMISKELPOINEN – YHDYSKUNTIEN JÄTEVEDENPUHDISTA- MOJEN TYPENPOISTOMÄÄRÄYKSET MUUTOKSENHAUN KOHTEENA

Asiasanat: Jäteveden puhdistus. Typenpoisto. Ympäristölupamääräys.
Muutoksenhaku. Paras käytökelpoinen tekniikka.
Wastewater treatment. Removal of nitrogen. Environmental permit
regulations. Appeal. Best available techniques.

1 JOHDANTO¹

Vaasan hallinto-oikeus (VaHaO) teki ympäristönsuojelulain (YSL, 86/2000) voimaan tulosta 1.3.2000 vuoden 2012 loppuun mennessä 110 yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen ympäristölupia koskevaa päätöstä. Muutoksenhaku kohdistui yleisimmin laitoksen niihin ympäristölupamääräyksiin, jotka koskivat jäteveden käsittelyvaatimuksia. Yleisin yksittäinen muutoksenhakuperuste (n=34) oli typenpoistoa koskeva lupamääräys. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) se oli muutoksenhakuperusteena toimialalla yleisin. KHO teki samalla ajanjaksolla 38 kyseisen toimialan ympäristölupaa koskevaa päätöstä.² Niistä 17 koski typenpoistomääräystä.

Typenpoistomääräyksestä valitti useimmiten luvanhakija. VaHaO:ssa luvanhakijan valitus menestyi keskimääräistä heikommin.³ Sen sijaan KHO:ssa 53 % luvanhakijan valituksista johti muutokseen lupamääräyksessä,⁴ kun yle-

¹ Artikkelin on osa väitöskirjaan tähtäävästä tutkimuksesta, jota rahoittaa Maa- ja vesitekniikan tuki ry. Kiitän yli-insinööri *Hannu Majuria* avusta tutkimusaineiston hankinnassa ja käsittelyssä.

² Kaikki päätökset ovat julkaisemattomia.

³ Nyt tarkastellussa aineistossa luvanhakijan valitus typenpoistovaatimuksen osalta menestyi vain alle 30 %:ssa (*Ahonen YMPO 2013, s. 162*). *Samilla ym.* (2006, s. 26) ovat raportoineet, että tarkasteluaineistossa, joka käsitti ajanjaksolta 1.3.2000–31.5.2005 otoksen VaHaO:n päätöksistä, luvanhakija menestyi muutoksenhaussa yli 40 %:ssa tapauksista.

⁴ *Ahonen YMPO 2013, s. 163*.

sä keskimäärin vain 11 % KHO:n päätöksistä johtaa muutokseen.⁵ Valitusalttius ei silti jätevedenpuhdistamojen kohdalla ollut tavanomaista korkeampi.⁶

Jätevedenpuhdistamojen typenpoisto oli Suomessa suuren huomion kohteena 2000-luvulla, kun Euroopan komissio nosti kanteen Suomea vastaan yhdyskuntien jätevesien käsittelystä annetun direktiivin (yhdyskuntajätevesidirektiivi, 91/271/ETY)⁷ puutteellisesta toimeenpanosta. Syynä kanteeseen oli, että Suomessa ei tietyn kokoluokan laitoksilta edellytetty kategorisesti tehostettua typen poistoa. Vaikka Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYTI)⁸ hylkäsi kanteen vuonna 2009,⁹ ei kysymys typen poistamisesta tullut kansallisesti ratkaistuksi. Edelleen lupahakijan ja lupaviranomaisen eriävä näkemys typenpoiston tarpeellisuudesta ja asetettavan lupamääräyksen ankaruudesta johtaa ajoittain lupamääräystä koskevaan muutoksenhakuun.¹⁰

Ympäristönsuojeluasetuksen (YSA, 169/2000) 19.2 §:n mukaan lupamääräykset on perusteltava. Myös hallintolain (HL, 434/2003) 45 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksestä on käytävä ilmi, mihin tosiseikkoihin ratkaisu perustuu, sillä juuri perustelujen avulla asianosaiset voivat harkita muutoksenhaun tarvetta.¹¹ Ympäristöluvan perusteluista tulee siis ilmetä, miksi kyseinen lupamääräys on annettu. Koska ympäristölupapäätös on se asiakirja, jonka perusteella valitus päätös tehdään, ei ole yhdentekevää, miten päätöksen ratkaisuosio kirjoitetaan ja millaisin argumentein lupamääräyksiä perustellaan. Vaikka kaikkia ratkaisuun vaikuttaneita seikkoja ei tuotaisikaan esiin, kuuluvat hyvin laaditut perustelut hyvän ratkaisun tuntomerkkeihin.¹²

⁵ *Korkein hallinto-oikeus*, vuosikertomus 2011, s. 24–25.

⁶ Valitusalttius jätevedenpuhdistusta koskevista ympäristölupapäätöksistä oli 2000-luvun alkupuolella noin 17 %, mikä on lähes sama kuin valitusalttius kaikista valtion lupaviranomaisten ympäristöluvista keskimäärin. *Similä ym.* 2006, s. 14.

⁷ EYVL, N:o L 135, 30.5.1991, s. 40–52.

⁸ Nykyisin Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI).

⁹ Asia C-335/07 (C-335/07, 2009, OJ C 282/4): Euroopan komissio lähetti vuonna 2002 Suomelle virallisen ilmoituksen jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämisestä, tarkemmin yhdyskuntajätevesidirektiivin puutteellisesta toimeenpanosta. Komissio katsoi, että Itämeri ja sen valuma-alueet ovat direktiivin mukaisia haavoittumiselle alttiita alueita ja Suomi oli laiminlyönyt vaatia kaikissa yli 10 000 asukasvastineluvun (avl) taajamien yhdyskuntajätevedenpuhdistamoissa typen tehokkaampaa käsittelyä. Kannetta seuranneen vuoropuhelun jälkeen komissio haastoi Suomen vuonna 2007 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen jätevesien puutteellisesta käsittelystä. EYTI hylkäsi komission kanteen päätöksellään 6.10.2009.

¹⁰ Vaasan hallinto-oikeudessa oli 31.12.2012 vireillä viittä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kolmea jätevedenpuhdistamoa koskevat valitukset. Molemmissa oli vireillä ainakin yksi valitus, jossa lupahakija haki muutosta typenpoistovaatimuksiin.

¹¹ Ks. *HE 72/2002*, s. 107–108. Oikeus saada perusteltu päätös on turvattu myös perustuslailla (PL, 731/1999, 21 §).

¹² *Tala 2002*, s. 100.

Tämä artikkeli käsittelee yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen typenpoistomääräyksiä muutoksenhaun kohteena. Lupamääräyksiä ja niihin kohdistuvaa muutoksenhakua tutkitaan päätösten perusteluargumenttien kautta. Siihen, tuleeko ympäristöluvassa määrätä typen poistamisesta suojelutoimena, vaikuttaa erityisesti jätevesien vaikutusalueen vesiympäristön tila. Sitä kuvaavia luonnontieteellisiä argumentteja olen käsitellyt aiemmin julkaistussa artikkelissani.¹³ Ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa on lisäksi huomioitava muita seikkoja, kuten esimerkiksi teknisiä ja taloudellisia tekijöitä. Tässä artikkelissa keskitytään erityisesti niitä kuvaaviin argumentteihin.

Tutkimus kuuluu empiirisen ympäristöoikeuden alaan. Tutkimusaineisto koostuu jätevedenpuhdistamojen ympäristölupapäätöksistä ja niitä koskevista Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista. Tuomioistuinten päätöksistä ilmenevät muutoksenhakijan argumentit ovat myös mukana tarkastelussa. Tutkimuksen pääasiallinen kohde on eri osapuolten julkituomat perustelut, siis seikat, joilla osapuolet pyrkivät vakuuttamaan muut asiansa (valitus tai päätös) oikeellisuudesta.¹⁴ Artikkelissa ei tutkita argumentaatiota *pro et contra* -hengessä¹⁵, vaan eri osapuolten yksittäisiä argumentteja tai samaa kohdetta kuvaavia argumentteja muutoksenhakuprosessin eri vaiheissa.

Tutkimuksen perusvire pyrkii olemaan myös monitieteellinen.¹⁶ Tällä tarkoitan sitä, että argumenttien arvioinnissa käytän muiden tieteenalojen lähteitä ja omaa teknistä ja luonnontieteellistä asiantuntemustani.¹⁷ Tarkastelen tietoisesti (ja varmasti myös tiedostamatta) tutkimuskohdettani sekä ulkoisesta että sisäisestä näkökulmasta.¹⁸ Sisäistä näkökulmaa pyrin painottamaan artikkelin ensimmäisessä osassa, jossa systematisoin ja tulkitseen jätevedenpuhdistamoiden lupaharkintaan vaikuttavaa lainsäädäntöä. Tulkinnessa käytän hyväkseni

¹³ Ahonen YMPO 2013.

¹⁴ Virolaisen ja Martikaisen (2003, s. 53) mukaan ”julkituotujen perustelujen avulla tuomari argumentoi sitä, miksi tuomiossa on päädytty juuri johtopäätöksestä ilmenevään lopputulokseen, joka on tuomarin käsityksen mukaan oikea”. Koska lupaharkinta on oikeudellista ratkaisutoimintaa, vastaava sopii myös lupaviranomaiseen. Arvioin myös valittajan käyttävän samaa logiikkaa valitusta perustellessaan.

¹⁵ *Pro et contra* -argumentaatiossa esitetään perusteluja valitun ratkaisuvaihtoehdon puolesta ja vastaan (Virolainen – Martikainen 2003, s. 121). Tutkimusaineistossa valittu ratkaisuvaihtoehto on joko typenpoistosta määrääminen tai määräämättä jättäminen ja perustelu kohdistuu yleensä valittuun vaihtoehtoon, siis pääasiassa vain *pro* -argumentteihin.

¹⁶ Monitieteisyyteen kuuluu, että ilmiöitä ja ongelmia tarkastellaan useista näkökulmista ja tutkimusasetelmista. Kumpulainen – Kuusiniemi 1997, s. 213.

¹⁷ Kirjoittaja on koulutukseltaan vesitaloutta pääaineena opiskellut diplomi-insinööri.

¹⁸ Laakso (2012, s. 32) havainnollistaa ulkoista ja sisäistä näkökulmaa oikeusjärjestykseen seuraavasti: ”Yhteiskuntatieteen edustaja on kiinnostunut ulkokohtaisesti havainnoitavista säännönmukaisuuksista (invariansseista), oikeustieteen edustaja taas sääntöjen normatiivisesta merkityksestä.” Ulkoisesta ja sisäisestä näkökulmasta katso myös Aarnio 1989, s. 54–56.

myös empiiristä aineistoa. Esitän esimerkkejä lupaharkinnasta ja oikeuskäytännöstä, mutta käytän niitä tutkimuksellisina elementteinä, omaa reflektointiani tukevin tai sen vastaisin, en niinkään oikeuslähteinä.

Artikkelin toisessa osassa etenen empiirisessä tutkimusaineistossa esiintyvien teknisten ja taloudellisten argumenttien luokittelun kautta niiden analyysiin. Argumenttianalyysin tiedonintressinä ovat ensiksikin argumentit itse, siis mitä ne ovat ja millaisia tunnistettavia tai luokiteltavia piirteitä niillä on. Eriyisesti mielenkiinnon kohteena on, sisältävätkö tekniset ja taloudelliset argumentit tyypin poistoon liittyvää parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) määrittelyä ja jos, niin kenen taholta määrittelyä tehdään. Vaihteleva lupakäytäntö on johtanut tarpeeseen määritellä kansallisesti jätevedenpuhdistamoille paras käyttökelpoinen tekniikka. Tuloksena syntyneiden BAT-päätelmien toivotaan yhtenäistävän lupakäytäntöä ja siten osaltaan vähentävän muutoksenhakutarvetta. Ennakkotiedon mukaan ne eivät kuitenkaan sisällä lainsäädäntöä täsmentävää näkemystä tyypin poistotarpeen arvioimisesta, joten aiheen tutkiminen on edelleen ajankohtaista.¹⁹

Toisena tiedonintressinä empiirisessä osiossa on, kuka muutoksenhakuprosessissa käyttää teknisiä ja taloudellisia argumentteja ja toisaalta, poikkeavatko eri tahojen käyttämät argumentit toisistaan. Ajatuksena on myös tuoda esiin, millaisia teknisiä ja taloudellisia seikkoja (tai faktoja) argumentit sisältävät ja miten relevantteja ne ovat oikeudellisesti, siis suhteessa säännöksissä ilmeneviin oikeustositseikkoihin.²⁰ Kolmas tiedonintressi liittyy teknis-taloudellisten argumenttien painoarvoon päätöksenteossa ja niiden funktioon eli siihen, perustellaanko niillä yleensä mahdollisuuksia toteuttaa tyypin poisto vai pyritäänkö niiden kautta tyypinpoistovelvoitteesta vapauttamiseen.²¹

¹⁹ Suomen ympäristökeskuksessa toteutettiin vuosina 2011–2012 hanke ”Paras käytettävissä oleva tekniikka yhdyskuntajätevedenpuhdistamoilla (Puhdistamo-BAT)”, SYKE 2013, kohta Paras käytettävissä oleva tekniikka yhdyskuntajätevedenpuhdistamoilla (Puhdistamo-BAT). Sen tuloksia on esitelty mm. Vesihuolto 2013 -päivillä Jyväskylässä 15.–16.5.2013, ks. *Vesilaitosyhdistys* 2013, kohta Vesihuolto 2013 Jyväskylä.

²⁰ *Tuorin* (2007, s. 27) mukaan oikeudessa tosiasiat riippuvat normeista ja niitä havainnoidaan normien lävitse. Oikeudelliset tosiasiat ovat siis valikoituja tosiasioita, joiden valintaperusteet on annettu aineellisissa oikeusnormeissa. Oikeudellinen totuus voidaan liittää vain tosiasioihin, joilla on merkitystä tapaukseen sovellettavan aineellisen normin sisältämän tunnusmerkistön kannalta.

²¹ Tarkoitin siis todellakin teknis-taloudellisten argumenttien tehtävää tyypinpoistomääräyksen oikeuttamisen kannalta, en itse perustelemisen funktiota. Perustelemisen funktioista ks. esim. *Virolainen – Martikainen* 2010, s. 37–51.

2 JÄTEVESIEN TYPENPOISTOMÄÄRÄYSTEN ASETTAMISESTA LUPAHARKINNASSA

2.1 Typenpoistomääräysten lähtökohdat ympäristölupaharkinnassa

Yhdyskuntien jätevesien käsittelyn ympäristölupavelvollisuus määräytyy YSL 28.1 §:n²² ja YSA 1.1 §:n ns. laitosluettelon mukaan. Asetuksen 1.1 §:n 13a kohdassa säädetään, että puhdistamolla, joka on tarkoitettu asukasvastineluvultaan vähintään 100 henkilön jätevesien käsittelemiseen, tulee olla ympäristölupa. YSL 23 §:n (1590/2009) mukaan toimivaltaisia valtion lupaviranomaisia ovat nykyisin aluehallintovirastot (AVI). YSL:n voimaan tullessa 1.3.2000 valtion toimivaltaisia lupaviranomaisia olivat 23 §:n (86/2000) mukaan ympäristölupavirastot yli 4000 avl:n ja alueelliset ympäristökeskukset tätä pienempien mutta yli 100 hengen laitosten osalta.²³ Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat sellaiset avl alle 100 hengen puhdistamot, jotka edellyttävät YSA 1.2 §:n mukaan lupaa.²⁴

Ympäristölupa on YSL:n keskeisin ennakkovalvonnan väline.²⁵ Ympäristölupaharkinta perustuu luvan myöntämisen edellytysten tarkasteluun sekä lupamääräysharkintaan. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei toiminnasta aiheudu YSL 42 §:ssä kiellettyjä seurauksia. Seurausten välttämiseksi, ja siis luvan myöntämisen edellytysten varmistamiseksi, luvassa on annettava YSL 43.1 §:n mukaan tarpeelliset määräykset muun muassa päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta.²⁶ Mikäli laitokselta edellytetään suojelutoimena tyypipäästöjen vähentämistä, on siitä annettava ympäristöluvassa lupamääräys.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan lupamenettelyssä lupavelvollisuutta ja luvan myöntämisen edellytyksiä arvioidaan ympäristönsuojelulaisissa ja -asetuksessa annettujen kriteereiden pohjalta. Valtioneuvosto voi lisäksi asetuksella säätää toimintaa koskevista vaatimuksista ympäristön pi-

²² YSL 28.1 §: ”Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (ympäristölupa).” Yhdyskuntajätevesien johtamisen luvanvaraisuudesta on säädetty yhdyskuntajätevesidirektiivin 12 artiklan 2 kohdassa, mutta Suomessa jätevesien johtaminen oli jo ennen direktiivin toimeenpanoaakin luvanvaraista vanhan vesilain (264/1961) mukaan.

²³ Vuoden 2010 alusta ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot lakkautettiin ja YSL:n muutoksella 1590/2009 säädettiin, että valtion ympäristölupaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot (23.1 §) ja valvontaviranomaisina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) (22.1 §).

²⁴ YSA 1.2 §: ”Tätä vähäisempään toimintaan on haettava lupa, jos toiminta sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella ja toiminnasta voi aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa.”

²⁵ Muut ennakkovalvonnan muodot ovat ilmoitus ja rekisteröinti, mutta lupajärjestelmä on näistä keskeisin. *Hollo* 2001, s. 225.

²⁶ *HE 84/1999*, s. 65.

laantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Yhdyskuntien jäteveden käsittelyä koskee valtioneuvoston asetus yhdyskuntien jätevedenpuhdistuksesta (yhdyskuntajätevesiasetus, VNA 888/2006), joka on annettu YSL 11 §:n ja 16 §:n nojalla. Sillä pannaan täytäntöön myös unionin lainsäädäntöä.

Yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisesti jäteveden puhdistuksen tulee olla nk. rehevöitymiselle alttiilla alueilla tehostettua.²⁷ Tämä tarkoittaa, että direktiivin liitteessä II annettujen perusteiden mukaisesti määritetyillä alueilla jätevedestä tulee poistaa joko fosfori- tai typpiravinnetta tai molempia *riippuen paikallisista olosuhteista* (liite I, taulukko 2). Yhdyskuntajätevesidirektiivi pantiin Suomessa alun perin täytäntöön yleisestä viemäristä ja erältä teollisuudenaloilta vesiin johdettavien jätevesien sekä teollisuudesta yleiseen viemäriin johdettavien jätevesien käsittelystä annetulla valtioneuvoston päätöksellä (VNP 365/1994, muutos VNP 757/1998). Sen 4 §:llä kaikki Suomen vesiympäristöt määriteltiin haavoittumiselle alttiiksi. Nykyisin direktiivin täytäntöönpano tapahtuu edellä mainitulla yhdyskuntajätevesiasetuksella.²⁸ Unionin sääntelystä poiketen Suomessa on kuitenkin päädytty edellyttämään jätevedenpuhdistamoilta aina fosforin poistoa. Siten laitoskohtaisesti päätettäväksi jää, tuleeko myös tyypeä poistaa.

Yhdyskuntajätevesiasetus säätelee jätevesien keräilyä ja käsittelyä.²⁹ Asetuksen 4.2 §:n mukaan typenpoiston tarve on ratkaistava ympäristöluvassa ja *tyypeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa*. Normiformulointi on ympäristöoikeudelle tyypillisesti joustavaa, eikä sen merkitys soveltamiskäytännössä ole täysin täsmentynyt.³⁰ Tulkintaa ohjaavien metanormien pohjalta merkitys vaikuttaa löytyvän yhdyskuntajätevesidirektiivissä esiintyvistä periaatteista, jonka mukaan poiston vai-

²⁷ Direktiivin alkuperäinen sanamuoto oli ”haavoittumiselle alttiit alueet”, joka direktiivin muuttamisesta tiettyjen sen liitteessä I vahvistettujen vaatimusten osalta annetussa direktiivissä (98/15/EY) muutettiin muotoon ”rehevöitymiselle alttiit alueet”.

²⁸ VNP 365/1994 kumottiin yhdyskuntajätevesiasetuksen tullessa voimaan 1.11.2006.

²⁹ Asetuksen liite sisältää vähimmäisvaatimukset biologisesta käsittelystä sekä ravinteiden poiston vähimmäisvaatimukset laitokseen mukaan.

³⁰ Tässä artikkelissa myöhemmin kuvattavasta soveltamiskäytännöstä ei löydy kuin muutama esimerkki, jossa ilmaisua ”parantaa vesien tilaa” olisi käytetty (esim. KHO 4.1.2011 t. 20, Lappeenranta ja KHO 11.8.2010 t. 1806, Karkkila), joissa KHO katsoo, että typpikuorman vähentämisellä ”ei sanottavasti paranneta vesien tilaa”. Ilmeisesti normiformuloinnilla on kuitenkin alun perin ollut tarkoitus täsmentää aiemmin sovelletun säädöksen näennäisesti arvonutraalia sanamuotoa ”paikallisista olosuhteista riippuen”.

kutusta vesien tilaan arvioidaan rehevöitymisperusteisesti puhdistettujen jätevesien vaikutusalueella.³¹

Yhdyskuntajätevesidirektiivissä (2 art. 11 kohta) tarkoitetaan ”rehevöitymisellä sellaista ravinteiden, erityisesti typpi- tai fosforiyhdisteiden veteen rikastumista, joka aiheuttaa levien ja muiden korkeampien kasvilajien kasvua ja aiheuttaa veden eliötasapainon häiriintymistä ja veden laatuvaihteluja”. Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI) on tapauksen C-280/02 ratkaisun perusteluissa linjannut, että lainsäätäjän tavoitteena on ollut suojella ympäristöä yhdyskuntajätevesistä aiheutuvilta haitoilta ja että tämä haitta ilmenee rehevöitymisena. Oikeudellisesti rehevöitymisellä on siis neljä edellä mainittua ominaisuutta, joiden välillä on syy-yhteys.³² Oikeudellisesti se sisältää lähtökohtaisesti myös haittaelementin. Määritelmä poikkeaa siten merkittävästi luonnontieteellisestä, arvoneutraalista rehevöitymisen määritelmästä.³³

Tehostettu typen poisto on yhdyskuntajätevesidirektiivin perusteella yhdyskuntajätevesiasetuksessa määrätty suojelutoimi, jolla on tarkoitus suojella ympäristöä rehevöitymishaitalta silloin, kun typellä ravinteena on merkitystä sen ilmenemiseen. Ympäristölupaharkinnassa on ensin arvioitava yhdyskuntajätevesiasetuksen kriteeristöllä tämän suojelutoimen tarve. Jos typen poistaminen parantaisi vesien tilaa, on sitä poistettava. Lupamääräyksessä on määrättävä myös käsittelyn vähimmäisvaatimuksista.

Typen poiston vähimmäisvaatimukset jäännöspitoisuudelle tai poistoteholle on annettu yhdyskuntajätevesiasetuksen liitteessä. Ne koskevat laitoksia, joiden avl³⁴ on yli 10 000 ja ne sitovat lupaviranomaista päästöraja-arvoa koskevan mää-

³¹ *Aarnion* (1989, s. 161–162) mukaan lakitekstin kielellinen ilmaisu, normiformulointi, on tulkinnalla purettavissa normin (säännön tai periaatteen) merkityssisällöksi. *Määttä* (2005, s. 283) kutsuu tulkinta- ja argumentaatio-oppeja tulkintaa ohjaaviksi metanormeiksi, joina ympäristöoikeudessa korostuvat systemaattinen ja teleologinen tulkinta. Ne soveltuvat hyvin myös kyseisen tulkinnan metanormeiksi, sillä yhdyskuntajätevesiasetuksella on perustelumuiston (*ympäristöministeriön muistio 12.10.2006*, s. 1) mukaan tarkoitus selkiyttää yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanoa. Yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaan ravinteiden poistamisen tarpeen määrää rehevöityminen. Ks. tulkinnasta tarkemmin *Ahonen YMPO 2013*, s. 15–22.

³² Ks. C-280/02 (2004), kohta 25.

³³ Luonnontieteissä rehevöityminen ymmärretään arvoneutraaliksi prosessiksi (ei tila), joka voidaan määritellä ekosysteemiin tulevan orgaanisen aineksen määrän kasvuna (*Nixon 1995*, s. 201–202). Muita määritelmiä ovat mm. ”kasvien perustuotannon kasvu, mikä johtuu lisääntyneestä ravinteiden saatavuudesta” (*Itämeriportaali 2013*, kohta Rehevöityminen) tai ”ravinteiden rikastuminen” (*Lepistö 1999*, s. 10).

³⁴ Avl kuvaa yhden henkilön keskimääräistä jätevesikuormitusta vuorokaudessa. Yhdyskuntajätevesiasetuksen 2 §:n mukaan avl yksi tarkoittaa sellaista puhdistamolle tulevaa vuorokausikuormitusta, jonka seitsemän vuorokauden keskimääräinen biokemiallinen hapenkulutus (BOD₇) on 70 g happea.

räyksen antamisessa.³⁵ Tätä pienemmille laitoksille lupaviranomainen määrää pitoisuuden ja/tai poistotehon arvosta tapauskohtaisesti. Lupamääräysten asettamista ja mitoitusta ohjaa kuitenkin myös ympäristönsuojelulaki, erityisesti sen 43.3 §, jossa on säädetty lupamääräyksiä annettaessa huomioitavista harkintaseikoista.

Yhdyskuntajätevesiasetuksessa tarkoitettu typen tehostettu poistaminen tarkoittaa nitrifikaatio- ja denitrifikaatioreaktioihin perustuvaa jäteveden kokonaistyyppiravinnemäärän vähentämistä. Vaikka tehostettua typen poistoa ei suojelutoimena arvioitaisi tarpeelliseksi, voi YSL 42 §:stä johtua, että jätevedessä olevan ammoniumtypen nitrifointi on kuitenkin suojelutoimena vesistön happi-tilanteen kannalta välttämätön.³⁶ Typenpoistomääräyksistä jatkossa puhuessani tarkoitan sekä varsinaista tehostettua typenpoistoa että pelkkää nitrifointia koskevia määräyksiä.

2.2 Suojelutoimien toteuttamisen tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet

Ympäristölupapäätöksellä ratkaistaan toisaalta toiminnan salliminen, toisaalta se, minkä sisältöisenä toiminta sallitaan. YSL 42 §:ssä säädettyjen luvan myöntämisen edellytysten tulee täytyä, jotta toiminta voidaan sallia. Toiminnan sisällölliseen ratkaisuun kuuluvat lupamääräykset, jotka täydentävät ja tehostavat myönteistä lupapäätöstä. Lupamääräyksillä voidaan tapauskohtaisesti konkretisoida joustavia normeja.³⁷ Lupamääräyksiä annettaessa on YSL 43.3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisesti

”otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä *tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet*.”³⁸

³⁵ Ks. KHO 23.2.2006 t. 693 (Kankaanpää) ja KHO 17.8.2007 t. 2028 (Pori Pihlava), joissa KHO:n tulkinnan mukaan yli 10 000 avl:n laitoksella, mikäli vaatimus kokonaistypen poistosta arvioidaan tarpeelliseksi, on poistotehon oltava yhdyskuntajätevesiasetuksen (aiemmin VNP 365/1994) mukainen, siis 70 %.

³⁶ Nitrifikaatiossa ammoniumtyppi hapettuu nitraattitypeksi aerobisissa olosuhteissa. Nitraattityppeä voidaan poistaa jätevedestä tehostetusti denitrifikaation avulla, jolloin nitraattityppi muuttuu hapettomissa olosuhteissa typpikaasuksi ja haihtuu ilmaan. Pelkkää nitrifikaatiota käytetään silloin, kun typpi ei ravinteena aiheuta rehevöitymishaittaa, mutta sen luontainen reaktio vesiympäristössä halutaan estää vähähappisissa vesistöissä. Tällöin kyse ei ole tehostetusta typenpoistosta, sillä kokonaistyyppimäärä jätevedessä ei merkittävästi vähene.

³⁷ *Kumpula* 2001, kohta 1. Ympäristönsuojelulaki > Lupaharkinta ja lupamääräykset > Lupamääräykset.

³⁸ Kursivointi tässä.

Yhdyskuntajätevesiasetus määrää jäteveden typenpoistosta lähinnä luontoympäristöön kohdistuvien vaikutusten kautta. YSL:n mukaisesti lupamääräyksiä asetettaessa on huomioitava myös luonnosta riippumattomia seikkoja. Tällaisia ovat 43.3 §:n ensimmäisessä virkkeessä mainitut tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet. YSL:n esitöiden³⁹ mukaan tekniset ja taloudelliset toteuttamismahdollisuudet eivät ole toisistaan irrallisia elementtejä vaan niitä tulee tarkastella yhdessä: ympäristön suojelemiseksi määrättävien suojelutoimien teknisten vaatimusten tulee olla taloudellisesti toteutettavissa. Määräyksillä tulee myös ohjata mahdollisimman kustannustehokkaiisiin suojelutoimiin ottaen huomioon toiminnan tekniset lähtökohdat.⁴⁰

Suojelutoimen tulee siis ensinnäkin olla teknisesti mahdollinen. On oltava olemassa keino, jolla päästöstä aiheutuvaa pilaantumista voidaan rajoittaa tai ehkäistä riittävästi. Tarvittavat suojelutoimenpiteet riippuvat vaikutusalueen ominaisuuksista ja saattavat siten saman toimialan toimintojenkin välillä vaihdella.⁴¹ Keinona esimerkiksi jätevedenpuhdistuksessa voisi olla jokin laitoksella toteutettava tekniikka tai vaikkapa käsitellyn jäteveden purkuputken sijaintipaikan optimointi. Lupamääräys olisi eri keinoille luonnollisesti erilainen.

LOS 25.1.2005 nro 6 YLO, s. 17, 21 (Perniö): Jätevesien purkupisteen siirtämistä koskeva lupamääräys annettiin jätevesien riittävän laimenemisen varmistamiseksi purkuvesistöissä.

PSY 31.8.2007 nro 78/07/2, s. 65 (Kempele): Typenpoistoa oli tehostettava laajentamalla jälkikäsitteilykenttää lupamääräyksessä ilmenevällä tavalla ja laitoksen käytössä ja hoidossa oli muutoinkin pyrittävä mahdollisimman tehokkaaseen typen poistoon.

Toiseksi, valittu keino pitää olla mahdollista toteuttaa taloudellisesti. YSL:ssa tai lain esitöissä ei kuitenkaan määritellä, milloin suojelutoimen voidaan katsoa olevan taloudellisesti mahdollinen tai mitä kriteereitä sen arviointiin tulisi käyttää. Lain esitöissä taloudellinen mahdollisuus liitetään kustannustehokkuuteen, jota arvioitaessa tulee huomioida toiminnan tekniset lähtökohdat.⁴² Tämä liittyy siihen, että lupamääräyksen tulee olla paitsi tehokas, myös toiminnanharjoittajalle kohtuullinen. Jos suunniteltu suojelutoimi on teknisesti ja taloudellisesti mahdollinen toiminnan sen hetkisistä teknisistä valmiuksista lähtien, on se myös kohtuullinen. Kohtuullisuus on kuitenkin ymmärrettävä sikäli suhteellisena kä-

³⁹ HE 84/1999.

⁴⁰ HE 84/1999 vp, s. 70.

⁴¹ *Ibid.*, s. 69.

⁴² HE 84/1999, s. 70.

sitteenä, että sen varjolla ei voida sivuuttaa lupamääräysten keskeistä tehtävää, luvanmyöntämisen edellytysten täyttämistä.⁴³

KHO 2.11.2006 t. 2922 (Oulu): Lupaviranomainen perusteli laitoksen saneerausta edellyttävää typenpoistomääräystä (puhdistusteho 70 % tai jäännöspitoisuus 20 mg/l silloin, kun prosessiveden lämpötila on yli 12 °C) vesien pilaantumisen ehkäisemisellä (*PSY 30.7.2004 nro 49/04/2*) ja sillä, että tyyppipäästöjen vähentymisen arvioitiin parantavan merialueen tilaa. Lupaviranomaisen näkemyksen mukaan typen poistoa voitiin tehostaa ilman suurta lisäenergian tarvetta hyötyihin nähden kohtuullisin investoinnein. Luvanhakija vaati valituksessaan määräystä poistettavaksi, koska typenpoiston toteuttamisen lisäkustannukset (4 milj. euroa) olisivat saatavaan hyötyyn nähden kohtuuttoman suuret. Vaasan hallinto-oikeus (*VaHaO 5.1.2006 nro 06/0001/3*) ja KHO totesivat typen poistamisen tarpeelliseksi rehevöitymiseen liittyvin perustein ja hylkäsivät valituksen.

Esimerkissä lupaviranomainen katsoi typen poistamisen tarpeelliseksi YSL 43.3 §:n ensimmäiseen virkkeeseen perustuvien argumenttien sekä jätevesidirektiiviin pohjautuvilla vesistön tilaa kuvaavilla kriteereillä.⁴⁴ Tuomioistuimet yhtyivät lupaviranomaisen näkemykseen tältä osin ja KHO katsoi vielä, että lupamääräyksen tarpeellisuutta ei ollut syytä arvioida erikseen YSL 43.3 §:n vaatimusten kannalta. Tuomioistuimet eivät ottaneet kantaa suojelutoimen taloudellisiin toteuttamismahdollisuuksiin tai kohtuullisuuteen. Tapaus tukee päätelmää, että kohtuullisuusharkinta on toissijainen luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseen liittyvään määräysharkintaan nähden.

Toiminta tulee järjestää siten, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. YSL 43 §:n mukaisesti voidaan päästöjen ehkäisemiseksi antaa lupamääräyksiä esimerkiksi suojelutoimista ja siten varmistaa luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen.⁴⁵ On kuitenkin huomioitava, että lupamääräyksillä hanketta ei voida muokata olennaisesti toiseksi, kuin mikä lupahakemuksessa on esitetty.⁴⁶ Jos ympäristön pilaantumisen riskin poistamiseksi tarpeellinen ja teknisesti mahdollinen suojelutoimi ei olisi kustannustehokkaasti toteutettavissa, eli se ei täyttäisi taloudellisuuden (tai kohtuullisuuden) vaatimusta, ei määräystä kaiketi voitaisi antaa. Jos pilaantumisvaaraa (esimerkiksi rehevöitymisen etenemistä typen vaikutuksesta) ei kuitenkaan voitaisi ilman vaadittua suojelutoimea sulkea pois, jäisivät luvan myöntämisen edellytykset täyttymättä. Luvan myöntämisedellytysten jäätyä täyttymättä tulisi lupa evätä, sillä ennaltaehkäisyn periaate ja varo-

⁴³ *Hollo* 2001, s. 313–314.

⁴⁴ Kriteereistä ks. esim. *Ahonen YMPO* 2013, s. 146. Kriteereistä myös EYTI:n ratkaisut C-280/02 (2004) ja C-258/00 (2002).

⁴⁵ *HE 84/1999*, s. 65.

⁴⁶ *Kumpula* 2001, kohta 1. Ympäristönsuojelulaki > Lupaharkinta ja lupamääräykset > Lupamääräykset.

vaisuusperiaate edellyttävät kuitenkin epävarmuuden tulkitsemista ympäristön hyväksi.⁴⁷

Varovaisuusperiaate ilmenee ympäristölupajärjestelmässä siten, että hankkeiden ympäristövaikutukset on ennakolta selvitettävä. Sen lisäksi, että lupanhakijan on esitettävä riittävät selvitykset, on lupaviranomaisen HL 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden puitteissa huolehdittava siitä, että lupanhakija saa käsityksen, mitä selvityksiä viranomaiselle kannattaa esittää. HL 31 §:ssä säädetyn virallisperiaatteen mukaisesti myös viranomaisen on hankittavan asian ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja.⁴⁸ *Kuusiniemen* mukaan on kuitenkin viime kädessä lupanhakijan asiana osoittaa, että luvan myöntämisedellytykset ovat käsillä.⁴⁹ Ellei lupanhakija riittävän vakuuttavasti, toimittaminsa selvityksin tms., kykene poissulkemaan kiellettyjen seurausten riskejä ilman taloudellisesti kohtuuttoman suojelutoimenpiteen toteuttamista, ei lupaa saa myöntää.

Vaikuttaakin siis siltä, että lopulta ympäristön kannalta välttämättömän suojelutoimen teknisten vaatimusten taloudellinen toteuttamiskelpoisuus jää lupanhakijan ratkaistavaksi, minkä edellä oleva esimerkkikin (*KHO 2.11.2006 t. 2922*) implisiittisesti osoittaa.⁵⁰ Päätelmä vaikuttaa perustellulta ainakin yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoihin liittyen. Jos, kuten esimerkissä, typen poistaminen katsotaan yhdyskuntajätevesiasetuksen nojalla välttämättömäksi, on epätodennäköistä, että lupaviranomainen voisi evätä kyseisenlaisen olemassa olevan toiminnan ympäristöluvan sillä perusteella, että määräyksen asettaminen olisi toiminnanharjoittajalle kohtuutonta. Jätevedenpuhdistamo on vesihuoltolaitos, jonka toimintaa säädellään vesihuoltolailla. Uuden teknologian rakentamisen kohtuullisuuden arviointiin vaikuttaa ilmiselvästi myös vesihuol-

⁴⁷ Myös *Hollon* (2001, s. 314) mukaan on mahdollista, että luvan myöntämisedellytykset jäävät täyttymättä lupamääräyksen sisältövaioitteita koskevien vaatimusten (mm. kohtuullisuusvaatimus) vuoksi. Ennaltaehkäisyn periaate tarkoittaa YSL 4.1,1 §:n mukaan, että haitalliset ympäristövaikutukset tulee ehkäistä ennakolta. Varovaisuusperiaatteen mukaan ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei estä täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen toimenpiteen seurauksista. Ks. ennalta ehkäisyn periaatteesta ja varovaisuusperiaatteesta *Kuusiniemi* 2001, kohta 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana > Ympäristöoikeuden periaatteista > Yleiset ympäristöperiaatteet (17.5.2013). *Kuusiniemen* mukaan ennaltaehkäisyn periaatteen sisältöä tarkentaa usein parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate. Varovaisuusperiaatteen määritelmä myös YSL 4.1 §:n 2 kohta.

⁴⁸ *HE 72/2002 vp*, s. 86.

⁴⁹ *Kuusiniemi* 2001, kohta Yleiset ympäristöperiaatteet > EY:n perustamissopimuksen periaatteet > Ennalta varautuminen.

⁵⁰ Annettu määräys ei ilmeisestikään johtanut kohtuuttomuuteen lupanhakijan kannalta, sillä toiminta ei loppunut, vaikka tuomioistuimet hylkäsivät valituksen. Toisaalta, kun kyse on vesihuoltolaitoksesta, jolle on vesihuoltolain (119/2001) nojalla määrätty toiminta-alue, on laitos myös vesihuoltolain 9 §:n mukaan velvollinen huolehtimaan vesihuollosta tällä alueella, joten toiminnan lopettaminen ei sikälikään tulisi kysymykseen.

tolaitoksen taksapolitiikka, mikä ei ole ympäristölupaviranomaisen hallittavissa. Lakisääteisenä toimintana vesihuoltolaitos perii liittyjiltään maksuja, joilla vesihuoltolain 18 §:n mukaan tulee voida pitkällä aikavälillä kattaa laitoksen investoinnit ja kustannukset, mikä tarkoittaa myös mahdollisia ympäristön- ja terveydensuojelusta aiheutuvia kustannuksia. Osaltaan maksuilla edistetään myös aiheuttamisperiaatteen toteutumista.⁵¹ Vesihuoltolaitoksen mahdollisuus, ja lain mukaan velvollisuuskin, siirtää kustannukset hintoihin, ei välttämättä ole kaikilla toimialoilla toteutettavissa, jolloin kohtuullisuutta, vähintäänkin siirtymäaikojen osalta, voi olla perusteltua arvioida erilaisin kriteerein.

2.3 Paras käyttökelpoinen tekniikka lupamääräyksissä

YSL 43 §:n 3 momentin säännöksillä ohjataan lupamääräysten asettamista ja mitoitusta.⁵² Asetettu suojelutoimi, esimerkiksi typen poisto, tulee toteuttaa tietyn tasoisena. Taso voi olla joko tavoitteellinen tai numeerinen päästöraja-arvo. YSL 43 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaisesti

”[p]äästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.”

YSL:ssa parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) määritelmä pohjautuu IPPC-direktiiviin,⁵³ ja se on annettu YSL 3.1 §:n 4 kohdassa. Määritelmän mukaan parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan

⁵¹ HE 85/2000 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, Vesihuoltolaki, 18 §. Aiheuttamisperiaate, eli aiheuttaja maksaa -periaate on ympäristönsuojelulaisissa rajattu koskemaan vain ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Sen mukaisesti toiminnanharjoittaja vastaa YSL:n edellyttämien toimenpiteiden kustannuksista (*Kumpula* 2001, kohta 1. Ympäristönsuojelulaki > Pilaantumisen ehkäisemisen yleiset periaatteet > Aiheuttamisperiaate).

⁵² HE 84/1999 vp, s. 69.

⁵³ Direktiivin 96/61/EY 2 artiklan 12 kohdan mukaan BAT (best available techniques) tarkoittaa: ”tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä astetta, jolla voidaan osoittaa olevan sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat periaatteessa käytännön pohjaksi raja-arvoille, joiden tarkoitus on estää, ja milloin se ei ole mahdollista, vähentää yleisesti päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön”. Direktiivi on kumottu samannimisellä direktiivillä 2008/1/EY, joka kumoutuu 7.1.2014 alkaen direktiivillä 2010/75/EU (teollisuuspäästädirektiivi).

”mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, *teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia* tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito- sekä käyttötapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä.”⁵⁴

YSL:n mukaisesti lupaviranomaisen velvollisuus huomioida BAT-periaate lupamääräyksiä antaessaan koskee kaikkea luvanvaraista toimintaa. EU-oikeudesta lähtöisin olevan periaatteen oikeudellistamisen yhteydessä käynnistetty täsmentämisprosessi⁵⁵ BREF-asiakirjoineen koskee kuitenkin vain IPPC-direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, jonka ulkopuolelle esimerkiksi yhdyskuntien jätevedenpuhdistus jää.⁵⁶ Kansalliset BAT-päätelmäkään eivät ilmeisesti tule sisältämään typenpoistoraja-arvojen arviointia helpottavia johtopäätöksiä. Lupaviranomaisen on siten päästöraja-arvoista määrätessään selvitettävä parhaaseen käyttökelpoisen tekniikkaan perustuvat ratkaisut itse YSA 37 §:ssä säädetty seikat huomioiden.⁵⁷

Yhdyskuntajätevesiasetuksessa on annettu tehostetun typenpoiston minimivaatimukset yli 10 000 avl:n laitoksille, mutta pienempien laitosten kohdalla päästöraja-arvot harkitaan tapauskohtaisesti.⁵⁸ Koska päästöraja-arvojen tulee YSL 43.3 §:n toisen virkkeen mukaan perustua parhaaseen käyttökelpoiseen

⁵⁴ Teollisuuspäästädirektiivissä määritelmä on esitetty 3 artiklan 10 kohdassa ja sen sanamuoto on hieman muuttunut. Meneillään olevassa YSL:n uudistuksessa sanamuotoa on täsmennetty vastaavasti ja lakiehdotuksen 5 §:n 7 kohdan määritelmän mukaan parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan sisältyisivät myös toiminnan lopettamistavat. Lisäksi tekniikan tulisi olla selkeää, että sitä voidaan käyttää lupamääräysten perustana (ks. *Ympäristöministeriö* 2013, s. 2).

⁵⁵ *Määttä* (2005, s. 278, 280) käyttää ilmaisua ”joustavan normin täsmentämisprosessi” normin säätämisen yhteydessä käynnistettävästä normihierarkian ulkopuolisesta prosessista, jolla joustavan normin sisältö voi konkretisoida. Tällaisena hän mainitsee mm. BAT-referenssi-asiakirjat (BREF).

⁵⁶ IPPC-direktiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti komissio organisoii tietojen vaihtoa tekniikoista viranomaisten ja teollisuuden välillä ja julkaisee tulokset BAT-vertailuasiakirjoina (BAT Reference Document, BREF). BAT-vertailuasiakirjat eivät aiemmin olleet oikeudellisesti sitovia, mutta niiden status muuttuu teollisuuspäästädirektiivin myötä, jolloin lupamääräysten on perustuttava vertailuasiakirjojen BAT-päätelmiin, jos sellaiset on toiminnalle hyväksytyt.

⁵⁷ YSA 37 §:ssä on lueteltu 12 arvioinnissa huomioitavaa seikkaa, joihin sisältyvät mm. toiminnan vaikutukset ympäristöön, päästöjen määrä ja laatu, BAT:n käyttöönottamiseen liittyvä aika sekä tekniikan ja luonnontieteellisen tiedon kehitys. Ne koskevat kaikkia toimialoja ja ovat siten varsin yleisluontoisia. YSL:n uudistustyössä arviointia koskeva säännös on määrä siirtää lakiin. Lupaviranomaisen on myös mahdollista käyttää apunaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmän VAHTI-osaa sekä ympäristöministeriön ohjeita (*HE 84/1999*, s. 70).

⁵⁸ Vähimmäisvaatimus kokonaistypen poistoteholle on 70 % ja jäännöspitoisuudelle käsiteltyssä jätevedessä 15 mg/l, kun $10\,000 \leq \text{avl} \leq 100\,000$ ja 10 mg/l, kun $\text{avl} > 100\,000$. Pitoisuuden ja poistotehon vaatimukset voivat olla vaihtoehtoisia.

tekniikkaan, voidaan päätellä, että avl yli 10 000 laitoksille BAT on menetelmä, joka tuottaa vähintään yhdyskuntajätevesiasetuksen mukaisen tuloksen silloin, kun tehostettu typenpoisto suojelutoimena katsotaan tarpeelliseksi. BAT-arviointiseikkojen huomioiminen tapauskohtaisesti voi periaatteessa johtaa asetusta tiukempiinkin vaatimuksiin. Kysymykseksi tällöin jää, miten voidaan arvioida, milloin päästöraja-arvo perustuu parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.

Tekniikka BAT-määritelmässä ei tarkoita laitevaatimuksia eikä tiettyä teknistä ratkaisua, vaan ennemminkin yleisiä periaatteita tietyistä vaatimuksista ja päästöraja-arvoista itse lupaprosessia varten. Jos BAT-määritelmä sisällytetään YSL 43.3 §:n toiseen virkkeeseen, muuttuu se muotoon ”*päästöraja-arvoja koskevien lupamääräysten on perustuttava menetelmiin, jotka ovat teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia*”. YSL 3.2 §:n mukaan tekniikka on teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista silloin, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti ja sitä voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin. Kun tämä määritelmä vielä lisätään BAT-määritelmään, voidaan YSL 43.3 §:n toinen virke kirjoittaa seuraavasti:

”Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten on perustuttava menetelmiin, jotka ovat saatavissa käyttöön yleisesti ja joita voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin.”

Menetelmän tulee siis olla otettavissa käyttöön toimialalla yleisesti ja sen käyttöönoton tulee olla taloudellisesti ja teknisesti kannattavaa Suomessa. Kannattavuutta punnitaan suhteessa ympäristönsuojelussa aikaansaataviin hyötyihin.⁵⁹ Vaikka lupamääräyksen täyttävään lopputulokseen voitaisiin päästä useammalla menetelmällä, on ”paras” ratkaisu se, jolla tehokkaimmin saavutetaan yleisesti korkea taso ympäristön suojelussa.⁶⁰ Kustannuksia verrataan samaa kokoluokkaa edustavaan hyvin hoidettuun keskimääräiseen laitokseen. Yrityksen oma taloudellinen tila ei siis suoraan ole määräävä suojelutoimenpiteen taloudellista toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa.⁶¹ Se voi kuitenkin epäsuorasti tulla merki-

⁵⁹ HE 84/1999 vp, s. 41.

⁶⁰ Kumpula 2001, kohta 1. Ympäristönsuojelulaki.

⁶¹ Niin ei ainakaan voi päätellä YSL:n tai lain esitöiden perusteella. Tähän tulokseen ovat tulleet myös Warsta (Edilex 2007, s. 11) sekä Kosola ja Leivonen (2003, s. 58–59). Heidän mukaansa laitoksen omalla taloudellisella tilalla ei voitane katsoa olevan varsinaista merkitystä BAT:n tai lupaehtojen tasoon vaan tekniikan tulee olla mahdollista taloudellisesti ja teknisesti kannattavalla tavalla kyseisellä teollisuuden alalla yleisesti. Hollon (2001, s. 113) mukaan varallisuusarvot eivät ole YSL:n mukaisessa päätöksenteossa ratkaisevassa asemassa, koska ympäristön pilaaminen ei ole omaisuuden suoja- ja sääntelyn suojaama oikeushyvä.

tykselliseksi, jos laitos on huonon taloudellisen tilanteen vuoksi laiminlyönyt toiminnan kehittämisen muiden vastaavien laitosten tahdissa.

Toiminnan tekniset erityisominaisuudet on huomioitava BAT:ia arvioitaessa. Erityisominaisuuksiin kuuluu muun muassa olemassa olevan toiminnan odotettavissa oleva taloudellinen käyttöikä.⁶² Lain säätäjä on katsonut sen johdettavan eräänlaiseen intressivertailuun.⁶³ Intressivertailu lienee kuitenkin ymmärrettävä ennemminkin kustannus-hyöty -punnintatilanteena kuin puhtaana intressivertailuna hyödyn ja vahingon arvioinnin näkökulmasta.⁶⁴ ”Intressivertailu” ilmentää paremminkin joustavien vaatimusten tulkinnalle tunnusomaista lähestymistapaa,⁶⁵ eikä sen varjolla voida sallia toimintaa, jos luvan myöntämisen edellytykset eivät YSL 42 §:n mukaisesti täyty.

VaHaO 30.1.2007 nro 07/0051/2 (Forssa): Lupaviranomainen määräsi laitoksen typenpoiston tehostettavaksi 1.1.2009 alkaen (puhdistusteho 70 %), koska puhdistamon jätevesillä oli ollut selvästi havaittava haitallinen vaikutus vastaanotettavaan vesistöön ja koska jo laitoksen aiemmassa luvassa oli ollut velvoite laatia suunnitelma typenpoiston tehostamisesta. Tehostamistoimenpiteitä ei voitu siirtää siihen asti, kun jätevedet mahdollisesti johdettaisiin rakennettavaksi suunnitellulle yhteispuhdistamolle (*LSY 23.5.2005 nro 13/2005/1*). Luvanhakija vaati typenpoistomääräystä poistettavaksi perusteluin, että lupamääräysten kiristäminen ei vastaisi kustannus/hyöty -suhdetta varsinkin, kun jäljellä oleva toiminta-aika saattaisi olla vain noin 10 vuotta. VaHaO, huomioiden ilmoituksen aiotusta yhteishankkeesta, siirsi tehostamisen määräaika kahdella vuodella, jotta yhteishankkeen kohtalo ehtisi varmistua.⁶⁶

Tapauksessa viranomaiset painottivat punnintatekijöitä eri tavoin, mihin joustava normisto tietenkin antaa mahdollisuuden. Lupaharkinnan lopputuloksena lupaehdot muodostavat kokonaisuuden, jossa eri harkintaseikkoja, toiminnan odotettavissa oleva käyttöikä mukaan lukien, painotetaan sijoittumispaikka

⁶² HE 84/1999, s. 69.

⁶³ Ks. HE 84/1999, s. 65. Intressivertailu oli osa vanhan vesilain mukaista jätevedenpuhdistamojen lupaharkintaan ennen YSL:n säätämistä. Jätevesien johtaminen oli tuolloinkin luvanvaraista ja lupaharkintaan kuului vanhan vesilain 10:24:n mukainen intressivertailu. Se tarkoitti, että lupa voitiin myöntää, jos toiminnasta aiheutuva haitta oli saatavaan etuun verrattuna suhteellisen vähäinen eikä pilaantumista aiheuttavan aineen poistaminen tai ympäristöön pääsyn estäminen ollut kohtuullisin kustannuksin muulla tavoin mahdollista. Ympäristönsuojelulain myötä intressivertailu ainakin nimellisesti poistui.

⁶⁴ Tällainen intressivertailu ei ollut vesilain periaatteiden mukaista. Vesilain mukaisessa intressivertailussa ei hankkeen aktiivisille osallistujille, siis toiminnanharjoittajalle, aiheutuvia vahinkoja (kustannuksia) huomioida. Vesilain mukaisessa intressivertailussa huomioon otettavista tekijöistä ks. *Soininen YJ 2011*, s. 43.

⁶⁵ *Kumpulainen 2001*, kohta 1. Ympäristönsuojelulaki > Lupaharkinta ja lupamääräykset > Lupaharkinnan luonne.

⁶⁶ Vastaava päätös *VaHaO 30.1.2007 nro 07/0050/2 (Loimaa)*.

huomioon ottaen.⁶⁷ Esimerkistä ei siten voida vetää johtopäätöstä, että aiottu yhteishanke aina olisi riittävä peruste laitoksen tehostamisen lykkäämiselle. Vaikka parhaan käyttökelpoisen tekniikan tulee olla yleisesti toimialalla toteuttamiskelpoista, tuo sijoittumispaikkasidonnaisuus paikalliset olosuhteet keskiöön BAT-määritelmän huomioivassa lupaharkinnassa.⁶⁸ Esimerkki on siten ymmärrettävissä niin, että tuomioistuimenkin mukaan suojelutoimi oli välttämätön luvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi ja siten lupaviranomaisen asettama päästöraja-arvo perustui parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Ympäristön kantokyky huomioiden sen toteuttamisajankohtaa oli kuitenkin mahdollista lykätä.

2.4 Tekniset ja taloudelliset tekijät lupamääräysharkinnassa – yhteenveto

Jätevedenpuhdistukseen liittyvässä ympäristölupaharkinnassa lupamääräyksiä annettaessa on huomioitava teknisiä ja taloudellisia tekijöitä kaksivaiheisesti. YSL 43.3 §:n ensimmäinen virke vaatii arvioimaan, onko suojelutoimenpiteen toteuttaminen teknisesti ja taloudellisesti mahdollista. Luvassa ei voi määrätä toimenpiteestä, jota ei ole teknisesti mahdollista toteuttaa.

Suojelutoimenpiteen toteuttamisen taloudellisen mahdollisuuden arviointi liittyy optimointiin, jossa aiottuun suojelutoimeen sijoitettu panos antaa mahdollisimman suuren vasteen luonnossa. Kyse ei ole BAT-arviointiin liittyvästä menetelmävertailusta eikä eri suojelutoimien vaste-vertailusta luonnon paikalliset olosuhteet huomioiden, vaan ymmärtääkseni paremminkin laitokohtaisesta harkinnasta. Tässä kohden tarkastelussa voidaan esimerkiksi huomioida laitokohtaiset ominaisuudet siten, että periaatteessa tarpeellisesta suojelutoimesta ei ole kustannus/hyöty -näkökulmasta mielekästä määrätä, jos laitoksen muut ominaisuudet estäisivät luonnossa halutun vasteen toteutumisen.

⁶⁷ Kuusiniemi *ym.* 2008, s. 157.

⁶⁸ Tällöin johtopäätös, että vanhan laitoksen BAT-taso olisi lähtökohtaisesti uuden laitoksen BAT-tasoa alhaisempi (mm. *Korvela YJ* 2009, s. 41), ei liene ongelmaton. Kohtuullisuusperiaatteen huomioon ottaminen voi kuitenkin johtaa siihen, ettei BAT-vaatimukset täyttävää määrystä voida vanhalle laitokselle antaa. Sen seurauksista ks. alaviite 47. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämiseen liittyvästä keskustelusta ks. esim. *Geldermann – Rentz* 2004, s. 392. Heidän mukaansa parhaimmillaan BAT-arviointi olisi kaksivaiheinen siten, että ensivaiheessa määriteltäisiin tietyn toimialan BAT EU-tasolla. Toinen vaihe käsittäisi tämän ”yleis-BAT:in” paikallisen soveltamisen lupaprosessin yhteydessä. Vrt. *Faure – Lefevere* (1996, s. 121–122), joiden mielestä ensin tulisi määritellä yleiseurooppalainen ympäristön tilastandardi, minkä jälkeen BAT määrittyisi paikallisesti siten, että sillä kyettäisiin saavuttamaan tämä standardin mukainen tila. Näin aktivoitaisiin myös toiminnanharjoittajat ottamaan oma-aloitteisesti käyttöön uusia tekniikoita, kun direktiivin mukainen käytäntö johtaa vain lupamääräyksen noudattamiseen.

VaHaO 7.11.2002 nro 02/0383/2 (Vammala): Viemäriverkoston runsaiden vuotovesien aiheuttaman ohjuoksutustarpeen vuoksi puhdistamon ympäristöluvassa ei ollut tarkoituksenmukaista määrätä laitoksen mittavaa saneerausta edellyttävästä typenpoistosta ennen verkoston kunnostustoimenpiteitä.

YSL 43.3 §:n toinen virke määrää, että päästöraja-arvoja koskevien lupamääräysten on perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Raja-arvot on siis oltava saavutettavissa menetelmillä, jotka ovat teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia. Menetelmä on teknisesti toteuttamiskelpoinen, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti Suomessa. Taloudellisesti toteuttamiskelpoinen se on, jos siitä aiheutuneet kustannukset eivät huomattavasti poikkea saman kokoluokan laitosten kustannuksista.

Vaikka BAT on lähtökohtaisesti riippumaton ympäristön sietokyvystä tai muista ympäristöä pilaavista tekijöistä,⁶⁹ ovat paikalliset olosuhteet myös parhaan käyttökelpoisen tekniikan huomioivassa lupaharkinnassa läsnä. Vaikka BAT ei menetelmänä riipu laitoksen iästä tai koosta, on suojelutoimen (esim. typenpoisto) tasoa (puhdistusteho) harkittaessa huomioitava nämä seikat ympäristön kantokyvyn sallimissa rajoissa. Tapauskohtaisesti BAT-periaatteen noudattaminen taloudellisen toteuttamiskelpoisuuden arvioinnissa voikin johtaa myös perustasoa lievempiin määräyksiin.⁷⁰

KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere, Viinikanlahti): KHO kumosi kokonaistypenpoistoa koskevan päästöraja-arvon, sillä vaikka laitoksen koko huomioon ottaen BAT-vaatimus olisi lähtökohtaisesti mahdollistanut tehokkaan kokonaistypenpoistoa koskevan vaatimuksen asettamisen, oli tekniikan käyttöönotosta aiheutuvat kustannukset katsottava kohtuuttomiksi, kun suojelutoimella oli savutettavissa vain pieni vaikutus vesistön tilaan.

3 EMPIIRISEN AINEISTON KUVAUS JA SYSTEMATISOINTI

3.1 Aineiston perusanalyysi

Ympäristölupien typenpoistomääräysten perusteluargumentteja tutkittiin aineistosta, joka koostui YSA 1.1 §:n 13a kohdan mukaan lupavelvollisten jätevedenpuhdistamojen ympäristöluvista ja niitä koskevista tuomioistuinpäätöksistä.

⁶⁹ *Hollo 2001, s. 24.*

⁷⁰ Toisaalta, kuten edelläkin jo on mainittu, paikalliset olosuhteet voivat myös tiettyjen ympäristölaatuunormien täyttämiseksi edellyttää BAT-tasoa tiukempia lupamääräyksiä. Ks. IPPC-direktiivin 10 artikla.

Ympäristölupaotukseen (n=539) sisältyi ympäristöhallinnon internet-sivuilla julkaistut, varsinaista jäteveden puhdistustoimintaa koskevat YSL 28 §:n mukaiset ympäristöluvut vuosilta 2004–2011.⁷¹ Vuosilta 2000–2003 aineistoon sisällytettiin ne päätökset, joihin oli haettu muutosta valittamalla.

Muutoksenhakuaineisto sisälsi kaikki vuoden 2000 jälkeen annetut Vaasan hallinto-oikeuden (n= 110) ja korkeimman hallinto-oikeuden (n=38) kyseistä toimintaa koskevat päätökset vuoden 2012 loppuun mennessä (taulukko 1). Yksityiskohtaiseen analyysiin valittiin ne tuomioistuinten päätökset, joilla oli ratkaistu ympäristöluvan typenpoistomääräystä koskeva valitus (VaHaO n=34, KHO n=16).⁷² KHO:n päätösjoukko sisälsi 15 julkaisematonta päätöstä ja yhden päätöksen, josta on annettu lyhyt ratkaisuselostus (Irs). Tarkasteluajanjaksolta ei ollut yhtään yhdyskuntien jätevedenpuhdistusta koskevaa vuosikirjaratkaisua, mikä olikin tärkein syy siihen, että analyysiin päätettiin sisällyttää kaikki asiaa koskevat tuomioistuinratkaisut.⁷³

Taulukko 1. Aineiston päätösmäärät viranomaisittain.

Päätökset	Koko aineisto	Typenpoistomääräystä koskeva valitus
Luvat	539	36
VaHaO	109	34
KHO	36	16

Perusryhmän analyysissä muodostavat ne lupapäätökset, joiden typenpoistomääräykseen oli haettu muutosta valittamalla VaHaO:een (n=36 kpl⁷⁴). Verrokkiryhmä muodostettiin satunnaisotannalla niistä vuosien 2004 ja 2011 välillä myönnettyistä ympäristöluvista, joihin ei ollut haettu muutosta valittamalla (n=43). Satunnaisotanta suoritettiin ympäristölupavirastojen toimialueittain siten, että lopullinen otosmäärä edusti noin 15 % (n=79) koko lupa-aineistosta. Otoksessa kunkin alueen lupapäätösten suhteellinen osuus vastasi niiden suhteellista osuutta koko tutkimusaineistossa.

Typenpoistomääräyksen esiintymistajuus erosi perusryhmän ja verrokkiryhmän välillä huomattavasti. Lähes kaikissa perusryhmän luvista (n=33) oli annettu typen poistoa koskeva numeerinen määräys. Verrokkiryhmässä numeerinen typenpoistomääräys esiintyi alle puolella laitoksista (n=19) (kuvio 1).

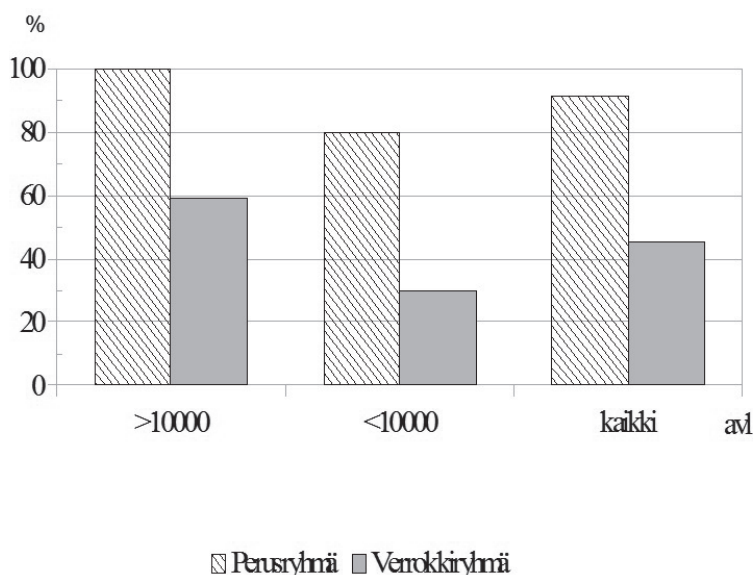
⁷¹ Ks. *aluehallintovirasto* 2013, kohta ympäristölupapäätökset. Otos ei siis sisällä sellaisia jätevedenpuhdistamojen päätöksiä, joilla on ratkaistu esimerkiksi vain lietteen käsittelyä koskeva asia.

⁷² Aineiston analyysi on esitetty tarkemmin julkaisussa *Ahonen YMPO* 2013.

⁷³ Vuosikirjaratkaisuja ei ole annettu 31.5.2013 mennessä.

⁷⁴ Sisältää kaksi lupapäätöstä, joista valitus vireillä 31.12.2012.

Vaikka niihin ei haettu muutosta valittamalla, ei typenpoistoa aina toteutettu annetun lupamääräyksen mukaisesti. Verrokkiryhmässä esiintyi tapauksia (n=7), joissa toiminnanharjoittaja haki muutosta tai lykkäystä typenpoistomääräyksen voimaantuloon YSL 58 §:n tai 115 §:n nojalla ennen seuraavaa lupamääräysten tarkistamisajankohtaa.⁷⁵ Näissä hakemuksissa esitetyt argumentit rajattiin tämän tutkimuksen ulkopuolelle, mutta niiden tarkastelu ja ”menestyminen” voisi tuoda arvokasta tietoa lupajärjestelmän toimivuuden arviointiin.⁷⁶



Kuvio 1. Typenpoistomääräyksen esiintyminen perus- ja verrokkiryhmässä eri kokoluokan laitoksilla.

⁷⁵ YSL 58 §:n mukainen luvan muuttaminen hakemuksesta liittyy olosuhteiden olennaisiin muutoksiin luvan myöntämisen jälkeen. 115 § koskee määräysten voimaantulon määräajan pidentämistä. Ks. esim. *LSY 4.12.2007 nro 48/2007/1* ja *LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1* (Kannus), joissa luvanhaltija hakee ensin 115 §:n perusteella typenpoistoa koskevan määräyksen voimaantulon lykkäämistä kahdella vuodella ja myöhemmin 28.3 §:n mukaisesti luvan muuttamista ja typenpoistomääräyksen poistamista toiminta-alueen laajentuessa. Ks. myös *LSY 18.10.2007 nro 40/2007/1* (Laitila), jossa luvanhaltija hakee laitoksen tehostamisvaatimuksen poistamista aiotun alueellisen yhteishankkeen vuoksi. Laitos oli alunperin tullut tehostaa vuoden 2005 loppuun mennessä, mutta KHO oli päätöksellään *KHO 2.9.2005 t. 2211* lykännyt määräyksen voimaantuloa valituksen johdosta kahdella vuodella.

⁷⁶ Ratkaisussa *KHO 2013:79*, joka tosin koskee kaivostoiminnan jätevesien johtamista, YSL 28.3 §:n ja 58 §:n suhdetta on selkiytetty. Sen mukaan 58 § sovelletaan ensisijaisesti silloin, kun muutokset ympäristölupa-aiheutuisivat muiden kuin luvanhaltijan aloitteesta. Luvanhaltijan aloite voisi tulla kuitenkin kysymykseen esimerkiksi silloin, kun luvan noudattaminen jälkeenkäin osoittautuu mahdottomaksi ja asia ei ole korjattavissa lupamääräykselle asetettua määräaikaa ympäristönsuojelulain 115 §:n nojalla pidentämällä.

Merkittävin huomio perus- ja verrokkiryhmävertailussa oli niihin kuuluvi- en lupapäätösten erilainen jakaantuminen lupaviranomaisittain. Perusryhmässä Länsi-Suomen ympäristölupaviraston tekemät päätökset olivat selvästi yliedus- tettuina. Kun verrokkiryhmässä Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätösten osuus oli noin 30 % (n=12), oli se perusryhmässä yli 70 % (n=26). Niistä lähes 70 % (n=18) koski joen rannalla sijaitsevien laitosten lupia. Ryhmien välisen vertailun perusteella voidaan siis päätellä, että lupaviranomaisen ja luvanhakijan näkemyksien yhteensovittaminen typenpoistotarpeen suhteen on ollut erityisen ongelmallista Länsi-Suomen ympäristölupaviraston toiminta-alueella. Ilmiöön johtaneiden syiden enempi pohdinta on jätetty tämän artikkelin ulkopuolelle. Voidaan kuitenkin arvella, että asiaa selittänee ainakin osittain se, että kyseisen alueen suuret joet laskevat Selkämereen, joka on todettu tyyppistä rehevöityväk- si. Typen pidättymistä Länsi- ja Lounais-Suomen vesistöalueilla on tarkemman tutkimustiedon puutteessa ollut vaikea arvioida.⁷⁷

3.2 Aineistossa esiintyvien argumenttien tyypittely

Empiirisen tutkimuksen tiedonintressinä oli, millaisia teknisiä ja taloudelli- sia argumentteja jätevedenpuhdistamoille asetettujen typenpoistomääräysten perusteluina käytetään, kuka niitä käyttää ja mikä on niiden painoarvo.⁷⁸ Ar- gumentteja tutkittiin pääasiassa kvalitatiivisesti sekä lupaviranomaisen että muutoksenhakutuomioistuinten päätöksistä. Kvantitatiivisesti tarkasteltiin ar- gumenttien esiintymisyleisyyttä aineistossa sekä eri argumenttien menestymistä muutoksenhaussa.⁷⁹ Argumenttianalyysin tarkoituksena oli tutkia teknis-talou- dellisten perustelujen laatua ja kattavuutta erityisesti YSL 43.3 §:n mukaan hu- mioionotettavien tekijöiden kannalta. Perustelujen laadun kuvaajana käytettiin argumentein julkituotujen teknisten ja taloudellisten tosiseikkojen oikeudellista relevanssia. Jos typenpoistomääräykseen kohdistuvaa muutoksenhakualttiutta

⁷⁷ Tämän epätasapainon voidaan olettaa korjaantuvan jatkossa, sillä asiaa koskevaa uutta tut- kimustietoa on saatavilla. Kuluvana vuonna (2013) on julkaistu malliarvio ravinteiden ja kiintoaineksen pidättymisestä vesistöalueittain mm. lupaviranomaisen käyttöön. Ks. *Huttu- nen – Vehviläinen – Huttunen* 2013.

⁷⁸ Jatkossa käytän myös ilmaisua teknis-taloudellinen synonyyminä tarkoittamaan sekä teknisiä että taloudellisia argumentteja.

⁷⁹ Aineiston pienuuden vuoksi tilastollisten mallien rakentaminen ei vaikuttanut perustellulta. Suoritettu kvalitatiivinen analyysi ei myöskään takaa muuttujien riippumattomuutta.

halutaan vähentää, ovat perustelut ainakin yksi mahdollisuus yrittää vakuuttaa asianosaiset ratkaisun oikeellisuudesta.⁸⁰

Argumenttijoukkojen muodostamisen lähdeaineistona käytettiin lupamääräysten perusteluja ympäristölupapäätösten ratkaisuosiossa.⁸¹ Teknis-taloudelliseksi luonnehdittaville argumenteille asetettiin kriteeri, että niiden tuli kuvata tai kohdistua itse laitoksen tai siihen liittyvien rakenteiden toimintaan. Sellaiseksi ei hyväksytty argumentteja, joilla perusteltiin typenpoistomääräystä (tai sen puuttumista) yhdyskuntajätevesidirektiivin lähinnä luonnontieteellisistä, rehevöitymisperusteisista, lähtökohdista käsin.

Analyysin yksinkertaistamiseksi argumentit jaettiin merkityssisältönsä mukaisesti tyyppiargumentteihin. Argumenttien ilmaisumuoto vaihteli luonnollisesti ratkaisun luonteen ja kirjoittajan tyylin mukaan. Analyysitekniikan heikkoutena on, että rajanveto tyyppiargumenttien välillä perustui subjektiiviseen päättelyyn argumentin tarkoituksesta. Perusteluargumenttilauseet tai -lausekkeet sisälsivät monenlaisia elementtejä, myös täysin luonnontieteellisiä, jolloin merkityssisällön rajaaminen teknis-taloudellisesta näkökulmasta oli jokseenkin haastavaa. Täysin eksklusiivinen rajaaminen ei ollutkaan mahdollista, sillä yksi lause saattoi sisältää limittäisiä merkityksiä. Analyysissä pyrittiin kuitenkin sisällyttämään kukin merkityssisältö vain yhteen argumenttityyppiin tai -ryhmään.⁸² On selvää, että argumentin sisällyttäminen tiettyyn joukkoon perustuu subjektiiviseen käsitykseen merkityssisällöstä, mistä väistämättä seuraa, ettei analyysi toistettaessa tuottaisi täysin samaa tulosta. Tyyppiargumenteiksi kelpuutettiin lopulta seuraavat kuusi:

- a) Typenpoiston aiheuttamat kustannukset
- b) Kustannukset suhteessa hyötyyn
- c) Tekniset mahdollisuudet toteuttaa typenpoisto
- d) Typenpoistoprosessin hallinta
- e) Suunnitellut seudulliset yhteishankkeet ja/tai toiminnan loppuminen
- f) Parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevat typenpoistoon kohdennetut argumentit

⁸⁰ Virolainen ja Martikainen (2010, s. 41) ei näe lainkäyttäjällä olevan muutakaan keinoa asianosaisten vakuuttamiseksi kuin perustelut. *Malin* (Oikeus 2008, s. 208) on, tosin kaavapäätösten perusteluihin liittyen, jopa todennut, että päätöksen perusteluista pitkälti riippuu, käytetäänkö muutoksenhakuoikeutta vai ei.

⁸¹ Ympäristölupapäätös sisältää kertoelmaosan ja ratkaisuosan. Ratkaisuosassa lupamääräykset on numeroitu ja typenpoistosta määrätään usein samassa määräyksessä muiden jäteveden käsittelyvaatimusten kanssa. Mikäli perustelussa viitattiin tähän määräysnumeroon kokonaisuutena, sen katsottiin tarkoittavan myös typenpoistomääräystä, jos sellainen oli annettu.

⁸² Analyysissä kartoitettiin myös luonnontieteelliset typenpoistomääräyksen perusteluargumentit. Eri ryhmät ovat siis luonnontieteellisten argumenttien ryhmä ja teknis-taloudellisten argumenttien ryhmä. Niistä ks. *Ahonen YMPO 2013*.

Tyyppiargumenttien muodostamisessa tekniikka-käsitettä käytettiin BAT-määritelmää vastaavalla tavalla laajasti ymmärrettyinä. Tekniset mahdollisuudet toteuttaa typen poisto (argumentti c) sisälsivät edellytykset ja rajoitukset toteuttaa asetetut määräykset laitoskohtaisesti sekä toimialalla Suomessa yleisemmin. Tässä huomioitiin muun muassa laitoksen nykytekniikka, laitoksen laajennus- tai muutostarpeet, muutosten mahdollinen toteuttamisaikataulu sekä sijainti- ja tilakysymykset. Tyyppiargumentti d) sisälsi argumentit, jotka kuvasivat ilmast- o-olosuhteista ja prosessiveden lämpötilasta tai määrästä johtuvia prosessinhal- lintaan liittyviä rajoituksia.

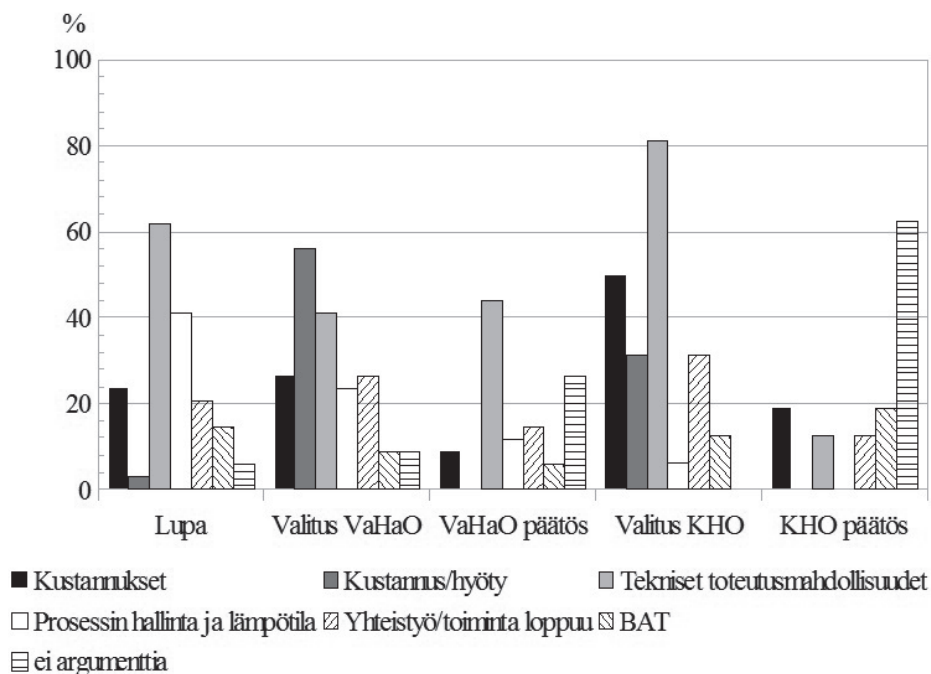
Taloudelliseksi luokiteltiin sellaiset argumentit, jotka liittyivät kokonaisty- pen tai ammoniumtypen poiston toteuttamisen kustannuksiin kaikissa kustan- nusten syntyvaiheissa, siis sekä investointi- että käyttökustannukset (argumentti a). Koska taloudellisesti mahdollinen toimenpide lähtökohtaisesti sisältää aja- tuksen kustannustehokkuudesta, eriteltiin puhtaista kustannusargumenteista ne, joilla oikeutettiin typenpoistomääräyksestä aiheutuvat kustannukset toimenpi- teen toteuttamisen kautta aikaansaataavalla yleisellä puhdistustuloksen paran- misella tai ympäristölle koituvalla hyödyllä (argumentti b). Tähän kuuluivat myös argumentit, joissa perusteltiin typen poiston tarpeettomuutta vastaavasti.

Tyyppiargumenttien muodostamisen jälkeen analysoitiin VaHaO:n ja KHO:n päätökset vastaavasti. Tuomioistuinten päätösten ratkaisuosassa kohdassa ”perustelut” esiintyvien typenpoistomääräykseen kohdennettavi- en argumenttien lisäksi kirjattiin valittajan typenpoistomääräystä koskevan muutoksenhakunsa perusteeksi esittämät argumentit. Aineistossa esiintyviin muutoksenhakijoiden argumentteihin tulee kuitenkin suhtautua varauksella, sillä ne eivät tutkimusaineistossa ole muutoksenhakijan itsensä esittämiä. Ar- gumentit on kirjattu tuomioistuinten päätöksistä ja päätöksen kirjoittajasta tie- tenkin riippuu, millä tarkkuudella muutoksenhakuargumentti on siirtynyt vali- tuskirjelmästä päätösasiakirjaan.

Kuviossa 2 on esitetty tyyppiargumenttien esiintymisyleisyys muutoksen- hakuprosessin eri vaiheissa. Verrokkiryhmää ei ole esitetty kuviossa, koska sii- hen ei kohdistunut muutoksenhakua. Kuviosta ilmenee, että teknis-taloudelliset argumentit olivat yleisiä lupaviranomaisen käyttämiä typenpoiston perustelu- argumentteja perusr ryhmän lupapäätöksissä, jotka siis olivat muutoksenhaun kohteina. Vain kaksi lupapäätöstä ei sisältänyt lainkaan teknis-taloudellista ar- gumenttia. Verrokkiryhmässä teknis-taloudellisten argumenttien esiintymisylei- syys (45 %) oli huomattavasti perusr ryhmää (94 %) alhaisempi. Se oli likimain sama kuin typenpoistomääräysten esiintymisyleisyys kyseisessä ryhmässä. Sii-

tä on pääteltävissä, että ryhmässä ei yleensä perusteltu typenpoistomääräyksen puuttumista teknis-taloudellisin argumentein.⁸³

Kuviossa on merkille pantavaa, että tuomioistuimet käyttivät suhteellisesti muita tahoja vähemmän teknis-taloudellisia argumentteja. Vaikka KHO:lle suunnatuissa valituksissa muutoksenhakua perusteltiin yleisimmin typenpoiston toteuttamisen teknisillä vaikeuksilla (argumentti c), oli se KHO:n perusteluissa melko harvinainen. Merkille pantavaa on myös, että vaikka tyyppiargumentti b oli muutoksenhakijan argumenttina melko yleinen, ei kumpikaan tuomioistuin esittänyt ainakaan eksplisiittisesti lainkaan kustannus-hyötyvertailua. Tyyppiargumentti b) puuttui siis niiden päätösmateriaalista kokonaan.



Kuvio 2. Teknis-taloudellisten tyyppiargumenttien esiintymisyleisyys muutoksenhaku-prosessin eri vaiheissa. %-osuus tarkoittaa niiden päätösten tai valitusten osuutta, joissa argumentti esiintyy.

⁸³ Poikkeuksena esim. *ISY 12.10.2007 nro 107/07/1* (Anjalankoski), jossa sitä perusteltiin toiminnan päättymisellä lähitulevaisuudessa, *KAS 16.9.2008 nro A1095* (Miehikkälä), jossa käyttöikänsä päässä olevalle puhdistamolle myönnettiin vain määräaikainen lupa ja *PSAVI 1.11.2011 nro 107/11/1* (Pudasjärvi, Taipaleenharju), jossa lupaviranomainen katsoi, että ”typen poisto ei ole kyseessä olevassa puhdistamossa siitä aiheutuviin kustannuksiin ja vesistöissä saavutettuun hyötyyn nähden tarkoituksenmukaista”.

4 TEKNISET JA TALOUDELLISET ARGUMENTIT TYPENPOISTOMÄÄRÄYKSISSÄ

4.1 Typpiargumenttien tarkastelun lähtökohdat

Tässä luvussa käsittelen tutkimusaineistossa esiintyviä teknisiä ja taloudellisia typpiargumentteja. Esitän esimerkkejä argumenttien käytöstä lupaviranomaisen ja tuomioistuinten ratkaisukäytännössä ja nostan tarkasteluun myös joitakin muutoksenhakijan esittämiä argumentteja. Peruslähtökohtana tarkastelussa on perustelemisen justifiikaatiofunktio.⁸⁴ Lupamääräysten perusteluilla tulisi kyetä vakuuttamaan niiden adressaatit tai muu auditorio ratkaisun oikeutuksesta.⁸⁵ Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa lupamääräyksen perusteluargumenttien tulisi ilmaista sellaiset tapausta koskevat tosiseikat, jotka ovat oikeudellisesti relevantteja.⁸⁶ Siis ne, joiden vallitessa luvassa on annettava tai voidaan antaa kyseinen lupamääräys.⁸⁷ Analogisesti myös muutoksenhakijan on esitettävä perusteluissaan seikkoja, jotka ovat oikeudellisesti relevantteja, jotta ne voitaisiin huomioida oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.

YSL 43.3 §:n ensimmäisen ja toisen virkkeen tulkinnan pohjalta on mahdollista arvioida, millaisia teknisiä ja taloudellisia faktoja lupamääräystä annettaessa voidaan huomioida tosiasia-perusteluina. Toisin sanoen on mahdollista arvioida, mitkä argumentit ovat oikeudellisesti relevantteja. Esitän jatkossa myös tämän kaltaisia arvioita joidenkin esimerkkiargumenttien kohdalla.

Tekstin lomassa esitän myös kvantitatiivisen tarkastelun johtopäätöksiä. Tarkastelen esimerkiksi, miten usein typpiargumentit eri osapuolten perusteluissa esiintyvät ja miten niiden käyttö poikkeaa toisistaan. Arvioin myös eri typpiargumenttien ja sitä kautta niiden kuvaamien tosiseikkojen painoarvoa vertailemalla valittajan ja lupaviranomaisen typpiargumentteja toisaalta menestyksekkäässä muutoksenhaussa ja toisaalta lupaviranomaisen ratkaisun pysyttämisessä.

⁸⁴ Perustelemisen funktioista ks. *Virolainen – Martikainen* 2010, s. 37–51.

⁸⁵ Perustelujen adressaateilla tarkoitan ensisijaisesti luvanhakijaa, mutta myös tuomioistuimia ja toisaalta lupaviranomaisia. Luonnollisesti perusteluilla on merkitystä myös muille auditorioon kuuluville, esimerkiksi jätevesien vaikutusalueen asukkaille. Mahdollisina perustelujen kohderyhminä *Virolainen ja Martikainen* (2010, s. 37) mainitsevat myös lainsäätäjän, tutkijat ja tiedotusvälineet.

⁸⁶ *Aarnio* (1989, s. 157) ilmaisee asian myös siten, että lakia sovellettaessa ”tosiasiat ikään kuin kvalifioidaan oikeudellisesti”.

⁸⁷ *Virolainen* (LM 2012, s. 3) ilmaisee asian seuraavasti: ”Tuomioistuimen ja viranomaisen on perusteltava ratkaisunsa tavalla, josta voidaan kontrolloida, onko ratkaisu lainmukainen.”

4.2 Tekniset mahdollisuudet toteuttaa typenpoisto (tyyppiargumentti c)

Typen poistaminen jätevedestä alkoi Suomessa yhdyskuntajätevesidirektiivin tultua Suomea velvoittavaksi ETA-sopimuksen myötä vuonna 1994. Vuonna 2010 jätevesien kokonaismäärästä noin kolmasosasta poistettiin tehostetusti typpeä.⁸⁸ Tällä hetkellä typen poistoa voidaan pitää jo vakiintuneena teknologiana ja sen perusproessin suunnittelu osataan.⁸⁹ Tutkimusaineistossakaan ei esiintynyt materiaalia, jossa asian olisi osoitettu olevan toisin.

Tyyppiargumenttia c käyttivät päätöksissään yleisimmin lupaviranomainen ja Vaasan hallinto-oikeus (kuvio 2). Argumentti oli yleensä muotoiltu typenpoiston toteuttamisen teknisten mahdollisuuksien kannalta positiiviseksi ja melko toteavaksi.

LSY 4.6.2004 nro 36/2004/1 (Harjavalta): ”Nykyisen puhdistamon käsittelykapasiteettia sekä jälkikäsittelyn tehoa ja toimintavarmuutta on parannettava erityisesti vesistöön johdettavien fosfori- ja typpipäästöjen pienentämiseksi. Tehostukselle asetettua määräaika harkittaessa on otettu huomioon tehostuksen tarve ja toteutusmahdollisuudet.”⁹⁰

ISY 28.11.2007 nro 134/07/2 (Lappeenranta): ”Jäteveden päästöarvot ovat saavutettavissa nykyisellä puhdistamolla.”⁹¹

VaHaO 25.2.2008 nro 08/0085/2 (Mäntsälä): ”Koska hakijalla on näin ollen puhdistamon huolellisella käytöllä edellytykset täyttää luvan vaatimukset, ei ole tarvetta muuttaa lupamääräyksiä.”

Vaikka typenpoiston toteuttaminen on teknisesti mahdollista, vaatii jo olemassa olevan laitoksen tehostaminen yleensä laitoksen rakenteiden muutoksia. Niiden toteuttaminen voi joskus olla haasteellista tai kallista. Muutoksenhakijan yleisin argumentti KHO:lle oli tyyppiargumentti c (n=13) ja se oli yleinen myös VaHaO:lle tehdyissä valituksissa (n=14). Muutoksenhakija ei kuitenkaan pyrkinyt osoittamaan typen poistoa teknisesti mahdottomaksi, vaan vetosi juuri nykytekniikan puutteellisuuteen. Myös VaHaO käytti joskus tyyppiargumenttia c osana valituksen hyväksyvän ratkaisun perustelua:

⁸⁸ Säylä – Vilpas 2012, s. 9.

⁸⁹ Rantanen 2010, s. 13.

⁹⁰ Vastaavasti mm. *ISY 2.4.2007 nro 28/07/2* (Kuopio); *LSY 28.3.2006 nro 9/2006/1* (Kurikka); *LSY 13.11.2003 nro 66/2003/2* (Kankaanpää); *Dnro LSU-2005-Y-1208 (121)* 18.12.2006 (Teuva); *LSY 31.10.2001 nro 64/2001/4* (Vammala).

⁹¹ Vastaavasti mm. *LSY 28.4.2006 nro 11/2006/1* (Mäntsälä). Ks. myös *LSY 31.12.2002 nro 79/2002/4* (Laitila) ja *LSY 30.11.2005 nro 46/2005/1* (Seinäjäki), joissa lupaviranomainen pitää myös kokonaistypen poistamista tarkoituksenmukaisena muun tehostamisen (mm. nitri-fioinnin aloittamisen) yhteydessä.

VaHaO 8.11.2007 nro 07/0567/2 (Seinäjäki): Kokonaistypen poiston tehostaminen olisi edellyttänyt prosessimuutoksia tai laitoksen laajentamista, minkä vuoksi luvanhakija vaati tehostamismääräystä kumottavaksi. Koska typen nykyistä tehokkaampi poistaminen jätevesistä olisi edellyttänyt puhdistamon laajentamista eikä tehostaminen VaHaO:n näkemyksen mukaan ollut tarpeen vesistön tilaa tai käyttöä ajatellen, hallinto-oikeus lievensi puhdistustehovaatimusta, mutta velvoitti luvan saajan varautumaan tehokkaampaan typen poistoon ja sen vuoksi selvittämään typen poiston tarpeen seuraavan lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä.⁹²

Esimerkissä VaHaO arvioi typenpoiston tehostamisen tarpeellisuutta myös luonnontieteellisin perustein. Onkin mahdollista, että lupamääräyksen lieventäminen johtui siitä, ettei typen poistaminen ollut tarpeen jätevesidirektiiviin perustuvien rehevöitymiskriteereiden pohjalta. Määräys varautumisesta tehostamiseen viittaa kuitenkin siihen, että VaHaO piti tehostamista teknisesti mahdollisena paikallisten olosuhteiden sitä edellyttäessä.⁹³ Tosiseikkoina VaHaO esitti typenpoiston toteuttamisen tekniset mahdollisuudet nykytekniikalla (laajennustarve), paikalliset olosuhteet (vesistön tila) sekä implisiittisesti laajentamisesta aiheutuvat kustannukset, jotka kaikki ovat oikeudellisesti relevantteja harkintaseikkoja.

Koska kyse oli päästöraja-arvon lieventämisestä, eikä suojelutoimea koskevan määräyksen kumoamisesta kokonaan, ei argumenttia voine pitää YSL 43.3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisena typenpoiston teknisten ja taloudellisten toteuttamismahdollisuuksien arviointina. Argumentointitapa viittaa ennemminkin parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittelyyn.⁹⁴ Johtopäätös on kuitenkin spekulatiivinen, sillä luvanhakija ei ollut vaatinutkaan määräyksen kumoamista kokonaan.

Perusaineisto sisälsi yhden VaHaO:n päätöksen, jossa katsottiin, ettei typenpoistoa voitu teknisistä syistä edellyttää. Vaikka hakijan esittämä ja lupaviranomaisen hyväksymä (*UUS 5.2.2008 no YS 138*, Strömsö) puhdistamoratkaistu sinällään edusti hyvää puhdistustasoa kokoluokassaan (avl 480), olisi VaHaO:n mukaan ympäristövaikutusten vähentämiseksi pitänyt jätevedestä poistaa myös

⁹² Lupaviranomainen oli puolestaan katsonut, että vesistön ja merialueen rehevöitymisen ehkäiseminen edellytti tehostettua typenpoistoa suojelutoimena (*LSY 30.11.2005 nro 46/2005/1*, s. 28, Seinäjäki). VaHaO:n ratkaisu siirsi mahdollista tehostamisajankohtaa huomattavasti. Seuraava lupaehtojen tarkastusajankohta laitoksella on vasta 1.11.2015, kun lupapäätöksen (annettu 30.11.2005) mukaan tehostamisen olisi tullut tapahtua 1.1.2011 mennessä.

⁹³ Varautumiseen velvoittaminen voi merkitä myös tulevan lupamääräyksen ennakkointia, jolloin sillä on tarkoitus kannustaa luvanhakijaa suunnittelemaan jo ennakolta soveltuvia teknisiä ratkaisuja. Ohjauskeinojen dynaamisesta tehokkuudesta ks. *Similä Oikeus* 2002, s. 192.

⁹⁴ YSA 37.1 §:n 8 kohdan mukaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon mm. parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttöön ottamiseen liittyvä aika ja päästöjen rajoittamisen kustannukset ja hyödyt.

tyypeä tehostetusti. Kyseisen kokoluokan laitokselta sitä ei voitu edellyttää, eikä toiminnan ympäristövaikutuksia siten olennaisesti vähentää ympäristöluvan päästö- ja puhdistusmääräyksiä tiukentamalla. Sen vuoksi VaHaO kumosi lupaviranomaisen päätöksen ja hylkäsi lupahakemuksen (*VaHaO 13.2.2009 nro 09/0050/3*).⁹⁵

Ratkaisu tukee YSL 43.3 §:n ensimmäistä virkettä koskevaa tulkintaa, jonka mukaan ympäristölupa tulee evätä, jos suojelutoimi katsotaan välttämättömäksi, mutta sen toteuttaminen ei ole teknisesti mahdollinen. Kyseisessä tapauksessa typenpoisto voitiin kuitenkin toteuttaa toisenlaisella ratkaisulla,⁹⁶ joten VaHaO lienee punninnut toteuttamista (tässäkin) kustannusten kohtuullisuuden kautta, vaikkei sitä ilmaissut. Kyse on siis tässäkin saattanut olla parhaan käyttökelpoisen tekniikan arvioinnista laitoksen koko huomioon ottaen.

Luvanhakijan KHO:lle tekemistä valituksista, joissa käytettiin tyyppiargumenttia c, menestyi yli 70 % (n=8). KHO:n perustelukäytäntö ei anna edellytyksiä johtopäätökseen, että nimenomaan kyseinen argumentti olisi johtanut menestyksekkääseen muutoksenhakuun. KHO käytti kyseistä tyyppiargumenttia päätöksissään vain kahdesti.⁹⁷ Vaikka niissä valitus menestyikin, ei argumenttien painoarvosta voi vetää johtopäätöksiä, sillä kyseisten päätösten perusteluissa esiintyivät lähes kaikki tyyppiargumentit.

4.3 Kustannusperusteiset argumentit (tyyppiargumentit a ja b)

Kustannus- ja kustannus-hyöty -argumentteja käytti pääasiassa muutoksenhakija (kuvio 2). Noin 70 % VaHaO:een (n=22) ja KHO:een (n=11) tehdyistä valituksista perusteltiin kustannuksilla. Valituksista menestyi VaHaO:ssa 27 % (n=6) ja KHO:ssa 55 % (n=6). Tuomioistuimet eivät useinkaan argumentoineet kustannuksista eikä kyseisiä menestyneitä valituksia koskevissa päätöksissäkään käytetty kustannusargumentteja kuin kahdesti. Kaiken kaikkiaan VaHaO:n päätöksistä vain noin 9 %:ssa (n=4) ja KHO:n 19 %:ssa (n=3) käytettiin kustannusargumenttia.⁹⁸ Ympäristölupapäätöksissä se esiintyi noin neljäsosassa (n=9).

⁹⁵ Luvanhakija valitti edelleen KHO:een, mutta haki valituksen vielä vireillä ollessa uutta ympäristölupaa toisenlaiselle puhdistusjärjestelmälle, minkä vuoksi KHO kumosi (*KHO 23.12.2009 t. 3674*, Strömsö) VaHaO:n päätöksen ja palautti lupahakemuksen uudelleenkäsiteltäväksi yhdessä uuden ympäristölupahakemuksen kanssa.

⁹⁶ *ESAVI 8.3.2011 nro 18/2011/2* (Strömsö), jossa lupa myönnettiin toisenlaiselle ratkaisulle ja kokonaistypelle asetettiin päästöraja-arvo.

⁹⁷ *KHO 16.12.2010 t. 3776* (Tampere, Viinikanlahti) ja *KHO 16.12.2010 t. 3777* (Tampere, Rahola).

⁹⁸ Tällöin kyseessä oli aina tyyppiargumentti a.

YSL 43.3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaisesti suojelutoimien toteuttamisen teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia tulee arvioida kohtuullisuuskäytännöstä. Teknisten vaatimusten on oltava taloudellisesti toteutettavissa eli lupamääräyksen täyttämiseksi tarvittavien investointien tulee olla kohtuullisia toiminnan tämän hetkinen tila huomioiden. YSL 43.3 §:n mukaiseen BAT:in määrittämiseen liittyy taas kohtuullisuuskäytännön suhteessa muihin toimijoihin Suomessa. Lupaviranomaisen käyttämän kustannusargumentin kohtuullisuuskäytännöt voidaankin seuraavassa ymmärtää osana BAT-arviointia.

ISY 17.8.2009 nro 76/09/1 (Jyväskylä): ”Jätevesien tehostettu käsittelyvaatimus on saavutettavissa kohtuullisin kustannuksin, kun otetaan huomioon toiminnan laajuus ja päästöjen merkitys vesistön tilan kannalta.”⁹⁹

PSY 24.2.2006 nro 26/06/1 (Kemijärvi): ”Jäteveden alhaisesta lämpötilasta johtuen typen poisto ei ole mahdollista kohtuullisilla kustannuksilla.”

Ensimmäisessä esimerkissä maininta toiminnan laajuudesta voidaan ymmärtää tarkoittavan laajuutta suhteessa muihin toimijoihin. Jäteveden alhainen lämpötila taas toisessa esimerkissä johtuu puhdistamon pohjoisesta sijainnista ja näin ollen typen poiston toteuttaminen olisi muihin toimijoihin nähden huomattavasti keskimääräistä kalliimpaa.

VaHaO:n käyttämä kohtuullisuuden arviointi kustannusargumentissa vaikuttaa kuitenkin palautuvan YSL 43.3 §:n ensimmäiseen virkkeeseen:

VaHaO 16.10.2007 nro 07/0631/3 (Teuva): ”Kun otetaan huomioon ympäristöluvan määräyksistä kokonaisuudessaan johtuva puhdistamon saneeraustarve [...] nitrifioinnin tarvitsema ilmastusallaskapasiteetin lisä ei lisää kustannuksia kohtuuttomasti.”¹⁰⁰

Suojelutoimenpiteen toteuttamiseen vaadittavien investointien ja niistä mahdollisesti aiheutuvien lisääntyvien toimintakustannusten arvottaminen tapahtuu rahassa. Investoinneilla aikaansaatavien hyötyjen mittaamiseen on useimmiten käytettävä epäsuoria keinoja. *Kautto ym.* ovat esittäneet, että koska hyötyjen ja kustannusten yhteismitallistamiseen liittyy paljon ongelmia, on usein perusteltua käyttää kustannustehokkuuskriteeriä. Tällöin pyritään arvioimaan ainoastaan tiettyjen tavoitteiden vaihtoehtoisten toteuttamistapojen kustannuksia arviomatta tavoitteisiin liittyvien hyötyjen rahallista arvoa.¹⁰¹

⁹⁹ Vastaava argumentti *ISY 2.4.2007 nro 28/07/2 (Kuopio)*.

¹⁰⁰ Vastaavat *VaHaO 14.4.2011 nro 11/0095/1 (Jyväskylä)*; *VaHaO 20.2.2006 nro 06/0060/4 (Ylistaro)*; *VaHaO 4.11.2008 nro 08/0342/1 (Karkkila)*.

¹⁰¹ *Kautto – Mickwitz – Ollikka YJ 2003, s. 73.*

Ympäristönsuojelussa kustannustehokkuus tarkoittaa, että haluttuun ympäristön tilaan päästään mahdollisimman vähäisillä kustannuksilla. Typenpoistoon liittyvänä ympäristön tavoitetilana tulisi yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaan olla olosuhde, jossa laitoksen typpipäästö ei lisää tai ylläpidä vaikutusalueen rehevyyttä.¹⁰² Päästövähennys toteutettaisiin siellä, missä yhtäläinen ympäristön tilan paraneminen tulisi kaikkein halvimmaksi.¹⁰³ Samankaltainen vertailu liittyy myös parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointiin ja siis tehokkaimman (”parhaan”) ts. kustannus-hyötysuhteeltaan alhaisimman menetelmän valintaan. YSL 43.3 §:n toisen virkkeen mukaisen kustannus-hyöty -argumentin tulisi siis täyttää tällä tavoin ymmärretty kustannustehokkuuskriteeri.

Tuomioistuimet eivät käyttäneet koskaan kustannus-hyöty -argumenttia ja lupaviranomainenkin vain kerran. Sen sijaan muutoksenhakijan argumenttina se esiintyi usein ja VaHaO:een tehdyissä valituksissa se oli jopa yleisin. Argumentti oli usein hyvin yleisluontoinen ja sillä pyrittiin ennemminkin osoittamaan typenpoiston toteuttaminen tarpeettomaksi. Typenpoistosta saatavaa hyötyä muutoksenhakija arvioi yleensä suhteessa laitoksen kuormitusosuuteen ja laitoksen odotettavissa olevaan käyttöaikaan.

VaHaO 30.1.2007 nro 07/0051/2 (Forssa): Luvanhakijan mukaan lupamääräysten kiristäminen ei vastannut kustannus-hyötysuhdetta. Argumenttinsa tueksi luvanhakija esitti, että laitoksen osuus joen kuormitusosuudesta oli pieni (4,5 % typpikuormituksesta) ja laitoksen oletettu käyttöaika olisi vain noin 10 vuotta.¹⁰⁴

Vaikutusalueen koon vaihdellessa sekä keinovalikoima että kustannukset tavoitetilaan pääsemiseksi voivat vaihdella suuresti. Keinoina tavoitetilaan pääsemiseksi toiminnanharjoittaja esitti usein vertailua laitoksen prosesseihin kohdistuvien ja laitoksen ulkopuolisten tekijöiden välillä. Ne voivatkin olla toimenpidevaihtoehtoina relevantteja, mutta ohjauskeinollisesti usein eri instrumentein hallitta-

¹⁰² Vain ammoniumtypen poistoa koskien toimenpiteillä tulisi olla yhtäläinen vaikutus vesistön happitaseeseen vaikutusalueella. Vaikutusalueen määrittely varsinkin typen rehevöittävän vaikutuksen suhteen ei ole yksiselitteistä, kun alue voi vaihdella purkupaikan välittömästä läheisyydestä Itämereen, siis jopa satojen kilometrien etäisyydelle. Vaikutuksissa on lisäksi huomioitava laitoksen kuormitusosuus.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Kuormitusosuus myös *VaHaO 21.4.2005 nro 05/0096/2* (Kankaanpää); *VaHaO 16.1.2006 nro 06/0022/2* (Harjavalta); *VaHaO30.1.2007 nro 07/0050/2* (Loimaa).

vissa.¹⁰⁵ Seuraavan esimerkin argumenttia voidaan kuitenkin pitää oikeudellisesti relevanttina, mikäli viemäriverkosto on toiminnanharjoittajan vastuun piirissä ja sen kunnon parantamisella voidaan saada aikaa vesistön happitilanteen kohene- mista luvassa määrättyä ammoniumtypen poistoa vastaavasti.¹⁰⁶

KHO 27.12.2011 t. 3773 (Kuopio): Luvanhakija perusteli vaatimustaan lieven- tää ammoniumtypen päästöraja-arvo (*ISY 2.4.2007 nro 28/07/2*, lupamääräys 1) lämpötilasta riippuvaiseksi tavoitearvoksi sillä, että poiston tehostamisesta ai- heutuvat investointi- ja käyttökustannukset olisivat merkittävät vesistön tilassa saavutettavaan hyötyyn nähden ja poistosta aiheutuisi ongelmia puhdistamon toiminnalle alhaisissa lämpötiloissa. Luvanhakijan mukaan varat tulisi suunnata sellaisiin toimenpiteisiin, jotka parantaisivat puhdistamon, jätevedenpumpppaa- moiden ja viemäriverkoston toimintavarmuutta ja siten vesistön tilaa.¹⁰⁷ Jo ai- emmassa, vesilain mukaisessa luvassa (*VO 31.3.1998 nro 15/98/2*) edellytetty syvänteiden hapettaminen oli luvanhakijan mielestä riittävä toimenpide vesistön happipitoisuuden turvaamiseksi.

KHO ei valituksen hylkäävässä päätöksessään ottanut kantaa luvanhakijan esit- tämiin vaihtoehtoihin toimiin vaan perusteli määräystä kohtuullisuusnäkökul- malla seuraavasti:

KHO 27.12.2011 t. 3773 (Kuopio): ”Asiassa saadun selvityksen perusteella jäte- vedenpuhdistamon ammoniumtyppikuormitusta on pidettävä vastaanottavan ve- sistön kannalta merkittävänä eikä ammoniumtypen happea kuluttavan vaikutuk- sen vähentämiseksi käytössä olevaa purkualueen syvänteiden hapettamista voida pitää riittävänä toimenpiteenä ammoniumtypen kuormituksesta aiheutuvien hait- tojen vähentämiseksi vesistössä. Toiminnan laajuus ja päästöjen merkitys vesis-

¹⁰⁵ Tällaisia olivat esimerkiksi muutoksenhakijan argumentit, joissa typpipäästöjä esitettiin vähennettäväksi maatalouden aiheuttamaa typpikuormitusta vähentämällä (mm. *VaHaO 27.6.2008 nro 08/0401/3*, Jokioinen; *VaHaO 25.2.2008 nro 08/0084/2*, Kurikka). Keinona se voisi johtaa hyvään tulokseen, mutta ei päästönä ole jätevedenpuhdistamon ympäristölu- pamääräyksiin ohjailtavissa. Hajakuormitus on kuitenkin tullut huomioida lupaviranomaisen toimesta jo silloin, kun vesistön rehevöityneisyyttä, laitokselta johtuvan typpikuormituksen syy-yhteyttä siihen sekä laitoksen kuormitusosuutta vastaanottavassa vesistössä on arvioitu lupamääräyksiä harkittaessa.

¹⁰⁶ Viemäriverkoston huono kunto voi johtaa esimerkiksi lumen sulamisaikaan suuriin vuotove- simääriin, kun maaperään imeytynyt vesi kulkeutuu viemäriin halkeamista tai vioittuneista liitoskohdista. Vuotovedet, sen lisäksi että lisäävät laitokselle tulevan veden määrää ja saatta- vat johtaa käsittelemättömän veden ohjuoksutuksiin, ovat tavallista viemäriverettä kylmempää, joten ne laskevat prosessiveden lämpötilaa, mikä taas vaikeuttaa lämpötilariippuvaisen nitri- fikaation ylläpitoa. Nitrifikaatioreaktio edellyttää kuitenkin riittävän lämpötilan lisäksi jäteve- den hapettamista sekä reaktiobakteereiden läsnäoloa. Täten toimet eivät ympäristön kannalta ole yhteismittallisia tai vaihtoehtoisia ja saattavat molemmat olla myös välttämättömiä.

¹⁰⁷ Vastaava argumentti *KHO 11.8.2010 t 1806* (Karkkila); *VaHaO 7.11.2002 nro 02/0383/2* (Vammala).

tön tilan kannalta, huomioon ottaen jätevesien tehostettu käsittelyvaatimus,¹⁰⁸ on saavutettavissa kohtuullisin kustannuksin.”

Perustelun alkuosassa KHO otti selvästi kantaa menetelmään, jolla suojelu-toimi on mahdollista toteuttaa halutun tasoisena. Toisessa lauseessa se arvioi päästöraja-arvon saavuttamisen taloudellista toteuttamiskelpoisuutta. Tämän kaltainen teknis-taloudellinen arviointi ei palaudu YSL 43.3 §:n ensimmäisen virkkeen mukaiseen kohtuullisuusharkintaan. Kuten lupaviranomainen edellä, korkein hallinto-oikeuskin arvioi kohtuullisuutta toisaalta toiminnan laajuutta ja toisaalta paikallisia olosuhteita vasten. Vaikuttaa siltä, että lupamääräys on tässäkin oikeutettu parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämisessä huomi-oitavilla seikoilla.

4.4 Yhteistyö/toiminnan loppuminen (tyyppiargumentti e)

Tyyppiargumentti e liittyi yleensä alueellisesti suunniteltuihin jätevedenpuhdistuksen yhteishankkeisiin. Suunniteltu hanke saattoi sisältää kokonaan uuden laitoksen rakentamisen, jolloin siihen osallistuvien kuntien nykyiset laitokset lopettaisivat toimintansa. Eräissä hankkeissa vedet oli tarkoitus johtaa pienem-mältä laitokselta jo olemassa olevalle suuremmalle laitokselle.

Tyyppiargumenttia e käytettiin noin 25 %:ssa luvanhakijan valituksista sekä VaHaO:lle (n=9) että KHO:lle (n=4). Luvanhakija valittajana vaati laitok-sen tehostamista koskevan määräyksen kumoamista vedoten joko keskeneräi-seen yhteishankkeen suunnitteluun tai toiminnan loppumiseen yhteishankkeen toteuduttua. KHO:ssa kaikki valitukset menestyivät, mutta VaHaO:ssa kyseisen argumentin sisältävä valitus menestyi vain kerran.¹⁰⁹ Valitusviranomaiset argu-mentoivat suunnitelluista yhteishankkeista selvästi eri näkökulmista.

KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere, Rahola): Ympäristöluvan (LSY 18.9.2007 nro 32/2007/1) perustelujen mukaan kokonaistyyppiä koskevan vaatimuksen (poistoteho 60 %) osalta oli otettu huomioon teknis-taloudelliset mahdollisuudet typen poiston tehostamiseen myöhemmin käytöstä poistettavalla puhdistamol-la. Luvanhakija vaati määräystä poistettavaksi aiottuun, arviolta vuonna 2020 käyttöön otettavaan keskuspuhdistamohankkeeseen vedoten. VaHaO (VaHaO 4.9.2009 nro 09/0040/1) hylkäsi valituksen mm. perusteluin, että vasta suunnitteilla olevaa hanketta, josta ei ollut päätöksiä, ei voitu käyttää perusteena arvioitaessa typenpoistovaatimuksen tarpeellisuutta.¹¹⁰ KHO muutti luvanha-kijan valituksen johdosta päästöraja-arvoa koskevan numeerisen määräyksen

¹⁰⁸ Ammoniumtypen poistoteho 80 % ja jäännöspitoisuus 8 mg/l.

¹⁰⁹ VaHaO 4.1.2006 nro 06/0005/1 (Parkano).

¹¹⁰ Vastaava argumentti VaHaO 4.11.2008 nro 08/0342/1 (Karkkila); VaHaO 4.2.2009 nro 09/0039/1 (Tampere Viinikanlahti).

velvollisuudeksi pyrkiä mahdollisimman hyvään kokonaistypen poistoon. KHO argumentoi mm., että vaikka suunnitteilla olevan keskuspuhdistamon toteuttamisaikataulusta ei ollut varmuutta, sen toteutuessa päästäisiin parempaan puhdistustulokseen, minkä vuoksi typenpoistovelvoitteen asettaminen ei tässä vaiheessa ollut tarpeen. KHO huomioi määräyksen kohtuullisuutta arvioidessaan myös päästöjen laadun, määrän ja niiden vaikutukset sekä päästöjen rajoittamiskustannukset ja rajoittamisesta saatavan hyödyn. Merkittäviä kustannuksia olisi aiheuttanut mm. se, että muutosten toteuttaminen ahtaalla puhdistamon tontilla olisi ollut teknisesti vaikeaa.

KHO tuo perusteluargumenteissaan esiin toiminnan tekniset erityisominaisuudet, sijoittumispaikan sekä keskuspuhdistamohankkeen, jonka perusteella se oletettavasti arvioi olemassa olevan toiminnan odotettavissa olevaa taloudellista käyttöikä. ¹¹¹ Toisin kuin VaHaO ja lupaviranomainen, jotka katsoivat yhdyskuntajätevesiasetuksen edellyttävän tehostettua typenpoistoa, KHO arvioi, ettei typen poisto ollut vastaanottavan vesistön kannalta välttämätöntä. ¹¹² On tietenkin mahdoton sanoa, mikä KHO:n ratkaisu olisi ollut, mikäli luvanhakija ei olisi vedonnut mahdolliseen yhteispuhdistamohankkeeseen. Kyseisessä tapauksessa KHO:n luonnontieteellinen argumentointi, jolla se perusteli suojelutoimen tarvetta, poikkesi kuitenkin selvästi aiemmasta. ¹¹³

Kaikki viranomaiset arvioivat tapauksessa typenpoiston tarvetta sekä luonnontieteellisiä että teknisiä ja taloudellisia näkökohtia hyödyntäen. Se, että lupaviranomainen ja VaHaO olivat päätyneet yhdyskuntajätevesiasetuksessa annettua minimiarvoa matalampaan poistotehon arvoon (60 %), on KHO:n aiemman linjauksen valossa ristiriitaista. KHO oli nimittäin linjannut, että mikäli määräys yli 10 000 avl:n laitokselle annetaan, tulee sen olla yhdyskuntajätevesiasetuksen minimivaatimuksen mukainen. ¹¹⁴ Linjaus on varmasti ollut myös muiden viranomaisten tiedossa.

¹¹¹ Tekijät, jotka BAT-arvoinnissa tulee huomioida *HE 84/1999* mukaan.

¹¹² Lupaviranomaisen ja VaHaO:n mukaan, vaikka purkuvesistön minimiravinne oli fosfori, oli saman luvanhakijan kahden laitoksen yhteenlaskettu kokonaistypikuormitus huomattava. Osa jätevesien tyyppistä päätyisi purkuvesistön kautta edelleen ajoittain typpirajoitteiselle merialueelle, minkä vuoksi kokonaistypen poisto oli tarpeen.

¹¹³ Koska typen poistamisella ei ollut vaikutusta alapuolisen fosforirajoitteisen järven rehevöitymiskehitykseen, katsoi KHO, että typpikuorman vähentämisellä ei voitu parantaa vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksen 4 §:ssä edellytetyllä tavalla. Vaikka jätevedenpuhdistamoiden typpipäästöillä saattoi olla merkitystä vaikutusalueella, ei niiden vaikutusta merialueella voinut KHO:n käsityksen mukaan enää erotella hajakuormituksen ja muiden päästölähteiden vuoksi (ks. myös samansisältöinen päätös *KHO 16.12.2010 t. 3776*, Tampere, Viinikanlahti). KHO on aiemmin esim. tapauksissa *KHO 23.2.2006 t. 693* (Kankaanpää) ja *KHO 17.8.2007 t. 2028* (Pori, Pihlava) argumentoinut, että koska laitoksen typpipäästöt osaltaan lisäsivät kyseisen merialueen typpikuormitusta, tuli typenpoistomääräys asettaa.

¹¹⁴ Ks. esim. *KHO 23.2.2006 t. 693* (Kankaanpää) ja *KHO 17.8.2007 t. 2028* (Pori, Pihlava).

Erilainen lopputulos herättää kysymyksen, olisiko kuitenkin mahdollista, että jos typen poistaminen katsottaisiin tarpeelliseksi YSL:sta eikä yhdyskuntajätevesidirektiivistä johtuen, voisi asetettu vaatimus olla yhdyskuntajätevesiasetuksen minimiarvoa lievempi parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämisen kautta. Edellä kuvatussa tapauksessa BAT-arviointiin viittaisi lupaviranomaisen argumentti, jonka mukaan lupamääräyksessä on huomioitu tehostamisen teknis-taloudelliset mahdollisuudet myöhemmin käytöstä poistettavalla puhdistamalla. Tutkittu oikeuskäytäntö ei kuitenkaan sisällä yhtään tapausta, jossa typenpoistomääräyksen tarvetta olisi perusteltu yksinomaan YSL 42 §:llä tai 43.3 §:n ensimmäisellä virkkeellä, eikä lupaviranomainenkaan koskaan argumentoi perusteluissaan typenpoistotarpeen johtuvan vain YSL:sta.

4.5 Prosessin hallinta (tyyppiargumentti d)

Tyyppiargumentti d liittyi typenpoistotekniikan lämpötilariippuvuuteen. Typen poistaminen jätevedestä tapahtuu biologisen reaktion avulla ja reaktiossa läsnä olevien bakteereiden toiminta hidastuu alhaisissa lämpötiloissa. Joskus lupaviranomainen huomioikin tämän asettamalla lupamääräyksen joko suoraan lämpötilariippuvaiseksi tai asettamalla käsittelytehon raja-arvon vuosikeskiarvona.¹¹⁵

LSY 21.9.2007 nro 33/2007/1 (Vihti): ”Viemäriverkoston hule- ja vuotovesien aiheuttamat virtaamahuiput, jäteveden matala lämpötila ja olosuhteiden nopeat vaihtelut vaikeuttavat typenpoistoprosessien hallintaa ja ylläpitoa siinä määrin, että kokonaistyyppä koskevat raja-arvot on perusteltua asettaa vuosikeskiarvoina.”

Lämpötilariippuvainen raja-arvo oli lupa-aineistossa melko harvinainen (n=3), mutta vuosikeskiarvona laskettava raja-arvo ja sitä koskeva argumentti oli lupapäätöksissä varsin yleinen (n=14). Luvanhakijan vaatimukset rajoittaa määräyksen voimassaoloa prosessiveden lämpötilan mukaan (VaHaO n=8, KHO n=1) menestyivät heikosti.¹¹⁶

KHO 2.9.2005 t. 2211 (Laitila): Luvanhakija vaati kokonaistypen tavoitteellista reduktioarvoa (50 %) ja nitrifikaatioastetta (90 %) koskevia määräyksiä (*LSY*

¹¹⁵ Yhdyskuntajätevesidirektiivin (direktiivin muutos 98/15/EY) mukaan ilmasto-olosuhteet voidaan huomioida rajoittamalla tyyppä koskevan vaatimuksen voimassaoloaika. Yleensä silloin lupamääräyksen voimassaolo on rajoitettu ajankohtaan, jolloin prosessiveden lämpötila ylittää +12 °C. Vuosikeskiarvona annettu käsittelyteho sallii heikomman puhdistustuloksen kylmän veden aikaan, jos se kompensoituu paremmalla tuloksella ajanjaksolla, jolloin vesi on lämpimämpää.

¹¹⁶ Menestyneet olivat *VaHaO 4.1.2006 nro 06/0005/1 (Parkano)* ja *VaHaO 8.11.2007 nro 07/0567/2 (Seinäjäki)*.

31.12.2002 nro 79/2002/4, lupamääräys 3) muutettavaksi lämpötilariippuvaisiksi, koska laitoksen olemassa olevalla tekniikalla ei voitu saavuttaa määräyksen edellyttämää puhdistustasoa ja tekniikan uusiminen aiheuttaisi suuria kustannuksia. Luvanhakijan mielestä määräykset eivät edustaneet parasta käyttökelpoista tekniikkaa laitoksen kokoluokassa (avl 6800). Lupaviranomaisen ja VaHaO:n perustelut huomioon ottaen KHO pysytti lupapäätöksen muutoin kuin määräaikojen osalta ajan kulumisen vuoksi.

YSL 43.3 §:n toisen virkkeen mukaan lupamääräyksenä annetun päästöraja-arvoa koskevan määräyksen on perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan, siis menetelmiin, jotka ovat saatavissa käyttöön yleisesti ja joita voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin. Päästöraja-arvon sitominen tiettyyn olosuhteeseen tarkoittaisi, että päästöraja-arvolla olisi merkitystä vain tietyissä olosuhteissa tai että suojelutoimenpide voitaisiin toteuttaa kohtuullisin kustannuksin halutun tasoisena vain annetuissa olosuhteissa.

Tiedetään, että typen poisto on mahdollista myös alhaisissa lämpötiloissa.¹¹⁷ Lämpötilasidonnainen raja-arvo voi kuitenkin olla perusteltu, jos tyyppi ei alhaisemmissa lämpötiloissa olisi vesistölle haitallista.¹¹⁸ Se voisi myös olla perusteltu, jos kyseisen laitoksen sijoittumispaikka, odotettavissa oleva käyttöikä ja muut tekniset erityisominaisuudet huomioiden ympärivuotisen reduktion toteuttaminen ei olisi toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin. Olisikin luontevaa lukea prosessin hallintaan liittyvät rajoitteet vain yhdeksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittelyyn liittyväksi seikaksi. Muista argumenteista poiketen tyyppiargumentilla d on kuitenkin yhteys yhdyskuntajätevesiasetukseen. Sen mukaan kokonaistyyppiä koskevalle määräykselle voidaan asettaa lämpötilaraja +12 °C¹¹⁹ tai vaatimusten voimassaoloaikaa voidaan rajoittaa alueellisten ilmasto-olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

¹¹⁷ Esim. *Rantanen* (2010, s. 19–20) on todennut, että nitrifikaatiota häiritseviä tekijöitä ovat matala lämpötila ja lämpötilavaihtelut, jotka hidastavat nitrifikaatiota. Se on kuitenkin toteutettavissa, jos jo suunnitteluvaiheessa huomioidaan prosessin matalin lämpötila ja sen mukaisesti jäteveden viipymä tässä prosessivaiheessa valitaan riittävän pitkäksi. Itse lämpötilaan voidaan taas vaikuttaa [kylmien] vuotovesien määrää vähentämällä verkoston kunnostamisen kautta. Typenpoisto yleensä toimii, jos nitrifikaatio toimii, sillä denitrifikaatio on vähemmän herkkä ympäristötekijöille.

¹¹⁸ Mm. tapauksessa *VaHaO 25.2.2008 nro 08/0084/2* luvanhakija vetosi myös siihen, että nitrifikaatio on luonnossa talviaikaan vähäistä, minkä vuoksi ympärivuotinen ammoniumtypen poisto olisi tarpeetonta. Tällainen argumentti on relevantti, mikäli jätevesi ennen veden lämpenemistä kulkeutuu alueelle, jossa luontaisen nitrifikaation aiheuttama hapenkulutus ei ole vahingollista.

¹¹⁹ Yhdyskuntajätevesiasetuksen liitteen taulukon 2 alaviitteen 4 mukaan lämpötilarajoitus ei saa kuitenkaan vaarantaa taulukon minimivaatimusta vastaavaa suojelun tasoa.

ISY 28.11.2007 134/07/2 (Lappeenranta): Lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä typen lämmintä vuodenaikaa koskevan poistovelvoitteen raja-arvo (60 %, kun $T \geq +12$ °C) muutettiin pitoisuusrajaksi (20 mg/l, kun $T \geq +12$ °C), mikä vastaa yhdyskuntajätevesiasetusta (888/2006). Lupaviranomaisen mukaan tehokas ympärivuotinen typen poisto ei ollut mahdollista ennen puhdistamon saneerausta ja laajennusta.

PSY 24.2.2006 nro 26/06/1 (Kemijärvi): Koska laitoksella veden lämpötila prosessissa ei koskaan ylittänyt +12 °C, lupaviranomainen katsoi, ettei numeerista typenpoistovaatimusta ollut perusteltua asettaa.

4.6 BAT- argumentit (tyyppiargumentti f)

YSA 9.2 §:n 7 kohdan mukaan ympäristölupahakemuksen tulee sisältää arvio parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta suunnitellussa toiminnassa. Lupaviranomaisen on myös osaltaan selvitettävä parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan perustuvia ratkaisuja ja arvioitava niitä YSA 37 §:ssä säädetyt seikat huomioon ottaen. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen tulisi myös vaikuttaa luvan myöntämisessä.¹²⁰ Koska lupamääräyksinä annettujen päästöraja-arvojen on perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan, lupaviranomainen tai tuomioistuin määrittelee lupamääräysten kautta tapauskohtaisesti parhaan käyttökelpoisen tekniikan.¹²¹

Edellä on todettu, että lähes kaikki empiirisessä aineistossa esiin tulleista teknis-taloudellisista argumenteista olivat palautettavissa parhaan käyttökelpoisen tekniikan arvioinnissa huomioitaviin seikkoihin. Siksi onkin yllättävää, että sekä lupaviranomainen (n=5) että tuomioistuimet (VaHaO n=4, KHO n=3) käyttivät vain harvoin parasta käyttökelpoista tekniikkaa määrittäviä tai BAT-periaatteeseen kantaa ottavia argumentteja. Lupaviranomaisen ja VaHaO:n päätöksissä asetetun raja-arvon suhde parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan tuotiin joskus julki:

UUS 5.2.2008 nro YS 138 (Strömsö): ”[T]oimittaessa annettujen lupamääräysten mukaisesti voidaan jätevedenpuhdistamon toiminnan katsoa edustavan parasta käyttökelpoista tekniikkaa.”¹²²

¹²⁰ HE 84/1999 vp, s. 41, 43.

¹²¹ Faure ja Lefevre (1996, s. 121) arvostelevatkin IPPC-direktiivin mukaista BAT-periaatetta siitä, että se sysää vastuun BAT:in määrittelemisestä lupaviranomaiselle lupamääräysten antamisen yhteydessä.

¹²² Lupamääräyksessä ei annettu typelle päästöraja-arvoa, mikä oli luvasta tehdyn valituksen muutoksenhakuperuste (VaHaO 13.2.2009 nro 09/0050/3).

VaHaO 18.4.2005 nro 05/0077/4 (Vähäkyrö): ”Ammoniumtypen poistolle asetettu raja-arvo ja nitrifikaatioaste on mahdollista saavuttaa parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla kohtuullisin kustannuksin. Kun otetaan huomioon, että jätevesien käsittelyn tehostamisen suunnitteluun ja toteutukseen tulee varata riittävästi aikaa [...] määräaika on pidennettävä.”¹²³

VaHaO 4.12.2008 nro 08/0769/3 (Pälkäne): ”Luvassa määrätty tiukennetut raja-arvot edustavat tämän hetken parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) tasoa.”

Sen sijaan tutkimusaineistossa ei esiintynyt yhtään päätöstä, jossa KHO olisi suoraan ilmaissut typen päästöraja-arvon perustuvan parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan tai olisi käyttänyt lievempiä parasta käyttökelpoista tekniikkaa määrittäviä ilmaisuja. Tietynlaista arviointiperustetta sen päätöksistä on kuitenkin löydettävissä:

KHO 9.3.2010 t. 445 (Pälkäne): KHO muutti kokonaistypen (vähimmäisteho 60 %) ja ammoniumtypen (enimmäispitoisuus 4 mg/l) numeeriset päästöraja-arvot vaatimukseksi pyrkiä mahdollisimman hyvään typenpoistoon.¹²⁴ KHO:n mukaan yksin parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämistä koskevasta vaatimuksesta ei voinut johtaa tarvetta numeeristen raja-arvojen antamiseen, kun vaatimusten asettamiselle ei ollut muuta ympäristönsuojelulainsäädännön edellyttämää syytä.¹²⁵

KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere, Viinikanlahti): Luvanhakija vaati kokonaistypen päästöraja-arvoa koskevaa määräystä (*LSY 18.9.2007 nro 31/2007/1*) poistettavaksi korkeisiin toteuttamiskustannuksiin ja aiottuun keskuspuhdistamohankkeeseen vedoten. KHO muutti määräyksen velvollisuudeksi pyrkiä puhdistamon toiminnassa mahdollisimman hyvään kokonaistypen poistoon. KHO:n mukaan lähtökohtaisesti BAT-vaatimus olisi mahdollistanut kokonaistypenpoistoa koskevan numeerisen vaatimuksen asettamisen, mutta kohtuullisuusnäkökohdat huomioiden kokonaistypen poistovelvoitteen asettaminen ei ollut tarpeen parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimuksen toteuttamiseksi, kun vielä luvanhakijan tuli jättää hakemus lupamääräysten tarkastamiseksi noin kuuden vuoden

¹²³ Vastaavasti *VaHaO 20.2.2006 nro 06/0060/4* (Ylistaro).

¹²⁴ Lupaviranomainen oli perustellut lupamääräystä siten, että ”karuna ja puhtaana säilyneeseen Mallasveteen johdettavat jätevedet on käsiteltävä mahdollisimman tehokkaasti erityisesti rehevöitymisen ja hapen kulutuksen rajoittamiseksi. Nitrifioinnin ohella myös typen kokonaismäärää on vähennettävä mahdollisimman tehokkaasti.” (*LSY 19.2.2007 nro 6/2007/1*, s. 22). Lupamääräykset perustuivat YSL 43 §:ään, mutta pykälää ei oltu kohdennettu nimenomaan typenpoistoa koskeviin määräyksiin. Lisäksi lupaviranomainen oli lausunut, että koska puhdistamon avl ei ennen 2020-luvun loppupuolta ylittäisi raja-arvoa 10 000, VNA:n (888/2006) typenpoistovaatimukset eivät koske puhdistamoa. Lupaviranomaisen asetusta koskeva argumentti tulee ymmärtää siten, että asetuksen numeeriset minimivaatimukset eivät koske laitosta. Typenpoiston tarvetta tulee mielestäni aina arvioida myös asetuksen lähtökohdista. Ks. typen poistotarpeen arvioinnista ja perustelujen tärkeydestä *Ahonen YMPO 2013*, s. 194–196.

¹²⁵ Vastaavasti *KHO 11.8.2010 t. 1806* (Karkkila).

kuluttaa. Määräyksen asettaminen ei ollut perusteltua myöskään YSL 43.3 §:n ensimmäinen virke huomioiden. Kohtuullisuuden arvioinnissa KHO huomioi päästöjen laadun, määrän ja niiden vaikutuksen sekä niiden rajoittamisen kustannukset ja hyödyt sekä suunnitteilla olevan keskuspuhdistamohankkeen. Merkittäviä kustannuksia olisi aiheutunut mm. teknisistä vaikeuksista toteuttaa muutostyöt ahtaalla tontilla.

Kuten jo mainittu, KHO on aiemmassa oikeuskäytännössä linjannut, että jäteveden käsittelytuloksen on sen lisäksi, mitä ympäristönsuojelulain 41, 42 ja 43 §:stä muutoin johtuu, täytettävä vähintään yhdyskuntajätevesiasetuksessa asetetut vaatimukset. Jos vaatimus kokonaistypen poistosta katsotaan tarpeelliseksi, on poistotehon oltava yhdyskuntajätevesiasetuksen mukainen 70 % laitoksella, jonka avl on yli 10 000. Edellä esitetyt esimerkit lienee siten ymmärrettävä niin, että kokonaistypen poisto ei ollut ainakaan yhdyskuntajätevesiasetuksen perusteella tarpeen. Näin ollen paras käyttökelpoinen tekniikka koko laitoksen toimintaa ajatellen ei edellyttänyt tehostettua typenpoistoa. Käsitykseni mukaan KHO:n perustelu ei siten esimerkeissä sisältänyt typenpoiston osalta parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevaa määrittelyä, vaan suojelutoimen tarpeen arvioinnin.

Perustelu vastaa edellä luvussa 2.3 esittämäni tulkintaa, jonka mukaan ensin on arvioitava, onko typen poistaminen suojelutoimena tarpeen. Kokonaistypen osalta arviointi on ensin tehtävä yhdyskuntajätevesiasetuksen kriteerein. Jos kokonaistyppeä on poistettava, määrätään KHO:n linjauksen mukaisesti päästöraja-arvo asetuksen mukaisena tai, mikäli parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus edellyttää, tätä tiukempuna. Jos kokonaistypen tehostettu poisto on yhdyskuntajätevesiasetuksen perusteella toteutettava, tulee parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla saavuttaa poistoteho 70 % (tai sitä parempi tulos) laitoksilla, joiden avl on yli 10 000.

Jos typenpoistoa ei katsota tarpeelliseksi jätevesiasetuksen perusteella, tulee YSL 42 §:n mukaisten luvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi annettavissa lupamääräyksissä kuitenkin huomioida YSL 43.3 §:n ensimmäinen virke. Jos siinä esiintyvät seikat huomioon ottaen lupaviranomainen päätyisi tulokseen, että määräys tehostetusta typenpoistosta on perusteltu, mikä tällöin tulisi olla päästöraja-arvo? Edellä luvun 4.4 esimerkkitaapauksen yhteydessä olen jo pohtinut, voisiko kyseisenlainen ratkaisu perustuakin tällaiseen harkintaan. Olisiko mahdollista, että viranomainen voisi päätyä raja-arvoon 60 % mahdollisesti toimintansa lopettavan laitoksen kohdalla, kun se parasta käyttökelpois-

ta tekniikkaa arvioidessaan huomioi lupamääräyksen teknisen ja taloudellisen toteuttamiskelpoisuuden?¹²⁶

Kyseisessä tapauksessa sekä lupaviranomaisen että VaHaO:n argumentit typen poiston tarpeellisuudesta olivat erittäin vahvat. Lupaviranomaisen mukaan, vaikka purkuvesistön minimiravinne oli fosfori, oli sen kokonaistyyppi-kuormituksesta yli 40 % peräisin luvanhakijan kahdelta laitokselta ja huomattava osa jätevesien mukana tulleesta tyypestä päätyisi Kokemäenjokeen ja edelleen Selkämereen, joissa tyyppi oli ajoittain tuotantoa eniten rajoittava ravinne. Sen vuoksi kokonaistypen poisto oli tarpeen. KHO:n kannan mukaan, koska typen poistamisella ei ollut vaikutusta alapuolisen fosforirajoitteen järven rehevöitymiskehitykseen, ei typpikuorman vähentämisellä katsottu voitavan parantaa vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksen 4 §:ssä edellytetyllä tavalla. KHO perusteli näkemystään sillä, että vaikka jätevedenpuhdistamoiden typpipäästöillä saattoi olla merkitystä Kokemäenjoessa ja edelleen Selkämeressä, ei niiden vaikutusta merialueella hajakuormituksen ja muiden lähteiden vuoksi voinut enää erotella¹²⁷

Miksi KHO päätyi lupaviranomaisen ja VaHaO:n kannasta eriävään punnintatulokseen, kuuluu tämän pohdinnan ulkopuolelle. Merkitystä lienee kuitenkin ollut EYTI:n 6.10.2009 antamalla ratkaisulla asiassa C-335/07, jonka mukaan tehostettua typenpoistoa ei voitu vaatia puhdistamoilta, vaikka niiden päästöt päätyisivätkin Itämereen, mikäli komissio ei voinut näyttää toteen, että ne osaltaan vaikuttavat meren rehevöitymiseen.¹²⁸ KHO:n argumentti, ettei vaikutuksia voinut Selkämeressä erotella, lienee tarkoitettu mukailemaan tätä periaatetta vaikka EYTI:n aikaisemmasta ratkaisukäytännöstä on luettavissa, että

¹²⁶ VaHaO on päätenyt yhdyskuntajätevesiasetusta alhaisempiin puhdistustehoa koskeviin lupamääräyksiin myös ratkaisuihin *VaHaO 14.4.2011 nro 11/0095/1* (Jyväskylä, valitus vireillä KHO:ssa); *VaHaO 21.4.2005 nro 05/0096/2* (Kankaanpää, KHO muutti 70 %); *VaHaO 25.2.2008 nro 08/0085/2* (Mäntsälä); *VaHaO 4.2.2009 nro 09/0039/1* (Tampere, Viinikanlahti, KHO poisti numeerisen vaatimuksen); *VaHaO 20.4.2006 nro 06/0119/3* (Pori, Pihlava, KHO muutti 70 %).

¹²⁷ *KHO 16.12.2010 t. 3776* (Tampere, Viinikanlahti). Ks. myös samansisältöinen päätös *KHO 16.12.2010 t. 3777* (Tampere, Rahola). Perusteluargumentti on KHO:n aiemmasta linjasta poikkeava. Ks. esim. *KHO 17.8.2007 t. 2028* (Pori, Pihlava), jossa typenpoistomääräyksen asettamiseksi oli riittävä, että laitoksen päästöt osaltaan lisäsivät Selkämeren typpikuormitusta.

¹²⁸ Ks. C-335/07 kohta 88.

pelkällä kuormitusosuudellakin on merkitystä jätevesien vaikutuksen osoittamisessa.¹²⁹

4.7 Suojelutarpeen vai parhaan käyttökelpoisen tekniikan arviointia?

VaHaO 25.2.2008 nro 08/0084/2 (Kurikka): Luvanhakija vaati avl 12 000 laitoksen kokonaistypen poistamista koskevaa lupamääräystä (60 %) (*LSY 28.3.2006 nro 9/2006/1*) kumottavaksi ja ammoniumtypen päästöraja-arvojen (pitoisuus 6 mg/l, käsittelyteho 80 %) sitomista lämpötilaan sekä kaikkia tehostamistoimia¹³⁰ lykättäväksi neljällä vuodella. Luvanhakijan perusteluargumenttina oli, että ammoniumtypen tavoitearvojen saavuttaminen ei olisi mahdollista alhaisissa lämpötiloissa ilman muutostöitä ja investointeja, jotka laitoksen aiemmista saneeraustöistä johtuen olisi mahdollista suorittaa aikaisintaan sanottuna ajankohtana neljän vuoden kuluttua. Alhainen lämpötila vaikeuttaisi myös kokonaistypen poistomahdollisuuksia. Päätöksessään ”[h]allinto-oikeus katsoo puhdistamon nykyisen toiminnan perusteella¹³¹, että puhdistamon huolellisella hoidolla on saavutettavissa luvassa [...] vaadittu ammoniumtypen puhdistustaso vuosikeskiarvona. [Lupamääräyksen 6 mukainen] viemäriverkoston saneeraus tehostaa entisestään myös ammoniumtypenpoistoa. Koska hakijalla on näin ollen edellytykset täyttää luvan vaatimukset, ammoniumtypen osalta ei ole tarvetta muuttaa lupamääräyksiä.”

Kokonaistypen osalta VaHaO katsoi, että laitos täytti lupamääräyksessä annetun vaatimuksen lämpötilan ollessa yli 12 °C, mutta ei voinut saavuttaa sitä ympärivuotisesti ilman lisäinvestointeja. Sen vuoksi, ottaen huomioon purkuvesistön tilan ja laitoksen kuormitusosuuden, hallinto-oikeus piti käsittelytehoa riittävänä ja poisti sitä koskevan numeerisen vaatimuksen kokonaan, mutta määräsi luvan tarkistamisen yhteydessä esitettäväksi selvityksen ja suunnitelman puhdistamon tehostamiseksi tavoitteena vähintään 70 %:n reduktio.

VaHaO:n perustelujen mukaan vaikuttaa siltä, että ratkaisuun olisi vaikuttanut laitoksen tämän hetkinen suorituskyky. Se ei kuitenkaan ole YSL 43.3 §:n mukainen peruste raja-arvojen asettamiselle. Kyse saattaakin olla parhaan

¹²⁹ Ks. C-280/02 kohdat 40, 77 ja 87. Toisaalta asian C-335/07 tuomion kohdassa 89 EYTI esittää kannanoton, jonka mukaan ”[v]älillinen typpipäästö typen osalta haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin synnyttää siis velvollisuuden poistaa typpeä vain, jos jätevedenpuhdistamolta yli 30 prosenttia yhdyskuntajäteveden sisältämästä tyypestä päätyy haavoittumiselle alttiille alueelle.” *Huttunen, Vehviläinen ja Huttunen* (2013, s. 47) antavat nyt mahdollisuuden pohtia KHO:n päätöksen oikeellisuutta tämän kannanoton valossa. Em. julkaisun mukaan Pyhäjärven valuma-alueen yläjuoksulle tulevasta typpikuormasta vain hiukan yli 30 % ja siitä poistuvasta noin 45 % päätyy Itämereen. Laitokselta lähtevän typpikuorman Itämereen päätyvä osuus on siis välillä 30–45 %.

¹³⁰ Typen lisäksi myös orgaanisen aineksen ja fosforin poistoa piti tehostaa.

¹³¹ Nitrifiointiaste laitoksella oli vaihdellut välillä 57–99 % puolivuosiskeskiarvoina laskettuna. Ks. *VaHaO 25.2.2008 nro 08/0084/2*.

käyttökelpoisen tekniikan määrittämisestä laitokselle. Ehkäpä VaHaO katsoi, että, BAT-arviointiseikat huomioiden, ammoniumtyyppä koskeva parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan perustuva päästöraja-arvo olikin juuri se, mihin laitoksen suorituskyky riitti. Tällöin analogisesti vaikuttaisi siltä, että nitraattitypen poistotehon arvo 60 % yli +12 °C:n lämpötiloissa ei VaHaO:n mielestä perustunut parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan ja sen vuoksi määräystä ei tullut, ja KHO:n linjauksen mukaan ei olisi voinutkaan, asettaa.

VaHaO:n argumentointi on jossain määrin ristiriitaista. Toisaalta se katsoo typen käsittelytehon laitoksella riittäväksi ilman lupamääräystäkin, toisaalta määrää lupamääräysten tarkastamisen yhteydessä esitettäväksi tehostamissuunnitelman, jonka tavoitteena on reduktioteho 70 %. Erityisesti argumentti ”ottaen huomioon purkuvesistön tilan ja laitoksen kuormitusosuuden” yhdistettynä tehostamissuunnitelmaan on erikoinen. Jos vesistön tila ja muut yhdyskuntajätevesidirektiivin kautta lankeavat arviointiseikat eivät edellytä tehostettua typenpoistoa, miksi laitoksen on tehtävä tehostamissuunnitelma ennen seuraavaa lupamääräysten tarkistamista? YSA 11.3 §:n (889/2006) mukaanhan hakemukseen on joka tapauksessa liitettävä selvitys typenpoiston tarpeesta.

Perusteltua lienee arvella, että määräyksen toteuttamisesta aiheutuvilla lisäinvestoinneilla on ollut vaikutusta lupamääräyksen kumoamiseen, vaikka VaHaO ei tuokaan julki, oliko investointeja pidettävä saavutettavaan hyötyyn nähden kohtuuttomina. Jos näin olisi ollut, olisi myös luvan myöntämisen edellytyksiä pitänyt pohtia YSL 43.3 §:n ensimmäisen virkkeen kannalta. Nyt kysymys tehostetun typenpoiston tarpeellisuudesta suojelutoimenpiteenä jää ratkaisun myötä avoimeksi, kun VaHaO ei ilmaise määräyksen perustuvan parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaankaan. Toisaalta, lupamääräyksen kumoamisessa on yksinkertaisesti saattanut olla kyse viranomaisen haluttomuudesta puuttua laitoksen suunniteltuun saneerausaikatauluun.¹³² Luvanhakijahan oli esittänyt, että kyseeseen tulevat saneeraukset voitaisiin suorittaa aikaisintaan neljän vuoden kuluttua.

Ratkaisun taustalla voidaan myös nähdä harkintaa, että reduktiovaatimus 70 %:n olisi lupamääräyksenä perustunut parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Punnintatekijät huomioiden sitä ei kuitenkaan tässä vaiheessa asetettu. Tällöin kyse olisi voinut olla viranomaisen halusta ohjata luvanhakijaa sopeuttamaan toimintaansa ennakolta kiristyviin lupamääräyksiin tai jopa esittämään

¹³² Tätä käsitystä tukee ainakin *Similän* (2002, s. 150) viranomaisille suunnattu haastattelututkimus.

niitä itse, jolloin uusilla määräyksillä ei näennäisesti olisi toiminnanharjoittajaa pakottavaa vaikutusta.¹³³ Tällainen päättely on kuitenkin täysin spekulatiivista.

VaHaO:n päätös jäi voimaan jaseuraavalupamääräysten tarkistamisajankohta on vasta vuonna 2016, joten laitoksen varautumisesta muuttuviin ehtoihin ei ole tietoa. Tässä tutkimuksessa käytetyn materiaalin perusteella ei kuitenkaan voida vahvistaa päätelmää, että selvitys- tai suunnitteluvollisuus johtaisi luvanhakijaa sopeuttamaan toimintaansa tulevaan typenpoistovelvoitteeseen etukäteen. Luvanhakijan VaHaO:lle tekemistä valituksista kolmasosa (n=11) koski typenpoistomääräystä sellaiselle laitokselle, jolle jo edellisessä lupavaiheessa oli määrätty tehtäväksi selvitys ja/tai suunnitelma typenpoiston toteuttamisesta ennen lupamääräysten tarkistamisajankohtaa. Yhdelle oli jopa annettu määräys laitoksen saneeraamisesta typenpoiston mahdollistavaksi, mitä ei ollut kuitenkaan toteutettu.¹³⁴ Ainakaan näissä tapauksissa luvanhakija ei siis varautunut kiristyviin lupamääräyksiin ennalta.

5 POHDINTAA JA PÄÄTELMÄÄ

Muutoksenhakijat perustelivat valitustaan yleensä laajasti. Tyypillisesti luvanhakijan valitukset sisälsivät useita teknis-taloudellisia tyyppiargumentteja ja niillä pyrittiin osoittamaan typen poistaminen jätevedestä tarpeettomaksi tai kiristyneen lupamääräyksen saavuttaminen mahdottomaksi. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtyjä valituksia perusteltiin aina vähintään yhdellä teknis-taloudellisella tyyppiargumentilla ja Vaasan hallinto-oikeudellekin niitä käytettiin lähes aina (kuviot 2). Valittajan yleisimmin käyttämä argumentti VaHaO:ssa oli kustannus-hyöty -argumentti, kun taas KHO:lle valitusta perusteltiin yleisimmin teknisillä vaikeuksilla toteuttaa vaadittu typen poisto. Ero argumenttien yleisyydessä on merkille pantavaa, sillä muutoksenhakija molemmissa asteissa oli pääsääntöisesti sama, useimmiten luvanhakija. Jatkovalitusten argumenttivalikoiman ero ensiasteeseen nähden saattaa kuvastaa vuorovaikutusta, jossa valittaja pyrkii vakuuttamaan ylemmän tuomioistuimen alemman tuomioistuimen päätöksen virheellisyydestä osoittamalla sen perusteluargumentit virheel-

¹³³ *Similä* (2002, s. 155) raportoi haastatteluaineiston pohjalta, että teollisuuden edustajat myöntävät oletettujen tulevien lupaehtojen olevan yksi investointipäätöksiin vaikuttava tekijä. *Warsta* (YJ 2008, s. 48) puolestaan raportoi toiminnanharjoittajien pitävän ongelmallisena sitä, ettei päästöraja-arvoista aina saa etukäteen tietoa viranomaiselta. Selvitys- ja suunnitteluvollisuuden voisi siis arvella palvelevan toiminnanharjoittajaa ennakoitavuuden lisäämisellä.

¹³⁴ *VaHaO 4.11.2008 nro 08/0342/1* (Karkkila), määräys oli annettu lupapäätöksessä *LSY 17.5.2000 nro 01/0071/2*.

lisiksi. VaHaO hylkäsi valituksen usein juuri argumentein, joilla todettiin hakijalla olevan tekniset edellytykset toteuttaa typenpoisto.

KHO:lle suunnatuista valituksista parhaiten menestyivät ne, joissa luvanhakija vetosi toiminnan loppumiseen tulevan yhteishankkeen vuoksi. Kyseiset valitukset menestyivät aina riippumatta aiotun hankkeen toteuttamisaikataulusta tai siitä, missä päätöksenteon vaiheessa suunnitelmat olivat. Kohtalaisen hyvin menestyivät myös ne valitukset, joissa käytettiin kustannusargumentteja. Kuitenkin KHO otti harvoin suoraan kantaa valittajan esittämiin teknis-taloudellisiin argumentteihin. Erityisen niukasti KHO käytti teknis-taloudellisia argumentteja valituksen hylkäävissä päätöksissään. Argumentointitapa viittaa siihen, että KHO ei päätöksensä perusteluilla nähnyt erityisemmin tarpeelliseksi harjoittaa vuoropuhelua valittajan kanssa.

Luvanhakijan valitusten menestyminen oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaiken kaikkiaan hyvä. Yli puolet niistä johti muutokseen lupamääräyksissä. Yleensä KHO kumosi VaHaO:n pysyttämän typenpoistomääräyksen sillä perusteella, että typen poistaminen ei ollut vesistön tilan kannalta tarpeen. Joskus se kumosi määräyksen myös argumentilla, että typen poistaminen ei parantaisi vesien tilaa, millä osoitettiin, että yhdyskuntajätevesiasetuksessa annetun määräyksen edellytykset eivät täyttyneet. Mielestäni on kuitenkin erikoista, että KHO niin usein päätyi lupaviranomaisen ja VaHaO:n kanssa erilaiseen johtopäätökseen typen poistamisen tarpeen arvioinnissa. En voi välttyä pohtimasta, olivatko KHO:n käyttämät päätösten justifiointiperusteet kuitenkin toiset kuin mitkä se lopulta toi julki. Mikäli KHO olisi pitänyt typen poistamista tarpeellisena, mutta yhteishanke- tai kustannusargumenttien pohjalta asettunut tehostamisen lykkäämisen kannalle, olisi se joutunut vankemmin määrittelemään typen poiston teknistä ja taloudellista toteuttamiskelpoisuutta.

Kuviosta 2 käy ilmi, että KHO:n päätöksistä valtaosa (n=10) ei sisältänyt yhtään teknis-taloudellista argumenttia, jolla typenpoistomääräystä olisi perusteltu.¹³⁵ VaHaO taas perusteli kolme neljäsosaa päätöksistään ainakin yhdellä teknis-taloudellisella argumentilla. Yleisimmin kumpikin tuomioistuin käytti kuitenkin typenpoiston tarpeellisuuden arviointiin luonnontieteellisiä argumentteja ja niillä perusteltiin sekä typenpoistomääräyksen asettamista että sen

¹³⁵ Kahdeksan päätöstä kumosi tai muutti VaHaO:n päätöksen typenpoiston osalta. Toisessa VaHaO:n päätöksen pysyttäneessä KHO:n ratkaisussa (*KHO 2.9.2005 t. 2211/05*, Laitila) viitattiin VaHaO:n päätöksen perusteluihin, joiden mukaan mm. nitrifiointimääräys oli välttämätön yhdyskuntien vedenhankinnan kannalta. VaHaO:n päätös sisälsi myös teknis-taloudellisen argumentin, jonka mukaan ympäristöluvassa asetetut päästörajat edustivat yleisesti vaadittavaa parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla saavutettavaa tasoa.

kumoamista.¹³⁶ Teknis-taloudellisten argumenttien vähäinen esiintymistiheys KHO:n päätöksissä ei kuitenkaan antane aihetta johtopäätökseen, että KHO ei olisi punninnut päätöksenteossaan myös teknis-taloudellisia näkökohtia. Kyse voi ennemminkin olla argumentointiin liittyvästä epävarmuudesta.

Lupamääräysten tarkastamisen yhteydessä määrätään olemassa oleville laitoksille usein useampia tehostamistoimia, joista typenpoiston toteuttaminen on vain yksi. Samalla saatetaan tehdä muita laitoksen omista lähtökohdista tarpeellisia laitoksen toimintaa parantavia toimenpiteitä. Jos toiminnanharjoittajan saneerausta koskevat kustannusarviot sisältävät kaikki toimenpiteet, saattaa kustannus-hyötysuhteen kohdentaminen vain typenpoistolle taloudellisen toteuttamiskelpoisuuden arvioimiseksi olla viranomaiselle melko mahdotonta. Kuitenkin kustannuksille saatavana vasteena voitaisiin ja tulisikin huomioida myös toimenpiteiden mahdolliset positiiviset vaikutukset itse laitokseen ja sen toimintaan.¹³⁷ Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnan tehostuminen tai, olemassa olevan laitoksen kyseessä ollessa, oletettavissa olevan taloudellisen käyttöiän kasvu.

Perusteltuna syynä teknisten ja taloudellisten argumenttien vähäiseen esiintymiseen KHO:n päätöksissä voi olla juuri edellä kuvattu epävarmuus määräyksen vaikutuksista. Lupamääräysten asettamisessa huomioon otettavien teknisten ja taloudellisten edellytysten kriteeristö ei ilmene yksiselitteisesti niitä koskevista säännöksistä. YSL 43.3 §:n toisen virkkeen edellyttämä parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittely on varmasti haastavaa. Teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisista tekniikoista paras on se, joka johtaa haluttuun lopputulokseen tehokkaimmin. Jos tehokkuudella tarkoitetaan mahdollisimman alhaista kustannus-hyötysuhdetta, voi absoluuttisen vastauksen löytäminen olla hankalaa. Kun kustannukset muodostuvat lupamääräyksen täyttämiseksi tarvittavista taloudellisista panoksista, siis investoinneista ja lisääntyneistä käyttökuiluista ja hyödyt edellä mainittujen lisäksi ennustettavissa olevista positiivisista muutoksista luonnon tilassa, on niiden samanaikainen arvottaminen lupaviranomaiselle varsin haastavaa. Sen sijaan yhdyskuntajätevesidirektiivi ja sen toimeenpanosäädös antavat riittävän selkeät argumentointikriteerit typenpoiston tarpeelle luonnontieteellisin perustein.¹³⁸ Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

¹³⁶ Olen aiemmassa artikkelissani todennut, että tutkituissa KHO:n päätöksissä esiintyi aina vähintään yksi luonnontieteellinen argumentti silloin, kun typenpoistoa koskeva asia oli päätöksellä lopullisesti ratkaistu. Ks. *Ahonen YMPO 2013*, s. 177.

¹³⁷ *Geldermann – Rentz 2004*, s. 398–399.

¹³⁸ Typen poistosta määrittämiseksi tulee osoittaa typen merkityksellisyys ravinteena rehevöitymisen kriteerien täyttymiseen. Eri asia on, että sen tapauskohtaiseen osoittamiseen ei yhdyskuntajätevesidirektiivikään tarjoa vastausta. Typen poistotarpeen arvioinnista luonnontieteellisin perustein ks. *Ahonen YMPO 2013*.

ylimpänä muutostuomioistuimena voi olla tarkoituksenmukaista pitäytyä julki-
tuoduissa perusteluissaan tämän kaltaisissa kiistattomissa kriteereissä.

Samaan tematiikkaan liittyy havainto, että tutkitun empiirisen aineiston pe-
rusteella KHO ei koskaan argumentoinut siten, että päätöstä olisi voinut pitää
parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämiseen liittyvänä kannanottona. On
vaikea uskoa, että kyse olisi sattumasta. KHO:n perusteluista tulee vaikutelma,
että eksplisiittinen argumentointi päästöraja-arvon perustumisesta parhaaseen
käyttökelpoiseen tekniikkaan olisi jollakin lailla arkaluontoista. Totta onkin,
ettei parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittely periaatteessa tai ensisijai-
sesti kuulu KHO:lle, vaan sen kuuluisi tapahtua viranomaisten ja teollisuuden
välisessä tiedonvaihdossa. Koska jätevedenpuhdistus ja monet muut toimialat
eivät kuulu kyseisen tiedonvaihdon piiriin, on laissa jätetty viranomaiselle suu-
ri harkintavalta asiassa. Lupaviranomaiselle olisi varmasti merkityksellistä, jos
myös KHO ottaisi asiaan selkeämmin kantaa. Vaikka KHO ei toistaiseksi ole
antanut yhtään julkaistua ratkaisua typen poistoon liittyen, ovat sen julkaisemat-
tomatkin päätökset merkittävä oikeuslähde joustavien normien täsmentämisessä.¹³⁹ Esimerkiksi KHO:n tulkinta, että mikäli kokonaistypen poistoa koskeva
vaatimus katsotaan tarpeelliseksi, on sitä koskevan päästöraja-arvon yli 10 000
avl:n laitoksilla oltava aina yhdyskuntajätevesiasetuksessa annetun minimivaa-
timuksen mukainen, kaipaasi mielestäni täsmentäviä argumentteja nimenomaan
parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämiskysymyksessä.

Kuten jo totesin, KHO ei harjoittanut perusteluargumenteillaan näkyvää
vuoropuhelua valittajan kanssa. Perustelujen adressaatteina KHO varmasti
mieltääkin tätä laajemman oikeusyhteisön. Tuomioistuinten toiminnan kontrol-
lointia toteuttava diskurssiperiaate edellyttää kuitenkin, että perusteluissa argu-
mentit paljastetaan avoimesti, jotta keskustelu ratkaisusta suppeassa tai laajassa
oikeusyhteisössä olisi mahdollista.¹⁴⁰ Kun lain esitöistä ei joustavien normien
kyseessä ollessa ole useinkaan sisältöä täsmentäviksi oikeuslähteiksi¹⁴¹ ja joka
tapauksessa ne ajan kuluessa korvautuvat nimenomaan ylimpien oikeusasteiden
ratkaisuilla,¹⁴² vaikuttaa KHO:n argumentointi tätä tosiasiaa vasten tarkoituksel-
lisen varovaiselta.

Tehostetun typenpoiston tarve määräytyy ensisijaisesti yhdyskuntajätevesi-
asetuksen mukaisesti. Toiminnan on YSL 41 §:n mukaan täytettävä asetuksen
vaatimukset. Lupaharkinnassa on lupamääräyksiä annettaessa otettava huomioon
myös YSL 43.3 § ja sen mukaisesti pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen

¹³⁹ *Määttä* 2005, s. 271.

¹⁴⁰ *Tuori* LM 2000, s. 1058.

¹⁴¹ *Määttä* 2005, s. 271.

¹⁴² *Tolonen* 2003, s. 6.

toimien merkitys ympäristön kannalta, tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa toimet sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan harkintaperusteet päästö-
raja-arvon määrittämisessä. KHO:n argumenteista ei ole luettavissa, että se olisi
koskaan ajautunut normikollisiotilanteeseen luonnontieteellisten ja teknis-talou-
dellisten vaatimusten kesken, vaikka edellytykset niihin ehkä olisivat olemassa.

Normiristiriidan häivyttäminen ja tietoinen yhteensovittamismallin käyt-
tö lieneekin KHO:n linjan mukaista. Tulkinnan ja argumentaation keinoin se
on tulkinnut ristiriitaisilta näyttäviä säännöksiä siten, ettei ristiriitaa lupamää-
räyksen asettamisen suhteen ole.¹⁴³ KHO päätyikin usein teknis-taloudellisesti
haastavissa tapauksissa lopputulokseen, jossa kokonaistypen poistaminen ei ol-
lutkaan luonnontieteellisin kriteerein ”eikä muutoinkaan” välttämätöntä. Näin
siitäkin huolimatta, että lupaviranomaisen ja VaHaO:n kanta ja painokkaat
argumentit olivat usein vastakkaisia. KHO:n on tällöin joko täytynyt käyttää
muuta luonnontieteen alan tieto- tai asiantuntijalähteitä tai tulkita saatua tietoa
toisin, kuin viranomaiset prosessin aiemmissa vaiheissa. Tässä tutkimuksessa
ei analysoitu muiden prosessiin osallistuneiden asiantuntijatahojen argumen-
teja. YSL:n mukainen valvontaviranomainen on taho, joka jo prosessuaalisesti
esittää näkökantansa lupaharkintavaiheessa. Valvontaviranomaisen lausunnon
painoarvo lopullisen typenpoistoa koskevan lupamääräyksessä muotoutumises-
sa ansaitsee varmasti oman tarkastelunsa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Ahonen, Johanna:* Yhdyskuntien jätevesien typenpoistotarpeen arvioinnista juridiikan
ja ympäristönsuojelun ristipaineessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikir-
ja VI (2013), s. 123–209.
- Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria. Juva 1989.
- Faure, Michael G. – Lefevere, Jürgen G. J.:* The Draft Directive on Integrated Pollution
Prevention and Control: An Economic Perspective. *European Environmental
Law Review* vol. 5 (1996), no. 4, s. 112–122.
- Geldermann, Jutta – Rentz, Otto:* The reference installation approach for the techno-
economic assessment of emission abatement options and the determination of
BAT according to the IPPC-directive. *Journal of Cleaner Production* vol. 12
(2004), no. 4, s. 389–402.
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.
- Huttunen, Markus – Vehviläinen, Bertel – Huttunen, Inese:* Typen, fosforin ja kiintoai-
neksen pidättyminen vesistöissä – WSFS-Vemala mallin arvio. Suomen ympä-
ristökeskuksen raportteja 5/2013.

¹⁴³ Yhteensovittamismallin luonnehdintaa *Määtän* (LM 2013, s. 181) mukaan.

- Kautto, Petrus – Mickwitz, Per – Ollikka, Kimmo:* Ympäristönsuojelulaki ja yritysten investointi- ja toimintamenot. Ympäristöjuridiikka 1/2003, s. 68–82.
- Korkein hallinto-oikeus:* Vuosikertomus 2011.
[<http://www.kho.fi/fi/index/julkaisut/vuosikertomukset.html>] (30.1.2014)
- Korvela, Tiina:* Turvetuotannon luvallistaminen muuttuvassa ympäristössä. Ympäristöjuridiikka 2/2009, s. 21–71.
- Kosola, Marjaleena – Leivonen, Jorma:* Katsaus ympäristönsuojeluinvestointien taloudellisen kohtuullisuuden arviointiin. Ympäristö ja Terveys 5/2003, s. 58–65.
- Kumpula, Anne:* Ympäristönsuojelu. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Fokus – Juridiikkafokus. [<http://fokus.sanomapro.fi>] (12.4.2013)
- Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeuden perusteet. Turku 1997.
- Kuusiniemi, Kari:* Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Sanoma Pro Fokus – Juridiikkafokus. [<http://fokus.sanomapro.fi>] (17.5.2013)
- Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Siitari-Vanne, Eija:* Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2008. (*Kuusiniemi ym.* 2008)
- Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.
- Lepistö, Liisa:* Phytoplankton assemblage reflecting the ecological status of lakes in Finland. Academic dissertation in Hydrology. Helsinki 1999.
- Malin, Kimmo:* Hallinto-oikeuksien kaavapäätösten perustelut. Oikeus 2/2008, s. 200–226.
- Määttä, Tapio:*
- Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Tapani Lohi (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Vesa Majamaa 60 vuotta 1945–28/12–2005. Helsinki 2005, s. 265–299.
 - Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriitajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2012, s. 171–191.
- Nixon, Scott W.:* Coastal marine eutrophication: A definition, social causes, and future concerns. *Ophelia* vol. 41 (1995), no. 1, s. 199–219.
- Rantanen, Pirjo:* Biologinen typen- ja fosforinpoisto jätevesistä – nitrifikaation tehostaminen vapaasti kelluvilla kantoainekappaleilla. Lisensiaattityö, Aalto-yliopisto, Teknillinen korkeakoulu 2010.
- Similä, Jukka:*
- Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2/2002, s. 178–201.
 - Pollution regulation and its effects on technological innovations. *Journal of Environmental Law* vol. 14 (2002), no. 2, s. 143–160.
- Similä, Jukka – Inkinen, Aino – Pennanen, Jaana – Lönngren, Hanna – Tritter, Jonathan:* Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006. (*Similä ym.* 2006)
- Soininen, Niko:* Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähteopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. Ympäristöjuridiikka 2/2011, s. 40–79.
- Säylä, Jonne – Vilpas, Riikka:* Yhdyskuntien jätevesien puhdistus 2010. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2012.

Tala, Jyrki: Oikeus ja politiikka – ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politisoituuko oikeus? Teoksessa Kaijus Ervasti – Nina Meincke: Oikeuden tuolla puolen. Helsinki 2002, s. 95–118.

Tuori, Kaarlo:

- Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lakimies 7–8/2000, s. 1049–1059.
- Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

Violainen, Jyrki: Oikeuskirjallisuus oikeuslähteenä ja tuomion perusteluissa. Lakimies 1/2012, s. 3–32.

Violainen, Jyrki – Martikainen, Petri:

- Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Saarijärvi 2003.
- Tuomion perusteleminen. Helsinki 2010.

Warsta, Matias:

- Energiateollisuuden kattilalaitoksien ympäristöluvut alueellisissa ympäristökeskuksissa ilmanpäästöjen rajoittamisen näkökulmasta. Edilex 4.6.2007. [www.edilex.fi]
- Ympäristölupajärjestelmä ja yhdenvertaisuus – toiminnanharjoittajien tasa-
puolisesta kohtelusta. Ympäristöjuridiikka 1/2008, s. 7–57.

Virallislähteet

HE 84/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 85/2000 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

Internet-lähteet

Aluehallintovirasto: Ympäristölupapäätökset.

[<http://www.avi.fi/web/avi/ymparistoluvat-paatokset>] (30.1.2014)

Itämeriportaali: Rehevoityminen.

[<http://www.itameriportaali.fi/fi/tietoa/uhat/rehevoityminen/>] (2.10.2013)

Suomen ympäristökeskus: Puhdistamo-BAT. Päivitetty 10.10.2013.

www.syke.fi > Etusivu > Tutkimus & kehittäminen > Tutkimus- ja kehittämissuunnitelmat > Hankkeet > Paras käytettävissä oleva tekniikka yhdyskuntajätevedenpuhdistamoilla (Puhdistamo-BAT) (1.10.2013)

Vesilaitosyhdistys: Vesihuolto 2013 Jyväskylä.

[<http://www.vvy.fi/index.phtml?s=509>] (14.6.2013)

Ympäristöministeriö: Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle ympäristönsuojelulain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, yksityiskohtaiset perustelut ja pykälät.

www.ym.fi/ > Ympäristö > Lainsäädäntö ja ohjeet > Ympäristönsuojelun valmistelussa oleva lainsäädäntö > Ympäristönsuojelulain uudistaminen > Päättynyt lausuntokierros (29.4.2013)

Oikeustapaukset ja viranomaispäätökset

EUTI

C-258/00 (2002) OJ C 191/08 (Ranska)
C-280/02 (2004) OJ C 284/2 (Ranska)
C-335/07 (2009) OJ C 282/4 (Suomi)

KHO

KHO 2.9.2005 t. 2211 (Laitila)
KHO 23.2.2006 t. 693 (Kankaanpää)
KHO 2.11.2006 t. 2922 (Oulu)
KHO 17.8.2007 t. 2028 (Pori Pihlava)
KHO 23.12.2009 t. 3674 lrs (Strömsö)
KHO 9.3.2010 t. 445 (Pälkäne)
KHO 11.8.2010 t. 1806 (Karkkila)
KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere Viinikanlahti)
KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere Rahola)
KHO 4.1.2011 t. 20 (Lappeenranta)
KHO 27.12.2011 t. 3773 (Kuopio)

Vaasan hallinto-oikeus

VaHaO 7.11.2002 nro 02/0383/2 (Vammala, ei lainv.)
VaHaO 18.4.2005 nro 05/0077/4 (Vähäkyrö, lainv.)
VaHaO 21.4.2005 nro 05/0096/2 (Kankaanpää, ei lainv.)
VaHaO 4.1.2006 nro 06/0005/1 (Parkano, lainv.)
VaHaO 5.1.2006 nro 06/0001/3 (Oulu, ei lainv.)
VaHaO 16.1.2006 nro 06/0022/2 (Harjavalta, lainv.)
VaHaO 20.2.2006 nro 06/0060/4 (Ylistaro, ei lainv.)
VaHaO 20.4.2006 nro 06/0119/3 (Pori Pihlava, ei lainv.)
VaHaO 30.1.2007 nro 07/0050/2 (Loimaa, lainv.)
VaHaO 30.1.2007 nro 07/0051/2 (Forssa, lainv.)
VaHaO 16.10.2007 nro 07/0631/3 (Teuva, lainv.)
VaHaO 8.11.2007 nro 07/0567/2 (Seinäjoki, lainv.)
VaHaO 25.2.2008 nro 08/0084/2 (Kurikka, lainv.)
VaHaO 25.2.2008 nro 08/0085/2 (Mäntsälä, lainv.)
VaHaO 27.6.2008 nro 08/0401/3 (Jokioinen, lainv.)
VaHaO 4.11.2008 nro 08/0342/1 (Karkkila, ei lainv.)
VaHaO 4.12.2008 nro 08/0769/3 (Pälkäne, ei lainv.)
VaHaO 4.2.2009 nro 09/0039/1 (Tampere Viinikanlahti, ei lainv.)
VaHaO 4.9.2009 nro 09/0040/1 (Tampere Rahola, ei lainv.)
VaHaO 13.2.2009 nro 09/0050/3 (Strömsö, ei lainv.)
VaHaO 14.4.2011 nro 11/0095/1 (Jyväskylä, ei lainv.)

Aluehallintovirastojen päätökset

ESAVI 8.3.2011 nro 18/2011/2 (Strömsö)
LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1 (Kannus)
PSAVI 1.11.2011 nro 107/11/1 (Pudasjärvi Taipaleenharju, lainv.)

Ympäristölupavirastojen päätökset

ISY 2.4.2007 nro 28/07/2 (Kuopio)
ISY 12.10.2007 nro 107/07/1 (Anjalankoski, lainv.)
ISY 28.11.2007 nro 134/07/2 (Lappeenranta)
ISY 17.8.2009 nro 76/09/1 (Jyväskylä)
LSY 17.5.2000 nro 01/0071/2 (Karkkila)
LSY 31.10.2001 nro 64/2001/4 (Vammala)
LSY 31.12.2002 nro 79/2002/4 (Laitila)
LSY 13.11.2003 nro 66/2003/2 (Kankaanpää)
LSY 4.6.2004 nro 36/2004/1 (Harjavalta)
LSY 23.5.2005 nro 13/2005/1 (Forssa)
LSY 30.11.2005 nro 46/2005/1 (Seinäjoki)
LSY 28.3.2006 nro 9/2006/1 (Kurikka)
LSY 28.4.2006 nro 11/2006/1 (Mäntsälä)
LSY 19.2.2007 nro 6/2007/1 (Pälkäne)
LSY 18.9.2007 nro 32/2007/1 (Tampere Rahola)
LSY 21.9.2007 nro 33/2007/1 (Vihti)
LSY 18.10.2007 nro 40/2007/1 (Laitila)
LSY 4.12.2007 nro 48/2007/1 (Kannus)
PSY 30.7.2004 nro 49/04/2 (Oulu)
PSY 24.2.2006 nro 26/06/1 (Kemijärvi)
PSY 31.8.2007 nro 78/07/2 (Kempele, lainv.)

Alueellisten ympäristökeskusten päätöksiä

KAS 16.9.2008 nro A1095 (Miehikkälä)
LOS 25.1.2005 nro 6 YLO (Perniö)
Dnro LSU-2005-Y-1208 (121) 18.12.2006 (Teuva)
UUS 5.2.2008 no YS 138 (Strömsö)

LYHENTEET

AVI	aluehallintovirasto
avl	asukasvastineluku
BAT	paras käyttökelpoinen tekniikka (best available techniques)
BOD	biokemiallinen hapenkulutus
BREF	BAT-vertailuasiakirja (BAT Reference Document)
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
EYTI	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HL	hallintolaki 434/2003
ISY	Itä-Suomen ympäristölupavirasto

KAS	Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
KHO	korkein hallinto-oikeus
LM	Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
LOS	Lounais-Suomen ympäristökeskus
LSSAVI	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
LSY	Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
lrs	lyhyt ratkaisuselostus
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PSAVI	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
PSY	Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto
UUS	Uudenmaan ympäristökeskus
VaHaO	Vaasan hallinto-oikeus
VNA	valtioneuvoston asetus
VNP	valtioneuvoston päätös
vp	valtiopäivät
yhdyskuntajätevesi-direktiivi	Neuvoston direktiivi 91/271/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1991, yhdyskuntien jätevesien käsittelystä, EYVL, N:o L 135, 30.5.1991
YJ	Ympäristöjuridiikka. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran aikakauslehti
YMPO	Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja
YSA	ympäristönsuojeluasetus 169/2000
YSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000

Johanna Ahonen

TECHNOLOGICALLY AND ECONOMICALLY FEASIBLE – REGULATIONS ON NITROGEN REMOVAL ISSUED FOR URBAN WASTEWATER TREATMENT PLANTS AS SUBJECT TO APPEAL

While assessing the preconditions for granting a permit for urban wastewater treatment plant in Finland, local situations have to be considered in relation to the need of removal of nitrogen from the wastewater. Local situations have to be assessed as regard to eutrophication of the aquatic environment. When needed, regulations for the purpose of preventing eutrophication pollution have to be issued in the permit. When regulations are issued, following factors have to be taken into account, according to the section 43, paragraph 3 of the Environmental Protection act (84/2000): the nature of the activity, the properties of the area where the impact of the activity appears, the impact of the activity on the environment as a whole, the significance of measures intended to prevent pollution of the environment as a whole and the technical and financial feasibility of this action shall be taken into account. Permit regulations concerning emission limit values and the prevention and limitation of emissions must be based on the best available technology.

This paper examines the regulations on nitrogen removal as subject to appeal. The arguments in 36 environmental permits, 34 Vaasa Administrative Court's decisions and 16 Supreme Administrative Court's decisions that were used to justify the necessity of nitrogen removal, were analysed. Two different categories of arguments were found. Regulations were mostly justified by arguments based on the environmental quality aspects. The other category grounded on the technical and economical feasibility to put the regulation in the effect. The same type of arguments were also used in petitions. The question was posed, whether the arguments used are juridically relevant. In this paper, the results of the study of the technical and economical arguments are reported.

The permit authorities mostly used technical and economical arguments to justify the nitrogen removal regulations. Three out of four decisions of Vaasa Administrative Court also included at least one argument of that type. In petitions, the permit holder used regularly technical and economical arguments to justify its complaint of the regulation of nitrogen removal. In the Supreme

Administrative Court the most successful argument seemed to be that the regulation should not be issued because of the short expected operation time of the plant. Even though the Supreme Administrative Court used very rarely technical or economical arguments, it can not be stated that it did not reflect technical and economical aspects in its decision making. It may rather indicate the uncertainty associated with the juridical criteria of technical and economical feasibility, which led court to justify its decision by arguments focused more on the state of the environment.

It is notable, that the classified technical and economical arguments tended to correspond well to the definition of the best available techniques. In arguments of all the parties, the same kind of factors were adduced, as given for the assessment of the best available techniques in section 37 of the Environmental Protection Decree (169/2000). In spite of that, the Supreme Administrative Court never formulated the decisions in a way that could have been considered as a statement or a definition of the best available technology.

Artikkeli III

VALVONTAVIRANOMAINEN YLEISEN EDUN VALVOJANA YMPÄRISTÖLUPAPROSESSISSA – ESIMERKKINÄ JÄTE- VEDENPUHDISTAMOJEN TYPENPOISTO.

Ahonen, Johanna. Ympäristöjuridiikka 2-3/2015, s. 6-51.

DI Johanna Ahonen

VALVONTAVIRANOMAINEN YLEISEN EDUN VALVOJANA YMPÄRISTÖLUPAPROSESSISSA – ESIMERKKINÄ JÄTEVEDENPUHDISTAMOIDEN TYPENPOISTO¹

Supervising Authorities as Defenders of Public Interest in Environmental Decision Making

According to the Environmental Protection Act, the environmental supervising authorities enforce the provisions issued in the Act and exercise their right to defend public environmental interests in decision making. Both locally and regionally, the same authority is responsible of execution of these duties. As duties, enforcement of the Act and supervising environmental public interest have separate functions and legal statuses. The public interest is mainly supervised in advance during the decision making process. In that purpose, the authority has the right to give an opinion on the permit application, which can also include complaints for the environment, thus giving the authority status as a party. Consequently, the authority has the right of appeal. An empirical data of 75 environmental permits showed, that the supervising authorities do not always carry out their duty as intended by the legislator. In some opinions, even strange elements from public interest point of view occurred. It may have led at least into delays in implementing measures to prevent pollution, issued in the permit. It is apparent that the authorities do not always perceive their role in a correct way. It can be due to the complex task of the supervising authority. Another reason may be that the incumbents seldom have juridical education. At this aspect, the Ministry of the Environment, as in charge of general steering of the environmental administration in Finland, should take action.

1 Johdanto

Yleisen ympäristöedun valvontaa viranomaistehtävänä on pohdittu suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa melko vähän. Tutkimuksissa, joissa ympäristöön liittyvää yleisen edun valvontaa on käsitelty, näkökulma on keskittynyt useimmiten luonnon edustamisen

¹ Kirjoitus on referee-artikkeli. Artikkelin on osa Maa- ja vesitekniikan tuki ry:n rahoittamaa tutkimusta, joka tähtää väitöskirjaan ympäristöoikeuden alalla. Kiitän ohjaajiani professori Tapio Määttä ja yliopistonlehtori Ismo Pölästä sekä lehden referee-tarkastajia käsikirjoitusta koskevista arvokkaista kommentteista.

problematiikkaan ja siihen, kenellä on oikeus edustaa luontoa.² Yleisen edun valvontaa viranomaistehtävänä, sen merkityssisältöä ja eroa suhteessa laillisuusvalvontaan vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa on tutkittu *Vihervuoren* väitöskirjassa vuodelta 1981.³ Tämä artikkeli kuuluu samaan aihepiiriin, mutta keskittyy tarkastelemaan yleisen edun valvontaa ympäristölupaprosessissa.⁴

Artikkelin aluksi pyrin täsmentämään ympäristönsuojelun yleisen edun valvontaa ja laillisuusvalvontaa ympäristönsuojelulaisissa (YSL 527/2014) tarkoitettuina viranomais-tehtävinä sekä selkiyttämään niiden eroja ennakkovalvonta- ja jälkivalvontakeinoina. Sen jälkeen tarkastelen empiirisen ympäristölupa-aineiston avulla, miten yleisen edun valvonta ilmenee ympäristölupakäsittelyssä. Esimerkkinä empiirisessä osiossa käytän yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen ympäristölupia. Olen vielä rajannut tutkimuskohteeni käsittämään vain jätevesien typenpoiston. Tutkimuksessa analysoin argumentteja, joita eri viranomaiset esittävät typen poistamisen tarpeesta ja typen poistamista koskevasta lupamääräyksestä.

Tavoitteeni empiirisessä osiossa on ensiksikin arvioida aineiston avulla, toteuttaako valtion valvontaviranomainen tässä yksittäisessä kysymyksessä yleisen ympäristöedun valvontatehtävää lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Toiseksi, osana empiirisen tutkimusaineiston analyysiä, arvioin, millaisen painoarvon valvontaviranomaisen lausunto saa typenpoistoa koskevan lupamääräyksen asettamisessa. Lopuksi arvioin näiden tulosten pohjalta muuttuvan ympäristölupamenettelyn merkitystä jätevedenpuhdistamoiden typenpoistokysymykseen.

2 Ympäristönsuojelulain mukaiset valvontatehtävät

Ympäristöhallinto on Suomessa kolmiportainen. Keskushallintoon kuuluvat ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä valtioneuvosto. Ympäristöministeriö, jonka vastuulle kuuluvat ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluasiat, ei osallistu yksittäisten lupapäätösten tekoon. Sen tehtävinä ovat hallinnon yleinen ohjaus ja poliittiset linjanvedot.⁵ Alueatasolla lupaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot (AVI), joista

² Aiheesta mm. *Kokon* 2003, *Kumpulän* 2004 ja *Mäntylän* 2010 väitöskirjoissa. Ks. myös *Kuusiniemi* 2000.

³ *Vihervuoren* (1981) väitöskirja käsittelee viranomaisen asianosaispuhevaltaa vesiasioissa ja keskittyy siten aiheeseen vesioikeuden näkökulmasta, mutta on kirjallisuuslähteistä lähinnä tämän artikkelin aihepiiriä.

⁴ Vuonna 2013 aluehallintovirastot tekivät vesiasioissa päätöksiä noin 670, kun ympäristölupapäätöksiä tehtiin noin 780 (www.avi.fi/etusivu/aiheet/ymparistoluvat (15.9.2014)). Todellisuudessa ympäristölupapäätösten lukumäärä on paljon suurempi, sillä ympäristölupapäätöksiä tekevät myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset.

⁵ Ympäristöministeriön tehtävistä on säädetty ympäristöministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (VNA 708/2003) 2 §:ssä. Ministeriöiden tehtävistä ks. myös *Kuusiniemi* 2013a Fokus>Ympäristöoikeus>I PERUSTEET>2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä>Viranomaiset ja niiden tehtävät>Organisaatiot ja tehtäväalueet (24.4.2015).

on säädetty aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009). Paikallistason lupaviranomaisia ovat kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset, joista säädetään ympäristönsuojeluhallinnosta annetussa laissa (64/1986).

Ympäristönsuojelulain mukaisista yleisistä valvontaviranomaisista on säädetty YSL 23 §:ssä. Paikallistasolla laajaa tehtäväkenttää valvontaviranomaisena ja jo mainittuna lupaviranomaisena hoitavat kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset.⁶ Alueellisella tasolla valtion yleisenä valvontaviranomaisena toimii elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus).⁷ ELY-keskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1392/2014) 2 §:n mukaan tämä tarkoittaa ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualuetta (Y-vastuualue). ELY-keskuksen roolista valvontaviranomaisena on säädetty myös muun muassa vesihuoltolaissa (119/2001), jota sovelletaan asutuksen ja siihen rinnastettavan elinkeino- ja vapaa-ajantoiminnan talousveden hankintaan ja jätevesien johtamiseen ja käsittelyyn sekä hulevesien johtamiseen. ELY-keskus valvoo myös luonnon- ja maisemansuojelua luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla ja sille on säädetty tehtäviä myös vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (vesienhoitolaki, 1299/2004)⁸, muun muassa vesien tilan luokittelu sekä vesienhoitosuunnitelmien (VHS) ja toimenpideohjelmien laadinta.

YSL:n mukaisena valvontaviranomaisena ELY-keskuksen Y-vastuualueen tehtäväkenttään kuuluvat sekä laillisuusvalvonta että yleisen edun valvonta.⁹ Tämä eroaa esimerkiksi ELY-keskukselle vesihuoltolaissa säädetystä valvontatehtävästä, joka tarkoittaa nimenomaan laillisuusvalvontaa ja lähinnä julkisoikeudellisten säännösten osalta. Valvonta ei siis koske yksityisoikeudellisia kysymyksiä, kuten maksuja ja niiden perusteita, eikä varsinaisesti pilaavaa toimintaa, sillä jätevesien johtamiseen liittyvistä ympäristönsuojelullisista vaatimuksista säädetään ensisijaisesti ympäristönsuojelulaissa.¹⁰ Laillisuusvalvonnalla, siis *lain tai säännösten noudattamisen valvonnalla* tarkoitetaan jälkivalvontaa, jossa viranomainen seuraa toimintojen lainmukaisuutta, lupavelvoitteiden noudattamista ja olemassa olevien toimintojen luvanvaraisuutta sekä arvioi lain rikkomuksia ja tekee tarkastuksia.¹¹ Laillisuusvalvonta voi kohdistua yhtä hyvin yleisen

⁶ Muita ympäristölainsäädännön alaan kuuluvia erityisviranomaisia ovat mm. jäte- ja terveydensuojelulainsäädännössä tarkoitetut viranomaiset. Niiden tehtävistä on säädetty asianomaisissa säädöksissä erikseen.

⁷ Ennen aluehallinnon uudistusta vuonna 2010 aluehallintoon kuuluivat alueelliset ympäristökeskukset (AYK) ja ympäristölupavirastot (YV). Jälkimmäinen toimi yksinomaan lupaviranomaisena, mutta AYK:lla oli sekä valvonta- että lupaviranomaisen tehtäviä. Ks. laki ympäristöhallinnosta (55/1995, kum.) ja laki ympäristölupavirastoista (87/2000, kum.).

⁸ Vesienhoitolaki on vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) kansallinen toimeenpanolaki.

⁹ Jatkossa tarkoitetaan ELY-keskuksella Y-vastuualuetta.

¹⁰ Ks. HE 85/2000 vp., *Yksityiskohtaiset perustelut, vesihuoltolaki 1 § ja 4 §* sekä HE 218/2013 vp., s. 42. Vesihuoltolain mukainen valvonta kohdistuu HE 85/2000 29 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin nojaten lähinnä vesihuollon järjestämiseen ja kehittämiseen liittyviin kysymyksiin ympäristönsuojelulliset tai terveydelliset syyt huomioon ottaen.

¹¹ *Kuusiniemi* 2013a Fokus>Ympäristöoikeus>I PERUSTEET>2. Ympäristöllinen päätöksentekojä ohjausjärjestelmä>Viranomaiset ja niiden tehtävät>Viranomaisten tehtävät eri ympäristölakien mukaan(12.1.2015), *Kumpulainen* 2013 Fokus>Ympäristöoikeus>VII YMPÄRISTÖNSUOJELU>1. Ympäristönsuojelulaki>Valvonta ja hallintopakko (12.1.2015).

kuin yksityisen edun loukkaukseen, kunhan kysymys samalla on säännösten vastaisesta toiminnasta.¹² YSL:n mukaiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös vaikutusten seuranta erilaisten tutkimus- ja selvitystehtävien kautta. Tarvittaessa laillisuusvalvontatehtävään kuuluu myös pakkokeinojen, kuten teettämisen- tai keskeyttämisen käyttö.¹³

ELY-keskuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen yhtenä tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa.¹⁴ Tämä tarkoittaa laajaa yleisen edun valvontatehtävää, mikä ei rajoitu vain YSL:n tai VL:n soveltamistapauksiin, vaan myös vaikkapa maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) tai maaaineslain (MAL 555/1981) mukaisia päätöksiä. Yleisen edun valvonnassa on kyse *intressien ennakkovalvonnasta*.¹⁵ Kun laillisuusvalvonta kohdistuu olemassa olevaan tai lakanneeseen toimintaan, arvioidaan ennakkovalvonnassa toiminnan käynnistämisestä tai muutoksen toteuttamisesta aiheutuvia vaikutuksia. Yleisen edun valvonnan ja laillisuusvalvonnan funktiot, ajallinen toteutuminen ja toteutumistavat ovat siis erilaiset. Yleisen edun valvonta tarkoittaa puhevallan käyttämistä ennen asian ratkaisua. Yleisen edun valvojana viranomaisella voi olla vireillepano ja muutoksenhakuoikeus myös hallintopakkoasioissa ja rikosasioissa se voi olla asianomistajana.¹⁶

Mäenpään mukaan hallintotoiminnan ”puolueettomuus edellyttää, että viranomaisen toteuttaa *lainsäädännössä muotoiltua yleistä etua* antamatta ulkoisten vaikutusten tai omien henkilökohtaisten intressien vaikuttaa toimintaansa”.¹⁷ Tästä voi saada käsityksen, että yleinen etu ja sen merkityssisältö olisivat *lainsäädännössä* aina selkeästi

¹² *Vihervuori* 1981, s. 260

¹³ Pakkokeinoista on säädetty YSL 18 luvussa. Ks. myös *Hollo* 2004, s. 151. Laillisuusvalvonnasta ks. myös *Vihervuori* 1981, s. 259.

¹⁴ Ennen vuotta 2010 tehtävä oli määrätty alueelliselle ympäristökeskukselle. Vesilain (VL 587/2011) 9 §:n mukaan yleistä etua valvovilla viranomaisilla on hakemusasiassa asianosaisen puhevalta. YSL:n mukainen asianosaisen käsite ei sisällä yleistä etua valvovaa viranomaista, vaan sen valitusoikeudesta tai oikeudesta tulla kuulluksi on aina säädetty erikseen (ks. esim. YSL 42 §, 185 §, 191 §). Käytän kuitenkin viranomaisen asemasta yleisen edun valvojana ilmausta ”asianosaisasema” samassa merkityksessä kuin *Hollo* (2004, s. 129), jonka mukaan etusidonnaisia ympäristöarvoja koskeva päätöksenteko tuottaa kyseistä etua valvovalle viranomaiselle *asianosaisaseman*.

¹⁵ *Kuusiniemi* 2013a Fokus>Ympäristöoikeus>I PERUSTEET>2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä>Viranomaiset ja niiden tehtävät>Viranomaisten tehtävät eri ympäristölakien mukaan (24.4.2015).

¹⁶ Yleistä etua valvovien viranomaisten vireillepano-oikeus ks. HE 84/2000, 92 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Yleistä etua valvova viranomaisen asianomistajana ks. HE 84/1999, 94 §:n yksityiskohtaiset perustelut. YSL 186 § ja 188 § vastaavat edellä mainittuja. Hallintopakko- ja rikosasiat tulevat ilmi yleensä laillisuusvalvontatehtävän yhteydessä, jolloin valvontaviranomainen saattaa esiintyä prosessissa kahdessa roolissa, laillisuusvalvojana ja yleisen edun valvojana. Etupäässä yleisen edun valvontaan liittyvä muutoksenhaku tapahtunee kuitenkin hallintopäätösten yhteydessä, jolloin kyse on ennakkovalvonnasta. Näen siis asian toisin kuin *Mäkinen* (2004, s. 94–102), joka hallintopäätöksiä koskevan muutoksenhaun yhteydessä katsoo, että yleisten intressien valvontaan pohjautuvassa muutoksenhaussa olisi pääasiassa kyse laillisuusvalvonnasta.

¹⁷ *Mäenpää* 2012, s. 155 (kursivointi kirjoittajan).

määriteltyjä. Valitettavasti näin ei aina ole.¹⁸ Se, mitä kullakin oikeudenalalla yleisen edun käsitteen alle katsotaan kuuluvan, riippuu arvostuksesta ja arvottamisesta ja vaihtelee tai jopa muuttuu ajallisesti muun muassa tieteellisen tiedon lisääntyessä.¹⁹ Yleisen edun merkityssisältö vaihtelee muutoinkin säädöskohtaisesti ja vaikkapa käsite ympäristöetu voi samankin viranomaisen tehtäväkentässä olla täysin vastakkainen. ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu ELY-keskuksista annetun lain (897/2009) nojalla muun muassa hankkeiden toteuttamiseen liittyviä tehtäviä.²⁰ Kuitenkin yleisen edun valvonta esimerkiksi tulvasuojelun edistämisessä tai vaikkapa vesihuollon toteuttamisessa ja toisaalta luonnonsuojelussa voivat olla ristiriidassa keskenään.²¹

Yleinen etu on siis laajasti ottaen käsitteenä melko epämääräinen. Käsitteen epätasällisuus vähenee kuitenkin oleellisesti, kun sitä käytetään tietyssä oikeudellisessa kontekstissa.²² Tällöin huomioon otettavien yleisten etujen piiri rajautuu asianomaisen aineellisoikeudellisten normien pohjalta.²³ Näin esimerkiksi vesioikeudessa yleisen edun mukaisiksi voidaan lukea yhteiskunnallisesti merkittäviä konkreettisia vesistön käyttötoimintoja, jotka saattavat kuitenkin olla ympäristön tai yksityisten kannalta haitallisia.²⁴ Luonnonsuojeluoikeudessa taas abstraktit arvo- tai tavoitepohjaiset pyrkimykset, kuten vaikkapa biodiversiteetin säilyttäminen, toteuttavat yleistä etua.²⁵

Tämän artikkelin tiedonintressinä on YSL:ssa valvontaviranomaiselle asetettu yleisen edun valvontatehtävä. YSL:n 21 ja 22 §:ien mukaan ELY-keskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen käyttävät YSL:n mukaisessa päätöksenteossa *ympäristönsuojelun*

¹⁸ *Majamaan* (1987, s. 261) mukaan esimerkiksi [vanhassa] vesilaissa (vanha VL, 264/1961 kum.) esiintyi useita ja jopa toisilleen vastakkaisia yleisen edun merkityssisältöjä.

¹⁹ *Vihervuori* 1981, s. 260, *Järvinen* 1994, s. 36, *Saaristo* 2000, s. 26, *Kuusiniemi* 2000, s. 154. Arvojen muuttumisesta *Kokko* (2003, s. 5) toteaa, että ”ihminen kulttuureineen on kehittynyt vaiheeseen, jossa tiedostetaan biologisen monimuotoisuuden turvaamisen tärkeys”. Myös vesilain (VL, 587/2013) esitöissä (*HE 277/2009 vp.* s. 64–65) on tunnustettu yleisen edun käsitteen ajallinen muuttuvuus, mikä vuoksi lupaharkinnassa huomioon otettavia yleisiä etuja ei ole kirjattu lakiin.

²⁰ ELY-keskuksista annetun lain 2.2 §:n 3 kohdan mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on muun muassa ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta.

²¹ Tähän on kiinnittänyt huomiota mm. ympäristövaliokunta lausunnonsaan hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (*YmVL 25/2009 vp.* s. 5) ja aiemmin ympäristöhallintoa koskevan lainsäädännön valmistelun (HE 241/1994) yhteydessä mietinnössään (*YmVM 14/1994 vp.*). Ks. myös *Vihervuori* 1981, s. 41, *Kokko* 2003, s. 192, *Mäkinen* 2004, s. 76, *Soininen* 2011, s. 47.

²² Yleinen etu voi näyttäytyä kollektiivisena, yksilöiden eduista rakentuneena tai se voi toteutua erilaisten yleisten ja yksityisten intressien onnistuneessa yhteen sovittamisessa tai olla jopa lukuisten yksityisten intressien vastainen. Ks. yleisestä edusta julkishallinnossa *Mäenpää* 2013, s. 101–102, maankäyttölaeissa *Hovila* 2009, s. 172, vesioikeudessa *Vihervuori* 1981, s. 32.

²³ *Rabel* 1990, s. 220, *Vihervuori* 1981, s. 40.

²⁴ Ks. *Vihervuori* 1981, s. 32,35, *Soininen* 2011, s. 46, *Pärnänen* 2012, s. 42–44.

²⁵ *Kokko* 2003, s. 191. *Suvantola* (2003, s. 683) toteaa, että ”luonnonsuojelu on yksi monista yleisistä eduista”.

yleisen edun puhevaltaa, mikä on laillisuusvalvonnasta erillinen tehtävä.²⁶ Vaikka YSL tai sen esityöt (HE 214/2013) eivät täsmennä, mitä juuri ympäristönsuojelun yleisellä edulla tarkoitetaan ja vaikka YSL:ssä ei määritellä edes käsitettä ”ympäristö”,²⁷ tarkentuu käsite, kun intressivalvonnan kohdetta arvioidaan ympäristönsuojelulain tarkoituksäännöksen (YSL 1 §) kautta.²⁸

YSL:n tarkoituksena on ehkäistä ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.²⁹ Lain soveltamisalan kannalta keskeinen käsite, ”pilaantuminen”, on laissa määritelty. YSL:n 5 §:n mukaan pilaantuminen on seurausta päästöistä ilmaan, veteen tai maaperään, siis fyysiseen ympäristöön.³⁰ Yleisen edun mukaista on siis valvoa, ettei ympäristö altistu YSL:ssä tarkoitetuista päästöistä aiheutuvalle pilaantumiselle.³¹ Näin ajateltuna valvontatehtävä toteuttaa perustuslaissa (PL 731/1999) säädettyä ympäristöperusoikeutta, jonka säätämisen tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena on ollut ympäristön suojelu, sen pilaantumattomuus, puhtaus, terveellisyys ja monimuotoisuus.³² PL 20 §:n mukaan oikeus terveelliseen ympäristöön kuuluu kaikille. Oikeuteen liittyy myös kaikille kuuluva vastuu ympäristöstä. *Kumpulan* mukaan tämä ilmentää ympäristön suojeluun liittyviä kollektiivisia tai luontokeskeisiä arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden

²⁶ Lainsäätäjät on ilmaissut asian selkeästi vanhan ympäristönsuojelulain (vanha YSL 86/2000, kum.) esitöissä (HE 84/1999 s. 53), 22.1 §:n (valvontaviranomaiset) yksityiskohtaisissa perusteluissa. Yleiset valvontaviranomaiset on määritelty YSL:n 23 §:ssä. YSL:n 23.1 § vastaa vanhan YSL:n 22.1 §:ää.

²⁷ Toisin kuin esimerkiksi Englannissa, jossa English Environment Protection Act vuodelta 1990 määrittelee ympäristön seuraavasti (section 1 (2)): ”The “environment” consists of all, or any, of the following media, namely, the air, water and land; and the medium of air includes the air within buildings and the air within other natural or man-made structures above or below ground”. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/part/I> (24.4.2015).

²⁸ *Hollo* (1991, s. 12) katsoo, ettei ympäristön käsitteen oikeudellisella määrittämisellä ole keskeistä merkitystä, koska sääntely koskee lähinnä toimenpiteistä johtuvia vaikutuksia. Perinteisesti ympäristö jaetaan kuitenkin fyysiseen ja sosiaaliseen ympäristöön, joista jälkimmäinen rajautuu ihmisen kokemuspiiriin ja sosiaalisen toiminnan perusteella (*Ibid.* s. 10). Sosiaalisen ympäristön suojelussa on kyse esimerkiksi sisäilman laadusta. *Hollon* (2001, 117) mukaan on luonnollista, että Suomessa ympäristönsuojelulakia sovelletaan ensisijaisesti fyysiseen ympäristöön ja lähinnä rakennusten ulkopuolella.

²⁹ Ympäristölainsäädännön uudistuksen keskeisin tavoite vanhaa YSL:ia säädettäessä oli maaperän, veden ja ilman *pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen* ympäristön kokonaisuutena huomioon ottavalla tavalla. *HE 84/1999 vp.* s. 20.

³⁰ *Larsson* (1999, s. 122) erottelee myös flooran ja faunan erillisiksi ympäristöelementeiksi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVAL, 468/1994) 2 §:n b kohdan mukaan ympäristövaikutukset voivat kohdistua ”maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin sekä näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen”. Arvioinnin ydinalueita ovat maahan, veteen ja ilmaan kohdistuvien päästöjen kautta syntyvät vaikutukset. Näin ollen vaikutukset voivat kohdistua myös flooraan ja faunaan. Ks. *Pölonen* 2007, s. 68–69 alaviitteineen.

³¹ Pilaantumisen käsitettä on laajennettu vanhasta YSL:sta siten, että turvetuotannon sijoittamista YSL 13 §:n mukaan arvioidessa myös tiettyjen luonnonarvojen turmeltuminen turvetuotannon sijoituspaikalla rinnastuisi päästövaikutuksiin, vaikka turmeltuminen ei johtuisikaan päästöstä (*HE 214/2013 vp.* s. 93).

³² Ks. *HE 903/1993 vp.* s. 20.

oikeuksiksi.³³ Ympäristön suojeleminen on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle.³⁴

Ympäristönsuojelussa on kyse toiminnasta ihmisen aikaansaamien haittojen ehkäisemiseksi.³⁵ Tämä on julkilausuttuna lähtökohtana muun muassa vesienhoitolaissa, jonka tavoitteet ovat pitkälti (vesien)suojelullisia.³⁶ Vaikka ympäristönsuojelun voidaan jos sinänsä katsoa olevan yleinen etu, *ympäristönsuojelun yleinen etu* saa erityismerkityksensä asetelmassa tai kilpailutilanteessa, joka ilmenee suhteessa muihin, esimerkiksi taloudellisiin yleisen edun näkökulmiin.³⁷ Koska ympäristönsuojelun yleisen edun käsite on joustava ja käsitteen alle kuuluvien etujen piiri laaja, tulkitsee tai arvioi viranomaisen huomioon otettavia yleisiä etuja tapauskohtaisesti.³⁸ Perusoikeuksien tulkinta-vaikutus, joka edellyttää lainsäädännön soveltamista perusoikeusmyönteisesti, vähentää kuitenkin käsitteen joustavuutta tai siihen liittyvää harkintamarginaalia.³⁹ Ympäristöperusoikeuslähtöisessä tulkinnassa keskeistä on, että suojaobjektina on itse ympäristö, eivät varallisuusasemat.⁴⁰

Vaikka ympäristöperusoikeus ei syrjäytä omaisuuden suojaäännöksiä, on muistettava, että *YSL:n mukaan* yleistä etua valvovan viranomaisen tehtäväkenttään kuuluu *ympäristönsuojelun* yleisen edun valvonta ja vain tässä ominaisuudessa se voi käyttää asianosaispuhevaltaa. YSL:n systematiikassa ympäristön edunvalvonta viranomaistehdävänä tulee siten toteuttaa luvanhakijan taloudellisista intresseistä riippumattomasti.⁴¹ Mikäli päästöjä aiheuttavan toiminnan sallittavuus edellyttää ympäristönsuojelun vuoksi rajoituksia tai suojoitoimia, tulevat niistä aiheutuvat kustannukset ja niiden suhde vaikkapa perustuslailliseen omaisuuden suojaan lupaviranomaisen, eivät valvontaviranomaisen punnittaviksi.⁴²

³³ Kumpula 2004, s. 6–7.

³⁴ HE 903/1993 vp. s. 20. Myös Kumpula 2004, s. 7

³⁵ Ympäristöetiikassa normatiivisena lähtökohtana *Oksasen* (1994, 45) mukaan on, että arvoihin pohjautuva velvollisuus ehkäistä olentojen tai järjestelmien hyvinvoinnin heikentymistä ei koske luonnollisia, ihmisen toiminnasta riippumattomia tapahtumia.

³⁶ Vesienhoitolain 1 §:ssä asetettu tavoite, vesien hyvän tilan saavuttaminen, määräytyy suhteessa ihmisen toiminnan aiheuttamiin muutoksiin. Vesienhoitolain mukainen tilaluokitus poikkeaa aiemmasta veden käyttökelpoisuuteen perustuneesta luokituksista. Ks. HE 120/2004 s. 22.

³⁷ Rabel 1990, s. 223–224.

³⁸ Rabel 1990, s. 222, *Hollo* 2004, s. 128–129.

³⁹ Ks. *Kuusiniemi* 2013a Fokus>Ympäristöoikeus>I PERUSTEET>4. Perusoikeudet ja ympäristö >Perusoikeusjärjestelmästä>Perusoikeuksien vaikutuksista (22.4.2015), *Hollo* 2004, s. 57.

⁴⁰ *Hollo* 2004, s. 56. *Majamaa* (1987, s. 272) katsoo, että ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa yleisen edun merkityssisällössä on kyse luonnonjärjestelmän lainalaisuudesta ja toimivuudesta.

⁴¹ Ks. *Hollo* 2004, s. 62

⁴² Lupaviranomaisen tulee hallintolaissa (HL, 434/2003) säädetyn virallisperiaatteen nojalla huolehtia asian riittävästä selvittämisestä. Luvanhakijalle, siis yleensä päästöjä aiheuttavan toiminnan harjoittajalle, on siten varattava tilaisuus täydentää hakemustaan tai antaa selvityksensä asian ratkaisuun vaikuttavista vaatimuksista. Toiminnanharjoittaja voi tuoda esiin myös teknisiä ja taloudellisia seikkoja, jotka lupaviranomainen ottaa huomioon siltä osin, kuin oikeudellinen harkinta mahdollistaa. Virallisperiaatteesta ja hakemuksen käsittelystä ks. myös *Hollo* 2004, s. 128, 351.

YSL:ssa valvontaviranomaiselle asetetun ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävän tarkoituksena on varmistaa, että ympäristönsuojelunäkökohdat tulevat riittävästi huomioiduiksi ympäristölupaviranomaisen päätöksenteossa.⁴³ Ympäristönsuojelulakia sovelletaan päästöjä aiheuttavaan toimintaan ja sen tarkoituksena on ehkäistä pilaantumista. Näin ollen valvontaviranomaisen on ympäristönsuojelun yleisen edun nimissä tuotava esiin ne uhkat, joita toiminnan aiheuttamista päästöistä johtuvasta pilaantumisesta koituisi ympäristönsuojelulle. Uhkan kohteisiin kuuluvat ihmiskeskeisinä elementteinä muun muassa ympäristön terveellisyys, viihtyisyys, kulttuuriympäristö ja luonnonvarojen käyttömahdollisuudet. Uhkaa osana yleistä ympäristöetua voisi aiheutua myös luontokeskeisille elementeille, kuten suotuisalle suojelun tasolle tai luonnon monimuotoisuudelle.⁴⁴

Ympäristönsuojelun tavoitteena on ihmisten elinympäristön turvallisuuden ja laadun turvaaminen.⁴⁵ Näkökulma ympäristönsuojelussa lienee siis pohjimmiltaan antroposentrisen, välttämättömyys olemassaolomme tai hyvinvointimme turvaamiseksi ja poikkeaa siten luonnonsuojelun tavoitteiden asettelusta.⁴⁶ Luonnonsuojelulain edellytysuhteesta johtuen YSL:n mukaisen valvontaviranomaisen tulee kuitenkin yleisen edun nimissä valvoa myös luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) turvattavien intressien huomioon ottamista päätöksenteossa. Näin ollen myös luontokeskeisyys ja luonnon itseisarvokysymykset tulevat ympäristönsuojelun yleistä etua valvovan viranomaisen pohdittaviksi.⁴⁷ *Suvantola* katsookin, että luonnonsuojelun ja ympäristönsuojelun erottaminen modernissa ympäristöoikeudessa on keinotekoisia.⁴⁸ Epäilemättä ne ainakin sijoittuvat YSL:n mukaisen valvontaviranomaisen tehtäväkenttään tämän artikkelin tarkastelun kohteena olevassa ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävässä.

⁴³ *Hollo* 2001, s. 159.

⁴⁴ *Mäntylä* 2010, s. 29–30. Ks. myös ympäristön pilaantumisen määritelmä YSL 5.1 § 2b kohta ja YSL 13 § ja *HE 214/2013* s. 92.

⁴⁵ *Saaristo* 2000, s. 79, *Suvantola* 2006, s. 41.

⁴⁶ *Pärnänen* 2012, s. 23, myös *Mäntylä* 2006, s. 21. *Hollo* (2004, s. 14) katsoo, että vaikka perinteinen käsitys ympäristöstä on ollut ihmiskeskeinen, nykyisin on siirrytty ekosentrisen tarkastelukulmaan, jossa mm. luonnon toimintaedellytysten turvaaminen esimerkiksi biodiversiteetin säilymisen kautta on ihmisen tarpeista riippumattoman sääntelyn kohde. Kysymys ei tällöinkään liene täysin ihmisen arvottamisesta riippumattomasta luonnon itseisarvosta, sillä saadakseen moraalista merkitystä on moraalisen toimijan ensin tullut tiedostaa biodiversiteetin merkitys luonnolle (ks. *Pietarinen* 2000, s. 50–53). Kyse on siis jonkinlaisesta luonnon ihmislähtöisestä itseisarvosta, kuten *Niiniluoto* (2000, s. 62,66) asian ilmaisee, mikä hänen mielestään on edellytys ihmisten sitoutumiselle luonnonsuojeluun. Ihmis- ja luontokeskeisistä arvoista ks. myös *Oksanen* 1994, s. 55–58, 62. Arvoista biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen liittyen ks. *Kokko* 2003, s. 28–34.

⁴⁷ ELY-keskuksella on LSL:n 63 §:n (1587/2009) nojalla oikeus valittaa muun lain mukaisesta päätöksestä, jos päätös on LSL:n vastainen.

⁴⁸ *Suvantola* 2006, s. 53.

3 Yleisen edun valvonnasta ympäristölupaprosessissa

3.1 Lausunnon oikeudellinen merkitys

YSL 27 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (ympäristölupa). Aina luvanvaraisista toiminnoista, kuten tässä artikkelissa esimerkkinä olevien yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoiden luvanvaraisuudesta, on säädetty YSL:n liitteessä 1. Toiminnan sallittavuus ratkaistaan ennakkollisesti ympäristölupamenettelyssä, jossa lupaharkinta perustuu oikeusharkintaan.⁴⁹ YSL 49 §:ssä säädettyjä luvan myöntämisen edellytyksiä ja edellytysten täyttymistä arvioidaan yhdessä YSL 52 §:n nojalla asetettavien lupamääräysten kanssa. Arvioinnissa on YSL 51 §:n mukaan otettava huomioon, mitä vesienhoitolain mukaisessa VHS:ssa esitetään toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.⁵⁰

Luvan myöntämisen edellytysten täytyminen ja lupamääräykset liittyvät toisiinsa vaikeasti eroteltavalla tavalla, sillä joskus luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät juurikin annettujen lupamääräysten kautta, kun toiminnalle asetetaan erilaisia rajoituksia tai määrätään suojelutoimista.⁵¹ Lupaharkinnassa on arvotettava suojelutoimia ja niihin mahdollisesti liittyvää energian kulutuksen kasvua ympäristönsuojelun kannalta parhaan ratkaisun löytämiseksi.⁵² Sen sijaan YSL:n mukaiseen lupaharkintaan ei kuulu vesioikeudellisessa lupaharkinnassa käytössä oleva intressivertailu, vaan lupa myönnetään, jos toiminta täyttää sille asetetut vaatimukset.⁵³

Ennen lupa-asian ratkaisemista ympäristölupaviranomainen hankkii YSL 42 §:n mukaisesti lausunnot lupahakemuksesta. Lausunto on pyydettävä muun muassa toiminnan vaikutusalueen kuntien ympäristönsuojeluviranomaisilta, sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta ja asiassa yleistä etua valvovalta viranomaisilta, joilla tarkoitetaan niitä viranomaisia, joiden toimialaan kuuluu ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvien yleisten intressien valvominen. Jäteveden johtamiseen liittyvissä asioissa

⁴⁹ HE 84/1999 vp., s. 65. Tosin oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan selkeää eroa ovat liudentaneet erityisesti lupasääntelyssä käytetyt joustavat normit. *Kumpula* 2013, Fokus > Ympäristöoikeus > VII YMPÄRISTÖNSUOJELU > 1. Ympäristönsuojelulaki > Lupaharkinta ja lupamääräykset > Lupaharkinnan luonne (24.4.2015). Ympäristölupaharkinnan luonnetta on pohtinut myös *Kauppila* 2014a, s. 50–52.

⁵⁰ VHS:n oikeudellinen merkitys lupaharkinnassa ja ratkaisun tekemisessä on tosin vielä jokseenkin täsmentymätön *Kauppila* 2014b, s. 105.

⁵¹ Ks. lupaharkinnasta esim. *Kumpula* 2013 Fokus > Ympäristöoikeus > VII YMPÄRISTÖNSUOJELU > 1. Ympäristönsuojelulaki > Lupaharkinta ja lupamääräykset > Lupaharkinnan luonne (23.1.2015). Ks. luvan myöntämisen edellytyksistä myös *Kuusiniemi* 2013b, s. 326.

⁵² HE 84/1999, s. 20.

⁵³ Tosin lainsäätäjää on vanhaa ympäristönsuojelulakia (vanha YSL 86/2000) säätäessään todennut eräänlaista intressivertailua kuitenkin sisältyvän parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) määrittelyyn. Ks. HE 84/1999 vp. s. 65.

tällaisia ovat muun muassa kalatalousviranomaiset.⁵⁴ Lausunnon antaminen on ennakkovalvonnallinen keino toteuttaa yleisen edun valvontaa.⁵⁵ Tämän tehtävänsä vuoksi kyseinen viranomainen ei perinteisessä mielessä ole puolueeton, sillä se käyttää puhevaltaansa päätöksenteossa juuri tätä etua koskevista asioista.⁵⁶

Valtion lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto myös toiminnan sijaintikunnalta ja tarvittaessa vaikutusalueen muilta kunnilta.⁵⁷ Kunnilta pyydettävä lausunto pohjautuu PL 121 §:ssä säädettyyn kunnan itsehallintoon ja tarkoittaa kunnan kokonaisuutta koskevaa lausuntoa, jonka antaa kunnanhallitus tai tämän määräämä toimielin. Se ei korvaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta tai muulta asiantuntijataholta tai yleistä etua valvovalta viranomaiselta pyydettävää lausuntoa eikä ole niillä korvattavissa. Yleistä etua valvovilla viranomaisilla on toisistaan riippumaton ja itsenäinen puhevalta.⁵⁸ Riippumattomuus merkitsee, että esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen yleisen edun valvontaan liittyviin ratkaisuihin tai lausuntoihin ei ylemmällä toimielimellä ole otto-oikeutta.⁵⁹ YSL:n mukaiset valvontaviranomaiset toimivat YSL:n mukaisessa päätöksenteossa ympäristönsuojelun, eivät kunnan tai ympäristöhallinnon edustajina.⁶⁰

Valtion lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto myös valtion valvontaviranomaiselta. Kuten jo edellä on tullut esille, valtion valvontaviranomaisena toimivalla ELY-keskuksella on useita tehtäviä, joiden näkökulmasta lausunnon kohteena oleva hanke tai sen vaikutukset voivat näyttäytyä suotuisina tai epäsuotuisina. YSL:n yhteydessä valvontaviranomaisella on kuitenkin ymmärrettävä tarkoitettavan vain YSL:n mukaista valvontaviranomaista, jonka tehtäväkenttä määrittyy YSL:n mukaan ja sisältää

⁵⁴ Kalatalouden ja yleisen kalatalousedun valvonta kuuluu niille ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueille (E-vastuualue), joille se on ELY-keskuksista annetussa asetuksessa säädetty.

⁵⁵ *Hollo 2001*, s. 376.

⁵⁶ *Mäntylä 2010*, s. 134.

⁵⁷ Ennen aluehallinnon uudistusta ympäristölupaviraston tuli vanhan YSL (86/2000) 36.1 §:n mukaan pyytää lausunto AYK:lta. Vanhan lain esitöiden (*HE 84/1999*) mukaan kunnan lupaviranomaisen ei ollut pakko pyytää AYK:lta lausuntoa, mutta saattoi sen harkintansa mukaan tehdä. Koska nykyinen YSL 42 § vastaa YSL:n esitöiden (*HE 214/2013* vp. s. 108) mukaan vanhaa 36 §:ää, ei kunnan viranomaisen nykyisinkään aina tarvitse kuulla ELY-keskusta. Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (YSA 713/2014) 12 §:ssä on kuitenkin määrätty kuulemisesta, mikäli toiminta sijoittuisi tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueelle. Ks. vanhan YSL 36 §:n yksityiskohtaiset perustelut (*HE 84/1999* vp. s. 62). Ks. myös *Kumpula 2013*, Fokus> Ympäristöoikeus> VII YMPÄRISTÖNSUOJELU> 1. Ympäristönsuojelulaki> Lupahakemuksen käsittely> Viranomaisten lausunnot> Yleistä etua valvovien viranomaisten lausunnot> Muut yleistä etua valvovat viranomaiset (22.4.2015).

⁵⁸ *Hollo 2001*, s. 159.

⁵⁹ Asia on selkeästi ilmaistu vanhan YSL:n esitöissä (*HE 84/1999* vp. s. 52). YSL:n keskeiset periaatteet eivät ole uuden lain myötä muuttuneet (*HE 214/2013* vp. s. 1). Asiaa on kuntalain (365/1995) pohjalta problematisoinut mm. *Mäkinen (2004, s. 72)*, mutta tulee tulokseen, ettei otto-oikeutta ole, koska ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta ei perustu kuntalakiin.

⁶⁰ YSL:n mukaisella valvontaviranomaisella on itsenäinen puhevalta myös esimerkiksi vesilain, maaineslain (MAL, 555/1981) ja maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 132/1999) mukaisessa päätöksenteossa.

siis ympäristönsuojelun yleisen edun valvonnan sekä laillisuusvalvonnan YSL:n soveltamisalalla.⁶¹ Näkisin siten, että halutessaan ELY-keskuksen muiden tehtävä-alueiden asiantuntemusta koskevia selvityksiä, lupaviranomaisen tulisi pyytää sitä erikseen YSL 42 §:n oikeuttamalla tavalla.

YSL:n mukaiselle valvontaviranomaiselle säädetty ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävä on kaksitahoinen, oikeuttava ja velvoittava. Ennen päätöksentekoa viranomaisella on lausunnonanto-oikeus ja vastaavasti tähän päätökseen liittyvä, YSL 191 §:ssä säädetty valitusoikeus, mikäli viranomainen katsoo päätöksen loukkaavan yleistä etua. Toinen puoli on, että viranomaisella on myös lausunnonantovelvollisuus, mikäli aiotulla hankkeella voi olla vaikutuksia sen valvottavana olevaan intressiin.⁶² Lain esitöiden mukaan velvollisuuden on ymmärrettävä ulottuvan myös muutoksenhakuun.⁶³

Vaikka kaikkia viranomaisten kannanottoja lupa-asiassa kutsutaan lausunnoiksi, on yleistä etua valvovien viranomaisten lausunnoilla erityisasema. Lausunnossaan yleistä etua valvova viranomainen voi esittää vaatimuksia valvottavanaan olevan intressin puolesta. Viranomainen voi siis käyttää puhevaltaa yleisen edun, esimerkiksi ympäristönsuojelun tai kalatalouden nimissä. Tällaiset viranomaisten lausunnot rinnastetaan asianosaisten muistutuksiin ja viranomaisella on siis päätöksenteossa asianosais-

⁶¹ Näin on mielestäni ymmärrettävä YSL 42 §:n nojalla, jossa lausunnonantajaksi on nimetty valtion valvontaviranomainen. Vanhan YSL 36 §:n mukaan lausunto tuli pyytää ELY-keskukselta (alun perin AYK:lta), minkä saattoi ymmärtää tarkoittavan ELY-keskuksen Y-vastuualuetta kokonaisuudessaan. YSL:n esitöiden (HE 214/2013, s. 108) mukaan YSL 42 § vastaa vanhaa YSL 36 §:ää, joten vanhan YSL:n soveltamisaikanakin kyse on ollut vain YSL:n mukaisesta valvontaviranomaisesta.

⁶² Asia on ilmaistu vanhan YSL:n esitöissä (HE 84/1999 vp. s. 62) 36 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa: ”Yleistä etua valvovilla viranomaisilla olisi myös käytännössä velvollisuus lausunnon antamiseen, jos toiminta voisi vaikuttaa niiden edustamaan intressiin.”

⁶³ Ks. HE 214/2013 vp. s. 98, jonka mukaan ”[v]altion valvontaviranomainen antaisi lausuntoja lupahakemuksista ja *hakisi tarvittaessa* muutosta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tai valtion ympäristölupaviranomaisen tekemistä lupapäätöksistä *ympäristönsuojeluedun turvaamiseksi*” (kursivointi tässä). Mielestäni sanamuoto tarkoittaa laillisuusharkintaa muutoksenhaun tarpeesta, ei tapauskohtaista tarveharkintaa. Myös sanamuodon voi katsoa viittaavan tähän, toisin kuin esimerkiksi vanhan YSL 84 §:ssä (nyk. 175 §) säädettyjen pakkokeinojen käytössä, jossa ”lupaviranomainen tai valvontaviranomainen *voisivat antaa* määräyksiä oikeudenvastaisen tilan oikaisemiseksi” (HE 84/1999 vp. s. 86) (kursivoinnit tässä). Aiemmin katsottiin, että toimivaltanormin sanamuoto ”voi” viittaisi tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuuteen (Majamaa 1987, s. 268, Laakso 1990, s. 195), mutta uuteen YSL:iin lisätyn 175 §:n valossa sen on nähtävä tarkoittavan tarveharkintaa vain valittavan keinon, ei itse toimenpiteisiin ryhtymisen osalta. (Uudemmassa tulkinnasta ks. Määttä 2005a, s. 284–285, Pölonen 2007, s. 106). Valittavan keinon harkinnassa tulisi huomioon otettavaksi ainakin suhteellisuusperiaate. Ks. myös KHO:2013:189, jossa KHO palautti uudelleen käsiteltäväksi Talvivaara-asiassa Kainuun ELY-keskuksen hylkäämän hallintopakkohakemuksen toiminnan keskeyttämistä, uhkasakon asettamista ja vesistön puhdistamista koskevan määräyksen antamiseksi. ELY-keskus oli toiminut väärin katsoessaan, etteivät vanha YSL 84 § ja 84 a § suoraan velvoita viranomaisista määräämään toimenpiteistä ja salli toiminnanharjoittajan itse määrittellä toimet. KHO katsoi, ettei hakemusta olisi tullut kaikilta osin hylätä. Ks. samasta asiasta myös oikeuskanslerin ELY-keskuksen menettelyä koskeva päätös 27.2.2014 (OKV/307/1/2012, s.15), jossa oikeuskansleri katsoi vanhan YSL 84 §:n soveltamisen perustuvan tapauskohtaiseen arviointiin, kun taas 84 a §:n (sanamuoto ”on määrättävä”) soveltamatta jättämiseen ei ollut oikeudellisia perusteita.

asema.⁶⁴ Asianosaispuhevaltaa voivat käyttää kaikki ne viranomaiset, joille on säädetty yleisen edun valvontatehtävä ja ympäristön pilaantumisen voi olla valvottavaan etuun vaikutusta.

YSL:n mukaisen valvontaviranomaisen ja muiden yleistä etua valvovien viranomaisten, kuten terveydensuojeluviranomaisten ja kalatalousviranomaisten, asema poikkeavat kuitenkin toisistaan. Vaikka YSL luo viranomaisille oikeuden yleisen edun ennakkovalvontaan, ei se kuitenkaan velvoita niitä, joille itse edunvalvontatehtävä on asetettu muualla lainsäädännössä.⁶⁵ Myös valitusoikeuden laajuus näillä viranomaisilla on tapauskohtainen ja määräytyy viranomaisen toimialan mukaan. Lausunnon antaminen ei kuitenkaan ole valitusoikeuden säilymisen edellytys, vaan se riippuu käsiteltävän hankkeen vaikutuksista ja niiden yhteydestä viranomaisen toimialaan kuuluviin intresseihin.⁶⁶

Ympäristöön vaikuttavien hankkeiden keskeisin ennakkovalvonnan väline on ympäristölupa. Ympäristöluvanvaraisten toimintojen ennakkovalvonnassa taas keskeisimpiä instrumentteja ovat lupahakemuksesta annettava lausunto sekä mahdollinen lupapäätöstä koskeva valitus. Valvontaviranomaisen on syytä käyttää puhevaltaansa jo lupaharkintavaiheessa ja esittää lausunnossaan selkeästi edustamansa intressin kannalta tärkeinä pitämänsä vaatimukset yleisen edun turvaamiseksi.⁶⁷ Kun viranomainen käyttää kuulemismenettelyssä puhevaltaansa yleisen edun nimissä, tulee esitettävien vaatimusten kohdistua luvanvaraisen toiminnan niihin vaikutuksiin, jotka intressivalvonnan näkökulmasta synnyttävät viranomaiselle asianosaisiin rinnastettavan puhevallan. Toisin sanoen, jotta lausunnon funktio yleisen edun valvontainstrumenttina ei hämärtyisi, tulisi mielestäni lausunnossa esitettävät muut valvontaviranomaisen laillisuusvalvontatehtävässään hankkimat tiedot voida erottaa yleisen edun näkökulmasta esitetyistä vaatimuksista. Milloin vaatimuksia esitetään, tulisi niiden aina edistää ympäristönsuojelun etua päästöistä aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisessä.⁶⁸

⁶⁴ HE 84/1999 s. 62.

⁶⁵ Kunnan terveydensuojeluviranomaisten tehtävistä on säädetty terveydensuojelulalla (TSL, 763/1994). Lain esitöiden (HE 42/1994 vp. 6 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan terveydensuojeluviranomaisen on huolehdittava siitä, että terveysnäkökohdat otetaan riittävästi huomioon kaikessa elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa, minkä voi katsoa velvoittavan myös lausunnon antamiseen yleisen edun valvojana.

⁶⁶ Ks. HE 84/2000 s. 91, Hollo 2001, s. 422, Hollo 2004, s. 352. Ks. myös Vihervuori (1981, s. 372–373) yleistä etua valvovien viranomaisten muutoksenhakuoikeudesta vesiasioissa.

⁶⁷ Kuusiniemi ym. 2008, s. 210. Myös HL 31 §:ssä säädetään asiaosaisen velvollisuudesta esittää selvitystä vaatimustensa perusteista.

⁶⁸ Vanhan YSL:n esitöissä on täsmennetty, että lausunto lupahakemuksesta pyydetään viranomaiselta, jonka valvottavana oleva intressi liittyy nimenomaan pilaantumiseen. Tämä siksi, että ympäristölupa koskee juuri ympäristön pilaantumisen ehkäisyä. Ks. HE 84/1999 vp. s. 62.

3.2 Ministeriön ohjaus ja valvontaviranomaisen lausunnot

YSL:n mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluvat ympäristöministeriölle. Ministeriön ohjausvalta koskee valvontaviranomaisen laillisuusvalvontatehtävää. Ympäristöministeriö voi YSL 20 §:ssä säädetyn yleistä ohjausta koskevan tehtävänsä puitteissa ohjeistaa valvontaviranomaista valvontamenettelystä, säännösten tulkinnasta ja toimintojen ympäristönsuojeluseikoista.⁶⁹ Yleisen edun valvontatehtäväänsään valvontaviranomaiset, samoin kuin lupaviranomaiset käytännön ratkaisutoiminnassa, ovat sen sijaan itsenäisiä, eivätkä kuulu ympäristöministeriön tai kunnanhallituksen ohjausvallan alaisuuteen muutoin kuin hallinnollisesti.⁷⁰ Ympäristöministeriön tehtävään kuuluu kuitenkin edistää lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyttä.⁷¹

Vanhan vesilain 16 luvun 28 a §:n (1391/2009) nojalla ympäristöministeriöllä ja maa- ja metsätalousministeriöllä oli tarvittaessa valtuutus antaa toimialallaan ELY-keskuksille kuuluvan yleisen edun valvontaa koskevia ohjeita. Vuonna 2011 voimaan tulleesta VL:sta pykälä on kuitenkin jätetty pois. Asia on todettu lain esitöissä viranomaisen puhevaltaa koskevan 11 luvun 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta ei perusteltu.⁷² Muutos yhtenäisti tältä osin YSL:n ja vesilain asiaa koskevia säännöksiä. Ohjausvaltuutuksen puuttuminen kummastakin säädöksestä ja erityisesti sen poistaminen vesilaista ilmentäneen valvontaviranomaisen itsenäisyyttä yleisen edun valvontatehtävässä.⁷³

Ympäristöministeriö on vanhan YSL 95 §:n nojalla laatinut valvontaviranomaiselle ohjeita ympäristölupien valvontaa varten. Ne sisältävät ohjeistusta myös lausunnon antamiseksi lupahakemuksen johdosta.⁷⁴ Kuten aiemmin todettu, saa valvontaviranomainen tehtäviään suorittaessaan laajasti tietoa toimintojen laadusta, sisällöstä ja historiasta. Ympäristöministeriö on ohjeistanut valvontaviranomaista hyödyntämään tätä tietoa ja

⁶⁹ Valvontaa koskevien ohjeiden antovaltuutuksesta oli säädetty vanhan YSL:n 95 §:ssä (ks. *HE 84/1999 vp.* s. 90). Vaikka voimassa olevan lain 168 §:n 5 momentti korvaa asiallisesti vanhan YSL:n 95 §:n, ei siinä ohjeiden antamisesta erikseen säädetä, sillä ministeriöllä on siihen oikeus YSL:ssa säädetyn tehtävänsä alalla muutoinkin (*HE 214/2013 vp.*, s. 156).

⁷⁰ Asia on selkeästi ilmaistu vanhan YSL:n esitöissä (*HE 84/1999 vp.* s. 31 ja 52). YSL:n keskeiset periaatteet eivät ole uuden lain myötä muuttuneet (*HE 214/2013 vp.*, s. 1).

⁷¹ *HE 214/2013 vp.* s. 52. YSL 20.1 §:n mukaan ”lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle”. Ks. myös *Kainlauri* (2003, s. 609), jonka mukaan vanhan YSL:n säätämisen aikoihin oli työryhmissä keskusteltu ympäristölupien käsittelyn riippumattomuudesta juuri siinä valossa, että voisiko ympäristöministeriön lakiin perustuva ohjaus saada liian voimakkaan otteen tapauskohtaisessa lupaharkinnassa.

⁷² *HE 277/2009 vp.* s. 143.

⁷³ Vesilain 14 luvun 1 §:ssä valtuutetaan YM ohjaamaan laillisuusvalvontaa YSL:n tapaan. Vesilain mukaan YM:lla on oikeus antaa asiasta asetuksella säännöksiä, lain esitöiden mukaan ei kuitenkaan viranomaista sitovia normeja. *HE 277/2009 vp.* s. 168.

⁷⁴ Ympäristölupien valvontaohjeet YM12/401/2012, s. 5 ja 123/2005, s. 7. Uusi ympäristöministeriön valvontaohje 2014 on valmistumassa (*Linnove* 2015, s. 10).

kiinnittämään lupahakemuksesta annettavassa lausunnossa erityistä huomiota toiminnan valvottavuutta koskeviin seikkoihin sekä *vaikuttamaan lupien sisältöön* niin, että lupamääräykset muodostaisivat valvonnallisesti toimivan kokonaisuuden.⁷⁵

Valvontaohjeen mukaan valvottavuuteen vaikuttaisivat esimerkiksi lupamääräysten selkeys, yksiselitteisyys ja toteutettavuus sekä johdonmukaisuus saman tyyppisillä laitoksilla. Lisäksi lupapäätöksen ei pitäisi sisältää toivomusluonteisia määräyksiä.⁷⁶

Ohjeessa ei selitetä tarkemmin, mihin lausuntoa antavan viranomaisen tulisi kiinnittää huomiota, jotta lupamääräys olisi toteutettavissa. Sen voi ymmärtää viittaavan esimerkiksi YSL 52 §:n 3 momentin mukaiseen lupamääräysharkintaan, jossa on otettava huomioon *tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa* pilaantumisen ehkäisemiseksi tarvittavat toimet. Kyse voi olla myös parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) määrittelystä.⁷⁷

Ympäristöministeriön ohje on siis mahdollista ymmärtää siten, että valvontaviranomaisen tulisi lausunnossaan kiinnittää huomiota laitoksen tekniisiin ja taloudellisiin mahdollisuuksiin sekä parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskeviin seikkoihin. Myös *Kuusiniemen ym.* mukaan lausunnossa tulee esittää toiminnan ympäristövaikutuksia, valvontaa ja tarkkailua koskevien seikkojen lisäksi mm. arvio BAT-tekniikasta ja yleensä kaikki kyseisen viranomaisen toimialaan kuuluvat hankkeeseen liittyvät seikat sekä havaitut puutteet hakemuksessa.⁷⁸ Katsoisin tässä kuitenkin arviolla BAT-tekniikasta ja muista seikoista tarkoitettavan toimialalla yleensä sovellettavaa tekniikkaa tai käytäntöjä, jotka eivät liity yksittäisen laitoksen tämänhetkisiin ominaisuuksiin.⁷⁹

3.3 Miten lausunto otetaan huomioon lupapäätöksessä

Ympäristölupapäätöksen sisältövaatimukset edellyttävät, että ennen päätöksen tekemistä pidettyjen kuulemisten tulokset käyvät lupapäätöksestä ilmi. YSA 14 §:n mukaan lupapäätöksen kertoelmaosasta on käytävä ilmi lupahakemuksesta annettujen lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden sekä vastineiden pääasiallinen sisältö. ”Pääasiallinen

⁷⁵ YM12/401/2012, s. 5.

⁷⁶ YM12/401/2012, s. 8, 9.

⁷⁷ YSL 5.1 §:n 7 a kohdan mukaan BAT tarkoittaa mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito-, käyttö- sekä lopettamistapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä ja jotka soveltuvat ympäristölupamääräysten perustaksi.

⁷⁸ *Kuusiniemi ym.* (2008, s. 210), joiden mukaan myös ehdotuksia yksityiskohtaisista lupamääräyksistä voidaan antaa, mutta ne tulisi esittää perusteltuina. Vrt. *Warsta* (2007, s. 55), joka oudoksuu lupaehtojen tasoa koskevia lausuntoja ja katsoo, että lausunnossa tulisi tuoda esiin vain luvan ratkaisemisen kannalta oleelliset seikat.

⁷⁹ Tämän suuntaisesti myös *Vihervuori* 1981, s. 328–329.

sisältö” on tietenkin lupavalmistelijan harkinnan tulos, mutta yleensä lupapäätöksen kertoelmaosassa lausuntoja referoidaan melko tarkkaan ja esitetään mahdolliset ehdotukset lupamääräyksiksi.

”[Lounais-Suomen y]mpäristökeskuksen lausuntoon sisältyy esitys jäteveden käsittelyä koskeviksi lupamääräyksiksi. Niiden mukaan puhdistamoa on laajennettava vuoden 2007 loppuun mennessä siten, että [...] mereen johdettavan jäteveden pitoisuuden ja käsittelytehon arvojen on täytettävä seuraavat vaatimukset: [...] Typpi vähimmäisteho 70 %[...]”. (LSY 23.3.2007 nro 9/2007/1, s. 19) (Uusikaupunki).

HL 31 §:ssä säädetty viranomaisen selvittämismääräykset edellyttää kaikkien asiassa esitettyjen selvitysten tutkimista. YSL 83 §:n mukaan päätöksessä on vastattava lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä esitettyihin yksilöityihin vaatimuksiin.⁸⁰ Vastausten on oltava luettavissa päätöksen ratkaisuosassa, mikä vahvistaa yleistä etua edustavien viranomaisten ja muiden asianosaisten, vaikutusmahdollisuuksia. Tämä edellyttää tietenkin tasokkaita, hyvin perusteltuja lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä, sillä vastausvelvollisuus kohdistuu vain yksilöityihin vaatimuksiin, jotka liittyvät selvästi asiaan.⁸¹

Lupaprosessin jälkikäiteisen arvioinnin kannalta on myös arvokasta, että lausunnoissa ja mielipiteissä esiintyvien argumenttien tutkiminen on mahdollista suoraan lupapäätöksestä. Kertoelmaosaa ja lupamääräysten perusteluja vertaamalla voi saada viitteitä siitä, mitä osaa muistutuksesta lupaviranomainen on pitänyt lupapäätöksen kannalta oleellisena. Toisaalta myös asianosaisilla on mahdollisuus tarkastaa, onko heidän vaatimuksensa otettu huomioon sellaisina kuin he ovat ne halunneet esittää.⁸²

Yleistä etua valvovilla viranomaisilla edellytetään tehtäviensä hoitamiseksi olevan toimintojen vaikutusten arviointiin tarvittavaa asiantuntijuutta. ELY-keskuksen tehtäväkenttään kuuluu myös tehtäviä, joiden kautta valvontaviranomaisella on sellaista paikallista tietoa, joka ei välttämättä ilmene lupahakemuksesta ja jota lupaviranomaisella ei muutoin ole.⁸³ Usein lausunnot sisältävätkin käsillä olevasta lupahakemuksesta tai hakemuksen kohteena olevasta toiminnasta asiantuntijakäsityksiä, jotka eivät välttämättä

⁸⁰ Vastausvelvollisuus myös mielipiteissä esitettyihin vaatimuksiin on lisätty voimassa olevaan YSL:iin teollisuuspäästöistä annetun direktiivin (2010/75/EU) täsmälliseksi toimeenpanemiseksi (*HE 214/2013 vp.* s. 126).

⁸¹ Asia on täsmennetty vanhan YSL:n 52 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (*HE 84/1999 vp.* s. 73). Nyt voimassa olevan lain 83 § vastaa asiallisesti vanhan lain 52 §:ää tältä osin (ks. *HE 214/2013 vp.* s. 126). Ks. myös *Kumpula 2013 Fokus> Ympäristöoikeus> VII YMPÄRISTÖNSUOJELU> 1. Ympäristönsuojelulaki> Lupaharkinta ja lupamääräykset> Lupapäätöksen perustelut> Lausuntojen ja muistutusten huomioon ottaminen (24.4.2015)*

⁸² Ks. kertoelman ja perustelujen funktionaalisesta yhteydestä tuomion perustelemissa *Virolainen-Martikainen 2010*, s. 89.

⁸³ ELY-keskuksilla on esimerkiksi vastuu ympäristöä koskevan tiedon tuottamisesta ja jakamisesta, ympäristön tilan seurannasta alueellaan sekä yhdessä Suomen ympäristökeskuksen kanssa ympäristönsuojelun tietojärjestelmän, ns. VAHTI-järjestelmän, ylläpidosta. Ympäristöhallinto ylläpitää myös Herta-tietojärjestelmää, johon tallennetaan VHS:ien laadintaa varten kerätyt tiedot.

tä ole edunvalvonnallisia.⁸⁴ Osa lausunnossa esitetystä voi siten muodostua asiantuntijan ”mielipiteistä”.

Valvontaviranomaisen lausunnon oikeudellinen asema on vahva ja sen tarkoitus on edunvalvonnallinen. Valvontaviranomaisen asiantuntijuudella on tässä yhteydessä, *Saariston* määritelmää lainaten, institutionaalinen perusta.⁸⁵ Valvontaviranomaisena toimii ELY-keskus, mutta lausunnon tieteenkin kirjoittaa tehtävään määrätty viranhaltija. Asiantuntijuus siis määräytyy viranhaltijan edustaman laitoksen ja tehtävänkuvan, ei niinkään hänen hallitsemansa tiedon perusteella.⁸⁶ On ilmeistä, että lausujan koulustausta ja omaksutut arvot vaikuttavat lausunnon painotuksiin.⁸⁷

Jos asiantuntija esittää lausunnossaan ei-edunvalvonnallisia kannanottoja aiotusta hankkeesta, tulisi niiden olla yleisesti hyväksyttävien kriteerein perusteltuja. Vaikka ne eivät sinänsä edustaisi yleisen edun näkökulmaa, voivat ne, samoin kuin ei-asianosaisien mielipiteet, palvella lupaharkintaa aineellisen totuuden tavoittelussa ja sisällöllisesti oikean ratkaisun tekemisessä.⁸⁸ Lausunnonantajan tulisi siten olla asiantuntija myös tiedollisesti juuri sillä alalla, josta hän näkemyksiään esittää.⁸⁹ Lopulta jää kuitenkin lupaviranomaisen tehtäväksi esitetyn tiedon kriittinen arviointi ja asiantuntijuuden arviointi.

Lupaviranomainen ei ratkaisussaan ole lausuntoon tai siinä esitettyihin vaatimuksiin sidottu. Tarpeen mukaan lupaviranomaisen on jopa jätettävä asiantuntijan näkemys huomioimatta.⁹⁰ Mikäli lausunnossa esitetyt vaatimukset ovat valvottavan intressin kannalta relevantteja, tulisi lupaviranomaisen ainakin perustella niiden huomiotta jättäminen, sillä perustelujen pohjalta yleistä etua valvova viranomainen voi edelleen harkita muutoksenhaun tarvetta. On kuitenkin huomioitava, että vaatimuksia asiaan liittyen voivat esittää vain asianosaiset, siis ne, joiden oikeutta tai etua asia koskee.⁹¹ Näin ollen

⁸⁴ Ks. myös *Kumpul* 2013 Fokus> Ympäristöoikeus> VII YMPÄRISTÖNSUOJELU> 1. Ympäristönsuojelulaki> Lupahakemuksen käsittely> Viranomaisten lausunnot> Lausunnotmenettelyn tavoitteet> Hallintolain 32 § (24.4.2015)

⁸⁵ *Saaristo* (2000, s. 31–32) jakaa asiantuntijuuden siten, että se voi rakentua tieteen, ammattitaidon tai instituutioiden varaan.

⁸⁶ ELY-keskusten virkojen kelpoisuusvaatimuksista ei ole säädösten määrätty vastualuejohtajien kelpoisuutta lukuun ottamatta.

⁸⁷ Näin *Pölonen* (2007, s. 64.) arvioi YVA-menettelyssä yhteysviranomaisen lausuntoa, mutta samaa pätee luonnollisesti valvontaviranomaisen lausuntoon.

⁸⁸ *Mäntylä* 2010, s. 177–178. Ei-asianosaisien kuulemisesta ks. myös *Kokko* 2003, s. 189–190, *Kumpul* 2005, s. 213, *Pölonen* 2007, s. 62–63, *Tarkka* 2012, s. 38. *Kumpul* (2013) mukaan myös vanhan YSL:n aikana HL 31 §:ssä säädetty viranomaisen selvittämisvastuu edellytti kaikkien mielipiteiden tutkimista, vaikka laki ei määrännyt esittämään asiallista ratkaisua asianosaisasemaa vailla olevien esittämistä käsityksistä. Ks. *Kumpul* 2013 Fokus> Ympäristöoikeus> VII YMPÄRISTÖNSUOJELU> 1. Ympäristönsuojelulaki> Lupaharkinta ja lupamääräykset> Lupapäätöksen perustelut> Lausuntojen ja muistutusten huomioon ottaminen (24.4.2015).

⁸⁹ Tieto on yleensä koulutuksen kautta hankittua, jolloin kyse on tiedeperustaisesta asiantuntemuksesta. *Saaristo* 2000, s. 32.

⁹⁰ Näin *Suksi* (2014, 279–280) tuomarin roolista asiantuntijanäytön arvioinnissa.

⁹¹ *Hollo* 2004, s. 154.

valvontaviranomaisenkaan ei voi yleisen edun valvojana esittää vaatimuksia muun, kuin ympäristönsuojelun yleisen edun vuoksi.

Seuraavassa kappaleessa tarkastelen lupahakemukseen liittyvää kuulemistä ja kuulemisen tulosta lupapäätösaineiston pohjalta. Empiirisessä tarkastelussa hypoteesina on, että lupapäätöksen kuulemisen tulos on seurausta lupaviranomaisen kriittisestä lausuntojen arvioinnista ja päätöksen perusteluosio käsittää vastaukset nimenomaan niihin vaatimuksiin, jotka lupaviranomaisen näkemyksen mukaan täyttävät YSL 83 §:n aineelliset vaatimukset. Näin ollen perusteluista on mahdollista arvioida lupaviranomaisen kanta lausunnoissa esitettyjen vaatimusten relevanssista lausunnonantajan edustamaan intressiin nähden.

4 Lausunnot ympäristölupapäätöksissä

4.1 Empiirisen tutkimuksen tausta

Yhdyskuntien jätevesillä on useita ympäristölle haitallisia ominaisuuksia. Vesiensuojelun tärkeimmän tavoitteen, rehevöitymisen vähentämisen, kannalta jätevesissä esiintyvien ravinteiden ja orgaanisen aineksen mahdollisimman tehokas poistaminen on keskeistä. Orgaanisen aineksen ja fosforin poistoteho jätevedestä on nykyisin hyvä, mutta typen vähentäminen on edelleen suuri haaste.⁹² Vaikka puhdistusvaatimukset ovat vuosien kuluessa kiristyneet ja puhdistustuloksetkin parantuneet, liittyy typen poistamiseen jätevesistä edelleen ristiriitoja.

Jätevesien typenpoisto oli Suomessa suuren huomion kohteena viime vuosikymmenellä, kun Euroopan komissio nosti kanteen Suomea vastaan yhdyskuntien jätevesien käsittelystä annetun direktiivin (yhdyskuntajätevesidirektiivi, 91/271/ETY) puutteellisesta toimeenpanosta.⁹³ Komission mukaan Suomi ei noudattanut jäsenyyssvelvoitteita, kun se ei edellyttänyt kategorisesti kaikilta asukasvastineluvultaan (avl) yli 10 000

⁹² Vuonna 2010 Suomessa oli noin 500 vähintään 50 asukkaan jätevedet käsittelevää puhdistamaa. Niiden keskimääräinen orgaanisen aineksen ja fosforin puhdistusteho oli yli 95 %, kun typen puhdistusteho oli keskimäärin vain 56 % (Säylä-Vilpas 2012, s.10).

⁹³ Asia C-335/07 (komissio v. Suomi C-335/07, 2009, EUVL C 282/4): Euroopan komissio lähetti vuonna 2002 Suomelle virallisen ilmoituksen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, tarkemmin yhdyskuntajätevesidirektiivin (91/271/ETY) puutteellisesta toimeenpanosta. Komissio katsoi, että Itämeri ja sen valuma-alueet ovat direktiivin mukaisia haavoittumiselle alttiita alueita ja Suomi oli laiminlyönyt vaatia kaikissa yli 10 000 avl:n taajamien yhdyskuntajätevedenpuhdistamoissa typen tehokkaampaa käsittelyä. Kannetta seuranneen vuoropuhelun jälkeen komissio haastoi Suomen vuonna 2007 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen (EYTI) jätevesien puutteellisesta käsittelystä. EYTI hylkäsi komission kanteen päätöksellään 6.10.2009, koska komissio ei ollut pystynyt osoittamaan, että kyseisten puhdistamojen päästöt Itämereen päätyessään vaikuttivat osaltaan meren rehevöitymiseen. Asian käsittelyn aikana Suomen ympäristökeskus teki yhdyskuntien typpikuormitusta koskevan selvityksen ks. Pietiläinen (toim.), 2008.

laitoksilta tehostettua typen poistoa.⁹⁴ Vaikka EYTI⁹⁵ hylkäsi kanteen vuonna 2009, ei kysymys typen poistamisesta tullut kansallisesti ratkaistuksi. Vuosien 2000 ja 2012 välisenä aikana oli yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen ympäristöluvista tehdyissä valituksissa typenpoistoa koskeva lupamääräys yleisin yksittäinen muutoksenhakuperuste.⁹⁶

Typenpoistoa koskeva lupamääräys on tutkimuskohteena sikäli mielenkiintoinen, että vaikka sitä koskevista periaatteista ja numeerisista vaatimuksista on säädetty yhdyskuntajätevesistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (VNA 888/2006, yhdyskuntajätevesiasetus), on normisto ympäristöoikeudelle tyypillisesti joustavaa.⁹⁷ Näin ollen jää lupaviranomaiselle tosiasiaassa huomattavasti päätösvaltaa, kun sen on aina tapauskohtaisesti arvioitava lupamääräyksen asettamiskynnyksen ylittymistä.⁹⁸

Typenpoistoa koskevan lupamääräyksen asettamiseen liittyviä periaatteita on annettu ympäristöministeriön päätöksissä, joita lupaviranomainen on aiemmin laajasti käyttänyt *soft law* -luonteisina oikeuslähteinään.⁹⁹ Nämä päätökset, nimittäin Vesiensuojelun toimenpideohjelma vuodelle 2005 sekä Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma, sisältävät muun muassa periaatteet ravinteiden vähentämistarpeista jätevesistä.¹⁰⁰ Ministeriö langetti kyseisten toimenpideohjelmien toteuttamisen edistämistehtävän valvontaviranomaiselle, sillä valvontaviranomaisen tuli ympäristölupahakemuksia

⁹⁴ Tehostettu typen poistaminen jätevesistä tarkoittaa nitrifikaatio- ja denitrifikaatioreaktioihin perustuvaa jäteveden kokonaistyyppiravinnemäärän vähentämistä. Milloin tehostettu typen poistaminen ei ole vesistön tilan kannalta tarpeen, saatetaan määrätä vain ammoniumtypen hapettamisesta eli nitrifoinnista vesistön happitilanteen turvaamiseksi. Nitrifointi ei vaikuta jäteveden kokonaistyyppimäärään. Typenpoistomääräyksistä puhuessani tarkoitan sekä tehostettua typen poistoa että nitrifointia.

⁹⁵ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin muuttui 1.12.2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan Unionin tuomioistuimeksi (EUTI).

⁹⁶ Ahonen 2013, s.164. Laitinen *ym.*:n (2014, s. 58) mukaan tehostetun typenpoiston toteuttaminen lisää jätevedenpuhdistamojen investointikustannuksia 15–30 % ja käyttökustannuksia 20–25 % tavanomaiseen laitokseen verrattuna, mikä selittää osaltaan ympäristölupien typenpoistomääräyksiin kohdistuvaa muutoksenhakuahtiutta. Toinen selittävä tekijä liittyy tieteelliseen epävarmuuteen typen poiston hyödyistä erityisesti sisävesissä. Asiasta ks. mm. Pietiläinen, 2008, Schindler *ym.*, 2008, Conley *ym.*, 2009.

⁹⁷ Yhdyskuntajätevesiasetus on yhdyskuntajätevesidirektiivin (91/271/ETY) toimeenpanoasetus. Sen 4 §:n 2 momentin mukaan ”[t]ypenpoiston tarve jätevesistä on selvitettävä ympäristölupahakemuksessa ja ratkaistava ympäristöluvassa. Tyyppiä on poistettava silloin, kun tyyppikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa. Typenpoistovaatimusten on täytettävä liitteen taulukon 2 ehdot. [...]”.

⁹⁸ Joustavien normien käyttö on lainsäätäjän keino ehkäistä jatkuvia säännösten muuttamistarpeita, mutta samalla lain soveltajalle siirtyä päätösvaltaa ja vastuuta lain tavoitteiden saavuttamisesta. *Kuusiniemi* 2001, s. 171. Ks. myös *Pölönen* 2007, s. 8

⁹⁹ Ahonen 2013, s. 169. *Määttä* (2006, s. 558) mukaan *soft law* voi juuri toimia eräänlaisena joustavan normin tarkennus- tai konkretisointimekanismina. *Soft law* -aineistosta oikeuslähteenä ks. myös. *Määttä* 2005b.

¹⁰⁰ Ympäristöministeriön päätökset 30.3.2000 ja 1.6.2005, jotka on julkaistu Suomen ympäristö -sarjassa (*Suomen ympäristö 402* ja *Suomen ympäristö 771*) pohjautuvat valtioneuvoston periaatepäätöksiin ”vesien suojelun tavoitteet vuoteen 2005” (19.8.1993) sekä ”Suomen Itämeren suojeluohjelma” (26.4.2002). Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) näkemyksen mukaan toimenpideohjelmiä voidaan käyttää ympäristölupa-asiaa koskevinä selvityksinä ks. esim. KHO 2.1.2006 t. 2922 ja KHO 17.8.2007 t. 2027.

koskevista lausunnoissaan esittää (myöhemmässä ohjelmassa sanamuoto oli *edellyttää*) typenpoistoa koskevia vaatimuksia toimenpideohjelman periaatteita noudattaen.

Mikäli jätevedenpuhdistamo sijaitsee typpirajoitteiseksi määritellyn vesistön rannalla, tulee typpeä poistaa tehostetusti. Typpirajoitteisiksi alueiksi määriteltiin Itämeren rannikko Merenkurkusta etelään sekä Suomenlahti.¹⁰¹ Laitoksille, joiden jätevedet kulkeutuvat typpirajoitteisille alueille, mutta eivät suoraan purkaudu niihin, on mahdollista antaa typen poiston tavoitearvoja. Tavoitearvo saattaa eri laitoksilla vaihdella sen mukaan, pidättykö typpiravinnetta ennen sen kulkeutumista typpirajoitteisiin vesistön osiin vai ei. Sisävesien typpirajoitteisuus tuli selvittää ja arvioida tapauskohtaisesti.¹⁰²

Ympäristölupaharkinnassa on nykyisin otettava huomioon vesienhoitolain 11 §:n nojalla laaditut vesienhoitosuunnitelmat.¹⁰³ VHS:ien huomioon ottaminen lupaharkinnassa liittyy toiminnasta aiheutuvan muun merkittävän pilaantumisen arviointiin luvan myöntämisen edellytyksiä tutkittaessa ja mahdollisia lupamääräyksiä asetettaessa.¹⁰⁴ Myös valvontaviranomaisen on lausunnonantajana otettava VHS:t huomioon soveltuvin osin.¹⁰⁵ VHS:t ovat yleisluontoisia yhteenvetoja vesienhoitolain 12 §:n mukaisista alueellisista toimenpideohjelmista. Jätevedenpuhdistuksen osalta VHS:ssa voidaan esimerkiksi yleisluontoisesti mainita, että toimenpiteenä vesienhoitoalueella on keskitetyn jätevedenpuhdistuksen järjestäminen.¹⁰⁶

Toimenpideohjelmat laaditaan VHS:ssa esitettyjen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁰⁷ Toimenpideohjelmissa esitettävät toimenpiteet sisältävät vesimuodostuma-kohtaisia vesien tilan parantamiseksi tarvittavia vesiensuojelutoimenpiteitä, joihin kuuluvat myös typpi- ja fosforiravinteiden vähentämistarpeet. Niissä voidaan myös esittää käsityksiä siitä, millainen kuormitustaso vesistöalueella on perusteltu tarkistettaessa ympäristölupia.¹⁰⁸ Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoille esitettävät toimenpiteet ra-

¹⁰¹ Ravinnerajoitteisuus tarkoittaa kasvutekijän minimilain (*Liebig's Law of the minimum*) mukaan sitä, että kasvin sato (esimerkiksi tiettyjen levien esiintyminen) riippuu suoraan niukkimmin käytettävissä olevan välttämättömän ravinteen määrästä. <http://www.encyclopedia.com/doc/1O14-Liebiglawoftheminimum.html> (24.4.2015). Fosforirajoitteisessa järvessä typpeä on aina kasvien käytettävissä, mutta kasveille käyttökelpoisen fosforin määrä on tasolla, jossa sen rajoittamisella voidaan ehkäistä kasvua. Tällöin fosforia kutsutaan minimiravinteeksi. Asiasta ks. esim. *Danger ym.* 2008, s. 1741–1742.

¹⁰² *Ympäristöministeriön päätös 30.3.2000*, s. 26.

¹⁰³ Valtioneuvosto hyväksyi ensimmäiset VHS:t vuonna 2009 ja ne otettiin käyttöön lupaharkinnassa 2010 *Kauppila* 2014a, s. 59.

¹⁰⁴ Kyseessä on YSL 5.1 §:n 2 kohdan tuntomerkit täyttävä, mutta merkittävä, pilaantuminen. Ks. myös *Kauppila* 2014a, s. 50, 53.

¹⁰⁵ Vesienhoitolain 28 §:n (272/2011) mukaan viranomaisten on otettava VHS:t toiminnassaan huomioon soveltuvin osin.

¹⁰⁶ Ks. esim. *Vuoksen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuoteen 2015*, s. 109–110.

¹⁰⁷ *HE 120/2004 vp.*, s. 45.

¹⁰⁸ *Ibid.*

vinteiden vähentämisessä noudattelevat kuitenkin pääasiassa valtioneuvoston periaatepäätöksen ”Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015”¹⁰⁹ periaatteita, mitkä taas perustuvat jo mainittuun Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelmaan. Lupa-harkinnan kannalta merkityksellisimpiä ovat siten vesien tilakuvaukset ja tilatavoitteet, joita vesienhoitolain mukaiset toimenpideohjelmat tarkentavat.¹¹⁰ Käytännössä toimenpideohjelma onkin se asiakirja, jonka lausuntoa antava tai muu viranomainen ottaa toiminnassaan huomioon.¹¹¹

ELY-keskukset laativat VHS:t ja toimenpideohjelmat. Suunnitelmien laadintaa varten kerätyt tiedot tallennetaan ympäristöhallinnon ylläpitämään Hertta-tietojärjestelmään, jota valvontaviranomainen hyödyntää lausuntoa antaessaan. Valvontaviranomaisella on siten lausuntonsa pohjaksi käytössään kattava ja ajantasainen tieto. Voidaankin arvioida, että yleistä etua valvovalla viranomaisella on sekä tiedollinen että prosessuaalinen mahdollisuus edistää jätevesien parempaa käsittelyä lupaprosessin aikana, kun se voi ennakoivalvonnallisesti esittää vaatimuksia valvomansa intressin puolesta.

Aiemmin tutkiessani typenpoistomääräyksiin liittyviä lupaviranomaisten ja tuomioistuinten argumentteja havaitsin viitteitä valtion valvontaviranomaisen lausunnon ehkä merkittävästäkin painoarvosta lopullisen typenpoistomääräyksen muotoutumisessa.¹¹² Tässä artikkelissa esitetyn empiirisen osion tarkoituksena on tuoda esiin, miten valtion valvontaviranomainen lausunnonantajana käyttää oikeuttaan valvoa ympäristönsuojelun yleistä etua sekä arvioida, millaisen painoarvon valvontaviranomaisen lausunto saa lupaviranomaisen ja valitusviranomaisten ratkaisuisissa. Tutkimus on kvalitatiivinen ja sen kohteena ovat jätevedenpuhdistamoiden typenpoistoa koskevat ympäristölupamääräykset sekä yleistä etua valvovien viranomaisten, erityisesti valtion valvontaviranomaisen, lausunnoissa esiintyvät typenpoiston tarvetta kuvaavat argumentit.

4.2 Tutkimusaineisto

Tutkimusta varten kerättiin kaikki ympäristöhallinnon internet-sivuilla saatavilla olevat ympäristölupavirastojen ja aluehallintovirastojen antamat yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoja koskevat ympäristölupapäätökset ajanjaksolta 1.1.2004–31.12.2011 (n=243).¹¹³ Tästä aineistosta (perusjoukko) poimittiin satunnaisotannalla otos (n=48),

¹⁰⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006 on julkaistu Suomen ympäristö sarjassa (Suomen ympäristö10/2007).

¹¹⁰ *Kauppila* 2014a, s. 59. Aiempien toimenpideohjelmien tapaan KHO on katsonut, että VHS:sta ”ilmenevä selvitys voidaan ottaa huomioon lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa” ks. esim. KHO 3.3.2014 t. 2014. Myös *Kauppila* (2014a, s. 60) on raportoinut tutkimusaineistoonsa perustuen, että KHO kuvaa VHS:t ”kokonaisvaltaisina ja kaikkienensa huomioon otettavina selvityksinä”.

¹¹¹ *Kauppila* 2014a, s. 68.

¹¹² Ks. *Ahonen* 2013, s. 59 ja *Ahonen* 2014, s. 237.

¹¹³ Ennen vuotta 2010 valtion lupaviranomaisena toimineen alueellisten ympäristökeskusten päätöksiä ei sisällytetty aineistoon, koska valvontaviranomainen ei lausunut samassa viranomaisessa käsiteltävästä lupahakemuksesta.

joka käsittää noin 20 % kunkin lupaviranomaisen tekemistä lupapäätöksistä. Tarkoituksena oli muodostaa otos, joka olisi riittävän edustava, mutta kooltaan tarkoituksenmukainen osajoukko koko aineistosta. Otokseen kuuluvista lupapäätöksistä analysoitiin aluksi valtion valvontaviranomaisen lausunnossaan esittämä näkemys typen poistamisesta ja mahdollinen ehdotus lupamääräykseksi sekä lupaviranomaisen asettama typenpoistoa koskeva lupamääräys perusteluineen. Lupamääräykset jaettiin tasoltaan kolmeen luokkaan: lausunnossa ehdotettua lievemmät, ehdotuksen mukaiset ja ehdotusta tiukemmat lupamääräykset.

Perusjoukosta eroteltiin kaikki sellaiset ympäristölupavirastojen ja aluehallintovirastojen ajanjaksolla 1.1.2004–31.12.2011 antamat puhdistamojen ympäristölupapäätökset, joiden typenpoistomääräykseen oli haettu muutosta valittamalla ja joita koskeva Vaasan hallinto-oikeuden (VHAO) päätös oli annettu vuoden 2012 loppuun mennessä (n=28) (valitusaineisto).¹¹⁴ Valitusaineistoa laajennettiin siten, että se käsittää myös ne ympäristölupaviraston vuosien 2000–2003 aikana antamat ympäristölupapäätökset, joiden typenpoistomääräykseen oli haettu muutosta valittamalla (n=3). Valitusaineisto analysoitiin samoin kuin otos. Tarkoituksena oli arvioida valitusaineistoa ja perusjoukkoa kuvaavaa otosta vertaamalla, esiintyikö muutoksenhakuun johtaneissa lupapäätöksissä ja niistä annetuissa typenpoistomääräyksissä jotakin poikkeuksellista.

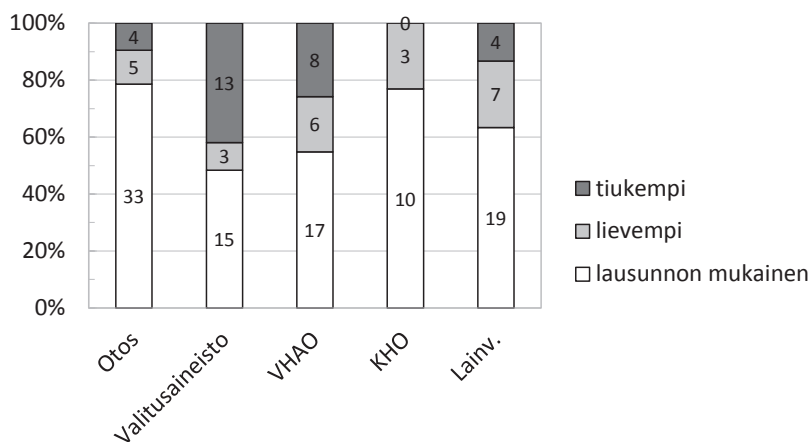
Tutkimuksessa käytiin läpi myös valitusaineistoon liittyvät VHAO:n (n=31) ja KHO:n ratkaisut (n=16). Vertailuun otettiin mukaan ne päätökset, joilla typenpoistomääräystä koskeva valitus oli ratkaistu. Tuomioistuinten ratkaisujen typenpoistovaatimuksen tasoa verrattiin valvontaviranomaisen YSL 42 §:n mukaisesti ympäristölupahakemuksen johdosta antamaan lausuntoon. Ratkaisua ei tässä yhteydessä verrattu YSL 196 §:n mukaiseen valvontaviranomaisen vastineeseen valituksen johdosta tai tuomioistuimen mahdollisesti hallintolainkäyttölain (HLL, 586/1996) 36 §:n nojalla valvontaviranomaiselta hankkimaan selvitykseen.

Analyysin jälkeen otos supistui hieman, sillä valvontaviranomainen ei aina lausunut typestä. Vaikka tämä voitaisiin tulkita valvontaviranomaisen kannanotoksi typenpoistomääräyksen tarpeettomuudesta, jätettiin tällaiset lupapäätökset kuitenkin vertailuaineistosta pois. Samoin ne tuomioistuinten päätökset, joilla ei ratkaistu typenpoistoa koskevaa valitusta (palautettu/ei tutkittu). Lopullisen vertailuaineiston laajuus on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Lopullisen vertailuaineiston koko ja pois jätettyjen päätösten lukumäärä.

Aineisto	Lausunnossa ei ehdotusta typen poistosta	Palautettu/ei tutkittu	Päätöksiä vertailussa
Otos	6	–	42
Valitusaineisto	0	–	31
VHAO	–	0	31
KHO	–	3	13

¹¹⁴ Kyseessä oleva koko aineiston, siis perusjoukon, osajoukko ei ole satunnaisotannalla muodostetusta otoksesta riippumaton. Otos sisältää neljä valitusaineistoon kuuluvaa päätöstä.



Kuvio 1. Typenpoistomääräyksen taso suhteessa valtion valvontaviranomaisen ehdotukseen lupapäätöksissä, tuomioistuinten ratkaisuihin ja kaikissa valitusaineiston lainvoiman saaneissa päätöksissä.

4.3 Valvontaviranomaisen lausunnon painoarvo typenpoistomääräyksessä

Otokseen kuuluvissa lupapäätöksissä valtion valvontaviranomaisen ehdotuksista toteutui lähes 80 % (kuvio 1). Sekä lausuntoa tiukempia että sitä lievempiä lupamääräyksiä oli vähäisesti, noin 10 %. Valtion valvontaviranomaisen ehdotuksen korkea toteutumisaste osoittaa lausunnon olevan painoarvoa lupaviranomaisen lupamääräysharkinnassa. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että toisinaan lupaviranomainen perustelee määräystä suoraan valvontaviranomaisen lausunnossa esiintyvillä argumenteilla.¹¹⁵ Johtopäätökseen jää kuitenkin epävarmuutta, sillä valvontaviranomainen ei aina esitä ehdotukselleen perusteluja ja toisinaan lupaviranomaisenkin perustelut ovat hyvin niukat.¹¹⁶

Vastaava tarkastelu valitusaineistosta antaa toisenlaisen kuvan. Valitusaineistossa valtion valvontaviranomaisen ehdotuksen toteutumisaste oli huomattavasti alhaisempi, alle 50 % (kuvio 1). Lähes yhtä usein lupamääräys oli lausunnossa ehdotettua tiukempi. Valitusaineiston perusteella vaikuttaakin siltä, että lupaviranomainen ei ole typenpoistomääräystä asettaessaan ainakaan systemaattisesti tukeutunut valtion valvontaviranomaisen lausuntoon.

¹¹⁵ Ks. esim. PSYV 31.8.2007 Nro 78/07/2 (Kempele), LSY 4.12.2007 Nro 48/2007/1 (Kannus) ja ESAVI 21.12.2010 Nro 99/2010/2 (Hämeenlinna, Paroinen).

¹¹⁶ Ks. esim. ISAVI 21.2.2011 Nro 27/2011/1 (Lahti), jossa lausunnossa ehdotettu määräys toteutui, mutta määräykseen ei liittynyt perusteluja. Päätöksen lopussa kohdassa ”vastaus lausunnoissa, muistutuksissa ja mielipiteissä esitettyihin vaatimuksiin” todettiin kuitenkin, että ”[l]ausunnoissa ja muistutuksissa esitetyt vaatimukset jätevesien käsittelyn tehostamisesta on otettu huomioon lupapäätöksestä ilmenevin tavoin”.

Tuomioistuinten ratkaisujen analyysi osoitti, että valtion valvontaviranomaisen lausunto on voinut osaltaan vaikuttaa valitusherkkyyteen. Lausunto saattoi kannustaa luvanhakijaa muutoksenhakuun silloin, kun ehdotettu typenpoistovaatimus oli luvassa asetettua lievempi. Tähän viittaa ainakin se, että luvanhakija vetosi usein tällaiseen lausuntoon valituksensa perusteluissa.¹¹⁷ Havainto ei kuitenkaan yksin selitä muutoksenhakuun ryhtymistä, sillä suurin osa valitukseen johtaneista lupamääräyksistä oli kuitenkin valvontaviranomaisen lausunnon kanssa yhdenmukaisia tai tätä lievempiä.¹¹⁸ Mitkä kaikki muuttajat muutoksenhakuherkkyttä selittävät, jääköön kuitenkin tämän tarkastelun ulkopuolelle.¹¹⁹

Tuomioistuinten ratkaisuihin valtion valvontaviranomaisen lausunnon painoarvoa arvioitaessa voi nostaa esiin kolme näkökohtaa. Ensiksikin, valvontaviranomaisella on ympäristönsuojelun yleisen edun valvojana lausunnonanto-oikeuden lisäksi valitusoikeus. Aineistossa esiintyikin yksi VHAO:n ja kaksi KHO:n ratkaisua, joissa muutoksenhakijana oli valtion valvontaviranomainen. Kaikki valitukset menestyivät. Vaikka määrä tässä tutkimuksessa on vähäinen, katson menestymisen indikoivan valtion valvontaviranomaisen yleisen edun valvojana esittämien vaatimusten painavuutta tuomioistuimissa.¹²⁰ Lausunnonantajana valvontaviranomainen on samassa roolissa, joten valitusoikeus mitä ilmeisimmin vahvistaa myös lausuntojen painoarvoa.

Toiseksi tulee kiinnittää huomiota muiden valitusten menestymiseen. Muiden kuin valvontaviranomaisen vaatimukset typenpoistomääräyksen kiristämisestä eivät menestyneet.¹²¹ Luvanhakijan valituksissa vaadittiin aina määräysten lieventämistä ja menestyessään ne johtivat useimmiten lupamääräyksen lieventämiseen lausunnon esitetylle tasolle. VHAO:ssa luvanhakijan valitusten menestyminen oli keskimääräistä tasoa (noin 30 %)¹²² ja VHAO pysyttikin myös lausunnon tasoa tiukempia lupamääräyksiä. Merkilepantavaa on, että luvanhakijan valitusten menestymisaste KHO:ssa oli erittäin korkea

¹¹⁷ Ks. VHAO 16.1.2006 nro 06/0022/2 (Harjavalta), VHAO 27.6.2008 nro 08/0401/3 (Jokioinen), VHAO 21.3.2012 nro 12/0173/2 (Kannus), VHAO 13.10.2006 nro 06/0289/3 (Nurmijärvi), VHAO 4.2.2009 nro 09/0040/1 (Tampere Rahola) ja VHAO 4.2.2009 nro 09/0039/1 (Tampere Viinikanlahti).

¹¹⁸ Länsi-Suomen ympäristölupaviraston toiminta-alueella sijainneet laitokset ovat valitusaineistossa yliedustettuina, mikä voi johtua mm. siitä, että Kaakkois-Suomessa jokien varrella sijaitsevista laitoksista aiheutuvan typpikuorman pidättymisestä matkalla typpirajoitteiseen Selkämereen on ollut lupaviranomaisen ja luvanhakijan kesken ristiriitaisia näkemyksiä. Ks. Ahonen 2014, s. 212.

¹¹⁹ Ei liene suurtakaan informaatioarvoa tiedolla, kuinka todennäköisesti jostakin asetetusta määräyksestä valitetaan.

¹²⁰ Myös Similän (2006, s. 26) tutkimissa VHAO:lle tehdyissä ympäristölupia koskevissa valituksissa valvontaviranomainen on menestynyt erittäin hyvin. Holopainen *ym.* (2013, s. 35, 58, 75) ovat raportoineet ELY-keskuksen menestyneen erittäin hyvin hallinto-oikeuksissa myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista päätöksistä tekemissään valituksissa.

¹²¹ Vaatimuksia esittivät mm. osakaskunnat (ks. VHAO 25.2.2008, Nro 08/0083/2 (Kemijärvi) ja VHAO 16.4.2010 Nro 10/0230/2 (Luumäki)).

¹²² VHAO:n toimintakertomuksen 2013 (s. 10) mukaan noin 30 % muutoksenhaun kohteena olevista päätöksistä muutettiin, kumottiin tai palautettiin uudelleen käsiteltäväksi. Similä *ym.* (2006, s.26) ovat arvioineet, että VHAO:ssa luvanhakijan menestyminen ympäristölupa-asioita koskevassa muutoksenhaussa oli keskimäärin yli 40 %, mihin verrattuna typenpoistoa koskevien valitusten menestyminen oli heikompaa.

(50 %) ¹²³, eikä KHO koskaan pysyttänyt muutoksenhaunalaista lupamääräystä, joka oli valvontaviranomaisen lausunnossa esitettyä tiukempi. Vaikuttaakin siltä, että valtion valvontaviranomaisen lausunto on muodostanut KHO:lle eräänlaisen kattotason (Kuvio 1). Lausuntojen toteutumisaste KHO:n päätöksissä oli lähes 80 %, kuten otoksessakin. KHO:n ratkaisukäytäntö vahvistaa siten käsitystä valtion valvontaviranomaisen lausunnon merkittävästä painoarvosta.

Kolmas näkökulma lausunnon painoarvon arvioinnissa on valitusaineiston lainvoiman saaneiden lupien tytenpoistovaatimuksen taso valtion valvontaviranomaisen lausuntoon verrattuna (Kuvio 1, viides pylvä). Lainvoiman saaneista tytenpoistomääräyksistä 63 % noudatti lausunnossa ehdotettua tasoa. Lausuntoa tiukempia määräyksiä oli 13 % ja lausuntoa lievempiä 23 %. Tarkastelu osoittaa, että tuomioistuinten ratkaisut ohjasivat lupamääräysten tason jakaumaa otoksen suuntaan ja valtion valvontaviranomaisen lausunnon kanssa yhtenäisempään linjaan. Tuomioistuimissa valtion valvontaviranomaisen lausunnon painoarvoa voinee siten pitää vahvana.

Valitusaineistoon kuuluvissa päätöksissä lupaviranomainen päätyi kuitenkin usein valtion valvontaviranomaisen ehdotuksesta poikkeavaan lupamääräykseen. Kun otoksen perusteella valvontaviranomaisen lausunnolla vaikuttaa kuitenkin olleen painoarvoa, on syytä pohtia, esiintyikö valitusaineistoon kuuluvissa lausunnoissa sellaisia poikkeuksellisia elementtejä tai vaatimuksia, joita lupaviranomainen ei voinut päätöksessään ottaa huomioon. Tämä kysymys lähtökohtana analysoin seuraavissa kappaleissa tarkemmin valtion valvontaviranomaisen lausuntoja edunvalvontafunktion näkökulmasta ja vertaan niitä lupaviranomaisen asettaman tytenpoistomääräyksen perusteluissa esiintyviin argumentteihin. Lopuksi esitän huomioita myös muiden yleistä etua valvovien viranomaisten lausunnoista.

4.4 Valtion valvontaviranomaisen lausuntojen kvalitatiivinen arviointi

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei myöntämiselle ole YSL 49 §:ssä tarkoitettua estettä. Esteen luvan myöntämiselle voisivat muodostaa muun muassa toiminnosta aiheutuva terveyshaitta tai eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa (26/1920) tarkoitettu kohtuuton rasitus, maaperän tai pohjaveden pilaamiskiellon vastainen toiminta tai merensuojelulaililla (1415/1994) kielletty toiminta tai muu YSL:ssä tarkoitettu merkittävä ympäristön pilaantuminen. Näiden esteiden olemassaoloon yleistä etua valvovat viranomaiset voivat ottaa lausunnoissaan kantaa ja samalla esittää vaatimuksia tarvittavista suojelutoimenpiteistä yleisen edun nimissä. Mikäli lupaviranomainen vakuuttuu haittojen todellisuudesta, voidaan toiminnan sallimiseksi asettaa lupamääräyksiä suojelutoimenpiteistä. Valvontaviranomainen voi esimerkiksi esittää ympäristönsuojelun yleisen edun nimissä vesistön kantokyvyn vaativan tietyn tasoista tytenpoistoa.

¹²³ Vuosien 2003 ja 2013 välisenä aikana keskimäärin vain noin 7 % KHO:n tekemistä päätöksistä johti päätöksen muuttamiseen valitusasian osalta (*Korkein hallinto-oikeus, vuosikertomus 2013*, s. 29).

Taulukko 2. Typenpoistoa koskevan ehdotuksen esiintyminen valtion valvontaviranomaisen lausunnossa ja lupamääräyksen yleisyys.

Aineisto	Lupapäätöksessä typenpoistoa koskeva määräys (%)	Lausunnossa otettu kantaa typenpoistoon (%)	Lausunnon mukaan typen poistaminen ei tarpeen tai ei mahdollinen (%)
Otos	83	87	23
Valitusaineisto	100	100	35

Typenpoistoa koskeva määräys esiintyi kaikissa valitusaineistoon kuuluvissa päätöksissä ja koko aineistoa kuvaavassa otoksessakin se oli yleinen, tosin joskus vain tavoitteellinen. Kuten taulukosta 2 käy ilmi, valtion valvontaviranomainen esitti pääsääntöisesti lausunnossaan argumentteja typenpoiston tarpeellisuudesta. Valtion valvontaviranomaisen lausunnot voidaan typenpoistoa koskevan ehdotuksen sisällön suhteen jakaa kolmeen päätyyppiin:

- 1) typenpoisto on tarpeen; lausunto sisälsi ehdotuksen puhdistustehon numeeriseksi raja-arvoksi, pitoisuuden maksimiarvoksi tai tavoitteelliseksi arvoksi, joskus vain vaatimuksen pyrkiä mahdollisimman hyvään typenpoistoon,
- 2) typenpoisto ei ole tarpeen ja
- 3) määräystä typenpoistosta tai poiston tehostamisesta ei tule antaa, koska sitä ei ole mahdollista noudattaa.

Tämän tyyppiargumenttelun pohjalta suoritettiin valtion valvontaviranomaisen lausuntojen kvalitatiivinen tarkastelu. Koska tutkimuskohde oli rajattu typenpoistoa koskevaan määräykseen, tutkittiin valvontaviranomaisen lausunnoista vain typenpoistoon liittyviä argumentteja ja lupapäätöksistä typenpoistoa koskevan lupamääräyksen perusteluargumentteja. Tiedonintressinä oli, perustelivatko valtion valvontaviranomaiset lausuntojaan siten, että ne toteuttivat viranomaiselle määrättyä yleisen edun valvontatehtävää. Vertailun vuoksi analysoitiin myös muiden yleistä etua valvovien viranomaisten lausuntoja. Jatkossa esitetyt esimerkit on poimittu koko aineistoa edustavasta otoksesta. Mikäli esimerkki kuuluu myös valitusaineistoon, on se merkitty tähdellä (*).

4.5 Tyyppiargumentti 1: Typenpoisto tarpeen

Valtion valvontaviranomainen esitti pääsääntöisesti, joskaan ei aina, typenpoistoa toimenpideohjelman periaatteiden mukaisesti laitoksille, jotka sijaitsivat Itämeren rannalla. Lupaviranomainen noudatti toimenpideohjelmien periaatteita johdonmukaisesti.

LSY 18.10.2004 nro 56/2004/1 (Helsinki): Valvontaviranomainen esitti, että Itämeren rannalla sijaitsevan laitoksen luvassa tuli määrätä kokonaistypen poiston vähimmäistehoksi 70 %. Lupamääräys toteutui ehdotuksen mukaisena. Perustelujen mukaan määräyksessä oli otettu huomioon vesiensuojelun tavoiteohjelma vuodelle 2005 ja Itämeren suojeluohjelma.

LSY 15.10.2004 nro 57/2004/1 (Loviisa): Suomenlahden rannalla sijaitsevan laitoksen ympäristölupahakemusta koskevassa lausunnossa valvontaviranomainen totesi, että laitoksella oli merkittävä vaikutus merenlahden ravinnekuormitukseen etenkin kesäaikana ja esitti lupamääräykseksi, että laitoksella tuli pyrkiä mahdollisimman hyvään kokonaistypenpoistoon. Numeerista ehdotusta määräykseksi se ei antanut. Lupaviranomainen asetti kokonaistypen poistotehon minimivaatimukseksi 70 %. Lupamääräysten perustelujen mukaan jätevesien vaikutusalueella typpi oli fosforin ohella perustuotantoa rajoittava ravinne, joten tehostettu typenpoisto oli tarpeen. Lupamääräystä asetettaessa oli otettu huomioon vesiensuojelun tavoiteohjelma vuodelle 2005 ja Itämeren suojeluohjelma.

Mikäli lupamääräys toteutti valvontaviranomaisen lausuntoehdotuksen, kuten ensimmäisessä esimerkissä, saattoivat lupamääräyksen perustelut olla niukat. Jälkimmäisen esimerkin tavoin lupaviranomainen perusteli määräystä tarkemmin päätyessään valvontaviranomaisen ehdotuksesta poikkeavaan ratkaisuun. Näin myös seuraavassa esimerkissä, jossa lupaviranomainen ei asettanut lainkaan ehdotettua määräystä.

*ISY 17.8.2009 nro 76/09/1 (Jyväskylä): AYK:n lausunnon mukaan järven rannalla sijaitsevan puhdistamon päästöistä oli aiheutunut mm. typpipitoisuuden kohoamista vesistöissä ja muita vedenlaatuongelmia. AYK esitti vähimmäisvaatimukseksi kokonaistypen puhdistusteholle 60 %. Lupaviranomainen ei asettanut määräystä kokonaistypen poistosta. Perustelujen mukaan ”[j]ätevesistä aiheutuvan kokonaistypikuormituksen vähentämisellä ei nykyisen yleisesti vallitsevan tiedon mukaan ollut saavutettavissa oleellista rehevyytilan alenemista jätevesien vaikutusalueella” eikä sillä arvioitu olevan merkitystä Itämeren tai Suomenlahden rehevöitymisen kannalta. AYK:n valituksen johdosta VHAO (14.4.2011 Nro 11/0095/1) muutti lupamääräyksiä siten, että kokonaistypen poistotehon tuli olla vähintään 60 % perusteluin, että kokonaistypen rajoittaminen oli tarpeen vesistön pilaantumisen estämiseksi. KHO (16.10.2013 t. 3283) muutti luvanhakijan valituksen johdosta määräyksen velvoitteeksi pyrkiä mahdollisimman hyvään kokonaistypenpoistoon samoin perusteluin kuin lupaviranomainen.

Vaikka lupaviranomaiset (ja viimeisessä esimerkissä myös KHO) päätyivät valvontaviranomaisen lausunnosta poikkeavaan kantaan, näkyy lausunnon painoarvo lupamääräyksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Määräyksen perusteluista saa ainakin vaikutelman, ettei lupaviranomainen ole jättänyt lausuntoa huomiotta, vaan pyrki vastaamaan valtion valvontaviranomaisen vaatimukseen argumentoimalla vastaavin ympäristön ja vesistön tilaa kuvaavin argumentein.

4.6 Tyyppiargumentti 2: Typenpoisto ei tarpeen

Otoksessa typen poistamista koskeva kannanotto esiintyi lähes aina valtion valvontaviranomaisen lausunnossa ja asiasta lausuttiin, vaikka valvontaviranomainen olisi pitänyt

määräystä typen poistamisesta tarpeettomana.¹²⁴ Typen poistamista tuskin koskaan voidaan pitää yleisen ympäristöedun vastaisena, joten vaatimuksia lupamääräyksen antamista vastaan valvontaviranomainen ei voine esittää.¹²⁵ Lausunnon funktio huomioon ottaen valvontaviranomainen voi kuitenkin esittää perusteluja, miksi ympäristönsuojelun yleinen etu ei edellytä typen poistamista. Useimmiten se tapahtuikin vesistön tila-argumentein.

ISY 14.11.2008 nro 112/08/2 (Joensuu): Valvontaviranomaisen lausunnon mukaan laitoksen päästöraja-arvot voitiin pitää entisellään, sillä minimiravinneselvitykset osoittivat, että typenpoistovaatimuksen asettaminen ei ollut purkuvesistön kannalta perusteltua. Myös lupaviranomainen katsoi, että vesistön tila ja ravinnesuhteet huomioon ottaen jäteveden typelle ei ollut tarvetta määrätä päästöraja-arvoja. Kokonaistypen vähentäminen ei olisi parantanut vesistön tilaa.

Esimerkissä lupaviranomainen käyttää perustelussaan, kuten edellisen luvun esimerkeissäkin, samaa argumenttipohjaa kuin valvontaviranomainen. Valvontaviranomaisen lausunto vaikuttaa edunvalvontafunktion näkökulmasta ristiriidattomalta, kun se perustuu ympäristön tilaa kuvaaviin argumentteihin. Toisin on seuraavassa esimerkissä, jossa valvontaviranomaisen käyttämät vesistön tila-argumentit ovat tarkoitushakuisia ja selvitysten ja tavoitteiden kanssa ristiriitaisia.

*LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1 (Kannus): Puhdistamon lupamääräyksiin haettiin muutosta vanhan YSL 28 §:n 3 momentin (647/2011) nojalla.¹²⁶ Luvanhakija vaati EYTI:n 6.10.2009 antamaan päätökseen vedoten voimassa olevan luvan typenpoiston tehostamista koskevan määräyksen poistamista (1.1.2012 jälkeen kokonaistypen poistotehon tuli olla vähintään 60 %).¹²⁷ Valvontaviranomainen puolsi hakemusta argumentein, että puhdistamolle tuleva tyyppikuorma oli vähentynyt ja puhdistamon purkukohdan yläpuolisellakin jokiosuudella oli leville ravinteita ylimäärin.¹²⁸ Määräyksen poistamista se puolsi myös siksi, että saman merialueen valuma-alueella sijaitsevalla suuremmalla laitoksella ei ollut typenpoistovelvoitetta.

¹²⁴ Vain harvoin lausunto ei sisältänyt kannanottoa. Suuremmista laitoksista tällaisia olivat ISY 12.10.2007 Nro 107/07/1 (Anjalankoski) ja *ISY 28.11.2007 Nro 134/07/2 (Lappeenranta, ei lainv.). Jälkimmäistä koskevaa lupahakemusta AYK ei puoltanut lainkaan.

¹²⁵ On tosin esitetty, että tietyissä olosuhteissa typen poistaminen saattaisi hyödyttää sinileviä, jotka voivat käyttää hyväkseen suoraan ilmakehästä veteen liuennutta kaasumaista tyyppiä. Tutkimusaineistossa luvanhakijat valittajina (ks. esim. KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere, Rahola)) ja KHO (KHO 4.1.2011 t. 20 (Lappeenranta)) ovat joskus käyttäneet tätä argumenttia perusteluissaan. *Kauppi-Pietiläisen* (2007, s. 380) ja *Tamminen-Andersenin* (2007, s. 134) mukaan tällaisia olosuhteita ei suomalaisten jätevedenpuhdistamojen vaikutusalueella kuitenkaan ole havaittu.

¹²⁶ Vanha YSL 28.3 § vastaa YSL:n 29.1 §:n ensimmäistä virkettä: ”Ympäristöluvan saaneen toiminnan päästöjä tai niiden vaikutuksia lisäävään tai muuhun toiminnan olennaiseen muuttamiseen on oltava lupa.”

¹²⁷ Jo aiemmin luvanhakija oli hakenut tehostamisen määräajan (alun perin 1.1.2010) lykkäämistä kahdella vuodella. Ks. LSY 4.12.2007 Nro 48/2007/1.

¹²⁸ Lupapäätöksen kertoelmaosan mukaan tyyppipitoisuus puhdistamon purkukohdan alapuolella oli yli kaksi kertaa korkeampi kuin sen yläpuolella, joten puhdistamon osuus tyyppikuormittajana oli ilmeinen.

Lupaviranomainen katsoi, että typen käsittelyvaatimuksesta luopuminen ei ollut perusteltua, koska laitoksen osuus joen typpikuormasta oli suuri, typpi ei juurikaan pidähtynyt jokiosuudella ja tyypellä oli rehevöittävä vaikutus joen edustan merialueella. Pilaantumisen merkittävyttä ja typen poiston tarpeellisuutta arvioidessaan lupaviranomainen oli ottanut huomioon purkuvesistöä koskevan vesienhoidon toimenpideohjelman.¹²⁹ Lupaviranomainen arvioi, että tarkkailutulosten perusteella raja-arvo 60 % oli saavutettavissa laitoksella ja katsoi, että toiminta täyttää parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimukset toiminnan sijainti- ja vaikutusalueen olosuhteissa. Luvanhakijan valituksen johdosta VHAO (21.3.2012 Nro 12/0173/2) muutti (lievensi) lupamääräystä siten, että poistotehon tuli 1.1.2013 alkaen olla 70 % jäteveden lämpötilan ollessa vähintään + 12 °C.

Lupaviranomaisen perusteluista käy ilmi, että se on käyttänyt muita kuin valtion valvontaviranomaisen lausuntoa tietolähteenään vesistön tilaa ja typenpoiston tarvetta arvioidessaan. Lupaviranomaisen perustelut fakta- ja normipremisseineen olivat huolelliset ja osoittivat ympäristön tilan edellyttävän typen poistamista. Tässäkin tapauksessa lupamääräyksen perustelut ovat laajat ja vastaavat valvontaviranomaisen argumentteihin, mikä ilmentäne lausunnonle annettua painoarvoa.

Tässä esimerkkitapauksessa valtion valvontaviranomaisen lausuntoa on syytä tarkastella ympäristönsuojelun yleisen edunvalvonnan näkökulmasta. Erityisesti tila-argumentin tarkoitushakuinen käyttö ja samassa viranomaisessa valmistellun vesienhoidon toimenpideohjelman kanssa ristiriitainen ehdotus ovat yleisen edun valvontatehtävän kannalta erikoisia. Myös vetoaminen toiseen saman alueen laitokseen on tässä yhteydessä vierasta. On mahdollista, että valvontaviranomainen halusi lausunnossaan korostaa yhdenvertaisuusperiaatetta ja saattoi katsoa sen olevan ympäristöministeriön valvontaohjeen mukaistakin. Valvontaohjeessahan laitosten valvottavuuden katsottiin edellyttävän johdonmukaisuutta saman tyyppisillä laitoksilla, mikä saattaa poikia tämänkin kaltaisen tulkinnan. Ympäristönsuojelun yleisen edun kannalta yhdenvertaisuutta tulisi kuitenkin pyrkiä toteuttamaan ympäristölähtöisesti. Tässä sen voisi katsoa tarkoittavan sitä, että valvontaviranomainen vaatisi typenpoistoa myös toiselle laitokselle, kun sen lupamääräyksiä seuraavan kerran tarkistetaan.

Lupaviranomainen ei argumentoinut yhdenvertaisuudesta lupamääräyksen perusteluissa, eikä siten suoraan vastannut valtion valvontaviranomaisen lausuntoon tältä osin. Asiassa ei sinänsä ole mitään erikoista, sillä lupaviranomaisen kuuluu jo lähtökohtaisesti noudattaa tasapuolisen kohtelun periaatetta. Argumentin huomiotta jättämisen voi kuitenkin käsittää myös toisin. Koska perusteluissa tulee vastata vaatimuksiin, jotka liittyvät selvästi asiaan, ei lupaviranomainen ehkä pitänyt valvontaviranomaisen esittämää yhdenvertaisuusargumenttia relevanttina. Selvää onkin, ettei sen voi ainakaan katsoa edistävän ympäristönsuojelun yleistä intressiä vesiensuojelun näkökulmasta.

¹²⁹ YSL 83 §:n (vanha YSL 52 §) mukaan lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten vesienhoitosuunnitelma on otettu huomioon. Mainitun toimenpideohjelman mukaisesti vesienhoitoalueen hyvän tilan saavuttamiseksi kyseisen joen typpikuorman vähennystarve oli 35–40 %. *Lestijoen, Pönttöjoen, Loh-tajanjoen, Viirretjoen ja Koskenkylänjoen vesistöalueiden vesienhoidon toimenpideohjelma vuoteen 2015*, s. 43.

4.7 Tyypiläusunto 3: Typenpoisto ei mahdollinen

Yleisen edun tematiikan kannalta mielenkiintoisimpia olivat ne valtion valvontaviranomaisen lausunnot, jotka johtivat intressiristiriitaan esimerkiksi silloin, kun valvontaviranomainen ei katsonut typenpoistomääräyksen asettamista mahdolliseksi laitoksen teknisistä tai taloudellisista seikoista johtuen, vaikka sitä muutoin olisi tullut edellyttää.

*LSY 31.10.2001 Nro 64/2001/4 (Vammala): Valvontaviranomaisen lausunnon mukaan typen pidättyminen purkuvesistössä ennen typpirajoitteista merialuetta (Selkämeri) oli vähäistä, joten vesiensuojelun toimenpideohjelma vuodelle 2005 olisi edellyttänyt tehostettua typenpoistoa. Lausunnon mukaan määräystä ei kuitenkaan tullut antaa, koska laitos ei suuren vuotovesimäärän vuoksi kyennyt muutoinkaan aina täyttämään lupaehtoja eikä valmiuksia typpiyhdisteiden poiston tehostamiseen ollut.

Lupaviranomainen sen sijaan katsoi jätevesien käsittelyä koskevan VNp:n 365/1994¹³⁰ edellyttävän typenpoistoa ensi tilassa purkuvesistön luonteen vuoksi ja asetti typenpoistolle minimivaatimuksen 70 %, joka tulisi voimaan 1.1.2005. Määräyksen perusteluissa viitattiin lausunnossa esitettyyn typen pidättymistä koskevaan arvioon. Toiminnanharjoittajan valituksen johdosta VHAO (7.11.2002 Nro 02/0383/2) kumosi typenpoistovaatimuksen ja määräsi typenpoiston tehostamista koskevan suunnitelman tehtäväksi ennen seuraavaa lupamääräysten tarkistamista. VHAO katsoi, että koska laitoksen osuus Selkämeren typpikuormasta oli pieni, olisi verkoston saneeraus ensisijainen toimenpide vesistön kokonaisuormituksen vähentämiseksi.¹³¹ Valitusta koskevassa vastineessaan valvontaviranomainen otti voimakkaasti kantaa typenpoistomääräyksen kumoamisen puolesta mm. ilmoittamalla, että ”[verkoston kunnostuksen ja typenpoiston vaatiman saneerauksen] toteuttaminen samanaikaisesti on kaupungille ilmeisen ylivoimainen urakka”.

*LSY 28.3.2006 Nro 9/2006/1 (Kurikka): Valvontaviranomaisen lausunnon mukaan jätevesien vaikutuksesta jokiveden typpipitoisuus oli kohonnut huomattavasti. Laitoksella annettujen lupaehtojen saavuttaminen ammoniumtypen jäännöspitoisuuden sekä nitrifioimisasteen osalta oli ajoittain teknisistä syistä vaikeaa, joten lausunnossa esitettiin jäännöspitoisuutta koskevan määräyksen poistamista. Valvontaviranomainen lausui myös, että mahdollisuudet kokonaistypen poistoon olivat heikot vuotovesistä johtuvien alhaisten lämpötilojen vuoksi, joten määräystä ei tullut asettaa. Sen sijaan fosforia koskeva määräys tuli asettaa, koska sen täyttäminen ei edellyttäisi lisäinvestointeja.

Lupaviranomainen katsoi, että vesistön rehevöitymisen ehkäiseminen edellytti sekä fosfori- että typpikuormituksen rajoittamista. Typen osalta määräys sisälsi nitrifioimisasteen, ammoniumtypen jäännöspitoisuuden sekä 1.1.2011 voimaan tulevan kokonaistypen vähimmäispoistotehon. VHAO (25.2.2008 Nro 08/0084/2) kumosi luvanhakijan valituksen johdosta kokonaistypen poistamista koskevan vaatimuksen ja määräsi typenpoiston tehostamista koskevan suunnitelman tehtäväksi ennen seuraavaa lupamääräysten tarkistamista.¹³² VHAO oli päätöksessään ottanut huomioon joen

¹³⁰ Valtioneuvoston päätös yleisestä viemäristä ja eräiltä teollisuudenaloilta vesiin johdettavien jätevesien sekä teollisuudesta yleiseen viemäriin johdettavien jätevesien käsittelystä. VNp 365/1994 ja siihen tehty muutos VNp 757/1998 on kumottu yhdyskuntajätevesiasetuksella 1.11.2006.

¹³¹ Lupaviranomainen antoi määräyksen uudelleen lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä vuonna 2007 ja sen piti astua voimaan vuonna 2012 (LSY 12.10.2007 Nro 38/2007/1). Toiminnanharjoittaja haki lupamääräyksen voimaantuloon lykkäystä vanhan YSL 115 §:n nojalla. Voimaantuloajankohta siirrettiin vuoteen 2016 (LSSAVI 9.12.2011 Nro 153/2011/1).

¹³² Vastaavasti ks. myös *LSY 4.6.2004 nro 36/2004/1 (Harjavalta), *LSY 23.5.2005 nro 13/2005/1 (Forssa), *LSY 14.12.2005 Nro 47/2005/1 (Kokkola), LSY 19.5.2006 nro 13/2006/1 (Kannus), LSSA-VI 25.3.2011 Nro 26/2011/1 (Evijärvi), LSSAVI 11.10.2011 Nro 122/2011/1 (Pedersöre)

tilan, puhdistamon pienen kuormitusosuuden sekä jätevesien vaikutuksen alapuolisessa vesistöissä.¹³³

Edellä esimerkeissä valtion valvontaviranomainen ottaa lausunnoissaan kantaa laitoksen toimintaympäristöön, siihen liittyviin rajoitteisiin ja lupaehtojen ajoittaiseen rikkomiseen. Lausunnoissa toisaalta myönnettiin typen poistamista edellyttävien olosuhteiden käsillä olo, toisaalta tuotiin esiin laitoksen tekniset vaikeudet. Valvontaviranomaisen onkin lausunnossaan tarpeen esittää luvan ratkaisemisen kannalta oleelliset seikat, joihin voivat kuulua sekä ympäristöselvitysten oleellinen sisältö että valvonnassa havaitut puutteet laitoksen toiminnassa.¹³⁴ Valvontaviranomaiselle määrätyn edunvalvontatehtävän näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, jos toiminnanharjoittajan tekniset tai taloudelliset rajoitteet nostetaan suojelutoimien edelle. Ongelmallista se on siksi, että toiminnanharjoittajan intressinvalvonta ei kuulu ympäristönsuojelun yleistä etua valvovalle viranomaiselle, eikä sillä ole siihen edes oikeutta.¹³⁵ Valvontaviranomaisella tuskin on sellaista toimintaa koskevaa tietoa, jolla se voisi edes varmistua laitoksen teknisen kehittämisen laiminlyönnin syistä.

Laitoksen nykytilan käyttäminen toteutettavien suojelutoimenpiteiden tason määrittelyssä vaikuttaa parhaan käyttökelpoisen tekniikan, siis teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisen ratkaisun tason laitoskohtaiselta arvioinnilta. Arviointi voi juontua ympäristöministeriön ohjeen tulkinnasta. Kuten aiemmin tässä artikkelissa olen esittänyt, valvontaviranomaisen tehtävänä on lausunnossaan ottaa kantaa siihen, onko lupahakemuksessa esitetty ratkaisu BAT-vaatimukset täyttävä alalla yleisesti. BAT:n laitoskohtainen arviointi sen sijaan kuuluu ympäristölupaprosessissa lupaviranomaisen tehtäväkenttään. Intressivertailun puuttuessa ympäristölupaharkinnasta, ei lupaviranomainen kuitenkaan voi priorisoida teknisiä tai taloudellisia rajoitteita ympäristönsuojelun kustannuksella, jos luvan myöntämisen edellytykset siten jäisivät täyttymättä.¹³⁶ Näin ollen ei liene sattumaa, ettei lupaviranomainen tai hallinto-oikeus käyttänyt perusteluissaan

¹³³ VHAO on kokonaistyyppiä koskevan lupamääräyksen edellytyksenä pitänyt usein laitoksen huomattavaa kuormitusosuutta. Ks. *Ahonen* 2013, s. 192 alaviitteineen.

¹³⁴ Näin myös *Warsta* 2007, s. 55.

¹³⁵ Vanhan YSL:n esitöissä (*HE 84/1999 vp.* s. 91) täsmennetään muutoksenhakuoikeudesta, että kunnan valvontaviranomaisen puhevallan käyttöoikeus ”rajoittuu kuitenkin valvomaan ympäristönsuojelun kokonaisetua 21 §:n (uusi YSL 22 §) nojalla, eikä se voisi esittää vaatimuksia luvanhakijan edun valvomiseksi.” Lienee ollut tarpeen täsmentää tätä kunnan osalta, sillä kunta voi itse olla luvanhakijana, mutta sanottu pätee myös valtion valvontaviranomaiseen, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu yhtä lailla ympäristönsuojelun yleisen edun valvontaan. Myös *Vihervuori* (1981, s. 330) on esittänyt vesiasiaan liittyen, että viranomaisen asianosaisspuhevalta ei oikeuta vaatimaan korvausta yksityisen puolesta.

¹³⁶ Mm. *Kosolan – Leivosen* (2003, s. 58–59) ja *Warstan* (2007, s. 11) mukaan laitoksen omalla taloudellisella tilalla ei voitane katsoa olevan varsinaista merkitystä parhaan käyttökelpoisen tekniikan tai lupaehtojen tasoon, vaan sovellettavan tekniikan tulee olla mahdollista taloudellisesti ja teknisesti kannattavalla tavalla kyseisellä teollisuuden alalla yleisesti. Ks. myös *Ahonen* 2014 s. 206–207.

laitoksen taloudellisia edellytyksiä koskevia argumentteja.¹³⁷ VHAO:n perusteluargumentit pohjautuivat luonnon kantokykyyn, minkä nojalla se arvioi lupamääräyksen kumoamisen ja typen poistamisesta määräämisen myöhempänä ajankohtana olevan mahdollista.

Laillisuusvalvojana valtion valvontaviranomainen oli tietoinen laitoksen puutteista ja lupaehtojen rikkomisesta, kuten lausunnosta kävi ilmi. Laillisuusvalvojan tulisi puuttua lupaehtojen rikkomiseen siten kuin YSL:n 18 luvussa edellytetään. Vammalan puhdistamon osalta vaikuttaa kuitenkin siltä, että valvontaviranomainen on pyrkinyt ehkäisemään ajautumista valvonnallisesti vaikeaan tilanteeseen ja mahdolliseen hallintopakon käyttöön esittämällä vain yhtä suojelutoimen tehostamista kerrallaan.¹³⁸ Myös esitys Kurikan ammoniumtypen jäännöspitoisuutta koskevan määräyksen poistamisesta viittaa tähän suuntaan. Lausunnossa kollisioon vaikuttavatkin joutuneet valvontaviranomaisen eri roolit laillisuusvalvojana ja ympäristönsuojelun yleisen edun valvojana.

Esimerkeissä lupaviranomaisen ratkaisut poikkeavat valvontaviranomaisen ehdotuksista. Määräyksen perusteluissa lupaviranomainen ilmaisee selkeästi ne fakta- ja normipremissit, joihin päätökset pohjautuvat. Se, missä määrin lupaviranomainen huomioi lausunnoissa esitetyt tekniset tai taloudelliset puutteet, ei ilmene päätösten perusteluista. Ne on voitu huomioida typenpoiston toteuttamiseksi annetun määräajan asettamisessa, tosin esimerkiksi kolmen vuoden siirtymäaika on tutkimusaineiston perusteella melko tavanomainen. Siirtymäaika ei siten osoita, että valvontaviranomaisen teknis-taloudellisia toteutusmahdollisuuksia koskevalle kannanotolle olisi annettu erityistä painoarvoa.¹³⁹ VHAO:n päätökset sen sijaan viittaavat siihen, että teknis-taloudellisilla tekijöillä oli ratkaisussa merkitystä. Se ei kuitenkaan eksplisiittisesti ilmaise punninnan perustuneen valvontaviranomaisen lausuntoon vaikka sillä on tosiasiaassa voinut olla merkittäväkin painoarvo.

Toisinaan valtion valvontaviranomaisen lausunnoissa esiintyi ristiriitaisuutta, kun saman laitoksen asiaa käsiteltiin useaan otteeseen. Kuten seuraavasta esimerkistä nähdään, valvontaviranomaisen lausunnot samaakin laitosta koskien olivat toisinaan häilyviä. Kuten edellisessä, vaikuttaa seuraavankin esimerkin valossa siltä, että lausunnot eivät aina edistäneet typenpoistomääräyksen voimaan tuloa. Epäselväksi myös jää,

¹³⁷ VHAO ja KHO käyttävät vain harvoin kustannuseräisiä argumentteja typenpoistomääräysten lieventämistä koskevissa päätöksissään. Ne ovat myös harvoin pitäneet laitosten teknisiä vaikeuksia perusteena lieventämisratkaisuille. Ahonen 2014, s. 217–219.

¹³⁸ Mäntylä (2010, s. 182) on huomauttanut, että viranomaisen kaksoisroolista johtuen ympäristöviranomainen ei aina toimi luonnon näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla, vaan ottaa huomioon myös muita oikeusjärjestelmän suojaamia intressejä. Hollon (2001, s. 113) mukaan varallisuusarvot eivät kuitenkaan ole YSL:n mukaisessa päätöksenteossa ratkaisevassa asemassa, koska ympäristön pilaaminen ei ole omaisuudensuojasääntelyn suojaama oikeushyvä.

¹³⁹ Sekä lupaviranomaisen että VHAO:n perusteluargumenteissa typenpoiston tekniset toteuttamismahdollisuudet muotoillaan yleensä positiivisiksi, kuten esim. LSY 14.12.2005 nro 47/2005/1: ”Tehostettu typen poisto on toteutettavissa energiatehokkaasti uudessa, joka tapauksessa nitrifioinnin käsittäväksi suunnitellussa puhdistamossa, joskin se edellyttää allastilojen suurentamista.” Ks. myös Ahonen 2014, s. 217.

millä tavoin seuraavassa tapahtumaketjussa valvontaviranomainen edisti vesien suoje-
lun tavoitteiden toteutumista.

LSY 19.5.2006 Nro 13/2006/1 (Kannus): Valvontaviranomainen katsoi, että vaikka laitoksen typenpoistoteho saattaa heikentyä jätevesien ominaisuuksien muuttumisen vuoksi, ei puhdistamolla ollut järkevää ryhtyä mittaviin investointeihin yleensä vaadittavan puhdistustason saavuttamiseksi, jos suunniteltu yhteispuhdistamohanke toteutuisi muutaman vuoden kuluttua. Valvontaviranomainen ehdotti, että lupa myönnettäisiin määräaikaisena viiden vuoden ajaksi. Lupaviranomainen asetti typenpoistomääräyksen, joka tulisi voimaan 1.1.2010, mikäli toiminta jatkuisi vuoden 2011 jälkeen.

Luvanhakija haki vuonna 2007 määräyksen voimaantulon lykkäämistä, koska toiminta loppuisi ennen vuotta 2012.¹⁴⁰ Valvontaviranomainen puolsi hakemusta katsoen, ettei käsittelyn tehostuksen siirtyminen kahdella vuodella aiheuttaisi vesistön pysyvän pilaantumisen vaaraa, vaikka jäteveden vaikutus näkyy välittömässä purkuvesistössä selvästi ravinnepitoisuuksien kohoamisena ja veden hygieenisen laadun heikkenemisenä. Uuden typenpoiston tehostamismääräyksen voimaantuloajankohdan (1.1.2012) läheisyssä luvanhakija haki lupaa laajentaa toiminta-aluetta ja samassa yhteydessä typenpoistoa koskevan määräyksen poistamista kokonaan. (Asian käsittely ks. luku 4.6 päätös LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1). Laitos on edelleen toiminnassa.

Vaikka vanhan YSL 52 §:n mukaan lupa voitiin myöntää määräaikaisena, ei tämän tutkimuksen aineistossa esiintynyt yhtään määräaikaista lupaa. Vaatimus jätevedenpuhdistamon luvan määräaikaisuudesta ei tässäkään vaikuta kovin relevantilta, vaikka se voisi yksinkertaistaa valvontaviranomaisen laillisuusvalvontatehtävää. Olisihan hyvin erikoista, jos määräaika umpeutuisi, mutta uutta laitosta ei syystä tai toisesta olisi. Myös viranomaisen mahdollisuudet käyttää toiminnan keskeyttämishuonokkuutta lienevät jätevedenpuhdistamon kyseessä ollessa melko pienet, kun kyseessä on välttämättömyyspalvelu.¹⁴¹

Tässä yhteydessä on vielä kiinnitettävä huomiota siihen, että tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella valvontaviranomainen ei esittänyt laskelmia toiminnanharjoittajan taloudellisista vaikeuksista. Tuskinpa sillä olisi siihen ollut faktaperusteista mahdollisuuttakaan. Lausunnot lienevät pohjautuneet toiminnanharjoittajan kanssa käytyihin keskusteluihin. Ilmeisesti lausunnoissa kuitenkin esitettiin päästöille suurempaa sallitua tasoa kuin olisi edellytetty, jos laitoksen tekniset tai toiminnanharjoittajan taloudelliset valmiudet olisivat olleet paremmat. Tämän kaltaisia kannanottoja tutkimusaineistossa esiintyi ainakin seitsemässä (15 %) lausunnoista, joten määrä ei ole merkityksetön.

Aineiston perusteella sai käsityksen, että tämän kaltaisilla lausunnoilla oli erityisesti typenpoistomääräysten voimaantuloa lykkäävä vaikutus. Kyse voi olla toiminnanharjoittajan vaikeuksien ymmärtämisestä ja siten tiedostamattomasta toiminnanharjoittajan intressien ajamisesta. Yhtä kaikki, valvontaviranomaisen ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävän kannalta ja ympäristönsuojelun yleisen edunvalvojan ominai-

¹⁴⁰ LSY 4.12.2007 Nro 48/2007/1 (Kannus)

¹⁴¹ HE 85/2000 vp. vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi kohta 3. keskeiset tavoitteet. Vesihuoltolain (119/2001) 9 §:n mukainen huolehtimisvelvollisuus ja 6 §:n mukainen kunnan järjestämisvastuu eivät ainakaan toiminnan keskeyttämisen vuoksi poistuisi. Vesihuollon virheestä ja sen seurauksista ks. *Belinskij* 2010, s. 331–335.

suudessa annettavan lausunnon funktion näkökulmasta, kyse on vakavasti otettavasta epäkohdasta.

4.8 Muiden yleistä etua valvovien viranomaisten lausunnot

Tässä tutkimuksessa käytetyn lupapäätösoituksen perusteella jätevedenpuhdistuksesta pyydettiin lausunto aina kalatalousviranomaiselta ja toiminnan sijaintikunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta, joskus myös terveydensuojeluviranomaiselta.¹⁴² Kyseiset viranomaiset antoivat harvoin yksityiskohtaisia tai numeerisia ehdotuksia jäteveden puhdistusvaatimuksista. Terveydensuojeluviranomainen kiinnitti huomiota uima- tai talousvesikäytössä olevien vesistöjen laatuun ja puhdistamon aiheuttamiin melu- tai hajuhaittoihin, mikä on konsistenssissa terveydensuojeluviranomaiselle terveydensuojelulaissa (TSL, 763/1994) säädettyjen tehtävien kanssa.¹⁴³

PSY 28.6.2005 nro 32/05/2 (Ylivieska): Kaupungin terveydensuojeluviranomainen esitti lausunnoissaan, että lietteen kompostointi puhdistamotontilla aiheutti hajuongelmia läheisellä asuinalueella, minkä vuoksi liete tuli kuljettaa muualle kompostoitavaksi. Lisäksi poikkeustilanteisiin tuli varautua hyvin ja kemikaalien käsittely ja varastointi piti toteuttaa kemikaaliviranomaisen ohjeiden mukaisesti.

Kalatalousviranomaisen kannanottojen tavoitteena on vähentää hankkeen kalataloudellisia haittoja ja vaatia niiden asianmukaisia kompensatioita ja tarkkailua.¹⁴⁴ Lausunnoissaan kalatalousviranomainen esitti usein kannanoton päästöjä koskevista lupamääräyksistä yleisellä tasolla.

LSY 19.2.2007 nro 6/2007/1 (Pälkäne): ”Karun ja kalataloudellisesti tärkeän Mallasveden syvänteiden nuhraantuminen johtuu osin jätevesistä. Jätevedet heikentävät paikallisesti Mallasveden kala- ja rapukantojen elinoloja ja vähentävät halukkuutta kalastukseen jätevesien välittömällä vaikutusalueella.” Sen vuoksi ravinnekuormitukselle olisi määrättävä tavanomaista tiukemmat rajat.

¹⁴² Useissa kunnissa ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaisena toimii sama toimielin. Aina lupapäätöksessä ei ollut täsmennetty, mistä tehtävistä lausunnon antanut toimielin vastasi, sillä vanha YSL ei edellyttänyt erikseen lausuntoa terveydensuojeluviranomaiselta. Uuden YSL 42 §:n mukaan lausunto on aina pyydettävä myös toiminnan sijaintikunnan terveydensuojeluviranomaiselta. Todennäköisesti jatkossa, mikäli se on ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa sama toimielin, mainitaan asia lausunnoissa.

¹⁴³ TSL 6.1 §:n (285/2006) mukaan ”[k]unnan tehtävänä on alueellaan, siten kuin jäljempänä säädetään, edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö”.

¹⁴⁴ Yleiseen kalatalousetuun liittyviä tehtäviä on lukuisissa kalatalouteen liittyvissä säädöksissä sekä mm. vesilaisissa, YSL:ssa ja kalastuslaissa (286/1982). ELY-keskus on tiivistänyt tehtävät internet-sivuillaan www.ely-keskus.fi > Aiheet > Elinkeinot > Kalatalous > Kalavesien hoito > Kalatalousedun ja kalataloudellisten velvoitteiden valvonta (24.4.2015).

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisilla, kuten valtion valvontaviranomaisillakin, on valvontatehtävässä YSL:iin nähden kaksoisrooli, laillisuusvalvonta ja ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta. Ympäristölupahakemuksia koskevassa lausunnossa tulee ilmetä yleisen edun näkökulma. Myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaiset esittivät ajoittain toiminannaharjoittajan teknisiä tai taloudellisia resursseja koskevia argumentteja, mikä valtion valvontaviranomaisen lausuntojen tavoin ilmentäne valvontaviranomaisen kaksoisroolia:

ISY 12.1.2005 nro 2/05/1 (Nastola): Ympäristölautakunta ei pitänyt typenpoiston tason tehostamista kovin tarpeellisena, kun otettiin huomioon siitä aiheutuvat investoinnit, fosforin poistotehon heikkeneminen ilman mittavia investointeja ja se, että purkuvesistössä fosfori oli ensisijaisesti [levä]tuotantoa lisäävä tekijä.

Myös muita kuin valvottavia intressejä huomioiva lausuntokulttuuri näyttää olevan juuri ympäristönsuojelun yleistä etua valvovalle viranomaiselle tyypillistä ja se poikkeaa muiden yleistä etua valvovien viranomaisten tavasta.¹⁴⁵ Tutkimusaineiston perusteella muut yleistä etua valvovat viranomaiset vaikuttivat pitäytyvän valvottavana olevan intressin näkökulmassa ja mikäli edun valvonta ei edellyttänyt vaatimusten esittämistä, ei lupahakemuksesta yleensä lausuttu. Myös ympäristönsuojelun yleisen edun kannalta olisi mielestäni täysin relevanttia, jos viranomainen ilman kytköksiä teknis-taloudellisiin vaikeuksiin toteaisi, että vesistön tila ei edellyttäisi typen poistamista. Myös kohutuun typen poistamisen aiheuttama energian kulutuksen lisääntyminen vesistön tilassa aikaan saatavaan paranemiseen nähden olisi toki ympäristönsuojelun yleisen edun kannalta relevantti argumentti, mutta kuuluisi tapauskohtaisen BAT-arvioinnin piiriin ja siten lupaviranomaisen tehtäväkenttään.

Koska muut yleistä etua valvovat viranomaiset eivät toimi YSL:n mukaisissa laillisuusvalvontatehtävissä, kuuluu niille ympäristölupapäätösten osalta vain YSL:n nojalla oikeutettavien päästöjen vaikutuksien ennakkovalvonta valvottavanaan olevan intressin puolesta. YSL:n valvontaviranomainen sen sijaan joutuu jälkivalvonnassa kohtaamaan laitoksen tosiasialliset valmiudet vastata kiristyviin ympäristövaatimuksiin sekä niiden mahdollisesti aiheuttamat muutos- ja investointitarpeet. Kuten jo aiemmin todettu, viranomaisella voi toisinaan olla halua ratkaista laillisuusvalvontatehtävässä kokemiaan ristiriitoja ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävän kustannuksella esittämällä lausunnoissaan laitoksen suorituskykyyn sovitettuja lupamääräyksiä.

¹⁴⁵ Myös Mäntylä (2010, s. 255) huomioi, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, ELY-keskuksen tapaan, hoitaa ristiriitaisia tehtäviä, jotka voivat saattaa sen roolin luonnon edustajana kyseenalaiseksi. Mäntylä nostaa esiin Saariston (2000, s. 65) huomion kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen mahdollisesta paineesta olla lojaali kuntaa kohtaan, jos ympäristönsuojelulliset tavoitteet ilmenevät talous- tai työllisyysnäkökulmasta ei-toivottavina. Huomio on jätevedenpuhdistukseen liittyen relevantti, sillä toimintaa harjoittaa yleensä kunta tai sen omistama liikelaitos.

4.9 Muita havaintoja lausunnoista

Aineistossa esiintyi lausuntoja, joissa valvontaviranomainen esitti olemassa olevan laitoksen lupamääräysten pysyttämistä entisellään sinänsä ymmärrettävin ja ehkä toiminnan kannalta oikeutetuinkin argumentein. Vaikka valvontaviranomaisen kanta perustuisikin typenpoistomääräyksen edellytyksenä olevien faktapremissien tarkkaan arviointiin, tulee niissä kuitenkin esille eräs ympäristönsuojelun yleisen edun kannalta ongelmallinen seikka.¹⁴⁶ Tarkastelen asiaa seuraavien esimerkkien valossa.

Valvontaviranomaisen lausunnon mukaan jätevedenpuhdistamo oli viime vuosien aikana toiminut hyvin. Koska lupamääräysten tarkistaminen ei oleellisesti muuttanut toiminnasta luonnonympäristölle koituvia vaikutuksia, voitiin lausunnon mukaan toimintaa jatkaa toistaiseksi voimassa olevan ympäristöluvan lupamääräyksiä noudattaen. (*PSY 2.6.2008 nro 67/08/2*, s.22; Haapavesi)

Valvontaviranomaisen lausunnon mukaan hakemuksessa esitettyjen [vesistön tilaa koskevien] tietojen nojalla kokonaistypen osalta ei ollut tarpeen asettaa reduktioprosentti- tai pitoisuusvaatimusta. Mahdollisesti asetettavan typenpoistovaatimuksen tuli lausunnon mukaan ainakin olla linjassa muille samaa jokea kuormittaville laitoksille asetettujen vaatimusten kanssa. (**LSY 22.1.2007 nro 5/2007/1*, s. 11, Jokioinen).

Lupahakemukset olivat tulleet vireille lupapäätöksessä määrätyn lupaehtojen määräaikaistarkistamisen vuoksi, mikä oli tavanomainen käytäntö vanhan YSL:n 55 §:noilla. Lupaehtojen määräajoin tapahtuva tarkistaminen ja siihen usein liittyvä lupaehtojen kiristäminen ovat olleet vanhan YSL:n aikana lainsäätäjän tietoisia ohjauskeinovalintoja, joilla pyrittiin kannustamaan toiminnanharjoittajien teknistä kehitystyötä ja omaehtoista ympäristönsuojelutason parantamista.¹⁴⁷ Kyseessä oli siis järjestelmän sisäänrakennetusta dynaamisuudesta, jota on toteutettu muun muassa ajoittain kiristävillä lupamääräyksillä. Esimerkkien kaltaiset valvontaviranomaisen lausunnot eivät ainakaan edesauttaneet tämän dynaamisuuden toteutumista. Valvontaviranomaisen edunvalvontatehtävän kannalta aktiivinen pyrkimys päästöjen vähentämiseen vaikuttaisi luontevammalta ja olisi toisaalta ollut YSL:n tarkoitussäännösten mukaista.¹⁴⁸

Esimerkkilausunnoissa käytetty yhdenvertaisuusargumentti vaikuttaa myös vieraalta dynaamisuusnäkökulma huomioon ottaen. Koska lupamääräysten määräaikainen tarkistaminen oli sidoksissa toiminnan aloittamisajankohtaan, ei saman valuma-alueen toimijoiden lupamääräysten tarkistamisajankohtia synkronoitu siten, että lupaehtojen eriaikaiselta kiristämiseltä olisi välttytty. Viranomaistoiminnassa sovellettavaa yhden-

¹⁴⁶ Faktapremisseistä typen poiston tarpeen arvioimisesta ks. *Ahonen 2013* s. 145–146.

¹⁴⁷ *Similä 2002*, s. 149. Vanha VL, jonka soveltamisalana jätevesien johtaminen kuului ennen YSL:n säätämistä, ei alun perin tuntenut tällaista määräaikaista tarkistusta, mutta jätevedenpuhdistusta koskeviin lupiin sisällytettiin lupamääräysten tarkistusveloite jo ennen kuin asiaa koskeva lakimuutos annettiin vuonna 1987 (467/1987). Vanhan YSL 55 §:n ja myös voimassa olevan YSL 71 §:n nojalla tarkistamisesta on määrätty aina, ellei tarkistaminen ollut ilmeisen tarpeetonta (esim. toiminnan lopettaminen).

¹⁴⁸ YSL 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa ehkäistä ja vähentää päästöjä.

vertaisuusperiaatettakaan ei voi tulkita siten, että se olisi edellyttänyt muuttumatonta ratkaisulinjaa ja siten syrjäyttänyt YSL:lle tunnusomaisen tapauskohtaisen harkinnan tarpeen.¹⁴⁹

Ympäristölupajärjestelmän dynaamisuutta ja valvontaviranomaisen roolia sen toteutumisessa olisi ajankohtaista pohtia laajemminkin, sillä eduskunta on 1.4.2015 hyväksynyt ympäristönsuojelulain muutosesityksen (HE 257/2014), jonka mukaisesti lupamääräysten määräaikaista tarkistamista koskeva YSL 71 § on kumottu.¹⁵⁰ Muutoksen voimaantulon jälkeen ympäristöluvat myönnetään pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevina. Lakimuutoksen esitöiden (HE 257/2014) mukaan valvontaviranomaisen tulee seurata osana säännöllistä ja muuta valvontaa luvan muuttamisen perusteiden olemassaoloa ja toimia lupamenettelyn aloittamisen vireillepanijana, mikäli luvan muuttamiseen on valvontaviranomaisen perustellun arvion mukaan tarvetta. Aloiteasiakirjan tulisi vastata sisällöltään ja laadultaan nyt lupamenettelyssä annettavaa lausuntoa. Luvan muuttamisen perusteena voisivat YSL 89 §:n mukaan olla muun muassa ennakoitua poikkeava toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara, luvan myöntämisen jälkeen säädöksissä annettu uusi yksilöity vaatimus pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittyminen.¹⁵¹

Ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Vesihuoltoyhdistys ry solmivat vuonna 2012 suositussopimuksen yhdyskuntajätevesien pintavesiä rehevöittävän ravinnekuormituksen vähentämiseksi vuoteen 2015.¹⁵² Suositussopimuksen tavoitteena on kannustaa vesihuoltolaitoksia tehostamaan jätevesien puhdistusta ravinnekuormituksen vähentämiseksi vapaaehtoisin toimenpitein ja tavoitteellisesti siten, että VHS:ien tavoitteet voidaan panna täytäntöön ilman tarvetta muuttaa ympäristölupien määräyksiä.¹⁵³ Typen osalta suositussopimuksen tavoitteena oli vähentää puhdistetun jäteveden kokonaistyyppikuormitusta siten, että vuonna 2015 se olisi noin 10 % alhaisempi, kuin ennustettu kuormitus toteutuneen tyyppikuormituksen kehityksen perusteella.¹⁵⁴

Ympäristöministeriön suositussopimusta koskevan muistion mukaisesti valvontaviranomaisen tulisi ympäristölupa-asiaa koskevassa lausunnossaan tarkastella puhdistamon toimintaa suositussopimuksen periaatteita vasten.¹⁵⁵ Sen mukaisesti lupaehtojen ei tulisi määräytyä laitoksen (lupamääräyksiä paremman) suorituskyvyn, vaan olosuh-

¹⁴⁹ Vihervuori 1984, s. 178, Kuusiniemi 2001, s. 288. Vanhan YSL:n esitöiden mukaan yhdenvertaisuusperiaate on huomioitu jo itse laissa. Ks. HE 84/1999 vp. s. 36.

¹⁵⁰ Lakimuutos (423/2015) astuu voimaan 1.5.2015, joten sen vaikutuksista ei ole tätä artikkelia kirjoitettaessa kokemuksia.

¹⁵¹ HE 257/2014 vp. s. 46, 62.

¹⁵² Jatkossa suositussopimus.

¹⁵³ Tavoite on kunnianhimoinen, sillä ainakaan *Similän* (2002, s. 156) mukaan ei ole näyttöä siitä, että yritykset olisivat halukkaita omaehtoisesti kehittämään niille asetettuja vaatimuksia korkeatasoisempaa tekniikkaa.

¹⁵⁴ *Yhdyskuntajätevesien suositussopimuksen liitemuistio*, s. 4. Tavoitteen mukaisesti kuormitus vuosien 2005–2007 tasosta vähenisi ainakin 17 %. *Suosituksopimus*, s. 2.

¹⁵⁵ Ympäristöministeriön muistio 27.9.2012, s. 3–4.

teisiin sovellettavan parhaan käyttökelpoisen tekniikan tason mukaisesti. Yhdyskuntien jätevedenpuhdistus on kuitenkin toimiala, jolle ei ole määritelty parasta käyttökelpoista tekniikkaa EU-tasolla. Suositussopimuksessa sovittiinkin kansallisen BAT-määrittelyn ja käyttöönoton edistämisestä. Tuloksena syntyneet kansalliset BAT-päätelmät eivät kuitenkaan sisällä typenpoiston tarpeen arviointia helpottavia johtopäätöksiä.¹⁵⁶ Se, kuuluuko tehostettu typenpoisto laitoksen parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan, on edelleen ollut lupaviranomaisen tapauskohtaisen arvioinnin varassa ja arviointi on ollut ajankohtainen jokaisessa lupamääräysten tarkistamisvaiheessa. Tässä tutkimuksessa käytetty ympäristölupa-aineisto on ajanjaksolta ennen suositussopimusta, joten sopimuksen vaikutuksia valtion valvontaviranomaisen lausuntoihin tai lupamääräysten tasoon ei ole voitu tutkia.¹⁵⁷

YSL:n muutoksen myötä luvan muuttamisen vireillepano jää pääasiassa valtion valvontaviranomaisen vastuulle. Tällöin valvontaviranomaisen on kyettävä perustellusti arvioimaan, milloin tehostettu typenpoisto kuuluu osaksi jätevedenpuhdistamon BAT:ia niin, että siitä tulisi lupaehtona määrätä. Tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella on ollut havaittavissa, että valtion valvontaviranomainen on lausunnoissaan ymmärtänyt toiminnanharjoittajan teknisiä vaikeuksia ja niihin vedoten toisinaan tukenut typenpoiston tehostamisen lykkäämistä tai jopa jo annettujen määräysten poistamista. Aineisto ei tue käsitystä, että valtion valvontaviranomainen jatkossa olisi erityisen aktiivinen laittamaan vireille lupapäätösten muutoksia paremman typenpoistotason aikaansaamiseksi. Olemassa olevien laitosten osalta, jätevedenpuhdistamojen typenpoiston parantaminen saattaakin jäädä pääasiassa toiminnanharjoittajan omaehtoisten toimenpiteiden varaan, ellei asiaan kiinnitetä riittävästi huomiota.

Kauppara on todennut, että vesienhoitolain mukaisten VHS:ien vaikuttavuus lupaharkinnassa on perustunut etenkin niiden vesimuodostumakohtaiseen tarkkuustasoon ja ne ovat olleet vaikuttavimmillaan silloin, kun painoarvo on annettu VHS:ien tilatavoitteille.¹⁵⁸ Yhdyskuntajätevesiasetuksen mukaan typenpoiston tarve jätevesistä on selvitettävä ympäristölupahakemuksessa ja tyyppiä on poistettava silloin, kun tyyppikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa. Jatkossa ympäristölupaehtojen määräaikaistarkistusten puuttuessa VHS:ien ja niiden toimenpideohjelmien huomioonottamisvelvollisuus langennee huomattavassa määrin valvontaviranomaiselle. Luvan muuttamisen perusteiden olemassaoloa tarkasteltaessa voivat VHS:t ja niiden tilatavoitteet toimia merkittävinä tulkinta-apuna arvioitaessa, milloin tyyppikuorman vähentäminen parantaisi vesien tilaa.

¹⁵⁶ Kansallisissa BAT-päätelmissä on esitetty typenpoistomenetelmät, joita voidaan pitää parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisina, kun typenpoisto toteutetaan. Ks. BAT-päätelmistä *Laitinen ym.* 2014, s. 59–64.

¹⁵⁷ Huomiona mainittakoon, että esim. Orimattilan kaupungin vesilaitos on Vääräkosken jätevedenpuhdistamon lupamääräysten tarkistamista koskevassa hakemuksessaan esittänyt ympäristöministeriön muistioon vedoten, että lupamääräykset säilytettäisiin ennallaan. ELY-keskus esittäessään fosforinpoistomääräyksen kiristämistä ja lupaviranomainen asettaessaan tiukemman määräyksen eivät viitata suositussopimukseen. Ks. *ESAVI 30.6.2014 Nro 112/2014/2*.

¹⁵⁸ *Kauppara* 2014b, s. 104–105.

5 Lopuksi

Lainsäätäjä on asettanut nimetyt viranomaistahot ympäristönsuojelun yleistä etua valvomaan. Edunvalvonnassa yhtenä keinona on lainsäätäjän asettama velvollisuus ennakkolliseen intressinvalvontaan, jota valvontaviranomainen toteuttaa lausumalla lupahakemuksesta tai hakemalla lupapäätökseen muutosta. Tässä tutkimuksessa käytetty empiirinen aineisto osoitti, että ympäristönsuojelun yleistä etua valvovan viranomaisen lausunnoissa ympäristönsuojelun yleisen edun näkökulma ei aina ollut selkeästi esillä. Toisinaan vaikutti, että toiminnan vaatimia suojelutoimia arvioitiin lausunnoissa toiminnanharjoittajan intressien kautta. Koska käytetty tutkimusaineisto on suppea ja kohdistui tarkastelun alaisen toimialan yhteen lupamääräykseen, ei aineistosta voi vetää laajoja yleistäviä johtopäätöksiä. Aineisto osoitti kuitenkin, että lainsäätäjän tarkoitus, jonka mukaisesti valvontaviranomainen käyttää ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa YSL:n mukaisessa päätöksenteossa, ei lausunnossa aina toteudu.

Havainto voi ilmentää valvontaviranomaisen kaksoisroolin tuomaa haastetta. Mikäli esimerkiksi jätevedenpuhdistamon tekniset puutteet eivät mahdollista lupamääräysten noudattamista, on lainmukaisuutta valvovan viranomaisen puututtava luparikkomuksiin.¹⁵⁹ Kuten jo aiemmin tässä artikkelissa olen todennut, luparikkomusten käsittely hallintopakkoasiana lienee kuitenkin vaikeaa, sillä yhdyskuntien jätevedenpuhdistus ei ole toimiala, johon vaivatta soveltuisivat ainakaan teettämisen- tai keskeyttämishukat. Nämä realiteetit huomioon ottaen valvontaviranomaisella saattaa olla halu muotoilla tilanne jo ennalta sellaiseksi, ettei luparikkomuksia tapahtuisi tai toiminnanharjoittaja voisi vapaaehtoisin toimenpitein parantaa toimintaansa lain edellyttämälle tasolle.

Ehdotuksia lupaehtojen lieventämiseksi tai niiden voimaantumisen lykkäämiseksi saatetaan siis esittää, jotta varautumiseen jäisi riittävästi aikaa.¹⁶⁰ Silti lupaehtojen kiristämistä vastustavat argumentit eivät vaikuta perustelluilta edes preventiivisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta.¹⁶¹ Pyrkiessään vaikuttamaan lupapäätöksen sisältöön toiminnanharjoittajan ongelmiin vedoten valvontaviranomainen astuu lupaviranomaisen tehtäväkentälle. Lupaviranomaiselle ei kuulu minkään osapuolen intressivalvonta erityisesti, vaan sen tehtävänä on varmistua, että lupakäsittely suoritetaan hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Eri intressien punninta ja yhteensovittaminen kuuluvat YSL 48 §:n, hallinnon oikeusperiaatteiden ja virallisperiaatteen nojalla lupaviranomaiselle niissä puitteissa, kuin lupaharkintaa koskevat säännökset sallivat.¹⁶²

¹⁵⁹ YSL 175.1 § 1 kohta: ”Valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa”. YSL 184 §:ssä säädetään kiellon tehostamiseksi määrättävästä uhkasakosta, teettämishuosta tai toiminnan keskeyttämishuosta.

¹⁶⁰ Mm. *Similän* (2002, s. 155) ja *Romppasen* (2013, s. 349) empiirisiin tutkimuksiin perustuvat havainnot tukevat tätä näkemystä.

¹⁶¹ Tällä tarkoitan sitä, että valvontaviranomainen pyrkiisi alhaisemmalla vaatimustasolla estämään lupamääräysten rikkomista.

¹⁶² *Mäenpään* (2012, s. 180) mukaan viranomaisen on myös oltava aktiivinen eri intressejä puoltavien selvitysten saamisessa käyttöön.

Ympäristönsuojelun yleistä etua valvovan viranomaisen lausuntoja on käsitellyt tutkimuksessaan myös *Mäntylä*, joka näkee alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin ELY-keskuksen Y-vastuualue) erityisroolin luonnon edustajana olleen vahva.¹⁶³ Hänen havaintonsa oli, että ympäristönsuojelun yleistä etua valvova viranomainen on toteuttanut rooliaan lausunnoissaan. Kuitenkin myös *Mäntylä* epäilee ympäristöviranomaisen laajojen ja osittain ristiriitaisten tehtävien saattavan viranomaisen puolueettomuuden lausunnonantajana ja luonnon edustajana laajemminkin kyseenalaiseksi.¹⁶⁴ Hän katsoo, että ympäristöviranomainen ei edunvalvontatehtävässäänkään voi virallisperiaatteen velvoittamana esittää selvitystä vain valvomansa intressin eduksi, minkä vuoksi viranomainen ei tosiasiaassa pysty täysipainoiseen intressinvalvontaan.¹⁶⁵

Mikäli näin on, on se selkeä epäkohta ympäristöhallinnossa. En kuitenkaan pidä näkemystä täysin oikeana. Koska YSL oikeuttaa valvontaviranomaisen esittämään vaatimuksia vain edustamansa intressin puolesta, on valvontaviranomaisella täysi mahdollisuus kirjoittaa lausuntonsa siten, että ympäristönsuojelun etu tulee ensisijaisesti näkyviin, vaikka lausunto sisältäisi muutakin viranomaisen tiedossa olevaa informaatiota. Ongelmana on mielestäni ennemminkin se, että lausuntoja kirjoittavat viranhaltijat eivät täysin miellä tehtäväkenttäänsä kuuluvan ympäristönsuojelun yleisen edun valvonnan ja laillisuusvalvonnan erillisyyttä oikeudellisessa kontekstissa.¹⁶⁶ Yleisen edun valvontakenttään kuulumattomilla voimakkailla kannanotoilla lupaprosessissa on näkemykseni mukaan jopa valvontaviranomaisen lausunnon painoarvoa heikentävä vaikutus.

Ympäristöasioissa valtion ja kunnan valvontaviranomaisten tehtäviin kuuluvat sekä jälkivalvontana lain noudattamisen valvonta (laillisuusvalvonta) että ennakkovalvontana ympäristönsuojelun yleisen edun valvonta. Tehtävien hoito on sekä alue- että kuntatasolla järjestetty siten, että niistä vastaa sama viranomainen. Usein yhdellä viranhaltijalla on tehtäviä molemmista osa-alueista. Vaikka laillisuusvalvonta ja yleisen edun valvonta eroavat sekä funktioltaan että oikeudelliselta statukseltaan, ei lain soveltaja välttämättä aina miellä, missä ominaisuudessa hän kulloistakin tehtävää hoitaa.¹⁶⁷ Tutkitun aineiston perusteella vaikutti kuitenkin siltä, että muut kuin ympäristönsuojelun yleistä etua valvovat viranomaiset olivat mieltäneen ainakin ympäristölupahakemuksen johdosta annettavan lausunnon funktion selkeästi.

On selvää, että ympäristönsuojelun yleistä etua valvovan viranomaisen tehtävä on YSL:iin nähden muita yleistä etua valvovia viranomaisia kompleksisempi. Koska ympäristöviranhaltijat eivät useinkaan ole saaneet juridista koulutusta, voivat ympäristönsuojelun yleisen edun kannalta vieraan tuntuiset argumentit juontua yksinkertaisesti siitä, ettei lausunnon tarkoitus ole selkiytynyt. Myös toimintaympäristö ELY-keskuksen Y-vastuualueella tai kunnan ympäristönsuojelutoimissa on jossain määrin ristiriitainen.

¹⁶³ *Mäntylä* 2010, s. 195.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*, s. 218.

¹⁶⁶ *Vihervuori* (1981, s. 328) on havainnut vastaavaa vesilain mukaisesta yleisen edun valvonnasta.

¹⁶⁷ *Ibid.*

Erityistä huomiota tulisikin kiinnittää Y-vastuualueiden sisäiseen organisointiin siten, että viranhaltijat eivät joudu tehtävissään ristiriitaisten intressien vartijoiksi.

Ympäristönsuojelun yleisen edun valvontatehtävän ja laillisuusvalvontatehtävän funktioiden selkiyttäminen tulisikin jatkossa ratkaista. Valvontaviranomaisen on osattava tuoda selkeästi esiin ympäristönsuojelun yleisen edun näkökulma ympäristölupahakemusta koskevassa lausunnossaan. Erityisen tärkeää roolien selkeys on jatkossa, kun YSL:n muutoksen myötä lupaehtojen muutostarpeen arviointi jää käytännössä valvontaviranomaisen aktiivisuuden varaan. Lainsäädännöllä asiaa tuskin voidaan edistää. Näkisinkin, että tehokkaimpina keinoina olisivat viranhaltijoiden kouluttaminen ja opastus. Ympäristöministeriön valmisteilla oleva valvontaopas voisi toimia tässä helposti saavutettavana ja laajasti leviävänä instrumenttina.

Äskettäin julkaistu ”Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014”¹⁶⁸ avaa asianmukaisella tavalla valvonnan käsitettä sekä yleisen edun valvonnan että laillisuusvalvonnan kannalta. Opas keskittyy nimensä mukaisesti laillisuusvalvontaan ja käsittelee laajasti jälkivalvontakeinoja, mutta täsmentää myös yleisen edun valvontatehtävän sisältöä. Oppaassa aivan oikein suljetaan esimerkiksi taloudelliset tai alue- ja kunnallispoliittiset intressit yleisen edunvalvontatehtävän ulkopuolelle.¹⁶⁹ Siinä myös täsmennetään, että viranomaisen tehtävä lupahakemuksesta annettavissa lausunnoissa ja lupapäätöksiä koskevissa muutoksenhakuprosesseissa on tuoda yleisen edun näkökulma esiin.¹⁷⁰ Kun nyt muutoksen myötä laitosten määräaikaisista lupaehtojen tarkistuksista luovutaan, tulisi valmisteilla olevaan ympäristöministeriön valvontaoppaaseen sisällyttää ympäristönsuojelun yleisen edunvalvonnan periaatteet tämän käytännön toteuttamisesta. Myös siinä ympäristönsuojelun yleisen edun näkökulma suhteessa laillisuusvalvontaan tulisi olla selkeästi esillä. Kun oppaan valmistelu ajoittuu näin merkittävään ympäristölupajärjestelmän muutosvaiheeseen, on se syytä tehdä huolellisesti.

Lähteet

Kirjallisuus

Ahonen, Johanna: Teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen – yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen typenpoistomääräykset muutoksenhaun kohteena. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2014, s. 191–244 .

Ahonen, Johanna: Yhdyskuntien jätevesien typenpoistotarpeen arvioinnista juridiikan ja ympäristönsuojelun ristipaineessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI (2013), s. 123–209.

Belinskij, Antti: Oikeus veteen. Talusveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja S-sarja N:o 300. Helsinki 2010.

Conley, D.J. – Paerl, H.W. – Howarth, R.W. – Boesch, D.F. – Seitzinger, S.P. – Havens, K.W. – Lancelot, C. – Likens, G.E.: Controlling eutrophication: nitrogen and phosphorus. *Science* 232/2009. Pp. 1014–1015. (Conley ym. 2009).

¹⁶⁸ Linnove 2014.

¹⁶⁹ Ks.Linnove 2015, s. 11.

¹⁷⁰ *Ibid.*, s. 12.

- Danger, Michael – Daufresne, Tanguy – Lucas, Françoise – Pissard, Serge – Lacroix, Gérard*: Does Liebig's law of the minimum scale up from species to communities? *Oikos* 117/2008. Pp. 1741–1751 (*Danger ym.* 2008).
- HE 903/1993 vp.*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 22 §:n muuttamisesta sekä laiksi syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien rekisteristä.
- HE 42/1994 vp.*: Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain 2 §:n muuttamisesta
- HE 84/1999 vp.*: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 120/2004 vp.*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 277/2009 vp.*: Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 214/2013 vp.*: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 218/2013 vp.*: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
- HE 257/2014 vp.*: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta
- Hollo, Erkki*: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004.
- Hollo, Erkki J.*: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001. 592 s.
- Hollo, Erkki*: Ympäristöoikeus. Helsinki 1991.
- Holopainen Heikki – Huttunen Kimmo – Malin Kimmo – Partinen Hanna*: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013 (*Holopainen ym., 2013*)
- Hovila, Ilari*: Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III 2009, 131–198.
- Juntti, Lauri*: Typpilannoituksen ja kasvinsuojeluaineiden käytön vaikutus mallas- ja rehuohranviljelyn taloudelliseen tulokseen. MTT selvityksiä 40. Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus 2003.
- Järvinen Jukka*: Ympäristön konstruktivisesta arvottamisesta. Teoksessa Vilkkä Leena (toim.): Ympäristöongelmat ja tiede. Yliopistopaino, Helsinki 1994.
- Kainlauri, Pekka*: Eräitä menettelyyn ja viranomaisjärjestelyyn liittyviä kysymyksiä. Defensor Legis N:o 4/2003, s. 608–619.
- Kauppila, Jussi*: Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – osa I: Lähtökohtia vedenlaatuunormin muodostumiselle. Ympäristöjuridiikka 1/2014 s. 47–78. *Kauppila* 2014a.
- Kauppila, Jussi*: Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – osa II: lupakäytäntöä neljältä toimintasektorilta. Ympäristöjuridiikka 3–4/2014 s. 69–116. *Kauppila* 2014b.
- Kauppila, Jussi – Pietiläinen, Olli-Pekka*: Vesiensuojelullisia ja oikeudellisia näkökohtia yhdyskuntajätevesien käsittelyvaatimuksista – tapaus C-335/07. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja I (2007), s. 377–400.
- Kokko, Kai*: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 243. Jyväskylä 2003.
- Korkein hallinto-oikeus. Vuosikertomus 2013*. http://www.kho.fi/material/attachments/kho/vuosikertomukset/OIRYmhZDr/KHO_vsk2013_FI_0519b.pdf (4.2.2015)
- Kosola, Marja-Leena - Leivonen, Jorma*: Katsaus ympäristönsuojeluinvestointien taloudellisen kohtuullisuuden arviointiin. Ympäristö ja Terveys 5/2003.
- Kumpula, Anne*: Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointi – vuorovaikutteisen osallistumisen

- uudet haasteet. Teoksessa: Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Edita Prima Oy, Helsinki 2005 s. 207–220.
- Kumpula, Anne*: Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004. 397 s.
- Kumpula, Anne*: Ympäristönsuojelu. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Juridiikkafokus -Talentum. [<http://fokus.talentum.fi>] (5.2.2015) (*Kumpula* 2013)
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Juridiikkafokus – Talentum. [<http://fokus.talentum.fi>] (5.2.2015) (*Kuusiniemi* 2013a).
- Kuusiniemi, Kari*: Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål? Teoksessa: Gipperth, Lena – Zetterberg, Charlotta (red.): Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor. Vänbok till Jan Därpö & Gabriel Michanek. Iustus Förlag AB, Uppsala 2013. S. 319–333. (*Kuusiniemi* 2013b)
- Kuusiniemi (toim.) – Leinonen – Martinen – Salila – Siitari-Vanne*: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita, Helsinki 2008. *Kuusiniemi ym.* 2008.
- Kuusiniemi, Kari*: Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 159–306.
- Kuusiniemi, Kari*: Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen? Teoksessa Vihervuori, Pekka - Kuusiniemi, Kari - Salila, Jari (toim.): Juhlajulkaisu Erkki Juhani Hollo 1940–28/11–2000. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000. s. 149–169.
- Laitinen, Jyrki – Nieminen, Jenni – Saarinen, Risto – Toivikko, Saijariina*: Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT). Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamot. Suomen ympäristö 3/2014. (*Laitinen ym.* 2014)
- Larsson, Marie-Luise*: The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation. Norstedts Tryckeri, Stockholm 1999.
- Lestijoen, Pönttönjoen, Lohtajanjoen, Viirretjoen ja Koskenkylänjoen vesistöalueiden vesienhoidon toimenpideohjelma vuoteen 2015*. Länsi-Suomen ympäristökeskus. 25.11.2009.
- Linmove, Elina (toim.)*: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014. Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014. Helsinki 2015. www.ym.fi/julkaisut (23.4.2015)
- Majamaa, Vesa*: Yleinen etu ja ympäristöoikeus. Teoksessa Juhlajulkaisu Matti Ylöstalo 1917–4/2–1987. Helsinki 1987.
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy, Porvoo 2012.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus Sanoma Pro Oy, Helsinki 2013.
- Mäkinen, Eija*: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampereen yliopistopaino, Juvenes Print, Tampere 2004.
- Mäntylä, Niina*: Luonnon edustamismahdollisuuksista valitusoikeusjärjestelyissä – erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja edunvalvontajärjestöjen näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 3/2006, s. 20–38.
- Mäntylä, Niina*: Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia no 225, Universitas Wasaensis 2010.
- Määttä, Tapio*: Soft law som rätkkälla på nya rättsområden i den nationella rätten. JFT 6/2006 s. 553–571
- Määttä, Tapio*: Joustavien normien kiinteytys-, täsmäntämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Vesa Majamaa 60 vuotta 1945–28/12.2005. Helsinki 2005. s. 265–299. (*Määttä* 2005a).
- Määttä, Tapio*: Soft Law kansallisen oikeuden lähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVII:2005, s. 341–460. (*Määttä* 2005b).
- Oksanen, Markku*: Luonto ja moraaliset arvot. Teoksessa Vilkkä Leena (toim.): Ympäristöongelmat ja tiede. Yliopistopaino, Helsinki 1994. s. 45–70.
- OKV/307/1/2012: Oikeuskanslerin ratkaisu Talvivaaran kaivosyhtiön valvontaa koskevaan kanteluun.

- Pietiläinen, Olli-Pekka* (toim.): Yhdyskuntien typpikuormitus ja pintavesien tila. Suomen ympäristö 46/2008.
- Pärnänen, Sinikka*: Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 306. Helsinki 2012.
- Pölonen, Ismo*: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 280. Jyväskylä 2007.
- Rabel, M.A.*: Towards assuring administrative furtherance of the public interest in environmental conservation. Stellenbosch L. Rev. 219–243 1990.
- Romppanen, Seita*: Hallintopakko ympäristönsuojelulaisissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Ympäristöoikeuden ja -politiikan vuosikirja 2008, s. 307–358
- Saaristo, Kimmo*: Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertisi. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Jyväskylän yliopisto 2000.
- Schindler, D.W. – Hecky, R.E. – Findley, D.L. – Stainton, M.P. – Parker, B.R. – Paterson M.J. – Beaty, K.G. – Lyng, M. – Kasian, S.E.M.*: Eutrophication of lakes cannot be controlled by reducing nitrogen input: Results of a 37-years whole-ecosystem experiment. PNAS August 12, 2008 vol. 105 no. 32 11254–11258 (*Schindler ym.*, 2008)
- Similä, Jukka – Inkinen, Aino – Pennanen, Jaana – Lönngren, Hanna – Tritter, Jonathan*: Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/ 2006. Helsinki 2006. *Similä ym.* 2006.
- Similä, Jukka*: Pollution regulation end its effects on technological innovations. Journal of Environmental Law 14(2002)2, s. 143–160.
- Soininen, Niko*: Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeusläheopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. Ympäristöjuridiikka 2/2011. s. 40–79.
- Suksi, Anna*: Vem vet bäst? En kort översikt över faktorer som kan tas i beaktande vid värderingen av sakkunnigbevisning. JFT 4/2014 s. 1–28
- Suosittussopimus yhdyskuntajätevesien pintavesiä rehevöittävän ravinnekuormituksen vähentämiseksi vuoteen 2015*. [Http://www.ym.fi](http://www.ym.fi) > Etusivu > Luonto > Pinta- ja pohjavedet > Ohjelmat ja strategiat > Ohjelmat ja strategiat – vesiensuojelu (23.4.2015).
- Suvantola, Leila*: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteiden ratkaisemisesta. Edita Prima Oy, Helsinki 2006. 294 s.
- Suvantola, Leila*: lupa tappaa-poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor Legis N:o 4/2003, s. 668–696.
- Säylä, J. – Vilpas, R.*: Yhdyskuntien jätevesien puhdistus 2010. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2012.
- Tamminen T. - Andersen, T.*: Seasonal phytoplankton nutrient limitation patterns as revealed by bioassays over Baltic Sea gradients of salinity and eutrophication. Marine Ecology Progress Series, Vol. 340, 2007, pp. 121–138.
- Tarkka, Anna-Stiina*: Tasapuolisuuden toteutuminen oikeudenkäynnissä. Prosessinjohton rooli ja sen tasapuolisuutta tukevat ja edistävät tehtävät. Pro gradu -tutkielma, 2012 <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/9131> (30.3.2015).
- Vaasan hallinto-oikeus, toimintakertomus 2013*. http://www.oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/material/attachments/oikeus_hallintooikeudet_vaasanhallinto-oikeus/toimintakertomus/YgACLOYuF/Vaasan_hallinto-oikeuden_toimintakertomus_2013.pdf (4.2.2015).
- Vihervuori, Pekka*: Lupaharkinta ja yhdenvertaisuus. Teoksessa *Hollo, Erkki* (toim.): Ympäristöoikeudellisia tutkielmia. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 4. 1984, 169–180.
- Vihervuori, Pekka*: Viranomaisen asianosaisuuspuhevallasta vesiasioissa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 153, 1981. 444 s.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri*: Tuomion perusteleminen. Helsinki 2010.
- Warsta, Matias*: Energiateollisuuden kattilalaitoksien ympäristöluvat alueellisissa ympäristökeskuksissa ilmanpäästöjen rajoittamisen näkökulmasta. Edilex lakitietopalvelu asiantuntijakirjoitukset 19/2007. s. 1–62.

Yhdyskuntajätevesien suositussopimuksen liitemuistio. [Http://www.ym.fi](http://www.ym.fi) > Etusivu > Luonto > Pintaja pohjavedet > Ohjelmat ja strategiat > Ohjelmat ja strategiat – vesiensuojelu (23.4.2015).

Ympäristöministeriö:

Vesien suojelun toimenpideohjelma vuoteen 2005. Suomen ympäristö 402. Helsinki 2000.

Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelma. Suomen ympäristö 771. Helsinki 2005.

Ympäristölupien valvontaohje. Ympäristöopas 123. Ympäristöministeriö 2005.

Vesien suojelun suuntaviivat vuoteen 2015. Suomen ympäristö 10/2007. Helsinki 2007.

Muistio – suositussopimus yhdyskuntajätevesistä 27.9.2012 Dnro YM10/401/2012.

Ympäristölupien valvontaohje 7.11.2012 Dnro YM12/401/2012.

YmVM 14/31994 vp.: Ympäristövaliokunnan mietintö n:o 14 hallituksen esityksestä ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/1994 vp).

YmVL 25/2009 vp.: Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalla aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp).

Oikeustapaukset ja viranomaispäätökset

Euroopan unionin tuomioistuin

C-335/07 (2009) OJ C 282/4 (komissio v. Suomi)

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2.9.2005 t. 2211 (Laitila)

KHO 23.2.2006 t. 693 (Kankaanpää)

KHO 2.11.2006 t. 2921 (Ylistaro)

KHO 2.11.2006 t. 2922 (Oulu)

KHO 7.3.2007 t. 550 (Nurmijärvi)

KHO 17.8.2007 t. 2027 (Pori Luotsinmäki)

KHO 17.8.2007 t. 2028 (Pori Pihlava)

KHO 23.9.2008 t. 2330 (Kokkola)

KHO 9.3.2010 t. 445 (Pälkäne)

KHO 11.5.2010 t. 1121 (Vihti)

KHO 11.8.2010 t. 1806 (Karkkila)

KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere Viinikanlahti)

KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere Rahola)

KHO 4.1.2011 t. 20 (Lappeenranta)

KHO 27.12.2011 t. 3773 (Kuopio)

KHO:2013:164 (Jyväskylä)

Vaasan hallinto-oikeus

VHAO 7.11.2002 nro 02/0383/2 (Vammala, ei lainv.)

VHAO 25.2.2004 nro 04/0076/3 (Laitila, ei lainv.)

VHAO 18.4.2005 nro 05/0077/4 (Vähäkylä, lainv.)

VHAO 21.4.2005 nro 05/0096/2 (Kankaanpää, ei lainv.)

VHAO 29.6.2005 nro 05/0235/3 (Tammisaari, lainv.)

VHAO 4.1.2006 nro 06/0005/1 (Parkano, lainv.)

VHAO 5.1.2006 nro 06/0001/3 (Oulu, ei lainv.)

VHAO 16.1.2006 nro 06/0022/2 (Harjavalta, lainv.)

VHAO 20.2.2006 nro 06/0060/4 (Ylistaro, ei lainv.)

VHAO 7.4.2006 nro 06/0099/3 (Pohja, lainv.)

VHAO 20.4.2006 nro 06/0118/3 (Pori Luotsinmäki, ei lainv.)
VHAO 20.4.2006 nro 06/0119/3 (Pori Pihlava, ei lainv.)
VHAO 13.10.2006 nro 06/0289/3 (Nurmijärvi, ei lainv.)
VHAO 30.1.2007 nro 07/0050/2 (Loimaa, lainv.)
VHAO 30.1.2007 nro 07/0051/2 (Forssa, lainv.)
VHAO 8.11.2007 nro 07/0566/2 (Kokkola, lainv.)
VHAO 8.11.2007 Nro 07/0567/2 (Seinäjoki, lainv.)
VHAO 25.2.2008 nro 08/0083/2 (Kemijärvi, lainv.)
VHAO 25.2.2008 nro 08/0084/2 (Kurikka, lainv.)
VHAO 25.2.2008 nro 08/0085/2 (Mäntsälä, lainv.)
VHAO 27.6.2008 nro 08/0401/3 (Jokioinen, lainv.)
VHAO 4.11.2008 nro 08/0342/1 (Karkkila, ei lainv.)
VHAO 4.12.2008 nro 08/0769/3 (Pälkäne, ei lainv.)
VHAO 4.2.2009 nro 09/0039/1 (Tampere Viinikanlahti, ei lainv.)
VHAO 4.2.2009 nro 09/0040/1 (Tampere Rahola, ei lainv.)
VHAO 24.6.2009 nro 09/0213/1 (Vihti, ei lainv.)
VHAO 5.11.2009 nro 09/0344/1 (Lappeenranta, ei lainv.)
VHAO 4.6.2010 nro 10/0305/3 (Kuopio, ei lainv.)
VHAO 14.4.2011 nro 11/0095/1 (Jyväskylä, ei lainv.)
VHAO 21.3.2012 nro 12/0173/2 (Kannus, lainv.)
VHAO 31.12.2012 nro 12/0881/2 (Hämeenlinna Paroinen, lainv.)

Aluehallintovirastojen päätökset

*ESAVI 21.12.2010 nro 99/2010/2 (Hämeenlinna)
ESAVI 16.11.2010 nro 80/2010/2 (Kirkkonummi)
ESAVI 9.2.2011 nro 10/2011/2 (Marttila)
ESAVI 8.3.2011 nro 18/2011/2 ja 19/2012/2 (Strömsö)
ESAVI 17.6.2010 nro 26/2010/2 (Vähäkylä)
ESAVI 5.7.2010 nro 28/2010/2 (Turku Sauvo)
ISAVI 21.2.2011 nro 27/2011/1 (Lahti)
ISAVI 8.6.2011 nro 61/2011/1 (Pieksämäki)
ISAVI 3.6.2011 nro 58/2011/1 (Rautalampi)
LSSAVI 25.3.2011 nro 26/2011/1 (Evijärvi)
*LSSAVI 29.11.2010 nro 124/2010/1 (Kannus)
LSSAVI 8.12.2011 nro 161/2011/1 (Karstula)
LSSAVI 11.10.2011 nr 122/2011/1 (Pedersöre)
LSSAVI 9.12.2011 nro 153/2011/1 (Sastamala)
PSAVI 25.1.2010 nro 1/10/1 (Kuusamo)
PSAVI 1.11.2011 nro 107/11/1 (Pudasjärvi)

Ympäristölupavirastojen päätökset

ISY 2.6.2004 nro 54/04/1 (Jämsä)
ISY 12.1.2005 nro 2/05/1 (Nastola)
ISY 5.10.2005 nro 97/05/2 (Varkaus)
ISY 14.3.2007 nro 23/07/2 (Liperi)
*ISY 2.4.2007 nro 28/07/2 (Kuopio)
ISY 11.10.2007 nro 113/07/2 (Kangasniemi)
ISY 12.10.2007 nro 107/07/1 (Anjalankoski)
*ISY 28.11.2007 nro 134/07/2 (Lappeenranta)

ISY 14.11.2008 nro 112/08/2 (Joensuu)
*ISY 17.8.2009 nro 76/09/1 (Jyväskylä)
ISY 5.11.2009 nro 127/08/2 (Nurmes)
*LSY 31.10.2001 nro 64/2001/4 (Vammala)
*LSY 31.12.2002 nro 79/2002/4 (Laitila)
*LSY 13.11.2003 nro 66/2003/2 (Kankaanpää)
*LSY 4.6.2004 nro 36/2004/1 (Harjavalta)
*LSY 22.6.2004 nro 43/2004/1 (Pori Luotsinmäki)
*LSY 22.6.2004 nro 44/2004/1 (Pori Pihlava)
*LSY 7.7.2004 nro 28/2004/3 (Tammisaari)
*LSY 27.9.2004 nro 54/2004/14 (Vähäkylä)
LSY 18.10.2004 nro 56/2004/1 (Helsinki)
LSY 15.10.2004 nro 57/2004/1 (Loviisa)
LSY 30.11.2004 nro 66/2004/1, 67/2004/1, 68/2004/1 (Nurmijärvi)
*LSY 20.12.2004 nro 72/2004/1 (Nurmijärvi)
*LSY 22.12.2004 nro 73/2004/1 (Parkano)
*LSY 31.12.2004 nro 77/2004/1 (Ylistaro)
*LSY 18.2.2005 nro 5/2005/1 (Pohja)
LSY 21.2.2005 nro 8/2005/1 (Jalasjärvi)
*LSY 23.5.2005 nro 13/2005/1 (Forssa)
*LSY 2.6.2005 nro 15/2005/1 (Loimaa)
LSY 2.9.2005 nro 21/2005/1 (Kangasala)
*LSY 30.11.2005 nro 46/2005/1 (Seinäjoki)
*LSY 14.12.2005 nro 47/2005/1 (Kokkola)
*LSY 28.3.2006 nro 9/2006/1 (Kurikka)
*LSY 28.4.2006 nro 11/2006/1 (Mäntsälä)
LSY 19.5.2006 nro 13/2006/1 (Kannus)
*LSY 22.1.2007 nro 5/2007/1 (Jokioinen)
LSY 22.1.2007 nro 3/2007/1 (Kaarina)
*LSY 19.2.2007 nro 6/2007/1 (Pälkäne)
LSY 23.3.2007 nro 9/2007/1 (Uusikaupunki)
*LSY 27.6.2007 nro 27/2007/1 (Karkkila)
*LSY 18.9.2007 nro 31/2007/1 (Tampere Viinikanlahti)
*LSY 18.9.2007 nro 32/2007/1 (Tampere Rahola)
*LSY 21.9.2007 nro 33/2007/1 (Vihti)
LSY 18.10.2007 nro 40/2007/1 (Laitila)
LSY 21.11.2007 nro 42/2007/1 (Pori, Luotsinmäki)
LSY 21.11.2007 nro 43/2007/1 (Pori, Pihlava)
LSY 27.11.2007 nro 44/2007/1 (Hämeenlinna)
LSY 4.12.2007 nro 48/2007/1 (Kannus)
LSY 15.2.2008 nro 6/2008/1 (Kokemäki)
*PSY 30.7.2004 nro 49/04/2 (Oulu)
PSY 18.11.2004 nro 101/04/1 (Inari Saariselkä)
PSY 2.6.2005 nro 29/05/2 (Oulainen)
*PSY 24.2.2006 nro 26/06/1 (Kemijärvi)
PSY 28.3.2006 nro 25/06/2 (Haapajärvi)
PSY 2.4.2007 nro 41/08/2 (Suomussalmi)
PSY 24.4.2007 nro 53/08/2 (Kuhmo)
PSY 31.8.2007 nro 78/07/2 (Kempele)
PSY 2.6.2008 nro 67/08/2 (Haapavesi)

Artikkeli IV

TOSISEIKKOJEN ARVIOINTI KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUJEN PERUSTELUISSA – ESIMERKINÄ YHDYSKUNTIEN JÄTEVEDENPUHDISTAMOJEN TYPENPOISTO.

Ahonen, Johanna. Oikeus 4/2015, s. 444-465.

TOSISEIKKOJEN ARVIOINTI KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISUJEN PERUSTELUISSA – esimerkkinä yhdyskuntien jäteveden-puhdistamojen typenpoisto¹

Tiivistelmä: Korkein hallinto-oikeus voi ympäristölupia koskevien valitusten johdosta muuttaa ympäristölupapäätöstä ja siihen liittyviä lupamääräyksiä. Lupamääräysten oikeellisuuden arviointi edellyttää paitsi sovellettavien säännösten tulkintaa usein myös teknis-luonnontieteellistä asiantuntemusta. Siksi tuomioistuimien kokoonpanoon kuuluu myös asiantuntijajäseniä, joiden tehtävänä on arvioida selvitysten laatua ja oikeudellisesti relevanttien tosiasiakuvausten luotettavuutta. Tuomioistuimen päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Tässä artikkelissa arvioidaan korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perustelujen laatua. Arviointia varten on tutkittu, miten ratkaisuun vaikuttaneet tosiseikat on tuotu perusteluissa esiin ja miten ne sopivat määräyksen perustana olevan oikeussäännön tunnusmerkistöön. Esimerkkitoimialana on yhdyskuntien jätevedenpuhdistus, jossa tarkastellaan typenpoistoa koskevaan lupamääräykseen kohdistunutta muutoksenhakua.

Avainsanat: tosiseikkojen arviointi, KHO:n perustelut, ympäristölupamääräys, jätevesien typenpoisto, rehevöitymisen määritelmät

I. Johdanto

Yhdyskuntien jätevedenpuhdistus siirtyi vesioikeudellisesta lupamenettelystä ympäristölupamenettelyn piiriin ympäristönsuojelulain tultua voimaan 1.3.2000 (vanha YSL 86/2000 kum., nyk. YSL 527/2014). Lupamenettely, jossa selvitetään tapauskohtaisesti toiminnan ympäristövaikutukset ja asetetaan toiminnalle yksilöityjä velvoitteita, on keskeinen keino ehkäistä pilaantumista ennakolta.² Lupaharkinnassa lupaviranomainen tutkii luvan myöntämisen edellytykset ja asettaa tarvittavat lupamääräykset, jotka jätevesien käsittelyssä koskevat muun muassa biologista ja kemiallista hapenkulutusta, kiintoaineen poistamista ja ravinteiden, siis typen ja fosforin vähentämistarvetta.

Fosforinpoistoa on Suomessa toteutettu pitkään, mutta typenpoisto jätevesistä alkoi vasta vuonna 1994 yhdyskuntien jätevesien käsittelystä annetun direktiivin (yhdyskuntajätevesidirektiivi, 91/271/ETY) tultua Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (ETA-sopimus)³ myötä Suomea velvoittavaksi. Yhdyskuntajätevesidirektiivin lähtökohtana on ehkäistä puutteellisesta jätevesien käsittelystä johtuvia vesien pilaantumishaittoja. Yhdyskuntajätevesidirektiivissä vesien pilaantuminen liitetään rehevöitymiseen ja jätevesien ravinnekuor-

1 Artikkelin on osa väitöskirjatutkimusta, jota rahoittaa Maa- ja vesiteknikan tuki ry. Kiitos ohjaajilleni professori *Tapio Määtälle* ja liopistonlehtori *Ismo Pölöselle* käsikirjoitusta koskevista arvokkaista kommentteista.

2 HE 84/1999, s. 23.

3 Ks. laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1504/1993).

man poistamistarvetta arvioidaan rehevöitymisen kautta. Rehevöityminen on määritelty yhdyskuntajätevesidirektiivin 2 artiklassa. Määritelmänsä mukaan rehevöitymisellä on neljä kriteeriä.

Ympäristölupapäätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimelle. Hallintotuomioistuimet tutkivat päätöksen lainmukaisuuden sekä menettelyllisten että materiaalien kysymysten osalta.⁴ Mikäli valituksella jokin lupamääräys on vaadittu kumottavaksi tai muutettavaksi, tuomioistuimen on punnittava lupaviranomaisen tavoin lupamääräyksen tarvetta ja aineellista sisältöä luvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi ja tarvittaessa muutettava päätöstä.⁵

Typenpoistotarvetta koskeva arviointi edellyttää asiantuntemusta paitsi lupaviranomaiselta, myös tuomioistuimilta. Hallintotuomioistuimissa vesi- ja ympäristölupa-asioiden käsittelyyn osallistuu asiantuntijajäseniä hallinto-oikeuslain (HAOL, 430/1999) ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annetun lain (1266/2006) edellyttämällä tavalla. Asiantuntijajäsenten tehtävänä on varmistaa, että tuomioistuin hallitsee eri tieteenalojen tutkimustulosten kriittisen arvioinnin perusteet, mikä tarkoittaa erityisesti teknisiä ja luonnontieteellisiä tutkimustuloksia.⁶ Asiantuntijajäsenen tulee myös kyetä arvioimaan selvitysten laatua.⁷ Asiantuntijajäsenten panoksen onkin arvioitu olevan merkittävä ratkaistaessa vesi- ja ympäristölupa-asioita valitusviranomaisessa.⁸

Tämän artikkelin tiedonintressinä on, miten KHO on arvioinut typenpoistomääräyksen asettamiseen liittyviä tosiseikkoja ja miten se on perustellut typenpoistotarvetta koskevaa ratkaisuaan. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti KHO:n perusteluja ja niiden laatua yhdyskuntajätevesidirektiivin rehevöitymismääritelmän, siis rehevöitymisen oikeudellisten kriteerien sekä hallintolainkäyttölaissa (HLL 586/1996) säädettyjen perustelujen sisältövaatimusten näkökulmasta. Tarkastelu kohdistuu siihen, mitä tosiasiakuvauksia KHO on ratkaisunsa perusteluosiossa nostonut esiin, miten ne mahdollisesti ilmentävät asiantuntijajäsenten osallistumista typenpoistotarpeen arviointityöhön ja miten relevantteja perusteluissa mainitut tosiseikkakuvaukset ovat oikeudellisesti.⁹ Tutkimusaineisto koostuu KHO:n päätöksistä yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoiden ympäristölupavalituksiin vuosien 2000–2014 aikana. Yksityiskohtaisesti on analysoitu ne päätökset, joilla on ratkaistu typenpoistomääräystä koskeva valitus. Päätösaineisto on tältä osin kattava.

Artikkelin aluksi esitetään typenpoistoa koskevan oikeudellisen sääntelyn perusteet. Sääntelyn rehevöitymissidonnaisuuden vuoksi avataan lukijalle lyhyesti myös kyseistä ilmiötä ja oikeudellisen rehevöitymisen määritelmän tunnusmerkistöä. Sen jälkeen kuvaillaan muutoksenhakumenettelyä ja pohditaan tuomioistuinten asiantuntijajäsenten roolia päätök-

4 *Mäenpää* 2013, s. 1005; *Kuusiniemi* 2013b, s. 332–333.

5 Toisin kuin kassatorisessa kunnallisvalituksessa, jossa hallintotuomioistuin voi joko kumota tai pysyttää päätöksen, hallintovalituksessa päätöstä voidaan myös muuttaa; *Mäenpää* 2013, s. 909, 1008; *Paso* ym. 2015, s. 204.

6 *Tolvanen – Tarukannel* 2011, s. 1124. *Loiva* (2012, s. 644) kutsuu asiantuntemustietoa ”erityisiksi kokemussäännöiksi” eli kahden tosiseikan välisestä riippuvuussuhteesta kertova yleisessä muodossa oleva hypoteesi tai väittäjä, joka ei kuulu yleistietämyksen tai yleisen elämäkokemuksen piiriin.

7 *Vakkilainen* 2008, s. 457.

8 *Kuusiniemi* 2013b, s. 327. Myös *Hollo* ym. 2010, s. 55.

9 Analyysi ei kata päätöksen kertoelmaosaa, vaikka sitäkin on tutkittu perusteluissa mainittujen tosiasiakuvauksen lähdeaineiston paljastamiseksi. Katson, kuten *Suvantola* ja *Kokko* (2010, s. 192) että, päätöksen perusteiden on käytävä ilmi päätöksen perusteluosista.

senteossa. Tätä seuraa empiirisen aineiston analyysi tapauskuvausten avulla. Artikkelin lopuksi pohditaan, oliko KHO:n päätöksissä havaittavissa ratkaisulinjaa ja näkyikö asiantuntijajäsenen vaikutus ratkaisujen perustelutavassa sekä arvioidaan tyyppipoistoa koskevia KHO:n päätöksiä Euroopan unionin oikeuskäytännön valossa.

2. Typpi ja yhdyskuntien jätevedenpuhdistus

2.1. Jätevedenpuhdistus ja ympäristölupa

Yhdyskuntajätevesidirektiivin 12 artikla edellyttää, että yhdyskuntajätevesien johtamista säädellään säädöksin tai erityisluvin. Suomessa lupajärjestelmän toimeenpano on toteutettu ympäristönsuojelulain säännöksin. YSL 27 §:n mukaisesti yleinen luvanvaraisuus määräytyy toiminnan vaikutusten perusteella. YSL:n liitteen 1 mukaan asukasvastineluvultaan (avl) vähintään 100 henkilön jätevesiä käsittelevälle laitokselle on oltava aina ympäristölupa. Tätä pienempien laitosten luvanvaraisuus määräytyy sijaintipaikan perusteella.

Lupaharkinnan perusteista säädetään YSL 48 §:ssä. Lupaviranomainen tutkii luvan myöntämisen edellytykset oikeudellisessa harkintaprosessissa, jossa toiminnan vaikutuksia peilataan YSL 49 §:ssä lueteltuja kiellettyjä seurauksia vasten. Luvassa on annettava tarpeelliset määräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi ja usein luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät vain lupamääräyksiä asetettujen suojelutoimien myötä. Lupamääräysharkintaa ja luvan myöntämisen edellytysten arviointia onkin siten vaikea erottaa täysin toisistaan.¹⁰

Lupaharkinnassa lupaviranomainen käyttää pääasiallisena ympäristöön liittyvän tiedon lähteenä lupahakemusta.¹¹ Sen sisällöstä ja liitteistä on säädetty yksityiskohtaisesti ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (YSA 713/2014) 2 luvussa. Jos toiminta aiheuttaa päästöjä vesistöön, lupahakemuksessa on oltava selvitys toiminnan vesistövaikutuksista ja vaikutusten ehkäisemiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Selvityksinä hakemukseen voidaan liittää asiantuntija-arvioita ja tutkimusraportteja toiminnasta aiheutuvien päästöjen vaikutuksista ympäristöön. Toimintaa, sen vaikutuksia ja ympäristöä koskevaa tietoa lupaviranomainen saa myös kuulemismenettelyssä lausunnoista, muistutuksista ja mielipiteistä.¹² Lupaviranomainen voi YSL 42 §:n nojalla hankkia muitakin tarpeellisia pitämiään selvityksiä esimerkiksi kuulemismenettelyssä esiin tulleiden seikkojen varmistamiseksi. Lausunnot, selvitykset ja lupahakemus liitteineen muodostavat sen asiapohjan, jolle luvan myöntämisen edellytysten oikeudellinen harkinta perustuu.¹³

Ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää YSL:n ja sen nojalla annettujen säädösten vaatimukset. Tämä tarkoittaa muun muassa vaatimuksia, jotka yhdyskuntien jätevesistä

10 Lupaharkinnasta ks. *Kumpul* 2013 Fokus> Ympäristöoikeus> VII YMPÄRISTÖNSUOJELU> 1. Ympäristönsuojelulaki> Lupaharkinta ja lupamääräykset> Lupaharkinnan luonne (19.10.2015). Luvan myöntämisen edellytyksistä ks. myös *Kuusiniemi* 2013b, s. 326.

11 *Kokko* 2013, s. 304-305.

12 Lausuntoja antavat yleistä etua valvovina viranomaisina kuntien ympäristönsuojelu- ja terveydensuojeluviranomaiset, valtion YSL:n mukaisena valvontaviranomaisena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) ympäristö ja luonnonvarat -vastualueet (jatkossa valvontaviranomainen) sekä kalatalouden ja yleisen kalatalouden valvonnasta vastaavat ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastualueet.

13 Kuulemisen tarkoituksena onkin aineellisen totuuden tavoittelu päätöksenteossa sisällöllisesti oikean ratkaisun aikaansaamiseksi. Kuulemisen merkityksestä ks. mm. *Kohl* 2008, s. 27-28 ja *Mäntylä* 2010, s. 177-178.

annettu valtioneuvoston asetus (yhdyskuntajätevesiasetus, 888/2006) asettaa jätevesien käsittelylle ja johtamiselle.¹⁴ Ympäristölupapäätöksellä ratkaistaan toiminnan salliminen kyseisellä sijaintipaikalla, mutta sisällölliseen ratkaisuun kuuluvat lupamääräykset jätevesien käsittelyn minimitasosta pohjautuvat yhdyskuntajätevesiasetukseen.

2.2. Rehevöityminen ravinteiden poiston määrittäjänä

Rehevöityminen tarkoittaa orgaanisen aineksen määrän kasvua ekosysteemissä, mikä ilmentää lisääntynyttä perustuotantoa.¹⁵ Rehevöityminen on seurausta lisääntyneestä ravinteiden saatavuudesta, mikä voi johtua muutoksista ravinnesyötteessä tai -poistumassa.¹⁶ Rehevöityminen ilmenee vesiympäristössä rantakasvillisuuden tiivistymisenä, kalakannan yksipuolistumisena, verkkojen limoittumisena ja myrkyllisten sinilevien kukintana, mikä koetaan ihmisenäkökulmasta haitallisena. Luonnontieteellisesti rehevöityminen on kuitenkin arvoneutraali prosessi.¹⁷

Tarve käsitellä rehevöitymistä oikeudellisesti kumpuaa edellä mainituista rehevöitymisen haitallisiksi katsotuista seurauksista.¹⁸ Käsite ”rehevöityminen” saakin oikeudellisessa yhteydessä jo määritelmänsä kautta negatiivisen latauksen. Yhdyskuntajätevesidirektiivin 2 artiklan 11 kohdan mukaan rehevöitymisellä tarkoitetaan ”sellaista ravinteiden, erityisesti typpi- tai fosforiyhdisteiden veteen rikastumista, joka aiheuttaa levien ja muiden korkeampiin kasvilajien kasvua ja aiheuttaa veden *eliötasapainon häiriintymistä ja veden laatu- vaihteluja*”. Oikeudellisessa kontekstissa ravinteiden rikastuminen vesistöön saa alkunsa maa-alueelta peräisin olevista päästöistä ja rehevöitymisen alkuperä on aina antropogeeninen.¹⁹

Vaikka perustuotannon kasvuun tarvitaan muitakin ravinteita, pidetään juuri typpi- ja fosforiravinteita rehevöitymisessä määräävinä.²⁰ Yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisesti määritetyille rehevöityneille tai rehevöitymiselle alttiille alueille johdettavia jätevesiä on käsiteltävä tehostetusti kaikissa avl yli 10 000 henkilön laitoksissa, mikä tarkoittaa, että jätevedestä on poistettava fosfori- tai typpiravinnetta tai molempia. Direktiivin toimeenpanosäädöksen, yleisestä viemäristä ja eräiltä teollisuudenaloilta vesiin johdettavien jätevesien sekä teollisuudesta yleiseen viemäriin johdettavien jätevesien käsittelystä annetun valtioneuvoston päätöksen (VNp 365/1994 kum., muutos VNp 757/1998 kum.) 4 §:n nojalla määritettiin kaikki Suomen vesiympäristöt haavoittumiselle alttiiksi.²¹ Siten direktiivin soveltamisen näkökulmasta Suomessa on kyseisen kokoluokan laitoksilla aina poistettava vähintään toista ravinnetta.

14 Yhdyskuntajätevesiasetus on annettu vanhan YSL:n ja vesihuoltolain (119/2001) nojalla.

15 Nixon 1995, s. 201-202. Rehevöitymisen käsitteestä ks. myös Schindler 2006.

16 Mm. Lepistö (1999, s. 10) ja Rekolainen ym. (2006, s. 5) liittävät ravinteiden saatavuuden lisääntymisen itse rehevöitymisen käsitteeseen.

17 Nixon 1995, s. 202.

18 Ferreira ym. 2011, s. 119.

19 Ibid., s. 120-122.

20 Muista ravinteista ks. esim. Sterner 2008, s. 439.

21 Perusteet haavoittumiselle alttiiden alueiden määrittämiseksi on annettu direktiivin liitteessä II. Typpi- ja fosforiravinteiden poistaminen koskee kyseisen liitteen A kohdan a alakohdan mukaisia alueita, jotka ovat rehevöitymiselle alttiita.

VNp:n 365/1994 mukaan poistettava ravinne määräytyi ”riippuen paikallisista olosuhteista”, mikä normiformulointi noudatti yhdyskuntajätevesidirektiivin sanamuotoa ja on ympäristöoikeudelle tyypillisesti joustava.²² Typenpoistotarpeen osalta se aiheutti epäselvyyttä, minkä vuoksi direktiivin täytäntöönpanoa pyrittiin selkiyttämään vuonna 2006 säädetyllä yhdyskuntajätevesiasetuksella.²³ Tällöin fosforin poistaminen säädettiin aina pakolliseksi, joten nykyisin tapauskohtainen arviointi koskee vain typpiravinnettä.²⁴

Tavanomaisella biologisella puhdistamolla typpeä poistuu jätevedestä vain noin 30 %, mutta tehostamista vaikeuttaa laitoksen käyttö- ja investointikustannusten kasvu.²⁵ Tapauskohtaisuus jättää tilaa tulkinnoille ja luvanhakijan ja lupaviranomaisen näkemyseroja onkin ratkottu usein tuomioistuimissa.²⁶ Suuremmat kustannukset selittävät osaltaan typenpoistomääräyksen kohdistuvaa muutoksenhakualltiutta.²⁷ Sitä voi selittää myös tieteellinen epävarmuus, joka liittyy typen poistamisen hyödyllisyyteen erityisesti sisävesissä.²⁸

2.3 Tosiseikat typenpoistotarpeen osoittamisessa

Yhdyskuntajätevesiasetuksen 4 §:n mukaan typenpoiston tarve on ratkaistava ympäristöluvassa ja ”typpeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa”. Normi on joustava, eikä sen merkityssisältö ilmene yhdyskuntajätevesiasetuksesta tai -asetuksen perustelumuihiosta eksplisiittisesti. Ilmaisua ei käytetty VNp:ssä 365/1994, vaan yhdyskuntajätevesidirektiiviä mukailleen siinä määrättiin, että jätevesistä tuli poistaa typpeä tai/ja fosforia riippuen paikallisista olosuhteista. Koska yhdyskuntajätevesiasetus, kuten VNp 365/1994 ennen sitä, on yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädös, on sanamuodosta riippumatta typenpoistotarvetta arvioitava yhdyskuntajätevesidirektiivin lähtökohdista käsin. Sen mukaan typenpoiston tarve riippuu rehevöitymisestä.

Loogisen syllogismin mallia noudattaen, jos tapauksen tosiseikat voidaan sovittaa oikeussäännön tunnusmerkistöön, pitää ”oikeusseuraamuksen” toteutua.²⁹ Vaikka ympäristölupamääräysten asettamiseen liittyy monenlaista punnintaa erityisesti YSL 52.3 § huomioon

22 Joustavista normeista ympäristöoikeudessa ks. esim. *Syrjänen* 2001, s. 831-834, *Määttä* 2005b, *Kumpulainen* 2013, *Fokus*> Ympäristöoikeus> I PERUSTEET>3. Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä> Ympäristöoikeudellisesta sääntelystä ja normityypeistä> Puitelait ja väljäisälytiset normit> Joustavuuden syyt (6.11.2015).

23 Ks. Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006, s. 5-6.

24 *Ibid.*

25 *Laitinen* ym. (2014, s. 58) mukaan tehostetun typenpoiston toteuttaminen lisää investointikustannuksia 15-30 % ja käyttökustannuksia 20-25 % tavanomaiseen laitokseen verrattuna. Tehostetussa typenpoistossa vesiliukoinen ammoniumtyppi hapetetaan nitraattitypeksi (nitrifiointi), minkä jälkeen anoksisessa vaiheessa nitraattityppi pelkistyy typpikaasuksi ja haihtuu ilmaan. Nitrifioinnissa typpiravinteen määrä jätevedessä ei juurikaan muutu. Prosessi kuluttaa happea ja voi tapahtua luontaisesti vesiympäristössä, minkä vuoksi vesistön happitilanteen turvaamiseksi voidaan luvassa määrätä vain nitrifioinnista silloin, kun purkuvesistö ei ole tyvestä rehevöityvä. Yhdyskuntajätevesidirektiivissä ei anneta nitrifioinnille minimivaatimuksia.

26 Vuosien 2000-2011 aikana tehtiin VHAO:lle 37 typenpoistomääräystä koskevaa valitusta, joista 30 oli luvanhakijan tekemiä. KHO:lle tehtiin 17 valitusta, joista luvanhakija teki 15; *Ahonen* 2013, s. 164.

27 Prosessi edellyttää mm. suurempaa allastilavuutta. Käyttökustannuksia lisää mm. energian kulutuksen kasvu.

28 Aiheesta mm. *Pietiläinen* 2008, *Schindler* ym. 2008, *Conley* ym. 2009. Ks. myös *Ahonen* (2013, s. 158-159), jossa on arvioitu myös lupaviranomaisen harkinta-apunaan käyttämien soft law -tyyppisten ohjeiden aiheuttaneen sekaannusta ja siten lisänneen muutoksenhaun tarvetta.

29 *Sajama* 2015, s. 10, myös *Aarnio* 1989, s. 156-157. Tosin *Suvantolaa* ja *Kokko* (2010, s. 187) mukailleen, oikeussäännön tunnusmerkistön ja tosiseikkojen ero on hämärä, sillä soveltuva normi määrittynyt tosiseikkojen kautta ja toisaalta soveltuva normi sovelletaan samoihin tosiseikkoihin. Oikeus- ja tosiasiakysymysten eron dynaamisesta yhteydestä ks. myös esim. *Sajama* 2002, s. 86 ja *Heinilä* 2005, s. 265-266.

ottaen, on rehevöitymisen tunnusmerkistöä tutkimalla mahdollisuus löytää sellaiset oikeudellisesti relevantit argumentit, joilla typen poistamisen tarve voidaan legitimiä osoittaa.³⁰ Hyväksyttävien perustelujen esittäminen määräykselle on varsinkin toiminnanharjoittajan oikeusturvan kannalta tärkeää, mutta laajan oikeusyhteisön kannalta myös silloin, kun typenpoistomääräys valituksen johdosta kumotaan tai sitä oleellisesti lievennetään.

Kyse on siis oikeussäännön ”tyypeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tila” tunnusmerkistöstä. Yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisesti ravinteidenpoistotarve riippuu paikallisista olosuhteista, jotka, yhdyskuntajätevesidirektiivin liitteen 1 taulukkoon 2 tukeutuen, ovat liitettävissä rehevöitymiseen tai sen uhkaan ja jotka määrittävät, kumpaa ravinteista, vaiko molempia, tulee poistaa. Typeä on poistettava silloin, kun typpi on merkityksellinen rehevöitymisen tai rehevöitymisen uhkan tunnusmerkistön täytymisen kannalta jätevesien vaikutusalueella.³¹ Rehevöitymisen tunnusmerkistö seuraa yhdyskuntajätevesidirektiivin määritelmästä, jossa rehevöitymiselle annetaan neljä aineellista kriteeriä. Nämä ovat

1. (typpi)ravinteen rikastuminen vesistöön
2. levien ja muiden korkeampien kasvilajien nopea kasvu
3. veden eliötasapainon [ei-toivottu] häiriintyminen
4. veden laatu vaihtelut.

Unionin tuomioistuin³² on lisäksi linjannut, että rehevöityminen edellyttää syy-yhteyttä toisaalta ravinteen rikastumisen ja korkeampien kasvilajien nopean kasvun välillä ja toisaalta kyseisen kasvun ja veden eliötasapainon häiriintymisen ja veden laatu vaihtelujen välillä.³³ Lisäksi jätevesien ja rehevöitymisen välillä on oltava syy-yhteys.³⁴ Typeä on jätevesistä poistettava, jos vesistö täyttää tämän tunnusmerkistön typpiravinteen vaikutuksesta tai tunnusmerkistö uhkaa täytyä, mikäli typeä ei poisteta.³⁵ Analogisesti päätellen, jos ”typeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa”, vesien tila paranee, kun typen poistamisen seurauksena rehevöitymisen tunnusmerkistö ei

30 YSL 52.3 §:n mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon mm. ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Kuten *Vihervuori* (2004, s. 496) on todennut, hallintopäätökset sisältävät usein myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, eivätkä siten noudata loogista syllogismia, jollaisella tuomioistuimen ratkaisua *Malinin* (2008, s. 211) mukaan usein jälkikäteen kuvataan. Vaikka YSL:n mukainen päätöksenteko luetaan oikeusharkinnan piiriin, ei joustavien normien myötä raja oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä ole tarkkarajainen (*Kuusiniemi* 2013a, Fokus> Ympäristöoikeus> I PERUSTEET> 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana> Ympäristöoikeudellisista teorioista> Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan jaottelu> Harkintavallan kahtiajako [11.6.2015]).

31 *Ahonen* 2013, s. 148.

32 Aiemmin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYTI)

33 Ks. *EYTI C-280/02 (komissio vs. Ranska)* kohta 18 ja 19. Komission nostaman kanteen mukaan Ranska ei ollut noudattanut yhdyskuntajätevesidirektiivin velvoitteita, kun se ei ollut määritellyt tietyjä alueita rehevöitymiselle alttiiksi eikä käsitellyt näille alueille johdettavia yli 10 000 avl:n taajamien jätevesiä tehostetusti.

34 Ks. *EYTI C-335/07 (komissio vs. Suomi)* kohta 44.

35 Asiassa *C-280/02 (komissio vs. Ranska)* tuomioistuin katsoi, että Ranska ei ollut noudattanut direktiivin velvoitteita, kun se ei ollut käsitellyt tehokkaammin Thau-lampeen johdettavia jätevesiä, vaikka Thau-lampi ei ollut direktiivin mukaisesti rehevöitynyt, mutta saattoi lähitulevaisuudessa rehevöityä ilman suojelutoimia. Ks. asia C-280/2 kohdat 96, 97, 101 ja 115.

täytyä tai sen uhka poistuu.

Ympäristölupaharkinnan kannalta merkityksellistä on, että Suomen kaikki vesiympäristöt on määritelty haavoittumiselle alttiiksi. Tällöin kaikki vesistöt ovat rehevöityneitä tai saatavat lähitulevaisuudessa rehevöityä, mikäli suojelutoimenpiteisiin ei ryhdytä. Rehevöitymisen neljä kriteeriä täyttyvät siis kaikissa vesistöissämme vähintään toisen ravinteen osalta. Keskeiseksi kysymykseksi jää, kumpaa ravinnetta vesistöön on rikastunut ja onko tällä syy-yhteys korkeampien kasvilajien nopeaan kasvuun.³⁶ Mikäli jätevesien vaikutusalueella vesistöön on rikastunut typpeä ja typpiravinteen ja korkeampien kasvilajien kasvun välillä voidaan osoittaa olevan syy-yhteys, oikeussäännön tunnusmerkistön on katsottava täyttyvän. Tällöin typenpoisto on rehevöitymisperusteisesti tarpeen ja se tulisivat näillä tosiseikoilla perustella riippumatta siitä, mihin lopputulokseen lupamääräysharkinnassa muiden punnintatekijöiden myötä päädytään.

YSL:n 51 §:n mukaan lupaharkinnassa on otettava huomioon vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (VHL, 1299/2004) mukaiset vesienhoitosuunnitelmat. Ne sisältävät vesimuodostumien ominaispiirteet ja tilaluokittelun. Tilaluokittelulla voi olla merkitystä typenpoistoa koskevan oikeussäännön kannalta. Asiaa ei käsitellä tässä yhteydessä laajemmin, mutta on todettava, että oikeussäännön ”typpeä on poistettava silloin, kun typpi kuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa” tunnusmerkistöön olisi mahdollista ja varmasti mielekästäkin sisällyttää tilaluokittelutekijöistä lähtöisin olevia elementtejä. Ne eivät kuitenkaan syrjäytä typenpoiston tarpeen arvioinnin yhdyskuntajätevesidirektiivisidonnaisuutta.

3. Muutoksenhaku

3.1. Ympäristölupa valitusviranomaisessa

YSL:n nojalla annettuun päätökseen saa YSL:n 190 §:n mukaisesti hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta (VHAO) ja edelleen ilman rajoituksia KHO:lta siten kuin HLL:ssa säädetään.³⁷ Ympäristölupa-asia ei aina tule valitusviranomaiselle kokonaisuudessaan ratkaistavaksi, sillä usein kyse ei niinkään ole luvan myöntämisen edellytyksistä, vaan lupamääräyksistä.³⁸ Jätevedenpuhdistamojen ympäristöluvista tehdyt valitukset koskevat pääasiassa joko yhtä tai useampaa lupamääräystä. Vuosien 2000 ja 2012 välisenä aikana yleisin yksittäinen muutoksenhaun kohde oli typenpoistoa koskeva lupamääräys.³⁹

HLL 51 §:n mukaan viranomaisen tulee tutkia esitetyt vaatimukset ja antaa asiassa ai-neellinen ratkaisu. YSL:n mukaisten asioiden käsittely edellyttää usein luonnontieteellistä tai teknistä asiantuntemusta.⁴⁰ VHAO:ssa ja KHO:ssa käsittelyyn osallistuukin tuomarijäsenten

36 Vesistö voi rehevöityä myös typpi- ja fosforiravinteen johdosta.

37 Vesioikeudellisen lupamenettelyn aikaan KHO:lta tuli saada valituslupa.

38 *Kuusiniemi* 2013b, s. 326. Tosin, kuten edellä jo sanottu, luvan myöntämisen edellytykset ja lupamääräykset liittyvät usein toisiinsa vaikeasti eroteltavalla tavalla.

39 *Ahonen* 2013, s. 162.

40 *Mayn ja Claryn* (2008, s. 2) mukaan teknisen ja luonnontieteellisen asiantuntijuuden yhdistäminen on aina ollut merkittävää vesihuollon kehittämisessä ja tekniikan ja luonnontieteen asiantuntijat ovat myös keskeisiä toimijoita vesiensuojeluun liittyvän sääntelyn toimeenpanossa.

lisäksi luonnontieteen tai tekniikan alan asiantuntijoita. KHO:ssa käsittelyyn osallistuu korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annetun lain 1 §:n (80/2013) mukaan kaksi ympäristöasiantuntijaneuvosta, joiden kelpoisuusvaatimuksena lain 2 §:n mukaan on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta sekä perehtyneisyys sovellettavan lainsäädännön alaan kuuluviin tehtäviin.⁴¹ Asiantuntijoiden tulee kyetä arvioimaan lupa-asioihin liittyvien selvitysten laatua ja niiden menetelmällistä uskottavuutta ja esittää niiden luotettavuutta arvioivia kannanottoja.⁴²

Hallintolainkäytön perusmuoto on kirjallinen menettely.⁴³ Valituksenalainen päätös perusteluineen on kirjallinen ja tuomioistuim ottaa kantaa päätöksen pohjana olevaan materiaaliin valituksen ja sen perusteluiden välityksellä.⁴⁴ Myös valituksen johdosta annettavat vastineet, lausunnot ja muut selvitykset annetaan pääasiassa kirjallisina.⁴⁵ Ne ovat asianosaisten saatavilla ja niiden sisältö käy useimmiten ilmi myös tuomioistuimen päätöksestä. Asiakirjojen vaikuttavuus riippuu luonnollisesti siitä, miten niiden sisältöä voidaan hyödyntää juridisessa päätöksenteossa.⁴⁶

Tuomioistuimen asiantuntijajäsenten näkemys ja kannanotot kuuluvat neuvottelusalaisuuden piiriin, joten niitä ei julkisteta.⁴⁷ Asiaan liittyikin läpinäkyvyysongelmaa, sillä asiantuntijajäsenten arviot käsittelymateriaalista tai tehdyistä johtopäätöksistä tulevat esille ainoastaan eriävien mielipiteiden yhteydessä, jos silloinkaan.⁴⁸ Kun nämä arviot tai muut asiantuntijajäsenten välittämät tiedot eivät tule kontradiktorisen periaatteen edellyttämällä tavalla asianosaisten tietoon, voi herätä kysymyksiä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta.⁴⁹ Toisaalta, ymmärrystä käytännölle on, ainakin tuomarikunnassa. *Kuusiniemen* mukaan ongelmaa vähentää se, että kaikilla asianosaisilla on mahdollisuus esittää näyttöä käsittelyn aikana ja toisaalta se, että myös lainoppineiden jäsenten kannanotot jäävät salaisiksi.⁵⁰

Mielestäni näkemys ei ole täysin ongelmaton. Luonnontieteellisten tai teknisten tutkimustulosten tai selvitysten arvioinnissa on kyse aineiston tai johtopäätösten teoreettisten lähtökohtien oikeellisuudesta ja luotettavuudesta, siis siitä, ovatko kuvatut tosiseikat mahdollisia. Asiantuntijoilla on merkitystä myös epävarmuuden tunnistamisessa ja selvitysten riittämättömyyden havaitsemisessa. Arviointi edellyttää luonnossa vallitsevien syy- ja seuraussuhteiden, niin kutsuttujen erityisten kokemussääntöjen, hallintaa.⁵¹ Asiantuntijajäsenten ei kuulu kuitenkaan tuoda käsittelyyn uutta aineistoa,⁵² vaan arvioida tosiseikkoja asianosaisten toi-

41 KHO:n asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksiin ei siis kuulu oikeustieteellisiä opintoja.

42 *Tolvanen – Tarukannel* 2011, s. 1123; *Kuusiniemi* 2013b, s. 327.

43 *Mäenpää* 2000, s. 487.

44 *Tarukannel – Tolvanen* 2010, s. 950; *Paso* ym. 2015, s. 26.

45 Suullinen käsittely on mahdollinen, siten kuin HLL 7 luvussa säädetään, jolloin asiasta tulee kuitenkin pitää pöytäkirjaa (HLL 45 §).

46 Näin myös *Havu* (2010, s. 1083) kirjallisista lääkärinlausunnoista vakuutus oikeudessa.

47 Neuvottelun salassapidosta on säädetty oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) annetun lain 15 §:ssä.

48 HLL 54.2 §:n mukaan eriävä mielipide on liitettävä päätökseen. Ks. myös s. 461 toinen kappale (alav. 107).

49 *Jokela* 2000, s. 1135. E erityisesti vakuutus oikeuden lääkärin jäsenen osalta asia on herättänyt keskustelua, ks. *Havu* 2010, s. 1079-1080.

50 *Kuusiniemi* 2013b, s. 329.

51 *Loiva* 2012, s. 641-642, 645.

52 Näin *Havu – Juntunen* 2002, s. 613 vakuutus oikeuden lääkärin jäsenen osalta. Myös KHO:n asiantuntijaneuvos *Vakkilaisen* (2008, s. 457) kuvauksen perusteella asiantuntijan tehtävänä vaikuttaa käytännössä olevanakin arvioida, ovatko selvityksissä esitetyt tosiasiakuvaukset mahdollisia.

mittamien tai virallisperiaatteen nojalla prosessin kuluessa hankittujen selvitysten pohjalta.⁵³ On asianosaisten oikeusturvan kannalta ongelmallista, kun aineistoa koskevista arvioista ei saa tietoa.

Asiakysymysten arviointi ei vastaa voimassa olevan oikeuden sisältöä tai säännöstulkintaa koskeviin kysymyksiin, vaikkei ole niistä täysin irrallaankaan. Näin ollen asiakysymysten ratkaisu ei tarjoa oikeudelliselle päätöksenteolle koko vastausta.⁵⁴ Oikeudellinen harkinta edellyttää sovellettavien oikeudenalojen yleisten oppien tuntemusta ja lupamääräysten asettamista on punnittava sovellettavia oikeusperiaatteita vasten. Jotta valituksenalaisen hallintopäätöksen tuomioistuinkontrolli pysyy juridisena, on tämä osa päätösharkinnasta lainoppineiden alaa.⁵⁵ Vaikka päätöksen perustelut ilmentävät käsittelyyn osallistuneiden tuomareiden, lainoppineiden ja asiantuntijoiden, yhteisnäkemyistä ratkaistavassa kysymyksessä, ne ovat epätasapainossa, mikäli asiantuntijajäsenten periaatteelliset näkemykset eivät tule sovellettujen oikeudellisten periaatteiden tavoin perusteluissa julki.

3.2. Perustelujen merkityksestä

HLL 53 §:n mukaan päätöksen perustelut koostuvat oikeusperusteluista ja tosiasia-perusteluista. Tosiasia-perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, missä seikka tarkoittaa tavallisesti konkreettista tosiseikkaa ja selvitys sitä aineistoa, josta seikka käy ilmi tai johon se nojautuu.⁵⁶ Ulkoisen perustelumethodin mukaan tuomioistuimen tulisi vielä ilmoittaa, miksi juuri nämä selvitykset on oikeustositseikkoina hyväksyttävä ja miksi jokin muu selvitys ei ole ollut uskottava.⁵⁷ Perusteluvollisuus toteuttaa lainsäätäjän tarkoitusta vahvistaa asianosaisten oikeusturvaa, lisätä lainkäyttöviranomaisiin kohdistuvaa luottamusta ja mahdollisesti myös vähentää muutoksenhakutarvetta.⁵⁸

Ympäristöluvan tosiasia-perusteluilta edellytetään erityistä avoimuutta ja tosiasia-perustelujen ja normiperustelujen sitomista toisiinsa selvitysaineistoon viitaten.⁵⁹ Tuomioistuimilla tosiseikkojen ilmoittamisvelvollisuus on hallintoviranomaisia laajempi.⁶⁰ Perusteluissa on mahdollista mainita vain ne tosiseikat, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta, jos tuomioistuimen kanta näihin tosiseikkoihin käy päätöksestä ilmi niin selvästi, että asianosainen voi todeta päättelyn kulun.⁶¹ Jos asianosaisilla on erimielisyyttä tosiseikkojen olemassaolosta tai alemmalla asteella on niistä toinen käsitys, perusteluissa olisi mainittava, miksi esitetty seikka ei ole otettu ratkaisun pohjaksi.⁶²

53 Virallisperiaatteesta ks. *Mäenpää* 2013, s. 908-910, selvittämisvelvollisuuden laajuudesta ympäristölupa-asiassa ks. *Paso* ym. 2015, s. 43-44. Tuomioistuimen selvittämisvastuusta ks. myös *Aer* 2008, s. 761-768.

54 Vastaavasti *Tolvanen – Tarukannel* (2011, s. 1120) todistusharkinnasta, myös *deFur-Kaszuba* 2002, s. 164 ja *de Sadeleer* 2006, s. 144.

55 Tähän tapaan *de Sadeleer* (2006, s. 149) asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden rooleista. Ks. myös *Tolvanen – Tarukannel* 2011, s. 1124.

56 *Tarukannel – Jukarainen* 1999, s. 292.

57 Ks. ulkoisesta perustelumethodista *Viirolainen – Martikainen* 2010, s. 254-255. Ks. myös *Tarukannel – Jukarainen* 1999, s. 293.

58 HE 217/1995 yksityiskohtaiset perustelut 53 §, *Tarukannel – Jukarainen* 1999, s. 289.

59 Ympäristölupapäätöksen perusteleminen ks. *Kumpula* 2013. Fokus> Ympäristöoikeus> VII YMPÄRISTÖN-SUOJELU> 1. Ympäristönsuojelulaki> Lupaharkinta ja lupamääräykset> Lupapäätöksen perustelut (9.6.2015).

60 *Vihervuori* 2004, s. 503.

61 HE 217/1995 yksityiskohtaiset perustelut 53 §.

62 *Ibid.*

Oikeusperusteluissa ilmoitetaan, millä oikeudellisella perusteella lopputulokseen on päädytty. Kysymykseen voivat tulla sovelletut säännökset ja määräykset sekä muut oikeusohjeet, kuten esimerkiksi yleiset oikeusperiaatteet tai tuomioistuimen ennakkopäätöksestä ilmenevä sääntö.⁶³ Oikeusperiaatteiden ja muiden oikeusohjeiden tunteminen on tuomioistuimen lainoppineiden jäsenten aluetta (*iura novit curia*) ja heillä on vastuu tulkita sovellettavia oikeusohjeita niin, että asiantuntijat voivat arvioida niiden kannalta relevantteja tosiseikkoja. YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa oikeus- ja tosiasiakysymykset nivoutuvat monisyisesti yhteen samalla kun luvan myöntämisen edellytysten ja lupamääräysten suhde on kiinteä. Koska tuomioistuimen asiantuntijajäseniltä ei edellytetä oikeustieteellisiä opintoja, lainoppineiden jäsenten tehtävänä on yhdistää asiantuntijoiden tulkitsema tieto muihin punnintaelementteihin lopullisen ratkaisun tekemiseksi. Perusteluista tulisi kuitenkin tulla esiin kaikki johtopäätökseen vaikuttaneet seikat, sillä julkituotujen perustelujen avulla tuomioistuin argumentoi, miksi se päätyi juuri kyseiseen ratkaisuun.⁶⁴

4. KHO:n perustelut typenpoistomääräyksen asettamisesta: empiirinen tarkastelu

4.1. Perustelujen analyysi

Tutkimusaineisto koostuu KHO:n vuosien 2000-2014 välillä tekemistä yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoiden ympäristölupa-asioita koskevista päätöksistä. Tätä tutkimusta varten on seulottu ne päätökset (n=17), joilla on ratkaistu typenpoistomääräystä koskeva valitus.⁶⁵ Päätöksellä typenpoistomääräys joko pysytettiin, asetettiin tai kumottiin. Aineisto sisältää myös tapauksia koskevat VHAO:n ratkaisut sekä ympäristölupapäätökset, mutta tässä artikkelissa niitä selostetaan vain, mikäli se on KHO:n tapauskuvausten yhteydessä tarpeen.

KHO:n perusteluissa typenpoistomääräykseen liittyvät argumentit jaettiin kolmeen luokkaan: luonnontieteelliset, teknis-taloudelliset ja juridiset.⁶⁶ Tässä artikkelissa keskitytään luonnontieteellisiin argumentteihin, joiden katsottiin kuvaavan tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia tosiseikastoa. Tapauskuvauksissa on pyritty tuomaan esiin KHO:n perusteluissa esiintyviä tosiseikka-argumentteja. Tutkimus on kvalitatiivinen ja keskittyy perustelujen sisältöön. Päätöksiä ei ole käytetty tulkintaohjeina eikä ratkaisujen aineellisoikeudellista puolta ole arvioitu.

Pääasialliset tutkimuskysymykset ovat, käyttääkö KHO perusteluissaan sellaisia tosiseikkakuvauksia, jotka ovat yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisesti oikeudellisesti relevantteja typenpoistotarpeen arvioimisessa ja täyttävätkö perustelut HLL 53 §:n sisältövaatimukset. Tarkastelussa on myös arvioitu, mitä tosiseikkakuvauksia KHO on pitänyt ratkaisuisaan keskeisinä ja mistä selvityksistä ne ovat peräisin. Koska yhdyskuntajätevesidirektiivin kansallinen toimeenpanosäädös ja typen poistoa koskeva normiformulaatio muuttui kesken

63 HE 217/1995 yksityiskohtaiset perustelut 53 §.

64 Virolainen – Martikainen 2003, s. 53.

65 Kaikki valituksenalaiset ympäristöluvat on annettu vanhan YSL:n voimassaoloaikana.

66 Argumenttien luokittelusta ja esiintymisestä päätöksissä tarkemmin ks. Ahonen 2013, s. 172-177, ja Ahonen 2014, s. 212-213.

tarkasteluajanjakson, on KHO:n päätöksiä tarkasteltu erikseen kummankin säädöksen soveltamisajankohtana.

4.2. VNP:n 365/1994 soveltaminen ja typen poisto

Kahdeksan KHO:n päätöstä koski VNP:n 365/1994 soveltamisaikana tehtyä ympäristölupapäätöstä. Kaikissa oli kokonaistypen poistoteholle annettu numeerinen määräys.⁶⁷ KHO pysytti määräyksen seitsemässä tapauksessa. Seuraavissa esimerkeissä KHO vaikuttaa linjanneen periaatteet sekä typen poistamisesta että VNP:n 365/1994 soveltamisessa noudatettavasta typenpoistotehon tasosta.

KHO 23.3.2006 t. 693 (Kankaanpää): KHO kumosi valvontaviranomaisen valituksen johdosta VHAO:n päätöksen (21.4.2005 nro 05/0096/2), jolla se oli lieventänyt Selkämeren valuma-alueella sijaitsevalle avl yli 10 000 laitokselle asetettua kokonaistypen poistoa koskevaa lupamääräystä (LSYV 13.11.2003 nro 66/2003/2). KHO katsoi asiakirjoista ilmenevän⁶⁸, että jätevesillä oli vaikutusta (*syys-yhteys jätevedet --> ravinteen rikastuminen*) sekä sisävesistöissä, joihin tyyppi osin pidättyi ja joissa haja-kuormituksen seurauksena kokonaistyyppipitoisuus oli ajoittain korkea (*ravinteen rikastuminen*) sekä Selkämeressä, vaikka laitokselta tulevan typen osuus siellä olikin pieni.⁶⁹ Kun otettiin huomioon laitoksella käsiteltävät jätevedet, jätevesien vaikutusalueen kuormittuneisuus sekä se, että ne osaltaan lisäsivät myös [typpiherkkään] Selkämereen kohdistuvaa tyyppikuormitusta (*typen syys-yhteys rehevöitymisen uhkaan*) sekä ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate ja varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteet, oli lupamääräys tarpeellinen. VNP:n 365/1994 mukaisesti typenpoistotehon tuli olla 70 %.

KHO 17.8.2007 t. 2028 (Pori Pihlava): KHO kumosi valvontaviranomaisen valituksen johdosta VHAO:n päätöksen (20.4.2006 nro 44/2004/1), jolla se oli lieventänyt Kokemäenjoen suualueella sijaitsevan avl yli 10 000 laitoksen kokonaistypen poistoa koskevaa lupamääräystä. KHO katsoi, että vesiensuojelun tavoiteohjelman vuodelle 2005 periaatteiden mukaisesti VNP 365/1994 edellyttää sen ravinteen vähentämistä, joka on jätevesien vaikutusalueella minimitekijä. Koska selvitysten⁷⁰ perusteella merialueella (Selkämeren lahti), jonne jäteveden päätyivät, oli ajoittain tyyppirajoitteisia alueita (*typen syys-yhteys rehevöitymisen uhkaan*), huomioon ottaen vaikutusalueen kuor-

67 Päätökset ovat KHO 2.9.2005 t. 2211, KHO 23.2.2006 t. 693, KHO 2.11.2006 t. 2922, KHO 2.11.2006 t. 2921 (palautettiin lupaviranomaiselle lisäselvitystä varten), KHO 7.3.2007 t. 550, KHO 17.8.2007 t. 2027, KHO 17.8.2007 t. 2028 ja KHO 23.9.2008 t. 2330 (valitusta ei tutkittu, koska typenpoistovaatimuksen kumoamista koskeva asia esitettiin ensimmäistä kertaa KHO:ssa).

68 Asiakirjoja ei yksilöidä, mutta sisältö viittaa ainakin valitukseen liitettyyn luvanhakijan Kokemäenjoen vesistön vesiensuojeluyhdistykseltä tilaamaan selvitykseen (26.11.2003) puhdistamon tyyppikuorman vesistövaikutuksista. Sanamuodoista päätellen KHO on käyttänyt ”asiakirjana” myös valvontaviranomaisen valituksen perusteluja.

69 Kokemäenjoen vesistön vesiensuojeluyhdistyksen selvityksen mukaan 0,9 % Karvianjoesta mereen kohdistuvasta tyyppivirrasta tuli laitokselta.

70 Selvityksinä KHO mainitsi vesiensuojelun tavoiteohjelman vuoteen 2005 ja valtioneuvoston 26.4.2002 tekemän periaatepäätöksen Itämeren suojeleuhjelmaksi.

mittuneisuus (*ravinteiden rikastuminen*) ja se, että jätevedet osaltaan lisäsivät myös koko Selkämeren typpikuormitusta, oli määräys typen poistamisesta tarpeen. Kyseisen kokoluokan laitokselle sen tuli olla VNp:n 365/1994 mukaisesti 70 %.⁷¹

KHO 2.II.2006 t. 2922 (Oulu): KHO hylkäsi luvanhakijan vaatimuksen Perämeren rannalla sijaitsevan, avl 110 000 laitoksen typenpoistomääräyksen lieventämisestä vesiensuojelun tavoiteohjelman vuoteen 2005 periaatteisiin vedoten.⁷² Typenpoiston tehostamistarpeeseen vaikuttavina seikkoina KHO mainitsi jätevesien purkualueen kohonneen ravinnepitoisuuden (*ravinteiden rikastuminen*) sekä puhdistamon suuren osuuden typpikuormittajana (*syy-yhteys*). Kun otettiin huomioon puhdistamalla käsiteltävät jätevedet, vaikutusalueen kuormittuneisuus sekä muut ominaisuudet⁷³ ja se, että jätevedet osaltaan lisäsivät Perämeren typpikuormitusta sekä ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate ja varovaisuus- ja huolellisuusperiaate, oli lupamääräyksen tarpeellisuudesta saatu riittävä selvitys. KHO hylkäsi valituksen.

KHO ei yksilöi käyttämiään selvityksiä, mutta lähteinä vaikuttaa käytetyn pääasiassa luvanhakijan toimittamaa materiaalia. Myös valvontaviranomaisen valituksen perusteluissa ilmeneviä näkökohtia on tuotu esiin ratkaisun lopputulokseen vaikuttaneina tosiseikkoina. KHO vaikuttaa nojaavan päätöksissään pääasiallisesti kahteen tosiseikkaan. Ensiksikin se toteaa alueen olevan kuormittunut, mikä tässä yhteydessä tarkoittaa *typpiravinteiden rikastumista vesistöön*, mikä on rehevöitymisen ensimmäinen kriteeri. Toiseksi painoa on annettu jätevesien vaikutusalueella esiintyville typpirajoitteisille alueille, siis alueille, joissa typpi on kasvua rajoittava ravinne, jonka saatavuutta kontrolloimalla voidaan ehkäistä perustuottajien kasvua.⁷⁴ Tällä osoitetaan unionin tuomioistuimen linjauksen edellyttämä *typpiravinteiden ja korkeampien kasvilajien kasvun tai kasvun uhkan välinen syy-yhteys*. Rehevöitymisen neljäs kriteeri, veden laatuvaihtelut, on myös toisinaan mainittu, mutta kriteerit kaksi ja kolme eivät useinkaan tule perusteluista eksplisiittisesti ilmi.⁷⁵ Jätevesien vaikutusalueena KHO on huomionnut vesistöt purkukohdasta ulkomerelle saakka.

KHO teki VNp:n 365/1994 soveltamisaikana vain yhden päätöksen, jolla se hyväksyi luvanhakijan vaatimuksen typenpoistomääräyksen kumoamisesta. Vaikka kyseessä oli pie-

71 Ks. myös KHO 17.8.2007 t. 2027, jolla KHO hylkäsi luvanhakijan vaatimuksen kokonaistypenpoistomääräyksen kumoamisesta muutoin asiallisesti samoin perustein, mutta mainiten selvitysten osoittaneen, että myös ulkomerellä sekä fosfori että typpi saattavat olla levätuotannon minimitekijöitä.

72 Ympäristöministeriön päätöksen 30.3.2000 (s. 26) mukaan ”tehostettua typenpoistoa tuli vaatia puhdistamoilla, joiden purkupaikka oli Merenkurkun ja Suomenlahden itäosan välinen rannikkoalue tai sisävesi, jossa typpi minimiravinteena aiheuttaa rehevöitymistä”. Kyseisen laitoksen purkupaikka ei ollut mainitulla merialueella.

73 Luvanhakijan teettämän selvityksen mukaan typpi rajoitti rehevyyttä vain rannan läheisillä alueilla (*korkeampien kasvilajien kasvun uhka*). Lupapäätöksen (PSY 30.7.2004 nro 49/04/2) mukaan rehevöitymishaitat tulivat selkeimmin esille juuri siellä alueen kalastus- ja virkistyskäytön vuoksi (*veden laatuvaihtelut*), joten rannikkovesien rehevöitymisen rajoittaminen edellytti typpikuorman vähentämistä. Lupaviranomainen arvioi, että yhdessä hajakuormituksen vähentämisen kanssa typpipäästöjen vähentyminen parantaisi merialueen tilaa lähivuosina.

74 Käytännössä tilanne ei ole aina yksiselitteinen. Toisinaan samassa vesistössä fosfori ja typpi saattavat yhdessä tai eri aikoina säädellä levien kasvua; ks. esim. *Pietiläinen* 2008, s. 13. Muutokset ravinnerajoitteisuudesta toiseen ovat sitä jyrkempiä, mitä yksipuolisempi ekosysteemi on; ks. esim. *Danger* ym. 2008, s. 1741-1742, 1748-1749.

75 Niistä on usein kuitenkin maininta lupapäätöksen kertoelmaosassa tai muissa asiakirjoissa.

ni laitos, perustelut viittaavat ennemminkin muuttuneeseen arviointitapaan.⁷⁶

KHO 7.3.2007 t. 550 (Nurmijärvi): VHAO:n (13.10.2006 Nro 06/0289/3) hyllyttä luvanhakijan vaatimuksen typenpoistomääräyksen kumoamisesta luvanhakija valitti edelleen KHO:een. Koska määräys ei ollut välttämätön yhdyskuntajätevesidirektiivin täytäntöönpanemiseksi (avl alle 10 000), tuli määräystä arvioida YSL:n nojalla. Asiakirjojen⁷⁷ mukaan jätevesikuormitus oli näkynyt *typpipitoisuuden nousuna* tarkkailupisteellä noin 2 km:n päässä, vaihdellen kuitenkin virtaamatilanteen mukaan siten, että vaikutus keskivirtaamatilanteessakin oli pieni, joten typpikuorman vähentämisellä ei *sanottavasti voitu parantaa vesien tilaa*. Numeerisen vaatimuksen sisällyttäminen ei ollut tarpeen luvan myöntämisen edellytysten täyttymiseksi, joten KHO muutti määräyksen vaatimukseksi pyrkiä mahdollisimman hyvään kokonaistypenpoistoon.

Toisin kuin lupapäätöksessä⁷⁸, KHO:n perusteluissa tuli esiin vain yksi rehevöitymisen kriteeri, typpiravinteen ajoittainen rikastuminen vesistöön. Vaikka KHO arvioi typenpoistovelvoitetta YSL:n nojalla, se perusteli kantansa sanamuodolla ”ei parantaisi vesien tilaa”. Perustelut ennakoivatkin siten säädösmuutosta, joka tosin ei tullut tässä vielä sovellettavaksi.⁷⁹ KHO:n oikeudellinen arviointi on erikoinen, kun YSL:n tavoitesäännöksen mukaan laila pyritään ehkäisemään ympäristön *pilaantumista*, siis päästöistä aiheutuvia haittoja.⁸⁰ Lupamääräyksiä annettaessa tuli ottaa huomioon *pilaantumisen* ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kannalta.⁸¹ YSL ei siis tavoitesäännöksensä mukaan tähtää tilan paranemiseen, vaan pilaantumisen ehkäisyyn. KHO:n perustelut kaipaisivat YSL:n näkökulmasta lisäargumentteja ratkaisun perustana olevista tosiseikoista ja käsitteen ”parantaa vesien tilaa” merkityssisällöstä YSL:n näkökulmasta.

4.3. Yhdyskuntajätevesiasetus ja typenpoisto

Yhdyskuntajätevesiasetuksen soveltamisaikaan (1.11.2006 jälkeen) sijoittui yhdeksän typenpoistomääräystä koskevaa KHO:n ratkaisua.⁸² Muutosta typenpoistomääräykseen haki toiminnanharjoittaja ja valitukset menestyivät aina.⁸³

76 Myös KHO 2.9.2005 t. 2211 koskee avl alle 10 000 laitosta, jolle oli asetettu tavoitteellinen typenpoistotehon vaatimus. KHO hylkäsi luvanhakijan valituksen määräyksen lieventämiseksi.

77 Asiakirjoja ei yksilöity perusteluosassa, mutta vastaa lupapäätöksen kertoelmaosaa, jossa on esitetty vesistö tarkkailun tulokset.

78 Lupapäätöksen kertoelmaosan mukaan joen typpipitoisuuden nousu jätevesien vaikutuksesta oli pieni tai melko pieni lähimmällä tarkkailupisteellä, mutta alivirtaamatilanteissa (kuivana vuonna) selvästi havaittavissa (*typpiravinteen rikastuminen*). Ravinnepitoisuuksien nousu aiheutti kesäaikaan leväsamennusta (*korkeampien kasvilajien kasvu, eliötasapainon häiriintyminen*), mikä haittasi virkistyskäyttöä (*veden laatu vaihtelut*). Ks. LSY 20.12.2004 nro 72/2004/1, s. 9-10.

79 Yhdyskuntajätevesiasetuksen soveltamisala on VNp:stä 365/1994 laajempi, sillä asetuksen 1 §:n mukaan soveltamisala typenpoiston tarpeen arviointineen kattaa kaiken vanhan YSL:n 28 §:n (nyk. YSL 27 §) mukaan luvanvaraisen jätevesien käsittelyn, siis laitokset, joiden avl on yli 100.

80 Vanha YSL 1 §, YSL 1 § vastaavasti.

81 Vanha YSL 43.3 §, nykyisin YSL 52.3 §.

82 KHO 23.12.2009 t. 3674 (palautus lupaviranomaiselle, koska uusi hakemus oli jo vireillä), KHO 9.3.2010 t. 445, KHO 11.5.2010 t. 1121, KHO 11.8.2010 t. 1806, KHO 16.12.2010 t. 3776, KHO 16.12.2010 t. 3777, KHO 4.1.2011 t. 20, KHO 27.12.2011 t. 3773 (kysymys vain ammoniumtypen poistoa koskevan määräyksen lieventämisestä, valitus hylättiin), KHO 2013:164. Ratkaisuja on seurattu 16.9.2015 saakka.

83 Tapauksessa KHO 2013:164 muutosta luvanhakijan kanssa samoin perustein haki myös jättevettä laitokselle tuottava toiminnanharjoittaja. KHO ei tutkinut valitusta.

KHO 16.12.2010 t. 3776 (Tampere Viinikanlahti): Luvanhakija vaati KHO:ta kumoamaan puhdistamon (avl 200 000) typenpoistomääräyksen, kun VHAO (4.2.2009 nro 09/0039/1) oli hylännyt valituksen. KHO katsoi EYTI:n asiassa *C-335/07* antaman tuomion tarkoittavan, että yhdyskuntajätevesiasetusta ei tullut soveltaa kategorisesti kaikkiin Itämeren valuma-alueella sijaitseviin avl yli 10 000 laitoksiin, vaan tarve oli arvioitava purkuvesistön ja sen alapuolisen vesistön ja merialueen ominaisuudet huomioon ottaen. Arvioitavaksi tuli myös saavutettavissa oleva vesien tilan parantuminen. KHO totesi saadun selvityksen⁸⁴ perusteella, että laitoksen jätevesien välittömässä purkuvesistössä typpipitoisuus oli merkittävästi kohonnut (*ravinteen rikastuminen*) ja sen poistaminen lähtökohtaisesti olisi tarpeen, mutta järven fosforirajoitteisuuden vuoksi typen poistaminen ei vaikuttaisi sen rehevöitymiskehitykseen (*ei uhkaa korkeampien kasvilajien kasvusta*). Perustelujen mukaan, vaikka ravinteet kulkeutuivat edelleen Kokemäenjookeen ja Selkämereen ja vaikka typpipäästöillä saattoi olla niissä vaikutusta (*typpiravinteen rikastuminen, uhka korkeampien kasvilajien kasvusta?*), ei hajakuormituksen suuren osuuden vuoksi laitoksen typpipäästöjen vaikutusta merialueella enää voitu erotella (*syy-yhteys jätevesiin epäselvä?*). Näin ollen typpikuorman vähentämisellä ei voitu parantaa vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksessa edellytetyllä tavalla. Vaikka BAT-vaatimus olisi mahdollistanut kokonaistypenpoistoa koskevan vaatimuksen, kustannukset ja hyöty sekä suunnitteilla oleva keskuspuhdistamo huomioon ottaen määräyksen antaminen ei ollut tarpeen.⁸⁵

Perustelujen jaksossa ”oikeudellinen arviointi ja lopputulos” KHO tunnistaa rehevöitymisen ensimmäisen kriteerin välittömässä purkuvesistössä ja jätevesien vaikutusalueella sekä mahdollisesti toisen kriteerin täyttymisen vaikutusalueella. Ottamatta kantaa toiminnanharjoittajan kahden laitoksen merkittävään kuormitusosuuteen välittömässä purkuvesistössä (40 %) ja merialueella (11 %) KHO arvioi, että jätevesien *syy-yhteyttä* siihen ei hajakuormituksen suuren osuuden vuoksi voida osoittaa. Jätevedet päätyivät samalle merialueelle kuin edellä selostetuissa tapauksissa KHO 17.8.2007 t. 2028 ja KHO 23.3.2006 t. 693, joissa KHO perusteli typenpoistomääräystä myös vaikutuksilla merialueen tilaan. Niihin nähden perustelut vaikuttavat ristiriitaisilta. Päätöksiä lukevan oikeusyhteisön kannalta on valitettavaa, että KHO pidättyi keskustelemasta aiemman ratkaisukäytäntönsä kanssa.⁸⁶ Tässä yhteydessä saa käsityksen, että KHO tulkitsee oikeussääntöä ”tyypeä on poistettava silloin, kun typpikuorman vähentämisellä voidaan parantaa vesien tilaa” siten, että vain välittömän purkuvesistön minimiravinne on merkityksellinen.⁸⁷

84 Kohdassa ”saatu selvitys” KHO nimesi luvanhakijan tilaamat selvitykset Kokemäenjoen vesiensuojeluyhdistys ry:ltä ja Pöyry Environment Oy:ltä sekä Suomen ympäristökeskuksen raportin Suomen ympäristö 46/2008.

85 Ks. myös samansisältöinen päätös KHO 16.12.2010 t. 3777 (Tampere Rahola).

86 Saman ovat todenneet myös *Suvantola – Kokko* (2010, 212).

87 Vrt. *VHAO 4.2.2009 Nro 09/0039/1*: ”Viinikanlahden ja Raholan puhdistamoiden osuus Kokemäenjoen typen koko ainevirtaamasta luonnonhuuhtoutuma mukaan lukien on noin 11 %. Kokemäenjoessa ja Selkämeressä typpi on ajoittain tuotantoa eniten rajoittava ravinne. Hallinto-oikeus katsoo, kuten ympäristölupavirastokin, että tehostettu typenpoisto Viinikanlahden jätevedenpuhdistamolla on tarpeen”.

KHO 2013:164 (Jyväskylä)⁸⁸: VHAO (14.4.2011 nro 11/0095/1) oli valvontaviranomaisen valituksen johdosta asettanut puhdistamolle (avl yli 100 000) kokonaistypen poistotehoa koskevan määräyksen (60 %). KHO kumosi määräyksen. Perusteluissa viitattiin EYTI:n päätökseen asiassa *C-335/07* ja tapauskohtaisen typenpoistotarpeen arviointiin, jossa oli otettava huomioon päästöjen purkuvesistön, sen alapuolisen vesistön ja merialueen ominaisuudet sekä päästövähennyksellä saavutettavissa oleva vesien tilan parantuminen. Viittaamatta valvontaviranomaisen esittämiin tutkimustuloksiin muun muassa vaikutusalueen ajoittaisesta typpirajoitteisuudesta KHO totesi, että purkualueen rehevöitymistä sääтели fosfori, joten kokonaistypikuormituksen vähentäminen ei juuri vaikuttaisi vesistön rehevöitymiskehitykseen.⁸⁹ Typpikuormituksella ei ollut merkitystä Itämeren tai Selkämeren rehevöitymisenkään kannalta.⁹⁰ Siten kokonaistypikuorman vähentämisellä kyseisessä tapauksessa *ei voitu parantaa vesien tilaa* yhdyskuntajätevesiasetuksessa edellytetyllä tavalla.

Vaikka KHO toteaa, että typpikuormituksen vaikutuksia on arvioitava koko jätevesien vaikutusalueella, perustelut eivät sisällä argumentteja, joista voisi päätellä ne tosiseikat, joiden perusteella KHO katsoo jätevesien typpikuorman merkityksettömäksi merialueen rehevöitymisen kannalta. Valvontaviranomaisen valituksessa esitetyt ja selvityksistä esiin tulleet seikat, joihin kuuluivat vesistön kohonnut typpipitoisuus (*ravinteen rikastuminen*), purkualueen ajoittainen typpirajoitteisuus (*korkeampien kasvilajien kasvun uhka, mikä voi johtaa eliötasapainon häiriintymiseen*) ja syvänteiden hapettomuus (*veden laatuvaihtelut*), eivät saa tosiseikkoina todistusvoimaa. Selkeimmin argumentoitu tosiseikka, jonka perusteella typpikuorman vähentämisellä ei voida parantaa vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksen tarkoittamalla tavalla, on välittömän purkuvesistön fosforirajoitteisuus.

5. Perustelujen arviointia ja päätelmiä

KHO ei yleensä yksilöi asiakirjoja tai selvityksiä, joihin päätöksen tosiasia-arviointi pohjautuu. Perusteluosiossa esiintyy vakiintumattomalla tavalla otsikoituja jaksoja (”saatu selvitys”, ”ratkaisuun vaikuttavat seikat” tms.), joissa asiakirjoja mainitaan tai ne on mahdollista tunnistaa kuvailun perusteella. Pääasiallisena lähteenä vaikuttaa käytetyn luvanhakijan toimittamia selvityksiä, mikä onkin ymmärrettävää, kun toiminnan vaikutuksia koskevien selvitysten hankkimisvastuu on YSL 39 §:n mukaisesti luvanhakijalla. Selvityksiä tai lausuntoja, joita ei otettu huomioon, ei mainittu eikä perusteluja muutoinkaan kirjoitettu *pro et contra*-hengessä.⁹¹

88 Päätöksen tiivistelmän mukaan julkaiseminen vuosikirjassa ei perustunut typenpoistoon.

89 Laitoksen osuus vesistön kokonaistypikuormittajana oli kasvanut yli 90 % vuosien 1996-2008 välillä ja oli Pohjois-Päijänteen kuormituksesta noin 90 %. Jätevesien vaikutus oli selvästi havaittavissa myös kohonneena ammoniumtyppipitoisuutena ja syvänteiden talviaikaisena happivajauksena; ks. *ISY 17.8.2009 nro 76/09/1*, s. 7-8.

90 Arvio on esitetty myös lupapäätöksen kertoelmaosassa (*ISY 17.8.2009 nro 76/09/1*, s. 8). *Huttunen – Vehviläinen – Huttunen* (2013, s. 26-27) mukaan kyseisen vesistöalueen typpikuormasta vähintään 50 % päätyy merialueelle. KHO:n päätöksen tekoaikaan raportti oli käytettävissä.

91 *Määttä* (2008, s. 397) mukaan *pro et contra* -tyyppinen perustelu onkin KHO:ssa melko harvinaista.

KHO ei tuonut selkeästi esiin omia johtopäätöksiään vallitsevista tosiseikoista, vaikka jaksossa ”oikeudellinen arviointi”⁹² olosuhteita olisikin kuvattu. Yhdyskuntajätevesiasetuksen soveltamisaikana johtopäätöksenä oli usein yleislausekemuotoinen ”typpikuorman vähentämisellä ei voida parantaa vesien tilaa yhdyskuntajätevesiasetuksessa edellytetyllä tavalla”. Perusteet, joilla jätevesien vaikutuksia esimerkiksi typpirajoitteisella merialueella arvioitiin, jäivät tällöin argumentoimatta.

Tapauksessa KHO 2013:164 VHAO oli hylännyt luvanhakijan valituksen ja valvontaviranomaisen ja luvanhakijan näkemykset typenpoistotarpeesta olivat ristiriitaiset. Tällöin HLL:n henki olisi edellyttänyt, että KHO olisi arvioinut avoimesti valvontaviranomaisen esittämiä seikkoja ja tuonut johtopäätöksensä niistä selkeästi esille perusteluissaan. Myös tapauksessa KHO 16.12.2010 t. 3776 perustelujen olisi toivonut sisältävän oikeudellisesti relevanttien tosiseikkojen arviointia, kun lopputulos oli lupaviranomaisen ja VHAO:n kannasta poikkeava.⁹³ Vaikka selvitysaineistoa referoitiin laajasti, KHO:n omat johtopäätökset jäivät ohuiksi, eivätkä kuvanneet tosiseikkojen ja oikeussäännön tunnusmerkistön vastavuutta. Onkin todettava, että tosiasia-perustelujen ja normiperustelujen sitominen toisiinsa ei vastannut HLL:ssa edellytettyä tarkkuutta.

Ravinnerajoitteisuus nousi KHO:n perusteluissa määrääväksi typenpoistotarpeen tosiseikka-argumentiksi. VNp:n 365/1994 voimassaoloaikana se liittyi jätevesien vaikutusalueen typpirajoitteisuuteen, mutta yhdyskuntajätevesiasetuksen aikana välittömän purkuvesistön fosforirajoitteisuuteen. Yhdyskuntajätevesidirektiivin nojalla typpirajoitteisuus voidaan tosiseikkana kiinnittää rehevöitymisen kriteereihin: vesistön kohonneella typpiravinnepitoisuudella on syy-yhteys typpirajoitteisen vesistöalueen rehevöitymiseen. Fosforirajoitteisuuden suhteen KHO:n harjoittamaa päättelyä *e contrario* ei voi pitää oikeutettuna.

Yhdyskuntajätevesiasetus on yhdyskuntajätevesidirektiivin toimeenpanosäädös, jota tulee tulkita unionin oikeuskäytäntöön tukeutuen.⁹⁴ KHO viittasikin yhdyskuntajätevesidirektiivin tulkintaa koskevaan asiaan C-335/07.⁹⁵ Ratkaisun mukaan Suomen sisävesien rannoilla sijaitsevien laitosten typenpoistotarve on aina ratkaistava tapauskohtaisesti paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Koska kanne koski Itämeren valuma-alueella sijaitsevien jätevedenpuhdistamoiden typpikuorman vaikutuksia Itämeren tilaan, ei ratkaisusta sellaiseenaan löydy oikeusohjetta typenpoistotarpeen arvioimiseksi Suomen sisävesien kannalta.⁹⁶

Unionin oikeuskäytäntö sisältää kuitenkin muita sisävesien typenpoistokysymystä ohjaavia ratkaisuja. Tapauksissa C-258/00⁹⁷, C-280/02 ja C-390/07⁹⁸ tuomioistuin korosti rehe-

92 Jakso esiintyy päätöksissä KHO 23.3.2006 t. 693, KHO 23.12.2009 t. 3674, KHO 9.3.2010 t. 445, KHO 11.8.2010 t. 1806, KHO 16.12.2010 t. 3776, KHO 16.12.2010 t. 3777.

93 Samoin KHO 16.12.2010 t. 3777.

94 Mäenpää 2011, s. 54.

95 Ks. KHO 16.12.2010 t. 3776, KHO 16.12.2010 t. 3777 ja KHO 2013:164.

96 Asia C-335/07 (*komissio vs. Suomi*) kohta 49.

97 Asiassa C-258/00 (*komissio vs. Ranska*) Ranska oli jättänyt noudattamatta nitraattidirektiivin veloitteen yksilöidä pilaantuneet vedet ja niihin liittyvät pilaantumisalttiit vyöhykkeet. Määrittelyperusteet on annettu nitraattidirektiivin liitteessä I ja ne vastaavat pintavesien osalta yhdyskuntajätevesidirektiivin haavoittumiselle alttiiden alueiden määrittämisperusteita. Nitraattidirektiivin ja yhdyskuntajätevesidirektiivin rehevöitymisen määritelmät ovat myös yhteneväiset. Nitraattidirektiivin soveltamisalasta johtuen siinä huomioidaan, tämän tutkimuksen tapaan, vain typpiravinne. Tulkinta-analogia typen rehevöittävään vaikutukseen liittyen on siten mahdollinen.

98 Asiassa C-390/07 (*komissio vs. Yhdistyneet kuningaskunnat*) komission kanteen mukaan Yhdistyneet kuningaskunnat ei ollut määritellyt eräitä rannikkovesiä rehevöitymiselle alttiiksi eikä toteuttanut tehokkaampaa

vöitymisen neljän kriteerin merkitystä arvioitaessa alueiden rehevöitymisalttiutta ja ravinteiden poistotarvetta. Se katsoi, että kaikkien rehevöitymisen neljän kriteerin ei tarvitse olla käsillä hetkellä, jolloin alue määritellään tuestä rehevöityväksi, jos voidaan osoittaa rehevöitymisen uhka ja jätevesien myötävaikutus siihen.⁹⁹ Jätevesien tehostettu käsittely on perusteltua myös tilanteessa, jossa alue saattaa tulevaisuudessa rehevöityä, jollei suojelutoimiin ryhdytä.¹⁰⁰ Typenpoisto voi olla tarpeen fosforirajoitteisissakin vesissä typen paikallisten lajistovaikutusten johdosta, joten fosforirajoitteisten sisävesien jättäminen lähtökohtaisesti typpisidonnan rehevöityneisyystarkastelun ulkopuolelle (päättely *e contrario*) rajoittaa direktiivin soveltamisalaa sen rakenteen ja tarkoituksen kanssa ristiriitaisella tavalla.¹⁰¹ Oikeuskäytännöstä on löydettävissä myös muita paikallisia olosuhteita ja tarkastelun aika- ja paikkasidonnaisuutta korostavia linjauksia.¹⁰²

Vallitsevan käsityksen mukaan Suomen järvet ja sisämaan suuret joet ovat fosforirajoitteisia, rannikkoalueen joet typpi- tai yhteisrajoitteisia ja Itämeren rannikkovedet Perämerta lukuun ottamatta typpirajoitteisia.¹⁰³ Jaottelua on käytetty myös kansallisissa ravinteidenpoiston periaatteita tarkentavissa *soft law* -ohjeissa.¹⁰⁴ On mahdollista, jopa todennäköistä, että kun tuomioistuin hylkäsi komission kanteen ja vaatimuksen tehostetun typenpoiston toteuttamisesta kaikilla avl yli 10 000 laitoksilla, kasvoi vesistöjen minimiravinnejaottelun merkitys tosiseikkana saaden jonkinlaista oikeussääntöluonnettakin: välittömän purkuvesistön typpirajoitteisuus sisältyisi typenpoiston tarpeen arviointiin sovellettavan oikeussäännön tunnusmerkistöön (typen poistaminen parantaa vesien tilaa) ja olisi ainoa tosiseikka typenpoistotarpeen osoittamiseksi (välitön purkuvesistö on typpirajoitteinen).¹⁰⁵ Samoin välittömän purkuvesistön fosforirajoitteisuus osoittaisi, että typen poistaminen ei parantaisi vesien tilaa. Kyseessä olisi päättely *e contrario*, mitä edellä esitetyn unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ei kuitenkaan voi pitää perusteltuna.

Käsityksen ”parantaa vesien tilaa” merkitysisältö ei KHO:n päätöksistä eksplisiittisesti aukea. Vaikka jäsenten tulisi istunnossa ratkaista asiakirjojen pohjalta, täytyykö typen pois-

käsitteellä yli 10 000 avl:n yhdyskuntien jätevesille, jotka laskivat näille alueille. Tuomioistuin hylkäsi kanteen muun muassa siltä osin kuin se koski merialueiden määrittämistä rehevöitymiselle alttiiksi, koska komissio ei ollut näyttänyt toteen rehevöitymisen kolmannen ja neljännen (yhdessä tapauksessa myös toisen) kriteerin täyttymistä.

99 Asiassa C-390/07 tuomioistuin hylkäsi komission kanteen, kun se ei esittänyt tarpeeksi näyttöä siitä, että levien kiihtynyt kasvu Irlanninmerellä olisi aiheuttanut tai voisi lähitulevaisuudessa aiheuttaa ei-toivottua eliötasapainon häiriintymistä ja veden laatuvahteluita, ks. kohta 333.

100 Ks. C-280/02, kohta 101 ja 115.

101 Asia C-258/00, tuomion perustelut, kohdat 44-50. Huomaa kohta 50: ”Huolimatta siitä, mikä merkitys fosforilla mahdollisesti on rehevöitymisessä, kasvilajeja, joiden kasvua typpi kiihdyttää, voi ilmetä tällaisissa vesissä, mikä horjuttaa tällaisissa vesissä jo olevien erilaisten organismien tasapainoa.”

102 Ks. mm. asia C-280/02 (*komissio vs. Ranska*), kohta 21, jonka mukaan eliötasapainon häiriintymisenä tulee pitää vaikka vain yhden kasvilajin voimakasta kasvua, sillä se joka tapauksessa aiheuttaa kilpailun lisääntymistä muista kasvuresursseista sekä kohta 77, jossa se pitää 9,8 %:n nitraattikuormitusosuutta merkittävänä vesistöalueen rehevöitymiselle, kun kyseinen osuus esiintyi nimenomaan levien nopean kasvun aikaan. Ks. myös kohdat 40 ja 87 ja *Ahonen* 2013, s. 150-151.

103 *Pietiläinen* 2008, s. 7 ja asia C-335/07 (*komissio vs. Suomi*) kohta 24.

104 Ympäristöministeriön päätökset 30.3.2000 ja 1.6.2005. *Soft law* -aineiston soveltamisesta laajemmin ks. *Ahonen* 2013, s. 153-158.

105 Myös *Määttä* (2005a, s. 417) on katsonut, että luonnontieteellisin kriteerein määritetty aineisto voi saada oikeuslähteen luonnetta. *Suvantola* ja *Kokko* (2010, s. 211) ovat todenneet, että *soft law* -aineistoa käytetään joustavien säännösten yhteydessä sekä faktojen että normien muotoilussa silloin, kun normin muotoilussa on omaksuttu aineistossa esitetty kanta.

totarvetta osoittava tunnusmerkistö,¹⁰⁶ vaikuttaa usein käytetty yleislausekemuotoinen johdopäätös perustuvan ”nyrkkisääntöön” ravinnerajoitteisuudesta ilman rehevöitymisen kriteerien täyttymisen tapauskohtaista arviointia. Kyse voi olla asiantuntijajäsenten reaalista argumenteista tai ”erityisestä kokemussäännöstä”, joka koskee vesistöjen rehevöitymisherkyyttä ravinnerajoitteisuuden mukaan. Tällöin argumentilta puuttuu kuitenkin yhteys sen oikeudelliseen perustaan.

On myös muistettava, että asiantuntijatkin ovat asiassa erimielisiä.¹⁰⁷ Asiantuntijajäsenten näkemys erosi mm. vanhan VL:n mukaisessa asiassa KHO 19.8.2003 t. 1865, jossa KHO hylkäsi toiminnanharjoittajan valituslupahakemuksen typenpoistomääräyksen lieventämiseksi. Eriävän mielipiteen mukaan valituslupa olisi tullut myöntää ja lupamääräystä lieventää: ”kokonaistypen pitoisuuden ja poistotehon vaatimukset voidaan asettaa taulukossa 2 asetettuja vähimmäisvaatimuksia lievemiksi, varsinkin kun vielä otetaan paikalliset olosuhteet huomioon samoin kuin, ettei typenpoiston hyödyllisyyttä vesiensuojelun kannalta ole perustellusti osoitettu”. Kuten huomataan, eriävä mielipide ei tuonut esiin konkreettisia, tosiseikkoihin kiinnittyviä arviointiperusteita.

Perusteluissa argumenttien esittäminen puolesta ja vastaan voisi tuoda asiantuntijajäsenten osuuden tosiseikkojen arvioinnissa paremmin esiin ja tehdä päätöksenteosta läpinäkyvämpää. Kuten vakuutus oikeudessa, jossa lääkärijäsenten asiantuntijuudelta edellytetään kykyä syy-yhteyksien esiintuomiseen ja kirjaamiseen päätöksen perusteluihin, olisi mielestäni myös ympäristönsuojeluoikeudellisissa ratkaisuisissa asiantuntijajäsenten kontribuution tultava perusteluissa näkyväksi.¹⁰⁸ Esitettyjen tosiseikkojen arviointi ja oikeudellisen kysymyksen kannalta relevanttien luonnontieteellisten syy-seuraussuhteiden aukikirjoittaminen yhdistettynä oikeudelliseen punnintaan parantaisi päätöksiä lukevan oikeusyhteisön mahdollisuuksia arvioida KHO:n tulkintaa ”parantaa vesien tilaa”-formulaation merkityssisällöstä. Jotta päätösharkinta tapahtuisi juridisessa kontrollissa, on kuitenkin oikeusoppineiden jäsenten tehtävänä määritellä ratkaistava oikeuskysymys, avata oikeudellisesti relevantti tosiseikasto aineiston luotettavuutta, riittävyttä tai epävarmuutta koskevan asiantuntija-arvioinnin tekemiseksi ja lopulta punnita esiin tulleita seikkoja sovellettavia oikeusohjeita ja oikeudenalan yleisiä oppeja käyttäen.¹⁰⁹

106 Näin *Havua* ja *Juntusta* (2000, s. 601) mukaillen.

107 Typenpoisto on *Kuusiniemen* (2013b, s. 331) mukaan herättänyt KHO:ssa vilkasta keskustelua ja tuonut esiin asiantuntijoiden välillä näkemuseroja.

108 Asiantuntijajäsenten roolista vakuutus oikeudessa ks. *Havu – Juntunen* 2000, s. 611-612.

109 Ks. *Tolvanen – Tarukannel* (2011, s. 1119-1124) todistusharkinnasta hallintolainkäytössä; *Paso* ym. 2015, s. 205-209.

ASSESSMENT OF THE FACTS IN THE STATEMENT OF REASONS OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT – focusing on regulation on nitrogen removal from the waste water

Due to an appeal on an environmental permit the Supreme Administrative Court in Finland may make changes in the content of the permit and in the permit regulations. Regulations are given for the purpose of preventing pollution. It is crucial that the court has access also to expert knowledge regarding pollution preventive technics and in field of natural sciences. Therefore, in administrative courts in Finland, matters concerning environmental permits are considered and decided in a composition including expert members. They have the duty to assess the quality of evidence and reliability of legally relevant facts. In court's decision, the statement of reasons have to be included and they shall indicate which facts and evidence have affected the decision. In this article, a qualitative study of Supreme Administrative Court's decisions is presented. For this purpose it is examined, how the facts affecting the decision have been presented in statements. The relevance of the facts concerned in relation to the legal rule which the regulation relies on are also assessed. The municipal waste water treatment is used as an example and the focus is on the appeal on the regulation on nitrogen removal from the waste water.

Keywords: assessment of the facts, supreme administrative court's argumentation, environmental permit regulation, nitrogen removal from the waste water, definitions of eutrophication

Lähteet

- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. WSOY. Juva 1989.
- Aer, Janne*: Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis N:o 5/2008, s. 759-773.
- Ahonen, Johanna*: Yhdyskuntien jätevesien typenpoistotarpeen arvioinnista juridiikan ja ympäristönsuojelun ristipaineessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI (2013), s. 123-209.
- Ahonen, Johanna*: Teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen – yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen typenpoistomääräykset muutoksenhaun kohteena. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2014, s. 191-244.
- Conley, D.J. – Paerl, H.W. – Howarth, R.W. – Boesch, D.F. – Seitzinger, S.P. – Havens, K.W. – Lancelot, C. – Likens, G.E.*: Controlling eutrophication: nitrogen and phosphorus. *Science* 232/2009, s. 1014-1015. (Conley ym. 2009).
- Danger, Michael – Daufresne, Tanguy – Lucas, Françoise – Pissard, Serge – Lacroix, Gérard*: Does Liebig's law of the minimum scale up from species to communities? *Oikos* 117/2008, s. 1741-1751. (Danger ym. 2008)
- deFur, Peter L. – Kaszuba, Michelle*: Implementing the precautionary principle. *The Science of the Total Environment* 288 (2002), s. 155-165.
- de Sadeleer, Nicolas*: The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law. *European Law Journal*, vol. 12, No. 2, 2006, s. 139-172.
- Ferreira João G. – Andersen Jesper H. – Borja, Angel – Bricker, Suzanne B. – Camp, Jordi – Cardoso da Silva, Margarida – Garcés, Esther – Heiskanen, Anna-Stiina – Humborg, Christoph – Ignatiades, Lydia – Lancelot, Christiane – Menesguen, Alain – Tett, Paul – Hoepffner, Nicolas - Claussen, Ulrich*: Overview of eutrophication indicators to assess environmental status within the European Marine Strategy Framework Directive. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 93 (2) 2011, s. 117-131.
- Havu, Timo*: Etuuslääketieteellinen asiantuntemus vakuutus-oikeudessa. *Lakimies* 6/2010, s. 1079-1088.
- Havu, Timo – Juntunen, Juhani*: Lääkäri tuomarina – lääkärijäsenen roolista toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä. *Lakimies* 4/2002, s. 594-617.
- Heinilä, Aleks*: Tulkinta ja toiminta. *Oikeus* 2005 (34);3, s. 262-275.
- Hollo, Erkki J. – Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari*: Environmental law and administrative courts in Finland. *Journal of Court Innovation* 51(2010), s. 51- 60. (Hollo ym. 2010).
- HE 217/1995. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

- HE 84/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- Huttunen, Markus – Vehviläinen, Bertel – Huttunen, Inese*: Typen, fosforin ja kiintoaineksen pidentyminen vesistöissä – WSFS-Vemala mallin arvio. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 5/2013. Suomen ympäristökeskus (SYKE).
- Jokela, Antti*: Asiantuntijaedustuksesta tuomioistuimen kokoonpanossa. Lakimies 7-8/2000, s. 1124-1137.
- Kohl, Johanna*: Agoralla – avauksia ympäristöasiantuntijoiden vuorovaikutusprosesseista. Yliopistopaino 2008.
- Kokko, Kai*: Weighing environmental information and its sources in legal decision-making. Teoksessa Gipperth, Lena – Zetterberg, Charlotta (toim.): Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor. Vänbok till Jan Därpö & Gabriel Michanek. Iustus Förlag AB. Uppsala 2013, s. 285-317.
- Kumpula, Anne*: Ympäristönsuojelu. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Juridiikkafokus – Talentum. [<http://fokus.talentum.fi>] (25.6.2015) (*Kumpula* 2013)
- Kuusiniemi, Kari*: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos - Anne Kumpula – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeus. Juridiikkafokus – Talentum. [<http://fokus.talentum.fi>] (5.2.2015) (*Kuusiniemi* 2013a).
- Kuusiniemi, Kari*: Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål? Teoksessa Gipperth, Lena – Zetterberg, Charlotta (red.): Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor. Vänbok till Jan Därpö & Gabriel Michanek. Iustus Förlag AB. Uppsala 2013, s. 319-333. (*Kuusiniemi* 2013b)
- Laitinen, Jyrki – Nieminen, Jenni – Saarinen, Risto – Toivikko, Saijariina*: Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT). Yhdyskuntien jätevedenpuhdistamot. Suomen ympäristö 3/2014. (*Laitinen* ym. 2014)
- Loiva, Jukka*: Asiantuntijatodistelusta *de lege ferenda*. Defensor Legis N:o 5/2012, s. 639-665.
- Malin, Kimmo*: Hallinto-oikeuksien kaavapäätösten perustelut. Oikeus 2008 (37); 2, s. 200-226.
- May, James – Clary, Patrick*: The Role of Science and Engineering in Water Regulation over the Past 100 Years. American Institute of Chemical Engineers' 100th Anniversary Event. Philadelphia, Pennsylvania. Nov. 2008. <http://ssrn.com/abstract=1337592> (20.2.2015)
- Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum. Helsinki 2011.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. WS Bookwell Oy. Porvoo 2000.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Sanoma Pro Oy. Helsinki 2013.
- Mäntylä, Niina*: Luonnon edustajien puhevalta. Acta Wasaensia no 225, Universitas Wasaensis 2010.
- Määttä, Tapio*: Soft Law kansallisen oikeuden lähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVII:2005, s. 341-460. (*Määttä* 2005a)
- Määttä, Tapio*: Joustavien normien kiinteytys-, täsmäntämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Lohi, Tapani (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Vesa Majamaa 60 vuotta 1945 – 28/12 – 2005. Helsinki 2005, s. 265-299. (*Määttä* 2005b)
- Määttä, Tapio*: Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista. Teoksessa Miettinen, Tarmo – Muukkonen, Matti (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008. Joensuu 2008, s. 391-411.
- Nixon, Scott W.*: Coastal marine eutrophication: A definition, social causes, and future concerns. *Ophelia* 41 (1995), s. 199-219.
- Pietiläinen, Olli-Pekka* (toim.): Yhdyskuntien typpikuormitus ja pintavesien tila. Suomen ympäristö 46/2008.
- Sajama, Seppo*: Oikeuskysymykset, tosiasiakysymykset ja ennakkotapaukset. Teoksessa Launis, Veikko – Oksanen, Markku (toim.): Viisauden ystävyys. Kirjoituksia Juhani Pietariselle. Turku 2002, s. 85-89.
- Sajama, Seppo: Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen? *Edilex* 9/2015, s. 1-19.
- Schindler, D.W. – Hecky, R.E. – Findley, D.L. – Stainton, M.P. – Parker, B.R. – Paterson M.J. – Beaty, K.G. – Lyng, M. – Kasian, S.E.M.*: Eutrophication of lakes cannot be controlled by reducing nitrogen input: Results of a 37-years whole-ecosystem experiment. *PNAS* August 12, 2008 vol. 105 no. 32, s. 11254-11258.
- Schindler, D.W.*: Recent advances in the understanding and management of eutrophication. *Limnol.Oceanogr.*, 51, 2006, s. 356-363.

- Sterner, Robert W.:* On the Phosphorus Limitation Paradigm for Lakes. *Internat. Rev. Hydrobiol.* 93/2008, s. 433-445.
- Sivantola, Leila – Kokko, Kai T.:* Luonnon monimuotoisuus, tuomioistuimet ja legitimoiva kommunikaatio. Teoksessa *Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimitteetti.* WS Bookwell OY. Jyväskylä 2010, s. 183-215.
- Syrjänen, Olavi:* Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. *Lakimies* 5/2001, s. 830-859.
- Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki:* Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi 1999.
- Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti:* Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä – mikä yhdistää ja mikä erottaa? *Lakimies* 6/2010, s. 931–953.
- Tolvanen, Matti – Tarukannel, Veijo:* Näyttötarkaisu hallintolainkäytössä. *Lakimies* 6/2011, s. 1107-1129.
- Vakkilainen, Pertti:* Asiantuntijajäsenen rooli korkeimmassa hallinto-oikeudessa. *Korkein hallinto-oikeus* 90 vuotta. *Keuruu* 2008, s. 453-461.
- Vakkilainen, Pertti:* Puhdas vesi ja KHO. Teoksessa *Korkein hallinto-oikeus Vuosikertomus 2011*, s. 11-13, www.kho.fi/material/attachments/kho/vuosikertomukset/6BqS773mo/Vuosikertomus_2011.pdf (2.6.2015).
- Vihervuori, Pekka:* Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa *Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004.* Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu C-sarja N:o 35. Jyväskylä 2004, s. 494-510.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri:* Pro & contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Saarijärvi 2003.
- Virolainen, Jyrki – Martikainen, Petri:* Tuomion perusteleväminen. Helsinki 2010.
- Ympäristöministeriön muistio 12.10.2006: Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi yhdyskuntajätevesistä.
- Ympäristöministeriön päätös vesien suojelun toimenpideohjelmasta vuodelle 2005. 30.3.2000. Dno 5/400/2000.
- Ympäristöministeriön päätös 1.6.2005 Itämeren ja sisävesien suojelun toimenpideohjelmasta. Suomen ympäristö 771.

Oikeustapaukset

- Asia C-258/00, komissio vs. Ranska, kok. 2002 s. I-5959
- Asia C-280/02 komissio vs. Ranska, kok. 2004 s. I-8573
- Asia C-335/07 komissio vs. Suomi, kok. 2009 s. I-9459
- Asia C-390/07 komissio vs. Iso-Britannia ja Pohjois-Irlanti, kok. 2009 s. I-214

- KHO 19.8.2003 t. 1865
- KHO 2.9.2005 t. 2211
- KHO 23.3.2006 t. 693
- KHO 2.11.2006 t. 2921
- KHO 2.11.2006 t. 2922
- KHO 7.3.2007 t. 550
- KHO 17.8.2007 t. 2027
- KHO 17.8.2007 t. 2028
- KHO 23.9.2008 t. 2330
- KHO 23.12.2009 t. 3674
- KHO 9.3.2010 t. 445

KHO 11.5.2010 t. 1121
KHO 11.8.2010 t. 1806
KHO 16.12.2010 t. 3776
KHO 16.12.2010 t. 3777
KHO 4.1.2011 t. 20
KHO 27.12.2011 t. 3773
KHO 2013:164

JOHANNA AHONEN

Jätevesien typpi aiheuttaa rehevöitymistä, jota pyritään hallitsemaan sääntelyllä sen haitallisten vaikutusten vuoksi. Typenpoiston sääntely on osa eurooppalaista oikeutta.

Sen soveltaminen on Suomessa ollut ristiriitaista. Typenpoiston oikeudellisten perusteiden selkiyttämiseksi väitöskirjassa erotellaan rehevöityminen luonnollisena ilmiönä ja oikeudellisen sääntelyn kohteena. Empiirinen aineisto osoittaa, että typenpoistomääräykset eivät aina perustu oikeudellisesti relevantteihin tosiseikkoihin. Soveltamisen avuksi väitöskirjassa esitetään tulkintasuosituksia ja kehittämissuhteita.



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

uef.fi

**PUBLICATIONS OF
THE UNIVERSITY OF EASTERN FINLAND**
Dissertations in Social Sciences and Business Studies

ISBN 978-952-61-2098-0
ISSN 1798-5749