

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (30)  
17.8.2016  
Taltionumero  
3386  
Diaarinumero  
2440/1/15

**Asia** Valitus pilaantuneen maaperän puhdistamista koskevassa hallintopakko-asiassa

**Valittaja** Porvoon kaupunginhallitus

## **Päätös, jota valitus koskee**

Vaasan hallinto-oikeus 29.6.2015 nro 15/0391/3

## **Asian aikaisempi käsittely**

*Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on 22.10.2013 päätöksellään UUDELY/801/07.00/2010 antanut ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla Porvoon kaupungille määräyksen, jonka mukaan Mätäjärven entinen kaatopaikka Porvoossa kiinteistöillä 638-485-1-11, 638-485-1-13, 638-485-1-15 ja 638-484-3-44 on kunnostettava sellaiseen tilaan, ettei siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle taikka pohjaveden pilaantumisvaaraa. Mätäjärven entisen kaatopaikan kunnostamista, lähtökohtaisesti päätöksen liitekartan 1 alueita A ja B, koskeva ympäristölupahakemus ja asianmukainen kunnostussuunnitelma on toimitettava Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi kolmen kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Määräystä on noudatettava 30 000 euron suuruisen sakon uhalla.*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

Porvoon kaupungin harjoittamassa kaatopaikkatoiminnassa on rikottu 1.4.1962 voimaan tulleen vesilain (264/1961) 1 luvun 22 §:ää, koska kaatopaikkatoiminnan on nyttemmin suoritetuissa selvityksissä, kuten Ramboll Finland Oy:n vuonna 2012 valmistuneessa perustilaselvityksessä, näytetty aiheuttaneen pohjaveden pilaantumisvaaraa. Vastaavasti on mainitun perustilaselvityksen nojalla käynyt ilmi, että kaatopaikan lakattua toimintansa alueelle tehdyt suojaustoimenpiteet ottaen huomioon jätehuoltoasetuksen 8 §:n säännös eivät ole olleet riittäviä ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan estämiseksi.

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon jälkeen annetun lain 22 §:n ja 24 §:n sekä ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla ELY-keskus määrää toiminnanharjoittajan eli Porvoon kaupungin saattamaan entinen Mätäjärven kaatopaikka sellaiseen tilaan, ettei siitä aiheudu ympäristölle vaaraa tai haittaa tai pohjaveden pilaantumisvaaraa. ELY-keskus kuitenkin toteuttaa, ettei kunnostus- ja suojaustoimiin sinällään kuulu kaatopaikka-alueen kunnostaminen mahdolliseen uuteen käyttötarkoitukseen. Kunnostamisesta mahdolliseen uuteen käyttötarkoitukseen vastaa tällöin alueen haltija.

Entisen kaatopaikan kunnostustoimien asianmukainen suorittaminen edellyttää asiantuntijan laatimaa kunnostussuunnitelmaa ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston antamaa ympäristölupaa. Näin ollen ELY-keskus määrää Porvoon kaupungin toimittamaan asianmukaisen kunnostussuunnitelman ja ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupahakemuksen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen soveltamat säännökset:

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) 84 §, 88 §, 91 §, 92 §, 96 §, 97 § ja 105 §

Laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon jälkeen (113/2000) 1 § 1 momentti, 22 § 1 momentti ja 24 §

Jätelaki (646/2011) 149 § 6 momentti

Jätelaki (1072/1993) 77 § 2 momentti

Jätehuoltolaki (673/1978) 8 § 2 momentti

Jätehuoltoasetus (307/1979) 8 § ja 23 §

Vesilaki (264/1961) 1 luku 22 § 1 momentti, 21 luku 3 §

Ulkosäätölaki 6 §, 7 §, 8 §, 18 §, 19 §, 22 § ja 23 §

Hallintolaki 34 §

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Vaasan hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Porvoon kaupunginhallituksen ELY-keskuksen päätöksestä tekemän valituksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

### *Ratkaistava oikeuskysymys*

Asiassa on Porvoon kaupunginhallituksen valituksesta ratkaistavana kysymys siitä, onko Porvoon kaupunki voitu kaatopaikan pitäjänä määrätä kunnostamaan ennen jätehuoltolain voimaantuloa 1.4.1979 kaatopaikkana noin vuoteen 1965 saakka käytetty alue.

*Sovellettuja oikeusohjeita ja lain esitöitä*

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon jälkeen lain 22 §:n 1 momentin mukaan ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa tapahtuneeseen maaperän pilaantumiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain 12 luvun säännöksiä, jos pilaantuminen on aiheutettu jätelain voimaantulon jälkeen. Muuhun maaperän pilaantumiseen sovelletaan aiemmin voimassa olleita säännöksiä ottaen huomioon, mitä jätelain 77 §:ssä säädetään. Asian käsittelyyn ja menettelyyn sovelletaan kuitenkin ympäristönsuojelulakia.

Ympäristönsuojelulain 75 §:n 1 momentin mukaan se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle. Pykälän 2 momentin mukaan, jos maaperän pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai tavoiteta taikka tätä ei saada täyttämään puhdistamisvelvollisuuttaan ja jos pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai tämä on tiennyt tai tämän olisi pitänyt tietää alueen kunto sitä hankkiessaan, on alueen haltijan puhdistettava alueen maaperä siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta. Alueen haltija vastaa samoin edellytyksin myös pilaantuneen pohjaveden puhdistamisesta, jos pilaantuminen on johtunut alueen maaperän pilaantumisesta.

Ympäristönsuojelulain 79 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on määrättävä pilaantuneen maaperän tai pohjaveden puhdistamisesta, jollei puhdistamisesta 75 §:n mukaan vastuussa oleva ryhdy siihen. Määräys annetaan noudattaen soveltuvin osin, mitä 13 luvussa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen voi 1 momentissa tarkoitettussa päätöksessä samalla määrätä muista tarpeellisista toimista, joihin on ryhdyttävä ympäristön tilan palauttamiseksi ennalleen tai aiheutuneen haitan vähentämiseksi tai poistamiseksi. Jos puhdistaminen edellyttää maa-ainesten käsittelemistä pilaantuneella alueella, määräys annetaan noudattaen soveltuvin osin ympäristölupaa koskevia säännöksiä ja 13 luvun säännöksiä.

Jätelain (1072/1993) 77 §:n 2 momentin mukaan roskaantumiseen ja maaperän saastumiseen, joka on tapahtunut ennen jätelain voimaantuloa, sekä kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on päättynyt ennen jätelain voimaantuloa, sovelletaan jätelain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä. Saastuneen alueen puhdistamisesta määrää kuitenkin alueellinen ympäristökeskus ja velvollisuuksien noudattamiseksi annettavista määräyksistä on lisäksi soveltuvin osin voimassa, mitä jätelain 57, 58 ja 66 §:ssä säädetään.

Vanhan jätelain 77 §:n (hallituksen esityksessä 76 §) koskevissa esitöissä (HE 77/1993 vp) on todettu muun muassa, että roskaantumiseen ja maaperän saastumiseen, joka on tapahtunut ennen lain voimaantuloa, sovellettaisiin jätehuoltolain säännöksiä ja niiden soveltamisessa muodostunutta oikeuskäytäntöä. Jätehuoltolakia sovellettaisiin myös sellaiseen kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on päättynyt ennen lain voimaantuloa. Säännöksellä vältyttäisiin siltä, että roskaantuneen tai saastuneen alueen puhdistamisvelvolliseen taikka muuhun jätehuoltovelvolliseen kohdistuisi taannehtivasti uusia velvollisuuksia. Aikaisemmin voimassa olleisiin säännöksiin perustuvien velvollisuuksien noudattamiseksi annettavista määräyksistä olisi kuitenkin soveltuvien osin voimassa, mitä lain 57, 58 ja 66 §:ssä säädetään. Määräys saastuneen maaperän puhdistamiseksi voitaisiin antaa, jos se olisi ollut annettavissa jätehuoltolain 21 tai 33 §:n nojalla. Rikokseen sovellettavasta laista säädettäisiin kuitenkin rikoslain voimaanpanemisesta annetun asetuksen 3 §:ssä.

Jätehuoltolain (673/1979) 8 §:n 3 momentin mukaan yleinen huolenpito jätehuollon järjestämisestä ja valvonnasta kuuluu kunnalle.

Jätehuoltolain (673/1978) 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että nykyisen jätehuollon epäkohtia ovat jätteiden käsittelypaikkojen, etenkin kaatopaikkojen, hoidon ja valvonnan järjestämättömyys sekä niiden sijoittamisen suunnittelemattomuus. Tämä on johtanut usein kaatopaikkojen ympäristöjen roskaantumiseen ja joskus pohjavesien pilaantumiseen sekä siihen, että kaatopaikoille on voitu viedä jätteitä, jotka eivät sovellu siellä hävitettäväksi. Epäkohtien poistamiseksi kuntien tulisi huolehtia siitä, että yleisiä jätteiden käsittelypaikkoja hoidetaan ja valvotaan asianmukaisesti.

Jätehuoltolain 1.10.1986 voimaan tulleen 21 §:n 1 momentin (65/1986) mukaan, milloin kiinteistön haltijan on 20 §:n mukaisesti järjestettävä jätteiden käsittely ja kiinteistöllä syntyy tai siellä käsitellään ominaisuuksiltaan tai laadultaan sellaista jätettä kuin 16 §:n 2 momentissa tarkoitetaan taikka poikkeuksellisen paljon muuta jätettä, kiinteistön haltijan on esitettävä ympäristölupamenettelylaissa (735/91) tarkoitetun lupaviranomaisen hyväksyttäväksi suunnitelma kiinteistön jätehuollon järjestämisestä. Jos kiinteistön jätehuolto muuttuu olennaisesti, on esitettävä tarkistettu suunnitelma. Suunnitelmaa ei kuitenkaan tarvitse esittää yleisen jätteiden käsittelypaikan eikä 23 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan nojalla tapahtuvan toiminnan osalta eikä myöskään 21 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Jätehuoltolain 1.10.1986 voimaan tulleen 21 §:n 2 momentin (65/1986) mukaan kiinteistön haltijan on muissakin kuin pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa esitettävä suunnitelma tai tarkistettu suunnitelma, jos ympäristönsuojelulautakunta tai lääninhallitus niin määrää. Ennen 1.10.1986 voimaan tullutta lainmuutosta 65/1986 mainittu 2 momentti on kuulunut siten, että kiinteistön haltijan oli muissakin kuin pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa esitettävä suunnitelma tai tarkistettu suunnitelma, jos kunnan jätehuoltoviranomainen niin määrää.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle jätehuoltolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 142/1975 II vp) on todettu lakiehdotuksen lähtökohtana olevan, että toisaalta kunta pääsääntöisesti katsotaan velvolliseksi huolehtimaan alueensa jätehuollosta ja toisaalta ne, joiden toiminnasta jätteet syntyvät, katsotaan velvollisiksi vastaamaan jätehuollon aiheuttamista kustannuksista. Hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan roskaantumisen torjunnassa olisi lähdettävä yleisestä roskaamis-kiellosta, jonka rikkomisesta voisi seurata rangaistus. Tämän lisäksi roskaaja olisi velvollinen puhdistamaan roskaamansa alueen.

Jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentin (118/1981) mukaan jätteiden vastaanoton lakattua yleisellä kaatopaikalla tai sen osalla on käytetty alue viipymättä peitettävä maakerroksella, siistittävä ja saatettava ympäristöön sopeutuvaksi. Mahdollisuuksien mukaan on huolehdittava siitä ettei alueesta sen käytöstä poistamisen jälkeen aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle.

Jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentti on ennen 1.4.1981 voimaan tullutta muutosta 118/1981 sisältänyt vain ensimmäisen virkkeen kuuluen seuraavasti: ”Jätteiden vastaanoton lakattua yleisellä kaatopaikalla tai sen osalla on käytetty alue viipymättä peitettävä maakerroksella, siistittävä ja saatettava ympäristöön sopeutuvaksi.”

Jätehuoltoasetuksen (307/1979) 23 §:n mukaan kaatopaikat, joilla jätteiden vastaanotto on lakannut ennen mainitun asetuksen voimaantuloa, on kaatopaikkatoimintaa harjoittaneen saatettava 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kuntoon kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta.

Terveydenhoitosäännön (336/1927), joka on ollut voimassa 1.1.1928–31.12.1966 välisenä aikana, 37 §:n mukaan kaupungin tulee terveydenhoitolautakuntaa kuultuaan osoittaa tarpeellinen määrä yleisiä kaatopaikkoja kaikenlaisista likaa varten; samoin on myöskin sovelias paikka eläinten raatojen ja muiden sellaisten perkkeiden kuoppaamista varten osoitettava, ellei muihin toimiin ole ryhdytty niiden vaarattomaksi tekemiseksi. Nämä paikat ovat järjestettävät ja hoidettavat siten, ettei vesi lähteissä, kaivoissa tai muissa vedenottoaikoissa pääse niistä likaantumaan ja ettei niistä muussakaan suhteessa synny terveydellisiä haittoja.

UHKASAKKOLAIN 8 §:N MUKAAN UHKASAKON SUURUUTTA HARKITTAESSA ON OTETTAVA HUOMIOON PÄÄVELVOITTEEN LAATU JA LAAJUUS, VELVOITETUN MAKSUKYKY JA MUUT ASIAAN VAIKUTTAVAT SEIKAT.

*Asiassa saatu selvitys*

Porvoon kaupungin ja Porvoon seurakuntayhtymän toimeksiannosta tehdyn perustilaselvityksen mukaan jätetäyttö Vanhan Helsingintien molemmin puolin sijaitsevan Mätjärven entisen kaatopaikan alueella on tapahtunut 1950- ja 1960 -luvuilla, jolloin alue on toiminut kaupungin pääkaatopaikkana. Alue on myöhemmin 9.7.1981 päivätyllä maanvaihdonkirjalla siirtynyt seurakuntayhtymän omistukseen.

Kysymyksessä oleva alue sijaitsee vedenhankintaa varten tärkeällä Porvoon -nimisellä I luokan pohjavesialueella pohjaveden muodostumisalueella. Kaupungin varavedenottamona toimiva Linnanmäen vedenotamo sijaitsee samalla valuma-alueella.

Mätjärven alue on aikoinaan koostunut tien eteläpuoleisesta vanhasta harjupainanteesta sekä tien pohjoispuoleisesta vanhasta soranottoalueesta. Molemmat alueet on täytetty erityyppisin täyttö- ja jätejakeilla.

Perustilaselvityksessä alueeksi A merkitty Vanhan Helsingintien pohjoispuoleinen alue on tutkimustulosten mukaan sisältänyt maansekaista sekalaista jätetäyttöä. Pääsääntöisesti jätejakeet ovat olleet talousjätettä sekä teollisuus- ja rakennusjätettä. Alueeksi B merkitty Vanhan Helsingintien eteläpuoleinen alue on sisältänyt vastaavatyypistä jätettä kuin alue A. Alueella B jätejakeiden suhteellinen osuus kokonaistilavuudesta on arvion mukaan suurempi kuin alueella A. Täytön alapuolella on vettä pidättävänä kerros savea, jonka vuoksi täyttö on pääosin vedenpinnan alapuolella eli alueella on niin sanottua kaatopaikan sisäistä vettä.

Mätjärven varsinaisen kaatopaikka-alueen eli alueiden A ja B laajuus on noin 27 000 m<sup>2</sup> ja jätetäytön tilavuus noin 130 000 m<sup>3</sup>. Jätetäytöstä noin 100 000 m<sup>3</sup> on Vanhan Helsingintien pohjoispuolella alueella A ja noin 30 000 m<sup>3</sup> eteläpuolella alueella B. Varsinaisen jätetäyttöalueen ulkopuolisilla alueilla eli perustilaselvityksen mukaisilla alueilla C - E on lisäksi noin 9 000 m<sup>2</sup>:n suuruisella alueella ohuita kerroksia jätteensekaisia maa-aineksia määrältään yhteensä noin 16 000 m<sup>3</sup>.

Kun jätetäyttötoiminta on loppunut, alueille on jälkihoitona ajettu peitteeksi noin metrin paksuinen pintamaakerros. Lisäksi tien eteläpuoleiselle alueelle on läjitetty Porvoon seurakuntayhtymän kompostiaumoja.

Vanhan Helsingintien eteläpuolella alueiden B ja D rajalla on toiminut 1960-luvun alkuun asti ajoneuvojen käsittelyyn erikoistunut romuliike, jonka varastoalue on sijoittunut jätetäytön päälle. Vanhan Helsingintien eteläpuolella alueella C on toiminut 1950-luvulle asti Labor Oy:n öljyvarasto. Vanhan Helsingintien pohjoispuoleisella alueella on toiminut 1940-luvulla tervatehdas.

Pohjoisella alueella A täytössä on todettu muutamassa pisteessä korkeita pitoisuuksia orgaanisia ja epäorgaanisia haitta-aineita. Pääsääntöisesti täytössä todetut haitta-ainepitoisuudet ovat olleet pieniä. Kahdessa pisteessä on kuitenkin todettu ongelmajätetason ylittäviä öljypitoisuuksia. Eteläisen täyttöalueen B täytön haitta-ainepitoisuudet ovat selvästi korkeampia kuin pohjoisella alueella. Orgaanisia ja epäorgaanisia haitta-aineita on todettu maaperä näytteissä useassa tutkimuspisteessä yli ylemmän ohjearvotason ja paikoin epäorgaanisia myös yli ongelmajätetason. Perustilaselvityksen mukaisilla alueilla C - E maaperässä on todettu pistemäistä pilaantuneisuutta.

Selvityksen mukaan kaatopaikan sisäisessä vedessä on näkynyt selvästi jätetäytön vaikutus. Vesi on ollut aistinvaraisesti arvioituna pilaantunutta ja siinä on todettu kohonneita arvoja muun muassa typpi- ja fosfori-, rauta- ja sinkkipitoisuuden, alkaliteetin, kemiallisen ja biologinen hapenkulutuksen, orgaanisen aineksen määrän (TOC) sekä haitta-ainepitoisuuksien (öljyt, BTEX, PAH, Hg) osalta. Jätetäytön sisäinen vesi saattaa aiheuttaa pohjaveden laadun heikkenemistä tai sen vaaraa nyt tai tulevaisuudessa.

Kaatopaikka-alueen pohjavedessä on havaittavissa kaatopaikan aiheuttamaa kuormitusta. Pohjavedessä on todettu hieman kohonneita pitoisuuksia muun muassa typen, fosforin, orgaanisen aineksen ja sinkin osalta. Lisäksi vedessä on näkynyt paikoin pieniä pitoisuuksia haitta-aineita, kuten PAH-yhdisteitä, BTEX-yhdisteitä ja elohopeaa. Voimakkaimmin vaikutukset ovat näkyneet pohjoisen kaatopaikka-alueen keskiosalla. Pohjoisella jätetäyttöalueella paikallisesti tavatuista korkeista ongelmajätetason ylittävistä öljypitoisuuksista saattaa aiheutua pitkän ajan kuluessa pistemäistä öljykuormitusta pohjaveteen.

#### *Oikeudellinen arviointi*

Asiakirjoista saatavasta selvityksestä ilmenee, että valituksenalaisessa päätöksessä tarkoitettulla Mätäjärven alueella on 1950- ja 1960-luvuilla sijainnut Porvoon kaupungin yleinen kaatopaikka.

Vuoden 1994 alussa voimaan tulleen jätelain voimaantulo- ja siirtymäsäännösten mukaan kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta oli päättynyt ennen jätelain voimaantuloa, sovelletaan jätehuoltolain säännöksiä ja niiden soveltamisessa muodostunutta oikeuskäytäntöä. Säännöksellä välttyttäisiin siltä, että roskaantuneen tai saastuneen alueen puhdistamisvelvolliseen taikka muuhun jätehuoltovelvolliseen kohdistuisi taannehtivasti uusia velvollisuuksia.

Jätelaille kumotun 1.4.1979 voimaan tulleen jätehuoltolain mukaan yleinen huolenpito jätehuollon järjestämisestä ja valvonnasta kuului kunnalle. Kunnalla on tullut tarpeen mukaan olla käytettävissä muun muassa kaatopaikkoja ja yleisiä jätteen käsittelypaikkoja.

Jätehuoltolain perusteluissa on todettu, että jätehuollon epäkohtia ovat olleet jätteiden käsittelypaikkojen, etenkin kaatopaikkojen, hoidon ja valvonnan järjestämättömyys sekä niiden sijoittamisen suunnittelemattomuus. Tämä on johtanut usein kaatopaikkojen ympäristöjen roskaantumiseen ja joskus pohjavesien pilaantumiseen sekä siihen, että kaatopaikoille on voitu viedä jätteitä, jotka eivät sovellu siellä hävitettäviksi. Jätehuoltolain perustelujen mukaan näiden epäkohtien poistamiseksi kuntien tulisi huolehtia siitä, että yleisiä jätteiden käsittelypaikkoja hoidetaan ja valvotaan asianmukaisesti.

Jätehuoltolain kumoamisen yhteydessä on kumoutunut myös jätehuoltolain nojalla annettu jätehuoltoasetus. Jätelain siirtymäsäännöksessä tarkoitettuja jätelain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä ovat siten jätehuoltolain säännösten lisäksi olleet jätehuoltoasetuksen säännökset. Jätehuoltoasetukseen sisältyi toimintansa päättävää kaatopaikkaa koskevia jälkihoitovelvoitteita sekä taannehtivia kunnostusvelvoitteita.

Jätehuoltoasetuksen 23 §:ssä on asetettu kaatopaikkatoimintaa harjoittaneille tahoille velvollisuus saattaa kaatopaikat, joilla jätteiden vastaanotto on lakannut ennen jätehuoltoasetuksen voimaantuloa, mainitun asetuksen 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kuntoon kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Kysymys on ollut eräänlaisesta takautuvasta vastuusta niiden kaatopaikkojen osalta, joilla jätteiden vastaanotto on jo aikaisemmin lakannut. Myös jo 1.1.1928 voimaan tulleen vanhan terveydenhoitolain nojalla annetusta, mainittuna päivänä voimaan tulleesta ja 31.12.1966 saakka voimassa olleesta terveydenhoitosäännöstä käy ilmi, että yleiset kaatopaikat oli järjestettävä ja hoidettava siten, ettei vesi lähteissä, kaivoissa tai muissa vedenottopaikoissa päässyt likaantumaan ja ettei niistä muussakaan suhteessa syntynyt terveydellisiä haittoja. Jätehuoltoasetuksen 23 § on jo alkuperäisessä muodossaan sisältänyt ajatuksen siitä, että alue on paitsi peitettävä maakerroksella ja siistittävä myös saatettava ympäristöön sopeutuvaksi.



Kun edellä mainittujen oikeudelliseen vastuuperusteeseen liittyvien seikkojen lisäksi otetaan huomioon, että kyse on kaupungin pitämän yleisen ja toimintansa 1960-luvulla lopettaneen kaatopaikan kunnostamisesta, hallinto-oikeus katsoo, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on voinut määrätä Porvoon kaupungin lakanneen kaatopaikkatoiminnan harjoittajana kunnostamaan hallintopakkopäätöksessä mainitut alueet. Puhdistamisesta vastuussa oleva taho määräytyy samoilla perusteilla riippumatta siitä, onko asiassa kyse selvittämismääräyksen asettamisesta tai alueen kunnostamiseen määräämisestä.

Ympäristönsuojelulain 8 §:ssä säädetyn pohjaveden pilaamiskiellon edeltäjä, vanhan vesilain (264/1961) 1 luvun 22 §:ssä säädetty pohjaveden pilaamiskielto oli tullut voimaan 1.4.1962. Vanha vesilaki ei ole sisältänyt kieltoa pohjaveden pilaantumisen vaaran aiheuttamisesta, vaan tätä tarkoittava lakimuutos on tullut voimaan vasta vuonna 1987. Vanhan vesilain mahdollisesta merkityksestä ei tässä kunnostamisvelvollisuutta koskevassa asiassa ole edellä vastuuperusteista muutoin esitetty huomioon ottaen tarpeen lausua.

Kun otetaan huomioon määräyksen luonne, uhkasakon asettaminen ei ole ollut ilmeisen tarpeetonta. Kun erityisesti otetaan huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, uhkasakon määrää ei ole pidettävä liian suurena.

### **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*Porvoon kaupunginhallitus* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset päätökset kumotaan ja Porvoon seurakuntayhtymä alueen omistajana ja haltijana määrätään ryhtymään toimenpiteisiin ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi.

Kaupunginhallitus on perustellut vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Asiassa on oikeudellisesti kysymys siitä, voidaanko Porvoon kaupunki ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla nyt (50 vuotta sen jälkeen kun toiminta päätettiin ja Mätäjärven kaatopaikka suljettiin silloisen lainsäädännön mukaan) velvoittaa kunnostamaan kaatopaikka sellaiseen tilaan, ettei siitä aiheudu nykyisen sääntelyn näkökulmasta vaaraa tai haittaa ympäristölle taikka pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Lainsäädännössä ei ole sellaista oikeudellista perustetta, jonka perusteella kaupunkia voitaisiin pitää asiassa oikeana vastuutahona. Yleinen taanehtivuuskielto estää tulkinnat, joilla aiemmin voimassa olleita vastuuperusteita laajennettaisiin ja nykyistä lainsäädäntöä ulotettaisiin koskemaan vuosikymmeniä vanhoja asioita.

Kaupunki on perustanut kaatopaikan osana sen lakisääteisiä tehtäviä huolehtia kunnan jätteenkäsittelystä ajanmukaisella tavalla. Kaatopaikka on toiminut aikanaan lainsäädännön mukaisesti ja normaalin maan tavan mukaan.

Ennen 1970-lukua Suomessa olleiden kaatopaikkojen valvonta ja hallinta eivät olleet sanottavasti järjestäytyneitä eivätkä enemmälti säänneltyä. Kaatopaikkatoiminta tuli Suomessa kokonaan luvanvaraiseksi vasta 16.3.1979 terveydenhoitoasetuksen (55/1979) muutoksella. Sääntely perustui aiemmin konkreettisten terveyshaittojen minimoitiin ja ehkäisyyn (kuten esimerkiksi vanhaan terveydenhoitolakiin), eikä niinkään ympäristön suojelemiseen siinä merkityksessä kuin se nykyään ymmärretään.

Kunnilla oli Suomessa lukuisia kaatopaikkoja ja niiden täyttyessä, tai muuten toiminnan lopettamisen yhteydessä, kaatopaikat suljettiin vallinneen sääntelyn ja maan tavan mukaisesti pääsääntöisesti maisemoinnilla, eli peittämällä jäte maakerroksella. Tällaisia vanhoja maisemoinnilla suljettuja kaatopaikkoja on Suomessa lukuisia.

Sitten lainsäätäjät kiinnitti huomiota asiaan jätehuoltolain (673/1979) säätämällä. Jätehuoltolain voimaantulolla vuonna 1979 haluttiin ensimmäisen kerran puuttua muun muassa kaatopaikkatoimintaan järjestelmällisesti ja asettaa sille tiukempia velvoitteita. Lainsäätäjät otti tällöin myös nimenomaisesti kantaa aiemmin suljettuihin kaatopaikkoihin liittyneisiin velvoitteisiin.

Vastuu kaatopaikan kunnostamisesta ei voi syntyä sillä perusteella, että kaupunki omisti kaatopaikan maa-alueet vuoteen 1981 saakka. Nykyenkään lainsäädäntö ei sisällä perustetta asettaa kiinteistön edellistä omistajaa julkisoikeudelliseen vastuuseen kiinteistön pilaantuneisuudesta pelkän entisen omistusoikeuden perusteella.

Vaikka tässä prosessissa ei tarkastella kaupungin ja Porvoon seurakuntayhtymän välistä oikeussuhdetta 9.7.1981 tehdyn vaihtokirjan valossa, on kuitenkin todettava, että kyseisessä kiinteistöjen vaihdossa seurakuntayhtymä otti tietoisesti vastaan kaatopaikan alueen kiinteistöt. Tämä oli silloisten vapaaehtoisten neuvottelujen tulos, jonka kumpikin osapuoli

hyväksyi. Seurakuntayhtymälle oli selvää, että kaatopaikan maa on pilaantunutta ja tästä saattaa aiheutua seurakuntayhtymälle kustannuksia ja vastuita. Alueen pilaantuneisuuden tietäen seurakuntayhtymä otti alueen omistukseensa ja hallintaansa siinä kunnossa, jossa se oli. Porvoon kaupunki maksoi kiinteistöjen vaihdosta seurakuntayhtymälle myös välirahaa.

Edellä sanotun perusteella mahdollisen kaupungin vastuun tulisi perustua toiseen tarkasteltavaan mahdolliseen vastuuperusteeseen, eli kaupungin nimenomaiseen toimintaan tai laiminlyöntiin kaatopaikan pitäjänä. Vastuun tulisi näin ollen perustua ennen vuotta 1965 voimassa olleeseen sääntelyyn kaatopaikan pitämisestä.

Kaatopaikan pitämistä ja siihen liittyviä velvoitteita (kaatopaikan sulkeminen mukaan lukien) säänneltiin tuohon aikaan terveydenhoitosäännöksä (336/1927). Lisäksi vanha vesilaki (264/1961) on 1.4.1962 alkaen kieltänyt pohjaveden pilaamisen aiheuttavan toimenpiteen. Kumpikin sääntely on kieltänyt, että kaatopaikkatoiminta ei saa aiheuttaa tiettyjä konkreettisia haittoja. Merkityksellistä on, että kumpikaan sääntely ei kieltänyt abstraktin vaaran aiheuttamista.

Kaatopaikka ei ole aiheuttanut konkreettista pohjaveden pilaantuneisuutta tai muuta edellä mainituissa laeissa kiellettyä haittaa tai seurausta eikä kukaan prosessissa ole näin edes väittänyt. Tehdyn perustilaselvityksen mukaan kysymys on ainoastaan tällaisen vaaran olemassaolon mahdollisuudesta nykyisten standardien ja sääntelyn valossa.

Kaatopaikkatoiminnan lopettamisen aikaan, vuonna 1965, voimassa ollut lainsäädäntö ei sisällä siis perustetta vastuun asettamiselle kaupungille. Oikeuskirjallisuudessa, ympäristöhallinnon ohjeissa ja oikeuskäytännössä on yksiselitteisesti todettu, että vastuu ja velvoitteet vanhoista kaatopaikoista määräytyvät aina kaatopaikan sulkemisen aikaisen lainsäädännön perusteella.

Vuoden 1965 jälkeen lainsäädäntöä on muutettu kahdella tässä asiassa merkityksellisellä tavalla. Vanhan vesilain 1 luvun 22 §:n soveltamisalaa laajennettiin vuonna 1987 vesilain muuttamisesta annetulla lailla (467/1987). Vuonna 1961 voimaan tulleeseen pilaamiskieltoon lisättiin vasta tällöin kielto aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Edes lain esityöt eivät viittaa siihen, että soveltamisalan laajentamisen olisi tarkoitus koskea voimaantuloa edeltävää aikaa. Lain esitöiden mukaan säännös oli tarpeellinen, jotta oikeustila saatiin selkeytettyä. Lisäksi Korkein hallinto-oikeus on nimenomaisesti vahvistanut, että lainmuutosta ei sovelleta taannehtivasti (muun muassa KHO 1992 A 98).

Vanhaa vesilakia valvoi silloinen vesihallitus ja ennen edellä mainittua lainmuutosta vesihallitus antoi 20.12.1977 kaatopaikkojen valvontaa koskevan hallinnollisen ohjeen (n:o 32). Ohjeessa täsmennettiin ensimmäisen kerran vesiensuojelun vaatimuksia kaatopaikoille ohjeen antamisesta lukien. Ohjeen antamishetkellä kaatopaikka oli ollut suljettuna jo yli kymmenen vuoden ajan. Kaatopaikan sulkemisesta ohjeessa todetaan vain, että sulkemisesta tulee ilmoittaa vesitoimistoon ja siihen ”tulee liittää selvitys kaatopaikan peittämisestä ym. jälkitöistä”. Lainausta osoittaa, että vielä vuonna 1977 kaatopaikkojen sulkeminen viranomaisohjeistuksessa tarkoitti ennen kaikkea maisemointia ja alueen peittämistä.

Jätehuoltolaille puututtiin ensimmäistä kertaa tietoisesti muun muassa kaatopaikkatoiminnan järjestämiseen. Laki tuli voimaan 1.4.1979 alkaen. Laki sisälsi poikkeuksellisesti myös taannehtivan, jo ennen lain voimaantuloa päätyneeseen toimintaan kohdistuneen, velvoitteen. Tämä velvoite käy ilmi jätehuoltoasetuksesta (307/1979) ja sen perusteella annetuista viranomaisohjeistuksista. Jätehuoltoasetuksen 23 §:n mukaan ”kaatopaikat, joilla jätteiden vastaanotto oli lakannut ennen asetuksen voimaantuloa, oli kaatopaikkatoimintaa harjoittaneen saatettava asetuksen 8.2 §:ssa tarkoitettuun kuntoon kahden vuoden kuluessa” eli 1.4.1981 mennessä.

Asetuksessa annettiin selkeä aikaraja, johon mennessä toimenpiteet piti suorittaa. Lisäksi jätehuoltoasetus selvästi toteaa sen tason, johon kaatopaikat tuli kyseisessä aikataulussa saattaa. Asetus ei sisältänyt mitään muita velvoitteita eikä asetukselle voida antaa nykyään mitään muuta merkitystä kuin mitä sillä oli 1980-luvun alussa. Ympäristöhallinto, eli silloinen sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosasto, antoi vasta 1.12.1982 (eli jätehuoltoasetuksessa asetetun määräajan jälkeen) jätteiden käsittelyä koskevat ohjeet, joissa käsiteltiin myös kaatopaikan lopettamista. Myöskään näillä jätehuoltolakia täsmentävillä ohjeilla ei ollut taannehtivaa vaikutusta.

Myöhemmät asiaan liittyvät lainmuutokset eivät ole muuttaneet vanhojen ennen jätehuoltolain voimaantuloa päätyneiden toimintojen oikeudellista arviointia (muun muassa vanhan ja uuden jätelain sekä ympäristönsuojelulain säätäminen). Esimerkiksi uuden jätelain säätämisen yhteydessä ympäristövaliokunta on mietinnössään 23/2010 vp todennut, että ”kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on lopetettu ennen 1 päivää tammikuuta 1994 - - eivät koske kaatopaikan sulkemista tai jälkihoitoa koskevat uudet vuoden 1993 jälkeen annetut säännökset”. Myöskään vanhan jätelain nojalla annetun valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksen (861/1997) määräyksiä kaatopaikan sulkemisesta ei sovelleta kaatopaikkoihin, jotka on poistettu käytöstä ennen vuotta 1997.

Tältä osin lisäksi korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO 2006:30), ettei vastuuta voida jätehuoltolain mukaan perustaa toimintaan, joka on kokonaan lakannut ennen jätehuoltolain voimaantuloa 1.4.1979 (ja josta ei ole muuta erikseen jätehuoltolaissa säädetty). Sitä vastoin jätehuoltolain mukainen vastuu voi kohdistua alueen nykyiseen haltijaan myös sellaisen toiminnan osalta, joka on lakannut ennen jätehuoltolain voimaantuloa.

Sisäasianministeriön ohje vuodelta 1982 osoittaa selkeästi, että vanhojen kaatopaikkojen kunnostamiselle jätehuoltoasetuksessa asetetun määräajan jälkeenkään ei suljettavilta kaatopaikoilta edellytetty muuta kuin pääasiassa maisemointia. Lisäksi ohje toteaa, että mikäli kaatopaikka aiheutti merkityksellistä ympäristö- tai terveyshaittaa, se tuli poistaa käytöstä edellä esitetyin toimenpitein. On huomattava, että edes merkittäviä ympäristöhaittoja aiheuttaneita kaatopaikkoja ei siis tullut kunnostaa, vaan ainoastaan poistaa käytöstä. Tämän valossa nyt valituksen kohteena olevassa päätöksessä kaupungille määrätty kunnostamisvelvoite on ristiriidassa vielä vuoden 1981 lopussa voimassa olleen sääntelyn kanssa.

Osapuolten teettämässä selvityksessä todetaan, että kaatopaikan toiminnan päätyttyä alueelle on jälkihoitona ajettu ohut kerros hiekkaisia sekalaisia verhoilumaa-aineksia ja muutoinkin saatettu koko alue siistiksi ja ympäristöön hyvin sopivaksi. Tietämättä kaatopaikan tarkkaa historiaa ja sijaintia kaatopaikkaa ei edes erota muusta ympäristöstä, vaan se sopeutuu saumattomasti Porvoon maisemakuvaan. Tätä osoittaa jo se, että nykyäänkin matkailijat ohjataan vanhaan Porvooseen Vanhaa Helsingintietä pitkin eikä imagoaan vaaliva kaupunki ole kärsinyt mitään haittaa siitä, että matkailijat saapuvat Porvooseen entisen kaatopaikka-alueen läpi. Lisäksi kaupunki on huolehtinut kaatopaikan jälkitarkkailusta.

Lisäksi Porvoon kaupunki on kaavassa huolehtinut siitä, että kaatopaikan alue on asianmukaisesti kaavoitettu kaatopaikkatoiminnan jälkikäyttöön soveltuvaksi, tässä tapauksessa hautausmaaksi ja lähivirkistysalueeksi eikä esimerkiksi asumiseen, vaikka alue sijaitsee nykyisen Porvoon keskustan välittömässä läheisyydessä. Nykyään seurakuntayhtymä itse harjoittaa kaatopaikan alueella jätteenkäsittelytoimintaa. Selvityksessä mainitulla alueella B on nykyään seurakuntayhtymän jäteauomoja. Tällä nykyään näkyvällä toiminnalla ei ole mitään yhteyttä asiassa puheena olevaan vanhaan kaatopaikkatoimintaan.

Asiassa on aiemmin viitattu kaupungin vastuuperusteen aikaansaamiseksi jätehuoltoasetuksen muutokseen (118/1981, tullut voimaan 1.4.1981), jolla sulkemisvelvoitteisiin on lisätty seuraava lause: "Mahdollisuuksien

mukaan on huolehdittava siitä, ettei alueesta sen käytöstä poistamisen jälkeen aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle". Myöskään tämä lisäys ei ole tullut taannehtivasti voimaan ja osoittaa sen, että tämä lisävelvoite ei ole, eikä ole voinutkaan, koskea niitä vanhoja kaatopaikkoja, jotka tuli saattaa jätehuoltoasetuksen 8 §:n mukaiseen kuntoon ennen kuin edellä mainittu asetuksen muutos tuli voimaan.

Kaupunki on asianmukaisesti hoitanut sille kaatopaikan pitäjänä lainsäädännössä ja viranomaisohjeistuksissa asetetut lopettamisen ajankohtana voimassa olleet velvoitteet, sen lisäksi kaupunki on hoitanut velvoitteensa myös myöhemmin voimaan tulleen jätehuoltolain mukaisesti ja jätehuoltoasetusta noudattaen.

Kaupungille ei voida oikeuskäytännössä luoda sellaista vastuuta, jota lainsäädännössä ei ole sille aikanaan asetettu. Hallinto-oikeus on näin ollen ylittänyt sille tuomioistuimena kuuluvan harkintavallan laajentaessaan säännösten tulkintaa ja luoden kaupungille taannehtivan vastuun ilman lain nimenomaista säännöstä. Tällaiselle myöhemmin luodulle taannehtivalle vastuulle ei löydy muutakaan tukea oikeusjärjestelmästä.

Seurakuntayhtymä on sitä vastoin alueen haltijana vastuussa maaperän puhdistamisesta jätehuoltolain 21 §:n nojalla ja puhdistamisvastuu voidaan määrätä sille alueen haltijana, koska jätehuoltolain haltijavastuuta koskevia normeja sovelletaan oikeuskäytännössä vahvistetun tulkintalinjan mukaan taannehtivasti ja vaikka pilaantumisen olisi aiheuttanut alueen aiempi haltija (muun muassa KHO 12.6.2001 t. 1414 ja KHO 12.10.1992 t. 3600).

Kaupungin vastuuta tulisi tarkastella yleisten ympäristöoikeudellisten periaatteiden lisäksi hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Tällöin tulee ottaa huomioon lainsäätäjän tahto ja yleisten oikeusperiaatteiden taannehtivuuskielto, jolla kielletään asettamasta mitään tahoja vastuuseen sellaisesta teosta tai laiminlyönnistä, joka ei ollut tekoaikana lainsäädännössä kiellettyä tai epäasianmukaista, ellei lainsäätaja ole tehnyt tästä taannehtivuuskiellosta nimenomaista poikkeusta selkeällä lain säännöksellä.

*Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että valituksessa ei ole esitetty mitään sellaista, mikä antaisi aiheutta kumota hallinto-oikeuden päätöksen.

*Porvoon seurakuntayhtymä* on valituksen johdosta antamassaan vastineessa vaatinut, että valitus hylätään ja Porvoon kaupunki velvoitetaan

korvaamaan seurakuntayhtymälle hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. Vastineessa on todettu muun ohella seuraavaa:

Asiassa on kyse pohjavesialueella harjoitetusta kaatopaikkatoiminnasta, mihin ei sovelleta maaperän pilaamista koskevia säännöksiä vaan vesilain pohjaveden pilaamiskieltoa sekä jäteoikeudellisia säännöksiä kaatopaikkojen käytön huolellisuudesta ja sulkemisvelvoitteista.

Pohjaveden pilaamiskielto on maaperän pilaamiskieltoon nähden itsenäinen vastuusäännös, eikä sen soveltumista voi sulkea pois sen perusteella, että pilaantuminen tai sen vaara aiheutunut maaperän pilaantumisen kautta.

Vanhassa vesilaissa (264/1961) lausuttua pohjaveden pilaamiskieltoa ei tule tulkita suppeasti sen sanamuotoa korostaen, vaan se sisältää myös kiellon aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Jo 1.1.1928–31.12.1966 voimassa olleesta lainsäädännöstä, kuten terveydenhoitolaista (192/1927) ja sen nojalla annetusta terveydenhoitosäännöstä (336/1927) sekä yhä tänäkin päivänä alkuperäisessä muodossaan voimassa olevasta naapurussuhdelain 4 §:stä on seurannut kaatopaikkatoiminnan harjoittajalle velvollisuuksia ehkäistä pohjaveden pilaantumista.

Vanhan kaatopaikan sulkemista koskevien jätehuoltoasetuksen (307/1979) 8§:n 2 momentin mukaisia velvoitteita ei tule tulkita rajoittuvan suppeasti vain maisemointiin, vaan lainsäädäntöä on tältä osin tulkittava vesilain pohjavesisäännösten ja terveydenhoitolainsäädännön huolellisuusvelvoitteiden valossa, huomioiden lisäksi vuonna 1981 tehty täsmennys pykälän sanamuotoon.

Mätäjärven entisen kaatopaikan kohdalla on ollut kyse pohjaveden pilaantumisvaaraa aiheuttavasta toiminnasta, jota on harjoitettu I-luokan pohjavesialueella. Alueen kunnostamistarve perustuu siten maaperän pilaantumista koskevien säännösten sijasta kaatopaikan läjittämistoiminnan ja jälkihoitotoimenpiteiden aikana voimassa olleen lainsäädännön asettaman pohjaveden pilaamiskiellon vastaiseen toimintaan sekä kaatopaikkojen toimintaa ohjaavien huolellisuus- ja jälkihoito velvoitteiden riittämättömään toteuttamiseen.

Oikeuskirjallisuuden ja uudemman oikeuskäytännön valossa tapauksissa, joissa on ilmennyt sekä maaperän että pohjaveden pilaantumista, voidaan soveltaa lähtökohtaisesti jompaakumpaa vastuunormistoa, riippuen

muun muassa yksittäisen tapauksen tosiseikoista ja olosuhteista. Tämänkaltaista käytäntöä ilmentää etenkin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2014:74, jossa korkein hallinto-oikeus on velvoittanut vanhan vesilain 1 luvun 22 §:ssä lausutun pohjaveden pilaamiskiellon nojalla Lahden kaupungin kunnostamaan I-luokan pohjavesialueella sijainneen kiinteistön, jonka maaperä oli pilaantunut kaupungin sähkölaitoksen kyllästämön vuosina 1947–1970 harjoitetun toiminnan johdosta. Ratkaisu osoittaa, että pohjaveden pilaantumismuutosten kautta voidaan velvoittaa kunnostamaan pilaantunut maaperä sellaisissakin tapauksissa, joissa konkreettista pohjaveden pilaantumista ei ole vielä tapahtunut. Lisäksi vanhan vesilain 1 luvun 4 §:n ja vanhan ympäristönsuojelulain 3.1 § 7 kohdan mukainen oikeudellinen pohjaveden määritelmä on geologista laajempi, eli myös maassa oleva niin sanottu orsivesi ja sen pilaantumisriski on pohjaveden pilaamiskiellon piirissä. Laajemman määritelmän taustalla on ollut halu ulottaa pilaamiskiello koskemaan myös maaperässä olevaa vettä.

Käytännössä kaupungin tulkinta kutistaisi pohjaveden pilaamiskiellon soveltamisalan lähes olemattomiin, sillä pohjaveden pilaantuminen edellyttää ilmiönä lähes aina maaperän pilaantumista. Vanhan vesilain 1 luvun 22 §:n ja sen esitöiden perusteella tämän ei voi mitenkään katsoa olleen se oikeustila, jota lainsäätäjällä on pohjaveden pilaamiskiellolla aikoinaan tavoitellut, eikä kiellolle voi yli 50 vuotta myöhemmin antaa tällaista tarkoitussisältöä. Tähän viittaa myös aiemmin mainittu pilaamiskiellon ulottaminen orsiveteen.

Seurakuntayhtymä ei ole kaupantekohetkellä vuonna 1981 ollut tietoinen kiinteistön pilaantumisesta. Seurakuntayhtymä ei olisi ylipäättäen ryhtynyt kauppaan, mikäli olisi tiennyt kohteen olevan pilaantunut. Pilaantuneisuudesta johtuen seurakuntayhtymän hankkima kiinteistö ei ole ollut käyttökelpoinen sille suunniteltuun käyttötarkoitukseen (hautausmaa), mistä on aiheutunut seurakuntayhtymälle merkittävä taloudellinen menetykset, ottaen huomioon kaupungille vaihtokaupassa luovutettujen alueiden huomattavasti korkeampi käyttökelpoisuusaste ja arvo.

Pohjaveden pilaamiskiellon on oikeuskirjallisuudessa katsottu polveutuvan terveydenhoitolainsäädännöstä, tarkemmin vuoden 1927 terveydenhoitosäännön kaatopaikkatoimijoille asettamasta velvollisuudesta järjestää toimintansa siten, ettei vesi lähteissä, kaivoissa tai muissa vedenotto-paikoissa pääsisi niistä likaantumaan ja ettei niistä muussakaan suhteessa synny terveydellisiä haittoja. Kyseinen velvollisuus, siinä missä terveydenhoitolainsäädäntö ylipäättäen, perustui luonteensa vuoksi jo 1920-luvullakin nimenomaan terveysriskien minimoimiseen, ei yksinomaan



konkreettisen vahingon vastuun kohdentamiseen. Terveystieteiden laitoksen sääntöjen mukaisen terveyshaitan käsitteen on esimerkiksi ympäristönsuojelulain esitöissä katsottu viitannetta paitsi konkreettiseen haittaan, myös vaaraan tai riskiin terveyshaitan ilmenemisestä.

Oikeuskirjallisuudessa muun muassa Eronen, Hollo ja Herler ovatkin esittäneet, että pohjaveden pilaamiskielto on jo alkuperäisessä muodossaan sisältänyt myös pilaantumisen vaaran aiheuttamisen. Myös vesien-suojelukomitean mietinnöstä vuodelta 1958 ilmenee, että vaaranaiheuttamiselementti on huomioitu vuoden 1961 vesilain ja sen sisältämän pohjaveden pilaamiskieltopykälän valmistelussa.

Edellä mainitun ratkaisun KHO 2014:74 lisäksi korkein hallinto-oikeus on itse asiassa jo 1970-luvulla päätöksessään KHO 4.6.1970 t. 2924 katsonut toiminnanharjoittajan olevan vesilain 1 luvun 22 §:n nojalla vastuussa maaperän puhdistamisesta, kun öljyllä pilaantunut maaperä aiheutti vaaraa pohjaveden pilaantumisen vaaran aiheuttamiselle. Ratkaisulla KHO 1992 A 98, johon kaupunki on valituksessaan viitannut, ei ole tässä suhteessa mitään relevanssia, sillä siinä ei ollut kyse pohjaveden pilaantumisen vaaran aiheuttamisesta, eikä KHO ole siinä ottanut edes kantaa pilaamiskieltojen alkuperäiseen laajuuteen saati siihen, tuliko pilaantumisen vaaran aiheuttaminen kiellettyksi vasta vuoden 1987 lakimuutoksella.

Näin ollen muutoslilla (467/1987) vanhan vesilain 1 luvun 22 §:ään tehty lisäys pilaantumisen vaaran aiheuttamisesta merkitsi vain vallitsevan oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden kodifioimista. Vanha vesilaki on siten kieltänyt pohjaveden pilaantumisen vaaran aiheuttamisen jo Mätäjärven kaatopaikan toiminta-aikana, eikä ELY-keskuksen ja hallinto-oikeuden päätöksissä ole siten ollut kyse lain taannehtivasta soveltamisesta. Sen lisäksi, ettei kaatopaikan tarkkaa sulkemisajankohtaa voi edes määrittää sillä tavoin kuin kaupunki on valituksessaan esittänyt, ei kaatopaikan sulkeminen yleensä merkitse kaatopaikkatoimintaan liitännäisten ympäristövelvollisuuksien päättymistä. Kaatopaikan ympäristövaikutukset voivat nimittäin jatkua ja jopa lisääntyä myös sen jälkeen, kun alueelle ei läjitetä uutta jätettä, etenkin jos kaatopaikan suojaus on jo läjitystoiminnan aikana ollut riittämätöntä. Lisäksi kaupunki on valituksessaan todennut huolehtineensa kaatopaikan jälkitarkkailusta, mikä jo sellaisenaan indikoi, että se on mieltänyt sille kuuluvan toiminnan harjoittamiseen liitännäisiä velvoitteita vielä läjitystoiminnan päättymisen jälkeen.

Edellä mainitut terveydenhoito- ja naapuruussuhdesäännökset ilmentävät sitä, että lainsäätäjällä on jo 1920-luvulla tiedostanut kaatopaikka- ja jäte-toiminnan aiheuttamat riskit pohjavedelle ja sitä kautta terveydelle, ja

pyrkinyt myös sääntelemään kyseistä toimintaa. Terveydenhoitosäännön 37 §:ä onkin oikeuskirjallisuudessa pidetty pohjaveden pilaamiskiellon edeltäjänä, ja se on asettanut kaatopaikkatoiminnan harjoittajalle jo 1920-luvulta alkaen velvollisuuden huolehtia siitä, ettei toiminnasta aiheudu pohjaveden pilaantumista. Vanhan vesilain voimaantuloa edeltävänkin ajan osalta on näin ollen vaikea nähdä, miten Mätäjärven kaatopaikan voitaisiin katsoa toimineen terveydenhoitosäännön 37 §:n edellyttämien huolellisuusvelvollisuuksien mukaisesti, jos siitä vielä yli 40 vuotta toiminnan päättymisen jälkeen aiheutuu merkittävää pohjaveden pilaantumisvaaraa.

Vaikka oikeudelliset normit pohjavesien suojelemiseksi olivat olemassa jo 1950-luvulla, oli viranomaisten valvontatoiminta monilta osin puutteellista. Näin on todettu muun muassa vesiensuojelukomitean mietinnössä vuodelta 1958. Mätäjärven kaatopaikan toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta ovat olleet vastuussa Porvoon kaupungin omat terveydenhoitoviranomaiset.

Nyt puheena olevan kaltaisissa tapauksissa, joissa kaatopaikkatoiminta on vuosikausien ajan aiheuttanut pohjaveden pilaantumisesta, ei pelkkää pilaantuneen alueen maisemointia voi mitenkään katsoa riittäväksi toimenpiteeksi kaatopaikan asianmukaisen jälkihoidon ja pohjaveden pilaantumisriskin pitkän aikavälin hallinnan kannalta.

Jätehuoltolain voimaantulo vuonna 1979 ei ole millään tavalla rajoittanut tai lakkauttanut kaatopaikkatoimintaa koskevia, terveydenhoitolainsäädäntöön ja vanhan vesilain mukaiseen pohjaveden pilaamiskiellon perustuvia huolellisuusvelvoitteita, eikä jätehuoltolaille voi suppean ja formalistisen tulkinnan kautta jälkeempään antaa tällaista tarkoitussisältöä.

Edellä lausuttu ilmenee myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta 23.5.1994 taltio 2304 olosuhteiltaan nyt puheena olevan tapauksen kanssa samankaltaisessa asiassa. Tapauksessa kaatopaikkatoimintaa harjoittanut yhtiö voitiin jälkeempään 1990-luvulla määrätä pohjavesien suojelemiseksi kunnostamaan pilaantunut maa-alue jätehuoltoasetuksen 8 ja 23 §:ien nojalla siitä huolimatta, että kaatopaikka oli suljettu jo vuonna 1965. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yhtiö ollut saattanut kaatopaikkaa jätehuoltoasetuksen 8 §:n mukaiseen kuntoon asetuksen 23 §:n määräämässä kahden vuoden määräajassa eli 1.4.1981 mennessä. Myös tuorempi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2013:187 seuraa samankaltaista logiikkaa, jonka mukaan jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentin jälkihoitovelvollisuuksia on tulkittava terveydenhoitolainsäädännön ja jätehuoltolain esitöiden valossa ja ymmärrettävä jo alkuperäisessä muodossaan pelkkää maisemointia laajemmaksi kokonaisuudeksi.

Vanhaa vesi-, terveydenhoito- ja jätehuoltolainsäädäntöä tulkittaessa ja sen perusteella määritettävää pilaantumisvastuuta kohdennettaessa on tapauksessa annettava merkitystä myös aiheuttamisperiaatteelle. Vaikka aiheuttamisperiaate onkin kirjattu lainsäädäntöön vasta ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä, on periaate tosiasiasa oikeusperiaatteille ominaisella tavalla vaikuttanut ympäristöliitännäisten jäte- ja vesioikeudellisten oikeusnormien taustalla jo kauan tätä ennen. Esimerkiksi vanhan vesilain pohjaveden pilaamiskiello, samoin kuin terveydenhoito- ja jätehuoltolainsäädännön säännökset sekä vuoden 1920 naapurussuhdelain 4 § rakentuvat kaikki ajatukselle, että vastuu ympäristön pilaantumisen estämisestä ja pilaantuneiden alueiden kunnostamisesta kohdistetaan pilaantumista aiheuttaneen toiminnan harjoittajalle.

Aiheuttamisperiaatteeseen liittyen on etenkin vanhoissa pilaantumistapauksissa huomioitava, että toissijainen haltijavastuu on nimensä mukaisesti toissijainen vastuuperuste aiheuttajan vastuuseen nähden. Selkeänä lähtökohtana on haltijavastuun soveltaminen vain tilanteissa, joissa pilaajasta ei ole tietoa tai pilaaja ei syystä tai toisesta kunnosta pilaamaansa ympäristöä. Mätäjärven tapauksessa pilaajasta ei ole epäselvyyttä, eikä kaupungilla ole esteitä kunnostamiselle.

Rambollin laatiman Mätäjärven kaatopaikkaa koskevan perustilaselvityksen perusteella ei ole epäselvyyttä siitä, että kiinteistön pilaantuminen on pääasiassa aiheutunut kaupungin harjoittamasta kaatopaikkatoiminnasta. Vastuu pilaantumisen puhdistamisesta on vanhan vesilain pohjaveden pilaamiskiellon sekä kaatopaikan toiminta-aikana voimassa olleen terveydenhoitolainsäädännön nojalla kohdistettava pilaantumisen aiheuttajaan. Seurakuntayhtymä ei ole ollut kiinteistön haltijana millään tavalla osallinen pilaantumisen aiheuttamiseen, eikä sen kuulu tässä ominaisuudessaan osallistua kiinteistön kunnostamiskustannuksiin, kun pilaantumisen aiheuttaja on paitsi tiedossa, myös taloudellisesti ja faktisesti kykeneväinen kunnostamistoimenpiteiden suorittamiseen. Tämän johdosta olisi hallintokäyttölain 74 §:n mukaisesti kohtuutonta, mikäli seurakuntayhtymä velvoitettaisiin pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

*Porvoon kaupunki* on antanut lausunnon ja vastineen johdosta vastaselvityksen, jossa se on viitannut asiassa aikaisemmin esittämäänsä ja todennut muun ohella seuraavaa:

Vanhan vesilain 1 luvun 22 §:n 1 momentin pohjaveden pilaamista koskeva säännös ei ennen vuotta 1987 pitänyt sisällään kiellettyjen seurausten vaaran aiheuttamista toisin kuin seurakuntayhtymä väittää. Tämä käy selvästi ilmi muutokseen johtaneesta valmisteluaineistosta. Vuoden 1961 vesilain 1 luvun 22 §:ä ei ole tullut eikä myöskään ole tulkittu laajentavasti. Ongelma on tiedostettu 1970-luvulla, mutta niin lainsäätäjä kuin

sen soveltaja ovat selvästi ymmärtäneet, että lakia ei voida soveltaa sen sanamuodon vastaisesti tai sitä laajentaen.

Vasta vuonna 1987 kiellettiin pohjaveden pilaaminen omallakin kiinteistöllä. Sen lisäksi, että kaupunki on toiminut kaikkien säännösten ja määräysten mukaisesti paitsi vesilain, myös jätehuoltosääntelyn mukaisesti, se on myös omistanut nyt puhdistusvaatimusten kohteena olevan kiinteistön.

Seurakuntayhtymä itse on vedonnut oikeuskirjallisuuteen, joka on laadittu pääosin 2000-luvulla ja joka tapauksessa huomattavasti vuoden 1961 jälkeen. Oikeusjärjestyksemme ja oikeusturvan kannalta sellainen ratkaisu, joka rakennetaan lainsäätäjän tarkoituksen vastaisille oikeuskirjallisuudessa esitetyille näkemyksille, on täysin kestävä ja suoranaisesti lainvastainen. Vuonna 2008 esitetyt tulkinnat yli 50 vuoden takaisesta oikeustilasta eivät ole uskottavuudeltaan kovinkaan vahvoja, kun aikalaisaineisto osoittaa yksiselitteisesti tuolloin lain tulkitsijoiden, säätäjien ja soveltajien joukossa vallinneen käsityksen.

Kaupungin on tullut kaatopaikkaa pitäessään noudattaa myös silloin voimassa ollutta terveydenhoitolakia (192/1927) sekä terveydenhoitosääntöä. Näin kaupunki on tehnytkin, eikä vesi lähteissä, kaivoissa tai muissa vedenottopaikoissa ole likaantunut eikä kaatopaikasta ole muussakaan yhteydessä syntynyt terveydellisiä haittoja tai mitään muutakaan terveydenhoitosääntelyssä kiellettyä seurausta. Se, että alueen maaperä vaatii nyt kunnostusta, ei tarkoita, että kaupunki olisi kaatopaikkaa pitäessään rikkonut terveydenhoitosääntöä tai -lakia.

Terveyshaitan käsitteellä korvattiin vuonna 1994 silloisessa terveydenhoitolaissa olleet käsitteet "terveydellinen haitta" ja "terveydellinen vaara". Vuoteen 1994 asti terveydellisen haitan ja terveydellisen vaaran käsitteet ovat siis olleet toisistaan erilliset käsitteet ja niillä on tarkoitettu eri asioita: vaaraa ja konkreettista haittaa.

Nyt käsillä oleva Mätäjärven kaatopaikkaa koskeva tapaus on tosiseikaltaan erilainen kuin vastineessa mainittu tapaus KHO 2014:74. Kyllästämis-toiminnan harjoittaja voitiin velvoittaa puhdistustoimenpiteisiin siksi, että se oli laiminlyönyt vesiensuojelutoimenpiteiden suorittamisen 1.4.1967 mennessä. Mätäjärven kaatopaikan osalta tällaista velvoitetta ei ollut, sillä se vastannut mitään vesiensuojeluasetuksen 1 §:n tarkoittamaa kohdetta. Toiminta ei ole ollut siis kaatopaikan toiminta-aikana voimassa olleen myrkkyyasetuksen (555/1946) vastaista, sillä kaatopaikalle ei ole tuotu asetuksessa tarkoitettuja I luokan myrkkyyjä. Kaatopaikka suljettiin noin vuonna 1965 ja kaupunki on suorittanut vielä tämän jälkeen jätehuoltoasetuksen kaatopaikan sulkemisen jälkeen edellyttämät toimet.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta 23.5.1994 taltio 2304 kaatopaikkatoimintaa harjoittanut yhtiö voitiin jälkepäin 1990-luvulla määrätä pohjavesien suojelemiseksi kunnostamaan pilaantunut maa-alue jätehuoltoasetuksen 8 ja 23 §:n nojalla siitä huolimatta, että kaatopaikka oli suljettu jo vuonna 1965. Korkein hallinto-oikeus velvoitti kaatopaikkaa pitäneen yhtiön kunnostamistoimiin, koska se ei ollut saattanut kaatopaikkaa jätehuoltoasetuksen 8 §:n mukaiseen kuntoon asetuksen 23 §:n määräämässä kahden vuoden määräajassa. Tapaus eroaa Mätäjärven kaatopaikkaa koskevasta asiasta merkittävästi juuri siten, että Porvoon kaupunki on saattanut alueen jätehuoltoasetuksen 8 §:n mukaiseen kuntoon.

Aiheuttamisperiaate on otettu ensimmäistä kertaa osaksi ympäristöä koskevaa lainsäädäntöämme vuoden 1993 jätelain myötä eikä sen soveltaminen vanhaan pilaantumiseen vastaa pilaantumisajankohdan lainhenkeä eikä lainsäätäjän tarkoitusta. Aiheuttamisperiaate on vuoden 1965 eli kaatopaikan sulkemisajankohdan jälkeen syntynyt periaate, johon nojaten ei voida perustaa uusia velvollisuuksia jälkikäteen. Näin ei ole myöskään lainsäätäjä tarkoittanut.

Mikäli aiheuttamisperiaate olisi luonteeltaan varsinainen oikeusperiaate, se vaikuttaisi välittömästi vastuun jakautumiseen aiheuttajan ja haltijan väliltä. Esimerkiksi jätehuoltolaki voisi sisältää vastuunjakoa koskevan normin, jossa aiheuttaja asetettaisiin ensisijaisesti vastuuseen pilaantumisen aiheuttamasta maaperän puhdistamisesta ja kiinteistön haltija vasta toissijaisesti. Tämän sisältöistä normia jätehuoltolaissa ei kuitenkaan ole, eikä aiheuttamisperiaate ole jätehuoltolain säännösten soveltamisen kannalta oikeusperiaate.

1960-luvun tai 1980-luvun säännösten ja määräysten mukaista toimintaa ei voida oikeusturvanäkökohdistakaan lähteä kymmeniä vuosia myöhemmin pitämään silloisen lainsäädännön vastaisena jonkin myöhemmin syntyneen ja vielä myöhemmin kodifioidun periaatteen myötä. Vastuun syntyminen edellyttää aina tietynasteista tuottamusta: jos mitään normia tai määräystä ei ole rikottu, ei vastuuta voida kohdistaa lainsäädännön ja määräysten mukaisesti toimineeseen. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 1993 A 56 korkein hallinto-oikeus ei asettanut tiedossa olleelle pilaantumisen aiheuttajalle puhdistamisvastuuta, koska vesilain soveltaminen olisi edellyttänyt tuottamusta tai toiminnan lainvastaisuutta.

Seurakuntayhtymän vastineessaan esittämä väite siitä, että se ei olisi aluetta koskevan kaupanteon hetkellä ollut tietoinen alueen pilaantumisesta, ei ole uskottava. Seurakuntayhtymä on perinteinen porvoonlainen toimija, joka on tiennyt tai jonka olisi kiistattomasti ainakin tullut tietää, että alueella oli harjoitettu kaatopaikkatoimintaa.

## Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

1. Porvoon kaupunginhallituksen valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Porvoon seurakuntayhtymän oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

### Perustelut

#### *1. Puhdistamisveloitteen lainmukaisuus*

#### Sovellettavat säännökset

##### *Ympäristönsuojelulainsäädäntö*

Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) on tullut voimaan 1.9.2014 ja sillä on kumottu vanha ympäristönsuojelulaki (86/2000). Lain 237 §:n mukaan velvollisuuteen puhdistaa ennen uuden ympäristönsuojelulain voimaantuloa pilaantunut maaperä sovelletaan 133 §:ää, jos pilaantuminen on aiheutettu 31 päivän joulukuuta 1993 jälkeen. Ympäristönsuojelulain 135 ja 136 §:n tai kumotun vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 14 §:n nojalla annettua valtioneuvoston asetusta sovelletaan kuitenkin myös ennen 1 päivää tammikuuta 1994 aiheutettuun maaperän pilaantumiseen.

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta annetun lain (113/2000) 22 §:n 1 momentin mukaan ennen ympäristönsuojelulain voimaantuloa tapahtuneeseen maaperän pilaantumiseen sovelletaan ympäristönsuojelulain 12 luvun säännöksiä, jos pilaantuminen on aiheutettu jätelain voimaantulon jälkeen. Muuhun maaperän pilaantumiseen sovelletaan aiemmin voimassa olleita säännöksiä ottaen huomioon, mitä jätelain 77 §:ssä säädetään. Asian käsittelyyn ja menettelyyn sovelletaan kuitenkin ympäristönsuojelulakia.

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta annetun lain 24 §:n mukaan tekoon tai laiminlyöntiin, jolla on ennen saman lain 1 §:ssä mainittujen lakien voimaantuloa rikottu lain 2 §:ssä kumottuja säännöksiä, vesilain muuttamisesta annetulla lailla kumottuja tai muutettua vesilain 1 luvun 19, 20, 22, 22 a, 23, 23 a tai 23 b §:ää, lain 3 §:ssä tarkoitettuja säädöksiä tai 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja päätöksiä, sovelletaan ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen ympäristönsuojelulain hallintopakkoa koskevia säännöksiä. Teon tai laiminlyönnin rangaistavuuteen

sovelletaan tekohetkellä voimassa olleita säännöksiä, jollei rikoslainsäädännöstä muuta johdu.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 84 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voi 1) kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia, sen nojalla annettua asetusta tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä; 2) määrätä sen, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua asetusta tai määräystä, täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa; ja 3) määrätä 1 tai 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla menetellyt palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta.

#### *Jätelainsäädäntö*

Uuden jätelain (646/2011) 149 §:n 6 momentin mukaan kaatopaikkaan ja muuhun jätteen käsittelypaikkaan, jonka toiminta on lopetettu ennen 1 päivää tammikuuta 1994 ja roskaantumiseen, joka on tapahtunut ennen 1 päivää tammikuuta 1994 sovelletaan ennen vuoden 1993 jätelain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä.

Jätehuoltolain (673/1978, voimaan 1.4.1979) 8 §:n 3 momentin mukaan yleinen huolenpito jätehuollon järjestämisestä ja valvonnasta kuuluu kunnalle. Pykälän 4 momentin mukaan kunnan jätehuoltoviranomaisena toimii kunnanhallitus, jollei tehtävää ole ohje- tai johtosäännössä annettu jollekin lautakunnalle.

Jätehuoltolain 17 §:n 2 momentin 1.10.1986 voimaan tulleen muodon (65/1986) mukaan kunnan tulee huolehtia siitä, että yleiset jätteiden käsittelypaikat suunnitellaan, perustetaan ja hoidetaan asianmukaisesti. Ajalla 1.4.1979–30.9.1986 kunnan tuli huolehtia siitä, että yleisiä jätteiden käsittelypaikkoja hoidetaan ja valvotaan asianmukaisesti.

Jätehuoltoasetuksen (307/1979, voimaan 1.4.1979) 7 §:n (118/1981, voimaan 1.4.1981) mukaan yleinen kaatopaikka on suunniteltava, perustettava ja hoidettava siten, ettei siitä eikä sen liikenteestä aiheudu sanottavaa vaaraa tai merkityksellistä haittaa ympäristön asutukselle eikä pinta- tai pohjavesien pilaantumista, ympäristön roskaantumista tai huomattavaa maisemallista haittaa taikka huomattavaa muuta haittaa ympäristölle. Kaatopaikka on myös varustettava siten, että sen käyttö ja hoito voidaan järjestää asianmukaisella tavalla.

Jätehuoltoasetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan yleiselle kaatopaikalle tuodut jätteet on sijoitettava suunnitelmallisesti ja tarvittaessa peitettävä maakerroksella tai muulla sopivalla tavalla.

Jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentin (118/1981, voimaan 1.4.1981) mukaan jätteiden vastaanoton lakattua yleisellä kaatopaikalla tai sen osalla on käytetty alue viipymättä peitettävä maakerroksella, siistittävä ja saatettava ympäristöön sopeutuvaksi. Mahdollisuuksien mukaan on huolehdittava siitä ettei alueesta sen käytöstä poistamisen jälkeen aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle.

Jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentti on ennen 1 päivänä huhtikuuta 1981 voimaan tullutta muutosta 118/1981 sisältänyt vain ensimmäisen virkkeen kuuluen seuraavasti: "Jätteiden vastaanoton lakattua yleisellä kaatopaikalla tai sen osalla on käytetty alue viipymättä peitettävä maakerroksella, siistittävä ja saatettava ympäristöön sopeutuvaksi."

Jätehuoltoasetuksen 23 §:n mukaan kaatopaikat, joilla jätteiden vastaanotto on lakannut mainitun asetuksen voimaantuloa, on kaatopaikkatoimintaa harjoittaneen saatettava asetuksen 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kuntoon kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta.

### *Terveystenhoitolainsäädäntö*

Terveystenhoitolain (469/1965) 1.1.1967 voimaan tulleen 61 §:n 1 momentin mukaan roskat, talousjätteet ja teollisuudesta tai muusta siihen verrattavasta toiminnasta kertyvät jätteet ja muut jätteenaineet on siten kerättävä ja käsiteltävä, ettei niistä aiheudu terveydellistä haittaa.

Terveystenhoitolain 61 §:ään 1.4.1979 lukien lisätyn 2 momentin (674/1978) mukaan jätehuollosta on muutoin voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty.

Terveystenhoitolain 64 §:n, joka kumottiin 1.4.1979 lukien lailla 674/1978, 1 momentin mukaan kaupungin ja kauppalan sekä maalaiskunnan, jossa on väestökeskus, oli järjestettävä tarpeellinen määrä yleisiä kaatopaikkoja jätteitä varten.

Mainitun 64 §:n 3 momentin mukaan yleisen kaatopaikan sijasta tai sen ohella voitiin käyttää terveystenhoitolautakunnan hyväksymää yleistä jätteiden hävittämistä tai muuta käsittelylaitosta tai -laitetta.

Terveystenhoitoasetuksen (55/1967) 76 §:n 1 momentin mukaan yleinen kaatopaikka sekä kiinteiden ja nestemäisten jätteiden käsittelylaitos oli sijoitettava riittävän etäälle asutuksesta, taloustarkoituksiin käytettävän pohjaveden valuma-alueesta ja yleisesti käytetystä tiestä sekä järjestettävä terveystenhoitolautakunnan hyväksymän suunnitelman mukaisesti.



Vanhan terveydenhoitolain 20 §:n mukaan, milloin kuntain terveydenhoito-oloissa ilmenee epäkohtia, joihin ei muutoin saada oikaisua, on [maaherrojen] sopivin pakkokeinoin saatettava asianomaiset täyttämään velvollisuutensa taikka ryhdyttävä muihin toimin epäkohtien poistamiseksi.

Vanhan terveydenhoitolain (192/1927, voimassa 1.1.1928–31.12.1966) 22 §:ssä säädettiin, että kaupungin ja kauppalan valtuustolla olkoon oikeus, olojen antaessa siihen aihetta, päättää, että kunnan on, niin kauan kuin olosuhteet vaativat, talonomistajien puolesta pidettävä huolta niille kuuluvasta katujen puhtaanapidosta sekä jätteiden ja muun lian poiskuljettamisesta taloista ja pihoista joko kaupungin tai kauppalan koko alueella taikka osalla siitä.

Vanhan terveydenhoitolain 24 §:n mukaan ne tarkemmat säännökset, jotka mainitun lain 11, 12 ja 23 §:n mukaan ovat erikseen annettavat tai joita muutoin tarvitaan yleisestä terveydenhoidosta, niin kuin terveydenhoitoviranomaisten toiminnan ja toimivallan järjestämisestä, talojen ja pihojen puhtaanapidosta, yleisten ja yksityisten viemärijohtojen perustamisesta ja kunnossapidosta, hautausmaiden perustamisesta sekä tarttuvien tautien vastustamisesta, annetaan asetuksella (Terveydenhoitosääntö).

Terveydenhoitosäännön (336/1927, voimassa 1.1.1928–31.12.1966) 1 §:n mukaan terveydenhoitolautakunnan tuli muun ohella huolehtia, että lannan, jätteiden ja muun lian poistamiseksi kaupungista perustetaan puhtaanapitolaitos tai ryhdytään muihin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin.

Terveydenhoitosäännön 37 §:n mukaan kaupungin tulee terveydenhoitolautakuntaa kuultuaan osoittaa tarpeellinen määrä yleisiä kaatopaikkoja kaikenlaista likaa varten; samoin on myöskin sovelias paikka eläinten raatojen ja muiden sellaisten perkkeiden kuoppaamista varten osoitettava, ellei muihin toimiin ole ryhdytty niiden vaarattomaksi tekemiseksi. Nämä paikat ovat järjestettävät ja hoidettavat siten, ettei vesi lähteissä, kaivoissa tai muissa vedenottopaikoissa pääse niistä likaantumaan ja ettei niistä muussakaan suhteessa synny terveydellisiä haittoja.

### *Vesilaki*

Vesilain (264/1961, voimassa 1.4.1962 alkaen) 1 luvun 19 §:n mukaan älköön kukaan, mikäli jäljempänä olevista säännöksistä ei muuta johdu, ilman vesioikeuden lupaa ryhtykö toimenpiteeseen, joka aiheuttaa vesistön pilaantumista. Tällaiseksi toimenpiteeksi katsotaan lian, jätteen, nesteen, kaasun, puunkuorien tai muun sellaisen aineen päästäminen vesistöön siten, että tästä joko välittömästi tai sen jatkuessa aiheutuu haitallisia

ta vesistön madaltumista, veden laadun vahingollista muuttumista, ilmeistä vahinkoa kalakannalle, ympäristön viihtyisyyden melkoista vähentymistä, vaaraa terveydelle taikka muu niihin verrattava yksityisen tai yleisen edun loukkaus.

Vesilain 1 luvun 22 §:n 1 momentin mukaan älköön saman luvun 19 §:ssä tarkoitettuja aineita pantako tai johdettako sellaiseen paikkaan, että toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi niiden johdosta käy terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä muutoin voitaisiin käyttää, taikka että kysymyksessä oleva toimenpide pohjaveden laatua huonontamalla muuten loukkaa yleistä tahi toisen yksityistä etua.

### **Saatu selvitys**

Mätäjärven entisen kaatopaikan alue sijaitsee noin kilometrin Porvoon keskustasta länteen, I luokan pohjavesialueella Vanhan Helsingintien molemmin puolin. Mätäjärven entinen kaatopaikka on toiminut Porvoon kaupungin pääkaatopaikkana 1950- ja 1960-luvuilla, jolloin myös alueen täyttö on pääasiassa tapahtunut. Selvitysten mukaan Mätäjärven kaatopaikkatoiminta on päätynyt 1960-luvun puolella välissä tai viimeistään 1970-luvun alussa.

Porvoon kaupunki on luovuttanut entisen kaatopaikan alueen Porvoon seurakuntayhtymän omistukseen 9.7.1981 päivätyllä maanvaihtokirjalla. Porvoon seurakuntayhtymän omistama alue muodostuu nykyisin kiinteistöistä Näsinmäki-Näsebacken 638-485-1-11, Begravningsplatsen 638-485-1-13, Norra Begravningsplatsen 638-485-1-15 ja Näsinmäki II - Näsebacken II 638-484-3-44.

Entisen kaatopaikan alueesta noin 700–800 metrin päässä, Porvoonjoen itäpuolella sijaitsee Porvoon kaupungin Linnanmäen vedenottamo, joka toimii Porvoon varavedenottamona. Alueelle on laadittu pohjaveden suojelusuunnitelma, jonka mukaan Linnanmäen vedenottamon suurimmat riskit aiheutuvat vanhoista öljysäiliöistä sekä Mätäjärven kaatopaikka-alueesta.

Alueella on voimassa Porvoon Keskeisten alueiden osayleiskaava, joka on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 15.12.2004. Vanhan Helsingintien pohjoispuolinen alue (alue A) on yleiskaavassa merkitty lähivirkistysalueeksi (VL) ja tien eteläpuolinen alue pääosin hautausmaa-alueeksi, jolla ympäristö säilytetään (EH/s).

Ramboll Finland Oy on Porvoon kaupungin ja Porvoon seurakuntayhtymän toimeksiannosta laatinut Mätäjärven kaatopaikkaa koskevan perustilaselvityksen, joka on valmistunut 6.2.2012. Kaatopaikka-alueen kokonaispinta-ala on vuoden 2012 perustilaselvityksen mukaan noin 3,6 hehtaaria, ja se on jaettu tutkimuksissa alueisiin A, B, C, D ja E.

Perustilaselvityksen johtopäätöksissä todetaan, että entisen kaatopaikan jätetäytöstä aiheutuu kuormitusta alueen pohjaveteen. Pohjaveden laatu muutokset ovat tällä hetkellä pieniä, mikä voi johtua suhteellisen pienen kuormituksen lisäksi pohjavedessä tapahtuvasta laimenemisestä. Kaatopaikan sisäisessä vedessä on todettu muun muassa ammoniumtyyppiä, sinkkiä, nikkeliä, benzo(a)atraseenia, kryseeniä ja öljyhiilivetyjä. Lisäksi jätetäytön sisäisessä vedessä on todettu keskimäärin kymmenkertaisia BOD-arvoja pohjaveteen verrattuna, joten kaatopaikan sisäinen vesi voi vaikuttaa epäedullisesti pohjaveden happitasapainoon. Kaatopaikan sisäisestä vedestä voi edellä mainittuja aineita kulkeutua pohjaveteen ja aiheuttaa pohjaveden laadun huononemista. Pohjavedessä on jo todettu selvästi kohonneita pitoisuuksia muun muassa ammoniumtyyppiä ja nikkeliä. Pohjaveteen aiheutuvan kuormituksen ja siitä aiheutuvan pohjaveden laadun heikentymisriskin vuoksi kaatopaikan kunnostaminen lähivuosina olisi suositeltavaa.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on valituksen kohteena olevalla päätöksellään antanut Porvoon kaupungille määräyksen kunnostaa Mätäjärven entinen kaatopaikka sellaiseen tilaan, ettei siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle taikka pohjaveden pilaantumisvaaraa. Kaatopaikan kunnostamista, lähtökohtaisesti alueita A ja B, koskeva ympäristölupahakemus ja asianmukainen kunnostussuunnitelma on toimitettava Etelä-Suomen aluehallintovirastolle kolmen kuukauden kuluttua päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

### **Oikeudellinen arvio ja lopputulos**

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana kysymys siitä, onko Porvoon kaupunki voitu määrätä kunnostamaan Mätäjärven alueella 1950- ja 1960-luvuilla toimineen kaupungin yleisen kaatopaikan alue sellaiseen tilaan, ettei siitä aiheudu vaaraa tai haittaa ympäristölle taikka pohjaveden pilaantumisvaaraa.

Oikeuskäytännössä kunnan on kaatopaikan pitäjänä voitu erityisesti edellä mainittujen jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentin ja 23 §:n sekä terveydenhoitolain (192/1927) nojalla annetun terveydenhoitosäännön (736/1927) 37 §:n nojalla katsoa olevan vastuussa entisen kaatopaikka-alueen laajuuden ja puhdistamistarpeen selvittämisestä (ks. korkein hallinto-oikeus 2013:187).

Nyt käsillä olevassa asiassa on vuonna 2012 laaditun perustilaselvityksen perusteella pidettävä jo selvitettyä, että kaatopaikkatoiminnasta on aiheutunut merkityksellinen riski pohjaveden pilaantumisesta. Mätäjärven entinen kaatopaikka-alue sijaitsee I luokan pohjavesialueella. Kaatopaikan sisäisessä vedessä on todettu useita vaarallisia tai haitallisia aineita, jotka voivat kulkeutua pohjaveteen ja aiheuttaa pohjaveden laadun huononemista. Alueen pohjavedessä on jo todettu selvästi kohonneita pitoisuuksia muun muassa ammoniumtyypeä ja nikkeliä.

Vesilain (264/1961) 1 luvun 22 §:ssä säädettyä pohjaveden pilaamiskielloa on jo lainkohdan alkuperäisen sanamuodon mukaisena sovellettu siten, että pohjaveden pilaamiskiello sisältää myös vaaran aiheuttamisen kiellon. Toiminnan ei siten tarvitse aiheuttaa konkreettista pilaantumista ollakseen pohjaveden pilaamiskiellon vastaista (esimerkiksi korkein hallinto-oikeus 2014:47).

Vesilain (264/1961) 1 luvun 22 §:ssä säädetty pohjaveden pilaamiskiello on tullut voimaan 1.4.1962. Mätäjärven kaatopaikka on toiminut kaupungin pääkaatopaikkana pohjaveden pilaamiskiellon tullessa voimaan ja toiminta on jatkunut sen jälkeen arviolta vuoteen 1965 saakka.

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon jälkeen ympäristönsuojelulain voimaantulon tapahtuneen maaperän pilaantumisen osalta sovellettavaksi tulevat ympäristönsuojelulain voimaantulon jälkeen ympäristönsuojelulain hallintopakkoa koskevat säännökset. Vastaavasti myös vanhan vesilain 1 luvun 22 §:n säännösten rikkomista tarkoittavaa tekoa tai laiminlyöntiä koskevan ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulon jälkeen ympäristönsuojelulain hallintopakkoa koskevat säännökset.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut valituksen kohteena olevan määräyksen ympäristönsuojelulain hallintopakkoa koskevan 84 §:n nojalla. Entisen kaatopaikka-alueen kunnostamista ja asianmukaisen kunnostussuunnitelman laatimista koskeva velvoite on näissä oloissa vanhan vesilain 1 luvun 22 §:n perusteella voitu kohdistaa Porvoon kaupunkiin pilaantumisen aiheuttajana ja edellä mainittujen jätehuoltoasetuksen 8 §:n 2 momentin ja 23 §:n sekä terveydenhoitosäännön (736/1927) 37 §:n perusteella kaatopaikan pitäjänä. Kunnostamisen edellyttämien toimenpiteiden laajuus arvioidaan kunnostussuunnitelman ja ympäristölupahakemuksen perusteella tarkemmin ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisessa lupamenettelyssä.

Edellä lausutuilla perusteilla ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

## **2. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen**

Asian laatuun nähden ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Porvoon seurakuntayhtymälle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori  
presidentti

Hannu Ranta (t)  
hallintoneuvos

Tuomas Lehtonen  
hallintoneuvos

Mika Seppälä  
hallintoneuvos

Tuomas Kuokkanen  
hallintoneuvos

Rauno Pääkkönen  
ympäristöasiantuntijaneuvos

Taina Nystén  
ympäristöasiantuntijaneuvos

Tuire Taina  
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

**Jakelu**

Päätös

Porvoon kaupunki, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa

Jäljennös

Vaasan hallinto-oikeus

Porvoon seurakuntayhtymä

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue

Maanmittauslaitos, kirjaamisasiat

Suomen ympäristökeskus

Ympäristöministeriö