

KOHTUUTON RASITUS -KRITEERI ELÄINSUOJAN YMPÄRISTÖLUPAHARKINNASSA

Lapin yliopisto
Maisterintutkielma
Juhani Virtanen
Ympäristöoikeus
Kevät 2019

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Kohtuuton rasitus -kriteeri eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa

Tekijä: Juhani Virtanen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, ympäristöoikeus

Työn laji: Tutkielma

Sivumäärä: XIV + 66

Vuosi: 2019

Tiivistelmä:

Tutkielman tarkoitus on antaa tulkintasuositus YSL 49.1 §:n 5) kohdalle, kun sitä sovelletaan eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa yhtenä luvan myöntämisen edellytyksenä. Säännöksessä asetetaan ympäristöluvan myöntämisen edellytykseksi, ettei hakemuksen mukaisesta toiminnasta aiheudu kohtuutonta rasitusta toiminnan naapurikiinteistöille. Tutkimuksessa keskitytään vain rasitukseen, jota aiheutuu eläinsuojan toiminnasta hajuhaitan muodossa toiminnan naapurikiinteistöille. Tutkimuksessa eläinsuojalla tarkoitetaan sikaloita, karjatiloja, siipikarjatiloja ja turkistarhoja. Tutkimuksen tutkimuskysymys on, että milloin eläinsuojan toiminnasta hajuhaitan muodossa naapurikiinteistölle aiheutuva rasitus muodostaa luvan myöntämisen esteen eli rasitus muodostuu kohtuuttomaksi.

Tutkimuksessa esitetään väite, jonka mukaan kohtuuton rasitus -kriteeriä on konkretisoitu eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa arvioimalla toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta hakemuksen mukaiselle toiminnalle, vertaamalla hakemuksen mukaista toimintaa alueen kaavassa varattuun käyttötarkoitukseen, arvioimalla lupapäätöksen lupamääräyksien tehokkuutta hajuhaitan vähentämisessä, oikeusperiaatteiden avulla ja ympäristöhallinnossa annettuja ohjeistuksia hyödyntämällä. Kotieläintilojen osalta sovelletut oikeusperiaatteet ovat varovaisuusperiaate, aikaprioriteettiperiaate, passiviteettiperiaate, BAT-periaate ja BEP-periaate. Turkistarhojen lupaharkinnassa on sovellettu kaikkia muita edellä mainittuja oikeusperiaatteita paitsi BAT-periaatetta ja BEP-periaatetta. Esitetyn väitteen paikkaansapitävyyttä tutkitaan käyttämällä metodina lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Tutkimuksen aineisto koostuu virallislähteistä, oikeuskirjallisuudesta, tuomioistuinten ratkaisuista ja viranomaislähteistä. Tutkimuksen johtopäätös on, että esitetty väite on tosi.

Avainsanat: *eläinsuoja, ympäristölupa, kohtuuton rasitus.*

Muita tietoja: (vain lappia koskevat)

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön ()

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi (X)

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi ()

SISÄLLYS

LÄHTEET	I
LYHENTEET	XIII
1. JOHDANTO	1
2. YLEISTÄ YMPÄRISTÖLUPAHARKINNASTA	4
2.1 Ympäristöluvan edellytysharkinta	4
2.2 Lupamääräyksiä asettamisharkinta.....	7
2.3 Sijoituspaikan soveltuvuusharkinta	12
2.4 Imissiokiellosta lupaharkinnassa	15
3. ELÄINSUOJAN YMPÄRISTÖLUPAHARKINNASSA MERKITYKSELLISET OIKEUSPERIAATTEET	23
3.1 Varovaisuusperiaate	23
3.2 Aikaprioriteettiperiaate.....	25
3.3 Passiviteettiperiaate.....	27
3.4 BAT-periaate	27
3.4.1 Yleistä BAT-periaatteesta	27
3.4.2 Kiinteä vai kelluva kate.....	31

3.4.3 Ruokintamääräykset.....	33
3.5 BEP-periaate.....	34
4. SOFT LAW:N KÄYTTÖ	37
5. ELÄINSUOJAN LUPAHARKINTA	41
5.1 Imissiokiellosta eläinsuojan lupaharkinnassa.....	41
5.1.1 Imissiokielto eläinsuojan lupaharkinnassa.....	41
5.2.2 Ympäristöluvan tarkistusmenettelyn poistumisen merkitys.....	46
5.2 Eläinsuojan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnasta	47
5.2.1 Eläinsuojan sijoituspaikan soveltuvuusharkinta	47
5.2.2 Eläinsuojien lupakynnyksen korotuksen merkitys	55
5.3 Eläinsuojan lupamääräyksien asettamisharkinta	58
6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	62

LÄHTEET

Virallislähteet

Eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta annettu valtioneuvoston asetus 1250/2014.

Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta annettu valtioneuvoston asetus 50/2019.

1919 vuoden valtiopäivät N:o 36. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräistä naapuruussuhteista.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

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.

HE 94/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain ja rikoslain 48 luvun 3 §:n muuttamisesta.

EU-oikeus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010, 2010/75/EU, EUVL Nro L 334/17, 17.12.2010.

C-157/96 Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise vastaan The Queen (1998).

C-180/96 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (1998).

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa: Juha Häyhä (toim.) & Aarnio, Aulis & Eriksson, Lars D. & Jyränki, Antero & Kangas, Urpo & Kartio, Leena & Kekkonen, Jukka & Klami, Hannu Tapani & Koskenniemi, Martti & Lappi-Seppälä, Tapio & Nousiainen, Kevät & Pöyhönen, Juha & Saarenpää, Ahti & Tolonen, Hannu & Tolonen, Juha & Tuori, Kaarlo & Wikström, Kauko & Wilhelmsson, Thomas: Minun metodini. Porvoo 1997, s. 35-56.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Vantaa 2006.

Ekroos, Ari: Kauneus ja rumuus ympäristönoikeudessa. Yliopistollinen väitöskirja. Vammala 1995.

Ekroos, Marja: Yleiset periaatteet, velvollisuudet ja kiellot. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Ekroos, Ari & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2001.

Hollo, Erkki J.: Maankäytön suunnittelun suhteesta ympäristösääntelyyn. Ympäristöjuridiikka 4/2000, s. 19-32.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa 2001.

Hollo, Erkki J.: Ympäristöoikeuden perusteet. Helsinki 2004. (Hollo 2004 a)

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Jyväskylä 2004. (Hollo 2004 b)

Hollo, Erkki J.: Ympäristö ja oikeus. Helsinki 2009. (Hollo 2009 a)

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Kolmas, uudistettu laitos. Helsinki 2009. (Hollo 2009 b)

Jans, Jan H. & Vedder, Hans H.B.: European Environmental Law: after Lisbon. 4th edition. Groningen 2012.

Kettunen, Minna: Hajuhaittojen ehkäisyä koskevat lupamääräykset eläinsuojan ympäristöluvassa. Ympäristöjuridiikka 3-4/2004, s. 43-75.

Koivurova, Timo: Johdatus kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Helsinki 2012.

Kokko, Kai & Mähönen, Jukka: Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35-73.

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet. Keuruu 2017.

Krämer, Ludwig: EU environmental law. 7th edition. London 2012.

Kumpula, Anne: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari & Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu laitos. Helsinki 2013, s. 1325-1552.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja imissioajattelu. Yliopistollinen väitöskirja. Jyväskylä 1992.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristölupa. Toinen, uudistettu laitos. Jyväskylä 1995.

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV 2001, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 156-306.

Kuusiniemi, Kari: Sijoituspaike valinnasta ympäristönsuojelulain mukaan. Teoksessa Eklund, Jan (toim.) & Bjällås, Ulf & Mattila, Jukka & Räisänen, Seppo & Peltokangas, Jouko & Seppälä, Mika & Vihervuori, Pekka & Kuusiniemi, Kari & Hollo, Erkki J. & Hepola, Matti & Kännö, Sakari: Vesi, Ympäristö, Oikeus – Pekka Kainlauri Festschrift – Juhlakirja. Vaasa 2007, s. 149-177.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa: Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Kuusiniemi, Kari & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Kolmas, uudistettu laitos. Helsinki 2012, s. 3-27.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari & Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu laitos. Helsinki 2013, s. 49-101. (Kuusiniemi 2013 a)

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari & Ekroos, Ari & Kumpula, Anne & Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Toinen, uudistettu laitos. Helsinki 2013, s. 185-206. (Kuusiniemi 2013 b)

Lee, Maria: EU Environmental law, Challenges, Change and decision making. Oxford 2005.

Marttinen, Kari: Lupaharkinta. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Ekroos, Ari & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2001.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki 2017.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Toinen, uudistettu laitos. Helsinki 2018.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus: tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja 220. Yliopistollinen väitöskirja. Jyväskylä 1999.

Määttä, Tapio: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Tapani Lohi (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuusjuhla-julkaisu Vesa Majamaa. Edilex 23.7.2007. Viitattu 18.2.2019. Saatavissa: <https://www-edilex.fi.ezproxy.ulapland.fi/artikkelit/4677.pdf>.

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Teoksessa: Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII 2005, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2005, s. 337-460.

Määttä, Tapio: Hallinnollinen ohjaus ympäristöpäätöksenteossa: hallinnon virallislähde vai soft law-oikeuslähte? Teoksessa: Myrsky, Matti (toim.) & Vartiainen, Perttu (toim.) & Miettinen, Tarmo (toim.) & Tuori, Kaarlo & Määttä, Tapio & Arajärvi, Pentti & Tolvanen, Matti & Eriksson, Lars D. & Jyränki, Antero & Myllymäki, Arvo & Kulla, Heikki & Niemivuo, Matti & Riepula, Esko & Hallberg, Pekka & Tarukannel, Veijo & Hidén, Mikael & Saraviita, Ilkka & Sipponen, Kauko & Viljanen, Veli-Pekka & Vuorinen, Jarmo & Huhtanen, Raija & Kultalahti, Jukka & Sutela, Marja & Mäenpää, Olli: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945-14/10-2005. Joensuu 2005, s. 180-203.

Nicklisch, Fritz: Konkretisierung wissenschaftlich-technischer Standards bei der Genehmigung komplexer Großanlagen. Betriebs-Berater 1981, s. 505-512.

Nordberg, Eero Henrik: Maatalouden ympäristövastuu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 291. Yliopistollinen väitöskirja. Sastamala 2009.

Ranta, Jouni: Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Yliopistollinen väitöskirja. Saarijärvi 2001.

Rittstieg, Andreas: Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht. Recht – Technik – Wirtschaft Bd 26. Bayreuth 1982.

Salila, Jari: Ympäristönsuojelulain tavoitteet, rakenne ja soveltamisala. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Salila, Jari & Seppälä, Mika & Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015, s. 1-23. (Salila 2015 a)

Salila, Jari: Lupaharkinta ja lupamääräykset. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Salila, Jari & Seppälä, Mika & Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015, s. 131-192. (Salila 2015 b)

Salila, Jari: Korvausjärjestelmä. Teoksessa: Kuusiniemi, Kari (toim.) & Leinonen, Jukka & Marttinen, Kari & Salila, Jari & Seppälä, Mika & Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015, s. 307-319. (Salila 2015 c)

Schmidt, Guido: Haftung für Umweltschäden. DÖV 1991, s. 878-883.

Oikeuskäytäntö

KHO:2004:38

KHO:2005:42

KHO 2005:70

KHO:2005:88

HFD:2015:117

HFD:2015:118

KHO:2015:168

KHO:2017:167

KHO 9.5.2001 taltio 1029 (LRS)

KHO 16.09.2003 taltio 2178 (LRS)

KHO 15.1.2007 taltio 64 (LRS)

KHO 1.11.2017 taltio 5572 (Muu päätös)

KHO 15.2.2019 taltio 538 (Muu päätös)

KHO 15.2.2019 taltio 540 (Muu päätös)

KHO 10.12.2001 taltio 3093 (Julkaisematon)

KHO 8.1.2002 taltio 20 (Julkaisematon)

KHO 29.4.2005 taltio 1017 (Julkaisematon)

KHO 29.4.2005 taltio 1018 (Julkaisematon)

KHO 16.12.2005 taltio 3334 (Julkaisematon)

KKO:2015:21

THO 20.8. 1996 S 94/1013

VAHO 15.11.2013 nro 13/0660/2 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 18.12.2013 nro 13/0748/2 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 19.11.2014 nro 14/0628/3 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 19.11.2014 nro 14/0629/3

VAHO 28.1.2015 nro 15/0062/3

VAHO 6.2.2015 nro 15/0084/3

VAHO 26.3.2015 nro 15/0197/3

VAHO 26.3.2015 nro 15/0198/3

VAHO 2.7.2015 nro 15/0406/3 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 12.10.2015 nro 15/0531/3

VAHO 10.11.2015 nro 15/0588/3

VAHO 8.12.2015 nro 15/0650/3

VAHO 26.5.2016 nro 16/0247/3

VAHO 26.5.2016 nro 16/0248/3

VAHO 2.6.2016 nro 16/0281/3

VAHO 7.6.2016 nro 16/0289/3 (KHO on muuttanut päätöstä.)

VAHO 17.6.2016 nro 16/0324/3

VAHO 17.6.2016 nro 16/0325/3

VAHO 18.8.2016 nro 16/0373/3

VAHO 2.9.2016 nro 16/0426/3 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 2.9.2016 nro 16/0427/3 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 16.9.2016 nro 16/0449/3

VAHO 10.11.2016 nro 16/0573/3

VAHO 21.11.2016 nro 16/0599/3

VAHO 14.3.2017 nro 17/0102/3

VAHO 18.4.2017 nro 17/0164/3

VAHO 26.4.2017 nro 17/0172/3

VAHO 24.5.2017 nro 17/0237/3 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 19.6.2017 nro 17/0290/3 (Valitus on vireillä KHO:ssa.)

VAHO 15.9.2017 nro 17/0381/3 (KHO on muuttanut päätöstä.)

VAHO 20.12.2017 nro 17/0576/3

Viranomaislähde

Itä-Suomen yliopisto. Heinonen, Hilikka: Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus ympäristölupakynnyksenä – taustaselvitys niukat resurssit viisaasti käyttöön hankkeelle. Joensuu 2015.

Kaupunkiliitto. Seppälä, Mika: Alemman asteisesta norminannosta esimerkkinä ympäristöministeriön toimiala. Helsinki 1988.

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Yli-Halla, Markku (toim.) & Grék, Kaarina & Uusi-Kämpä, Jaana: Lypsykarjataloudesta tulevan ympäristökuormituksen vähentäminen. Jokioinen 2003.

Suomen ympäristökeskus. Lindström, Marianne & Sahivirta, Elise & Saarinen, Kristiina: Miten ympäristönsuojelulaki muuttaa lupapäätöksiä? Suomen ympäristö 419. Helsinki 2000.

Suomen ympäristökeskus. Mikkola, Hannu & Puumala, Maarit & Kallioniemi, Marja & Grönroos, Juha & Nikander, Antero & Holma, Markku: Paras käytettävissä oleva tekniikka kotieläintaloudessa. Suomen ympäristö 564. Helsinki 2002.

Suomen ympäristökeskus. Grönroos, Juha (toim.) & Puumala, Maarit: Kotieläintalouden ympäristökuormituksen vähentäminen - Toimenpiteiden kustannukset ja toimivuus. Suomen ympäristö 708. Helsinki 2004.

Suomen ympäristökeskus. Attila, Mikko: Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2012–2013. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14/2015. Helsinki 2015.

Suomen ympäristökeskus. Attila, Mikko & Kaminen, Kaarina & Mikkola-Pusa, Johanna & Nguyen, Emmi & Suoheimo, Pirke: Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnat. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2017. Helsinki 2017.

Ympäristöministeriö. Rahnasto, Olli & Karjalainen, Anneli & Pfister, Klaus & Karvonen, Airi & Mäkinen, Pirjo & Kaikkonen, Marjo & Siitari-Vanne, Eija & Eräkö, Leena & Luokkamäki, Jukka & Kuronen, Ilpo & Sahivirta, Elise & Kekoni, Pirkko: Ympäristölupajärjestelmän ja -hallinnon uudistaminen kaavoittamisprojektin (1) loppuraportti - Ympäristölupamenettelyn keventäminen ja yksinkertaistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 6/2008. Helsinki 2008.

Ympäristöministeriö. Haaranen, Tarja & Ahponen, Hannele & Grönroos, Juha & Hellstedt, Maarit & Kauranne, Leena-Maria & Tarasti, Markus & Nikander, Antero & Rantala, Jukka & Siitonen, Hannu & Valpasvuo, Vesa & Virolainen, Seija & Wallenius, Sini & Polso, Anne: Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2010. Helsinki 2010.

Ympäristöministeriö: Turkistarhauksen ympäristönsuojeluohje. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2018. Helsinki 2018.

Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Arnold, Mona & Kuusisto, Sari & Wellman, Kari & Kajolinna, Tuula & Räsänen, Jaakko & Sipilä, Jorma & Puumala, Maarit & Sorvala, Sanna & Pietarila, Harri & Puputti, Katja: Hajuhaitan vähentäminen maatalouden suurissa eläintuotantoyksiköissä. VTT Tiedotteita 2323. Espoo 2006.

LYHENTEET

YSL	Ympäristönsuojelulaki
Asetus 50/2019	Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta annettu valtioneuvoston asetus
LSL	Luonnonsuojelulaki
JäteL	Jätelaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HL	Hallintolaki
NaapL	Eräistä naapuruussuhteista annettu laki
THO	Turun hovioikeus
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EU	Euroopan unioni
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
KKO	Korkein oikeus
Teollisuuspäästädirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU teollisuuden päästöistä (yhdenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen)
BEP	Best Environmental Practice
BAT	Best Available Technology
HE	Hallituksen esitys

1. Johdanto

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa on tarve harjoittaa toimintaa, josta aiheutuu ympäristön pilaantumista. Ympäristön pilaantumista aiheuttava toiminta on monelle elinkeino. Toisaalta ympäristöä pilaava toiminta aiheuttaa haittaa toiminnan naapurissa sijaitseville kiinteistöille ja sitä kautta kiinteistöjen omistajille sekä ympäristölle. Toisin sanoen ympäristöön kohdistuu ristiriitaisia käyttöintressejä, joiden tasapainottamiseen tarvitaan lainsäädäntöä. Oikeuskirjallisuudessa ympäristöoikeutta on tästä syystä luonnehdittu konfliktioikeudeksi.¹ Ympäristönsuojelulakia (527/2014) sovelletaan YSL 2.1 §:n nojalla teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. YSL soveltuu YSL 2.1 §:n nojalla myös toimintaan, jossa syntyy jätettä ja jätteen käsittelyyn. Ympäristönsuojelulakia sovelletaan laajasti kaikkeen sellaiseen toimintaan, johon liittyy ristiriitaisia ympäristöön kohdistuvia käyttöintressejä. Ympäristönsuojelulaki on keino, jolla on mahdollista sovittaa yhteen ristiriitaiset ympäristöön kohdistuvat käyttöintressit.

Joidenkin toimintojen ympäristöä pilaavat vaikutukset on katsottu niin merkittäviksi, että ne tarvitsevat ympäristöluvan. Ympäristölupajärjestelmä perustuu YSL 11 §:ään, YSL 12 §:ään, YSL 16 §:ään, YSL 17.1 §:ään, YSL 18 §:ään, YSL 27 §:ään, ympäristönsuojelulain 6 lukuun, YSL 125 §:ään ja mikäli lupamenettelyn kohteena on direktiivilaitos, sovelletaan ympäristölupaharkintaan edellä mainittujen säännöksiensä lisäksi ympäristönsuojelulain 7 lukua. Ympäristöluvan tarkoituksena on antaa lupa ympäristön pilaamiselle. Luvan ehtona on, että toiminnasta aiheutuva ympäristön pilaantuminen estetään kokonaan tai jos tämä ei ole mahdollista, pilaantuminen rajoitetaan niin vähäiseksi kuin mahdollista. Kaikki ympäristöä pilaava toiminta ei tarvitse ympäristölupaa. Ympäristölupamenettelyä kevyempikin menettely voi riittää. Tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta olennainen on tulevaisuudessa säädettävän YSL 115a §:n mukainen ilmoitusmenettely. On myös mahdollista, että toimintaa voidaan harjoittaa kokonaan ilman viranomaisten myötävaikutusta. Tässä tutkimuksessa pääpaino on ympäristölupamenettelyssä, mutta YSL 115a §:n mukaista menettelyä ja tilannetta, jossa toimintaa voidaan harjoittaa kokonaan vapaana viranomaisten myötävaikutuksesta, sivutaan tutkimuksen luvussa 1 ja luvussa 4.

Tilastotietojen perusteella voidaan todeta, että eläinsuojia koskevien ympäristölupa-asioiden ratkaiseminen on keskittynyt kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille. Kunnissa oli vuonna 2017

¹ Kuusiniemi 2012, s. 8.

yhteensä 10 259 kohdetta, joille oli myönnetty uuden ympäristönsuojelulain tai ympäristönsuojelulain (86/2000) mukainen lupa, joista yleisimpiä olivat eläinsuojat, joita oli yhteensä 4 994 kappaletta, mutta luku tosin saattaa sisältää jopa 1 900 sellaista eläinsuojaa, jotka eivät enää ole luvanvaraisia tai jotka eivät enää ole toiminnassa.² Aluehallintovirastoissa puolestaan ratkaistiin vuonna 2013 yhteensä 739 ympäristölupa-asiaa, joista 171 koski eläinsuojia.³ Suhteessa kaikkiin kunnassa ja aluehallintovirastoissa käsiteltäviin asioihin kunnissa ratkaistiin enemmän eläinsuojia koskevia ympäristölupa-asioita kuin aluehallintovirastoissa. Kunnissa ratkaistuista ympäristölupa-asioista peräti 48,8 prosenttia koski eläinsuojien ympäristölupia vuonna 2017. Aluehallintovirastossa vastaava luku oli vuonna 2013 vain 23 prosenttia. Myös määrällisesti kunnissa oli vuonna 2017 ratkaistu enemmän eläinsuojia koskevia ympäristölupa-asioita kuin aluehallintovirastoissa vuonna 2013.

Ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5) kohdan mukaan ympäristölupaa ei voida myöntää, jos hakemuksen mukaisesta toiminnasta tulisi aiheutumaan kohtuutonta räsitus naapurikiinteistölle. Tutkimukseni tarkoitus on selvittää, miten eläinsuojien lupaharkinnassa on arvioitu joustavaa kohtuuton räsitus -kriteeriä. Tutkimukseni metodi on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Tarkemmin ottaen metodini on käytännön lainoppi. Käytännön lainoppi etsii vastauksia oikeustositseikka- ja oikeusseuraamussuhteisiin eli yksinkertaistaen tulkinta- ja lainsoveltamiskysymyksiin.⁴ Tutkimukseni tarkoitus on esittää tulkintasuositus ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5) kohdasta ilmenevän kohtuuton räsitus -lupanmyöntämiskriteerin soveltamisen avuksi. Esitän tutkimuksessani väitteen, jonka mukaan kohtuuton räsitus -kriteeriä on eläinsuojien lupaharkinnassa arvioitu soft law -aineistojen avulla, tässä tapauksessa hallinnollisia ohjeistuksia hyödyntämällä, ja eräiden ympäristöoikeuden omien ja muilta oikeudenaloilta lainattujen oikeusperiaatteiden avulla. Nämä oikeusperiaatteet ovat varovaisuusperiaate, aikaprioriteettiperiaate, passiviteettiperiaate, BAT-periaate ja BEP-periaate. Toiseksi esitän väitteen, että eläinsuojien osalta YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaisen kohtuuton räsitus -kriteerin arvioinnissa on otettava huomioon muitakin YSL säännöksiä kuin ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5) kohta. Nämä lainkohdat ovat YSL 11 § (sijoituspaikan soveltuvuusharkinta), YSL 12 § (toiminnan kaavanmukaisuus) ja YSL 52 § (lupamääräyksien asettamisharkinta). Tutkimuksessa eläinsuojien lupaharkintaa tarkastellaan kaikkien em. säännösten näkökulmasta.

² Suomen ympäristökeskus 2017, s. 3.

³ Suomen ympäristökeskus 2015, s. 25.

⁴ Aarnio 1997, s. 53.

Eläinsuojalla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sikaloita, siipikarjatiloja, karjatiloja ja turkistarhausta. Kalankasvattamot on toiminnan erityispiirteiden vuoksi rajattu pois tästä tutkimuksesta. Aiheen rajausta perustuu siihen, että sikaloiden, siipikarjatilojen, karjatilojen ja turkistarhauksen ympäristövaikutukset perustuvat suurilta osin niiden toiminnasta aiheutuvaan hajuhaittaan, mutta kalankasvattamoiden aiheuttamasta ympäristökuormituksesta suuri osa perustuu niiden vesistöjä rehevöittäväan vaikutukseen. Kalankasvattamot ansaitsevat näin ollen tulla tutkituksi vain niille omistetussa tutkimuksessa. Turkistarhojen ympäristölupaharkinta poikkeaa sikaloiden, siipikarjatilojen ja karjatilojen ympäristölupaharkinnasta BAT-periaatteen ja BEP-periaatteen soveltamisen osalta, mutta muuten lähtökohdat ovat samat. Siksi katsotaan, että turkistarhojen, sikaloiden, siipikarjatilojen ja karjatilojen imissioedellytysharkintaa voidaan tutkia samassa tutkimuksessa. Sikalan ja muunkin kotieläinsuojan kohdalla ympäristöriskeissä kysymys voi olla esimerkiksi hajuhaitoista, eläimistä ja lannasta aiheutuvista kärpähaitoista sekä lietelantasäiliön valumis- ja muista onnettomuustyyppisistä päästöriskeistä taikka lannan väärin paikkoihin, väärällä tavalla tai liiallisesti tapahtuvasta levityksestä johtuvasta pohja- ja pintavesien pilaantumisen vaarasta taikka yleensä levittämisestä liian lähellä muuta asutusta ja lisäksi kemikaalien, kuten joidenkin kasvinsuojeluaineiden levittämisestä pelloille samoin kuin GMO-kasvien viljelystä ja levittämisestä ympäristöön aiheutuvat uhat voivat olla tai niiden kuvitellaan olevan ennalta arvaamattomia.⁵ Eläinsuojien aiheuttamien negatiivisten ympäristövaikutusten moninaisuudesta huolimatta eläinsuojan naapurikiinteistölle aiheuttamalla rasituksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa pelkästään hajuhaitan muodossa aiheutuvaa häiriötä.

Tämän tutkimuksen johdanto-osiossa jätetään maininnan varaan ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta annettu valtioneuvoston asetus (50/2019), joka tulee voimaan 1 päivä helmikuuta 2019. Asetuksen 50/2019 1.1 §:llä, 1.2 §:llä ja 2 §:llä nostetaan eläinsuojien ympäristölupakynnystä. Asetuksen 50/2019 edellä mainituilla säännöksillä osa nyt ympäristöluvanvaraisista eläinsuojista siirretään myöhemmin säädettävän YSL 115a §:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Asetusta 50/2019 käsitellään tarkemmin tutkimuksen luvussa 5.2.2. Kohtuuton rasitus -kriteeri voidaan ottaa huomioon myös silloin, kun kyse on toiminnasta, joka kuuluu YSL 115a §:ssä tarkoitettujen ilmoitusmenettelyn piiriin. Sama koskee myös toimintaa, jonka harjoittaminen ei vaadi lainkaan viranomaisten myötävaikutusta. Tämä johtuu siitä, että eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920) 17 §:n 1 momentissa säädetty imissiokiello on lainsäädäntöä pidempiaikainen oikeuskulttuurin tasolle juurtunut yleiskiello.⁶ Yleiskiellot otetaan viran puolesta huomioon kaikessa

⁵ Nordberg 2009, s. 455.

⁶ Kokko 2017, s. 291.

viranomaistoiminnassa.⁷ Tästä syystä kohtuuton rasitus -kriteeriä sovelletaan YSL 115a §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä, vaikka huomioon ottamisesta ei ole säädetty erikseen asetuksessa 50/2019. Kohtuuton rasitus -kriteeriä sovelletaan myös, vaikka toiminnanharjoittaminen ei vaatisi lainkaan viranomaisten myötävaikutusta em. syystä.

2. Yleistä ympäristölupaharkinnasta

2.1 Ympäristöluvan edellytysharkinta

Ympäristölupaharkinnan perussäännös on ympäristönsuojelulain 49 §. YSL 49 §:ssä säädetään ympäristöluvan myöntämisen edellytyksistä. Ko. säännöksen nojalla ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

- 1) terveyshaittaa;
- 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa;
- 3) 16—18 §:ssä kiellettyä seurausta;
- 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;
- 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusä;
- 6) olennaista heikennystä edellytyksiin harjoittaa saamelaisten kotiseutualueella perinteisiä saamelaiselinkeinoja tai muutoin ylläpitää ja kehittää saamelaiskulttuuria taikka olennaista heikennystä kolttien elinolosuhteisiin tai mahdollisuuksiin harjoittaa kolttalaissa tarkoitettuja luontaiselinkeinoja kolttalaueella.

Ympäristölupaharkinta on YSL 48.2 §:n nojalla oikeusharkintaa.⁸ Lupa on toisin sanoen myönnettävä, jos hakemuksen mukainen toiminta täyttää YSL, LSL, JäteL ja näiden säädösten nojalla annettujen asetusten vaatimukset.⁹ Ei ole kuitenkaan riittävää, että hakemuksen mukainen toiminta täyttää lakien ja asetusten vaatimukset, sillä hakemuksen mukaisen toiminnan on oltava sopusoinnussa myös em. laeista ilmenevien ympäristönsuojeluperiaatteiden kanssa, ympäristöoikeudessa yleisesti vallitsevien yleiskieltojen kanssa sekä toiminnanharjoittajan yleisten

⁷ Kokko-Mähönen YJ 2015, s. 57.

⁸ Kokko 2017, s. 322.

⁹ Kokko 2017, s. 322.

velvollisuuksien kanssa.¹⁰ YSL säännöksistä lupaharkinnassa on otettava huomioon muitakin lainkohtia kuin ympäristönsuojelulain 49 §. Lisäksi lupaharkinnassa on tehtävä toiminnan sijoituspaikkaharkinta YSL 11 §:n nojalla ja lupaharkinnassa on otettava huomioon oikeusvaikutteinen kaavoitus ympäristönsuojelulain 12 §:n mukaisesti. Lupaharkintaan kuuluu olennaisena osana lisäksi YSL 52 §:n mukainen lupamääräyksien asettamisharkinta.

Yleiskiellot ovat juurtuneet oikeuskulttuurin tasolle ympäristöoikeudessa, mikä tarkoittaa sitä, että ne on otettava huomioon yksittäisen lakien soveltamisalat ylittävästi.¹¹ Tämä tarkoittaa, että yleiskiellot on otettava huomioon, vaikka sovellettavassa lainkohdassa ei olisi erikseen säädetty yleiskielloja toiminnanharjoittajaa velvoittaviksi. Luonnollisesti yleiskiellot sitovat suoraan lain nojalla kaikkia niitä, jotka harjoittavat toimintaa, josta aiheutuu ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Toisin sanoen ei tarvita mitään erillistä hallintopäätöstä tai lainkäyttöratkaisua, jossa toiminnanharjoittaja velvoitettaisiin sovittamaan toimintansa yleiskiellojen mukaiseksi. Yleiskielloja ovat maaperän pilaamiskielto, pohjaveden pilaamiskielto, roskaamiskielto ja imissiokielto. Yleiskiellot on otettava viran puolesta huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa.¹² Ympäristölupamenettelyssä naapurivalittajien ei tarvitse erikseen vedota siihen, että toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuu heille kohtuutonta rasitusta. Lisäksi yleiskiellot ovat ehdottomia sillä tavalla, että niistä ei voida viranomaistoiminnassa milloinkaan poiketa.¹³

Ympäristöoikeuden omat ympäristönsuojelulliset periaatteet otetaan lupaharkinnassa huomioon.¹⁴ Luonnollisesti lupaharkinnassa otetaan huomioon yleiset hallinnon oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. YSL (86/2000) aikana oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että YSL 4 §:ssä luetellut yleiset periaatteet mm. varovaisuusperiaate ja BAT-periaate, on tarkoitettu toimimaan yleisinä suuntaviivoina silloin, kun määritellään toiminnanharjoittamisen ehtoja, mutta YSL 4 §:ssä mainittuja yleisiä periaatteita ei kuitenkaan voida käyttää suoraan ympäristölupapäätöksen perusteluissa.¹⁵ Oikeusperiaatteiden status ympäristölupaharkinnassa ei ole muuttunut mihinkään uudessa ympäristönsuojelulaissa verrattuna vanhaan ympäristönsuojelulakiin. Oikeusperiaatteet ohjaavat ratkaisua periaatteen mukaiseen ”suuntaan”, mutta ne eivät edellytä, että oikeudellinen ongelma pitäisi ratkaista yksinomaan oikeusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Toisin sanoen oikeusperiaatteen mukaan oikeudelliseen ongelmaan ei ole vain yhtä oikeaa ratkaisua. Oikeusperiaatteilla ei myöskään kaikilla ole samaa

¹⁰ Kokko 2017, s. 322-323.

¹¹ Kokko 2017, s. 291.

¹² Kokko – Mähönen YJ 2015, s. 57.

¹³ Kokko 2017, s. 291.

¹⁴ Kokko 2017, s. 322.

¹⁵ Hollo 2001, s. 133-134.

painoarvoa ympäristöoikeudellisessa oikeudellisten ongelmia ratkaisussa. Toiset oikeusperiaatteet ohjaavat ratkaisua enemmän suuntaansa kuin toiset. Oikeusperiaatteet voivat olla niiden oikeusyhteisössä saavuttamasta hyväksynnästä riippuen tulkintaperiaatteita, sääntelyperiaatteita, ratkaisuperiaatteita tai niiden vaikutus ympäristöoikeudellisessa päätöksenteossa voi olla yksinomaan moraalinen.¹⁶ Kuitenkin, vaikka oikeusperiaatteella olisi kuinka vahva oikeusyhteisön hyväksyntä hyvänsä, oikeusperiaatteiden soveltuvuus ympäristölupapäätöksissä on rajoitettua. Ne vain ohjaavat ympäristölupaviranomaisen ratkaisua periaatteen arvojen mukaiseen suuntaan.¹⁷

Ympäristöluvan imissioedellytysharkintaan vaikuttavat toiminnan luonne, laajuus ja sen alueen ominaisuudet, jolla toimintaa harjoitetaan. Ympäristölupaharkinnan edellytysharkinta mukautuu laitoksen sijaintialueen olosuhteisiin.¹⁸ Lisäksi eri laitostyypit voivat olla ympäristövaikutuksiltaan erilaisia ja jopa toimialan sisällä laitosten ympäristövaikutukset voivat erota toisistaan toiminnan laajuuden ja keston perusteella.¹⁹ Arvioinnissa tulee ottaa huomioon hakemuksessa kyseessä olevan toiminnan osuus alueen ympäristön kokonaisuormituksesta.²⁰

Ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä harkitessa saattaa olla merkitystä myös soft law -aineistolla, joka ei sido päätöksentekijää muodollisesti, mutta tosiasiallista sitovuutta tässä tarkoitettulla aineistolla voi olla. Kohtuuton rasitus on lupaedellytyksenä hyvin joustava, joten soft law -aineisto on tarpeen edellytysharkinnassa. Eläinsuojien ympäristölupaharkinnassa sovellettavaa soft law -aineistoa ovat mm. kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje (ympäristöhallinnon ohje 1/2010) ja turkistarhauksen ympäristönsuojeluohje (ympäristöministeriön asettaman työryhmän ehdotus 31.5.2000) sekä vuoden 2018 turkistarhauksen ympäristönsuojeluohje.

Ympäristölupaviranomaisen on tutkittava ympäristöluvan myöntämisen edellytykset viran puolesta (YSL 48.1 §).²¹ Lupaviranomaisen on selvitettävä oma-aloitteisesti, että täyttyvätkö ympäristöluvan myöntämisen edellytykset. Lisäksi hallintolain (434/2003) 31 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomaisen on huolehdittava, että asiaa on riittävästi selvitetty ennen ratkaisua (virallisperiaate). YSL 48.1 § on erityissäännös suhteessa hallintolain 31 §:n 1 momenttiin, mutta hallintolakia voidaan soveltaa täydentävästi. Tästä seuraa, että ympäristölupa-asioiden käsittelyssä

¹⁶ Kokko 2017, s. 135.

¹⁷ Ekroos 2001, s. 79. Ks. myös Lindström – Sahivirta – Saarinen 2000, s. 29. BAT-periaatteen osalta Lindström on todennut, ettei parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattaminen ole varsinainen luvan myöntämisen edellytys. Vrt. Kettunen YJ 2004, s. 54. Kettusen mielestä se, että päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien toimien tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan, velvoittaa lupaviranomaisen lupaa myöntäessään noudattamaan BAT-periaatetta ja tämä muodostaa periaatteen noudattamisesta nimenomaan luvan myöntämisen edellytyksen.

¹⁸ Salila 2015 b, s. 140.

¹⁹ Salila 2015 b, s. 169.

²⁰ Salila 2015 b, s. 169.

²¹ Salila 2015 b, s. 133.

noudatetaan virallisperiaatetta eli lähtökohtana on lupaviranomaisen velvollisuus selvittää asiaa. Kuitenkin ympäristölupa-asioissa virallisperiaatetta on noudatettava varauksin, mikä tarkoittaa, että ympäristölupa-asioissa asian selvitysvelvollisuus on korostuneesti hakijalla. Virallisperiaatteesta huolimatta lupaharkinnan edellyttämien selvitysten tekeminen on luvan hakijan tehtävä. Yleisen näkemyksen mukaan tietojen esittämättä jättäminen jää hakijan vahingoksi.²²

2.2 Lupamääräyksiä asettamisharkinta

Ympäristölupaharkinta sisältää sen arvioinnin, millä edellytyksillä lupa voidaan antaa ja millaisia lupamääräyksiä toiminnan ehdoksi on asetettava.²³ Toisin sanoen lupaharkintaan kuuluu myös lupamääräysten asettamisharkinta. Lupamääräysten asettamisharkinnan tarkoituksena on muokata hakemuksen mukainen toiminta sellaiseksi, että sille voidaan myöntää ympäristölupa.²⁴ Tarkoituksena on konkretisoida laista ja alemman asteisista normeista johtuvat ympäristönsuojelun vaatimukset tapauskohtaisiksi toiminnanharjoittamisen reunaedellytyksiksi.²⁵ Annettavat määräykset eivät saa olennaisesti muuttaa hankkeen teknisiä tai taloudellisia lähtökohtia toisiksi verrattuna hankkeeseen, jolle lupaa haetaan.²⁶

Lupamääräysten asettamisharkinnan perusnormi on YSL 52 §. Ympäristönsuojelulain 52 §:n 1 momentissa säädetään, että ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset:

- 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista;
- 2) maaperän ja pohjavesien pilaantumisen ehkäisemisestä;
- 3) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä;
- 4) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa;
- 5) toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista;
- 6) muista toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

YSL 52.1 § määrittää, minkä tyyppisiä lupamääräyksiä ympäristöluvassa on mahdollista antaa. Annettavat lupamääräykset riippuvat toiminnan luonteesta, ympäristövaikutuksista sekä

²² *Ympäristöministeriö* 2010, s. 27.

²³ *Hollo* 2009 a, s. 241.

²⁴ *Salila* 2015 b, s. 167, *Marttinen* 2001, s. 235 ja HE 84/1999 vp, s. 66.

²⁵ *Salila* 2015 b, s. 167.

²⁶ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 27.

mahdollisuuksista ehkäistä haittoja.²⁷ Päästöjen ehkäisy tai muu rajoittaminen määräyksellä voi koskea vähentämisvelvoitetta, puhdistuslaitteita, puhdistuslaitteiden tehokkuusvaatimuksia ja vastaavia päästöjen rajoittamiskeinoja, kuten jätevesipäästöissä purkuputken sijaintia, ilmapäästöissä päästökorkeutta ja melupäästöissä päästösuuntaa tai laitoksen sijoittamista.²⁸ Päästöjä on mahdollista ehkäistä monen tyyppisillä lupamääräyksillä. Toiminnan luonne, mahdollisuus ehkäistä haittoja ja toiminnan ympäristövaikutukset paljolti määrittävät, minkälaiset päästöjä vähentävät lupamääräykset ovat soveliaita. Säännöksen perusteella voidaan antaa myös päästöjä ja niiden vaikutuksia vähentäviä määräyksiä, jotka välillisesti ehkäisevät ympäristön pilaantumista.²⁹ Esimerkiksi hajuhaittoja ja meluhaittoja voitaisiin estää edellyttämällä suojametsikköä tai muuta estettä päästölähteen ja haitan kohteen välissä.³⁰

Ympäristönsuojelulain 52 §:n 3 momentissa säädetään, että lupamääräyksiä asettaessa on otettava huomioon mm. toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristöön kokonaisuutena sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Säännöksen tarkoituksena on ohjata lupamääräysten mitoitusta.³¹ YSL 52.3 § määrittää tason, jolle ympäristöluvassa asetetaan päästöjen raja-arvot eli voidaan sanoa, että ympäristönsuojelulain 52 §:n 3 momentti määrittää asetettavien lupamääräysten ankaruuden. Lupamääräysten asettamisharkinta mukautuu laitoksen sijaintialueen olosuhteisiin.³² Lupamääräysten ankaruuteen vaikuttavat olennaisesti laitoksen sijaintialueen olosuhteet. Toiminnan vaikutusten ulottuminen erityisen suojan tarpeessa olevalle alueelle voi nimittäin edellyttää ympäristöluvan lupamääräyksiltä korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa kuin tavallisissa olosuhteissa olisi tarpeen.³³ Sama lähestymistapa lupamääräyksiä asettamisharkintaan on omaksuttu ratkaisussa KHO 2017:167. Ratkaisusta voidaan johtaa oikeusohje, jonka mukaan tavanomaista hankalammissa olosuhteissa voidaan antaa toiminnanharjoittajalle tavanomaista ankarammat lupamääräykset. Lisäksi YSL 52.3 §:stä ilmenee, että lupamääräyksiä asettamisharkintaan on sisäänrakennettu toiminnanharjoittajan näkökulman huomioon ottava kohtuullisuuselementti. Tämä on luettavissa YSL 52.3 §:n sanamuodosta, jonka mukaan lupamääräyksiä on oltava teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia. Määräysten tekninen ja taloudellinen toteuttamiskelpoisuus

²⁷ HE 84/1999 vp, s. 68.

²⁸ HE 84/1999 vp, s. 68-69.

²⁹ HE 84/1999 vp, s. 69.

³⁰ HE 84/1999 vp, s. 69.

³¹ HE 84/1999 vp, s. 70.

³² Salila 2015 b, s. 140.

³³ Salila 2015 b, s. 176.

kytkeytyy hakemuksen kohteena olevan laitoksen ominaisuuksiin siten, että pieneltä laitokselta ei lähtökohtaisesti voida edellyttää samaa ympäristönsuojelun tasoa kuin suurelta laitokselta, jonka osuus kokonaispäästöistä on merkittävä ja tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet ympäristönsuojelullisiin investointeihin ovat olennaisesti erilaiset.³⁴

Jokaisen eläinsuojan hajuhaitan vähentämiseksi asetettavat lupamääräykset on aina asetettava tapauskohtaisesti ottaen huomioon hakemuksessa kuvatun toiminnan laajuus ja suojaetäisyydet naapurikiinteistöihin. YSL 52.1 § ja YSL 52.3 § tekevät tämän mahdolliseksi, koska ne asettavat hyvin väljän kehikon lupamääräyksiä asettamiselle, mikä on tarkoituksenmukaista. Ympäristönsuojelulain 52 §:n 1 momentti sallii hyvin monen tyyppisten lupamääräysten asettamisen ja YSL 52.3 § mahdollistaa lupamääräyksiä ankaruuden sopeuttamisen toiminnan laajuuteen ja toiminnan sijaintipaikan olosuhteisiin. Lupamääräyksiä asettamisessa on mahdollista olla luova. Lain soveltaminen ei ole jäykkää loogisen syllogismin mukaan tapahtuvaa toimintaa, jossa lainsoveltaja on vain tiukasti sidottu päätöksentekoautomaatti.³⁵ Luovasta ratkaisusta esimerkkinä toimii jo aikaisemmin esillä ollut ratkaisu KHO 2017:167. Luovaa ratkaisussa oli se, että broilerikasvattamon ympäristölupaan asetettiin tyypiltään uudenlainen lupamääräys. Ratkaisussa KHO muokkasi lupapäätöksen lupamääräyksiä siten, että se lisäsi lupapäätöksen lupamääräyksiin kohdan, jonka mukaan tuotantoa uudessa ja vanhassa broilerikasvattamossa on harjoitettava samassa tahdissa siten, että kasvattamoiden tyhjennys ja puhdistaminen tapahtuvat saamaan aikaan ja lanta tulee kuormata ja kuljettaa ja kasvattamot puhdistaa mahdollisimman lyhyen ajan kuluessa. Määräys on hajuhaitan aiheutumisen rajoittamisessa tehokas, koska juuri broilerikasvattamon tyhjennys ja puhdistaminen ovat niitä toimenpiteitä, jotka tuottavat hajuhaittaa. Määräys on epätavallinen, mutta sen asettaminen oli mahdollista, koska toiminta oli sijoitettu haastavalle alueelle. Näin estettiin kohtuuttoman rasituksen aiheutuminen naapurikiinteistöille vähentämällä aikaa, jona hajahaitta ilmenee naapurikiinteistöillä ja samalla varmistettiin lupaedellytysten täyttyminen.

Ympäristönsuojelulain 52 §:ää on tulkittu sillä tavalla, että kaikkien ympäristöluvassa annettavien lupamääräysten on liityttävä jollain tavalla ympäristön pilaantumisen ehkäisyyn, toiminnanharjoittajan vakavaraisuuden varmistamiseen tai toiminnan vaikutusten tarkkailuun.³⁶ Ympäristöluvan tavoitteista johtuen lupaharkinnassa keskeisessä asemassa ovat määräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi.³⁷ YSL 5.1 §:n 2) kohtaan on sijoitettu ympäristön pilaantumisen määritelmä, joka vaikuttaa lupaviranomaisen käytössä oleviin mahdollisuuksiin rajoittaa

³⁴ Salila 2015 b, s. 169.

³⁵ Aarnio 2006, s. 110.

³⁶ Salila 2015 b, s. 168.

³⁷ Salila 2015 b, s. 168.

toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista lupamääräyksillä. Määritelmä kuuluu seuraavasti: ”Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa:

- a) terveyshaittaa;
- b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;
- c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;
- d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;
- e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;
- f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai
- g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus”.

Oikeuskirjallisuudessa on tämän YSL määritelmän pohjalta yritetty määritellä tarkemmin ympäristön pilaantumisen käsitettä tulkitsemalla YSL 5.1 §:n 2) kohdan sanamuotoa. Erään suoraan YSL 5.1 §:n 2) kohdan sanamuodosta johdetun määritelmän mukaan lupamääräyksiä asettamisharkinnassa olennainen ympäristön pilaantumisen käsite pitää sisällään kolme osasta, jotka ovat päästö, muutos ympäristön tilassa ja muutoksesta aiheutuva haitallinen seuraamus yleisille tai yksityisille eduille.³⁸ Vanhan ympäristönsuojelulain mukaista ympäristön pilaantumisen käsitettä on myös määritelty oikeuskirjallisuudessa. Uuden YSL ympäristön pilaantumisen määritelmä vastaa vanhan YSL määritelmää paitsi, että uuden YSL määritelmässä päästön määritelmää on muutettu.³⁹ Vanhaa YSL koskeva oikeuskirjallisuus on relevanttia edelleen, koska vanhan ympäristönsuojelulain ympäristön pilaantumisen määritelmää ei muutettu uudessa YSL kuin vähän. Ympäristön pilaantumisen käsite on mahdollista määritellä vanhan YSL 3.1 §:n 1) kohdan sanamuodosta käsin myös niin, että ympäristön pilaantumisen käsite liittyy ihmisen toimintaan, josta aiheutuu päästöjä ympäristöön.⁴⁰ Tässä määritelmässä ei oteta kantaa siihen, minkälaisia seuraamuksia päästöstä aiheutuu ympäristössä kuten edellisessä määritelmässä. YSL ympäristön pilaantumisen käsite on myös neutraali siinä mielessä, että laissa ei aseteta yleistä pilaamiskieltoa eikä muutoinkaan käytetä pilaantumisen määrää tai laatua osoittavia määreitä.⁴¹

³⁸ *Salila* 2015 a, s. 4.

³⁹ *HE 214/2013 vp*, s. 87.

⁴⁰ *Hollo* 2009 a, s. 227.

⁴¹ *Hollo* 2004 b, s. 322.

Viranomaisten päätöksentekoa ohjaavat oikeusperiaatteet.⁴² Ympäristöluvan lupamääräyksien asettamisharkinnassa on otettava huomioon ympäristöoikeuden ja muiden oikeudenalojen ympäristöoikeudessa sovellettavat oikeusperiaatteet. Lupamääräyksien asettamisharkinta tulisi tehdä ympäristönsuojelulain 2 luvun yleisten periaatteiden suuntaisesti siten, että esimerkiksi epävarmuus vaikutuksista korostaa tarvetta antaa määräyksiä vaikutusten ilmenemisen ehkäisemiseksi ennakolta.⁴³ Lupamääräyksiä annettaessa on aina otettava huomioon hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate.⁴⁴ Tilallisia on kohdeltava tasapuolisesti lupamääräyksiä asetettaessa ja lupaedellytysten täyttymistä harkittaessa. Lupaviranomaisen on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta lupia myöntäessään, mutta samalla on muistettava, että jokainen toiminnan sijoituspaikka on paikallisilta olosuhteiltaan erilainen. Se, että naapurin tilan toimintaa on rajoitettu väljemmillä lupamääräyksillä kuin oman tilan toimintaa, ei automaattisesti tarkoita yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomista. Yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamiseen on tästä syystä suhtauduttava pidättyvästi eläinsuojan lupaedellytysharkinnassa ja lupamääräyksien asettamisharkinnassa. Tämä seuraa ympäristöoikeudellisten ratkaisujen tilannesidonnaisuudesta. Tilannesidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että ympäristöoikeudessa ratkaisut ovat vahvasti sidottuja kulloinkin vallitseviin ympäristöolosuhteisiin.⁴⁵

Lupamääräysten asettamisharkinnassa tarvitaan joustavia normeja konkretisoimaan soft law -aineistoa, joka ei sido muodollisesti päätöksentekijää, mutta aineistolla saattaa kuitenkin olla tosiasiallista sitovuutta ympäristölupapäätöksen lupamääräyksien mitoittamisessa. Eläinsuojien lupamääräysten asettamisharkinnassa sovellettavaa soft law -aineistoa ovat mm. kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje (ympäristöhallinnon ohje 1/2010) ja turkistarhauksen ympäristönsuojeluohje (ympäristöministeriön asettaman työryhmän ehdotus 31.5.2000) sekä vuoden 2018 turkistarhauksen ympäristönsuojeluohje.

⁴² *Mäenpää* 2018, s. 129.

⁴³ *Salila* 2015 b, s. 176.

⁴⁴ *HE 84/1999 vp*, s. 68.

⁴⁵ *Kokko* 2017, s. 393. Ks. myös Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Auktoriteettilähteet täsmentämismekanismina, jonka mukaan radikaalista tilannesidonnaisuudesta johtuen on epäilty, voiko ympäristöoikeuden alueella oikeastaan lainkaan muotoutua yleistettäviä ennakkopäätöksiä. Vrt. Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Auktoriteettilähteet täsmentämismekanismina. Määtän mielestä kuitenkin vaihtelevuus ei oikeudellisesti voi merkitä, ettei oikeudellisella ratkaisulla vain tämän vuoksi voisi ja pitäisi olla myös yleistettävissä olevia normatiivisia lähtökohtia. Ks. myös keskustelusta *Määttä* 1999, s. 232-233, 457-459 ja *Kuusiniemi Oikeus* 2001, s. 219-220.

2.3 Sijoituspaikan soveltuvuusharkinta

YSL 11.1 §:ssä säädetään, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä. Lupaharkinnassa otetaan huomioon toiminnan sijoituspaikka.⁴⁶ Luvanvaraisen toiminnan luonne, pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriksi muodostavat sijoituspaikkaharkinnan ytimen.⁴⁷ YSL 11.1 §:n merkitys vaihtelee toimialoittain, koska ympäristölupajärjestelmän piirissä on toimintoja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia, pilaantumisen todennäköisyydet voivat vaihdella ja lisäksi ympäristöluvanvaraisten toimintojen onnettomuusriskit eroavat toisistaan. Sijoituspaikan valintaa koskeva säännös ohjaa pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoittamista ainakin siten, ettei toimintaa yleensä sijoitettaisi erityisen herkille alueille.⁴⁸

Verrattuna vuoden 2000 ympäristönsuojelulakiin, toiminnan sijoituspaikkaharkintaa koskeva pykälä siirrettiin vuoden 2014 ympäristönsuojelulaissa 6 §:stä lain 11 §:ään. Uudessa ympäristönsuojelulaissa sijoituspaikan valintaa koskeva säännös suurimmaksi osaksi vastaa edeltäjänsä eli vuoden 2000 ympäristönsuojelulain 6 §:ää. Ero on lähinnä siinä, että säännöstä on eräin osin täydennetty ja täsmennetty.⁴⁹ Vuoden 2014 ympäristönsuojelulain 11 §:n tarkoituksena on suhteessa edeltäjänsä määritellä entistä selkeämmin hyvälle sijoituspaikalle tunnusomaisia tekijöitä ja lisäksi uusi ympäristönsuojelulain 11 § tähtää siihen, että se toisi ilmi selkeämmin kuin edeltäjänsä toiminnan ja sijoituspaikan luonteen keskinäisen vertailun merkityksen sijoituspaikkaharkinnassa.⁵⁰

YSL 12 §:ssä on linkkisäännös, jonka mukaan sijoituspaikkaharkinnassa otetaan huomioon oikeusvaikutteinen kaavoitus. Pykälän mukaan luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi samaisen pykälän perusteella alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että oikeusvaikutteisen yleiskaavan huomioon ottamiseksi riittää se, ettei kaavan toteutumista merkittävästi vaikeuteta.⁵¹ Se, että toiminta sopii alueen kaavassa varattuun käyttötarkoitukseen, ei vielä yksin ole peruste myöntää lupa toiminnanharjoittajalle.⁵² YSL 12 § rajoittaa uuden laitoksen

⁴⁶ Kokko 2017, s. 324.

⁴⁷ Salila 2015 b, s. 154.

⁴⁸ Ekroos 2001, s. 87.

⁴⁹ HE 214/2013 vp, s. 91.

⁵⁰ HE 214/2013 vp, s. 91.

⁵¹ Hollo YJ 2000, s. 27.

⁵² Hollo 2001, s. 144.

sijoittamista tai vanhan laitoksen rakennuslupaa edellyttävää laajentamista, mutta ei esimerkiksi tuotantomäärien lisäämistä.⁵³

Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinta kietoutuu yhteen YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaisen imissioedellytysharkinnan ja toiminnan kaavanmukaisuutta koskevan harkinnan kanssa. Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinta vaikuttaa suoraan ympäristöluvan ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5) kohdan mukaiseen imissioedellytysharkintaan, koska naapurikiinteistölle aiheutuvaa rasitusta voi olla mahdollista ennaltaehkäistä tehokkaasti toiminnan ympäristöystävällisellä sijoittamisella. YSL 11 §:n tarkoittama toiminnan sijoituspaikkaharkinta on vuorovaikutuksessa myös muiden YSL 49 §:ssä tarkoitettujen luvan myöntämisen edellytysten kanssa. YSL 11 §:n ja YSL 49 §:n mukaiset toiminnan sijoituspaikkaharkinta ja harkinta ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttymisestä kietoutuvat käytännössä yhdeksi kudelmaksiksi. Tämä ilmenee vanhaa ympäristönsuojelulakia koskevasta ratkaisusta KHO 2005:70. Samoin kaavoituksellisia vaatimuksia ja yleisiä YSL 6 §:n sijoituspaikan valintasääntöjä arvioidaan lomittain.⁵⁴

Oma kysymyksensä on, että kuinka laajalta alueelta toiminnan sijaintipaikan ympäriltä sopivia sijoituspaikkoja aletaan kartoittamaan. Yleensä vaihtoehtoarviot on rajattava kohdekiinteistölle tai ainakin lähialueelle.⁵⁵ Samansuuntaisesti vanhan ympäristönsuojelulain esitöissä on todettu, että ympäristönsuojelulain sijoittamispaikkaa koskevalla 6 §:n 2 momentin 3) kohdan säännöksellä tarkoitetaan erityisesti vaihtoehtoisia sijoittumiskohtia samalla kiinteistöllä ja vaihtoehtoisten sijoittumispaikkojen tulisi sijaita niin lähellä ajateltua sijoittumispaikkaa, ettei tästä aiheutuisi toimintaa suunnittelevalle kokonaan uutta hanketta.⁵⁶ Kysymys YSL 11 §:n mukaisen toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnan alueellisesta ulottuvuudesta on jätetty avoimeksi sen suhteen, onko toiminnanharjoittaja velvollinen kartoittamaan muitakin toiminnan sijoituspaikkoja kuin niitä, jotka sijaitsevat hakemuksen mukaisella kiinteistöllä. Periaatteessa toiminnan sijoituspaikka voisi sijaita myös hakemuksessa tarkoitetun kiinteistön ulkopuolellakin, mutta tällöin olisi otettava erityisesti huomioon, että toiminnanharjoittajaa ei voida velvoittaa sijoittamaan toimintaansa niin kauas hakemuksesta tarkoitetusta sijoituspaikasta, että suunniteltu hanke muuttuisi toiseksi hankkeeksi. Oikeuskirjallisuudessa vanhan ympäristönsuojelulain esitöitä on tulkittu sillä tavalla, että kysymys ei yleensä ole makrotason sijainninhajauksesta, vaan siitä, ettei toimintaa sallita pilaantumisen ehkäisemisen kannalta kehnolla paikalla, jos lähellä selkeästi olisi olemassa parempi

⁵³ Kuusiniemi 2007, s. 163-164.

⁵⁴ Kuusiniemi 2007, s. 176.

⁵⁵ Kuusiniemi 2007, s. 175.

⁵⁶ HE 84/1999 vp, s. 44.

vaihtoehto.⁵⁷ YSL 11 §:n mukaisessa toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnassa ei olisi tästä syystä tarvetta rajoittaa pelkästään hakemuksen mukaisen kiinteistön rajojen sisäpuolelle, jos viereisellä kiinteistöllä olisi huomattavasti ympäristöystävällisempi sijoituspaikka toiminnalle. Sijoituspaikan tulisi ensisijaisesti olla toiminnanharjoittajan hallussa.⁵⁸ Asia voidaan nähdä myös toisin. Jos toiminnan sijoituspaikka ei ole toiminnanharjoittajan hallussa, pitäisi ottaa huomioon toiminnanharjoittajan mahdollisuudet lunastaa maat naapurikiinteistöjen omistajilta hakemuksen mukaisen toiminnan parempaa sijoittamista varten.⁵⁹ On kuitenkin otettava huomioon, että vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja koskevan tarkastelun laajuus riippuu pitkälti hankkeesta ja sen toteuttajasta siten, että arvioinnissa otetaan huomioon yksityisen toiminnanharjoittajan rajoitetummat mahdollisuudet sijoittaa toiminta muualle kuin hakemuksen mukaiseen sijoituspaikkaan ja vastaavasti sijoituspaikkaharkinnassa luvanhakijana olevaa suurta toiminnanharjoittajaa kohdellaan ankarammin, koska tällä on paremmat mahdollisuudet sijoittaa toiminta muualle kuin hakemuksessa tarkoitettuun paikkaan.⁶⁰ Suurelta toiminnanharjoittajalta voitaisiin hyvin vaatia toimintansa sijoittamista hakemuksessa tarkoitetun kiinteistön ulkopuolelle, mutta yksityisyrittäjältä tätä ei voida vaatia.

Oikeuskäytännön perusteella lupahakemus on mahdollista hylätä tilanteissa, joissa toiminnasta ei aiheudu YSL 49 §:n vastaisia seurauksia, mutta toiminta voidaan sijoittaa hakemuksessa esitettyä parempaan paikkaan.⁶¹ Sijoituspaikkaharkintaa koskeva sääntely ei ole vain periaateluontoista, sillä siinä on kysymys luvan myöntämisen edellytyksestä.⁶² Luvan epääminen sopivamman sijoituspaikan olemassaolon perusteella edellyttää kuitenkin jonkinlaista selvitystä siitä, että parempi vaihtoehto on tarjolla.⁶³ Luvanhakijan velvollisuus selvittää vaihtoehtoisia toiminnan sijoituspaikkoja voi aktualisoitua esimerkiksi tilanteessa, jossa hakemuksen johdossa annetuissa muistutuksissa tai valituksissa on esitetty perusteltuja huomautuksia vaihtoehtoisen sijoituspaikan olemassaolosta.⁶⁴

Ympäristölupaviranomaisen tulee viran puolesta arvioida sijoituspaikan ympäristöllinen ja terveydellinen soveltuvuus, mikäli toiminta tarvitsee luvan.⁶⁵ Lupaviranomaisen tulee oma-

⁵⁷ Kuusiniemi 2007, s. 159.

⁵⁸ Kuusiniemi 2007, s. 158-159.

⁵⁹ HE 84/1999 vp, s. 44-45.

⁶⁰ Salila 2015 b, s. 157 ja Kuusiniemi 2007, s. 159.

⁶¹ Salila 2015 b, s. 156-157. Vrt. HE 84/1999 vp, s. 44-45 ja Kumpula 2013, s. 1452, joissa on omaksuttu varovaisempi kanta sijoituspaikkaharkinnan merkityksestä lupaharkinnassa toteamalla, että muiden sijoituspaikkojen olemassaolo saattaisi yhdessä muiden tekijöiden kanssa estää luvan myöntämisen, jos sijoittumispaikan valinnalla voitaisiin kustannustehokkaimmalla tavalla estää ympäristöhaittojen syntyä, eikä kokonaan toisen paikan valinnalle olisi esteitä.

⁶² Kuusiniemi 2007, s. 153.

⁶³ Kuusiniemi 2007, s. 175.

⁶⁴ Kuusiniemi 2007, s. 175.

⁶⁵ Hollo 2001, s. 143.

aloitteisesti selvittää, että täyttääkö toiminnan sijoituspaikka YSL 11 §:n vaatimukset. Hallintolain 31.1 §:n mukaan lupaviranomaisen on huolehdittava, että asiaa on riittävästi selvitetty ennen ratkaisua (virallisperiaate). Vaikka YSL 11 § on erityissäännös suhteessa HL 31.1 §:ään, niin ympäristölupa-asian käsittelyyn sovelletaan virallisperiaatetta, koska hallintolain 31 §:n 1 momenttia voidaan soveltaa täydentävästi suhteessa YSL 11 §:ään. Kuitenkin virallisperiaatteen soveltamiseen on suhtauduttava varoen. Virallisperiaatteesta huolimatta lupaharkinnan edellyttämien selvitysten tekeminen on luvan hakijan tehtävä. Yleisen näkemyksen mukaan tietojen esittämättä jättäminen jää hakijan vahingoksi.⁶⁶

2.4 Imissiokiellosta lupaharkinnassa

Ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5) kohdan mukaan ympäristölupaa ei voida myöntää sellaiselle toiminnalle, josta tulisi aiheutumaan kohtuutonta räsitusä naapurikiinteistöille. Kyse on yhdestä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksestä. Ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5) kohdassa viitataan edelleen naapuruussuhdelakiin. Naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentissa, että kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta räsitusä ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista. Edelleen naapuruussuhdelain 17 §:n 2 momentissa säädetään, että arvioitaessa räsituksen kohtuuttomuutta, on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, räsituksen muu tavanomaisuus, räsituksen voimakkuus ja kesto, räsituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat. Räsituksen kohtuullisuusarvioinnissa noudatetaan näitä naapuruussuhdelain 17 §:n 2 momentissa säädettyjä kriteereitä.⁶⁷ Naapuruussuhdelain 17 § on väljäsisältöinen sääntö, joka edellyttää ratkaisun perustuvan punnintaan.⁶⁸ Naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentin ilmaiseman kohtuuton räsitus -kriteerin soveltamisessa noudatettavat edellä mainitut ko. lain 2 momentissa ilmaistut kriteerit ovat punnintaviittauksia, jotka on tarkoitettu joustavan kohtuuton räsitus -kriteerin konkretisoimisen avuksi.

Naapuruussuhdelain 17 § on ollut voimassa jo vuodesta 1920 asti, mutta sen sanamuotoa on ajantasaistettu vuoden 2000 ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä. Esitöissä on lausuttu, että pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa naapuruussuhdelain 17.1 §:n mukaista yleistä kieltoa

⁶⁶ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 27.

⁶⁷ *HE 84/1999 vp*, s. 67.

⁶⁸ *Kuusiniemi* 1992, s. 138.

aiheuttaa pysyvää kohtuutonta rasitusta naapureille ja lähistöllä oleville kiinteistöjen haltijoille.⁶⁹ Pykälän 2 momentin osalta on todettu, että se vastaisi osin ennen vuoden 2000 lainmuutosta voimassa ollutta naapuruussuhdelain 17 §:n 2 momenttia.⁷⁰ Näin ollen kaikki säädöksen voimassaoloaikana syntynyt oikeuskäytäntö, oikeuskirjallisuus ja jopa naapuruussuhdelain säätämiseen johtanut hallituksen esitys ovat edelleenkin relevantteja naapuruussuhdelain 17 §:n tulkinnassa.

NaapL 17.1 §:n kohtuuton rasitus -kriteeri on ympäristöoikeudelle tyypilliseen tapaan joustava normi. Naapuruussuhdelain 17.1 §:ssä tarkoitetun kohtuuton rasitus -kriteerin joustavuudella on tehtävänsä. Ympäristöoikeudellisille päätöksille on tyypillistä niiden radikaali tilannesidonnaisuus, koska ympäristöolosuhteet ovat vaihtelevia.⁷¹ Jokainen ympäristölupa-asia on aina erilainen, koska paikalliset olosuhteet ovat aina erilaisia. Kohtuuton rasitus -kriteerin joustavuus mahdollistaa radikaalin tilannesidonnaisuuden huomioon ottamisen toiminnanharjoittajan ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä koskevassa harkinnassa. Laaja tulkinnanvaraisuus on tarpeen, koska rasituksen kohtuullisuusarviointi on tehtävä tapaus tapaukselta. Kohtuuton rasitus -kriteerin joustavuus on välttämätöntä, koska tekninen kehitys ja luonnontieteen uudet tutkimustulokset edellyttävät tulkinnallista joustovaraa ja samalla vähennetään lainsäädännön teknisestä kehityksestä ja luonnontieteen kehityksestä johtuvat muutospainet.⁷² Naapuruussuhdelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on selostettu niitä olosuhteita, jotka johtivat lain säätämiseen. Asiakirjassa on suoraan sanottu, että naapuruussuhdelaki säädetään sovittamaan yhteen naapureiden välisiä kiinteistöjen käyttöön liittyviä intressiristiriitoja.⁷³ Edelleenkin naapuruussuhdelain joustavuuden tarkoitus on naapureiden välisten kiinteistön käyttöön liittyvien intressiristiriitojen yhteensovittaminen.

Naapuruussuhdelain 17.1 §:ssä tarkoitetun kohtuuton rasitus -kriteerin joustavuudesta aiheutuu ongelmia. Naapuruussuhdelain 17.1 § ilmaisee yleisen ko. lain soveltamisalan ulkopuolellakin noudatettavan ehdottoman yleiskiellon, joka ympäristöä pilaavaa toimintaa harjoittavien toiminnanharjoittajien on otettava huomioon suoraan lain nojalla.⁷⁴ Kuitenkin säännöksen

⁶⁹ HE 84/1999 vp, s. 122.

⁷⁰ HE 84/1999 vp, s. 122.

⁷¹ Kokko 2017, s. 393. Ks. myös Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Auktoriteettilähteet täsmentämismekanismina, jonka mukaan radikaalista tilannesidonnaisuudesta johtuen on epäilty, voiko ympäristöoikeuden alueella oikeastaan lainkaan muotoutua yleistettäviä ennakkopäätöksiä. Vrt. Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Auktoriteettilähteet täsmentämismekanismina. Määttän mielestä kuitenkin vaihtelevuus ei oikeudellisesti voi merkitä, ettei oikeudellisella ratkaisulla vain tämän vuoksi voisi ja pitäisi olla myös yleistettävissä olevia normatiivisia lähtökohtia. Ks. myös keskustelusta Määttä 1999, s. 232-233, 457-459 ja Kuusiniemi Oikeus 2001, s. 219-220.

⁷² Kuusiniemi 1992, s. 129.

⁷³ Vuoden 1919 valtiopäivät esitys nro 36, s. 97-98.

⁷⁴ HE 84/1999 vp, s. 122.

tulkinnanvaraisuudesta johtuen konkreettinen oikeussubjektin toimintavapautta rajoittava imissiokieltonormi saadaan aikaan vasta oikeudellisen ratkaisutoiminnan avulla.⁷⁵ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei naapurussuhdelain 17.1 §:ssä ilmaistu imissiokielto olisi voimassa suoraan lain nojalla. Siitä on vain vaikea johtaa toiminnanharjoittajille käyttäytymistä rajoittavia vaatimuksia ilman kohtuuton rasitus -kriteeriä tarkemmin konkretisoivaa hallintopäätöstä tai lainkäyttöratkaisua. Siksi sen konkretisoimiseksi on oltava toimivat keinot. Määttä on luokitellut ympäristöoikeudessa käytössä olevia erilaisia tapoja luokitella juostavien normien kiinteytys, täsmentämis- ja konkretisoimismekanismeja siten, että ne voidaan jakaa viiteen luokkaan, jotka ovat:

- 1) kodifioivat joustavat normit
- 2) täsmentävien oikeuslähteiden kautta konkretisoituvat joustavat normit
- 3) lainsäätäjän käynnistämien ja mahdollisesti valvomien täsmennysprosessien kautta konkretisoituvat normit
- 4) joustavia normeja tasapainottavien mekanismien säätäminen lakiin
- 5) aidosti avoimet joustavat normit: täsmentyminen jätetään soveltamiskäytännön varaan ilman yksilöityä tietoa täsmentymisen sisällöstä
- 5a) jähmettynyt joustava normi
- 5b) avoimuutensa säilyttänyt joustava normi.⁷⁶

Kohtuuton rasitus -kriteeri konkretisoituu eläinsuojien lupaharkinnassa soft law -aineistoksi luokiteltavan ei oikeudellisen aineiston ja oikeusperiaatteiden avulla eli kohtuuton rasitus -kriteeri voidaan sijoittaa ainakin silloin, kun sitä käytetään eläinsuojan lupaharkinnassa, Määttän luokituksen kohtaan 2) eli niihin joustaviin normeihin, jotka konkretisoituvat täsmentävien oikeuslähteiden avulla.⁷⁷ Nämä oikeuslähteet ovat hallinnolliset ohjeistukset ja ympäristöoikeuden oikeusperiaatteet ja muilta oikeudenaloilta lainatut oikeusperiaatteet. Kuusiniemi tunnustaa ainakin oikeusperiaatteet yhdeksi suuntaviivaksi eli joustavan normin tulkinnassa avustavaksi apusäännöksi.⁷⁸

⁷⁵ Kuusiniemi 1992, s. 133-134.

⁷⁶ Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Joustavat normiformulaatiot eivät aina ole joustavia oikeusnormeja.

⁷⁷ Asia voidaan nähdä myös niin, että naapurussuhdelaki on puitelaki ja sitä kautta NaapL 17 § on säännös, joka osoittaa keinot naapurussuhteiden oikeudelliselle järjestämiselle, mutta lain oikeussubjekteille asettamat vaatimukset konkretisoituvat vasta lain soveltamistilanteessa lain yleisten tavoitteiden kautta siten, että yksityiskohtaiset aineelliset vaatimukset käyvät ilmi vasta lainsoveltamisratkaisuista. Toisin sanoen kohtuuton rasitus- kriteerin konkretisointimekanismissa on ehdotettu naapurussuhdelain yleisiä tavoitteita. Ks. Kuusiniemi 1992, s. 127.

⁷⁸ Kuusiniemi 1992, s. 143.

Kohtuuton rasitus -kriteeri on yksi ympäristölupaharkinnan edellytysharkinnan kuudesta osaluueesta. Kohtuuton rasitus -kriteeri lisää ympäristöluvan edellytysharkintaan oman elementtinsä. Ympäristölupaharkinnan edellytysharkinnan osana olevassa imissioedellytysharkinnassa on kysymys haitasta ympäristön yleisille viihtyisyyseduille ja varallisuuseduille.⁷⁹ Ympäristölupaharkinnan kannalta tämä tarkoittaa sitä, että lupaharkinta suunnataan myös viihtyisyyden arviointiin.⁸⁰ On mahdollista ajatella niinkin, että ainakin osa naapuruussuhdelain 17.1 §:n mukaisista toiminnanharjoittajan toiminnasta naapurikiinteistöille aiheutuvista vaikutuksista on puhtaasti ympäristön kauneutta vähentäviä.⁸¹ Näin ollen ympäristöluvan edellytysharkinnan imissioedellytysharkinnassa voidaan ajatella olevan elementti, joka ottaa huomioon hakemuksen mukaisen toiminnan vaikutukset ympäristön esteettisiin ominaisuuksiin eli siihen, miten ympäristö ”miellyttää katsojan silmää”. Oikeuskirjallisuudessa tähän mahdollisuuteen on suhtauduttu kielteisesti. Naapuruussuhdelain 17 § ei anna suojaa viimeksi mainittuja, pelkästään esteettistä harmia aiheuttavia imissioita vastaan.⁸²

Naapuruussuhdelaki tunnustaa mahdollisina rasitusta aiheuttavina omaisuuden käyttömuotoina kiinteistön käytön, huoneiston käytön tai rakennuksen käytön.⁸³ Kiinteistön käytön tulee olla aktiivista toimintaa kuten laitteiden käyttämistä tai muuta kiinteistön käyttöä, esimerkiksi kaivamista tai varastointia.⁸⁴ Hyvin monenlainen kiinteistön, rakennuksen tai huoneiston käyttö voi aiheuttaa naapureille vaikutuksia ympäristölle haitallisilla aineilla, noella, lialla, pölyllä, hajuna, kosteudella, meluna, värinä, säteilyllä, valona, lämpönä tai muina vastaavina vaikutuksina. Luettelo ei ole tyhjentävä ja sillä tarkoitetaan yleisesti aineen tai energian siirtymistä päästölähteestä haittakohteeseen.⁸⁵ Esimerkiksi ratkaisussa THO 20.8.1996 S 94/1013 (lainvoimainen) päädyttiin siihen, että koiran haukunta on naapuruussuhdelain 17.1 §:n tarkoittamaa rasitusta. Koiran haukuntakin voi olla naapurikiinteistölle aiheutuva imissio, koska se on kiinteistön käyttöä ja se ilmenee naapurikiinteistöllä meluhaittana.

Imission käsitettä on määritelty oikeuskirjallisuudessa monilla eri tavoilla. Imission käsitteeseen kuuluu, että se syntyy tyypillisesti hienojakoisten, luonnonvoimien kuljettamien esineiden tai kappaleiden taikka fysikaalisten vaikutusten ylittäessä kiinteistörajan niin, että häiriö on tietyllä

⁷⁹ *Salila* 2015 b, s. 149.

⁸⁰ *Marttinen* 2001, s. 235 ja *HE 84/1999 vp*, s. 67.

⁸¹ *Ekroos* 1995, s. 356.

⁸² *Kuusiniemi* 1992, s. 15-16.

⁸³ *HE 84/1999 vp*, s. 122.

⁸⁴ *HE 84/1999 vp*, s. 122.

⁸⁵ *HE 84/1999 vp*, s. 122.

asteella pysyvää.⁸⁶ Määritelmässä avataan imission ilmenemismuodot ja asetetaan imissiolle pysyvyyuskriteeri. Toisaalta Hollo on yrittänyt määritellä imission käsitettä siten, että imissiolla eli (haitallisella) ympäristövaikutuksella tarkoitetaan tietyllä etäisyydellä häiriönlähteestä, yleensä toisen etupiirissä ilmenevää vaikutusta.⁸⁷ Tässä määritelmässä ei aseteta imission aiheuttamille vaikutuksille mitään kriteereitä kuten edellisessä määritelmässä eikä oteta kantaa imission ilmenemismuotoon. Hollo on määritellyt toisessa yhteydessä imission aineettomaksi haitaksi, joka ilmenee yleensä meluna, hajuna tai pölynä niin, että hän erottaa imission käsitteen fyysisestä vahingoittamisesta.⁸⁸ Määritelmä on kirjoitettu puhtaasti imission ilmenemismuodon näkökulmasta, mutta imission aiheuttamille vaikutuksille ei aseteta mitään kriteereitä. Oikeuskirjallisuudessa on yritetty määritellä myös sitä, miten imissio siirtyy naapurikiinteistölle, mitä voidaan pitää yhtenä tapana määritellä imission käsitettä. Imission voi ajatella ilmenevän naapurikiinteistöllä kolmella eri tavalla. Ensinnäkin se voi ilmetä viihtyisyshaittana naapurikiinteistöllä, joka perustuu kiinteistöltä toiselle siirtyvään vaikutukseen, toiseksi se voi ilmetä negatiivisena imissiona eli silloin imissio ei perustu toiselta kiinteistöltä toiselle siirtyvään häiriötekijään, vaan kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että naapurikiinteistöllä sijaitseva tehdas rumentaa kiinteistön omistajan maisemaa ja kolmanneksi kysymys voi olla vain mielenterveyden tasolla ilmenevästä imissiosta eli kysymys on tilanteesta, jossa imissio ei ole fyysisesti havaittavissa.⁸⁹ Oikeuskirjallisuudessa kehitetyt imission määritelmät ottavat useita eri näkökulmia imission käsitteeseen. Kuusiniemi on nostanut esille, että nykyaikainen ympäristönsuojelulainsäädäntö käsittelee vain sellaisia kiinteistöltä toiselle siirtyviä haitallisia vaikutuksia, joita voidaan epäilemättä pitää imissioina, joten rajanveto-ongelma imission ja ei-imission välillä ei nykytilanteessa voi aktualisoitua.⁹⁰ Tämä vähentää tarvetta imission käsitteen määrittely-yrityksille. Kuusiniemi kuitenkin esittää myös oman määritelmänsä imissiolle. Hän käyttää havainnollistamisen välineenä ympyrää, jossa on kaksi sisäkkäin olevaa kehää. Ensimmäisen sisemmän ympyrän kehän sisäpuolella on imission käsitteen ydinalue ja toisen ulomman ympyrän kehän sisäpuolella on imission käsitteeseen kuuluvia häiriövaikutuksia, jotka eivät kuitenkaan kuulu käsitteen ydinalueelle. Määritelmän mukaan ilman pilaantumisasiä, melu ym., ovat imission käsitteen ydinalueella eli sisemmän ympyrän sisällä ja negatiiviset imissiot, suurten kappaleiden aiheuttavat imissiot ja aineettomat imissiot kuuluvat imission käsitteen alaan, mutta eivät kuitenkaan

⁸⁶ Kuusiniemi 2013 a, s. 72.

⁸⁷ Hollo 2001, s. 21.

⁸⁸ Hollo 2009 a, s. 230-231.

⁸⁹ Ekroos 1995, s. 356-357. Ks. myös Kuusiniemi 1992, s. 14-16.

⁹⁰ Kuusiniemi 1992, s. 18.

ole sen ydinalueella eli Kuusiniemen määritelmässä ne voidaan sijoittaa ulomman ympyrän kehän sisäpuolelle.⁹¹

Toiminnan naapurikiinteistön omistajalla on tietyn asteinen sietämisvelvollisuus suhteessa toiminnanharjoittajan toiminnan aiheuttamiin imissioihin. Sietämisvelvollisuus voidaan johtaa naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentista, koska siinä säädetään, että kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että käytöstä aiheutuu naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle kohtuutonta rasitusta. Sietämisvelvollisuudesta on säädetty naapuruussuhdelaisissa, koska naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentin tarkoittaman kiinteistön käytön aiheuttama rasitus on kiellettyä vain, jos se on kohtuutonta. Sietämisvelvollisuuden ideana on, että haitankärsijöillä on velvollisuus sietää vähäisenä pidettäviä häiriöitä.⁹² Sietämisvelvollisuuden ulottuvuutta on täsmennetty edelleen siten, että imissiohaitan on oltava olennainen, mikä tarkoittaa sitä, että kohtuullisuusarvioinnissa rajataan pois muut imissiöt kuin ne, jotka ovat häiritsevyydeltään merkittäviä.⁹³ Imission häiritsevyyteen vaikuttaa olennaisesti imission laatu. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että imission häiritsevyyden arviointi riippuu häiriön laadusta siten, että esimerkiksi säteilyimission tai myrkyllisen liuotinpäästön vaikutus voi olla kerta-annoksenakin hengenvaarallinen kun taas hajuhaitta vähentää viihtyisyyttä kohdealueella.⁹⁴ Naapurikiinteistön omistajan sietämisvelvollisuuden sisällön arviointi perustuu edellä mainittuun NaapL 17.2 §:ään, jossa on ilmaistu häiriön kohtuullisuuden arvioinnissa huomioon otettavat seikat. Nämä seikat ovat paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat. Yhteenvetona voidaan todeta, että sietämisvelvollisuuden sisällön tapauskohtainen ratkaiseminen on luonteeltaan kokonaisarviointia.⁹⁵ Pohjimmiltaan naapuruussuhdelain 17.2 §:n mukainen kohtuullisuusarvioinnin punninta on imissiosuhteen molempien osapuolten eri suuntaisten intressien tapauskohtaista vastakkain punnitsemista.⁹⁶ Sietämisvelvollisuuden ulottuvuus on lisäksi monitulkintainen. Joustavin juridisin käsittein ilmastu sietämisvelvollisuus on käytännössä ongelmallinen paikantaa.⁹⁷

Oikeuskirjallisuudesta, naapuruussuhdelain muutoksen esitöistä ja virallislähteistä löytyy tulkintatukea naapurikiinteistön omistajan sietämisvelvollisuuden arviointiin. Naapuruussuhdelain

⁹¹ *Kuusiniemi* 1992, s. 19.

⁹² *Salila* 2015 c, s. 312. Ks. myös *Kuusiniemi* 2013 a, s. 97 ja *Hollo* 2001, s. 22. Oikeuskirjallisuudessa sietokynnyksen korkeutta on luonnehdittu monin eri sanankääntein. Vähäisenä pidettävän häiriön lisäksi esimerkkejä muista luonnehdinnoista ovat siedettävä ja kohtuullinen.

⁹³ *Kuusiniemi* 1992, s. 180. Ks. myös *Kuusiniemi* 1995, s. 87.

⁹⁴ *Kuusiniemi* 1992, s. 213-214.

⁹⁵ *Salila* 2015 c, s. 313-314.

⁹⁶ *Kuusiniemi* 1992, s. 573.

⁹⁷ *Kuusiniemi* 1992, s. 506. Ks. myös *Schmidt DÖV* 1991, s. 883.

17 §:n 2 momentin mukaisen kohtuullisuusarvioinnin tekemisessä on otettava huomioon monia aspekteja. Naapuruussuhdelain muutoksen esitöissä on täsmennetty sietämisvelvollisuuden arviointiin vaikuttavia arviointikriteereitä seuraavasti: ”Lähtökohtana rasituksen arvioinnille olisivat paikalliset olosuhteet ja rasituksen muu tavanomaisuus. Esimerkiksi alueen kaavan mukainen käyttö tarkoittaisi, että toiminnasta aiheutuva rasitus on alueella tavanomaista.”⁹⁸ Itä-Suomen yliopistossa tehdyssä selvityksessä tavanomaisuusarviointikriteeriä on täsmennetty siten, että tavanomaisuudella tarkoitetaan paikkakuntatavanomaisuutta eli lähiseudun tai alueen oloja.⁹⁹ Tavanomaisuusarviointikriteeriä on täsmennetty oikeuskirjallisuudessa lisäksi siten, että arvioinnin perustana on alueella yleensä harjoitettava, luonteenomainen kiinteistön käyttö, mistä johtuen alueen tavanomainen käyttömuoto on käsillä silloin, kun ainakin alueen kiinteistöjen enemmistöä käytetään samanlaista rasitusta aiheuttavalla tavalla.¹⁰⁰ Rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa on epäilemättä myös ajallinen ulottuvuus. Naapuruussuhdelain 17 §:n modernisointiin johtaneessa hallituksen esityksessä on tunnustettu aikaprioriteettiperiaate naapurin häiriön sietokynnyksen korkeuteen vaikuttavana tekijänä ja samalla todetaan, että sitä voidaan pitää lähtökohtana sellaisten toimintojen välisten naapuruussuhteiden oikeudellisessa järjestämisessä, joissa toisen oikeusperusta on aikaisempi kuin toisen, mutta sitä ei kuitenkaan pidä noudattaa kategorisesti, koska tämä saattaisi johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin.¹⁰¹ Itä-Suomen yliopistossa tehdyssä selvityksessä on lisäksi katsottu, että vaikka naapuruussuhdelain 17 §:n 2 momentista poistettiin aikaprioriteettiperiaatetta koskeva maininta vuoden 2000 ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä, otetaan aikaprioriteettiperiaate silti huomioon haitan kohtuullisuusarvioinnissa.¹⁰² Rasitusta aiheuttavan toiminnan naapuri voi omalla toiminnallaan vaikuttaa rasituksen kohtuullisuusarviointiin. Oikeuskirjallisuuden mukaan naapurikiinteistölle aiheutuvan rasituksen kohtuullisuutta arvioitaessa voi olla merkitystä naapurin suostumuksella, koska naapuruussuhdeoikeuden juuret ovat yksityisoikeudessa.¹⁰³ Oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu varovaisesti naapurin oikeuteen vaikuttaa rasituksen kohtuullisuusarvioinnin lopputulokseen. Itä-Suomen yliopistossa tehdyssä selvityksessä on otettu rohkeampi kanta. Selvityksen mukaan lähimmän naapurin suostumus ei enää automaattisesti poista toiminnanharjoittajan velvollisuutta vähentää imissioita, koska huomioon on otettava myös yleinen ympäristöetu ja terveyshaitan mahdollisuus on otettava huomioon.¹⁰⁴ Julkisoikeudellisessa ympäristölupamenettelyssä toiminnan naapurille ei voida antaa liian laajaa

⁹⁸ HE 84/1999 vp, s. 122.

⁹⁹ Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 5.

¹⁰⁰ Kuusiniemi 1995, s. 88.

¹⁰¹ HE 84/1999 vp, s. 122.

¹⁰² Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 8.

¹⁰³ Salila 2015 b, s. 149. Ks. myös Marttinen 2001, s. 236.

¹⁰⁴ Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 8.

mahdollisuutta disponoida kohtuullisuusarvioinnin lopputuloksesta, vaikka naapuruussuhdeoikeuden juuret ovat yksityisoikeudessa. Naapurikiinteistön omistajan tapa käyttää omaa kiinteistöään vaikuttaa kohtuullisuusarvioinnin lopputulokseen eli myös näiltä osin naapurikiinteistön omistajan omalla toiminnalla on merkitystä. Tämä perustuu siihen, että oikeuskirjallisuuden mukaan sietokynnyksen korkeutta arvioidessa voidaan antaa merkitystä kompensatioperiaatteelle, jonka mukaan kiinteistöltä toiselle aiheutuva haitta on kestettävä, jos häiriötä aiheuttavan ja häiriöstä kärsivän kiinteistön käyttö on ollut tehokkuudeltaan ja laadultaan vertailukelpoista.¹⁰⁵ Imission kohtuullisuusarvioinnin avuksi kehitettyjä arviointikriteereitä on vaikea luokitella järkevästi, koska niissä imission kohtuullisuusarvioinnin katsottu niin monesta eri näkökulmasta. Seuraavaksi esitetään hankalimmin lokeroitavat arviointikriteerit. Sietämisvelvollisuuden ulottuvuutta määritettäessä on annettava merkitystä päätöksentekotilanteessa vallitsevalle epävarmuudelle. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ympäristötiedon riittämättömyystilanteessa sovellettava varovaisuusperiaate vaikuttaa imission kohtuullisuusarviointiin.¹⁰⁶ Imissio voidaan katsoa kohtuuttomaksi, jos ei voida tieteellisesti osoittaa, että imissio ei tulisi olemaan kohtuuton. Ympäristöhaittojen vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon kaikkien samaa aluetta kuormittavien toiminnanharjoittajien aiheuttamat päästöt. Oikeuskirjallisuudessa ollaan yksimielisiä siitä, että imission kohtuullisuusarviointi tehdään aina häiriötä kärsivän alueen kokonaisrasituksen eli kaikkien aluetta kuormittavien toimintojen yhteisvaikutuksen perusteella.¹⁰⁷ Toisin sanoen ei riitä, että ympäristöhaittoja arvioidaan toiminnanharjoittajakohtaisesti, sillä arviointi on tehtävä aina aluekohtaisesti. Toiminnanharjoittajan toiminnan taustalla vaikuttavilla motiiveilla on myös vaikutusta sietämisvelvollisuuden ulottuvuuden arvioinnissa. Itä-Suomen yliopistossa tehdyssä selvityksessä on katsottu, että taloudellisesta toiminnasta aiheutuva imissio arvioidaan eri kriteereillä kuin harrastustoiminnasta aiheutuva.¹⁰⁸ Taloudellista hyötyä tuottavasta toiminnasta aiheutuva rasitus katsotaan herkemmin kohtuuttomaksi kuin harrastustoiminnasta aiheutuva rasitus. Sietämisvelvollisuuden ulottuvuus on ollut esillä oikeuskäytännössä. Naapurikiinteistön omistajan sietämisvelvollisuuden tapauskohtaista arviointia korostaa ratkaisu KHO 2017:167. Ratkaisusta ilmenevä oikeusohje on se, että vaikka etäisyydet lähimpiin häiriintyviin kohteisiin ovat lyhyet, niin silti kohtuuttoman rasituksen aiheutumista koskeva harkinta on tapauskohtaista ja luvan myöntämisen

¹⁰⁵ Kuusiniemi 1992, s. 205.

¹⁰⁶ Kuusiniemi 1992, s. 219-220.

¹⁰⁷ Kuusiniemi 1992, s. 224-225.

¹⁰⁸ Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 6.

edellytykset voivat silti olla olemassa. Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä sietämisvelvollisuuden tasoa on arvioitu tekemällä kokonaisarvio.¹⁰⁹

Haitan kohtuullisuus arvioidaan erityisesti sijoittumisen kannalta.¹¹⁰ YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukainen imissioedellytysharkinta on yhteydessä YSL 11 §:n mukaiseen toiminnan sijoituspaikkaharkintaan. On selvää, että toiminnasta aiheutuvaa rasitusta naapurikiinteistölle voi jollain toimialoilla olla kaikkein helpointa rajoittaa toiminnan oikealla sijoittamisella. Toimialasta riippuu, kuinka paljon YSL 11 §:n mukaiselle toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnalle annetaan painoarvoa ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa. On selvää, että joidenkin laitosten vaikutukset ulottuvat niin laajalle alueelle, että toiminnan sijoituspaikalla ei ole paljoa merkitystä ympäristöhaittojen torjunnassa, mutta toiminnan sijoituspaikan sopivuus voi olla ratkaiseva tekijä sellaisten toimintojen ympäristöhaittojen torjunnassa, joiden ympäristövaikutukset ulottuvat suppealle alueelle.¹¹¹

3. Eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa merkitykselliset oikeusperiaatteet

3.1 Varovaisuusperiaate

YSL 20 §:stä ilmenee varovaisuusperiaate.¹¹² Kohtuuton rasitus on joustava käsite, jonka yksittäistapaukselliseen konkretisoimiseen tarvitaan oikeusperiaatteiden apua. Tähän tarkoitukseen sopii mm. varovaisuusperiaate. Varovaisuusperiaatteella on vakiintunut asema Suomen oikeusjärjestelmässä ja kansainvälisesti. Varautumisperiaate on katsottu EU-oikeuden yleiseksi oikeusperiaatteeksi ja sitä on sovellettu EUT:n tapauksissa C-157/96 ja C-180/96.¹¹³ Varovaisuusperiaate on ollut kirjattuna EU:n perussopimukseen Maastrichtin sopimuksen solmimisesta asti.¹¹⁴ Varovaisuus- ja huolellisuusperiaate on vakiintunut myös kansallisessa oikeuskäytännössä.¹¹⁵ Esimerkkeinä kansallisesta oikeuskäytännöstä voidaan mainita ratkaisut KHO 2005:42 ja KHO 15.1.2007 taltio 64, joissa on sovellettu varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta.

¹⁰⁹ Vaasan hallinto-oikeus 16.9.2016, päätösnumero 16/0449/3, diaarinumero 01189/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 19.11.2014, päätösnumero 14/0628/3, diaarinumero 01916/13/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 2.7.2015, päätösnumero 15/0406/3, diaarinumero 01634/14/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.).

¹¹⁰ HE 84/1999 vp, s. 67.

¹¹¹ Ks. Kuusiniemi 2007, s. 149.

¹¹² Kokko 2017, s. 147.

¹¹³ Kokko 2017, s. 146. Ks. Krämer 2012, s. 23.

¹¹⁴ Jan H. Jans - Hans H.B Vedder 2012, s. 43.

¹¹⁵ Kokko 2017, s. 147.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty vaihtoehtoisia tapoja luonnehtia varovaisuusperiaatetta. Varovaisuusperiaate voidaan kiteyttää oikeuskäytäntöä lähteenä käyttäen seuraavasti ”Ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei estä täydellisen tieteellisen varmuuden puuttuminen suunnitellun hankkeen seurauksista.”.¹¹⁶ Toisaalta varautumisperiaatetta on luonnehdittu seuraavasti: ”Varautumisperiaatteen avulla pyritään määrittämään, millä tavoin vaarallista tai vaikutuksiltaan ennakoimatonta toimintaa tulisi harjoittaa, jotta välttyttäisiin yllättäviltä vaikutuksilta.”.¹¹⁷ Erään määritelmän mukaan varovaisuusperiaate on kiistelty, mutta nyt kansainvälisesti jo melko vakiintunut periaate, joka merkitsee epävarmuuteen liittyvien tekijöiden huomioon ottamista päätöksenteossa.¹¹⁸ Varovaisuusperiaate voidaan nähdä myös niin, että sen tarkoitus on asettaa käyttäytymisvaatimus sellaisten riskien osalta, joita ei voida pitää juurikaan todennäköisinä.¹¹⁹ Yleisesti hyväksytyyn käsitykseen mukaan periaate edellyttää, että pilaantuminen tulee mahdollisuuksien mukaan ehkäistä jo ennen kuin ehdottoman varmasti on todistettu tiettyjen toimintojen ja ympäristöhaittojen syy-yhteys.¹²⁰ Yhteistä näille lukuisille eri varovaisuusperiaatteen määrittelytavoille on se, että niissä varovaisuusperiaate liittyy jollain tavalla päätöksentekotilanteessa vallitsevaan epävarmuuteen toiminnan ympäristövaikutuksista. Vaihtoehtoinenkin tapa määrittellä varovaisuusperiaatetta on olemassa. Jouni Ranta on väitöskirjassaan luonnehtinut varovaisuusperiaatetta seuraavasti: varautumisperiaatteeseen liittyvät tosiseikat muuttuvat ympäristöoikeudellisessa ratkaisussa merkityksellisiksi oikeustositseikoiksi, kun ne ovat suodattuneet varautumisperiaatteen läpi.¹²¹ Rannan varautumisperiaatteen määritelmä poikkeaa muista varautumisperiaatteen määritelmistä, koska se ei keskity varautumisperiaatteen rooliin epävarmuuden hallitsemisessa. Rannan määritelmä enemmänkin kuvaa varautumisperiaatteen vaikutusmekanismia ympäristöoikeudellisessa ratkaisussa.

Varovaisuusperiaatteella on merkitystä eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa. Periaatteen ohjaava merkitys ilmenee päätöksentekotilanteissa, joissa ratkaisu joudutaan tekemään epävarman informaation varassa.¹²² Varovaisuusperiaatteesta seuraa, että epävarmuudella on vaikutusta ympäristöoikeudellisen ratkaisun lopputulokseen. Varovaisuusperiaate vaikuttaa lupaharkinnassa siten, että ympäristönsuojelutoimiin ryhdytään, vaikka ei voida olla täysin varmoja ympäristönsuojelutoimien tarpeellisuudesta. Epävarmuutta tulkitaan ympäristön hyväksi ja mitä

¹¹⁶ Kokko 2017, s. 148.

¹¹⁷ Hollo 2004 a, s. 10.

¹¹⁸ Ekroos 2001, s. 81.

¹¹⁹ Hollo 2009 a, s. 236.

¹²⁰ Kumpula 2013, s. 1337.

¹²¹ Ranta 2001, s. 210.

¹²² Kumpula 2013, s. 1337-1338.

vaarallisemmasta seurauksesta epäillään olevan kysymys, sitä vähäisempää näyttöä toiminnanharjoittajan toiminnan rajoitusten tueksi voidaan edellyttää.¹²³ Oikeuskäytännössä varovaisuusperiaatetta sovellettiin KHO:n ratkaisussa HFD 2015:117. Edellä mainitussa ratkaisussa turkistarhan laajenukselle ei voitu myöntää ympäristölupaa, koska toiminnan ympäristövaikutuksia ei voitu ennakoida tarpeeksi varmasti. Ratkaisusta seuraa, että eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa voidaan soveltaa varovaisuusperiaatetta ja asettaa eläinsuojan kokoluokkaan nähden ankarammat lupamääräykset kuin yleensä vastaavan kokoluokan eläinsuojille tai ääritapauksessa jättää lupa myöntämättä, jos ei voida riittävällä todennäköisyydellä sulkea pois mahdollisuutta, että eläinsuoja aiheuttaa kohtuutonta rasiitusta naapurikiinteistölle. Ratkaisussa KHO 15.2.2019 taltio 540 turkistarhauksen aloittamista suunnittelevan toiminnanharjoittajan tehtäväksi määrättiin YSL 54 §:ssä tarkoitettu erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, koska lupaharkintaa varten ei ollut voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista. Selvitys määrättiin tehtäväksi, koska rakennettavien hallien läheisyydessä on asutusta, joka voi altistua hajuhaitoille ja asiassa esitetyn selvityksen perusteella ei voitu ennakoita varmistua toiminnasta aiheutuvan hajuhaitan häiritsevyyden tasosta naapurustolle. Ratkaisu on esimerkki siitä, että epävarmuus toiminnan ympäristöhaittojen aiheutumisesta voi vaikuttaa ympäristölupapäätöksen sisältöön YSL 54 §:n mukaisen lupamääräyksen muodossa.

3.2 Aikaprioriteettiperiaate

Aikaprioriteettiperiaate saa painoarvoa lainsoveltamistilanteessa, kun joko toiminnanharjoittaja on asettunut harjoittamaan toimintaa alueelle vasta naapurien jälkeen tai vastaavasti, jos naapurit ovat asettuneet asumaan alueelle, jossa on jo pitkään harjoitettu ympäristöä pilaavaa toimintaa. Häiriön kohtuullisuutta arvioitaessa on merkitystä sillä, onko häiriötä aiheuttava aloittanut kyseisen kiinteistönkäyttömuodon ennen kuin naapuri oman häiriöstä kärsivän käyttönsä.¹²⁴ Yleensä rasiitusta ei voitaisi pitää kohtuuttomana, jos sen aiheuttaminen olisi aloitettu ennen kuin myöhemmin rasiitetulle alueelle tulisi uusia haitankohteita, mutta tästä lähtökohdasta voi olla aiheellista poiketa tilanteissa, joissa rasiitus ilmenee epäsäännöllisesti, mutta kuitenkin riittävän voimakkaana ja pitkäaikaisena.¹²⁵ Hallituksen esityksestä voidaan lukea, että aikaprioriteettiperiaatteella on

¹²³ *Kuusiniemi* 2013 a, s. 88.

¹²⁴ *HE 84/1999 vp*, s. 122. Aikaprioriteettiperiaatteesta laajemmin Ks. myös *Kuusiniemi* 2013 a, s. 96.

¹²⁵ *HE 84/1999 vp*, s. 122.

olennainen rooli naapuruussuhdelain 17 §:n 2 momentin mukaisessa rasiuksen kohtuullisuusarvioinnissa.

Oikeuskäytännössä korkein oikeus on ravintolamelua koskevassa ratkaisussa KKO 2015:21 perustellut päätöstään aikaprioriteettiperiaatteeseen viitaten. Tapauksessa hotellia pitävä yhtiö oli vaatinut vahingonkorvausta ravintolatoimintaa naapurirakennuksessa harjoittavalta yhtiöltä, koska hotellin kaksi huonetta olivat menneet asumiskelvottomiksi ravintolasta hotellihuoneisiin kantautuneen melun johdosta ja tästä oli aiheutunut hotellitoimintaa harjoittavalle yhtiölle tulonmenetystä. Korkein oikeus päätyi tuomitsemaan hotellitoimintaa harjoittavalle yhtiölle vahingonkorvausta NaapL 18.1 §:n nojalla, koska sille oli aiheutunut ravintolaa pitäneen yhtiön toiminnasta naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasiusta. Vahingonkorvauksia kuitenkin soviteltiin hotellitoimintaa ylläpitäneen yhtiön myötävaikutuksen perusteella, koska yhtiö oli laiminlyönyt toimipaikan olosuhteiden ja meluhaitan vähentämismahdollisuuksien selvittämisen ennen hotellitoiminnan aloittamista. Korkeimman oikeuden käsityksen mukaan, jos rasiusta aiheuttava toiminta on alkanut ennen kuin haitankärsijä on alkanut hallita kiinteistöä, aikaisemmin aloitettua toimintaa suojataan. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että edellä mainitun ratkaisun johdosta NaapL 17.2 §:n mukaisen rasiuksen kohtuullisuutta ja sietokynnyksen korkeutta arvioidaan aikaprioriteettiperiaatteen suuntaisesti.¹²⁶ Aikaprioriteettiperiaate vaikuttaa, kun ratkaisua punnitaan yksityisoikeudellisissa suhteissa.¹²⁷ Herää kysymys, mikä on aikaprioriteettiperiaatteen rooli julkisoikeudellisessa ympäristölupaprosessissa.

Oikeuskäytännössä aikaprioriteettiperiaatetta on sovellettu julkisoikeudellisessa kontekstissa ratkaisussa HFD 2015:118. Tapauksessa turkistarhalle oli myönnetty sijoituspaikkalupa jo vuonna 1985, mutta toiminnan harjoittaminen oli keskeytynyt vuonna 2007. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli myöntänyt uudelle toiminnanharjoittajalle luvan toiminnan jatkamiseen samalla kiinteistöllä toiminnan keskeytyneenä olemisen jälkeen. Aikaprioriteettiperiaatteen perusteella naapurivalittajien valitus hylättiin, vaikka suuntaa-antavien etäisyysuositusten valossa hakemuksen mukainen turkistarha tulisi sijaitsemaan liian lähellä häiriintyviä kohteita. Näyttäisi siltä, että aikaprioriteettiperiaatteella on sijansa myös ympäristölupamenettelyssä, vaikka periaate onkin perinteisesti liitetty yksityisoikeuteen. Aikaprioriteettiperiaatetta voidaan soveltaa kohtuuton rasiutus -kriteerin konkretisoimisessa ympäristölupaharkinnassa.

¹²⁶ Kokko 2017, s. 166.

¹²⁷ Kokko 2017, s. 167.

3.3 Passiviteettiperiaate

Kohtuuttoman rasituksen aiheutumista on mahdollista arvioida myös naapuruussuhdelain 20 §:n 2 momentista käsin. NaapL 20.2 §:ssä säädetään nimittäin, että kohtuuttoman rasituksen poistamista tai rasitusta aiheuttavan toiminnan lakkauttamista on vaadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun kohtuuton rasitus ilmeni. Säännöksessä ei ole kyse vain määräajan asettamisesta kohtuuttoman rasituksen poistamisen tai rasitusta aiheuttavan toiminnan lakkauttamisen vaatimiselle, vaan sillä on myös yleisempää merkitystä. Kohtuullisuusarvioinnissa on merkitystä sillä, onko naapuri sietänyt samantasoisena jatkuvaa häiriötä vuosikausia, ennen kuin on reagoinut asiaan.¹²⁸ Kannanotto on perusteltu, koska parhaat mahdollisuudet puuttua ympäristöä pilaavasta toiminnasta aiheutuviin ympäristövaikutuksiin ovat käsillä silloin, kun toimintaa vielä suunnitellaan. Jälkikäteen jo käynnissä olevan toiminnanharjoittamisen ympäristövaikutuksiin on huomattavasti vaikeampi puuttua. Tästä johtuen naapurivalittajia pitää kannustaa ilmaisemaan oma kantansa toiminnanharjoittajan toimintaan mahdollisimman aikaisin, mielellään jo silloin, kun lupahakemusta käsitellään lupaviranomaisessa. On edukasta, että jo toiminnan suunnitteluvaiheessa naapurivalittajat ilmaisevat kantansa, jotta saadaan mahdollisimman paljon tietoa toiminnanharjoittamisen ympäristövaikutuksista suunnitellulla sijoituspaikalla ja tämä tieto saadaan huomioitua toiminnan lupamääräyksissä.

3.4 BAT-periaate

3.4.1 Yleistä BAT-periaatteesta

YSL 8 §:n mukaan toiminnassa, johon tarvitaan ympäristölupa tai toiminnassa, joka on rekisteröitävä, toiminnanharjoittajan on ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi huolehdittava ja varmistuttava siitä, että toiminnassa käytetään parasta käyttökelpoista tekniikkaa. YSL 8 §:stä ilmenee BAT-periaatteen soveltamisala. BAT-periaate soveltuu Suomessa vain säädettyssä yhteydessä eli asetettaessa lupamääräyksillä päästöraja-arvoja ja silloin, kun lupamääräyksillä täytetään muita päästöjen rajoittamiseksi tarpeellisia vaatimuksia.¹²⁹ Parhaan käyttökelpoisen tekniikan määritelmä

¹²⁸ Vrt. *Kuusiniemi* 2013 a, s. 97. Kuusiniemi myöntää, että passiviteettiperiaatteella voi olla myös yleisempää merkitystä rasituksen kohtuullisuuden arvioinnissa. Vrt. *Kuusiniemi* 1992, s. 704. Kuusiniemi on katsonut, ettei rasituksen kohtuullisuuden arvioinnissa voi olla merkitystä naapureiden passiivisuudella. Hän perustelee kantaansa sillä, että naapurin passiivisuuden vaikutukset on säännelty naapuruussuhdelaisissa. Ko. laissa passiivisuuden seuraukset on rajoitettu vain kanneoikeuden menettämiseen, joten lakiteksti suhtautuu kielteisesti siihen mahdollisuuteen, että naapurin passiivisuudella voisi olla yleisempääkin merkitystä kohtuuton rasitus -kriteerin tulkinna. Vrt. *Kokko* 2017, s. 167. Kokon mukaan passiviteettiperiaatetta noudatetaan silloin, kun rasituksen kohtuullisuutta punnitaan yksityisoikeudellisissa suhteissa. Hän näyttää sulkevan pois passiviteettiperiaatteen vaikutusmahdollisuuden kohtuuton rasitus -kriteerin tulkintaan julkisoikeudellisessa lupamenettelyssä.

¹²⁹ *Hollo* 2009 a, s. 238-239.

on sijoitettu YSL 5 §:n 7) kohtaan. Parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan ympäristönsuojelulaissa 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. YSL 5.1 §:n 7) kohdan BAT-tekniikan määritelmä perustuu teollisuuspäästädirektiivin (2010/75/EU)¹³⁰ BAT-tekniikan määritelmään. Määritelmä löytyy teollisuuspäästädirektiivin 3 artiklan 10) kohdasta ja se kuuluu seuraavasti: ”BAT-tekniikalla tarkoitetaan tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä asetetta, joka osoittaa sellaiset tekniset ja käytännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat käytännön pohjaksi raja-arvoille ja muille lupaehdoille, joilla on tarkoitus estää, tai milloin se ei ole mahdollista, vähentää päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön”.

BAT-periaatteen oikeudellistamisen yhteydessä on käynnistetty samalla sen täsmentämisprosessi, joka tapahtuu normihierarkian ulkopuolisten instrumenttien avulla.¹³¹ BAT-periaate täsmentyy EU:n BAT-vertailuasiakirjoina (BAT Reference Document, BREF) ja jäsenvaltioita sitovina BAT-päätelminä.¹³² BAT-tekniikan sisällön kussakin yksittäistapauksessa muodostavat käytännössä BAT-vertailuasiakirjat ja BAT-päätelmät. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan tietolähteinä voidaan käytännössä pitää myös ympäristöministeriön ohjeita tai selvityksiä sekä ympäristönsuojelun tietojärjestelmän VAHTI-osaa.¹³³

BAT-periaatteen soveltamiseksi voidaan valtioneuvoston asetuksella antaa yleisiä määräyksiä toimialoittain.¹³⁴ Eläinsuojien osalta on BAT-periaatteen soveltamisen avuksi annettu eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta annettu valtioneuvoston asetus (1250/2014) eli niin sanottu nitraattiasetus. Nitraattiasetuksen 7.4 §:n mukaan lietalantat ja nestemäisten orgaanisten lannoitevalmisteiden varastointitilat tulee kattaa kiinteällä tai kelluvalla katteella ammoniakkipäästöjen ja hajuhaittojen vähentämiseksi. Muuten asetuksen tasoisella sääntelyllä ei ole määritelty BAT-tekniikkaa eläinsuojien kontekstissa.

BAT-periaatteella on tärkeä rooli eläinsuojan lupamääräyksiä mitoittamisessa. YSL 52.3 §:ssä säädetään, että päästöraja-arvojen sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien

¹³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen), EUVL L 334, 17.12.2010, s. 17-119.

¹³¹ Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Täsmäntämisprosessien käynnistäminen joustavia normeja säädettäessä.

¹³² Kokko 2017, s. 152.

¹³³ Salila 2015 b, s. 172.

¹³⁴ Hollo 2009 a, s. 237-238.

lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Toiminnan lupamääräykset asetetaan siten, että BAT-periaatteen edellyttämää ympäristönsuojelun tasoa käytetään vertailukohtana lupamääräysten ankaruudesta päätettäessä. Harkittaessa yksittäistapauksessa laitoksen BAT-periaatteen edellyttämiä ympäristönsuojelutoimia, kyse on kokonaisharkinnasta, jossa otetaan huomioon laitoksen koko, laitoksen prosessit ja rakenteelliset ratkaisut, toiminnan tekniset erityisominaisuudet ja muut parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamiseen liittyvät seikat, kuten olemassa olevan toiminnan odotettavissa oleva taloudellinen käyttöikä sekä toiminnan sijoituspaikka.¹³⁵

YSL 52.3 §:ssä säädetään, että lupamääräyksissä ei saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä tekniikkaa. Tarkoitus ei ole, että viranomaiset määrittelisivät lupamääräyksissä konkreettisia tekniikkoja, joita toiminnanharjoittajan olisi käytettävä, vaan tarkoitus on sen sijaan, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus osoittaa päästötason, jonka rajoissa toiminnanharjoittajan tulee pysyä.¹³⁶ Toisaalta usein tilanne saattaa olla se, että lupamääräys asettaa välillisesti, edellyttäessään esimerkiksi tiettyä päästötasoa, vaatimuksen käyttää jotain tiettyä tekniikkaa.¹³⁷ Kuvaavasti asia voidaan ilmaista siten, että BAT-periaate ei sanamuodostaan huolimatta koske tekniikkaa, vaan kysymys on enemmänkin viranomaisen määräämästä suoritustasosta.¹³⁸ Toiminnanharjoittajalla on täysi vapaus valita haluamansa tekniikka, mutta valitun tekniikan on saavutettava viranomaisten asettama tavoite toiminnan ympäristönsuojelutoimenpiteiden tehokkuudelle.

YSL 52.3 §:ssä säädetään, että lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa ympäristönsuojelutoimet. BAT-periaatteen soveltamisessa noudatetaan toiminnanharjoittajan näkökulmasta tehtävää kohtuusharkintaa. Toiminnanharjoittajalta ei voida ympäristöluvan lupamääräyksissä edellyttää kalliita ympäristönsuojelutoimia, joista ei ole hyötyä toiminnan ympäristöhaittojen vähentämisessä. Parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta päätettäessä on otettava huomioon tekniikan käyttöönotosta aiheutuvat nettokustannukset suhteessa saavutettaviin ympäristöhyötyihin.¹³⁹ Sinänsä kustannustehokaan BAT-tekniikan toteuttamista ei voida vaatia toiminnanharjoittajalta missä tahansa olosuhteissa. Oikeuskäytännössä on linjattu, että BAT-tekniikan olemassaolo ei automaattisesti tarkoita sen käyttöönottoa ja toiminnan aiheuttamien pilaantumisvaikutusten vähentämistä, vaikka se olisikin kustannustehokkaasti mahdollista (KHO 2004:38). Teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisen tekniikan on oltava käyttökelpoinen

¹³⁵ *Salila* 2015 b, s. 171.

¹³⁶ *Salila* 2015 b, s. 172.

¹³⁷ *Salila* 2015 b, s. 172.

¹³⁸ *Hollo* 2009 a, s. 238.

¹³⁹ *Kettunen* YJ 2004, s. 56.

toiminnanharjoittajan näkökulmasta. Tekniikan käyttökelpoisuus edellyttää sen olemista yleisesti saatavilla ja sen soveltumista Suomen oloihin.¹⁴⁰ Yleisesti saatavilla olo tarkoittaa BAT-periaatteen kontekstissa tekniikan olemassaoloa ja sitä, että tekniikka on saatavissa markkinoilta ilman, että sitä olisi suojattu esimerkiksi patentilla tai lisenssillä.¹⁴¹

Parasta käyttökelpoista tekniikkaa voidaan edellyttää käytettäväksi, vaikka päätöksentekotilanteessa olisi epävarmaa, ovatko toiminnasta ympäristöön aiheutuvat vaikutukset sellaisia, että BAT-periaatteen mukaisen tekniikan käyttäminen on tarpeellista. BAT-periaatteella on tästä syystä liityntä varovaisuusperiaatteeseen.¹⁴²

BAT-periaatteen ja YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaisen imissioedellytysharkinnan välinen suhde vaikuttaa täsmentymättömältä. Voiko eläinsuojalle asettaa ympäristöluvan lupamääräyksissä teknisiä vaatimuksia sillä perusteella, että ilman niitä eläinsuojan toiminnasta tulisi aiheutumaan kohtuutonta rasitusta naapurikiinteistölle, jos BAT-periaatteesta ei voida johtaa toiminnanharjoittajalle velvollisuutta ryhtyä riittäviin ympäristönsuojelutoimiin? Ratkaisussa KHO 2015:168 on vastattu tähän kysymykseen seuraavalla tavalla: ”Asiassa on luvan hakijan valituksesta arvioitava, voidaanko ympäristöluvan edellytysten katsoa tässä tapauksessa täyttyvän, vaikka sikalan yhteydessä olevat ja läheisyyteen rakennettavat yhteensä viisi tai kuusi lietesäiliötä katettaisiin kiinteän katteen sijasta kelluvalla katteella. Tällöin on ensiksi arvioitava, edellyttääkö parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentti huomioon ottaen säiliöiden kattamista kiinteällä katteella. Jos mainittua määräystä ei voida perustaa parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimukseen, on arvioitava, estyykö luvan myöntäminen ilman kiinteää katetta ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin, erityisesti sen 5) kohdan nojalla”. Ratkaisusta ilmenee, että BAT-periaatetta käytetään ensisijaisesti laitoksen teknisen vaatimustason määrittelyssä, mutta toissijaisesti myös kohtuuton rasitus -kriteeri voi asettaa vaatimuksia laitoksen ympäristönsuojelutoimien tekniselle tasolle. Kohtuuttoman rasituksen aiheutuminen on mahdollista estää sellaisillakin toiminnalle asetettavilla teknisillä vaatimuksilla, joiden noudattamiseen toiminnanharjoittaja ei ole BAT-periaatteen nojalla velvollinen. Tämä on mahdollista, jos kohtuuttoman rasituksen aiheutumista ei voida muuten estää. Ratkaisussa on sovellettu vanhaa ympäristönsuojelulakia, koska uuden YSL 229.1 §:n nojalla hallintoviranomaisessa ja tuomioistuimessa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat käsitellään ja ratkaistaan vanhaa ympäristönsuojelulakia soveltamalla. Ratkaisu on relevantti myös uuden YSL kannalta, koska BAT-periaatetta noudatetaan lupaharkinnassa uuden YSL mukaan ja

¹⁴⁰ *Salila* 2015 b, s. 172.

¹⁴¹ *Hollo* 2009 a, s. 238.

¹⁴² *HE 84/1999 vp*, s. 42-43.

kohtuuton rasitus -kriteeri on edelleen yksi ympäristöluvan myöntämisen edellytys uudessa ympäristönsuojelulaissa.

3.4.2 Kiinteä vai kelluva kate

Jo vuonna 2004 kerätyistä alueellisten ympäristökeskusten päätöksissä lietesäiliöiden kattamista koskevat määräykset vaihtelivat tapauskohtaisesti sen mukaan, pitikö lietesäiliö kattaa kelluvalla vai kiinteällä katteella.¹⁴³ Kyseessä on vanha eläinsuojan ympäristölupaan liittyvä problematiikka. Lainsäädäntö sallii molemmat vaihtoehdot. Nitraattiasetuksen 7.4 §:n mukaan lietelantalat ja nestemäisten orgaanisten lannoitevalmisteiden varastointitilat tulee kattaa kiinteällä tai kelluvalla katteella ammoniakkipäästöjen ja hajuhaittojen vähentämiseksi. Nitraattiasetuksen 3 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan kelluvalla katteella tarkoitetaan liete- ja virtsasäiliön tai muun vastaavan säiliön nesteen pinnalle vähintään 10 cm paksuiseksi kerrokseksi tasaisesti levitettyä katetta, kuten turvetta, kevytsoraa, polystyreenirakeita tai -soraa tai muuta vastaavaa irtomateriaalia tai kelluvaa levymäistä katetta. Kelluvaksi katteeksi katsotaan myös naudan lietelanta silloin, kun se on kuorettunut. Nitraattiasetuksen 3 §:n 1 momentin 3) kohdan mukaan kiinteällä katteella tarkoitetaan lietelanta- ja virtsasäiliön tai muun vastaavan säiliön nestepinnan yläpuolella olevaa kiinteästi asennettua katetta, joka estää sadeveden pääsyn säiliöön ja vähentää kaasujen haihtumista.

Ei näytä olevan selvää kumpi, kiinteä kate vai kelluva kate, on hajuhaitan ehkäisyssä tehokkaampi keino. Tästä epäselvyydestä käy esimerkkinä Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu 24.5.2017, päätösnumero 17/0237/3, diaarinumerot 00561/15/5111 ja 00562/15/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa). Ratkaisussa enemmistö oli sitä mieltä, että toiminnanharjoittajalta ei voida edellyttää kiinteää katetta, vaan kelluva kate ja lietesäiliöiden täyttäminen alapuolelta riittää, mutta vähemmistöön jääneen hallinto-oikeustuomarin äänestyslausemassa oli esitetty hyvät perusteet kiinteän katteen käyttämisen puolesta. Ratkaisua perusteltiin seuraavasti: ”Hajuhaittoja voidaan tehokkaasti vähentää muun muassa lietesäiliöiden kattamisella ja täyttämällä ne alapäin. Lietesäiliöt täytetään yleisesti alta päin lietelannan käsittelystä ja varastoinnista aiheutuvien hajuhaittojen vähentämiseksi. Näin ollen ja kun otetaan huomioon lyhyet etäisyydet lähimpiin haitankärsijöihin, hallinto-oikeus on eläinsuojan toiminnasta aiheutuvien hajuhaittojen vähentämiseksi muuttanut lupamääräystä 2 siten, että molemmat lietesäiliöt on täytettävä lietepinnan alapuolelta ja katettava kelluvalla katteella.”. Vähemmistöön jäänyt hallinto-oikeustuomari oli sitä mieltä, että

¹⁴³ Kettunen YJ 2004, s. 53.

toiminnanharjoittajalta on edellytettävä kiinteää katetta. Hän perusteli ratkaisuaan seuraavasti: ”Ympäristöministeriön raportissa 26/2014 Juha Grönlöös, maatalouden ammoniakkipäästöjen vähentämismahdollisuudet ja -kustannukset, oli yhteenvetotaulukossa arvioitu tiiviin betonikannen vähentävän varastoinnista aiheutuvia ammoniakkipäästöjä 95 prosenttia, kelluvan katteen 60 prosenttia ja luonnollisen kuorrettuman 40 prosenttia. Raportissa olisikin yhtenä toimenpideehdotuksena, että vähintään kaikki uudet lietesäiliöt katettaisiin kiinteällä, tiiviillä katteella...on tiiviin katteen etuna kelluviin katteisiin se, että se on paikallaan koko toiminnan ajan eikä sen paikallaan oloa ja riittävyttä tarvitse valvoa. Myös lietteen sekoittamisesta aiheutuvat hajupäästöt ovat pienempiä kuin kelluvan katteen ollessa kyseessä.”.

Yleisesti hallinto-oikeuskäytännöstä voidaan todeta, että hallinto-oikeudet ovat voittopuoleisesti edellyttäneet toiminnanharjoittajalta kelluvan katteen käyttämistä. Neljässä Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa on päädytty tähän lopputulokseen.¹⁴⁴ Kuitenkin Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on edellytetty myös kiinteän katteen käyttämistä. Kevyttä kiinteää katetta edellytettiin toiminnanharjoittajalta Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 20.12.2017, päätösnumero 17/0576, diaarinumerot 00444/16/5111 ja 00445/16/5111. Ratkaisua perusteltiin seuraavasti: ”kun kuitenkin otetaan huomioon etäisyydet lähimpiin häiriintyviin kohteisiin, hallinto-oikeus katsoo, että tilakeskukseen rakennettavan uuden lietesäiliön kattaminen vähintään kiinteällä kevytkatteella on perusteltua.”. Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännön pohjalta voidaan todeta, että kiinteän ja kelluvan katteen problematiikkaan ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Vaikka Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on voittopuoleisesti pitäydytty kelluvassa katteessa, esimerkiksi liian lyhyet suojaetäisyydet voivat yksittäistapauksessa puoltaa kiinteän katteen käyttämistä. Arvio on tehtävä aina tapauskohtaisesti.

Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään todennut, että kiinteää katetta ei voitu pitää parhaana käyttökelpoisena tekniikkana, koska ei ollut osoitettu, että kiinteä kate olisi lietesäiliöstä aiheutuvan hajuhaitan rajoittamisen kannalta merkittävästi tehokkaampi kuin sitä olennaisesti edullisempi kelluva kate (KHO 2015:168). Ratkaisun antamisen jälkeen Vaasan hallinto-oikeus on suurimmaksi osaksi pitäytynyt kelluvassa katteessa. Kuitenkaan korkeimman hallinto-oikeuden em. ratkaisua ei voida tulkita siten, että kiinteää katetta ei voitaisi edellyttää käytettäväksi missään toiminnanharjoittamispaikan ympäristöolosuhteissa. Vaasan hallinto-oikeus on poikennut KHO:n

¹⁴⁴ Vaasan hallinto-oikeus 24.5.2017, päätösnumero 17/0237/3, diaarinumerot 00561/15/5111 ja 00562/15/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 17.6.2016, päätösnumero 16/0325/3, diaarinumerot 01889/14/5111 ja 02140/14/5133, Vaasan hallinto-oikeus 17.6.2016, päätösnumero 16/0324/3, diaarinumerot 01961/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 21.11.2016, päätösnumero 16/0599/3, diaarinumerot 01413/15/5111 ja 00968/15/5111.

omaksuudesta linjasta kerran vedoten lyhyisiin suojaetäisyyksiin.¹⁴⁵ Kiinteän ja kelluvan katteen kiista ei ole tullut KHO:n päätöksestä huolimatta ratkaistuksi, koska arviointi on aina tapauskohtaista. Lyhyet suojaetäisyydet ja muutkin toiminnan naapurikiinteistöllä ilmenevää hajuhaittaa voimistavat ympäristöolosuhteet voivat edellyttää eläinsuojan ympäristölupaan lisättävän sellainen lupamääräys, jossa toiminnanharjoittaja veloitetaan käyttämään toiminnassaan kiinteää katetta. Valinta kelluvan ja kiinteän katteen välillä on edelleen tehtävä tapauskohtaisesti toiminnan sijaintipaikan olosuhteiden perusteella ratkaisusta KHO 2015:168 huolimatta.

3.4.3 Ruokintamääräykset

YSL 52.2 §:ssä säädetään, että jos YSL 52.1 §:n mukaisilla ensisijaisesti annettavilla lupamääräyksillä ei voida muussa kuin teollisessa toiminnassa tai energiantuotannossa toiminnan luonteesta johtuen riittävästi ehkäistä tai vähentää ympäristöhaittoja, voidaan luvassa antaa tarpeelliset määräykset tuotantomäärästä, energiasta tai tuotannossa käytettävästä ravinnosta. Ruokintamääräysten asettaminen on YSL näkökulmasta vasta viimesijainen keino vähentää eläinsuojan toiminnasta aiheutuvia ympäristöhaittoja. Tätä YSL 52.2 §:n sanamuodon mukaista tulkintaa on suositettu vuoden 2000 ympäristönsuojelulain esitöissä.¹⁴⁶ Myös Suomen ympäristökeskuksen julkaisussa on lainsäätäjän tekemästä linjauksesta johtuen omaksuttu tämä kanta. Puumalan ja Grönroosin mukaan ruokintamääräyksiin tulisi turvautua vasta, kun hajupäästöjä ei voida muilla keinoin riittävästi vähentää.¹⁴⁷

Lainsäätäjän valinta jättää ruokintamääräysten käyttö vasta viimesijaiseksi keinoksi eläinsuojan toiminnan ympäristövaikutusten hillitsemisessä on aiheellista asettaa kyseenalaiseksi. Eläinsuojien ympäristöluvista ruokintamääräyksien käyttöalaa olisi perusteltua laajentaa nykyisestä. Kettusen mukaan ruokintamääräyksiä sisällytetään eläinsuojien ympäristölupiin yleisesti.¹⁴⁸ Sen lisäksi, että ruokintamääräyksiä käytetään yleisesti, vuoden 2000 ympäristönsuojelulain esitöissä on annettu viitteitä siitä, että ruokintamääräyksiä voi tietyissä tapauksissa olla aiheellista käyttää nimenomaan eläinsuojan ympäristöluvassa.¹⁴⁹ Sikaloiden, karjatilojen ja siipikarjatilojen toiminnan luonteesta seuraa, että ruokintamääräyksillä on mahdollista tehokkaasti puuttua toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvaan ympäristökuormitukseen. Siipikarjatiloilta, karjatiloilta ja sikaloissa ruokinnalliset toimenpiteet vaikuttavat toiminnasta syntyvän virtsan tai lannan kemialliseen koostumukseen ja tätä

¹⁴⁵ Vaasan hallinto-oikeus 20.12.2017, päätösnumero 17/0576, diaarinumerot 00444/16/5111 ja 00445/16/5111.

¹⁴⁶ HE 84/1999 vp, s. 69-70.

¹⁴⁷ Suomen ympäristökeskus 2004, s. 126. Ks. myös Kettunen YJ 2004, s. 61 ja HE 84/1999 vp, s. 69-70.

¹⁴⁸ Kettunen YJ 2004, s. 72.

¹⁴⁹ HE 84/1999 vp, s. 70.

kautta ruokintamääräykset vähentävät toiminnasta aiheutuvaa hajuhaittaa. Valkuaisen vähentäminen rehussa vaikuttaa lannan typpipitoisuuteen, millä on vaikutusta ammoniakkipäästöjen ja muiden haisevien yhdisteiden päästöjen vähentymiseen.¹⁵⁰ Toiseksi eläinten tarpeenmukainen ruokintastrategia ja oikein koostettu rehu vaikuttavat lannan typpi- ja fosforipitoisuuteen, millä on vaikutusta lannasta aiheutuvaan potentiaaliseen ympäristökuoritukseen. Kuitenkin lypsykarjan kohdalla lantaan erittyvän typen määrään ei ole helppo vaikuttaa ruokinnallisilla toimenpiteillä, mutta sen sijaan virtsaan erittyvän typen rajoittamiseen on hyvät mahdollisuudet.¹⁵¹ Ruokintamääräyksissä on lisäksi se etu, että jo tuotantorakenteessa huomioitavat päästöjen ehkäisytoimet ovat yleensä kustannustehokkaampia kuin ns. piipunpäästekniikat.¹⁵² Ruokintamääräykset ovat toiminnanharjoittajan näkökulmasta YSL 52.3 §:n tarkoittamalla tavalla taloudellisesti toteuttamiskelpoisempia, mistä johtuu, että niitä pitäisi suosia eläinsuojien ympäristöluvista.

Oikeuskäytännössä on tukeuduttu ruokintamääräyksiin naapurivalittajien valitusten hylkäämisen perusteena tai osittaisen hylkäämisen perusteena. Lupapäätöksen ruokintamääräyksiin on viitattu toiminnanharjoittajan ympäristöluvan muutoksitta pysyttämisen perusteena tai perusteena sille, että ympäristöluvan lupamääräyksiä on muutettu, mutta koko ympäristölupaa ei ole kumottu. Ympäristölupapäätöksen ruokintamääräyksille on annettu oikeuskäytännössä painoarvoa, koska toiminnanharjoittaja voi niitä noudattamalla vähentää eläinsuojasta naapurikiinteistölle aiheutuvaa hajuhaittaa. Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä voidaan osoittaa kolme tällaista ratkaisua.¹⁵³ Lupapäätöksen ruokintamääräykset on otettu huomioon myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Ratkaisussa KHO 1.11.2017 taltio 5572 perusteltiin valituksen osittaista hylkäämistä lupapäätöksen ruokintamääräyksillä.

3.5 BEP-periaate

BEP-periaate julkilausutaan YSL 20.1 §:n 2) kohdassa. Ko. säännöksen mukaan BEP-periaatteella tarkoitetaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä. Uuden YSL esitöissä on täsmennetty BEP-periaatetta seuraavasti: ”ympäristön kannalta parhaaksi käytännöksi voidaan kutsua sellaista parasta käyttökelpoista

¹⁵⁰ Suomen ympäristökeskus 2002, s. 143.

¹⁵¹ Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus 2003, s. 28-38.

¹⁵² Kettunen YJ 2004, s. 51.

¹⁵³ Vaasan hallinto-oikeus 2.9.2016, päätösnumero 16/0427/3, diaarinumero 01737/14/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 2.9.2016, päätösnumero 16/0426/3, diaarinumerot 01994/14/5111 ja 02037/15/5111, (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 7.6.2016, päätösnumero 16/0289/3, diaarinumero 00763/14/5111 Korkein hallinto-oikeus muutti Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä siten, että lupapäätöksen lupamääräykseen 3 lisättiin yksi uusi kappale.

tekniikkaa, joka ei sisällä lukuarvoina ilmaistuja päästö- tai kulutusmääriä.”.¹⁵⁴ Ympäristöä pilaavassa toiminnassa periaatteen vaatimukset kohdistuvat toiminnan hallintaan liittyviin toimiin.¹⁵⁵ BEP-periaatteessa on kysymys siitä, miten laitos on suunniteltu ja rakennettu sekä miten sitä ylläpidetään ja hoidetaan, käytetään (operoidaan) ja miten se aikanaan poistetaan käytöstä.¹⁵⁶ Kuten BAT-periaatteeseenkin, on BEP-periaatteeseen sisäänrakennettu kustannustehokkuuden vaatimus.¹⁵⁷ BEP-periaate soveltuu erityisesti hajakuormituksen ehkäisemiseen.¹⁵⁸

BEP-periaate ei ole vielä ehtinyt vakiintua kansallisessa oikeuskäytännössä ratkaisuperiaatteeksi, mutta sitä voidaan siitä huolimatta luonnehtia ympäristöoikeuden ohjausperiaatteeksi, sillä kansainvälisessä ympäristöoikeudessa sen sisältö on tarkemmin määritelty esimerkiksi yleissopimuksessa koillis-atlantin merellisen ympäristön suojelusta (SopS 51/1998, OSPAR-sopimus) sopimuksen liitteen I 1 artiklan 1) kohdan 2) luetelmakohdassa ja vuoden 1992 itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (SopS 2/2000, HELCOM-sopimus) liitteen II 2) säännön 1) kohdassa.¹⁵⁹ BEP-periaatteen sääntelyasema eli periaatteen ohjausvoima suhteessa ympäristöoikeudellisen ratkaisun lopputulokseen ei ole kovin voimakas. Kuitenkin useissa alueellisten ympäristökeskusten päätöksiä oli huolimatta siitä, että BEP-periaate on vain lain tulkintaa ohjaava periaate, hajuhaittojen vähentämiseksi annetuissa määräyksissä velvoitettu toiminnanharjoittaja vähentämään hajuja eläinsuojan yleisellä siisteydellä, ilmastoinnin oikealla suuntauksella, eläinten oikealla terveydenhuollolla, kärpästen- ja tuhoeläinten torjunnalla sekä tarttuvien tautien minimoinnilla eli tosiasiasa lupapäätöksissä oli annettu lupamääräyksiä BEP-periaatteen perusteella.¹⁶⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on ratkaisussa KHO 15.2.2019 taltio 538 lisätty kotieläintilan ympäristölupaun lupamääräys, jonka mukaan eläinten laiduntamisen painopistettä on ohjattava noin 30 metriä naapurikiinteistön rajasta itään pois päin lähimmästä häiriintyvistä kohteesta esimerkiksi kulkureittien ja ruokinta- ja juottopaikkojen sijoittelun avulla. Niin ikään Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on nojaututtu ratkaisujen perusteluissa BEP-periaatteeseen, vaikka periaatetta ei ole mainittu nimeltä. BEP-periaatteen mukaisiin lupamääräyksiin on viitattu hallinto-oikeuden ratkaisuissa ratkaisun lopputulosta tukevana argumenttina. Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on päätöksen perusteluissa viitattu lupapäätöksen lupamääräyksiin, joissa toiminnanharjoittaja on velvoitettu istuttamaan

¹⁵⁴ HE 214/2013 vp, s. 98.

¹⁵⁵ Ekroos 2001, s. 85.

¹⁵⁶ Lee 2005, s. 167.

¹⁵⁷ Ekroos 2001, s. 85.

¹⁵⁸ Kettunen YJ 2004, s. 51.

¹⁵⁹ Kokko 2017, s. 153. Ks. Koivurova 2012, s. 223 ja 257.

¹⁶⁰ Kettunen YJ 2004, s. 52.

suojapuustovyöhyke eläinsuojan ja naapurikiinteistöjen väliin.¹⁶¹ Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on viitattu päätöksen perusteluissa lupapäätöksen lupamääräyksiin, joissa toiminnanharjoittaja velvoitetaan torjumaan karpäsiä ja haittaeläimiä eläinsuojan ympäristössä.¹⁶² Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä päätösten perusteluissa on viitattu lupapäätöksen lupamääräyksiin, joissa toiminnanharjoittaja on velvoitettu pitämään eläinsuojan, tässä tapauksessa turkistarhan ympäristö siistinä ja yleisessä järjestyksessä.¹⁶³ Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä hallinto-oikeus on viitannut saatuun selvitykseen, joka osoittaa, että toiminnanharjoittajan toiminnassa karjaa laidunnettiin.¹⁶⁴ Laidunnus vähentää eläinsuojan toiminnassa syntyvän lannan määrää ja sitä kautta se myös vähentää hajuhaittaa. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteluissa on viitattu lannan levityksen tapaan liittyviin lupamääräyksiin, joissa toiminnanharjoittaja on velvoitettu lannan käsittely- ja levitysjankohtaa sekä levityspellon sijaintia valittaessaan ottamaan huomioon muun muassa ympäristön viihtyisyystekijät ja naapureille aiheutuva hajuhaitta, välttämään lannan käsittelyä yleisinä juhlapäivinä tai juhlatilaisuuksien aikana, sekä pyrkimään levittämään liete tai lanta tynnellä säällä tai siten, että tuuliolosuhteet ovat naapureihin nähden suotuisat.¹⁶⁵ Näistä ratkaisuista voidaan yhteenvedona todeta, että Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on annettu merkitystä BEP-periaatetta ilmentäville lupamääräyksille, jotka vähentävät eläinsuojan toiminnasta aiheutuvaa hajuhaittaa ja sitä kautta naapurikiinteistölle toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuvaa räsitusta. BEP-periaatteella on edellä esitetyn perusteella tulkintaperiaatetta parempi sääntelyasema, koska yksittäisiä lupamääräyksiä on annettu ympäristönsuojelutoimista, jotka ilmentävät BEP-periaatetta. BEP-periaatetta olisi osuvampaa luonnehtia ratkaisuperiaatteeksi ohjausperiaate luonnehdinnan sijasta.

¹⁶¹ Vaasan hallinto-oikeus 2.9.2016, päätösnumero 16/0426/3, diaarinumerot 01994/14/5111 ja 02037/15/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 10.11.2016, päätösnumero 16/0573/3, diaarinumero 00287/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 6.2.2015, päätösnumero 15/0084/3, diaarinumero 00198/14/5112.

¹⁶² Vaasan hallinto-oikeus 2.7.2015, päätösnumero 15/0406/3, diaarinumero 01634/14/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 18.8.2016, päätösnumero 16/0373/3, diaarinumero 01578/14/5112, Vaasan hallinto-oikeus 26.4.2017, päätösnumero 17/0172/3, diaarinumero 00339/15/5112.

¹⁶³ Vaasan hallinto-oikeus 15.11.2013, päätösnumero 13/0660/2, diaarinumero 01723/12/5112 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 2.6.2016, päätösnumero 16/0281/3, diaarinumero 01442/14/5112, Vaasan hallinto-oikeus 26.4.2017, päätösnumero 17/0172/3, diaarinumero 00339/15/5112.

¹⁶⁴ Vaasan hallinto-oikeus 15.9.2017, päätösnumero 17/0381/3, diaarinumero 01565/15/5111 Korkein hallinto-oikeus muutti Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä siten, että lupapäätöksen lupamääräyksiä 5 ja 10 muutettiin.

¹⁶⁵ Vaasan hallinto-oikeus 8.12.2015, päätösnumero 15/0650/3, diaarinumero 00731/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 2.9.2016, päätösnumero 16/0426/3, diaarinumerot 01994/14/5111 ja 02037/15/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 14.3.2017, päätösnumero 17/0102/3, diaarinumero 00534/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 7.6.2016, päätösnumero 16/0289/3, diaarinumero 00763/14/5111 Korkein hallinto-oikeus muutti Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lupamääräystä 3. Lupamääräykseen lisättiin yksi uusi kappale.

4. Soft law:n käyttö

Kohtuuton rasitus -kriteeri on eläinsuojan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksenä hyvin tulkinnanvarainen käsite. Sitä konkretisoimaan tarvitaan soft law -aineistoksi luokiteltavaa materiaalia. Joustavien normien soveltamisen katsotaan ympäristöoikeudessa vaativan ”myös muun kuin oikeudellisen tiedon hankintaa ja sen merkityksen analyysiä”, millä yleensä viitataan ympäristölupapäätöksenteossa tarpeellisen monitieteellisen aineiston (esimerkiksi luonnontieteellisen ja teknisen aineiston) hyödyntämiseen.¹⁶⁶ Kohtuuton rasitus -kriteerin soveltaminen vaatii eläinsuojan sijoituspaikallaan aiheuttamien ympäristöhaittojen ennakoimista, mikä ei onnistu pelkästään oikeudellista tietoa hyödyntämällä. Siksi soft law -aineistot ovat välttämättömiä kohtuuton rasitus -kriteerin soveltamisessa.

Soft law -aineiston käyttämiseen voidaan liittää sekä positiivisia että negatiivisia puolia. Soft law -aineiston käyttämisen etuna voidaan pitää sitä, että sen avulla on mahdollista yhtenäistää soveltamiskäytäntöjä ja parantaa päätösten ennustettavuutta.¹⁶⁷ Ympäristöoikeudelliset säännökset ovat tyypillisesti tulkinnanvaraisia, jolloin ympäristöoikeudellisen ratkaisun lopputulosta voi olla vaikea ennakoida. Tähän ongelmaan soft law -aineiston hyödyntäminen on tehokas ratkaisu. Toisaalta ongelmana on se, että EU:n ympäristölainsäädännön määrä lisääntyy jatkuvasti, mikä on käytännössä johtanut siihen, että ympäristöministeriö ei ole ehtinyt riittävän nopeasti päivittää ohjeistuksia vastaamaan muuttuneen lainsäädännön vaatimuksia.¹⁶⁸ Ympäristöministeriöllä ei yksinkertaisesti ole tarpeeksi resursseja ympäristöoikeudellisten ratkaisujen perusteena sovellettavien soft law -aineistojen ajan tasalla pitämiseen. Ongelmalliseksi soft law -aineiston käyttämisen ympäristöoikeudellisen ratkaisun perusteena tekee myös se, että yleispäteviä ohjeistuksia on vaikea antaa, koska ympäristöoikeudellista päätöksentekoa leimaa sen tilannesidonnaisuus. Yleisesti sovellettavaksi tarkoitetut ohjeistukset eivät välttämättä päde yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa, koska ympäristöä pilaavien toimintojen sijoituspaikkojen ympäristöolosuhteet vaihtelevat suuresti.

Soft law -aineistolla on vaikeasti hahmottuva vaikutusmekanismi suhteessa ympäristöoikeudelliseen ratkaisuun. Kuusiniemi on kuvannut osuvasti imissiosääntelyn sidonnaisuutta ulko-oikeudelliseen informaatioon. Kuusiniemen mukaan päätösharkinnassa luonnontieteellis-teknis-taloudellista

¹⁶⁶ Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Soft law - oikeuslähteet ja *Kuusiniemi* 2013 a, s. 61.

¹⁶⁷ Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Soft law - oikeuslähteet.

¹⁶⁸ *Ympäristöministeriö* 2008, s. 58.

aineistoa tulkitaan aineellisten normien kielellistä informaatiota vasten, jolloin nuo säännökset saavat sisältönsä ympäristöoikeuden ”poikkitieteiden” tuottaman faktatiedon ja ratkaisijan arvokäsityksen vaikutuksesta.¹⁶⁹ Oma kysymyksensä on, mikä määrittää soft law -aineiston ”vaikutuksen” voimakkuuden ympäristöoikeudellisen päätöksen lopputulokseen. Muodollisesti ei-velvoittavat aineistot saavat hyväksyttävyytensä ja/tai soveltamiskäytännössä vakiintuneen tehokkuutensa perusteella normatiivista merkitystä oikeudellisen ratkaisun perusteena.¹⁷⁰ Soft law -aineiston ohjausvaikutus ympäristöoikeudellisen ratkaisun perusteena määräytyy sen mukaan, kuinka suuren hyväksynnän se on saanut oikeusyhteisössä. Oikeusyhteisön hyväksyntää voivat ilmentää esimerkiksi tuomioistuinratkaisuihin kirjatut lausumat, joissa on otettu kantaa sovellettavana olevan viranomaisen ohjeistuksen sitovuuteen.

Soft law -aineistolla on asemansa lakia soveltavan hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen päätöksenteossa. Tätä ”asemaa” on määritelty tarkemmin oikeuskirjallisuudessa. Kuusiniemi on todennut, että hallinnollinen normiohjaus on lakia soveltavan viranomaisen kannalta sallitun oikeuslähteen asemassa eräänlaisena asia-argumenttina, joka asiaa selvitetessä on otettava huomioon.¹⁷¹ Hallinnollisten ohjeiden sitovuudesta Kuusiniemi on todennut, että tuomioistuin voi luonnollisesti poiketa lausunnosta tai ohjeesta, mutta käytännössä niillä on vähintään ratkaisun lähtökohdan arvo.¹⁷² Eläinsuojien ympäristölupaharkinnan soft law -perusta on käytännössä muutaman hallinnollisen ohjeistuksen varassa, joiden soveltumista lupaharkinnan perusteena voi verrata ensimmäiseen edellä mainituista Kuusiniemen luonnehdinnoista. Oikeuskäytännössä on sovellettu kahta eri ohjeistusta, joista toinen koskee eläinsuojia yleensä, tarkemmin ottaen sikaloita, siipikarjataloutta, karjataloutta ja turkistarhausta ja toinen pelkästään turkistarhausta. Nämä soft law -aineistot ovat kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje (ympäristöhallinnon ohje 1/2010) ja turkistarhauksen ympäristönsuojeluohje (ympäristöministeriön asettaman työryhmän ehdotus 31.5.2000). Ratkaisussa HFD 2015:117 todetaan näiden kahden ohjeistuksen välisestä suhteesta seuraavaa: ”Vid tillämpningen av anvisningarna om minimiavstånd är det inte nödvändigtvis

¹⁶⁹ Kuusiniemi 1992, s. 131.

¹⁷⁰ Joustavien normien kiinteytys- täsmentämis- ja konkretisoimismekanismit ympäristöoikeudessa, kohta Soft law -oikeuslähteet. Aiheesta laajemmin *Määttä Oikeus* 2005 ja *Määttä* 2005.

¹⁷¹ Kuusiniemi 1992, s. 132. Ks. myös *Mäenpää* 2017, s. 100, 115. Mäenpää korostaa hallinnon lainalaisuusperiaatteen merkitystä. Mäenpään mukaan hallinnolliset määräykset ovat toissijaisia suhteessa oikeuslähteisiin. Vrt. *Kaupunkiliitto* 1988, s. 27. Seppälä on kaupunkiliiton julkaisussa todennut, että ohje ei ole vaille seuraamuksia. Ei-sitovalla normilla on faktisten vaikutusten lisäksi myös oikeudellisia vaikutuksia. Seppälä on luonnehtinut asiaa seuraavasti: ”Ei-sitova normi on aina otettava huomioon toimittaessa tai päätöstä tehtäessä, vaikka lopputulos saattaa poiketa ohjeesta.”

¹⁷² Kuusiniemi 1992, s. 133. Ks. myös *Nicklischin* BB 1981, s. 511. Nicklischin on sitä mieltä, että tuomioistuinten asiana olisi tieteellis-teknisten standardien konkretisoinnissa suorittaa kultujen asiantuntijatahojen mielipiteen kontrolloitu reseptio. Poikkitieteiden merkityksestä huolimatta laintulkinnalle tulisi jäädä sijaa – oikeudelliseksi joustavien käsitteiden tulkinnan tekisi periaatetyyppisten normien käyttäminen. Vrt. *Rittstieg* 1982, s. 175-178.

självlklart att pålsdjursfarmerna kan jämföras med andra djurstall, bland annat till följd av att gödsellukten är annorlunda och att det också finns skillnader i möjligheterna att hålla luktutsläppen under kontrol. De ovan refererade anvisningarna om minimiavstånd eller djurenkonficieterna ska inte heller annars anses vara bindande, utan endast riktgivande. Med dessa förbehåll kan anvisningarna dock tjäna som riktlinjer vid tolkningen av vilket avstånd som ska anses tillräckligt. Tillståndsprövningen ska dock grunda sig på omständigheterna i det enskilda fallet.”. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjetta on sovellettava varoen turkistarhaukseen, koska turkistarhauksen aiheuttama hajuhaitta eroaa muiden eläinsuojatyypien aiheuttamasta hajuhaitasta ensinnäkin hajun erilaisuuden perusteella ja toiseksi turkistarhauksesta aiheutuvia hajuhaittoja on vaikeampi rajoittaa lupaan liitettävillä lupamääräyksillä verrattuna muihin eläinsuojatyyppeihin. Ratkaisun HFD 2015:117 perusteella kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje ei ole yhtä sitova turkistarhojen ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa kuin se on sikaloiden, siipikarjatilojen ja karjatilojen ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa.

Molempien ohjeistuksien käyttöala ympäristöoikeudellisen ratkaisun perusteena on ollut esillä oikeuskäytännössä. Ratkaisussa KHO 2015:168 on todettu, että kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen mukaiset suositukset muodostavat osan lupaharkinnassa huomioon otettavasta tosiasiaselvityksestä. Vastaavasti turkistarhauksen ympäristönsuojeluohjeen sitovuudesta lupaharkinnassa on ratkaisussa HFD 2015:117 todettu, että ohje ei ole juridisesti sitova, mutta se on kuitenkin suuntaa-antava. Oikeuskäytännössä on linjattu, että molemmat ohjeistukset ovat Kuusiniemen sanoja lainaten ”huomioon otettavia asia-argumentteja”, joista tuomioistuimien voi tapauskohtaisen harkinnan perusteella poiketa. Vastaavasti Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä ohjeistuksia on käytetty harkinnan perusteena, mutta niistä on tapauskohtaisen harkinnan tuloksena myös poikettu.¹⁷³ Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö on ottanut suunnakseen ohjeistuksien polkemisen ja tapauskohtaisen arvioinnin merkityksen korostamisen, koska vain yhdessä viidestä ratkaisusta asia ratkaistiin etäisyys-suositusten perusteella. Mielestäni ohjeistuksiin ei pidä tukeutua liiaksi eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa, koska ympäristöä koskevissa ratkaisuissa yleisesti sovellettavaksi tarkoitettujen ohjeistukset eivät välttämättä päde yksittäistapauksessa. Tuomioistuimilla on ollut rohkeutta poiketa ohjeistuksista tapauskohtaisten olosuhteiden perusteella niin kuin pitääkin. Oikeuskäytännöstä voidaan vetää se johtopäätös, että vaikka eläinsuojan YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaisessa imissioedellytysharkinnassa

¹⁷³ Vaasan hallinto-oikeus 19.6.2017, päätösnumero 17/0290/3, diaarinumerot 00832/16/5111 ja 00892/16/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 16.9.2016, päätösnumero 16/0449/3, diaarinumero 01189/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 16.9.2016, päätösnumero 16/0449/3, diaarinumero 01189/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 7.6.2016, päätösnumero 16/0289/3, diaarinumero 00763/14/5111 Korkein hallinto-oikeus muutti Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä siten, että lupapäätöksen lupamääräykseen 3 lisättiin yksi uusi kappale.

noudatetaan hallinnollista ohjeistusta, on arvio ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täytymisestä aina kuitenkin tehtävä jokaisessa tapauksessa erikseen.

KHO:n nykyinen linja korostaa eläinsuojan ympäristölupaharkinnan tapauskohtaisuuden merkitystä ja sen perusteella herää kysymys, onko hallinnollisilla ohjeistuksilla enää mitään sijaa eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa. Kuitenkin KHO:n oikeuskäytännöstä löytyy kaksi vanhempaa ratkaisua, joissa molemmissa eläinsuoja sijaitsi liian lähellä etäisyys-suositusten valossa ja oikeustapaukset ratkaistiin siten, että lupaa laajennukselle/uudelle toiminnalle ei myönnetty, koska toiminnasta olisi aiheutunut kohtuutonta rasitusta naapurikiinteistöille. Nämä ratkaisut ovat KHO 10.12.2001 taltio 3093 ja KHO 8.1.2002 taltio 20. Ratkaisut eivät enää kuvasta KHO:n nykyistä linjaa suhteessa hallinnollisten ohjeistuksien soveltuvuuteen ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnan osana, mutta ne kuvastavat kuitenkin sitä, että ohjeistuksia voi joissain tilanteissa olla hyväksyttävää käyttää eläinsuojan ympäristöluparatkaisun perusteena. Kuten tässä esiin otetuista ratkaisuista näkyy, ohjeistuksista löytyvien etäisyys-suositusten asema eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa ei ole läheskään selvä asia, koska ovathan ne varsin käyttökelpoisia epäselvän kohtuuton rasitus -kriteerin soveltamisessa ja niitä seuraamalla ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinta voi osua oikeaan. Soft law -aineiston epäselvä asema on havaittavissa myös viranomaisten tavassa suhtautua soft law -aineistoon. Määttä on todennut, että muodollisesti ei-velvoittavaa hallinnollista ohjeistusta hyödynnetään viranomaispäätöksenteossa laajalti oikeuslähteenä varsin kaavamaisesti ja muodollisesti.¹⁷⁴ Viranomaiset soveltavat soft law -aineistoa kuin se olisi niitä sitovaa ilman mahdollisuutta poiketa ohjeistuksista. Viranomaisten edellä kuvattu suhtautumistapa on ongelmallinen. Määttä on tuonut esille, että soft law -aineiston normatiivinen velvoittavuus ja oikeusvaikutukset ovat soveltamistilannekohtaisia: oikeusvaikutukset vaihtelevat aineistotyypeittäin ja riippuvat samankin aineiston osalta sovellettavasta lainsäädännöstä ja kyseessä olevasta harkintatilanteesta.¹⁷⁵ Hallinnollisen ohjeistuksen ohjausvaikutus määräytyy toiminnan sijoituspaikan ympäristöolosuhteiden perusteella siten, että ohjeistuksilla on vähemmän painoarvoa, jos toiminnan sijoituspaikan ympäristöolosuhteet ovat poikkeukselliset. Vastaavasti keskiverto-olosuhteissa ohjeistuksiin on lupa luottaa enemmän. Viranomaisten antamiin hallinnollisiin ohjeistuksiin on tukeuduttu hallinnossa kuin ne olisivat lain taseisia normeja, vaikka niiden painoarvo ratkaisutilanteessa on aina yksittäistapauksellista. Soft law -aineiston aseman epäselvyys liittyy

¹⁷⁴ Määttä Oikeus 2005, s. 369.

¹⁷⁵ Määttä Oikeus 2005, s. 421.

siihen, että niihin luotetaan viranomaiskäytännössä liikaa, vaikka niitä sovellettaessa viranomaisilla ei olisi lupaa unohtaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä.

Asetuksen 50/2019 1.1 §:llä, 1.2 §:llä ja 2 §:llä nostetaan eläinsuojien ympäristölupakynnystä. Asetuksen 50/2019 edellä mainituilla säännöksillä osa nyt ympäristöluvanvaraisista eläinsuojista siirretään myöhemmin säädettävän YSL 115a §:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Edelleen on myös mahdollista, että eläinsuojan pitäminen ei vaadi lainkaan viranomaisten myötävaikutusta. Oma ongelmansa on se, miten soft law -aineisto on hyödynnettävissä tulevaisuudessa säädettävän YSL 115a §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä ja silloin kun toimintaa voidaan harjoittaa kokonaan ilman viranomaisten myötävaikutusta. Imissiokielto on suoraan naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentin nojalla voimassa, mikä tarkoittaa sitä, että naapuruussuhteissa kenellekään ei saa toiminnan laadusta riippumatta aiheuttaa pysyvää kohtuutonta haittaa.¹⁷⁶ Näin ollen sitä voidaan soveltaa myös tulevaisuudessa säädettävän YSL 115a §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä. Samasta syystä imissiokielto soveltuu myös silloin, kun kyse on täysin vapaasta toiminnasta. Kuten edellä on todettu, oikeuskäytännössä rasituksen kohtuullisuusarviointi suhteessa naapureihin on tehty soft law -aineistoa hyödyntämällä, mutta oikeuskäytännössä on kuitenkin linjattu, että arviointi on tehtävä aina tapauskohtaisesti. Mikään ei estä hyödyntämästä soft law -aineistoa tulevaisuudessa säädettävän YSL 115a §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä sekä sellaisen toiminnan ympäristövaikutusten rajoittamisessa, jota voidaan harjoittaa täysin viranomaisten myötävaikutuksesta vapaana, koska näissä ympäristölupamenettelyä kevyemmissä menettelyissä imissiokieltota ei voida edellä mainituista syistä sivuuttaa ja oikeuskäytännön perusteella naapurikiinteistölle aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa on lupa käyttää soft law -aineistoa.

5. Eläinsuojan lupaharkinta

5.1 Imissiokiellosta eläinsuojan lupaharkinnassa

5.1.1 Imissiokielto eläinsuojan lupaharkinnassa

Karjatilojen toiminnassa rasitus naapurikiinteistölle ilmenee hajuna eläinsuojan ympärillä sekä peltojen ympäristössä lannan levityksen yhteydessä.¹⁷⁷ Karjatilan toiminnan naapurikiinteistölle aiheuttama häiriövaikutus perustuu eläinsuojan aiheuttamaan hajuhaittaan, joka vähentää naapurikiinteistöjen ympäristön viihtyisyyttä.¹⁷⁸ Hajuhaitan häiritsevyys perustuu tarkemmin ottaen

¹⁷⁶ *Hollo* 2009 b, s. 431.

¹⁷⁷ *Kettunen* YJ 2004, s. 50.

¹⁷⁸ *Kettunen* YJ 2004, s. 50.

altistuneen väestön kokemukseen haitasta, ulkoilman hajupitoisuuteen ja hajun esiintymistiheyteen.¹⁷⁹ Kyse on naapureiden välisten kiinteistön käyttöön liittyvien intressiristiriitojen yhteensovittamisesta. Toisessa vaakakupissa on maanviljelijän oikeus käyttää omistamaansa kiinteistöä maatalouselinkeinoja varten ja toiseen vaakakuppiin on sijoitettu toiminnan naapurikiinteistöjen omistajien oikeus viihtyisään asuinympäristöön. Eläinsuojien lupaharkinnassa YSL 49.1 §:n 5) kohta on usein se ympäristöluvan myöntämisen edellytys, joka tulee vastaan, kun harkitaan, myönnetäänkö toiminnanharjoittajana olevalle maatalousyrittäjälle lupa vai ei. Ko. säännöksen mukaan sellaiselle toiminnalle ei voida myöntää ympäristölupaa, josta tulisi aiheutumaan naapurikiinteistölle kohtuutonta rasitusta. Eläinsuojien ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa on kysymys siitä, onko eläinsuojan naapurikiinteistöjen haltijoita häiritsevä hajuhaitta kohtuutonta rasitusta vai rasitusta, joka kuuluu naapurikiinteistöjen haltijoiden sietämisvelvollisuuden piiriin. Eläinsuojan toiminnasta aiheutuva liiallinen hajuhaitta voi estää ympäristöluvan myöntämisen, koska se voidaan katsoa kohtuuttomaksi rasitukseksi. Eläinsuojan aiheuttaman rasituksen kohtuullisuuden kynnykseksi on esitetty, että tavoitteeksi voidaan yleisellä tasolla asettaa hajuhaittojen rajoittaminen sellaiselle tasolle, jossa laitoksen läheisyydessä ei aiheudu määrääjain toistuvaa, jatkuvaa tai muuten merkittävää hajuhaittaa.¹⁸⁰

Eläinsuojan hajuhaitan muodossa ilmenevän rasituksen kohtuullisuusarviointi on erityisen ongelmallinen. Ongelmalliseksi eläinsuojasta aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarvioinnin tekee se, että hajuhaitan kohtuullisuuden arvioinnin mittapuuksi ei ole saatavilla ympäristölaatuunormeja, esimerkiksi haitta-ainepitoisuuksia, joihin hajuhaitan voimakkuutta voitaisiin verrata. Hajuhaitan häiritsevyys on viimekädessä haitankärsijän subjektiivinen kokemus, joka voi vaihdella haitankärsijästä riippuen. Ainakin sikaloista ja karjatilastoista aiheutuva hajuhaitta on voimakkaampi keväällä ja kesällä, koska silloin lietettä levitetään pelloille, mikä lisää toiminnasta aiheutuvaa hajuhaittaa kausiluontoisesti. Toki sikaloitten ja karjatilosten toiminnasta aiheutuu hajuhaittaa myös talvella, mutta kesällä ja keväällä hajuhaitta on voimakkaampi. Kausiluontoisesti häiriötä tuottavan toiminnan naapuruussuhdelain mukaisen haitan kohtuullisuusarviointi on nähty erityisen haastavana.¹⁸¹

Oma ongelmansa on, että karjatilaa tai sikalaa pitävillä maanviljelijöillä saattaa olla lannan leivitykseen käytettävää peltoa kaukana tilakeskuksesta.¹⁸² Karjatilan tai sikalan toiminnasta aiheutuu lannan levityksestä aiheutuvaa hajuhaittaa myös tilakeskuksesta etäällä sijaitsevien kiinteistöjen

¹⁷⁹ Kettunen YJ 2004, s. 50.

¹⁸⁰ Kettunen YJ 2004, s. 50.

¹⁸¹ Itä-Suomen yliopisto 2015, s. 7.

¹⁸² Nordberg 2009, s. 365.

haltijoille, koska lannan levitykseen käytettävät pellot saattavat sijaita tilakeskuksesta katsottuna kauempana sijaitsevien kiinteistöjen välittömässä läheisyydessä. Naapuruussuhdelaki lähtee siitä, että myös muutkin kiinteistöt voivat kärsiä rasituksesta kuin ne, jotka sijaitsevat häiriötä aiheuttavan kiinteistön rajalla.¹⁸³ Myös tilakeskuksesta etäällä sijaitsevien peltojen naapurikiinteistöt voivat olla rasituksen kohteina ja myös niiden osalta on tehtävä YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukainen rasituksen kohtuullisuusarviointi. Kuitenkin näiden kiinteistöjen osalta ongelmallista on, että rasitus on kausiluontoista ja epäsäännöllisesti ilmenevää, mikä vaikeuttaa rasituksen kohtuullisuusarvioinnin tekemistä.

Mitä haasteellisempaan paikkaan eläinsuoja on sijoitettu sitä ankarammat lupamääräykset lupaviranomainen voi antaa. Haastavat olosuhteet, esimerkiksi lyhyet suojaetäisyydet, oikeuttavat lupaviranomaisen antamaan tiukempia lupamääräyksiä pilaantumisen ehkäisemiksi yleensä ympäristöluvassa ja luonnollisesti myös silloin, kun on kyse eläinsuojan ympäristöluvasta. Mikäli eläinsuojan hajuhaitta saavuttaa oikeudellisesti merkityksellisen tason, siihen voidaan puuttua tavallista ankarammilla lupamääräyksillä samalla tavoin kuin muillakin toimialoilla.¹⁸⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä voidaan ratkaisun KHO 2017:167 perusteella legitimoida tässä kappaleessa esitetty. Ratkaisusta on johdettavissa oikeusohje, jonka mukaan tavanomaista hankalammissa olosuhteissa voitiin antaa toiminnanharjoittajan harjoittamalle toiminnalle tavanomaista ankarammat lupamääräykset.

YSL 70.1 § on kätevä työkalu eläinsuojan lupaedellytysten täyttymisen varmistamisessa. Ko. säännös mahdollistaa asetusta tiukempien ympäristönsuojeluvaatimusten asettamisen toiminnanharjoittajan toiminnalle, jos se on tarpeen lupaedellytysten täyttämiseksi. YSL 70.1 §:ää on sovellettu sikaloiden ja karjatilojen ympäristölupaharkinnassa, koska on ollut tarvetta poiketa asetuksen tasoisesta sääntelystä ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi. Uuden nitraattiasetuksen 10.5 §:ssä säädetään, että pellon pintaan levitetty lanta ja orgaaniset lannoitevalmisteet on muokattava maahan vuorokauden sisällä levityksestä, lukuun ottamatta levitystä kasvustoon letkulevittimellä tai hajalevityksenä. Maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (931/2000) eli vanhan nitraattiasetuksen 5.1 §:ssä säädetään löyhemmin lannan levitykseen kohdistuvista vaatimuksista verrattuna uuteen nitraattiasetukseen, että syksyllä levitetty lanta on välittömästi, viimeistään vuorokauden kuluessa, mullattava tai pelto kynnettävä. YSL 70.1 § mahdollistaa nitraattiasetusta tiukempien ympäristönsuojeluvaatimusten asettamisen toiminnanharjoittajan toiminnalle hajuhaittojen vähentämiseksi. Vaasan hallinto-oikeuden

¹⁸³ HE 84/1999 vp, s. 122.

¹⁸⁴ HE 84/1999 vp, s. 73.

oikeuskäytännössä on päätöksen perusteluissa viitattu lupapäätöksen nitraattiasetusta tiukempaan lupamääräykseen ratkaisun perusteena ratkaisuihin, joissa on hylätty naapurivalittajan valitus kokonaan tai osittain.¹⁸⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstäkin on löydettävissä yksi ratkaisu, jossa on viitattu lupapäätöksen nitraattiasetusta tiukempaan lupamääräykseen päätöksen perusteena ratkaisussa, jossa naapurivalittajien valitus hylättiin osittain (KHO 2017:167). Voidaan sanoa, että oikeuskäytännössä on hyödynnetty YSL 70.1 §:n tarjoamaa mahdollisuutta varmistaa toiminnan lupaedellytysten täyttyminen asetuksen sääntelyä tiukemmilla lupamääräyksillä.

Vanhassa oikeuskäytännössä eläinsuojan lupaharkinta on perustettu alueen luonteen ja aiheutuvan haitan voimakkuuden arvioimiseen, tarkemmin ilmaistuna vielä niin, että haitan voimakkuuteen vaikuttaviksi tekijöiksi on tunnustettu eläinsuojan eläinmäärä ja laitoksen ja lähimmän häiriintyvän kohteen välinen etäisyys.¹⁸⁶ NaapL 17.2 §:n mukaisen rasituksen kohtuullisuusarviointi on vanhastaan tehty vertailemalla eläinsuojan sijaintipaikan lähialueiden pääasiallista käyttötarkoitusta eläinsuojan kokoluokkaan ja suojaetäisyyksiin. Vaikka eläinsuojasta aiheutuvan hajuhaitan voimakkuutta on vanhastaan arvioitu pelkästään laitoksen kokoluokan sekä eläinsuojan ja lähimmän häiriintyvän kohteen välisen etäisyyden perusteella, vaatii tämä tarkastelu kuitenkin päivittämistä, koska nykyisin ainakin siipikarjatiloihin, sikaloihin ja karjatiloihin aiheutuvaa hajuhaittaa on mahdollista vähentää BAT-periaatteen ja BEP-periaatteen mukaisilla ympäristönsuojelutoimilla. On otettava huomioon, että maatalouden ympäristöhaittoja voidaan merkittävästi vähentää käyttämällä uutta ja entistä kehittyneempää tekniikkaa.¹⁸⁷ Kotieläintalouden yksiköiden toiminnasta aiheutuvan hajuhaitan voimakkuuden arviointikriteerien on tästä syystä oltava nykyolosuhteissa monipuolisempia.

Eläinsuojan lupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa monilla seikoilla on merkitystä. Kotieläintilojen naapurikiinteistölle aiheuttaman rasituksen voimakkuuteen vaikuttavat monet eläinsuojan kokoluokkaan, käytettävään teknologiaan, toiminnan sijoituspaikkaan ja muihin maatalon pitämiseen liittyviin seikkoihin liittyvät syyt. Kotieläintilan naapurikiinteistölle aiheuttaman hajuhaitan muodossa ilmenevän rasituksen voimakkuuteen vaikuttavat eläinsuojan tuotantosuunta, eläinmäärä, esitetty ympäristönsuojeluteknikka, BAT-tekniikka ja paikalliset olosuhteet.¹⁸⁸ Kotieläintilan aiheuttaman rasituksen kohtuullisuuden arvioinnissa noudatettavia kriteereitä ovat

¹⁸⁵ Vaasan hallinto-oikeus 10.11.2016, päätösnumero 16/0573/3, diaarinumero 00287/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 2.9.2016, päätösnumero 16/0426/3, diaarinumerot 01994/14/5111 ja 02037/15/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 7.6.2016, päätösnumero 16/0289/3, diaarinumero 00763/14/5111 Korkein hallinto-oikeus muutti Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä siten, että lupapäätöksen lupamääräykseen 3 lisättiin uusi kappale.

¹⁸⁶ *Kuusiniemi* 1995, s. 89.

¹⁸⁷ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 19.

¹⁸⁸ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 45.

nämä edellä mainitut seikat, jotka vaikuttavat eläinsuojan toiminnasta aiheutuvan hajuhaitan voimakkuuteen. Eläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvan rasituksen kohtuullisuutta voidaan arvioida myös eläinyksikkökertoimien avulla. Eläinsuojan toiminnan laajuutta kuvataan eläinyksikkökertoimien avulla. Kertoimet löytyvät uuden YSL liitteestä 3. Jokaiselle eläinlajille on määritelty oma eläinyksikkökertoimensa. Toiminnan ympäristövaikutuksia kuvaava vertailuluku saadaan kertomalla eläinsuojan eläinten lukumäärä kyseiselle eläinlajille määritellyllä eläinyksikkökertoimella. Eläinyksikkökertomien avulla saatuja vertailulukuja käytetään eläinsuojan ympäristövaikutusten ennakoimiseen. Tätä kautta eläinyksikkökertoimet ovat yksi kriteeri, jonka avulla eläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvan rasituksen voimakkuutta arvioidaan.

Haitan kohtuullisuus arvioidaan mm. sijoittumisen kannalta.¹⁸⁹ Toiminnan sijoituspaikan soveltavuuteen vaikuttavilla tekijöillä on vaikutusta eläinsuojan naapurikiinteistölle aiheuttaman rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa. Indisio sijoituspaikan soveltumattomuudesta ja siitä, että naapurikiinteistölle tulisi aiheutumaan kohtuutonta rasitusta, on esimerkiksi eläinsuojan liian lyhyt etäisyys lähimpään häiriintyvään kohteeseen. Juuri eläinsuojasta naapurikiinteistölle aiheutuvaa rasitusta on käytännössä tehokkainta rajoittaa toiminnan sijoittamisella kauemmas lähimmistä häiriintyvistä kohteista. Esimerkiksi sikalan hajuhaittojen ehkäisyssä käytettävien teknisten torjuntatoimien merkitys voi olla varsin rajoitettua verrattuna toiminnan sijoittamisen merkitykseen.¹⁹⁰ Jos toiminnan sijoituspaikka ei ole eläinsuojan toiminnalle sopiva, voidaan samalla olettaa, että toiminta tulisi aiheuttamaan NaapL 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta naapurikiinteistölle, mistä johtuen YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaisessa eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa pitää päätyä siihen lopputulokseen, että ympäristöluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty.

Oikeusvaikutteisella kaavoituksella on merkitystä eläinsuojan toiminnasta hajuhaitan muodossa aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa. Kaavoituksellisia vaatimuksia ja yleisiä vanhan YSL 6 §:n mukaisia sijoituspaikan valintasääntöjä arvioidaan lomittain.¹⁹¹ Sama pätee myös uuteen ympäristönsuojelulakiin. Näin ollen eläinsuojan ympäristöluvan imissioedellytysharkinnassa otetaan huomioon myös toiminnan yhteensopivuus kaavoituksen kanssa. Jos eläinsuoja sopii oikeusvaikutteisessa kaavoituksessa alueelle määriteltyyn käyttötarkoitukseen, on tämä indisio siitä, että toiminta ei aiheuta naapurikiinteistöille kohtuutonta rasitusta.

¹⁸⁹ HE 84/1999 vp, s. 67.

¹⁹⁰ HE 84/1999 vp, s. 44.

¹⁹¹ Kuusiniemi 2007, s. 176.

Eläinsuojan YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaisen imissioedellytysharkinnan apuna voidaan hyödyntää oikeusperiaatteita. Kohtuuton rasitus -kriteerin konkretisoimisessa ja sitä kautta eläinsuojan hajuhaitan naapurikiinteistölle aiheuttaman rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa voidaan käyttää hyväksi oikeusperiaatteita, jotka ovat varovaisuusperiaate, aikaprioriteettiperiaate, passiviteettiperiaate, BAT-periaate ja BEP-periaate. Nämä oikeusperiaatteet tulevat sovellettavaksi arvioitaessa eläinsuojan naapurikiinteistölle aiheuttaman rasituksen kohtuullisuutta kuten tämän tutkimuksen 3 luvussa on esitetty.

5.2.2 Ympäristöluvan tarkistusmenettelyn poistumisen merkitys

Eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa on otettava huomioon se, että ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetulla lailla (423/2015) poistettiin ympäristöluvan tarkistamisvelvollisuus kaikilta muilta laitoksilta paitsi direktiivilaitoksilta. Käytännössä suurin osa eläinsuojista on kansallisia laitoksia, joten eläinsuojien osalta ympäristöluvan tarkistusmenettely on suurimmaksi osaksi poistunut käytöstä. Uudistuksessa on tarkoitus korvata nykyinen ympäristölupien tarkistusmenettely kansallisten laitoksien osalta mahdollisuudella muuttaa lupaa toiminnanharjoittajan, valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen ja haitankärsijän aloitteesta sekä sellaisen rekisteröidyn yhdistyksen tai säätiön aloitteesta, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät ja lisäksi uudistuksessa ympäristöluvan tarkistusmenettelyä korvaamaan perustetaan valvontaviranomaiselle velvollisuus seurata luvan muuttamisen perusteiden esiintymistä osana säännöllistä ja muutakin valvontaa.¹⁹² Eläinsuojien kannalta uudistus siirtää vastuuta eläinsuojien ympäristövaikutusten hallinnasta haitankärsijöille. Ympäristöluvan tarkistusmenettelyn tilalle tuleva mahdollisuus muuttaa lupaa siirtää käytännössä eläinsuojien ympäristövaikutusten hallinnan haitankärsijöiden reagoinnin varaan. Uusi järjestelmä on huomattavasti haitankärsijäaloitteellisempi kuin vanha järjestelmä.

Uudistus vaikeuttaa eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnan onnistumista. Eläinsuojan ympäristöluvan myöntämistä edeltävän imissioedellytysharkinnan on osuttava oikeaan silloin, kun ympäristölupapäätös tehdään ensimmäistä kertaa alemmassa viranomaisessa ja mahdollisesti muutoksenhaussa hallintolainkäytössä, koska mahdollisuudet puuttua lupamääräyksiin jälkikäteen ovat rajoitetummat kuin ennen lainmuutosta. Lupahakemuksen käsittely

¹⁹² HE 257/2014 vp, s. 45.

lupaviranomaisessa ja mahdollisesti sitä seuraava muutoksenhaku ovat ainoa mahdollisuus suorittaa ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinta onnistuneesti. Imissioedellytysharkinnan onnistuminen ensimmäisellä kerralla on haasteellista. Ongelmana on, että ympäristöoikeudessa ja tätä kautta myös ympäristölupa-asioissa vallitsee tyypillisesti epävarmuus tapauksen tosiasioista.¹⁹³ Päätöksentekotilanteessa on mahdotonta arvioida täysin varmasti, tuleeko kohtuutonta rasitusta aiheutumaan. Lupahakemuksen mukaisen toiminnan aiheuttaman hajuhaitan voimakkuutta on haasteellista arvioida ilman, että saadaan kokemusta siitä, minkälaisia vaikutuksia toiminta aikaansaa ympäristössään. Ympäristöluvan tarkistusmenettely mahdollisti lupamääräyksiä muokkaamisen toiminnanharjoittamisesta saadun kokemuksen perusteella, mutta uudistuksen jälkeen tätä mahdollisuutta ei enää ole.

5.2 Eläinsuojan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnasta

5.2.1 Eläinsuojan sijoituspaikan soveltuvuusharkinta

YSL 11 §:n mukaisella toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnalla on merkitystä laajemmassa EU-oikeudellisessa kontekstissa. Ennaltaehkäisyn periaate on EU-oikeuden yleinen ympäristöoikeuden oikeusperiaate.¹⁹⁴ Ennaltaehkäisyn periaate ilmenee YSL säännöksistä ja sitä kautta se tulee sovellettavaksi ympäristölupaharkinnassa kansallisella tasolla. Nordberg on katsonut, että vanhan YSL 6 § eli toiminnan sijoittamista ohjaava pykälä, konkretisoi ennaltaehkäisyn periaatetta.¹⁹⁵ Asia voidaan nähdä näin myös uudenkin YSL järjestelmässä. Ennaltaehkäisyn periaate tulee sovellettavaksi eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa eläinsuojan sijoituspaikkaharkintaa koskevan YSL 11 §:n nojalla. Nordbergin mielestä erityisen tärkeä merkitys ennaltaehkäisyn kannalta on eläinsuojan sijoittamisella.¹⁹⁶ Olen valmis asettumaan Nordbergin kanssa samalle kannalle, koska eläinsuojan aiheuttamien hajuhaittojen ennaltaehkäisyssä erityisen paljon merkitystä on nimenomaan toiminnan sijoittamisella, koska hajuhaitan vähentämiseen tähtääviin ympäristönsuojelutoimenpiteisiin ei tarvitse ryhtyä ollenkaan, jos toiminta sijoitetaan niin kauas lähimmistä häiriintyvistä kohteista, että hajuhaittaa ei aiheudu. Ennaltaehkäisyn periaatteen mukaista on, että hajuhaittaa ei ryhdytä teknisillä ympäristönsuojelutoimenpiteillä torjumaan, jos liiallinen

¹⁹³ Kuusiniemi 2013 b, s. 203.

¹⁹⁴ Nordberg 2009, s. 407.

¹⁹⁵ Nordberg 2009, s. 413.

¹⁹⁶ Nordberg 2009, s. 413.

hajuhaista on ehkäistävissä pelkästään toiminnan sijoittamisella riittävän kauas lähimmistä häiriintyvistä kohteista.

Verrattuna vuoden 2000 ympäristönsuojelulakiin, toiminnan sijoituspaikkaharkintaa koskeva pykälä siirrettiin vuoden 2014 ympäristönsuojelulaissa vanhan lain 6 pykälästä uuden YSL 11 pykälään. Uudessa YSL sijoituspaikan valintaa koskeva säännös suurin piirtein vastaa edeltäjänsä eli vuoden 2000 YSL 6 pykälää. Ero on lähinnä siinä, että säännöstä on eräin osin täydennetty ja täsmennetty.¹⁹⁷ Uuden vuoden 2014 YSL 11.2 §:n tarkoituksena on suhteessa edeltäjänsä määrittellä entistä selkeämmin hyvälle sijoituspaikalle tunnusomaisia tekijöitä ja lisäksi uusi YSL 11.2 § tähtää siihen, että se toisi ilmi selkeämmin kuin edeltäjänsä toiminnan ja sijoituspaikan luonteen keskinäisen vertailun merkityksen sijoituspaikkaharkinnassa.¹⁹⁸ Edellä lausuttua voidaan tulkita niin, että uudessa YSL toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnan merkitystä on kasvatettu.

Eläinsuojan sijoittamisella on suuri merkitys toiminnasta aiheutuvan hajun haitallisuuteen.¹⁹⁹ Eläinsuojan pitäminen on toimintaa, josta aiheutuvaa hajuhaista voidaan merkittävästi ehkäistä toiminnan ympäristöystävällisellä sijoittamisella. Esimerkiksi sikalan hajuhaistojen ehkäisyssä käytettävien teknisten torjuntatoimenpiteiden merkitys voi olla varsin rajoitettua verrattuna toiminnan sijoittamisen merkitykseen.²⁰⁰ Toiminnan sijoittamisella on mahdollista vaikuttaa eläinsuojasta naapurikiinteistölle aiheutuvaan hajuhaistaan, koska sijoituspaikan olosuhteet vaikuttavat hajun leviämiseen. Hajun esiintymiseen vaikuttavat tuulensuunnat, ilman lämpötila, kerrostuneisuus ja kosteus sekä ympäröivän maaston korkeussuhteet.²⁰¹ Nämä ovat sellaisia olosuhteita, jotka riippuvat toiminnan sijoituspaikasta. Tästä syystä lupaviranomaisella on järkevät perusteet edellyttää eläinsuojaa pitävä toiminnanharjoittaja sijoittamaan toiminta muualle kuin hakemuksessa tarkoitettuun paikkaan, jos sijoituspaikka ei ole toiminnalle sopiva. Eläinsuojan ympäristöluvassa voi olla tarpeen antaa hajuhaistan ehkäisemiseksi sellainen määräys, jossa toiminta määrätään sijoitettavaksi muuhun paikkaan kuin toiminnanharjoittaja on tarkoittanut.²⁰² Vanhastaan jo ympäristölupamenettelylain ja sen edeltäjienkin aikana on ollut arkipäivää, että eläinsuoja voidaan sijoittaa muualle kuin hakemuksessa tarkoitettuun paikkaan.²⁰³

Oma kysymyksenä on, kuinka kauas hakemuksessa tarkoitettusta sijoituspaikasta toiminta voidaan määrätä sijoitettavaksi ympäristölupaan liitettävällä lupamääräyksellä. Vanhan YSL esitöissä on

¹⁹⁷ HE 214/2013 vp, s. 91.

¹⁹⁸ HE 214/2013 vp, s. 91.

¹⁹⁹ Kettunen YJ 2004, s. 48 ja Kuusiniemi 2007, s. 149.

²⁰⁰ HE 84/1999 vp, s. 44.

²⁰¹ Ympäristöministeriö 2010, s. 44.

²⁰² Kuusiniemi 2007, s. 155. Ks. myös HE 84/1999 vp, s. 67.

²⁰³ Kuusiniemi 2007, s. 155.

todettu, että ympäristönsuojelulain sijoittamispaikkaa koskevan 6.2 §:n 3) kohdan säännöksellä tarkoitetaan erityisesti vaihtoehtoisia sijoittumiskohtia samalla kiinteistöllä ja vaihtoehtoisten sijoittumispaikkojen tulisi sijaita niin lähellä ajateltua sijoittumispaikkaa, ettei tästä aiheutuisi toimintaa suunnittelevalle kokonaan uutta hanketta.²⁰⁴ Tämä ajattelutapa on ”siirrettävissä” myös uuden YSL vanhaa ympäristönsuojelulain 6 §:ää vastaavan 11 §:än soveltamiseen. Lainsäätäjän tarkoituksena näyttää olleen vaihtoehtoisten toiminnan sijoituspaikkojen rajoittaminen sen kiinteistön rajojen sisäpuolelle, jolle toiminta lupahakemuksen mukaan olisi tarkoitus sijoittaa. Näin ollen lupaviranomainen voisi määrätä toiminnan sijoitettavaksi lupahakemuksesta poikkeavaan paikkaan ainoastaan lupahakemuksessa tarkoitetun kiinteistön rajojen sisäpuolella. YSL 11 §:ää ei ole perusteltua tulkita niin, että lupaviranomainen ei voisi määrätä eläinsuojaa siirrettäväksi hakemuksessa tarkoitetun kiinteistön rajojen ulkopuolelle. Kysymys ei ole makrotason sijainnihajauksesta, vaan siitä, ettei toimintaa sallita pilaantumisen ehkäisemisen kannalta kehnolla paikalla, jos lähellä selkeästi olisi olemassa parempi vaihtoehto.²⁰⁵ Ei ole perusteltua jumiutua kiinteistörajoihin, jos hakemuksessa tarkoitetun toiminnan sijoituspaikan läheisyydessä toisella kiinteistöllä sijaitsee toinen parempi toiminnan sijoituspaikka. Lupaviranomainen voi määrätä eläinsuojan sijoitettavaksi myös hakemuksen mukaisen kiinteistön rajojen ulkopuolelle, jos ympäristöystävällisempi toiminnan sijoituspaikka on olemassa hakemuksen mukaisen kiinteistön rajojen ulkopuolella. Lisäksi on otettava huomioon, että tekniikan kehittyminen on tuonut mahdollisuuksia sijoittaa toiminnan laajentamisen yhteydessä uusi sikala tai siipikarjan kasvatusyksikkö kauemmas olemassaolevan toiminnan sijoittamispaikasta.²⁰⁶ Erityisesti silloin, kun kysymys on siipikarjatilan laajennuksesta tai sikalan laajennuksesta, lupaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus määrätä toiminta sijoitettavaksi myös lupahakemuksessa tarkoitetun kiinteistön rajojen ulkopuolelle. Tämä olisi perusteltua erityisesti silloin, jos lähialueen paras mahdollinen toiminnan sijoituspaikka sijaitsisi juuri ja juuri lupahakemuksessa tarkoitetun kiinteistön rajojen ulkopuolella. Samaa lähestymistapaa voidaan noudattaa myös lypsykarjatilojen laajennuksissa, vaikka uuden navetan sijoittaminen kauemmas olemassaolevasta toiminnasta on haastavampaa eläinten vaatiman intensiivisemmän hoidon takia, koska suurimmat eläinsuojat ovat usein usean perheen yhteisyrityksiä, jolloin sijoittaminen muualle kuin jonkun osakkaan pihapiiriin on toimiva ratkaisu ja lisäksi lypsykarjavaltaisten kylien rakenne ei välttämättä mahdollistakaan merkittävää laajennusta nykyiseen paikkaan.²⁰⁷

²⁰⁴ HE 84/1999 vp, s. 44. Ks. myös *Kuusiniemi* 2007, s. 155.

²⁰⁵ *Kuusiniemi* 2007, s. 159.

²⁰⁶ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 44.

²⁰⁷ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 44.

Lupaviranomaisen mahdollisuuksiin velvoittaa eläinsuojaa pitävä toiminnanharjoittaja sijoittamaan toiminta muualle kuin hakemuksen mukaiseen paikkaan vaikuttaa toiminnanharjoittajan taloudellinen vakavaraisuus. Hankkeen toteuttajataholla voi olla vaikutusta sijoituspaikkakartoituksen laajuuteen.²⁰⁸ Hankkeen toteuttajataholla on merkitystä lupaviranomaisen toimivallan kannalta erityisesti silloin, jos kysymys on pienen kokoluokan toiminnanharjoittajasta. Eläinsuojien pitäminen ei ole Suomen olosuhteissa niin kannattavaa toimintaa, että toiminnanharjoittajat voisivat kasvaa kovin suuriksi. Lupaviranomaisen on harkitessaan eläinsuojaa pitävän toiminnanharjoittajan velvoittamista sijoittamaan toiminta muualle kuin hakemuksessa tarkoitettuun sijoituspaikkaan otettava huomioon, että eläinsuojaa pitävä toiminnanharjoittaja on yksityisyrittäjä, jolla on huonot taloudelliset edellytykset sijoittaa toiminta lupahakemuksesta poikkeavaan paikkaan.

Maanomistussuhteilla on vaikutusta lupaviranomaisen mahdollisuuden määrätä eläinsuoja sijoitettavaksi muulle kiinteistölle kuin hakemuksessa tarkoitettulle kiinteistölle. Sijoituspaikan tulisi olla toiminnanharjoittajan hallussa.²⁰⁹ Jos näin ei ole, on kiinnitettävä huomiota toiminnanharjoittajan mahdollisuuksiin saada maa-alueet haltuunsa esimerkiksi lunastamalla.²¹⁰ Toiminnanharjoittajan taloudellisilla voimavaroilla on kuitenkin merkitystä harkittaessa, onko toiminnanharjoittajan lunastettava viereisillä kiinteistöillä sijaitsevia maita. Yksityisyrittäjänä toimivalta maanviljelijältä tai turkistarhan pitäjältä ei voida vaatia kovin suuria investointeja viereisten kiinteistöjen lunastamiseksi, vaikka hakemuksessa tarkoitettun kiinteistön rajojen ulkopuolella olisikin toiminnalle ympäristöystävällinen sijoituspaikka. Lähtökohtana on pidettävä sitä, että maanviljelijää tai turkistarhan pitäjää ei voida ympäristöluvan lupamääräyksissä velvoittaa sijoittamaan toimintaa hakemuksessa tarkoitettun kiinteistön ulkopuolelle, jos maat eivät ole toiminnanharjoittajan hallussa. Aivan poikkeuksellisissa olosuhteissa maanviljelijä tai turkistarhan pitäjä voitaisiin velvoittaa lunastamaan maata hakemuksessa tarkoitettun kiinteistön ulkopuolelta, jos esimerkiksi lähialueen ympäristöystävällisin sijoituspaikka sijaitsisi naapurikiinteistöllä.

Osa toiminnan sijoituspaikkaharkintaa on myös YSL 12 §:n mukaisesti tapahtuva harkinta toiminnan yhteensopivuudesta oikeusvaikutteisen kaavoituksen kanssa. Ko. säännöksen nojalla luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi samaisen lainkohdan nojalla alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Oma

²⁰⁸ *Kuusiniemi* 2007, s. 159 ja *Salila* 2015 b, s. 157.

²⁰⁹ *Kuusiniemi* 2007, s. 158-159.

²¹⁰ *HE 84/1999 vp*, s. 45.

kysymyksensä on, mikä merkitys toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnassa on annettava toiminnan yhteensopivuudelle tai toiminnan yhteensopimattomuudelle kaavoituksen kanssa. Toiminnan yhteensopivuus alueen kaavoituksen kanssa on vain indisio siitä, että toiminnan sijoituspaikka voidaan pitää toiminnalle sopivana. Se, että toiminta sopii alueen kaavassa varattuun käyttötarkoitukseen, ei vielä yksin ole peruste myöntää lupa toiminnanharjoittajalle.²¹¹ Kaavat eivät sellaisenaan ole riittäviä ratkaisemaan eläinsuojan sijoittamista, vaikka niissä olisikin esitetty selvityksiä eläinsuojien ympäristövaikutuksista, sillä eläinsuojan sijoittaminen ratkaistaan aina tapauskohtaisessa ympäristölupamenettelyssä.²¹² Kuitenkin kaavanmukaisuus on silti – riippuen kaavavaruksen uutuudesta, kaavaratkaisun taustalla olevista selvityksistä sekä ratkaisun yksilöivyydestä ja kaavamääräyksistä – omiaan tukemaan luvan myöntämistä.²¹³

Eläinsuojan toiminnan yhteensopivuudella kaavoituksen kanssa on oikeusvaikutuksia eläinsuojan sijoituspaikan soveltuvuusharkinnassa ja muutenkin eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa. Käytännössä nämä oikeusvaikutukset rajoittuvat siihen, että toiminnan kaavanmukaisuutta käytetään yhtenä ratkaisun lopputuloksen perusteena. Kokonaan ratkaisua ei voida perustaa toiminnan kaavanmukaisuuteen. Toiminnan kaavanmukaisuudella on käytännössä marginaalinen merkitys eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa. Toiminnan kaavanmukaisuuden oikeusvaikutukset ovat olleet esillä oikeuskäytännössä. Ympäristölupaharkinnassa hakemuksen mukaisen toiminnan vertaaminen alueen kaavoitustilanteeseen voi koitua toiminnanharjoittajan tai naapurivalittajien eduksi riippuen siitä, onko alueen käyttötarkoitukseen ollenkaan otettu kantaa kaavoituksessa vai onko alue kaavoitettu maa- ja metsätalouden käyttöön. Ratkaisun lopputulos perustettiin mm. alueen kaavoitustilanteeseen ratkaisussa KHO 2005:88. Ratkaisun perusteluihin on kirjoitettu, että alueella ei ole asemakaavaa tai vahvistettua yleiskaavaa ja että toiminnalle ei voitu myöntää lupaa, koska toiminnan sijoituspaikka ei sopinut hakemuksen mukaiselle toiminnalle. Se, ettei alueella ollut ollenkaan asiassa merkityksellistä kaavoitusta, toimi perusteena sijoituspaikkaharkinnan suorittamiselle naapurivalittajien eduksi ja sitä kautta ympäristölupaharkinnassa piti päätyä siihen lopputulokseen, että luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty. Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä löytyy ratkaisuja, joissa lupaviranomaisen päätöksen pysyttämistä tai lupaviranomaisen päätöksen pysyttämistä muutetuilla lupamääräyksillä on perusteltu joko sillä, että alue on kaavoitettu maa- ja metsätalouden käyttöön tai sillä, että alueella ei ole ollenkaan toiminnan sijoittamisen kannalta merkityksellistä kaavoitusta eli alueen kaavoitustilanteesta ei voida johtaa

²¹¹ *Hollo* 2001, s. 144.

²¹² *Ympäristöministeriö* 2010, s. 42.

²¹³ *Kuusiniemi* 2007, s. 176-177.

vaatimuksia hakemuksen mukaisen eläinsuojan tai eläinsuojan laajennuksen sijoittamiselle.²¹⁴ Oikeuskäytännöstä voidaan vetää johtopäätös, että se, ettei alueelle ole eläinsuojan sijoittamisen kannalta merkityksellisessä kaavoituksessa varattu ollenkaan käyttötarkoitusta, voi viedä ratkaisua toiminnanharjoittajalle tai naapurivalittajille edulliseen suuntaan. Oikeuskäytännön pohjalta voidaan todeta myös, että jos alue on eläinsuojan lupaharkinnan kannalta merkityksellisessä kaavoituksessa varattu maa- ja metsätalouden käyttöön, puhuu tämä seikka eläinsuojan sijoituspaikkaharkinnan ja tätä kautta ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttämistä koskevan harkinnan toiminnanharjoittajan eduksi suorittamisen puolesta.

Kaavoituksen ja eläinsuojan sijoituspaikkaharkinnan ja tätä kautta eläinsuojan ympäristölupaharkinnan välisen suhteen määrittelyyn kuuluu kysymys siitä, milloin kaava on ristiriidassa ympäristölupapäätöksen kanssa. Kaavoituksen ja ympäristölupamenettelyn välistä suhdetta tästä näkökulmasta kuvaavat hyvin tapauspari KHO 29.4.2005 taltio 1017 ja KHO 29.4.2005 taltio 1018. Tapauksissa oli kysymys yleiskaavan sisällöstä ja karjatalouden laajennushankkeen ympäristöluvasta. Toisessa tapauksessa KHO hylkäsi yleiskaavaa koskevan valituksen, jossa oli vaadittu yleiskaavaan lisättäväksi laajemmat laajennusalueet olemassa olevien karjataloustilojen ympärille ja toisessa yhden karjataloustillan laajentamista koskeva ympäristölupahakemus oli kuitenkin hyväksytty. Vaikka kaavaan ei tullutkaan laajempia suoja-alueita ja vaikka kaavassa osoitettiin uutta asutusta lähemmäksi kyseistä laajennettavaa yksikköä, kaavaratkaisu ei sinänsä ollut esteenä laajennusluvun myöntämiselle. Korkein hallinto-oikeus katsoi nämä osittain ristiriitaisetkin ratkaisut mahdollisiksi. Syynä tähän oli se, että kaavan tarkoituksena oli yhtäältä turvata asutuksen tihentäminen lähellä kunnan keskustajamaa, mutta toisaalta mahdollistaa karjatalouden ja asutuksen rinnakkaiselo vastakin ja tämän tavoitteen toteutumiseksi ei nähty mitään estettä, koska lähin, alkuperäisessä valituksessa mukana ollut naapuri oli peruuttanut valituksen omalta osaltaan ja nimenomaan lausunut, ettei laajentaminen aiheuta hänelle kohtuutonta rasitusta.²¹⁵ Tapausparista voidaan päätellä, että pelkkä muodollinen ristiriita kaavoituksen ja hakemuksen mukaisen toiminnan välillä ei vielä riitä ympäristölupahakemuksen hylkäämisen perusteeksi, vaan kyse täytyy olla tosiasiallisesta ristiriidasta alueen kaavanmukaisen käyttötarkoituksen ja alueelle sijoitettavan

²¹⁴ Vaasan hallinto-oikeus 28.1.2015, päätösnumero 15/0062/3, diaarinumero 01116/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 19.11.2014, päätösnumero 14/0629/3, diaarinumero 02186/13/5111, Vaasan hallinto-oikeus 21.11.2016, päätösnumero 16/0599/3, diaarinumerot 01413/15/5111 ja 00968/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 17.6.2016, päätösnumero 16/0324/3, diaarinumero 01961/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 24.5.2017, päätösnumero 17/0237/3, diaarinumerot 00561/15/5111 ja 00562/15/5111 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 14.3.2017, päätösnumero 17/0102/3, diaarinumero 00534/15/5111, Vaasan hallinto-oikeus 15.11.2013, päätösnumero 13/0660/2, diaarinumero 01723/12/5112 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 7.6.2016, päätösnumero 16/0289/3, diaarinumero 00763/14/5111 Korkein hallinto-oikeus muutti Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä siten, että lupapäätöksen lupamääräykseen 3 lisättiin uusi kappale.

²¹⁵ *Kuusiniemi* 2007, s. 175.

hakemuksen mukaisen toiminnan välillä. Lisäksi kaavat saattavat sisältää ympäristönsuojelua tai jätehuoltoa koskevia määräyksiä, jotka tulee lupakäsittelyssä ottaa huomioon.²¹⁶ Nämä kaavamääräykset on otettava huomioon, kun harkitaan, onko toiminnan suunniteltu sijoituspaikka sopiva hakemuksen mukaiselle toiminnalle.

Eläinsuojan suunnitellun sijoituspaikan soveltuvuutta harkittaessa on otettava huomioon toiminnan tavanomaisuus suhteessa lähialueen maankäyttöön.²¹⁷ Toiminnan tavanomaisuudella tarkoitetaan sen yleisyyttä toiminnan vaikutusta laajemmalla alueella.²¹⁸ Esimerkiksi, jos alue on maatalousvaltaista, alueella on kotieläintaloutta ja alueella on vähän asuinkiinteistöjä, alueen luonne tukee eläinsuojan sijoittumisedellytyksiä.²¹⁹ Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota hakemuksen mukaisen toiminnan tavanomaisuuteen alueella osana hakemuksen mukaisen toiminnan suunnitellun sijoituspaikan soveltuvuusharkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä voidaan mainita ratkaisu HFD 2015:118. Myös Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on osana sijoituspaikan soveltuvuusharkintaa otettu huomioon hakemuksen mukaisen toiminnan tavanomaisuus lähialueen maankäytössä.²²⁰ Oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että hakemuksen mukaisen toiminnan tavanomaisuus lähialueen maankäytössä on vakiintunut osaksi sijoituspaikan soveltuvuusharkintaa yhdeksi arviointikriteeriksi.

Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkinta kietoutuu yhteen YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaisen eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnan ja toiminnan kaavanmukaisuutta koskevan harkinnan kanssa. Ratkaisusta KHO 2005:70 seuraa, että ympäristönsuojelulain 11 §:n mukainen sijoituspaikan soveltuvuusharkinta ja ympäristönsuojelulain 49 §:n mukainen ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttymisharkinta nivoutuvat yhteen.²²¹ Näin ollen eläinsuojan aiheuttaman hajuhaitan perusteella naapurikiinteistölle aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa otetaan huomioon myös toiminnan sijoituspaikan soveltuvuus. Sijoituspaikan soveltumattomuus puoltaa rasituksen katsomista kohtuuttomaksi ja sijoituspaikan sopivuus hakemuksen mukaiselle toiminnalle puoltaa rasituksen katsomista kohtuulliseksi. Samoin yleisiä YSL 6 §:n sijoituspaikan valintasääntöjä ja kaavoituksellisia vaatimuksia arvioidaan

²¹⁶ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 42.

²¹⁷ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 46.

²¹⁸ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 46.

²¹⁹ *Ympäristöministeriö* 2010, s. 46.

²²⁰ Vaasan hallinto-oikeus 15.11.2013, päätösnumero 13/0660/2, diaarinumero 01723/12/5112 (Valitus on vireillä KHO:ssa.), Vaasan hallinto-oikeus 18.4.2017, päätösnumero 17/0164/3, diaarinumero 01741/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 10.11.2015, päätösnumero 15/0588/3, diaarinumero 01628/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 18.12.2013, päätösnumero 13/0748/2, diaarinumerot 02056/12/5112 ja 02057/12/5112 (Valitus on vireillä KHO:ssa.).

²²¹ *Kuusiniemi* 2007, s. 156.

lomittain.²²² Kuten edellä on todettu, toiminnan yhteensopivuus alueen kaavoituksen kanssa puoltaa toiminnan suunnitellun sijoituspaikan katsomista sopivaksi hakemuksen mukaiselle toiminnalle, mutta toiminnan sijoituspaikkaharkintaa ei voida ratkaista pelkästään hakemuksen mukaisen toiminnan kaavoituksenmukaisuuden perusteella. Hakemuksen mukaisen toiminnan yhteensopivuus kaavoituksessa alueelle varatun tarkoituksen kanssa on kuitenkin indisio toiminnan suunnitellun sijoituspaikan soveltuvuudesta eli se puoltaa toiminnan sijoituspaikan katsomista sopivaksi hakemuksessa tarkoitettulle toiminnalle. Tästä seuraa, että eläinsuojien lupaharkinnasta ei voida erottaa omiksi lohkoikseen toiminnan sijoituspaikkaharkintaa, YSL 49.1 §:n 5) kohdan mukaista eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkintaa ja toiminnan kaavanmukaisuutta koskevaa harkintaa. Niiden arviointi suoritetaan käytännössä lomittain.

Hakemuksen mukaisen toiminnan sijoituspaikan soveltumattomuudella on oikeusvaikutuksia eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa. Nämä oikeusvaikutukset ovat olleet esillä oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä löytyy useita eläinsuojan sijoituspaikan sopivuutta koskevia ratkaisuja. Oikeuskäytännössä sikalan laajennushakemus hylättiin, koska hakemuksen mukainen sijoituspaikka ei ollut sopiva hakemuksen mukaisesti laajennetulle toiminnalle (KHO 2005:88). Turkistarhan laajennuksen ympäristölupa voitiin evätä, koska turkistarhan sijoituspaikka ei täyttänyt enää laajennuksen jälkeen YSL 6 §:n vaatimuksia (HFD 2015:117). Edelleen ratkaisussa KHO 16.09.2003 taltio 2178 siipikarjatilän laajennuslupahakemus hylättiin, vaikka asiassa saadun selvityksen mukaan laajennushankkeesta ei ennalta arvioiden aiheutunutkaan ympäristöön ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 1) kohdan a) alakohdassa ja saman lain 42 §:n 1 momentin 1) kohdassa tarkoitettua terveyshaittaa eikä myöskään ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 5) kohdassa tarkoitettua eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaista kohtuutonta rasisusta lähinaapureille, mutta korkein hallinto-oikeus silti kumosi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset sekä hylkäsi laajennuslupahakemuksen, koska hakemuksen mukainen sijoituspaikka ei täyttänyt ympäristönsuojelulain 6 §:ssä säädettyjä sijoituspaikan valintaa koskevia vaatimuksia eikä siten myöskään saman lain 42 §:n 2 momentissa säädettyjä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä. Ratkaisussa KHO 16.12.2005 taltio 3334 eläinsuojan laajentamista koskeva lupahakemus hylättiin, koska vaihtoehtoisia toiminnan sijoituspaikkoja ei ollut selvitetty riittävästi. KHO:n linjan mukaan eläinsuojan lupahakemus voidaan hylätä, jos hakemuksen mukainen sijoituspaikka ei ole toiminnalle sopiva riippumatta siitä, aiheutuuko toiminnasta seurauksia, jotka estäisivät ympäristöluvan myöntämisen YSL 49 §:n perusteella. KHO:n oikeuskäytäntö antaa viitteitä jopa siihen suuntaan, että

²²² Kuusiniemi 2007, s. 176.

pelkästään se, ettei mahdollisia toiminnan vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja ole selvitetty tarpeeksi, on peruste hylätä lupahakemus. Myös Vaasan hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on kumottu alemman viranomaisen päätöksiä siksi, koska toiminnan sijoituspaikka ei ole ollut sopiva hakemuksessa kuvatulle toiminnalle.²²³ Oikeuskirjallisuudessa on tukeutumalla vanhan YSL esitöihin noudatettu KHO:n linjaa lausumalla, että lupahakemus voidaan hylätä, jos on olemassa hakemuksessa esitettyä vähemmän haitallinen sijoituspaikka, vaikka luvan myöntämisen esteenä olevia vaikutuksia ei sinänsä aiheutuisikaan.²²⁴ Johtopäätös on, että oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuuden kannanotot huomioiden, eläinsuojan ympäristölupahakemus voidaan hylätä, jos hakemuksen mukainen sijoituspaikka ei ole toiminnalle sopiva tai vaihtoehtoisia toiminnan sijoituspaikkoja ei ole selvitetty tarpeeksi riippumatta siitä, aiheutuuko toiminnasta ennalta arvioiden YSL 49 §:ssä tarkoitettuja luvan myöntämisen estäviä vaikutuksia.²²⁵

5.2.2 Eläinsuojien lupakynnyksen korotuksen merkitys

YSL luparajoja ollaan paraikaa uudistamassa. Uudistus toteutetaan asetuksella 50/2019. Uudistuksen seurauksena eläinsuojan pitämiseen sovellettava viranomaismenettely uudistuu perin pohjin. Asetuksen 50/2019 1.1 §:llä, 1.2 §:llä ja 2 §:llä osa nyt ympäristöluvanvaraisista eläinsuojista siirretään myöhemmin säädettävän YSL 115a §:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Luvanvaraiseksi jäävät enää ympäristövaikutuksiltaan laajamittaisimmat eläinsuojat. YSL liitteen 1 taulukon 2 yhdennentoista sarakkeen a) kohdassa ja b) kohdassa määriteltyjen rajojen alapuolelle jäävien eläinsuojien pitämiseen ei tarvita lainkaan viranomaisten myötävaikutusta kuten ennenkin. Näitä rajoja suuremmat eläinsuojat, joihin ei kuitenkaan ole sovellettava ympäristölupamenettelyä asetuksen 50/2019 1.1 §:ssä, 1.2 §:ssä ja 2 §:ssä määriteltyjen rajojen mukaisesti, siirretään uuteen ilmoitusmenettelyyn.

Ennen asetuksen 50/2019 voimaantuloa eläinsuojien lupakynnys on perustunut YSL liitteen 1 taulukon 2 yhdennentoista sarakkeen a) kohtaan ja b) kohtaan, joissa on säädetty nykyiset ennen asetuksen 50/2019 voimaan astumista voimassaolevat luparajat. Liitteen taulukon 2 yhdennentoista

²²³ Vaasan hallinto-oikeus 26.5.2016, päätösnumero 16/0247/3, diaarinumero 00817/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 26.5.2016, päätösnumero 16/0248/3, diaarinumero 01593/14/5111, Vaasan hallinto-oikeus 12.10.2015, päätösnumero 15/0531/3, diaarinumero 00682/14/5112, Vaasan hallinto-oikeus 26.3.2015, päätösnumero 15/0198/3, diaarinumerot 00542/14/5112 ja 00543/14/5112, Vaasan hallinto-oikeus 26.3.2015, päätösnumero 15/0197/3, diaarinumerot 00540/14/5112 ja 00541/14/5112.

²²⁴ *Kuusiniemi* 2007, s. 155-156.

²²⁵ On kuitenkin otettava huomioon, että maatalouden ympäristöhaittoja voidaan merkittävästi vähentää käyttämällä uutta ja entistä kehittyneempää tekniikkaa. Tästä syystä oikeuskäytäntö ja oikeuskirjallisuuden kannanotot on aiheellista saattaa kyseenalaisiksi ainakin, jos lupahakemuksessa on esitetty riittäviä selvityksiä ympäristönsuojelutekniikoista, joilla on mahdollista huomattavasti vähentää eläinsuojan hajuhaitan muodossa aiheuttamaa ympäristökuormitusta.

sarakkeen a) kohdassa säädetään luvanvaraisiksi kotieläintilat, jotka on tarkoitettu vähintään 30 lypsylehmälle, 80 lihanaudalle, 60 hevoselle tai ponille, 160 uuhelle tai vuohelle, 60-750 täysikasvuiselle emakolle, 210-2000 lihasialle, 2700-40 000 broilerille, taikka muut kotieläintilat, jotka lannan tuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaavat vähintään 210 lihasialle tarkoitettua eläinsuojaa. Vastaavasti YSL liitteen 1 taulukon 2 yhdennentoista sarakkeen b) kohdassa säädetään luvanvaraisiksi turkistarhat, joissa pidetään vähintään 250 siitosnaarasminkkiä tai hilleriä taikka vähintään 50 siitosnaaraskettua tai supia, vähintään 50 muuta siitosnaaraseläintä ja muut turkistarhat, jotka lannan tuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaavat vähintään 250 siitosnaarasminkille tarkoitettua turkistarhaa. Uudistuksen jälkeen kotieläintilojen luparajat ovat asetuksen 50/2019 1 §:n 2 momentin 11) kohdan a) alakohdan mukaan seuraavat: 300 lypsylehmää, vähintään 500 lihanautaa, vähintään 600 emolehmää, yli 750 täysikasvuista emakkoa, yli 2000 lihasikaa, yli 40 000 munituskanaa ja yli 40 000 broileria. Turkistarhojen osalta luparajat ovat em. asetuksen 2 §:n 10) kohdan mukaan vastaavasti seuraavat: vähintään 500 ja alle 2800 siitosnaarasminkkiä tai hilleriä ja vähintään 250 ja alle 1400 siitosnaaraskettua tai supikoiraa. Uudistuksen jälkeen luvanvaraisia ovat em. asetuksen 1 §:n 2 momentin 11) kohdan b) alakohdan mukaan myös sellaiset asetuksen 50/2019 1 §:n 2 momentin 11) kohdan a) alakohdassa tarkoitettut kotieläintilat, joiden eläinyksikkömäärä ympäristönsuojelulain liitteen 3 taulukon 1 eläinyksikkökertoimilla laskettuna on vähintään 3000 ja jotka eivät ole suoraan luvanvaraisia kotieläintiloja edellä mainitun asetuksen a) alakohdassa mainitun tuotantoeläinten eläinmäärän perusteella. Lainmuutoksen jälkeen luvanvaraisia ovat asetuksen 50/2019 2 §:n 2 momentin 10) kohdan mukaan myös turkistarhat, joiden eläinyksikkömäärä ympäristönsuojelulain liitteen 3 taulukon eläinyksikkökertoimilla laskettuna on vähintään 250 ja alle 1200. Uudistuksen jälkeen enää YSL liitteen 1 taulukon 1 11) kohdan mukaiset direktiivilaitokset, suuret nautatilat ja niitä ympäristövaikutuksiltaan vastaavat eri-ikäisten tai eri tuotantoeläimien kasvatukseen tarkoitettut eläinsuojat ovat edelleen luvanvaraisia kuten ennenkin.²²⁶ Lukujen perusteella eläinsuojien lupakynnystä on nostettu merkittävästi sekä kotieläintilojen että turkistarhojen osalta.

Uudistuksen jälkeen YSL liitteen 1 taulukon 2 yhdennentoista sarakkeen a) kohdassa ja b) kohdassa määriteltyjen rajojen yläpuolelle, mutta asetuksen 50/2019 1.1 §:llä, 1.2 §:llä ja 2 §:llä määriteltyjen rajojen alapuolelle jäävät eläinsuojat siirretään tulevaisuudessa säädettävän YSL 115a §:n mukaiseen ilmoitusmenettelyyn. Ne kotieläintilat ja turkistarhat, jotka sijoittuvat kokoluokaltaan alle YSL liitteen 1 taulukon 2 yhdennentoista sarakkeen a) kohdassa ja b) kohdassa määriteltyjen rajojen, eivät tarvitse ollenkaan ilmoitusmenettelyä tai ympäristölupamenettelyä. Toiminnanharjoittaja voi pitää

²²⁶ HE 94/2018 vp, s. 40.

tässä tarkoitettuja eläinsuojia ilman viranomaisten myötävaikutusta. Ilmoitusmenettelyyn siirretään kotieläintilat, joissa on vähintään 30 lypsylehmää, 80 lihanautaa, 60 hevosta tai ponia, 160 uuhia tai vuohta, 60-750 täysikasvuista emakkoa, 210-2000 lihasikaa, 2700-40 000 broileria taikka muut kotieläintilat, jotka lannan tuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaavat vähintään 210 lihasialle tarkoitettua eläinsuojaa, mutta joissa on vähemmän tuotantoeläimiä kuin 300 lypsylehmää, 500 lihanautaa, 600 emolehmää, 750 täysikasvuista emakkoa tai vähemmän tuotantoeläimiä, 2000 lihasikaa tai vähemmän tuotantoeläimiä, 40 000 munituskanaa tai vähemmän tuotantoeläimiä ja 40 000 broileria tai vähemmän tuotantoeläimiä. Myös sellaiset kotieläintilat, joissa on enemmän kuin 30 lypsylehmää, 80 lihanautaa, 60 hevosta tai ponia, 160 uuhia tai vuohta, 60-750 täysikasvuista emakkoa, 210-2000 lihasikaa, 2700-40 000 broileria taikka sellaiset kotieläintilat, jotka tuottavat enemmän lantaa kuin 210 lihasian sikala tai joilla on enemmän ympäristövaikutuksia kuin 210 sian sikalalla, siirretään ilmoitusmenettelyyn, jos niiden eläinyksikkömäärä on ympäristönsuojelulain liitteen 3 taulukon 1 eläinyksikkökertoimilla laskettuna vähemmän kuin 3000. Turkistarhoista ilmoitusmenettelyyn siirretään ne turkistarhat, joissa pidetään enemmän tuotantoeläimiä kuin 250 siitosnaarasminkkiä tai hilleriä taikka enemmän tuotantoeläimiä kuin 50 siitosnaaraskettua tai supia, enemmän tuotantoeläimiä kuin 50 muuta siitosnaaraseläintä ja ne turkistarhat, joilla on enemmän lannan tuotantoa tai ympäristövaikutuksia kuin vähintään 250 siitosnaarasminkille tarkoitettua turkistarhalla, mutta joissa on vähemmän kuin 500-2800 siitosnaarasminkkiä tai hilleriä tilanteesta riippuen ja vähemmän kuin 250-1400 siitosnaaraskettua tai supikoiraa tilanteesta riippuen. Ilmoitusmenettelyyn siirretään myös ne turkistarhat, joissa on enemmän tuotantoeläimiä kuin 250 siitosnaarasminkkiä tai hilleriä taikka enemmän tuotantoeläimiä kuin 50 siitosnaaraskettua tai supia, enemmän tuotantoeläimiä kuin 50 muuta siitosnaaraseläintä ja ne turkistarhat, joilla on enemmän lannan tuotantoa tai ympäristövaikutuksia kuin vähintään 250 siitosnaarasminkille tarkoitettua turkistarhalla, mutta joiden eläinyksikkömäärä ympäristönsuojelulain liitteen 3 taulukon eläinyksikkökertoimilla laskettuna on vähemmän kuin 250-1199 tilanteesta riippuen. Uudistuksen jälkeen kokonaan ilman viranomaisten myötävaikutusta voidaan pitää kotieläintilaa, joka on tarkoitettu alle 30 lypsylehmälle, alle 80 lihanaudalle, alle 60 hevoselle tai ponille, alle 160 uuhelle tai vuohtelle, alle 60-750 täysikasvuiselle emakolle, alle 210-2000 lihasialle ja alle 2700-40 000 broilerille. Ilman viranomaisten myötävaikutusta voidaan pitää myös kotieläintilaa, jonka toiminnasta syntyy vähemmän lantaa kuin vähintään 210 lihasialle tarkoitettua eläinsuojasta tai eläinsuojaa, josta aiheutuu vähemmän ympäristövaikutuksia kuin vähintään 210 lihasialle tarkoitettua eläinsuojasta. Ilman viranomaisten myötävaikutusta voidaan pitää myös turkistarhaa, jossa pidetään vähemmän tuotantoeläimiä kuin 250 siitosnaarasminkkiä tai hilleriä taikka vähemmän tuotantoeläimiä kuin 50 siitosnaaraskettua tai supia, vähemmän tuotantoeläimiä kuin 50 muuta siitosnaaraseläintä ja muuta

turkistarhaa, jonka toiminnasta syntyy vähemmän lantaa kuin 250 siitosnaarasmerkille tarkoitettu turkistarhasta tai muuta turkistarhaa, josta aiheutuu vähemmän ympäristövaikutuksia kuin 250 siitosnaarasmerkille tarkoitettu turkistarhasta.

Kohtuuton rasitus -kriteeri voidaan ottaa huomioon myös silloin, kun kyse on toiminnasta, joka kuuluu YSL 115a §:ssä tarkoitettun ilmoitusmenettelyn piiriin. Sama koskee myös toimintaa, jonka harjoittaminen ei vaadi lainkaan viranomaisten myötävaikutusta. Tämä johtuu siitä, että naapuruussuhdelain 17 §:n 1 momentissa säädetty imissiokiello on lainsäädäntöä pidempiaikainen oikeuskulttuurin tasolle juurtunut yleiskiello.²²⁷ Yleiskiellot otetaan viran puolesta huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa.²²⁸ Tästä syystä kohtuuton rasitus -kriteeriä sovelletaan YSL 115a §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä, vaikka huomioon ottamisesta ei ole säädetty erikseen asetuksessa 50/2019. Kohtuuton rasitus -kriteeriä sovelletaan myös, vaikka toiminnanharjoittaminen ei vaatisi lainkaan viranomaisten myötävaikutusta em. syystä.

5.3 Eläinsuojan lupamääräyksien asettamisharkinta

Eläinsuojien lupamääräyksiin liittyy erityispiirteitä verrattuna moneen muuhun toimialaan. Eläinsuojan ympäristöhaittojen rajoittamiseksi annetuissa lupamääräyksissä ei voida turvautua samoihin metodeihin kuin muiden eläinsuojien lupamääräyksissä. Hajupäästöjen rajoittamiseksi annettavat määräykset eivät eläinsuojien kohdalla ole päästöraja-arvoja, vaan kysymys on eläinsuojan toiminnalle asetettavista teknistä vaatimuksista.²²⁹ Tästä syystä eläinsuojan lupamääräyksien asettamisessa merkityksellinen on YSL 52.3 §, jonka mukaan eläinsuojan lupamääräyksien on perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lisäksi eläinsuojan hajuhaittaa rajoittavien lupamääräyksien asettamisessa merkitystä on BEP-periaatteella.²³⁰ BAT-periaate ja BEP-periaate asettavat eläinsuojan toiminnan päästörajat, koska eläinsuojalta vaadittu ympäristönsuojelutekniikkaa koskeva ”suoritustaso” määrittää, kuinka paljon hajupäästöjä eläinsuojasta aiheutuu naapurikiinteistölle, ellei toiminnan ympäristöystävällisen sijoittamisen vaikutuksia oteta huomioon.

Erilaisilla teknisillä ratkaisuilla on nykytekniikan avulla mahdollista vähentää kotieläintilan toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvaa hajuhaittaa. Kotieläintilojen toiminnassa on paljon

²²⁷ Kokko 2017, s. 291.

²²⁸ Kokko-Mähönen YJ 2015, s. 57.

²²⁹ Kettunen YJ 2004, s. 54.

²³⁰ Kettunen YJ 2004, s. 54.

sellaisia osa-alueita, joiden ympäristöystävällisempi suorittaminen vähentää kotieläintilan toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvaa hajuhaittaa. Kotieläintilan aiheuttaman hajuhaitan tasoon vaikuttavat rakennuksen tekninen suunnittelu ja käyttö, lannankäsittely- ja varastointitekniikka sekä käytössä oleva hajua vähentävä tekniikka.²³¹ Lannan käsittely- ja hyödyntämismenetelmillä on mahdollista vähentää sikalan, kanalan tai navetan aiheuttamaa hajuhaittaa naapurikiinteistöille. Tässä tarkoitettuja eläinsuojan hajuhaitan vähentämisessä käyttökelpoisia menetelmiä ovat lietesäiliöiden ilmastus, lannan käyttäminen hapettomissa olosuhteissa eli ns. anaerobinen käsittely ja lannan jäädyttäminen.²³² Myös kotieläintilojen sisätilojen ilman kosteus ja korkea sisälämpötila sekä tehokas ilmanvaihto lisäävät tuotannosta aiheutuvaa hajuhaittaa.²³³ Hajua tai muuta ympäristön pilaantumista saattaa lisäksi syntyä säilörehun avosiilo- tai aumavarastoinnista sekä jaloittelualueista tai ulkotarhoista.²³⁴ Sikalan, kanalan tai navetan poistoilman oikeanlainen suuntaaminen ja poistohormien oikeanlainen sijoittaminen vähentävät eläinsuojasta lähialueelle aiheutuvaa hajuhaittaa.²³⁵ Sikaloiden ja karjatilojen lupamääräyksissä voidaan hajuhaittaan puuttua lietesäiliöiden kattamista koskevilla lupamääräyksillä. Lietesäiliö voidaan toiminnan sijoituspaikan olosuhteista riippuen kattaa joko kiinteällä katteella tai kelluvalla katteella. Kotieläintiloilla naapurikiinteistölle aiheutuvaan hajuhaittaan on mahdollista puuttua *ruokintamääräyksillä*²³⁶. Lannan levitystä koskevilla lupamääräyksillä on mahdollista rajoittaa sikalasta, karjatilasta tai kanalasta aiheutuvaa hajuhaittaa. Tässä tarkoitettujen lupamääräykset koskevat lannan levityksen ajankohtaa ja lannan multaamista peltoon mahdollisimman pian.²³⁷ Kotieläinsuojan naapurikiinteistölle aiheuttamaa hajuhaittaa on mahdollista vähentää edellä lueteltuihin eläinsuojan toiminnan osa-alueisiin lupamääräyksin tapahtuvalla puuttumisella, jossa eläinsuojan toiminnalle asetetaan ympäristönsuojelullisia vaatimuksia.

Kotieläinsuojan aiheuttaman hajuhaitan vähentämiseen on edellä kuvatulla tavalla olemassa monia keinoja. Kuitenkin käytännössä BAT-periaate koskee kotieläinsuojien kohdalla lähinnä hajuhaittoja estävien ilmanpoistotekniikoiden, lietelannan käsittely- ja levitystekniikan sekä lietelantasäiliöiden rakenteiden ja laitteiden vaatimustasoa.²³⁸ BAT-periaate on vakiintunut koskevaan vain tiettyjä

²³¹ Ympäristöministeriö 2010, s. 44.

²³² Ympäristöministeriö 2010, s. 64, 66-67 ja 68.

²³³ Valtion teknillinen tutkimuskeskus 2006, s. 56, 57, 58 ja 60.

²³⁴ Ympäristöministeriö 2010, s. 44.

²³⁵ Ympäristöministeriö 2010, s. 51.

²³⁶ Käytännössä eläimille tehdään ruokintasuunnitelma, jota noudattamalla eläimet saavat hyödynnettyä mahdollisimman paljon rehun ravintoarvoista ja edelleen lannaneritys vähenee. Eläinten tarpeiden mukainen ruokintastrategia ja oikein koostettu rehu vaikuttavat lannan typpi- ja fosforipitoisuuteen, millä on vaikutusta lannasta aiheutuvaan potentiaaliseen ympäristökuormitukseen. Ks. Kettunen YJ 2004, s. 60-61.

²³⁷ Ympäristöministeriö 2010, s. 58.

²³⁸ Nordberg 2009, s. 549.

kotieläinsuojan toiminnan osa-alueita. Tämä tarkoittaa, että lupamääräyksiä, joilla vähennetään kotieläinsuojan toiminnasta aiheutuvaa ympäristökuormitusta, annetaan vain hajuhaittoja estävistä ilmanpoistotekniikoista, lietelannan käsittely- ja levitystekniikasta sekä lietelantasäiliöiden rakenteiden ja laitteiden vaatimustasosta. BEP-periaatteen avulla kotieläinsuojan aiheuttamiin hajuhaittoihin voidaan puuttua esimerkiksi lupamääräyksillä, jotka koskevat eläinsuojan yleistä siisteyttä, ilmaston oikeaa suuntausta, eläinten oikeaa terveydenhuoltoa, kärpästen- ja tuhoeläinten torjuntaa sekä tarttuvien tautien minimointia.²³⁹ BEP-periaate ei ole vakiintunut koskemaan vain tiettyjä osia eläinsuojan toiminnasta, joten sitä voidaan soveltaa avoimesti eläinsuojan hajuhaittojen ennaltaehkäisemisessä. BEP-periaatteeseen perustuen kotieläinsuojan ympäristöluvassa voidaan antaa mitä tahansa lupamääräyksiä, jotka liittyvät toiminnan käytännön järjestämiseen ja joilla on toiminnasta aiheutuvaa hajuhaittaa vähentäviä vaikutuksia.

Kotieläinsuojien toiminnassa tasoltaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttö, kuten esimerkiksi poistoilman tai lannan käsittely, ei kuitenkaan välttämättä takaa luvan myöntämisen edellytysten täyttymistä.²⁴⁰ Vaikka BAT-periaatteen mukaisilla ympäristönsuojelutoimilla on mahdollista merkittävästi vähentää kotieläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistöille aiheutuvaa hajuhaittaa, voi olla, että tästä huolimatta kotieläinsuojan naapurikiinteistöille hajuhaitan muodossa aiheutuvaa ympäristökuormitusta ei saada vähennettyä tarpeeksi. Jos toiminnan sijoituspaikka on huono, voi olla, että lupaedellytysten täyttämisen varmistavaa tekniikkaa ei ole olemassa tai se ei ole tarpeeksi kustannustehokasta.²⁴¹ BAT-periaatteen mukaisilla toimilla on rajoitetut mahdollisuudet puuttua kotieläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistölle hajuhaitan muodossa aiheutuvaan rasitukseen. Kuitenkin BEP-periaatteen mukaisilla toimilla on jonkin verran merkitystä sikaloiden, kanaloiden ja karjatilojen aiheuttamien hajuhaittojen torjunnassa. Ratkaisussa KHO 9.5.2001 taltio 1029 todettiin, että luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi voitiin sikalaa koskevaan ympäristölupamenettelylain mukaiseen lupaan asettaa määräys menetelmästä, jota käyttäen lietteen peltoon levityksen tuli tapahtua. Tällaisen lupamääräyksen voidaan katsoa ilmentävän BEP-periaatetta.²⁴² Tässä yhteydessä on huomattava, että uudempi lannanlevitystekninen kalusto ja koneisto on varsin kehittyntä takaamaan riittävän tasoisen, määräisen, tasaisen ja syvyisen lannoituksen, joka samalla voi tehokkaasti vähentää hajuhaittoja.²⁴³ Tästä syystä ainakin joillain BEP-periaatteen mukaisilla lupamääräyksillä voidaan tehokkaasti vähentää kotieläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvaa hajuhaittaa. BEP-periaatteen mukaisilla lupamääräyksillä

²³⁹ Kettunen YJ 2004, s. 52.

²⁴⁰ Ympäristöministeriö 2010, s. 28.

²⁴¹ Ympäristöministeriö 2010, s. 28.

²⁴² Nordberg 2009, s. 416.

²⁴³ Nordberg 2009, s. 416.

on enemmän painoarvoa eläinsuojan hajuhaittojen ennaltaehkäisyssä kuin BAT-periaatteen mukaisilla, mutta kummallakaan näistä kotieläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvan hajuhaitan vähentämiskeinoista ei voida ennaltaehkäistä kotieläinsuojan toiminnasta aiheutuvia hajuhaittoja yhtä tehokkaasti kuin toiminnan mahdollisimman ympäristöystävällisellä sijoittamisella.

Kummankaan, BAT-periaatteen eikä BEP-periaatteen mukaisilla toimenpiteillä, ei ole merkitystä turkistarhoista naapurikiinteistöille aiheutuvien hajuhaittojen ennaltaehkäisyssä. Turkistarhan vaikutusalueelle levittäytyvään hajuun vaikuttavat eläinlaji, eläinten lukumäärä ja tuotantovaihe, lannanpoistotiheys ja kuivikkeiden laatu ja määrä.²⁴⁴ Näihin turkistarhan toiminnan osa-alueisiin on vaikeaa puuttua lupamääräyksillä. Turkistarhauksen hajuhaittojen ehkäisyssä ainut tehokas keino on vaihtaa häkkien alla olevat kuivikkeet riittävän usein tai hajuhaittaa voidaan ehkäistä myös toiminnan harjoittamisella kasvatushalleissa taivasalla sijaitsevan turkistarhan sijasta. Näillä ympäristönsuojelutoimenpiteillä on kuitenkin marginaalinen merkitys turkistarhan hajuhaitan muodossa naapurikiinteistöjä kuormittavien ympäristövaikutusten hallinnassa. Ratkaisun HFD 2015:117 perusteluissa on todettu, että erityisesti turkistarhauksessa lupapäätöksen lupamääräyksillä on vaikeaa puuttua toiminnan aiheuttamaan hajuhaittaan. Turkistarhojen ympäristövaikutusten hallinnassa tarvitaan muita keinoja. Kuten muissakin eläinsuojissa turkistarhan aiheuttaman hajuhaitan voimakkuuden kannalta on merkitystä toiminnan sijaintipaikan olosuhteilla. Hajun esiintymiseen vaikuttavat tuulensuunnat, ilman lämpötila, kerrostuneisuus ja kosteus sekä ympäröivän maaston korkeussuhteet.²⁴⁵ Turkistarhan ympäristöystävällisellä sijoittamisella voidaan vaikuttaa näihin toiminnan sijaintipaikasta kiinni oleviin olosuhteisiin niin, että turkistarhan toiminnasta naapurikiinteistölle aiheutuvaa hajuhaittaa saadaan vähennettyä. Turkistarha pitää sijoittaa paikkaan, jossa sijoituspaikan ympäristöolosuhteet vaikuttavat hajun kulkeutumiseen mahdollisimman paljon hajuhaittaa vähentävästi. Turkistarhojen oikealla sijoittamisella voidaan merkittävästi vähentää tuotannosta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia.²⁴⁶ Sijoittamisen merkitys on suuri, koska turkistarhojen hajuhaittojen estämisen tekniset torjuntatoimet ovat vielä vähäisiä eli turkistarhan sijoittaminen riittävän etäälle mahdollisista häiriintyvistä kohteista on siten keskeinen keino hajuhaittojen ehkäisemiseen.²⁴⁷

Eläinsuojan ympäristölupaan sisällytettävien lupamääräyksien ei tarvitse liittyä suoraan ympäristön pilaantumisen ehkäisyyn. Yhteys ympäristöluvan lupamääräyksien ja ympäristön pilaantumisen ehkäisyyn tai vähentämisen välillä voi olla suoraa liityntää välillisempi. Viranomaisten

²⁴⁴ *Ympäristöministeriö* 2018, s. 35.

²⁴⁵ *Ympäristöministeriö* 2018, s. 35.

²⁴⁶ *Ympäristöministeriö* 2018, s. 33.

²⁴⁷ *Ympäristöministeriö* 2018, s. 35.

lupamääräysten asettamisvaltaa on YSL 52.1 §:n 6) kohdassa laajennettu siten, että lupamääräysten yhteys ympäristön pilaantumisen torjuntaan voi olla myös välillinen.²⁴⁸ Hajuhaitan vähentämisessä tehokas suojapuuston istuttamismääräys on mahdollinen tämän lainkohdan perusteella. Lupaviranomainen voi lisätä eläinsuojan ympäristölupaan lupamääräyksen, jossa toiminnanharjoittaja velvoitetaan istuttamaan suojapuustoa eläinsuojan ja lähimpien häiriintyvien kohteiden väliin.

Eläinsuojan lupamääräyksiä asettamisesta tekee ongelmallisempaa se, että ympäristönsuojelulain muuttamisesta annetulla lailla poistettiin ympäristöluvan tarkistamisvelvollisuus. Eläinsuojan lupapäätöksen lupamääräyksiä mitoittamisen on nyt osuttava oikeaan silloin, kun ympäristölupapäätös tehdään ensimmäistä kertaa ja mahdollisesti sitä seuraavassa muutoksenhaussa hallintolainkäytössä, koska mahdollisuudet puuttua lupamääräyksiin jälkikäteen ovat rajoitetummat kuin ennen lainmuutosta. Toiminnanharjoittajan ja toiminnan naapurien kannalta optimaalisten lupamääräyksiä asettaminen on uudistuksen jälkeen haasteellisempaa, koska ympäristölupia ei enää tarkisteta säännöllisin väliajoin. Toiminnan luvan myöntämishetki jää käytännössä ainoaksi ajankohdaksi, jolloin toiminnan ympäristössään aiheuttamia haittavaikutuksia päästään arvioimaan. Ongelmana on, että ympäristöoikeudessa ja tätä kautta myös ympäristölupa-asioissa vallitsee tyypillisesti epävarmuus tapauksen tosiasioista.²⁴⁹ Ensimmäisellä kerralla on vaikeaa asettaa hakemuksen mukaisen toiminnan kannalta optimaaliset lupamääräykset, koska päätöksentekotilanteessa ei ole mahdollista ennakoida hakemuksen mukaisen toiminnan ympäristövaikutuksia sadan prosentin varmuudella. Lupamääräysten onnistunutta asettamista vaikeuttaa lainmuutosta edeltäneeseen tilaan nähden se, että nyt ei ole enää mahdollista käyttää hyväksi tietoa, jota on saatu toiminnanharjoittamisesta toiminnan sijoituspaikalla. Ympäristöluvan tarkistusmenettely mahdollisti lupamääräyksiä hienosäädön toiminnanharjoittamisesta alueella saadun kokemuksen perusteella, mutta nyt sitä mahdollisuutta ei enää ole.

6. Johtopäätökset

Eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkintaa ei voida perustaa pelkästään YSL 49.1 §:n 5) kohtaan, jonka mukaan ympäristölupaa ei voida myöntää toiminnalle, josta tulisi aiheutumaan kohtuutonta räsitusta toiminnan naapurikiinteistöille. Eläinsuojan ympäristölupaharkinnassa noudatetaan muitakin YSL säännöksiä kuin YSL 49.1 §:n 5) kohtaa.

²⁴⁸ *Salila* 2015 b, s. 182.

²⁴⁹ *Kuusiniemi* 2013 b, s. 203.

Rasituksen kohtuullisuuden kynnyksen arviointiin vaikuttavat myös YSL 11 §:ssä toiminnan sijoituspaikalle asetettavat vaatimukset ja YSL 52 §:n tarjoama mahdollisuus rajoittaa toiminta lupamääräyksillä sellaiseksi, että siitä ei aiheudu kohtuutonta rasitusta naapurikiinteistöille sekä YSL 12 §:n linkkisäännös, jonka mukaan sijoituspaikkaharkinnassa on otettava huomioon oikeusvaikutteinen asemakaavoitus, yleiskaavoitus ja maakuntakaavoitus. Nämä YSL säännökset muodostavat kehyksen, jonka puitteissa eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinta tapahtuu. Eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinta on YSL 49.1 §:n 5) kohdan, YSL 11 §:n, YSL 52 §:n ja YSL 12 §:n muodostama kokonaisuus, jossa naapurikiinteistölle aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarviointiin vaikuttavat hakemuksen mukaisen toiminnan suunnitellun sijoituspaikan soveltuvuus toiminnalle, lupaviranomaisen mahdollisuudet rajoittaa toiminta lupamääräyksillä sellaiseksi, että siitä ei aiheudu naapurikiinteistöille kohtuutonta rasitusta sekä toiminnan yhteensopivuus kaavoituksen kanssa.

Ensisijaisesti painoarvoa kotieläintilojen toiminnasta naapurikiinteistöille hajuhaitan muodossa aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa on toiminnan sijoituspaikan soveltavuudella ja toissijaisesti eläinsuojan ympäristölupapäätöksen hajuhaitan vähentämiseksi annetuilla lupamääräyksillä. Siipikarjatilan, sikalan ja karjatilan naapurikiinteistölle aiheuttamaa hajuhaittaa on nykyisin mahdollista vähentää lupamääräyksillä, jotka vastaavat BAT-periaatetta ja BEP-periaatetta. Tasoltaan parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttö tai BEP-periaatteen mukaiset toimet kotieläintalouden yksikössä eivät kuitenkaan välttämättä takaa luvan myöntämisen edellytyksien täyttymistä. Jos toiminnan sijoituspaikka on huono, voi olla, että lupaedellytysten täyttämisen varmistavaa tekniikkaa ei ole olemassa tai se ei ole tarpeeksi kustannustehokasta. Tällöin ei ole merkitystä myöskään BEP-periaatteen mukaisilla toimilla. Paras tapa vähentää kotieläintilan aiheuttamia negatiivisia ympäristövaikutuksia onkin kotieläintalouden yksikön sijoittaminen mahdollisimman etäälle lähimmistä häiriintyvistä kohteista. Näistä syistä siipikarjatilojen, sikaloiden ja karjatilojen lupaharkinnassa kohtuuton rasitus -kriteerin tulkinnessa kiinnitetään huomiota toiminnan sijoituspaikan soveltavuuteen. Kuitenkaan kotieläintalouden yksikön sijoituspaikan soveltavuuden merkitystä ei pidä ylikorostaa, koska maatalouden ympäristöhaittoja voidaan merkittävästi vähentää käyttämällä uutta ja entistä kehittyneempää tekniikkaa. Tästä syystä toiminta pitäisi sallia hajuhaitan minimoimisen kannalta huonommassakin paikassa, jos lupahakemuksessa on esitetty riittäviä selvityksiä ympäristönsuojelutekniikoista, joilla on mahdollista huomattavasti vähentää toiminnan hajuhaitan muodossa aiheuttamaa ympäristökuormitusta.

Turkistarhojen toiminnassa ei voida noudattaa, mitä edellä on lausuttu lupamääräyksien potentiaalista kotieläintalouden yksiköiden aiheuttaman hajuhaitan rajoittamisessa. Erityisesti turkistarhauksessa

lupapäätöksen lupamääräyksillä on vaikeaa puuttua toiminnan aiheuttamaan hajuhaittaan. Kuitenkin turkistarhojen hajuhaitan vähentämisen kannalta optimaalisella toiminnan sijoittamisella voidaan merkittävästi vähentää tuotannosta aiheutuvia haitallisia ympäristövaikutuksia. Turkistarhoista naapurikiinteistöille aiheutuvan hajuhaitan kohtuullisuusarvioinnissa on tästä syystä erityisesti merkitystä toiminnan sijoituspaikan soveltuvuudella hakemuksen mukaiselle toiminnalle.

Osa eläinsuojan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkintaa on toiminnan kaavanmukaisuusharkinta. Käytännössä toiminnan kaavanmukaisuuden oikeusvaikutukset rajoittuvat siihen, että toiminnan kaavanmukaisuutta käytetään indisiona toiminnan sijoituspaikan soveltuvuudesta, mutta toiminnan sijoittamista ei voida perustaa pelkästään kaavoitukseen. Toiminnan kaavanmukaisuudella on käytännössä marginaalinen merkitys eläinsuojan suunnitellun sijoituspaikan soveltuvuusharkinnassa. Hakemuksen mukaisen toiminnan kaavanmukaisuus voi alueen kaavoitustilanteesta riippuen viedä toiminnan sijoituspaikan soveltuvuusharkintaa ja tätä kautta koko ympäristölupaharkintaa joko toiminnanharjoittajan tai toiminnan sijoituspaikan naapurikiinteistöjen haltijoiden edun mukaiseen suuntaan. Se, ettei alueelle ole eläinsuojan sijoittamisen kannalta merkityksellisessä kaavoituksessa varattu ollenkaan käyttötarkoitusta, voi viedä ratkaisua toiminnanharjoittajalle tai toiminnan naapurikiinteistöjen haltijoille edulliseen suuntaan. Jos alue on eläinsuojan lupaharkinnan kannalta merkityksellisessä kaavoituksessa varattu maa- ja metsätalouden käyttöön, puhuu tämä seikka eläinsuojan sijoituspaikkaharkinnan ja tätä kautta ympäristöluvan myöntämisen edellytysten täyttämistä koskevan harkinnan toiminnanharjoittajan eduksi suorittamisen puolesta. Yhteenvetona voidaan todeta, että hakemuksen mukaisen toiminnan kaavanmukaisuuden vaikutus toiminnan suunnitellun sijoituspaikan soveltuvuuden harkintaan on kahteen suuntaan vaikuttavaa ja vaikutukseltaan vähäistä.

Eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkintaan vaikuttavat edellä mainittujen YSL pykälien lisäksi oikeusperiaatteet. Kohtuuttoman rasituksen käsitettä on konkretisoitu ympäristöoikeuden omien oikeusperiaatteiden ja muilta oikeudenaloilta lainattujen oikeusperiaatteiden avulla. Oikeusperiaatteet siipikarjatilojen, sikaloiden ja karjatilojen osalta ovat varovaisuusperiaate, aikaprioriteettiperiaate, passiviteettiperiaate, BAT-periaate ja BEP-periaate. Turkistarhojen osalta vaikuttavat kaikki muut edellä mainitut oikeusperiaatteet paitsi BAT-periaate ja BEP-periaate.

Varovaisuusperiaatetta voidaan soveltaa eläinsuojien aiheuttaman hajuhaitan hallitsemisen apuvälineenä tilanteessa, jossa tapauksen tosiasioista vallitsee epävarmuus. Varovaisuusperiaatetta on sovellettava aina silloin, jos eläinsuojan naapurikiinteistölle aiheuttaman hajuhaitan kohtuullisella tasolla pysymisestä vallitsee epävarmuus. Lupa on epävarmassa tilanteessa varovaisuusperiaatteen

perusteella jätettävä myöntämättä, jos lupamääräyksillä ei ole mahdollista rajoittaa toimintaa sellaiseksi, että toiminnasta naapurikiinteistöille aiheutuvan hajuhaitan kohtuuttomaksi muodostumisen todennäköisyys voidaan sulkea tarpeeksi varmasti pois. Varovaisuusperiaate voi myös edellyttää, että ympäristölupaan lisätään lupamääräys YSL 54 §:ssä tarkoitetusta selvityksestä, jossa toiminnanharjoittajan on selvitettävä toiminnasta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista tai sen vaara, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista.

Aikaprioriteettiperiaatetta on vanhastaan sovellettu vain yksityisoikeudellisessa relaatiossa eli kahden yksityisoikeudellisen oikeushenkilön välisessä suhteessa. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa toiminnan naapuri nostaa kieltokanteen käräjäoikeudessa ja vaatii tässä kanteessa toiminnanharjoittajaa lopettamaan kohtuutonta räsituksista aiheuttavan toiminnan. Nykyisen oikeuskäytännön perusteella voidaan vetää johtopäätös, että aikaprioriteettiperiaatetta on sovellettava myös julkisoikeudellisessa relaatiossa. Aikaprioriteettiperiaate saa merkitystä myös lupaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välisessä suhteessa. Aikaprioriteettiperiaatetta voidaan soveltaa osana eläinsuojan ympäristölupaharkintaa. Eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa on merkitystä sillä kumpi, toiminnanharjoittaja vai toiminnan naapuri, on asettunut alueelle enemmän.

Passiviteettiperiaatetta on sovellettava eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa. Kohtuuttoman räsituksen aiheutumista on mahdollista arvioida naapuruussuhdelain 20 §:n 2 momentista käsin. NaapL 20.2 §:ssä säädetään nimittäin, että kohtuuttoman räsituksen poistamista tai räsituksista aiheuttavan toiminnan lakkauttamista on vaadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun kohtuuton räsitus ilmeni. Säännöksessä ei ole kyse vain määräajan asettamisesta kohtuuttoman räsituksen poistamisen vaatimiselle, vaan sillä on myös yleisempää merkitystä. Toiminnanharjoittajan toiminnasta naapurikiinteistöille hajuhaitan muodossa aiheutuvan räsituksen kohtuullisuusarvioinnissa on merkitystä sillä, onko naapuri sietänyt samantasoisena jatkuvaa häiriötä vuosikausia, ennen kuin on reagoinut asiaan. Räsitus on katsottavissa kohtuuttomaksi sitä epätodennäköisemmin mitä kauemman eläinsuojan naapurikiinteistön haltija on sietänyt toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuvaa räsituksista reagoimatta siihen millään tavalla.

BAT-periaatetta on sovellettu eläinsuojien lupaharkinnassa pois lukien turkistarhat. Kotieläintalouden yksiköiden kontekstissa BAT-periaatteen ilmentymänä voidaan pitää kotieläintilojen hajuhaitan vähentämiseksi annettuja lupamääräyksiä. Siipikarjatilan, sikalan tai karjatilan ympäristöluvan lupamääräyksien on perustuttava BAT-periaatteen mukaisesti.

ympäristönsuojelutoimiin. Se, että eläinsuojalle on onnistuttu antamaan BAT-periaatetta edustavat lupamääräykset, vaikuttaa eläinsuojan ympäristölupaharkinnan imissioedellytysharkintaan niin, että eläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistöille aiheutuva rasitus voidaan katsoa helpommin kohtuulliseksi.

Ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen mukaisilla ympäristönsuojelutoimilla, jotka on sisällytetty kotieläinsuojan ympäristöluvan lupamääräyksiin, on merkitystä kotieläintilan toiminnasta naapurikiinteistöille aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarvioinnissa. BEP-periaate on otettava huomioon siipikarjatilojen, sikaloiden ja karjatilojen lupaharkinnan imissioedellytysharkinnassa, vaikka perinteisesti on ajateltu, että BEP-periaate ei ole saavuttanut ympäristöoikeudessa ratkaisuperiaatteen asemaa. BEP-periaatetta on perusteltua käyttää kotieläintalouden yksiköiden lupaharkinnassa kohtuuton rasitus -kriteerin konkretisoimisessa. Jos kotieläintalouden yksikön lupamääräyksiin on sisällytetty ympäristön kannalta parhaan käytännön mukaisia ympäristönsuojelutoimia, on nämä otettava lupaharkinnassa huomioon siten, että ne puoltavat eläinsuojan toiminnasta naapurikiinteistölle hajuhaitan muodossa aiheutuvan rasituksen katsomista kohtuulliseksi.

Kohtuuton rasitus -kriteerin konkretisoimisen apuna on käytetty myös soft law -instrumentteja eli tässä tapauksessa ympäristöministeriön hallinnollisia ohjeistuksia. Turkistarhaukselle ja kotieläintalouden tuotantoyksiköille on olemassa ympäristöministeriön antamat ohjeistukset, joita on sovellettu oikeuskäytännössä. Siipikarjatiloihin, sikaloihin ja karjatalouteen on sovellettu vuoden 2010 kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjetta ja turkistarhoihin tätä ohjeistusta on sovellettu varovaisesti. Turkistarhojen osalta tilanne muuttuu tulevaisuudessa, koska vuonna 2018 ympäristöministeriö on julkaissut turkistarhaukselle nimenomaisesti tarkoitetun ympäristönsuojeluohjeen.²⁵⁰ Nähtäväksi jää, korvaako uusi turkistarhojen lupaharkinnassa sovellettavaksi tarkoitettu ohjeistus kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeen osuuden turkistarhan ympäristölupaharkinnassa. Oikeuskäytännössä ohjeistuksien etäisyysosuuksista on poikettu, mutta niitä on myös noudatettu. Johtopäätös tästä on, että huolimatta ympäristöministeriön antamien ohjeistuksien olemassaolosta, on eläinsuojan toiminnasta hajuhaitan muodossa naapurikiinteistöille aiheutuvan rasituksen kohtuullisuusarviointi tehtävä aina tapauskohtaisesti.

²⁵⁰ Ympäristöministeriö 2018.