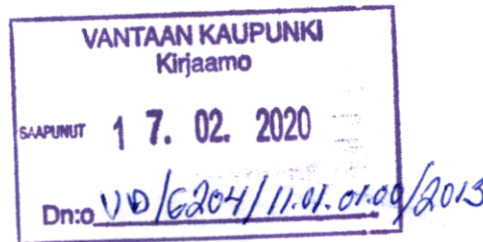


KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (15)
13.2.2020
Taltionumero
591
Diaarinumero
1163/1/19
Vuosikirja



Asia Valituslupahakemus ja valitus ympäristölupa-asiassa

Valittaja St1 Oy

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 12.2.2019 nro 19/0046/3

Asian aikaisempi käsittely

Vantaan ympäristölautakunta on päätöksellään 17.11.2016 (9.11.2016 § 13) myöntänyt ympäristöluvan St1 Energy Oy:n Vantaalla osoitteessa Kuussillantie 19 sijaitsevan Shell Vaaralan jakeluaseman toiminnalle. Päätökseen on liitetty siitä tarkemmat ilmenevät lupamääräykset 1–23.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksesta kumonnut ympäristölautakunnan päätöksen ja hylännyt yhtiön ympäristölupahakemuksen.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovelletut oikeusohjeet

Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) on tullut voimaan 1.9.2014. Yhtiön 20.12.2013 vireille tullut ympäristölupahakemus käsitellään mainitun lain 229 §:n nojalla vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) säännösten mukaisesti.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteenä, että menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella

VANTAA KAUPUNKI
Kirkasto
Tilinumero 1 3. 05. 2020
Päivä _____

ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*).

Ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentin mukaan ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa 1) terveyshaittaa, 2) merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, 3) ympäristönsuojelulain 7–9 §:ssä tarkoitettua kiellettyä seurausta, 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella eikä 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta. Pykälän 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantuminen voidaan ehkäistä. Pykälän 2 momentin mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon 1) toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski, 2) alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset sekä 3) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n 2 momentin osalta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi 84/1999 vp) on todettu muun muassa, että sijoituspaikan hyväksyttävyyteen vaikuttaisi mahdollinen toimintaan liittyvä onnettomuusriski. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemaan voi liittyä erityinen riski, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella.

Ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentin mukaan ainetta tai energiaa ei saa panna tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin oleel-

lisesti huonontua, 2) toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää taikka 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaisi loukata yleistä tai yksityistä etua (*pohjaveden pilaamiskielto*).

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on muun muassa mainittu, että ympäristönsuojelulain 8 §:ssä oleva pohjaveden pilaamiskielto säännös vastaisi entistä vesilain 1 luvun 22 §:ää. Pohjaveden pilaamiskiellon vastaiselta toiminnalta ei edellytettäisi konkreettisen pilaantumisen aiheutumista.

Toiminnan laatu ja sijainti

Hakemuksen mukaan kyse on olemassa olevasta jakeluasematoiminnasta, jota on harjoitettu Vantaalla osoitteessa Kuussillantie 19 vuodesta 1965 lähtien. Jakeluaseman alue on asemakaavassa osoitettu moottoriajoneuvojen huoltoasemien korttelialueeksi (AM). Asiakirjojen mukaan toiminnalla ei ole aiempaa ympäristölupaa. Yhtiön 26.3.2015 muuttaman ympäristölupahakemuksen mukaan jakeluasemaan kuuluu jakelu toiminnan lisäksi kahvila-ravintola, myymälä ja autojen pesuhallit. Jakelumittarit ja automaattit ovat käytössä 24 h/vrk. Muutetun hakemuksen mukaan koko polttonestejärjestelmä säiliöineen, putkistoineen, rakenteineen ja suojaustoimenpiteineen uusitaan täysin, jotta päästöt pohjaveteen ja maaperään eivät ole mahdollisia. Muutostöiden jälkeen asemalla on polttonesteen varastointia varten kaksi standardin SFS-EN 122885-1 mukaista kaksoisvaippasäiliötä. Yhden säiliön tilavuus on 60 m³. Maanalaiset säiliöt varustetaan tiiviillä hoitokuilulla, elektronisella varastovalvontajärjestelmällä ja ylitäytönestimillä.

Jakeluasema sijaitsee vedenhankinnan kannalta tärkeällä Fazerilan I luokan pohjavesialueella pohjaveden muodostumisalueella. Fazerila II:n vedenottamo sijaitsee asiakirjojen mukaan noin 600 metrin etäisyydellä jakeluasemasta kaakkoon ja Fazerila I:n vedenottamo hiukan etäämpänä jakeluasemasta etelään. Lisäksi alueella sijaitsee Valion vedenottamo. Asiakirja-aineiston mukaan pohjaveden päävirtaussuunta on itään. Jakeluaseman alueella kallion pinta ja pohjaveden pinnantasot ovat lähellä toisiaan. Pohjaveden pinta on lähellä aseman suojausrakenteita niiden syvimmissä kohdassa. Lisäksi jakeluaseman itäpuolella pohjavesi sijaitsee lähellä maanpintaa. Alueella on paikoin vettä hyvin johtavia kerrostumia.

Luvan myöntämisen edellytykset

Hakemuksessa on kyse toiminnassa olevasta polttonesteiden jakeluasemasta, jolla ei ole aikaisempaa ympäristönsuojelulain nojalla myönnettyä ympäristölupaa. Ympäristönsuojelulain kannalta asiassa on kyse kokonaan uudesta luvasta. Ympäristölupaharkinnassa hanketta arvioidaan uuden polttonesteiden jakeluaseman sijoittamisena kyseiselle alueelle. Siten toiminnan ympäristövaikutukset arvioidaan ympäristönsuojelulain vaatimusten mukaisesti. Ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ratkaistaan tapauskohtaisen lupaharkinnan perusteella. Toiminnan sijoituspaikkaa valittaessa on toiminnan luonteen ja pilaantumisen todennäköisyyden lisäksi otettava huomioon myös onnettomuusriski.

Kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 kohta, on ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu pohjaveden pilaamiskiellon vastainen seuraus aina ympäristöluvan myöntämisen ehdoton este. Pohjaveden pilaamiskiello koskee kaikkea maaperässä olevaa, ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentissa suojattua pohjavettä eikä ainoastaan vedenottamoiden alueiden pohjavettä.

Pohjaveden pilaamiskiello sisältää vaaran aiheuttamisen kiellon, eikä toiminnan tarvitse aiheuttaa konkreettista pilaantumista ollakseen pohjaveden pilaamiskiellon vastaista. Ympäristönsuojelulain säännökset ja lain perustelut sekä vakiintunut oikeuskäytäntö huomioon ottaen polttonesteiden jakeluaseman sijoittaminen tärkeälle pohjavesialueelle ei edellä lausuttuun nähden ole mahdollista ilman poikkeuksellisia perusteita, joiden vallitessa pohjaveden pilaantumisriski on riittävästi suljettu pois. Luvan hakija ei ole esittänyt tällaisia poikkeuksellisia perusteita.

Hallinto-oikeus katsoo, että asiakirjojen perusteella ei ole voitu riittävän luotettavasti päätellä, ovatko jakeluaseman suojaustoimenpiteet, vaikka ne yleisesti vähentävätkin pilaantumisriskiä, riittävän tehokkaita estämään jakeluasematoiminnan haitallisia vaikutuksia edellä tarkoitettulle tärkeälle pohjavesiesiintymälle. Pohjaveden pilaantumisriski on mahdollisissa onnettomuus- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa vielä suurempi.

Pilaantumisriskiä lisäävät tässä tapauksessa jakeluaseman sijainti pohjaveden muodostumisalueella, pohjaveden sijainti paikoitellen lähellä maanpintaa ja aseman suojausrakenteita sekä maaperässä paikoin esiintyvät vettä hyvin johtavat kerrokset. Pohjaveden pilaantumisen vaaraa ei voida alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteissa ehkäistä riittävän tehokkaasti asiassa esillä olleilla suojaustoimenpiteillä. Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen luvan myöntämisen edel-

lytykset eivät siten ole täyttyneet. Näin ollen lautakunnan päätös on ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentti huomioon ottaen kumottava ja yhtiön hakemus on hylättävä.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

St1 Oy (aiemmin St1 Energy Oy) on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. St1 Oy on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Vantaan ympäristölautakunnan päätös saataan voimaan.

Valittaja on myös vaatinut, että Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) velvoitetaan korvaamaan asian käsittelystä Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa sille syntyneet oikeudenkäyntikulut.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut, ettei valittaja ollut esittänyt sellaisia poikkeuksellisia perusteita, joiden vallitessa pohjaveden pilaantumisen riski olisi riittävästi poissuljettu. Tällaisella linjauksella lupaedellytysten arviointi ja lain tulkinta johtaa siihen, että toiminnanharjoittajalta vaaditaan absoluuttista riskittömyyttä, jota lainsäädäntökään ei edellytä. Hallinto-oikeus ei ole ottanut ehdotettuihin suojausrakenteisiin lainkaan kantaa, vaan on todennut vain, ettei asiassa ole voitu riittävän luotettavasti päätellä, ovatko suojaustoimenpiteet riittävän tehokkaita estämään haitallisia vaikutuksia.

Pohjavesialueella sijaitsevia jakeluasemia koskevassa oikeuskäytännössä on korostettu tapauskohtaista harkintaa, mitä edellytetään myös ympäristöministeriön polttonesteiden jakeluasemien sijoittamista koskevassa ohjeistuksessa (YM 7/401/2016). Ohjeistuksessa on muun muassa todettu, että tällaisen jakeluaseman ympäristölupaharkinnassa tulee ottaa huomioon tapauskohtaisesti olemassa oleva oikeuskäytäntö, suojarakenteiden taso, toiminnalliset tekijät, rakennustyön ja toiminnan valvonta, riskinarvio sekä maaperä- ja pohjavesiolosuhteet. Hallinto-oikeuden päätös ei täytä tätä tapauskohtaisen arvioinnin vaatimusta.

Jakeluaseman ympäristöluvassa esitetty tekninen suojausratkaisu on nelinkertainen verrattuna riskinarviossa käsiteltyyn perusmalliin, ja se edustaa parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Ympäristölautakunta on arvioinut aivan oikein päätöksessään, että esitetyillä suojausratkaisuilla sekä annetuilla lupamääräyksillä toiminnan valvonnasta ja tarkkailusta pohjaveden pilaantumisen riski on saatu niin pieneksi, että luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Lupakäsittelyssä on esitetty asiantuntijalausunto standardin SFS 3352:2914 mukaisen toissijaisessa suojausrakennemallissa käytettävän yhdistelmärakenteen pitkäaikaiskestävyydestä, ja rakennemallin riskinarviointia on täydennetty ns. diffuusiotarkastelulla. Vaaran jakeluaseman suojausrakenteen pitkäaikaiskestävyyttä on siten selvitetty tarkemmin, ja selvitysten perusteella on todettu, että rakenteen suojaavat ominaisuudet parantuvat rakenteen ikääntyessä.

Alueella suoritettujen maaperä- ja pohjavesitutkimusten mukaan jakeluaseman alueelta ei ole pohjaveden virtausyhteyttä Fazerilan I ja II vedenottamoiden alueelle, koska Fazerilan länsipuolella sijaitsevat kallio- ja moreenikynnykset katkaisevat harjuakviferin. Suljetulle Fazer IV -vedenottamolle ja Valion vedenottamolle ei myöskään ole virtausyhteyttä. ELY-keskus on todennut, että virtausyhteys voi olla mahdollinen. ELY-keskuksen väite siitä, että hydraulinen yhteys kalliopinaumien kautta olisi olemassa poikkeustilanteissa jakeluaseman itäpuoliselta alueelta Fazer II -vedenottamolle, on vailla näyttöä ja perustuu olettamuksiin. Hallinto-oikeus ei ole ottanut kantaa virtausyhteyden olemassaoloon tai muihin ELY-keskuksen valituksensa tueksi esittämiin seikkoihin.

Jakeluasema ei sijaitse vedenottamoiden suojavaoähykkeiden sisäpuolella, joten se ei ole riski Fazerin vedenottamoille.

Tehtyjen maaperätutkimusten mukaan alueella on paksuja savi- ja silttikerroksia, jotka ovat erittäin huonosti vettä läpäiseviä. Kuussillantien lounaispuolella kulkevassa harjutyypisessä muodostumassa on hiekkakerroksia, mutta ne eivät ole laajoja, paksuja tai yhtenäisiä alueita. Tutkimustulosten perusteella alueella ei ole sellaista laajaa hiekk- tai sora muodostumaa, josta olisi järkevää tai mahdollista saada yhdyskunnan vedenhankinnan kannalta merkittäviä määriä pohjavettä. Valittajan käsityksen mukaan jakeluaseman aluetta ei kuuluisi rajata pohjaveden muodostumisalueeksi. Pohjavesialuerajauksen muuttamisella voi olla ratkaiseva vaikutus myönnettäessä ympäristölupaa pohjavesialueelle.

Vantaan ympäristönsuojeluviranomainen on antanut vastineen, jossa on puollettu yhtiön valitusta ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole yksilöidysti arvioitu, miksi luvan myöntämisen edellytykset eivät ole olemassa. Perusteluina on käytetty vain toiminnan sijoittumista pohjavesialueelle. Pohjavesialueen virtausolosuhteiden ja osa-alueiden hydraulisten yhteyksien osalta on viitattu St1 Oy:n lupahakemuksen yhteydessä esittämään pohjavesiselvitykseen.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos on antanut vastineen.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut vastineen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

St1 Oy:n teettämässä tutkimuksissakaan kalliokynnysten sijaintia tai virtausyhteyksien katkeamista pohjavesialueen osa-alueiden välillä ei ole pystytty osoittamaan. Kalliopinta osa-alueiden välillä ei myöskään kohoa yhtäjaksoisesti pohjavedenpinnan yläpuolelle St1 Oy:n tutkimuksissa esitetyllä tavalla. Eri osa-alueiden pohjaveden pinnankorkeuksien erot ovat myös pienentyneet ja ajoittain niiden pinnankorkeudet ovat samalla tasolla.

Vedenottamo Fazer IV ei ole suljettu pilaantumisen vuoksi, vaan varoimenpiteenä alueella todettujen liuotainaineiden vuoksi. Vedenottamon avaaminen voi kääntää pohjaveden virtaussuunnan jakeluasemakiinteistöltä kohti vedenottamoaa.

St1 Oy:n lupahakemuksesta puuttuu kohdekohtainen riskinarvio. Asiassa ei ole selvitetty, miten erityisrakennemalli toteutetaan Vaaralan Shellin alueelle. Asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, voidaanko kyseiset rakenteet toteuttaa jakeluaseman alueelle siten, että ne toimivat.

Tehdyt pohjavesitutkimukset vahvistavat arviota laajasta ja yhtenäisestä pohjavesimuodostumasta, joka jatkuu myös hienoainekerrosten alapuolella. Jakeluaseman kiinteistön alue on jo pilaantunut aiemmasta toiminnasta ja lupahakemuksen mukainen toiminta vaarantaa myös käyttämättä olevan osan pohjavesialueesta.

Valittaja on antanut vastaselityksen, jossa se on muun ohella todennut, että sen teettämien tutkimusten perusteella kyse ei ole yhtenäisestä pohjavesiesiintymästä. Lupahakemuksessa on esitetty kohdekohtaiset piirustukset, joista ilmenevät kohteeseen räätälöidyt tekniset ratkaisut. Mikäli tätä ei katsota riittäväksi selvitykseksi toiminnan mahdollisista riskeistä ja niiden hallinnasta, olisi hakijalle tullut varata tilaisuus täydentää hakemustaan tältä osin hyvän hallintokäytännön ja hallintolain 22 §:n mukaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden aiemmassa oikeuskäytännössä olosuhteet ovat olleet erilaiset kuin nyt, sillä aiemmissa tapauksissa alueen maaperä on ollut hyvin nesteitä johtavaa ja pohjaveden virtaussuunta on ollut kohti vedenottamoaa tai pohjavesialueen ydinosaa. Tässä tapauksessa on selvitetty, että toiminnasta aiheutuva pohjaveden pilaantumisriski on hyväksyttävän pieni tai merkityksetön.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

1. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. St1 Oy:n vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta Vaasan hallinto-oikeuden osalta jätetään tutkimatta ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta hylätään.

Perustelut

1. Pääasia

Kysymyksenasettelu

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on St1 Oy:n valituksesta ratkaistavana, onko yhtiö esittänyt ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisessa lupa-asiassa sellaista selvitystä, jonka johdosta pohjaveden pilaantumisen riski on niin pieni, että ympäristöluvan myöntämisen edellytykset jakelu-asetustoiminnalle ovat ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan olemassa.

Sovelletut oikeusohjeet

Asiassa sovellettavana olevan ympäristönsuojelulain (86/2000) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*).

Ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentin mukaan ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa 1) terveystahaitta, 2) merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, 3) ympäristönsuojelulain 7–9 §:ssä

tarkoitettua kiellettyä seurausta, 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella eikä 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Pykälän 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantuminen voidaan ehkäistä. Pykälän 2 momentin mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon 1) toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski, 2) alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset sekä 3) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n 2 momentin osalta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi 84/1999 vp) on todettu muun muassa, että sijoituspaikan hyväksyttävyyteen vaikuttaisi mahdollinen toimintaan liittyvä onnettomuusriski. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemaan voi liittyä erityinen riski, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueella.

Ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentin mukaan ainetta tai energiaa ei saa panna tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin oleellisesti huonontua, 2) toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää taikka 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaisi loukata yleistä tai yksityistä etua (*pohjaveden pilaamiskielto*).

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on muun muassa mainittu, että ympäristönsuojelulain 8 §:ssä oleva pohjaveden pilaamiskielto säännös vastaisi entistä vesilain 1 luvun 22 §:ää. Pohjaveden pilaamiskiellon vastaiselta toiminnalta ei edellytettäisi konkreettisen pilaantumisen aiheutumista.

Toiminnan laatu ja sijainti

Kyseessä olevalla kiinteistöllä osoitteessa Kuussillantie 19, Vantaa, on toiminut jakeluasema vuodesta 1965 lähtien. Ympäristölupahakemuksen

mukaan jakeluasemaan kuuluu jakelutoiminnan lisäksi kahvila-ravintola, myymälä ja autojen pesuhallit. Jakelumittarit ja automaattit ovat käytössä 24 tuntia vuorokaudessa. Kiinteistö sijaitsee asemakaavassa moottoriajoneuvojen huoltoasemien korttelialueella (AM). Kaava on vahvistettu vuonna 1979. Toiminnalla ei ole aiempaa ympäristölupaa.

Jakeluasema sijaitsee Fazerilan I luokan pohjavesialueella pohjaveden muodostumisalueella. Jakeluasemakiinteistön maaperä on hyvin vettä johtavaa hiekkaa ja soraa. Kallion pinta esiintyy 1–5,6 metrin syvyydellä maanpinnasta, ja pohjaveden pinnantasoo on lähellä kallion pintaa.

Lähin käytössä oleva vedenottamo Fazer II sijaitsee noin 600 metrin etäisyydellä jakeluasemasta kaakkoon ja toinen ottamo Fazer I noin 750 metrin etäisyydellä jakeluasemasta etelään. Pohjavesialueella noin 450 metrin etäisyydellä jakeluasemasta lounaaseen sijaitsee myös Fazer IV -vedenottamo, joka on toistaiseksi varotoimenpiteenä suljettu alueella havaittujen liuotainaineiden vuoksi. Jakeluasemasta noin 1,4 kilometrin etäisyydellä itään-kaakkoon sijaitsee Valion vedenottamo. Pohjavesialue on tarkoitettu myös kriisiajan vedenottoon.

Pohjavesiolosuhteiden selvityksen tulosten mukaan jakeluaseman alueella kallionpinta viettää kohti kaakkoa ja etelää siten, että jakeluaseman alueella hiekka- ja sorakerrosten läpi imeytynyttä vettä virtaa kallionpintaa pitkin jakeluaseman alueelta kohti kaakkoa. Pohjaveden virtaus-suunta on jakeluasemakiinteistöltä ensin kaakkoon, siitä itään ja edelleen pohjoiseen Lähdepuiston suuntaan.

St1 Oy on teettänyt tutkimuksia pohjavesialueen hydrogeologisista olosuhteista (FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:n päivitetty maaperä- ja pohjavesiselvitys 2.2.2016 sekä FT Joni Mäkisen Vantaan Fazerilan pohjavesialueen maatumkaluotauksen rakennetulkinta 1.2.2016). Tutkimusten johtopäätöksissä on muun ohella todettu, ettei Shell Vaaralan jakeluaseman alueelta (OA2) ole pohjaveden virtausyhteyttä Fazerilan alueelle (OA3), koska harjuakviferin katkaisee Fazerilan länsipuolella oleva kalliokynnys.

Jakeluaseman suojausrakenteet on tarkoitettu uusiksi siten, että jakeluaseman pinnoitteena on betoni. Betoni muotoillaan siten, että alueen hulevedet ohjautuvat hiekanerotuskaivon kautta öljynerottimeen. Vanhat säiliöt uusitaan kahdella standardin SFS-EN 122885-1 mukaisella kaksoisvaippasäiliöllä. Yhden säiliön tilavuus on 60 m³. Säiliöt ankkuroidaan teräsbetonilaatalle. Mittarikenttä, täyttöpaikka ja niiden välinen säiliö-alue putkistoinen sijoitetaan kokonaisuudessaan suoja-altaaseen, joka toteutetaan kaksi millimetriä paksulla HDPE-kalvolla ja sen alapuolisella bentoniittimatolla. Rakenteen yläpuolelle kertyvät vedet viemäri-

dään öljynerottimeen. Maanalaiset polttoainesäiliöt on varustettu elektronisella hälytysjärjestelmällä, varastonvalvontajärjestelmällä ja ylitäytönestimillä. Maaperän laadun tarkkailun mahdollistamiseksi alueelle sijoitetaan huokosilmatarkkailuputkisto.

Uudet jakeluaseman suojausrakenteet olisivat syvimmissä kohdassaan lähellä pohjaveden pintaa.

Riskinarviona suojausratkaisujen toimivuudesta valittaja on esittänyt Esko Rossi Oy:n 20.1.2014 päivätyn selvityksen ”Riskinarvio pohjavesialueelle sijoittuville jakeluasemille esitetyn erityisrakennemallin toimivuudesta”. Valittaja on täydentänyt riskinarviota Esko Rossi Oy:n selvityksellä ”VOC-yhdisteiden diffuusion merkitys jakeluaseman toissijaisen suojarakenteen toimivuudessa”, joka on päivätty 11.12.2015. HDPE-kalvon pitkäaikaiskestävyydestä on toimitettu Tampereen teknillisen yliopiston (Rakennustekniikan laitos / Maa- ja pohjarakenteet) Minna Lepäsen 13.1.2016 päivätty lausunto.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Polttoaineiden jakeluaseman sijoittaminen pohjavesialueelle edellyttää aina tapauskohtaista oikeusharkintaa. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ei yksiselitteisesti ilmene, mihin konkreettisiin tosiseikkoihin hallinto-oikeus on perustanut ratkaisunsa kumota Vantaan ympäristölautakunnan myöntämä ympäristölupa St1 Oy:n jakeluasemalle Vantaan Fazerilassa.

Arvioitaessa pohjavesialueelle sijoitettavasta jakeluasemasta aiheutuvaa pohjaveden pilaantumisriskiä on kiinnitettävä huomiota jakeluaseman teknisiin suojaustoimenpiteisiin ja niitä koskevaan riskinarviointiin, jakeluaseman sijaintipaikkaan, pohjavesialueen hydrogeologisiin sekä muihin olosuhteisiin, kuten jakeluaseman vaikutusalueella sijaitseviin herkkiin kohteisiin, sekä jakeluasematoiminnan luonteeseen.

Valittaja on esittänyt uudistavansa Vaaralan Shellin jakeluaseman vastaamaan 1.6.2010 voimaan tulleen nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (444/2010) ja palavien nesteiden jakeluasemia koskevan standardin SFS 3352 mukaisia vaatimuksia. Valittaja on katsonut, että sen esittämät tekniset suojausratkaisut ovat noin nelinkertaiset standardin vaatimuksiin verrattuna ja edustavat parasta käytökelpoista tekniikkaa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sinänsä jakeluaseman suojaustaso esitetyillä teknisillä ratkaisuilla paranisi nykyisestä. Asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että nykyinen geotekniikan alan tietämys huomioon ottaen standardin SFS 3352 vaatimustason mukainen suojausratkaisu ei

täysin poista pohjaveden pilaantumisen vaaraa pohjavesialueella, eikä standardissa esitetyn tekniikan noudattaminen sellaisenaan takaa, että jakeluasema voidaan ympäristönsuojelulain (86/2000) 6 §, 8 §:n 1 momentti ja 42 §:n 1 momentin 3 kohta huomioon ottaen sijoittaa pohjavesialueelle.

Ympäristöministeriön ohjekirjeessä ELY-keskuksille 22.2.2017 (ns. Japo-kirje) on todettu, että ”Pohjaveden pilaamiskielto ei estä sellaista toimintaa, josta aiheutuva pohjaveden pilaantumisen riski on asianmukaisen, sijoituspaikan ja sen ympäristön olosuhteet huomioon ottavan riskinarvioinnin mukaan merkityksetön tai hyvin pieni. Jos polttonesteen jakeluaseman sijoittaminen pohjavesialueen ulkopuolelle ei ole mahdollista, tapauskohtaisessa lupaharkinnassa on arvioitava, aiheutuisiko hakemuksen mukaisesta toiminnasta sijoituspaikassaan pohjaveden pilaamiskiellon vastainen seuraus. Pohjaveden pilaantumisen vaara on oltava riittävästi arvioitu toiminnan sijoituspaikan ja sen ympäristön olosuhteissa.” Ympäristöministeriön ohjekirje ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sitä voidaan pitää merkityksellisenä selvityksenä arvioitaessa toimialalla yleisesti noudatettuja ja vaadittuja käytäntöjä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että jakeluasemastandardin mukaisen erityisrakennemallille laaditun yleisen riskinarvion taikka hakijan Vaaran Shellin suojausteknisistä ratkaisuista esittämien kohdekohtaisten asemapiirustusten perusteella ei voida kokonaisuutena arvioiden varmistua siitä, että pohjaveden pilaantumisen riski Fazerilan pohjavesialueella on toiminnan johdosta merkityksetön tai hyvin pieni. Erityisrakennemallin käytännön toteutus toiminnan sijoituspaikalle tulee erikseen varmistaa kohdekohtaisella, yksilöidysti tehdyllä riskinarvioinnilla.

Valittaja on teettänyt Fazerilan pohjavesialueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteista tutkimuksia, joiden tulosten perusteella esitetyt päätelmät poikkeavat Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen näkemyksistä muun muassa pohjaveden virtaussuuntien ja pohjaveden virtausta estävän kalliokynnyksen osalta. Valittajan teettämään maatulokaluotaukseen ja luotatulosten tulkinnan perusteella laadittuun kallionpintamalliin on kuitenkin sisältynyt epävarmuuksia. Asiassa saadun selvityksen perusteella Fazerilan pohjavesialue koostuu kolmesta osa-alueesta, joita ei uusienkaan tutkimusten valossa ole pidettävä erillisinä pohjavesimuodostumina. Valittajan teettämällä tutkimuksilla ei ole osoitettu, että jakeluasema sijaitisi pohjavesialueen ulkopuolella. Tutkimuksilla ei myöskään ole selvitetty, että hydraulista yhteyttä jakeluaseman osa-alueelta Fazerin vedenottamoiden osa-alueelle ei ole, vaikkakin yhteys saattaa olla mahdollinen vain poikkeuksellisissa tilanteissa.

Pohjavesialueen olosuhteista saadun selvityksen perusteella Fazerilan pohjavesialueen hydrologisten osa-alueiden OA2 ja OA3 välinen kallio-alue ei ole yhtenäinen ja kattava, vaan pohjavettä voi tihkua osa-alueiden välillä molempiin suuntiin. Näin ollen hydraulinen yhteys jakeluaseman ja Fazerin vedenottamoiden välillä ja siten myös vedenottamoille virtavan pohjaveden pilaantumisriski jakeluaseman toiminnasta on mahdollinen.

Pilaantumisriskin arviointiin vaikuttaa myös pohjavesialueen merkitys Vantaan ja pääkaupunkiseudun kriisiajan vedenotolle samoin kuin se, että jakeluaseman vaikutusalueella on useita vedenottamoita. Pilaantumisriskiä lisäävät jakeluasemakiinteistön hyvin vettä johtava maaperä ja se, että pohjaveden pinta on lähellä jakeluaseman teknisiä suojausrakenteita rakenteiden syvimmissä kohdassa. Osaltaan pilaantumisriskiä lisäävät myös jakeluaseman aukio 24 tuntia vuorokaudessa ja polttoainesäiliöiden sijainti maan alla.

Kun otetaan huomioon jakeluaseman sijainti tärkeällä pohjavesialueella ja pohjaveden muodostumisalueella, jakeluasemakiinteistön hyvin nestettä johtava maaperä ja suunniteltujen suojausrakenteiden sijainti lähellä pohjaveden pintaa, toiminnasta esitetty selvitys, riittävän kohdekohtaisen riskinarvion puuttuminen sekä pohjavesialueen herkäät kohteet ja sen merkitys kriisiajan vesihuollolle, asiassa ei voida saadun selvityksen perusteella vakuuttua siitä, ettei jakeluaseman toiminnasta aiheudu kiellettyä pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Edellä esitetyn perusteella ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Yhtiö ei Vaasan hallinto-oikeudessa ole vaatinut korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Tämän vuoksi vaatimus hallinto-oikeudessa aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen osalta on vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitettynä jätettävä tutkimatta.

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, St1 Oy:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi
presidentti

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Pekka Aalto
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Olli Dahl
ympäristöasiantuntijaneuvos

Anna-Liisa Kivimäki
ympäristöasiantuntijaneuvos

Päivi Korkeakoski
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös
Jäljennös

St1 Oy, oikeudenkäyntimaksu 510 euroa
Vaasan hallinto-oikeus
Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue
Vantaan kaupungin terveydensuojeluviranomainen
✓ Vantaan kaupunginhallitus
Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristölupavastuualue
Suomen ympäristökeskus
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Essi Taavitsainen
Jaostosihteeri Essi Taavitsainen