

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä
22.2.2017
Taltionumero
726
Diaarinumero
1552/1/16

1 (17)



Asia Ympäristölupaa koskeva valitus

Valittaja Rudus Oy

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 15.4.2016 nro 16/0167/1

Asian aikaisempi käsittely

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 5.8.2014 nro 141/2014/1 hyväksynyt Rudus Oy:n hakemuksen mukaiset muutokset yhtiön Vantaan Länsisalmen laitoksen ympäristölupaan koskien betoni-, tiili- ja asfalttijätteen käsittelymäärän lisäämistä. Toiminta-ajat on pysytetty ennallaan. Koska itäinen tuotantoalue on poistettu käytöstä, käytetään läntisestä tuotantoalueesta nimitystä tuotantoalue.

Aluehallintovirasto on muuttanut ympäristölupapäätöksen 6.11.2010 (oikeastaan 16.11.2010) nro 78/2010/2 lupamääräyksiä ja määrännyt ympäristönsuojelulain (86/2000) 101 §:n nojalla, että luvan saaja voi aloittaa ympäristölupapäätöksen mukaisen muutetun toiminnan lupapäätöksen mukaisesti mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta 20 000 euron vakuutta vastaan.

Aluehallintoviraston muuttamista lupamääräyksistä määräykset 1–5 ja 25 kuuluvat seuraavasti:

Vastaanotettavat jätteet, niiden käsittely ja varastointi

1. Tuotantoalueella saa ottaa vastaan ja murskata puhdasta betoni- (17 01 01), tiili- (17 01 02) ja asfalttijätettä (17 03 02) yhteensä 200 000 t/a ja muualta tuotavia puhtaita kiviaineksia (17 05 04) yhteensä enintään 1 000 000 t/a kuitenkin niin, että murskattavien jätteiden ja kiviaineksen kokonaiskäsittelymäärä on 1 100 000 t/a.

2. Tuotantoalueella ei saa ottaa vastaan muita kuin edellä määräyksessä 1. hyväksyttyjä jätteitä.

Vastaanotettava betoni- ja tiilijäte ei saa sisältää haitta-aineita, kuten PCB- tai lyijypitoisia saumanauhoja tai eristeitä. Betoni- ja tiilijätettä ei saa tuoda työmailta, joilla mitä ilmeisimmin syntyy asbestijätettä eikä työmaalla ole tehty asianmukaista asbestikartoitusta.

Mikäli alueelle tuodaan jätettä, jonka vastaanottoa ei ole sallittu, on jäte viipymättä toimitettava laitokseen, jonka ympäristöluvassa tällaisen jätteen vastaanotto on huomioitu, tai jäte on palautettava sen haltijalle.

3. Tuotantoalueella saa varastoida murskaamatonta betoni-, tiili- ja asfalttijätettä ja muualta tuotua puhdasta kiviainesta sekä niistä valmistettuja murskeita enintään kolme vuotta kerrallaan.

Käsiteltyä ja käsittelemätöntä vastaanotettua betoni-, tiili- ja asfalttijätettä saa varastoida enintään 150 000 tonnia kerrallaan. Erilaiset jätelajit on varastoitava omissa kasoissaan siten, etteivät ne sekoitu toisiinsa. Käsiteltyä betoni-, tiili- ja asfalttijätettä on toimitettava edelleen hyödynnettäviksi niin usein, ettei laitosalueelle muodostu pysyviä varastokasoja.

Toiminta-ajat

4. Betoni-, tiili- ja asfalttimurskeen murskauslaitos saa toimia maanantaista perjantaihin klo 6.00–22.00 pois lukien yleiset juhlapäivät. Suurien betonipalojen rikotusta saa suorittaa maanantaista perjantaihin klo 7.00–16.00 pois lukien yleiset juhlapäivät.

Ylijäämälouheen murskauslaitos saa toimia maanantaista perjantaihin klo 7.00–18.00 pois lukien yleiset juhlapäivät. Kiviaineksen rikotusta saa suorittaa maanantaista perjantaihin klo 8.00–16.00 pois lukien yleiset juhlapäivät. Betoni-, tiili- ja asfalttijätteen sekä ylijäämälouheen murskauslaitokset saavat olla toiminnassa samanaikaisesti edellä mainitut

rajoitukset huomioon ottaen.

Melu

5. Betoni-, tiili- ja asfalttijätteen sekä ylijäämälouheen murskauslaitoksen toiminnoista ja liikenteestä aiheutuva melutaso yhdessä alueella harjoitettavan muun toiminnan kanssa, ei saa lähimpien, melulle eniten altistuvien pysyvään asumiseen käytettävien kiinteistöjen piha-alueilla ylittää yöllä klo 6.00–7.00 ekvivalenttimelutasoa (L_{Aeq}) 50 dB eikä päivällä klo 7.00–22.00 ekvivalenttimelutasoa (L_{Aeq}) 55 dB.

Betoni-, tiili- ja asfalttijätteen sekä ylijäämälouheen murskauslaitosten toiminnoista aiheutuva melu, toiminta-alueen liikenne mukaan lukien ja yhdessä alueella harjoitettavan muun toiminnan kanssa, ei saa ylittää Ojangan ulkoilualueella rakennetuilla reiteillä päivällä klo 7.00–22.00 ekvivalenttimelutasoa (L_{Aeq}) 45 dB.

Murskauslaitokset on sijoitettava maastollisesti mahdollisimman matalaan paikkaan tai lähelle jyrkäneseinämää siten, että voimakkain ääni ei lähde lähimpien asuinalueiden tai Ojangan ulkoilualueen suuntaan. Meluavaa toimintaa, mm. murskausta ja rikutusta ei saa tehdä meluesteiden päällä meluesteiden huolto- ja korjaustöitä lukuun ottamatta.

Murskattava materiaali sekä valmiit tuotekasat on sijoitettava siten, että ne estävät melun leviämisen melulle alttiiden kohteiden suuntiin. Kasojen koko on pidettävä murskauksen ajan riittävän suurena melun haitallisen leviämisen estämiseksi.

Ensimmäisen murskausjakson aikana on kivimurskaimen pohjois-, länsi- ja lounaispuolelle tehtävä seitsemän metriä korkeat meluesteet estämään melun leviämistä pohjoisen suuntaan ulkoilualueelle ja asuinrakennuksille. Meluesteestä tulee toimittaa suunnitelma hyväksyttäväksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle viimeistään 30 päivän kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Toiminnan muutuksessa on meluesteitä tarvittaessa muutettava muutosta vastaavaksi.

(- -)

Tarkkailu

(- -)

25. Toiminnan aiheuttama melutaso on mitattava Ojangan ulkoilualueella ja lähimpien asuinrakennusten pihalla ulkopuolisen asiantuntijan toimesta. Melumittaukset on tehtävä kiviaineksen ensimmäisellä murskausjaksolla. Mikäli betonijätteen murskaus ei ole samanaikaisesti käynnissä, on melumittaus tehtävä uudelleen ajankohtana, jolloin molemmat toiminnot ovat yhtä aikaa käynnissä. Mittaukset on suoritettava ympäristöministeriön ohjeen 1/1995 "Ympäristömelun mittaaminen" mukaisesti. Melumittaukset tulee toistaa ensimmäisen mittauksen jälkeen kahden vuoden välein ja ne tulee tehdä vertailukelpoisesti ensimmäisten mittauksen kanssa.

Mittausraporttiin on liitettävä kartta, josta käy ilmi mittauspisteet sekä murskauslaitoksen, lähimpien häiriintyvien kohteiden ja mahdollisten raaka-aine- tai tuotekasojen sijainnit ja kasojen korkeudet. Lisäksi on

esitettävä sääolosuhteet mittauksen aikana sekä arvioitava niiden vaikutusta melutasoihin. Mittaustulokset on toimitettava Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisille kuukauden kuluessa mittausten suorittamisesta.

Hallinto-oikeuden ratkaisu siltä osin kuin nyt on kysymys

Vaasan hallinto-oikeus on Kimmo Heikkisen ja tämän asiakumppaneiden valituksesta kumonnut aluehallintoviraston päätöksen ja palauttanut asian perusteluista ilmenevistä syistä aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus on kumonnut myös määräyksen siitä, että toiminta voidaan aloittaa muutoksenhausta huolimatta.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään nyt kyseessä olevilta osin seuraavasti:

Asiassa on kyse betoni-, tiili- ja asfalttijätteen sekä kiviaineksen murskauslaitoksen toiminnasta Länsisalmen alueella Vantaalla. Rudus Oy on hakenut muutosta toimintaa koskevaan ympäristölupaan.

Rudus Oy:n toiminta-alue sijaitsee Vantaan kaupungin kaakkoisosassa Kehä III:n ja Porvoon väylän risteyksen pohjoispuolella. Toiminta-alueen itäpuolelle on rakennettu Vantaan Energia Oy:n Långmossebergen jätevoimala. Toiminta-alueen pohjoispuolella on peltoa ja pohjoisen/koillisen suuntaan sijaitsee Ojangan ulkoilualue ja muutoksenhaki-joina toimivien haitankärsijöiden asunnot osoitteissa Kalliolaaksontie 5 (Kimmo Heikkinen) ja Kalliolaaksontie 2 (Jarmo Nirhamo ja Charlotta Bengs) noin 700 metrin etäisyydellä toiminta-alueesta.

Verrattuna voimassa olevaan ympäristölupaan, uusi hakemus on tarkoit-
tanut sekä käsiteltävän että varastoitavan ainemäärän lisäämistä. Hake-
muksessa on esitetty ylimalkaisesti raaka-aineiden ja valmiiden tuotteiden
sijoitus toiminta-alueelle, mutta ei ole selvitetty millä tavalla laajen-
nettu, hakemuksen mukainen toiminta vaikuttaa melu- ja pölypäästöihin.
Hallinto-oikeus toteaa, että toimintojen sijoittaminen vaikuttaa olennai-
sesti toiminnan päästöihin.

Voimassa olevassa ympäristöluvassa (lupamääräys 5, Vaasan hallinto-
oikeus 24.1.2012 nro 12/0036/3) on määrätty rakentamaan meluesteet
Uudenmaan ELY-keskuksen hyväksymän tarkemman suunnitelman mu-
kaisesti. Toiminnan muuttuessa on meluesteitä tarvittaessa muutettava

uuden suunnitelman perusteella. Meluavaa toimintaa, muun muassa murskausta ja rikotusta, ei saa tehdä melusteiden päällä, melusteiden huolto- ja korjaustöitä lukuun ottamatta.

Hakijan esittämään piirroksen ei ole merkitty melusteita. Asian käsittelyssä hallinto-oikeudessa on ilmennyt, että sekä hakija että valvova viranomainen pitävät alueen itäisellä laidalla olevaa betoni- ja tiilijätteen varastokasaa melusteenä.

Alueelle laaditussa ympäristömeluselvityksessä (27.4.2009) on toiminnan melulähteinä tarkasteltu kiven- ja betoninmurskausta sekä niiden toimintaan liittyviä neljää kauhakuormaajaa ja dumpperia. Muuta melua aiheutuvaa toimintaa ei ole selvityksessä huomioitu. Myöskään alueella vuonna 2010 tehdyn melumittauksen aikainen toiminta ei ole vastannut nykyistä toimintaa. ELY-keskuksen selityksen 13.8.2015 mukaan vastaanottokasaa joudutaan ajoittain käsittelemään myös kasan päällä toimittujen kuormien puhtauden ja työturvallisuuden varmistamiseksi. ELY-keskus on hyväksynyt kyseessä olevan kasan melusteeksi 4.7.2012.

Hallinto-oikeus toteaa, että raaka-ainevarasto, jota työkoneet jatkuvasti muokkaavat ja jonka päältä kuorma-autot purkavat lastinsa, ei voi olla luvassa tarkoitettu meluste. Meluste tarkoittaa tuotannosta riippumattomaa, tuotantovaiheen ajan pysyvää rakennetta.

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että haitalliset ympäristövaikutukset ehkäistään ennakolta tai, milloin haitallisten vaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, rajoitetaan ne mahdollisimman vähäisiksi (ennaltaehkäisy ja haittojen minimoinnin periaate).

Hakija ei ole osoittanut, että meluste olisi uuden luvan mukaisessa toiminnassa tarpeeton eikä muutenkaan selvittänyt, millä tavalla toiminnasta aiheutuvia päästöjä voidaan vähentää. Hakemuksessa ei ole esitetty ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 14 §:ssä edellytettyä selvitystä siitä, miten ympäristövaikutukset muuttuvat suhteessa aikaisemman hakemuksen ja lupapäätöksen mukaiseen toimintaan. Lupaa ei olisi tämän vuoksi tullut myöntää selvittämättä täsmällisesti, miten toiminta järjestetään ja miten toteutetaan tarpeelliset melusteet ja muut toimet, jotka ovat tarpeen päästöjen ja haittojen vähentämiseksi. Valituksenalainen päätös on tämän vuoksi kumottava ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi. Luvan hakijalle on varattava tilaisuus, mikäli tämä haluaa jatkaa hakemustaan, täydentää sitä edellä lausutulta osin.

Asiassa ei ole syytä lausua muista valitusperusteista, koska ratkaisu melusteista ja varastokasoista voi vaikuttaa merkittävästi toimintaan alueella eikä asiassa siten voida ottaa kantaa esimerkiksi toiminta-aikoihin ja varastomääriin.

Kun hallinto-oikeus on kumonnut päätöksen, on uuden toiminnan aloittamislupa samalla kumottu.

Asian uuteen käsittelyyn on sovellettava uutta ympäristönsuojelulakia (527/2014).

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) 4 § 1 momentti 1 kohta, 35 § 2 momentti, 41 ja 42 §

Ympäristönsuojeluasetus (169/2000) 14 §

Laki eräistä naapuruussuhteista 17 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Rudus Oy on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa hallinto-oikeuden päätöksen, muuttaa lupamääräykset yhtiön hallinto-oikeudelle tekemän valituksen mukaisesti ja erityisesti sallii haetun betonijätteraaka-aineiden vastaanotto- ja varastointimäärän sekä tuotemurskeiden varastointimäärän lisäyksen hakemuksen tai toissijaisesti aluehallintoviraston päätöksen mukaisesti. Yhtiö on pyytänyt, että korkein hallinto-oikeus suorittaisi paikalla tarkastuksen. Yhtiö tulee oikeuttaa jatkamaan aluehallintoviraston päätöksen mukaista välivarastointia vireillä olevasta valitusasiasta huolimatta.

Vaativustensa tueksi yhtiö on viitannut hallinto-oikeudessa lausumaansa sekä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kokonaisvastaanotto- ja murskausmäärä on voimassa olevan ympäristöluvan mukaan 1,1 miljoonaa tonnia vuodessa eli sama kuin uudessa luvassa. Ainoa ero on se, että 100 000 t/a kiviaineksia muuttuu uudessa luvassa betonin vastaanotoksi ja murskaukseksi, jonka meluvaikutukset ovat selvästi vähäisemmät. Pölyvaikutukset eivät pölynsidontatoimenpiteet huomioon ottaen lisäännä lähimmissä häiriintyvissä kohteissa. Mittausvelvoitekin koskee raskasjakoista pölyä (TSP), joka ei leviä häiriintyviin kohteisiin saakka.

Selvitykset ovat ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 14 §:n mukaisia ja muutenkin riittäviä. Uuden hakemuksen mukainen toiminta lähinnä vähentää ympäristövaikutuksia.

Hallinto-oikeus ei edes pyrkinyt selvittämään asiaa. Asian paremmin tuntevat viranomaiset aluehallintovirasto ja ELY-keskus ovat pitäneet selvityksiä riittävinä. Yhtiö on luottanut viranomaisten käsitykseen. Asian palauttamiselle ei ole objektiivista perustetta. Korkeimman hallinto-oikeuden tulee ottaa valitusasia välittömästi ratkaistavakseen palauttamatta sitä enää hallinto-oikeudelle tai aluehallintovirastolle.

Hallinto-oikeuden ratkaisu on vastoin yleistä tulkintakäytäntöä, jossa tuotekasoja on pidetty meluesteinä. Yhtiön aiemmissa luvissa on määrätty, että kasat on pidettävä riittävän korkeina melun haitallisen leviämisen estämiseksi. Aluehallintoviraston päätöksessä meluvalleiksi hyväksytyt betonijäte- ja tuotekasat ovat olleet hyviä meluesteitä. Päätöksessä on todettu, että Uudenmaan ELY-keskus hyväksyy meluesteiden toteuttamisen suunnitelmassa esitetyillä, tuotantoalueilla jo olevilla betonijäte- ja tuotekasoilla.

Yhtiön toiminta-alueen ja Kimmo Heikkisen asuintalon välissä on raaka-aine- ja tuotekasoja sekä metsää. Väliin ei ole tarpeen vaatia melurakenteita.

Hallinto-oikeus on nyt kiistänyt meluestesuunnitelman asianmukaisuuden sekä suunnitelman hyväksymispäätöksen, vaikka molemmat ovat perustuneet sen itsensä aiemmin hyväksymiin lupamääräyksiin. Toiminnan meluvaikutukset lähimmissä häiriintyvissä kohteissa ovat vähäisiä. Hallinto-oikeuden käsitys siitä, ettei hakijan esittämään piirroksen olisi merkitty meluesteitä, on virheellinen.

Yhtiön käyttämät meluesteet estävät melua tehokkaasti. Ne ovat teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia sekä ovat saatavissa käyttöön yleisesti ja asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin. Yhtiön toiminta on ollut myös yleisten ja pitkäaikaisten parhaiden ympäristöllisten käytänteiden mukaista.

Lupa- ja valvontaviranomaiset ovat meluesteistä määritessään ottaneet huomioon toiminnan luonteen, vaikutusalueen ominaisuudet, toiminnan vaikutukset risteys-, voimalaitosalue- jne. ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemistoimien merkityksen ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet.

Toiminnan päästöistä ja vaikutuksista saa selkeän käsityksen, kun alueella suoritetaan maastokäynti. Hallinto-oikeus ei ole käynyt alueella.

Hallinto-oikeuden täytäntöönpanoa koskevan ratkaisun vaikutukset yhtiölle ovat kohtuuttomat. Yhtiön tulisi saada oikeus jatkaa varastointia lupapäätöksen mukaisesti sekä aloittamislupa 200 000 t/a tai ainakin 150 000 t/a betoni-, tiili- ja asfalttijätteen vastaanottomäärälle.

Haetun varastointimäärän salliminen ei aiheuta lisäpäästöjä. Aloittamislupaan myöntäminen betoni- ja muun rakennusjätteen vastaanotto- ja murskausmäärien lisäämiselle ei lisää ympäristövaikutuksia, koska yhtiö rajoittaa samassa suhteessa kiviaineksen vastaanottoa ja murskausta.

Länsisalmen alueella on toteutettu YVA-menettely. Toiminta on aiempien ja nykyisten kaavojen mukaista. Sekä YVA-menettelyn että kaavoituksen yhteydessä useat viranomaiset ovat pitäneet toimintaa yleisen edun mukaisena, koska vastaavia käsittelypaikkoja ei ollut. Purkutoiminnan betonijätteitä kuljetetaan Länsisalmen vastaanoton päättyessä kaato paikalle, joka on puhtaan ja hyvän raaka-aineen väärinkäyttöä. Vaasan hallinto-oikeuden ei olisi pitänyt kumota aluehallintoviraston päätöstä ja siihen liitännäistä toiminnan aloittamislupaa harkitsematta ja kokonaisuudessaan.

Asian käsittelyyn aluehallintovirastossa ja hallinto-oikeudessa on kulunut perusteettoman pitkä aika.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa viitannut asiassa aiemmin lausumaansa sekä esittänyt seuraavaa:

Lupapäätöksessä meluesteestä annettu määräys on perustunut hakijan esittämään ympäristömeluselvitykseen, jossa meluesteksi on esitetty maavallia. Tämä käy ilmi myös määräyksen perustelusta, jossa meluesteksi on hyväksytty selvityksen mukainen valli.

Ympäristölupapäätöstä ei ole tarpeen kumota. Toiminnanharjoittajan esittämä varastokasojen käyttö meluesteenä on hyväksyttävää, sillä murskattavia materiaalikasoja sekä valmiita tuotekasoja käytetään yleisesti kivenmurskausasemien melun leviämisen estämisessä. Muun muassa toimialan kansallisessa BAT-selvityksessä (Paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT) – Ympäristöasioiden hallinta kiviainestuoitannossa, Suomen ympäristö 25/2010) on ensisijaisiksi ja kustannustehokkaimmiksi meluntorjuntakeinoiksi nimetty meluvallit, joiden rakentamisessa voidaan hyödyntää pintamaita tai varastokasoja, sekä toimintojen (esimerkiksi murskauslaitoksen) sijoittaminen.

Aluehallintovirasto on esittänyt, että lupamääräyksen 5 neljäs kappale muutetaan kuulumaan seuraavasti (muutos kursivilla):

”Meluesteenä toimivat murskattavat materiaalit sekä valmiit tuotekasat on sijoitettava siten, että ne estävät melun leviämisen melulle alttiiden kohteiden suuntiin. Kasojen koko on pidettävä murskauksen ajan riittävän suurena melun haitallisen leviämisen estämiseksi.”

Uudenmaan ELY-keskus on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa viitannut asiassa aiemmin lausumaansa sekä esittänyt seuraavaa:

Jätteiden kertavarastoinnin rajoittaminen esimerkiksi 150 000 tonniin on perusteltua. Koska kysymyksessä on jätelain tarkoittama jäte, sen varastoinnille on ympäristöluvassa oltava jokin rajoite. Yleisellä tasolla riskinä on se, että jos toiminta loppuisi hallitsemattomasti esimerkiksi konkurssin vuoksi, jätehuoltotoimet saattaisivat jäädä yhteiskunnan vastuulle. Rajoitteiden, kuten varastointimäärän avulla, valvontaviranomainen voi seurata valvontakohteen tilannetta ja tarvittaessa puuttua tilanteeseen, jossa varastoitava jätemäärä koko ajan kasvaa. Rajoitus on tärkeä myös siksi, että nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa toiminnanharjoittajalta ei ole edellytetty jätevakuutta.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa esitetty toteamus siitä, että ”raaka-ainevarasto, jota työkoneet jatkuvasti muokkaavat ja jonka päältä kuorma-autot purkavat lastinsa, ei voi olla luvassa tarkoitettu melueste”, on aiheuttanut tulkintaongelmia valvontaviranomaisena toimivalle ELY-keskukselle.

ELY-keskus on aluehallintoviraston vuonna 2010 antamaan luparatkaisun liittyen 4.7.2012 hyväksynyt betonijätekasan toimimisen meluesteenä. Tämän esteen/betonijätekasan päällä työskentelystä aiheutuvaa häiriötä on käsitelty myös muun muassa Vaasan hallinto-oikeuden 6.11.2015 antamassa hallintopakkoasiaa koskevassa ratkaisussa nro 15/0530/1. Tuolloin hallinto-oikeus ei kuitenkaan puuttunut valvontaviranomaisen ratkaisuihin, vaan hylkäsi naapurin valituksen. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa esitetty toteamus ei voine olla perusteena ELY-keskuksen valvontatoimille kyseisen laitoksen valvonnassa.

ELY-keskus on vielä toimittanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tiedoksi muistion tarkastuskäynniltä 17.6.2016.

Vantaan kaupunginhallitus, Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen ja Helsingin kaupungin ympäristölautakunta ovat ilmoittaneet, etteivät ne anna vastinetta valituksen johdosta.

Kimmo Heikkinen ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksen sekä annettujen lausuntojen johdosta antamassaan vastineessa vaatineet, että valitus hylätään, sekä esittäneet muun ohella seuraavaa:

Rudus Oy on sijoittanut toiminnan alueelle toisin kuin lupaprosessin aikaisista selvityksistä on pääteltävissä. Tuotantoprosessista merkittävä osa on sijoitettu korkealle tuotekasojen päälle. Tämän toiminnan haitat

ovat tulleet lähialueen asukkaille hyvin selviksi. Tuotekasat, joita esitettiin lupaprosessissa melusteiksi, ovat itse asiassa muuntuneet melun levittäjiksi. Meluvallisuunnitelmassa 18.5.2012 ei ole mitään mainintaa siitä, että toiminta ollaan osittain sijoittamassa vallien päälle.

Alueella ei ole melusuunnitelman mukaisia melusteita, vaan tuotekasa, jonka päälle on sijoitettu lastien purkupaikka ja osa materiaalin esikäsittelystä ja lajittelusta. Kasan päällä on myös tapahtunut isompien betonipalojen rikotusta. Kyse ei ole luvassa tarkoitettusta meluvallien huollosta vaan osasta tuotantoprosessia.

Melusteiksi väitetyt tuotantokasat Rudus Oy:n toiminta-alueella eivät ole tuotannosta riippumattomia, koko tuotantovaiheen kestäviä pysyviä rakenteita.

Alueella ympäristövalvontaa suorittaville viranomaisille ja yhtiölle ei ole voinut olla epäselvää, millaista haittaa korkealle sijoitetut murskauksen osaprosessit alueella aiheuttavat. Näiden haittojen johdosta Rudus Oy:lle on alueella asetettu aikaisemmin sekä uhkasakkoja että toimintarajoituksia, ja ympäristölupaa on muutettu.

Toisin kuin Rudus Oy virheellisesti väittää, on toiminnan sijoittamista koskeva muutos merkittävä. Aiemmin tuotantoprosesseja ei ole sijoitettu korkeiden murskekasojen päälle eikä varsinkaan melusteiksi väitettyjen tuotekasojen päälle. Lupaehdoissa tuotantoprosessi on aina pyritty sijoittamaan niin hyvin melun leviämistä ehkäisevästi kuin mahdollista. Nyt Rudus Oy haluaa ilman selvityksiä sijoittaa osan toiminnastaan paikkaan, josta sen haitat leviävät ympäristöön enemmän kuin mistään muualta koko tuotantoalueelta.

Rudus Oy:n väite siitä, että ainoastaan murskemääriä ja laatuja oltaisiin muuttamassa, on väärä ja virheellinen. Palauttamisen pääsyy liittyy juuri toimintamallin muutoksesta syntyvien haittojen ehkäisyyn.

Yhtiö on hyvin tietoinen, että se on toiminut alueella ilman lainmukaista ympäristölupaa. Yhtiö on myös kaksi eri kertaa tahallaan ylittänyt luvan mukaiset varastointimäärät ja alueella on tälläkin hetkellä mursketta varastoituna yli sallitun määrän.

Alueella ei ole lainmukaisia melusteita, eikä niitä sinne liene edes tulossa, joten lupaa toiminnan jatkamiseen ei tule antaa. Toiminnan jatkuminen meluvallien päällä tulee myös lainvastaisena kieltää.

Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole kyse siitä, etteikö tuotekasoja voi käyttää meluesteinä. Kyse on siitä, että tuotekasoja, joiden päälle sijoitetaan pysyvästi osa murskausalueen tuotantoprosessia, ei voida pitää meluesteinä.

Tuotekasat eivät estä melun leviämistä, vaan ne edesauttavat sitä, koska lastien purku on sijoitettu tuotekasojen päälle. Toiminta kasojen päällä on jatkuvaa. Kyse ei ole kasojen huoltamisesta tai pitämisestä riittävän korkeina. Tuotekasan päällä toimii myös ajoittain kauhakuormaaja, joka siirtelee siellä olevia tuotekasoja ja kuulohavaintojen perusteella myös rikottaa osittain materiaalia. Tämä tuotekasa, jonka päälle toiminta on sijoitettu, on ongelmallinen sen vuoksi, että se sijaitsee Ojangan ulkoilualueen suuntaan ja sen päällä olevasta toiminnasta syntyvä melu kantautuu suoraan vastineen antajien asuinalueelle. Alueella on myös muita huomattavan isoja ja korkeita tuotekasoja. Tuotantoalueella ei ole toimivia ja tehokkaita meluesteitä, koska osa tuotantoprosessista on nostettu niiden päälle.

Yhtiöllä on vaikeuksia varastomäärien hallinnassa. Se on toistuvasti ja merkittävästi ylittänyt luvan mukaiset varastointimäärät. Yhtiö on viitanut siihen, että toimintaa alueella on vaikea sijoittaa ilman, että osa tuotantoprosessista sijoitetaan tuotekasojen päälle. Selkeintä olisi ratkaista asia siten, että sallittua varastointimäärää pienennetään uudessa ympäristöluvassa, jolloin alueelle mahtuvat lainmukaiset meluesteet eikä tuotekasojen päällä työskentely ole enää tarpeen.

Hallinto-oikeus on aikaisemmin suorittanut alueella katselmuksen, joten maantieteellinen alue, mukaan lukien vastineen antajien asuinalueen sijainti, on hallinto-oikeudelle tuttu.

Hallinto-oikeus on perustellusti todennut, ettei edellytyksiä luvan myöntämiselle ole ollut, jolloin ainoa lainmukainen vaihtoehto on ollut palauttaa asia lupaviranomaiselle.

Rudus Oy on vastaselityksessään esittänyt muun ohella seuraavaa:

Lupamääräystä 5 voidaan täsmentää aluehallintoviraston esittämällä tavalla.

Toisin kuin Heikkinen asiakumppaneineen on esittänyt, murskausprosessia tai jätteen esikäsittely- tai käsittelyprosessia tai tuotteiden valmistusprosessia ei ole sijoitettu minkään kasan päälle. Tämä ilmenee tarkastusmuistiosta ja se on todettu muissakin tarkastuksissa. Kasan päällä ei ole

koskaan harjoitettu rikotustoimintaa. Tällaiselle ei ole haettu lupaa. Murskaus ja rikotus meluavina toimintoina on lupamääräyksessä 5 kielletty kasojen päällä eikä siihen ole haettu muutosta. Betonilastin purku ei ole luokiteltavissa meluavaksi toiminnaksi.

Tuotantoprosessin sijoittuminen on kuvattu ympäristölupaprosessissa. Tuotantoprosessi on sijoitettu lupahakemuksen mukaisesti ja se on todettu tarkastusmuistiossa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

1. Rudus Oy:n vaatimus katselmuksen toimittamisesta hylätään.
2. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
3. Rudus Oy:n täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta lausuminen raukeaa.

Perustelut

1. Hallintolainkäyttölain 41 §:n (799/2015) mukaan asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Kun otetaan huomioon peruste, jonka vuoksi yhtiö on pyytänyt katselmuksen toimittamista, sekä asiakirjoista saatava selvitys, katselmuksen toimittaminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

2.

Sovellettavat oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 35 §:n 2 momentin mukaan hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 9 §:n 1 momentin 4 ja 6 kohdan mukaan lupahakemuksen tulee sisältää lupaharkinnan kannalta tarpeelliset tiedot toiminnan tuotannosta, prosesseista, laitteistoista, rakenteista ja niiden sijainnista (4 kohta) sekä tiedot toiminnan päästöjen laadusta ja määrästä veteen, ilmaan ja maaperään sekä toiminnan aiheuttamasta melusta ja tärinästä (6 kohta).

Lisäksi saman pykälän 2 momentin 8 kohdan mukaan lupahakemuksen tulee sisältää, ottaen huomioon toiminnan luonne ja sen vaikutukset, lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys päästöjen vähentämistä ja puhdistamista koskevista toimista.

Ympäristönsuojeluasetuksen 10 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan perusteella hakemukseen on liitettävä tarpeen mukaan ajan tasalla oleva mittakaavaltaan riittävän tarkka kartta, josta ilmenee toiminnan sijainti, mahdolliset päästöt ja aiheuttavat kohteet sekä toiminnan haitallisten vaikutusten arvioimiseksi olennaiset kohteet ja asianosaisten kiinteistöt (2 kohta), sekä asemapiirros, josta ilmenee rakenteiden ja ympäristön kannalta tärkeimpien prosessien ja päästökohtien sijainti (3 kohta).

Ympäristönsuojeluasetuksen 14 §:n mukaan, jos toimintaa muutetaan siten, että siihen on haettava lupaa ympäristönsuojelulain 28 §:n 3 momentin perusteella, lupahakemuksesta on käytävä ilmi, miten muutos vaikuttaa aiempaan toimintaan sekä sen ympäristövaikutuksiin. Hakemuksessa on esitettävä soveltuvien osin, mitä mainitun asetuksen 8–13 §:ssä säädetään.

Tosiseikat

Rudus Oy on hakenut aluehallintoviraston 16.11.2010 myöntämän ja Vaasan hallinto-oikeuden 24.1.2012 muuttaman ympäristölupapäätöksen muuttamista siten, että betoni-, tiili- ja asfalttijätteen käsittelymäärää ja varastointimäärää kasvatetaan. Hakemuksen mukainen toiminta sijoittuu osin toisin kuin aiemman lupahakemuksen mukainen toiminta.

Yhtiö on aiemman ympäristölupapäätöksen (Etelä-Suomen aluehallintovirasto 16.11.2010 nro 78/2010/2, Vaasan hallinto-oikeus muuttanut päätöksellään 24.1.2012 nro 12/0036/3) mukaan yhtiön on tullut toimittaa meluestesuunnitelma Uudenmaan ELY-keskukselle hyväksyttäväksi. Asiakirjoista käy ilmi, että Uudenmaan ELY-keskus on hyväksynyt melusteeksi läntisellä tuotantoalueella murskauslaitoksen pohjoispuolella olevan 9 metriä korkean betonijätekasan.

Hakemuksessaan yhtiö on esittänyt, että raaka-aine- ja varastokasojen sijoittelulla ehkäistään melun ja pölyn leviämistä ja tarvittaessa alueelle voidaan rakentaa suojavaalleja muualta tuotavista puhtaista maista tai betonimurskeista. Lisäksi hakemuksessa on esitetty, että vuonna 2009 tehdyn meluselvityksen mukaan ohjeiden mukaisiin melutasoihin pääsemiseksi kivimurskaimen pohjois-, länsi- ja lounaispuolelle tulee sijoittaa seitsemän metriä korkea maavalli tai muu vastaava melusuoja estämään

melun leviämistä pohjoisen suuntaan ulkoilualueelle ja asuinrakennuksille. Meluselvitys on perustunut tilanteeseen, jossa yhtiöllä on ollut toimintaa sekä itäisellä että läntisellä toiminta-alueella. Selvityksessä on kuitenkin mallinnettu myös tilanne, jossa sekä betonin että kiven murskaus tapahtuu läntisellä toiminta-alueella.

Hakemukseen on liitetty asemapiirros, jossa on esitetty tuotteiden ja raaka-aineiden ohjeellinen sijainti toiminta-alueella. Hakemuksessa ei ole esitetty tarkempia tietoja varastokasojen tai mahdollisten muiden meluesteiden tai murskauslaitteistojen sijainneista. Hakemuksen täydennyksenä on toimitettu asemapiirros hulevesien johtamisesta ja pohjavesiputkien sijainnista. Tässä piirroksessa on esitetty myös varastokasojen ja murskaimen sijainnit.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella läntisellä toiminta-alueella ei ole vielä aloitettu kiven murskausta.

Oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Hallinto-oikeus on kumonnut aluehallintoviraston päätöksen ja palauttanut asian aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi sillä perusteella, että hakemuksessa ei ole esitetty ympäristönsuojeluasetuksen 14 §:n mukaista selvitystä siitä, miten ympäristövaikutukset muuttuvat suhteessa aikaisemman hakemuksen ja lupapäätöksen mukaiseen toimintaan. Lupaa ei olisi tämän vuoksi tullut myöntää selvittämättä täsmällisesti, miten toiminta järjestetään ja miten toteutetaan tarpeelliset meluesteet ja muut toimet, jotka ovat tarpeen päästöjen ja haittojen vähentämiseksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana on Rudus Oy:n valituksen johdosta, onko hallinto-oikeus voinut kumota aluehallintoviraston päätöksen ja palauttaa asian aluehallintovirastolle hakemuksessa esitettyjen selvitysten riittämättömyyden perusteella. Korkein hallinto-oikeus ei tässä yhteydessä ota kantaa siihen, onko luvan myöntämiselle ollut ympäristönsuojelulain mukaisia edellytyksiä.

Hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa esittänyt, että raaka-ainevälasto, jota työkoneet jatkuvasti muokkaavat ja jonka päältä kuorma-autot purkavat lastinsa, ei voi olla luvassa tarkoitettu melueste. Hallinto-oikeuden mukaan melueste tarkoittaa tuotannosta riippumatonta, tuotantovaiheen ajan pysyvää rakennetta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että varastokasoja käytetään murskaustoiminnassa yleisesti estämään melun leviämistä ympäristöön. Tämä on otettu huomioon myös kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kiven-

murskaamojen ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (ns. muraus-asetus, 800/2010) 6 §:ssä, jonka mukaan raaka-aine-, pinta-maa- ja tuotevarastokasat on pidettävä melun leviämisen estämisen kannalta riittävän korkeina ja ne on sijoitettava siten, että melun leviäminen melulle alttiisiin kohteisiin estyy. Raaka-aine- ja tuotevarastokasojen käyttäminen meluesteinä murskausaluetta ja lähimpien häiriintyvien kohteiden välissä on lähtökohtaisesti mahdollista myös nyt kyseessä olevalla Länsisalmen murskausalueella. Meluesteiden hyväksyttävyyteen vaikuttaa kuitenkin niiden ja alueelle suunniteltujen melua aiheuttavien toimintojen sijoittuminen. Varastokasojen koko, muoto ja varjostus melulähteeseen nähden ratkaisevat melun vaimentumisen. Näistä seikoista ei ole esitetty selvitystä. Lupamääräyksen 3 mukaan jätteitä ja niistä valmistettavia murskeita saa varastoida alueella enintään kolme vuotta kerrallaan. Yhtiön esittämien tietojen perusteella ei ole selvää, miten meluesteiden vaimentavan vaikutuksen pysyvyydestä huolehditaan.

Hakemuksen mukaan toiminta-alueella varastoitavan betoni-, tiili- ja asfalttijätteen määrä kasvaa huomattavasti ja toiminta sijoittuu pienemmälle alueelle kuin aiemman, voimassa olevan lupapäätöksen mukainen toiminta. Toimintojen ja varastokasojen sijoittuminen toiminta-alueella vaikuttaa toiminnasta aiheutuviin melu- ja pölypäästöihin. Edellä sanottu huomioon ottaen hakemuksessa ei ole esitetty ympäristönsuojeluasetuksen 9, 10 ja 14 §:ssä tarkoitettua riittävää selvitystä toimintojen, varastokasojen ja meluesteiden sijoittumisesta ja siitä, miten toiminnan muutos vaikuttaa aiempaan toimintaan sekä sen ympäristövaikutuksiin.

Koska hakemuksessa esitetty selvitys toimintojen sijoittumisesta ja toiminnan muutoksen vaikutuksista toiminnan ympäristövaikutuksiin on ollut luvan myöntämisen edellytysten arvioimiseksi riittämätön, on hallinto-oikeuden tullut kumota lupapäätös ja palauttaa asian aluehallintovirastolle. Yhtiön valitus on siten hylättävä. Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

3. Yhtiö on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus antaa yhtiölle luvan aloittaa aluehallintoviraston päätöksen mukainen toiminta erityisesti varastointimäärän osalta vireillä olevasta muutoksenhausta huolimatta.

Hallinto-oikeus on kumotessaan aluehallintoviraston päätöksen lausunut, että uuden toiminnan aloittamislupa on samalla kumoutunut. Ympäristönsuojelulain 101 ja 101 a §:ssä säädetty huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus ei voi antaa toiminnanharjoittajalle lupaa päätöksen täytäntöönpanoon.

Koska hallinto-oikeus on kumonnut aluehallintoviraston päätöksen kokonaisuudessaan ja korkein hallinto-oikeus hylkää hallinto-oikeuden päätöksestä tehdyn valituksen, lausumiseen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta ei ole aihetta.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi
oikeusneuvos

Hannu Ranta
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Olli Dahl
ympäristöasiantuntijaneuvos

Rauno Pääkkönen
ympäristöasiantuntijaneuvos

Liisa Selvenius-Hurme
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Rudus Oy, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa

Vaasan hallinto-oikeus

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristölupavastuualue

Kimmo Heikkinen ym.

Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Helsingin kaupungin ympäristölautakunta

✓ Vantaan kaupunginhallitus

Helsingin kaupunginhallitus

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Ympäristö ja luonnonvarat

Suomen ympäristökeskus

Ympäristöministeriö

Toimituskirjan jäljennöksen oikeaksi todistaa



Jaostosihteeri Karita Kulmala