



**Vantaa
Vanda**

YLEINEN ALLEKIRJOITUSPROSESSI

Yleinen allekirjoitusprosessi Ympäristönsuojeluviranomaisen lausuma, Peab Kiertotalouskeskus oy, KHO_30.8.2024 on allekirjoitettu Visma X-Sign -palvelussa. Prosessin tunnus on c68d5bad-bb04-4527-825a-5a5ffc576a2a.

ALLEKIRJOITUKSET

Allekirjoittaja
Allekirjoitusaika

Hiltunen Kirsi
30.08.2024 12:46

ASIAKIRJAT

Asiakirjat

Lausuma KHOLle_Peab Industri oy kiertotalouskeskus_30.8.2024.pdf

Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen
PL 8801
01030 Vantaan kaupunki
kirjaamo@vantaa.fi

Korkein hallinto-oikeus

Viite: Lausumapyyntönnö 24.6.2024, Dnro 2209/03.04.04.04.23/2023
(Peab Industri oy:n yhteislupa kalliokiviainesten ja moreenin ottamiseksi
sekä louheen ja asfaltin murskaamiseksi ja asfalttijätteen varastoinniseksi
kiinteistöllä Nimetön 92-34-23-1, Hanskalliontie, Vantaa)

**VANTAAN YMPÄRISTÖNSUOJELUVIRANOMAISEN LAUSUMA ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTO-
VIRASTON JA UUDENMAAN ELY-KESKUKSEN LAUSUMIEN SEKÄ PEAB INDUSTRI OY:N
VASTAUKSEN TAKIA**

Korkein hallinto-oikeus pyytää Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaista lausumaan viitekohtaan liittyvässä valitusasiassa annetun Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausumien sekä Peab Industri Oy:n vastauksen takia. Lausuma on pyydetty toimittamaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30.8.2024 mennessä.

Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisena toimii kaupunki-ympäristölautakunnan lupajaosto, joka kokoontuu seuraavan kerran 10.9.2023. Lupajaosto on siirtänyt toimivaltaansa 10.1.2023 § 4 siten, että ympäristöjohtaja tai ympäristöpäällikkö allekirjoittaa kiireellisessä tapauksessa ympäristönsuojeluviranomaisen vastineet, vastaselitykset ja lausunnot hallinto-oikeudelle tehtyihin valituksiin. Ympäristöjohtajan tehtävänimike on vuonna 2024 muutettu ympäristöpalveluiden päälliköksi.

Korkein hallinto-oikeus on erityisesti pyytänyt lausumaan hankkeen yhteisvaikutuksista muiden alueen toimintojen kanssa. Näin ollen vs. ympäristöpalveluiden päällikkö antaa kaupunki-ympäristölautakunnan lupajaoston puolesta asiassa seuraavan lausuman:

Yhteisvaikutuksista valitusluvan myöntämisen näkökannalta

Ympäristönsuojeluviranomainen näkee, että Vaasan hallinto-oikeuden 3.7.2023 ratkaisemassa asiassa, joka koskee Etelä-Suomen aluehallintoviraston Peab Industri oy:lle (jatkossa Peab) 11.5.2021 antamaa yhteislupapäätöstä, on tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä. Nämä oikeuskysymykset liittyvät valituslupahakemuksessa esitetyn mukaisesti erityisesti yhteisvaikutusten huomioimiseen ympäristölupapäätöksessä.

Ympäristönsuojeluviranomainen mielestä asiassa tulee ratkaista kysymys siitä, millä tavalla uuden toiminnan ympäristöluvassa on otettava huomioon lupaa hakeneen laitoksen lisäksi muut toiminnot, joista aiheutuu ympäristöä pilaavia vaikutuksia lupaa hakeneen laitoksen vaikutusalueella. Ympäristönsuojeluviranomainen viittaa näiltä osin ympäristönsuojelulain 49 §:ään, jonka mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa ympäristönsuojelulain tarkoittamia seurauksia.

Tulkinnanvaraista tässä asiassa on siis ympäristönsuojeluviranomaisen mielestä se, voiko muiden toiminnanharjoittajien jo olemassa oleva kuormitus estää Peab:n luvan myöntämisen ja ovatko ympäristöluvan myöntämisen edellytykset ylipäänsä asiassa täyttyneet. Niin ikään tulkinnanvaraista on, onko luvassa riittävällä tavalla arvioitu haetun toiminnan aiheuttamat pilaantumisseuraukset yhdessä alueella jo olevien muiden toimintojen kanssa, ja ovatko annetut lupamääräykset olleet sellaiset, että kohtuuttomat haitat ovat niiden avulla vältettävissä.

Valituslupa on tarpeen siksi, jotta asiassa saataisiin viranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä ylimmän oikeusasteen ratkaisu esimerkiksi siitä, kuinka laajamittaista haetun toiminnan on oltava tai kuinka kuormitetun alueen tulee entuudestaan olla, jotta lupaharkinnassa on esitettävä selvitys hakemuksen mukaisen toiminnan ja lähialueen muiden toimintojen samanlaatuista yhteisvaikutuksista. Kiilan alueelle haetaan toistuvasti lupia sekä uusille toiminnoille että vanhojen laajentamisille, minkä takia kysymys yhteisvaikutusten huomioimisesta lupaharkinnassa on ajankohtainen ja monimutkainen – etenkin melun osalta. Ajantasaista oikeuskäytäntöä, joka ohjaisi sitä, miten yhteisvaikutukset tulisi huomioida ympäristölupaharkinnassa silloin, kun ympäristön

pilaantumisseuraukset aiheutuvat alueella jo entuudestaan olevan useamman laitoksen melu- tai pölypäästöistä, on vähänlaisesti.

Yhteisvaikutukset osana ympäristölupaharkintaa ja luvan myöntämisedellytyksiä

Ympäristönsuojeluviranomainen keskittyy tarkastelemaan tässä lausumassaan yhteisvaikutuksia lähinnä melupäästöjen näkökannalta. Pöly- ja pohjavesitarkkailuvaatimusten osalta viitataan valituslupahakemuksessa jo esitettyyn.

Aluehallintovirasto on kommentoinut, ettei Peabin kiertotalouskeskus sijoitu Kiilan teollisuuskeskittymään, ja on muun muassa siksi katsonut, ettei yhteismeluselvitys ole tarpeen. Sillä, sijoittuuko Peabin toiminta teollisuuskeskittymässä jo olevien toimintojen sekaan vai niiden viereen, ei ole yhteismeluarvioinnin tarpeen kannalta kuitenkaan ratkaisevaa merkitystä, vaan merkityksellisempää on toimintojen vaikutusalueiden päällekkäisyys. Peabin toiminnan vaikutusalue on olennaisesti päällekkäinen teollisuuskeskittymän muiden laitosten vaikutusalueiden kanssa, joten hanke voidaan katsoa osaksi Kiilan teollisuuskeskittymää. Teollisuuskeskittymän alueella on jo valmiiksi runsaasti kuormitusta erityisesti meluna, mutta myös ilmanlaatua heikentävinä hiukkasina. Tällaisissa olosuhteissa on lupaharkinnassa varmistuttava siitä, ettei haetusta toiminnasta yhdessä alueen muiden päästölähteiden kanssa aiheudu sellaista kohtuutonta rasitusta, joka muodostaisi esteen ympäristöluvan myöntämiselle.

Asiassa ei ole esitetty sellaista yhteismeluselvitystä, joka osoittaisi rasituksen kohtuullisuuden. Aluehallintoviraston päätöksessä lupaharkinta on pääasiallisesti perustunut melumallinnukseen, jossa on otettu Peabin toimintojen (louhinta, louheen ja asfalttijätteen vastaanotto, murskaus) lisäksi huomioon vain asfalttiaseman toiminta. Ympäristönsuojeluviranomainen korostaa, että kyseinen mallinnus ei siis pidä sisällään Kiilassa olevien sellaisten muiden ympäristölupalaitosten aiheuttamaa melua, joiden meluvaikutukset ulottuvat Peabin toiminnan vaikutusalueen kanssa olennaisesti päällekkäin. Näin ollen tiedossa ei ole se, millaiseksi yhteisvaikutukset muiden läheisten toimintojen kanssa muodostuvat lähimmissä altistuvissa kohteissa, eikä se, millainen melutason nousu eri toimintojen yhteisvaikutuksena mahdollisesti aiheutuu niillä kiinteistöillä, joita yhteismelun lisäksi rasittaa entuudestaan lentomelu ja liikenteen aiheuttama taustakuormitus. YVA-menettelyn ja lupaharkinnan aikana esitetyissä melua koskevissa

selvityksissä ei esimerkiksi ole huomioitu Peab:n toiminnan rinnalla edes Kuusakoski oy:n aiheuttamaa melua, vaikka laitos sijoittuu kiertotalouskeskuksen välittömään läheisyyteen ja sen harjoittama metallinkäsittelytoiminta on teollisuuskeskittymän merkittävimpiä melulähteitä.

Lupaharkinnassa ei ole riittävästi tunnistettu sitä, että Peab:n toiminnan osuus Kiilan alueen kokonaiskuormituksesta voi olla merkittävä. Toiminnalta, jonka melupäästöt perustellusti ovat vähäiset, ei välttämättä ole Kiilassakaan tarpeen edellyttää kattavaa selvitystä lähialueen muiden toimintojen ja haetun toiminnan mahdollisista yhteisvaikutuksista. Valituksen kohteena olevan luvan mukaisessa toiminnassa on kuitenkin kyse yhteensä 1 500 000 tonnin vuosittaisesta kiviaineksen murskauskäytöstä, 60 000 tonnin vuosittaisesta jäteasfaltin murskauksesta sekä 296 000 m³ ktr enimmäislouhintamäärästä vuodessa ja 664 170 m³ ktr kymmenen vuoden aikana, joten toiminnalla on kiistatta huomattavia vaikutuksia ympäristöön. Peab on vastauksessaan tuonut esiin, että sen harjoittama kiviainestoiminta on silti pienempää, kuin Seepsula Oy:n vastaava toiminta kuntarajan toisella puolella Tuusulassa tai Kiilan pohjoisosassa Massaholmin kiviainesalueella. Ympäristönsuojeluviranomainen huomauttaa, että tämä seikka ei mitenkään sulje pois yhteisvaikutusten selvittämisen tärkeyttä, vaan selvityselvollisuus on päinvastoin korostunut siksi, koska Peab:n kiertotalouskeskus tuo Kiilan teollisuusalueelle uuden melulähteen nykyisten rinnalle. Tästä syystä Peab:n toimintaa on myös perusteltua vertailla teollisuuskeskittymän jätteenkäsittelylaitosten mittasuhteisiin, eikä vain saman toimialan yritykseen, kuten ympäristönsuojeluviranomainen valituslupahakemuksessaan tekikin.

Vaikka Vaasan hallinto-oikeus on tunnistanut ratkaisussaan, että alueen muiden toimintojen yhteisvaikutuksia ei ole voitu täysin arvioida lupaharkinnassa, se on siitä huolimatta katsonut, että lupaviranomaisella on ollut käytettävissään riittävät selvitykset yhteisvaikutusten arvioimiseksi. Hallinto-oikeus on näiltä osin vedonnut muun ohella Vantaan kaupungin toimeksiannosta laadittuun Kiilan alueen ympäristömeluselvitykseen, joka on liitetty haetun toiminnan ympäristövaikutusten arviointiselostukseen.

Kyseisessä selvityksessä on tarkasteltu melumittauksin ja laskennallisesti sitä, millainen on ollut Kiilan alueen melutilanne lähimmissä melulle altistuvissa kohteissa vuoden 2018 tienoilla. Ympäristönsuojeluviranomainen huomauttaa, että selvitys on vanhentunut. Kiilaan on

selvityksen valmistumisen (13.4.2018) jälkeen myönnetty useita lupia uusille toiminnoille ja vanhojen laajentamisille alle listatulla tavalla (nrot 1–5 ja 10–13). Kokonaisuuden hahmottamiseksi alle on myös listattu ennen vuotta 2018 myönnetyn ympäristöluvan nojalla toimivat muut Kiilan laitokset taikka laitokset, joiden lupia ei ole sittemmin muutettu toiminnan olennaisen muuttumisen takia (nrot 7–9 ja 14–17). Alla on lueteltu lupapäätösten antamisajankohdat, mutta mahdollisia muutoksenhaun takia annettuja ratkaisuja ei ole listauksessa huomioitu. Osassa toimintoja melu on vähäisempi piirre, kuin toisissa. Toiminnoissa on kyse jätteenkäsittelystä, ellei toisin mainita.

Teollisuuskeskittymä:

- 1) Purkupiha oy, toiminnan laajentaminen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 10.5.2023, Degermosantie 6
- 2) Suomen Paalauskeskus oy, toiminnan laajentaminen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 3.2.2022, Hankallionkuja 1 ja 4
- 3) Romu Keinänen oy, toiminnan laajentaminen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2.7.2021, Degermosantie 4
- 4) Remeo Refining oy (ent. Delete Ympäristöpalvelut oy), uusi toiminta, Vantaan ympäristölautakunta 27.5.2021 § 7, Hankalliontie 10
- 5) Ekovilla oy, uusi toiminta, Vantaan ympäristölautakunta 27.2.2019 § 4, Hankallionkuja 1 ja 4
- 6) Kuusakoski oy, Uudenmaan ympäristökeskus 8.12.2009 ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto 3.6.2019 (luvan tarkistaminen), Hankalliontie 3
- 7) Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY, Vantaan ympäristölautakunta 18.1.2017 § 6, Hankalliontie 10
- 8) Vantaan kaupunki (ajoneuvovarikko), Vantaan ympäristövalvontalautakunta 16.9.2003 § 240, Hankalliontie 6
- 9) Vantaan moottorikerho ry (maastoliikennelain 30 §:n mukainen lupa; määräaikainen), Vantaan ympäristölautakunta 14.1.2021 § 8, kiinteistöt 92-418-7-148 ja 92-34-23-1

Teollisuuskeskittymän eteläpuoliset alueet:

- 10) Ekovilla oy, uusi toiminta, Vantaan kaupunkiympäristölautakunnan lupajaosto 27.6.2023 § 74, Myllykyläntie 23
- 11) S-Kuljetus oy, uusi toiminta, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 31.8.2022, Varpukalliontie 11
- 12) Circulation oy Viinikkala, toiminnan laajentaminen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 2.6.2021, Varpukalliontie 7–9

- 13) Cronimet oy, uusi toiminta, Vantaan ympäristölautakunta 21.3.2018 § 9, Viinikankaari 19
- 14) Peab Industri oy (Seutulan kivenmurskaamo), Vantaan kaupunkiympäristölautakunnan lupajaosto 10.1.2023 § 5 (olemassa olevan toiminnan jatkaminen), Bergkullantie 2
- 15) Circulation oy Lavanko, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 30.9.2015, Rajamyllyntie 3
- 16) Encore Ympäristöpalvelut oy, Etelä-Suomen aluehallintovirasto 28.10.2013, Varpukalliontie 5–7 (toiminnan laajentamista koskeva hakemus on parhaillaan vireillä aluehallintovirastossa)
- 17) Vantaan kaupunki ja Vivamus Kiinteistöt oy (ulkona sijaitseva moottoriurheilurata), Vantaan ympäristölautakunta 21.5.2014 § 9, Katriinantie 27

Vuoden 2018 Kiilan ympäristömeluselvitys on yksinään ja yhdessä lupaharkinnan aikana esitetyn Peab:n toimintaa koskevan melumallinnuksen kanssa yksiselitteisesti riittämätön haetun toiminnan vaikutusalueella muodostuvien yhteisvaikutusten nykytilan arvioimiseksi.

Ympäristönsuojeluviranomainen katsoo lisäksi, että asiassa on toimittu vastoin ympäristönsuojelulain varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta ja muutoinkin virheellisesti, kun yhteismelu-arvioinnin tarpeettomuutta on perusteltu Kiilan alueen luonteella sekä toimintojen välimatkojen aiheuttamilla arvioinnin haasteilla ja tulosten epävarmuudella. Tällainen perustelu on virheellinen. Ympäristöoikeudessa vakiintuneen varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen ydinsisältönä on, että täydellisen tieteellisen tiedon puuttumista (riskitekijän vaarallisuudesta tai riskitekijän ja seurauksen välisestä syy-yhteydestä) ei tule käyttää perusteena ympäristön tilan heikentymisen ehkäisemiseksi tarpeellisten kustannustehokkaiden toimenpiteiden lykkäämiselle¹, tässä tapauksessa siis yhteismeluselvityksen tekemättä jättämiselle.

Yhteismeluselvityksen laatiminen ei myöskään ole niin vaikeaa ja hyödytöntä kuin on esitetty. Esimerkiksi jo vuoden 2018 Kiilan alueen ympäristömeluselvitys osoittaa, että selvitys on toteutettavissa. Selvitys on lisäksi ollut ilmeisen hyödyllinen kaikista epävarmuuksistaankin huolimatta, koska siihen on lupaharkinnassa ja valitusviranomaisen ratkaisussa tukeuduttu yhteisvaikutuksia arvioitaessa. Yhteismeluselvitystä ei myöskään ole perusteltua jättää tekemättä sen takia, etteivät muiden toimijoiden lähtömelutasot ole tiedossa. Laitteiden

äänitehotasot ja toimintakuvaukset ovat tällaista tarkoitusta varten saatavissa esimerkiksi laitosten ympäristölupapäätöksistä, melumallinnuksista ja melutarkkailutuloksista taikka tekemällä alueella melumittauksia. Lupaharkinnassa ei välttämättä tarvita sellaista yhteismeluselvitystä, joka kattaisi kaikki Kiilan alueen toiminnot, vaan selvityksen tulee kattaa haettu toiminta ja sen vaikutusalueen olennaiset muut toiminnot.

Vertailuksi ympäristönsuojeluviranomainen mainitsee, että äskettäin pidetyssä HSY Seutulan hyötyjätteen varastointikentän ympäristölupaneuvottelussa (uusi toiminta) on edellytetty hakemukseen yhteismeluselvitystä, vaikka kyseessä on meluvaikutuksiltaan merkittävästi Peabin kiertotalouskeskusta pienempi hanke. Selvitys on parhaillaan tekeillä.

Yhteismeluselvityksen tarpeellisuus hahmottuu entisestään, kun pyritään tunnistamaan, millaisia melutason raja-arvoja ja meluntorjuntatoimenpiteitä laitoksille on tarpeen määrätä silloin, kun samaa aluetta rasittaa usean toimijan melukuormitus. Esimerkiksi Purkupiha oy esitti toimintansa laajentamista koskeneen ympäristölupaharkinnan (ESAVI/27451/2022) aikana lupaviranomaisena toimineelle aluehallintovirastolle Envineer oy:n 25.3.2021 laatiman yhteismeluselvityksen ja 17.6.2022 laaditun meluselvityksen täydennyksen. Selvityksessä huomioitiin Purkupiha oy:n toiminnan lisäksi sen läheisyydessä sijainneiden Romu Keinänen oy:n, Seepsula oy:n ja Kuusakoski oy:n toiminnot sekä Seutulan kuonankäsittelyalueen ja puujätteen käsittelykentän toiminnot. Meluselvityksen täydennyksessä otettiin lisäksi huomioon Peab Industri oy:n kiertotalouskeskuskiinteistöllä toimiva murskain (120,7 $L_{wa}dB$) ja kauhakuormaaja (105,3 $L_{wa}dB$). Yhteisvaikutusten johtopäätöksiä todettiin mm., että melun päiväaikainen keskiäänitaso 48 dB alittuu lähimmissä häiriintyvissä kohteissa ainoastaan silloin, kun Purkupiha oy:n toiminnassa käytettävä betonimurskain sijaitsee vähintään kolme metriä korkean varastokasan takana. Tämä seikka on huomioitu Purkupiha oy:n ympäristöluvan melua koskevissa lupamääräyksissä.

Yhteisvaikutusten selvittäminen ja niiden tarkkailu ovat eri asioita. Kuitenkin valitusviranomainen on ratkaisussaan rinnastanut ne toisiinsa toteamalla, että ”yhtä toiminnanharjoittajaa ei voida velvoittaa selvittämään yksin koko lähialueen kaikkien toimintojen yhteisvaikutuksia, vaan yhteistarkkailu on yleensä valvontaviranomaisen yhteisesti koordinoima”. Rinnastus on epäjohdonmukainen ja omalta

osaltaan osoittaa sitä, ettei yhteisvaikutusten arvioinnin tärkeyttä ole valitusviranomaisessa välttämättä tunnistettu: yksi toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa lupaharkinnan aikaisissa selvityksissään huomioimaan lähialueen muidenkin toimintojen päästöt, mikäli haetun toiminnan vaikutusalue voi ennalta arvioiden olla päällekkäinen alueella jo entuudestaan olevien toimintojen vaikutusalueiden kanssa ja etenkin, jos kyseessä on toiminta, jonka melupäästöt eivät ole erityisen vähäiset. Luvan myöntämisen jälkeen tapahtuvan yhteistarkkailun järjestäminen ei kuitenkaan ole vain yhden toiminnanharjoittajan vastuulla, vaan se toteutetaan sananmukaisesti kaikkien toiminnanharjoittajien yhteisenä hankkeena, mahdollisesti valvontaviranomaisen koordinoimana.

Lopuksi ympäristönsuojeluviranomainen korostaa, että jos lupaharkinnassa vaikuttaa puuttuvan jokin olennainen selvitys luvan myöntämisedellytysten arvioimiseksi, lupaviranomaisen, tässä tapauksessa aluehallintoviraston, on hyvän hallintotavan ja ympäristönsuojelulain 40 §:n mukaisesti pyydettävä hakijaa täydentämään hakemusta riippumatta siitä, mitä ympäristövaikutusten arvioinnin yhteysviranomainen, ympäristöluvan valvontaviranomainen tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ovat asiassa lausuneet.

Kaiken kaikkiaan asiassa ei ole esitettyjen selvitysten perusteella voitu varmistua siitä, että toiminta yhdessä lähialueella olevien muiden toimintojen kanssa ei aiheuttaisi eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Lupaharkinta on ollut yhteisvaikutusten arvioinnin osalta puutteellinen, eikä käytössä olleiden selvitysten perusteella ole siten voitu arvioida, millaisilla lupamääräyksillä ympäristöluvan myöntämisen edellytykset mahdollisesti täyttyvät.

Yhteisvaikutukset lupamääräysten muuttamisen näkökannalta

Aluehallintovirasto ei ole toiminta-ajoista määritessään huomionut yhteisvaikutuksia. Ympäristönsuojeluviranomainen on näkemyksessään vedonnut oikeuskirjallisuuteen¹, jossa on todettu, että yhteisvaikutus on erityisesti otettava huomioon alueilla, joilla ympäristöä rasittaa taustakuormitus. Voimakkaasti kuormittuneille alueille voidaan luvassa asettaa muita alueelle kohdistuvia lupia ankarammat lupamääräykset ja näin välttää luvanmyöntämisesteet. Esimerkiksi epävarmuus vaikutuksista korostaa tarvetta antaa määräyksiä vaikutusten ilmenemisen ehkäisemiseksi ennakolta¹.

Kiilassa ympäristöhäiriöitä aiheuttavia toimintoja on sijoitettu asutuksen lomaan 1990-luvulta lähtien. Pitkäaikainen altistus ympäristöpäästöille on ympäristönsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan vähentänyt asukkaiden sietokykyä haittoja kohtaan, ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiseen vuosien varrella tehtyjen haittavalitusten perusteella alueen asukkaat vaikuttaisivat olevan erityisen herkistyneitä melulle. Kiilan teollisuusalueen lupalaitosten toiminta-ajat mahdollistavat melun aiheuttamisen useimmiten arkipäivisin klo 7–20 välisenä aikana. Sen sijaan illat ja viikonloput ovat pääsääntöisesti olleet aikaa, jolloin lupalaitokset eivät ole olleet toiminnassa.

Ympäristönsuojeluviranomainen on valituslupahakemuksessaan esittänyt toissijaisena vaatimuksenaan muutoksia mm. toiminta-aikoihin, melun- ja pölyntorjuntatoimiin sekä päästötarkkailuihin. Viranomainen on katsonut, että ehdotetut muutokset, esimerkiksi toiminta-aikojen ja melutason raja-arvojen osalta, ovat tarpeen asukkaiden terveyden sekä riittävän lepo- ja virkistysajan turvaamiseksi. Kiilan alueella on jo ennestään melurasitusta lupalaitoksista ja taustakuormitusta liikenteestä, minkä vuoksi tässä tapauksessa voidaan vaatia korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa verrattuna vähemmän pilaantuneisiin alueisiin. Samantasoiset lupaehdot Kiilan muiden lupien kanssa ovat tarpeen myös siksi, koska Peabin toiminnan osuus alueen kokonaiskuormituksesta voi ennalta arvioiden olla merkittävä.

Ympäristönsuojeluviranomaisen vaatimat muutokset toiminta-aikoihin ovat niin ikään perusteltuja siksi, koska toiminta-aikarajoituksilla saattaa olla ratkaiseva merkitys siihen, miten häiritsevästä meluhaitasta koetaan altistuvassa ympäristössä. Ympäristönsuojeluviranomaisen jälki-valvontakokemus on osoittanut, että ympäristöissä, joissa altistutaan pitkäaikaisesti yhteismelulle, melu koetaan usein sietämättömäksi, vaikka se pysyisi sallittujen raja-arvojen sisällä. Tällöin voidaan puhua melulle herkistymisestä. Vaikka luvassa on yhä tarpeen asettaa myös sallitut melurajat, toiminta-aikarajoitukset saattavat siis tehdä haittakokemuksesta siedettävämmän tehokkaammin, kuin desibelirajoitukset.

Lupaharkinnassa edeltävä tarkoittaa sitä, että meluhaitan merkittävyyttä tulee arvioida kokonaisharkintana, jossa huomioidaan toiminnan sijaintipaikan ohella esimerkiksi mahdolliset yhteisvaikutukset, haetun toiminnan aiheuttaman melun voimakkuus, häiritsevyys ja kesto sekä vuorokautinen ajoittuminen. Näin ollen luvan myöntämisedellytysten täyttymiseksi lupaviranomaisen voi olla tarpeen antaa Valtioneuvoston

asetuksen kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta annetussa asetuksessa (MURAUS-asetus, 800/2010) edellytetyjä aikarajoja tiukempia määräyksiä asetuksen 8 § 3 momentin mukaisesti. Asetuksen perustelumuistion mukaan tällainen tilanne saattaisi syntyä esimerkiksi naapuruushaittojen vuoksi.

Ympäristönsuojeluviranomainen on myös vaatinut tiukennusta luvassa sallittuun melutason päiväajan raja-arvoon ($LA_{eq} 55 \text{ dB}_{klo 7-22}$), joka lupamääräyksen perustelun mukaan on luvassa annettu MURAUS-asetuksen 7 §:ään perustuen. Asetuksen perustelumuistion mukaan pykälässä säädetty melutasovaatimukset vastaavat melutason ohjearvoista annettua valtioneuvoston päätöstä (993/1992). Pykälässä on säädetty suurimmista sallittavista toiminnasta aiheutuvista ulkomeluntasoista haitan kohteissa. Melutason arvo on asetuksessa raja-arvo.

Edelliseen viitaten ympäristönsuojeluviranomainen tuo esiin, että se on valituslupahakemuksessaan tarkoittanut siis sitä, että MURAUS-asetuksen 7 §:ää on sovellettava vähimmäisvaatimuksena, jolloin valtioneuvoston päätöksen ohjearvot eivät välttämättä ole sellaisenaan riittävät luvanmyöntämisesteiden välttämiseksi. Toisin sanoen, koska asetuksessa on säädetty nimenomaisesti suurimmista sallituista melutasoista, luvassa voidaan tarvittaessa edellyttää valtioneuvoston päätöksessä mainittuja ohjearvoja pienempiä melutasoja taikka esimerkiksi raja-arvoa, joka koskee 15 tunnin keskiäänitason sijaan toiminta-ajan mukaista melua. Ottaen huomioon, ettei lupaharkinnassa ole kyetty täysin selvittämään melun yhteisvaikutuksia, on meluhaitan merkittävyys tullut arvioida kokonaisharkintana, varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta soveltaen sekä saman vaikutusalueen toiminnanharjoittajien lupaehtojen samantasoisuus huomioiden ja näin ollen määrätä suurimmaksi sallituksi Peab:n toiminnoista aiheutuvan melun, liikenne mukaan lukien, päiväajan klo 7–22 keskiäänitasoksi 48 dB.

Ympäristönsuojeluviranomainen kommentoi lopuksi melutarkkailuun vaatimiaan muutoksia viittaamalla osittain myös Uudenmaan ELY-keskuksen vastauksessa mainittuun melunhallintasuunnitelmaa koskevaan osuuteen:

Koska louhintahankkeiden kesto, melulähteet ja maaston muodot usein muuttuvat merkittävästi toiminnan aikana, myös lähiympäristön melutasoissa voi tapahtua muutoksia. Ensisijaisesti nämä tilanteet tulee pyrkiä jo lupaharkinnassa ennakoimaan laadukkaalla ja mahdollisimman kauaskantoisella tavalla. Mikäli lupaharkinnassa ei tunnisteta tai nähdä tarvetta asettaa yksilöityä lupamääräystä tällaista muutostilannetta varten, laitoksen toimintamahdollisuuksien tarkemman selvittämisen tarve voi ilmetä vasta jälkivalvonnassa.

Edellä tarkoitetuissa työn etenemisestä aiheutuissa muutostilanteissa jälkivalvonnassa varmistettavaksi asiaksi tulisi kuitenkin jättää lähinnä harkinta siitä, osoittavatko tarkkailutulokset toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen tai sen vaaran pysyvän ennalta arvioidulla tasolla. Tästä syystä puheena olevassa Peabin luvassa on tarpeen edellyttää melumittauksilta jatkuvuutta toiminnan edetessä, kuten ympäristönsuojeluviranomainen on esittänyt. Tarvittaessa valvontaviranomainen voisi puuttua mahdollisiin haittoihin tarkkailun perusteella ympäristönsuojelulain 89 §:n nojalla, jolloin kyse olisi luvan muuttamisen tarpeesta. Tällainen tilanne voisi syntyä, jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen poikkeaa ennalta arvioidusta tai jos toiminnasta aiheutuu ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus. Pilaantumisella tarkoitetaan ennen muuta tilanteita, jolloin varsinaista lupamääräystä ei ole asetettu, koska sille ei ole nähty tarvetta¹. Kielletyllä seurauksella viitataan puolestaan ensisijassa maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoihin, mutta sillä voidaan tarkoittaa myös ympäristölaatuvaatimuksen vastaisia seurauksia esimerkiksi toimintojen yhteisvaikutuksesta¹. Luvaviranomaisen on muuttamishakemusta käsitellessään arvioitava, täyttyvätkö luvan myöntämisen edellytykset myös muutetun määräyksen jälkeen.

Tarvittaessa lupaviranomainen voi katsoa tarpeelliseksi antaa luvassa ympäristönsuojelulain 54 §:n nojalla määräyksen siitä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä lupaviranomaiselle erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi. Uudenmaan ELY-keskus lienee vastauksessaan tarkoittanut, että mahdollinen melunhallintasuunnitelma voitaisiin antaa tämän pykälän perusteella. Ympäristönsuojeluviranomaisen mielestä tämän kokoluokan hankkeissa kyseistä selvitysmääräystä tulisi kuitenkin käyttää harkiten. Selvitysmääräystä ei voida antaa, jos selvitettävän tiedon on oltava lupaviranomaisen käytettävissä etukäteen, luvan myöntämisen edellytysten harkitsemiseksi tai keskeisten lupamääräysten antamiseksi². Peabin

luvan keskeisimpiä lupamääräyksiä ovat melunhallintaa koskevat määräykset, joten on kyseenalaista, voitaisiinko melunhallinta-suunnitelma velvoittaa toimitettavaksi luvan jälkeen annettavana selvityksenä.

Yhteenvedonaan ympäristönsuojeluviranomainen toteaa, että kaiken kaikkiaan lupaharkinta ja valitusviranomaisen ratkaisu ovat ympäristönsuojelulain 49 §:n vastaisesti perustuneet pikemminkin haetun toiminnan seurausten arvioinnille, kuin useiden toimintojen yhteisvaikutusten punninnalle. Tätä osoittaa edellä esitettyjen asioiden lisäksi valitusviranomaisen ratkaisun perusteluissa kohta, jossa hallinto-oikeus korostaa lupa-asiassa olleen oleellista arvioida hakemuksen mukaisen toiminnan päästöt ja rajoittaa niitä tarvittavalle tasolle sekä antaa riittävät tarkkailumääräykset. Ympäristönsuojeluviranomainen sen sijaan katsoo, että lupa-asiassa olisi ollut olennaista arvioida hakemuksen mukaisen toiminnan päästöt yhdessä muiden toimintojen kanssa sekä antaa tätä näkemystä ajatellen tarvittavat lupamääräykset. Painoarvoa olisi siis tullut antaa enemmän yhteismeluvaikutusten kattavalle ja luotettavalle arvioinnille.

Kaupunkiympäristölautakunnan lupajaoston puolesta,

Kirsi Hiltunen
vs. ympäristöpalveluiden päällikkö

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Lausuman valmistelija ja lisätietojen antaja

Eeva Somerkoski
ympäristötarkastaja
p. 040 768 0359
eeva.somerkoski@vantaa.fi

Lähteet

¹Kari Kuusiniemi (toim.) - Jukka Leinonen - Kari Marttinen - Jari Salila - Mika Seppälä - Eija Siitari, Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita 2015, s. 134, 140, 176 ja 296.

²Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 214/2013 vp), s. 114.