

21.06.2023

Dnro 682/03.04.04.04.23/2022

Asia Valituslupahakemus ja valitus ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluvassa lupa-asiassa

Muutoksenhakija Porvoon kaupunki

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Vaasan hallinto-oikeus 3.2.2022, 22/0008/1

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

Vaasan hallinto-oikeuden ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätökset kumotaan siltä osin kuin päätökset koskevat valituksessa tarkoitettua Kilpilahden rautatien suuntaisesti rakennettavaa suojavallia. Lupapäätöksen tultua kumotuksi mainitun suojavallin osalta asia palautetaan aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi ensin sen arvioimiseksi, onko rautatien suojaamiseksi louhinnan ja murskauksen aiheuttamilta haitoilta mahdollisesti asetettava uusia lupamääräyksiä, sekä sen jälkeen tarvittaessa näiden lupamääräysten asettamiseksi.

Asian tausta

(1) *Etelä-Suomen aluehallintovirasto* on 22.3.2019 myöntänyt Vekko Oy:lle (luvanhaltijana sittemmin Massax Oy) maa-aineslain 6 §:n mukaisen luvan maa-ainesten ottamiseksi ja ympäristöluvan kalliokiviaineksen louhintaan ja murskaamiseen sekä maa-aineksen ja maa-ainesjätteen sijoittamiseen rakennettavaan suojavalliin kiinteistöillä 638-470-9-6 (Slåtliden) ja 638-470-15-20 (Slåtliden III). Ottoaika on kymmenen vuotta. Luvassa on annettu lupamääräykset 1–38.

(2) *Hallinto-oikeus* on hylännyt Porvoon kaupungin valituksen aluehallintoviraston päätöksestä.

(3) Hallinto-oikeuden perustelujen mukaan maakuntakaavan ohjausvaikutus ei aseta estettä luvan mukaiselle toiminnalle. Valmisteilla ollutta osayleiskaavaa ei voida ottaa Porvoon kaupungin valituksessa tarkoittamin tavoin huomioon aluehallintoviraston päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa.

(4) Hallinto-oikeus on myös todennut, että hankkeessa tehdystä meluselvityksestä ei käy ilmi, olisivatko luvan mukaiset melun raja-arvot ylittyneet ilman Porvoon kaupungin valituksessa tarkoitettua suojavallia. Hallinto-oikeus on katsonut, että saadun selvityksen perusteella suojavallilla on joka tapauksessa merkitystä meluntorjunnan kannalta, ja suojavallilla on vaikutusta myös viereisen rautatien suojaamiseen luvan mukaisesta louhinta- ja murskaustoiminnasta aiheutuvilta päästöiltä. Vallien rakentaminen liittyy hankekokonaisuudesta aiheutuvien melu-, pöly- ja tärinähaittojen torjuntaan.

(5) Asian ratkaiseminen yhdellä lupapäätöksellä on hallinto-oikeuden mukaan ollut lainmukaista.

Vaatimukset ja lausumat korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(6) *Porvoon kaupunki* (jäljempänä myös muutoksenhakija) on pyytänyt valituslupaa ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset kumotaan suojavallin rakentamisen osalta siltä osin kuin suojavalli sijoittuu kiinteistöjen Slätliden ja Slätliden III koillisrajalle junarata-alueeseen rajoittuen.

(7) Muutoksenhakijan mukaan suojavalli vastaa maa-aineksen loppusijoittamista ja maankaatopaikan perustamista, eikä kyse ole siten ympäristönsuojelulain 47 a §:n ja maa-ainelain 4 a §:n edellyttämällä tavalla ottamistoiminnan kanssa samasta hankkeesta. Massiivisten vallien rakentaminen ei liity hankekokonaisuuden melu-, pöly- ja tärinähaittojen torjuntaan. Valli myös vaikeuttaa alueen käyttämistä maakuntakaavan mukaisena logistiikka-alueena tai työpaikka-alueena ympäristönsuojelulain 12 §:n vastaisesti. Vireillä olevalla osayleiskaavalla on maakuntakaavaa tarkentavana kaavana merkitystä asiassa. Joka tapauksessa asiassa ei ole esitetty ympäristönsuojelulain 39 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla riittävästi selvitystä vallien merkityksestä päästöjen torjunnan, erityisesti meluntorjunnan kannalta.

(8) *Etelä-Suomen aluehallintovirasto* on ilmoittanut, ettei sillä ole asiassa uutta lausuttavaa.

(9) *Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue* (ELY-keskus) on antanut lausunnon, jossa se on muun ohella todennut, että maakuntakaavatilanne alueella on muuttunut. Hankealue sijaitsee maakuntakaavaan merkityn maa-aineshuollon kehittämisalueen tuntumassa. Maa-aineshuollon kehittämisalueita osoitetaan maa-aineshuoltoa ja sitä tukevia toimintoja varten. Alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoittaa tarkempien selvitysten perusteella maa-ainesten ottoa, käsittelyä ja varastointia, puhtaiden

ylijäämämaiden loppusijoittamista sekä kiertotalouteen liittyvää toimintaa. Alueen tarkka sijainti ja rajausta määritellään yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

(10) ELY-keskuksen lausunnon mukaan aluehallintovirasto on ollut lupaan liittyvän suojavallin osalta toimivaltainen viranomaisena ja voinut käsitellä asian kokonaisuudessaan ympäristönsuojelulain 34 §:n 3 momentin ja 41 §:n nojalla. Uudenmaan alueella on lukuisia vastaavan tyyppisiä hankealueita, joilla samanaikaisesti maa-ainesten oton yhteydessä otetaan vastaan ylijäämämaita joko sijoitettavaksi suojavalleihin tai loppusijoitettavaksi alueelle.

(11) *Uudenmaan liitto* on antanut lausunnon, jossa se on muun ohella todennut, että maakuntakaavassa logistiikka-alueen merkinnällä osoitetut alueet tulee varata logistiikkakeskuksille, logistiikkaintensiiviselle teollisuudelle sekä näitä tukeville toiminnoille. Lisäksi alueelle voi sijoittua teollisuustoimintaa, joka hyötyy sijoittumisesta lähelle logistiikkakeskuksia. Logistiikka-alueiden toteuttamisessa keskeisiä ovat toimivat ja riittävät alueiden sisäiset tie- ja katu-yhteydet sekä niiden liittyminen osaksi laajempaa liikenneverkostoa.

(12) Sen arvioiminen, syntykö luparatkaisun kautta asianmukaiset maankäytölliset edellytykset logistiikka- ja työpaikkojen toteuttamiselle, on arvioitavissa vasta yksityiskohtaisemman kaavoituksen yhteydessä. Jos riittävät vaihtoehtotarkastelut osoittavat, ettei suojavallia voi sovittaa osaksi asianmukaista ja toimivaa osayleiskaavaratkaisua, on perustelua harkita lupapäätöstä suojavallin osalta uudelleen.

(13) *Porvoon kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen* on vastineessaan katsonut, että muutoksenhakijan valitus on perusteltu.

(14) *Porvoon kaupungin terveydensuojeluviranomainen* ei ole antanut vastinetta sille varatusta tilaisuudesta huolimatta.

(15) *Porvoon kaupungin kaavoitusviranomaisena* on vastineessaan katsonut, että muutoksenhakijan valitus on perusteltu.

(16) *Massax Oy* on antanut vastineen, jossa se on muun ohella todennut, että radansuuntainen suojavalli on tarkoitettu suojaamaan radan rakenteita hankkeen toimintojen mahdollisilta vaikutuksilta. Valli ei ole meluvalli asutusta varten, vaan suojavalli junarataa vasten. Ottoalueen eteläpuoleisella Rännarstenin maa-ainesten ottoalueella on louhittu kauempana, noin 200 metrin etäisyydellä junaradasta, minkä vuoksi junarataa ei ole siellä tarvinnut suojata vallilla. Suojavalli ei estä maakuntakaavan osoittamaa alueen jälkikäyttöä logistiikka- tai työpaikka-alueena. Päivitetyssä hankesuunnitelmassa suojavalli rakennetaan puhtaasta ylijäämämaasta ja louheesta, joten valli ei sisällä mitään jättesiihin rinnastettavia materiaaleja. Näin ollen vallien sisältämän maa-aineksen jatkokäyttö on mahdollista esimerkiksi murskaustoiminnan päätyttyä.

(17) Yhtiön vastineen mukaan suojavallin ja radan väliin on jätetty sellainen tila, joka mahdollistaa kokoojakadun rakentamisen vallin ja radan väliin.

(18) *Muutoksenhakija* on antanut vastaselityksen, jossa se on muun ohella katsonut, että merkitystä ei ole sillä, onko hankealue maa-ainesten ottoalueen tuntumassa, vaan merkitystä on alueeseen kohdistuvalla nimenomaisella kaavamerkinnällä. Aluehallintoviraston päätös ei tosiasiallisesti anna kaavoittajalle sijaa suunnitella aluetta yksityiskohtaisemmin maakuntakaavan ohjausvaikutus huomioon ottaen, vaan se on pakotettu suunnittelemaan alueen maankäyttö luvanhaltijan ehdoilla. Suojavalli tulisi sijaitsemaan noin 20 metrin etäisyydellä rata-alueen rajasta. Kyseinen ahdas tila on tarkoitettu louhinta-alueen huoltotieksi, jonka linjaus jatkuu rataa seuraten kohti pohjoista ja maantie 148:aa (Öllytie). Suojavalli vie suunnitteluvapauden liikenneverkon kehittämiseltä, kun otetaan huomioon, että rata-alue muodostaa esteen alueen liikenneverkkoon liittämiseksi idän suuntaan maantie 148:lle.

(19) *Etelä-Suomen aluehallintovirasto* on toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen tiedoksi maa-ainesten ottamista koskevan oikeuden siirtämispäätöksen 17.11.2022 nro 339/2022, jolla Vekko Oy:lle myönnetty lupapäätös on siirretty hakemuksesta Massax Oy:lle.

(20) *Muutoksenhakijan* vastaselitys on lähetetty tiedoksi *Massax Oy:lle*.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Kysymyksenasettelu

(21) Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on Porvoon kaupungin valituksesta ratkaistavana, onko rautatien suuntaisesti rakennettava suojavallia koskeva ympäristölupahakemus voitu käsitellä ja ratkaista maa-ainesten ottamista sekä kallion louhintaa ja murskausta koskevien maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaan lupien kanssa yhteiskäsittelyssä ja onko aluehallintoviraston päätös lainmukainen.

(22) Koska yhteiskäsittelyn edellytykset ja luvan myöntämisen edellytykset liittyvät valituksenalaisessa asiassa siihen, onko suojavallin rakentamisessa maa-ainesjätteellä ja mahdollisesti kaivannaisjätteellä kysymys jätteen hyödyntämisestä vai loppusijoittamisesta, asiassa on ensin ratkaistava, mistä jätteen käsittelystä asiassa on kysymys.

Sovellettavat oikeusohjeet

(23) *Maa-aineslain* 4 a §:n mukaan ainesten ottamista koskeva lupahakemus ja samaa hanketta koskeva ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupahakemus on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

(24) Maa-aineslain 4 a §:ää koskevissa hallituksen esityksen (HE 257/2014 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on muun ohella todettu, että samalla hankkeella tarkoitettaisiin samalle toiminta-alueelle sijoittuvaa sellaista toimintaa, joka edellyttää samanaikaisesti sekä maa-aineslupaa että ympäristölupaa.

(25) *Ympäristönsuojelulain* 11 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä. Saman pykälän 2 momentin mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan: 1) luonne, kesto, ajankohta ja vaikutusten merkittävyys sekä pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski; 2) vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle; 3) merkitys elinympäristön terveellisyyden, ja viihtyisyyden kannalta; 4) sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus; 5) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

(26) *Ympäristönsuojelulain* 12 §:n mukaan luvanvaraista, ilmoituksenvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

(27) *Ympäristönsuojelulain* 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (*direktiivilaitos*) ja taulukossa 2, on oltava lupa (*ympäristölupa*).

(28) *Ympäristönsuojelulain* liitteen 1 taulukon 2 kohdan 13 f mukaan luvanvaraista toimintaa on muu kuin taulukon 2 kohdissa 13 a, b ja e tarkoitettu jätelain soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitosmaista.

(29) *Ympäristönsuojelulain* 34 §:n 3 momentin mukaan, jos samalla toiminta-alueella sijaitsevien toimintojen lupa-asian ratkaisu kuuluu osaksi valtion ympäristölupaviranomaisen ja osaksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan ja toimintoihin on haettava lupaa siten kuin 41 §:ssä säädetään, lupa-asian ratkaisee valtion ympäristölupaviranomainen.

(30) *Ympäristönsuojelulain* 39 §:n 1 momentin mukaan hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista. (--) Pykälän 2 momentin mukaan (--) hakemuksesta on käytävä tarvittaessa ilmi, mihin aineistoon ja laskenta-, tutkimus- tai arviointimenetelmään annetut tiedot perustuvat.

(31) *Ympäristönsuojelulain* 41 §:n mukaan, jos samalla toiminta-alueella sijaitsevalla usealla luvanvaraisella toiminnalla on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä, toimintoihin on haettava lupaa samanaikaisesti eri

lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella. Lupaa voidaan kuitenkin hakea erikseen, jos hakemuksen johdosta ei ole tarpeen muuttaa muita toimintoja koskevaa voimassa olevaa lupaa.

(32) Ympäristönsuojelulain 47 a §:n 1 momentin mukaan, jos maa-ainesten ottamistoimintaa koskeva hanke edellyttää ympäristölupaa ja maa-aineslain (555/1981) mukaista lupaa, niitä koskevat lupahakemukset on käsiteltävä yhdessä ja ratkaistava samalla päätöksellä, jollei sitä ole erityisestä syystä pidettävä tarpeettomana. Yhteistä lupaa voidaan hakea yhdellä lupahakemuksella.

(33) Ympäristönsuojelulain 48 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupa on myönnettävä, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen säännösten vaatimukset.

(34) Ympäristönsuojelulain 49 §:n 1–5 kohtien 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 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa; 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta; 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; 5) eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisitusta.

(35) *Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014, ympäristönsuojeluasetus) 1 §:n 2 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee seuraavien ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 2 tarkoitettujen toimintojen ympäristölupa-asiat:* 13) jätteiden ammattimainen tai laitospäinen käsittely sekä jätevesien käsittely:

e) kaatopaikka, mukaan lukien vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle mitoitettu maankaatopaikka;

f) pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on vähintään 50 000 tonnia vuodessa.

(36) Ympäristönsuojeluasetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan, jos toiminta koskee jätteen hyödyntämistä tai loppukäsittelyä, lupahakemuksessa on oltava selvitys:

1) hyödynnettäväksi tai loppukäsiteltäväksi aiotun jätteen laadusta ja määrästä;

2) alueesta, jolta jätettä aiotaan ottaa hyödynnettäväksi tai loppukäsiteltäväksi;

4) jätteen hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä sekä kaaviopiirros hyödyntämisen tai loppukäsittelyn kulusta;

5) hyödyntämisen tai loppukäsittelyn tuottaman jätteen lajista, laadusta ja määrästä sekä siinä syntyvän jätteen hyödyntämisestä tai loppukäsittelystä.

(37) *Kaivannaisjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (190/2013) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman tulee sisältää arvio kaivannaisjätteen kokonaismäärästä, kuvaus jätteen*

hyödyntämisestä ja loppukäsittelystä sekä tiedot kaivannaisjätteen hyödyntämisestä tyhjässä kaivoksessa tai louhoksessa.

Lupapäätöksen mukainen toiminta ja alueen kaavoitus

(38) Aluehallintovirasto on myöntänyt Vekkox Oy:lle (sitemmin Massax Oy) maa-aineslain 6 §:n mukaisen luvan maa-ainesten ottamiseksi ja ympäristöluvan kalliokiviaineksen louhintaan ja murskaamiseen sekä maa-aineksen ja maa-ainesjätteen sijoittamiseen kahteen rakennettavaan suojavalliin kiinteistöillä 638-470-9-6 (Slätliden) ja 638-470-15-20 (Slätliden III) Porvoossa. Suojavalleihin saa lupapäätöksen mukaan vastaanottaa ja loppusijoittaa pilaantumattomia maa-ainesjätteitä, maa- ja kiviaineksia ja louhetta enintään 400 000 t/a. Vallien yhteenlaskettu kokonaistyyttötilavuus saa olla 1,37 miljoonaa kuutiometriä, josta tukirakenteena käytettävän louheen osuus on noin kolmasosa. Lupahakemuksen mukaan rautatien suuntaisesti tehtävän suojavallin tilavuus olisi noin 395 694 kuutiometriä ja valli rakennettaisiin tasoon +45 (N2000). Valli olisi noin 440 metriä pitkä, 80 metriä leveä ja louhosalueen alimmasta tasosta katsottuna noin 20 metriä korkea.

(39) Toiminta-alueen luoteispuolella noin 600 metrin etäisyydellä sijaitsee kaksi lomarakennusta ja lähimmät asuinrakennukset sijaitsevat toiminta-alueen kaakkoispuolella noin 600 metrin ja 700 metrin etäisyydellä. Yksi lomarakennus sijaitsee noin 800 metrin etäisyydellä toiminta-alueesta kaakkoon. Partiolaisten erämaja sijaitsee noin 700 metrin etäisyydellä luoteeseen. Hankealueen välittömässä läheisyydessä sen itä-kaakkoisrajalla kulkee teollisuusrautatie. Hankealueen eteläpuolella toiminta-alueeseen rajautuen on Rännarsten murskaamo, jossa louhitaan ja murskataan kalliokiviainesta.

(40) Kallion louhinta aloitetaan toiminta-alueen kaakkoisosasta, joka on mahdollisimman kaukana luoteessa sijaitsevista melulle herkistä kohteista. Aluehallintovirasto on päätöksessään katsonut, että vallien meluntorjuntateho on hyvä, mutta koska vallit rakentuvat vasta sitä mukaa kuin maa-aineksia on saatavilla, murskausmelua on torjuttava muilla tavoin ennen vallien rakentamista.

(41) Lupahakemuksen täydennyksen 16.2.2018 mukaan suojavalleja esitetään rakennettavaksi, koska alueella on tarvetta sekä ylijäämämaiden sijoittamiseen että ympäristön suojaamiseen. Pohjoinen suojavalli suojaa loma-asutusta sekä partiolaisten erämajaa louhintojen ja murskauksen tuottamalta meluhaitalta ja itäinen valli suojaa Kilpilahden junarataa louhintojen tuottamalta tärinähaitalta. Lupahakemuksen liitteenä esitetyssä meluselvityksessä on lisäksi todettu, että suojavalli tuo tehokkaan suojan sekä pohjoisen että idän suuntaan.

(42) Hankealueella on aluehallintoviraston päätöksen antamisen aikaan ollut oikeusvaikutteisena kaavana voimassa Itä-Uudenmaan maakuntakaava, Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava ja Uudenmaan 4. maakuntakaava.

Hankealueelle sijoittuvat seuraavat maakuntakaavamerkinnot: logistiikka-alue (LOG), laaja, yhtenäinen ja ekologisen verkoston kannalta merkittävä metsätalousvaltainen alue (MLY) ja taajamatoimintojen ja työpaikka-alueiden reservialue. LOG-merkinnän suunnittelumääräyksen mukaan alue suunnitellaan logistiikkakeskuksille ja logistiikkaintensiiviselle teollisuudelle sekä niitä tukeville toiminnoille. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa alueelle ei tule osoittaa asumista eikä muuta alueelle soveltumatonta toimintaa. Alueelle tulee suunnitella laajoja yhtenäisiä alueita suurten logistiikkakeskusten toteuttamiselle.

(43) Aluehallintovirasto on lausunnossaan hallinto-oikeudelle todennut, että Porvoon kaupungin valitus on perusteltu siltä osin, kuin kaupunki on esittänyt, että alueella tulee mahdollistaa pohjoiseen kulkeva maantieyhteys maakuntakaavan logistiikka-alueelta. Lausunnon mukaan tien tuleva rakentaminen voitaneen kuitenkin ottaa huomioon myös lupamääräyksessä 34 luvan mukaisen toiminnan jälkihoitovaiheessa niin, että tielinjaukselle varmistetaan tuolloin asianmukainen ja riittävä tila alueella. Lausunnossa on katsottu, että kun suojavallien rakentaminen perustuu hakemuksen mukaan ensisijaisesti melunsuojaukseen, tämän tarpeen päätyttyä vallit voidaan purkaa osittain tai kokonaan ja muokata niitä muuhun maankäyttöön sopivaksi.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

(44) Maa-aineslain 4 a §:n mukaista maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaista lupien yhteiskäsittelyä on edellä selostetut lain esityötkin huomioon ottaen tarkoitus soveltaa sellaiseen toimintaan, jossa eri lakien mukaiset toiminnat muodostavat selkeän hankeyhteyden. Riittävänä perusteena yhteiskäsittelyn soveltamiseen ei ole pelkästään se, että maa-ainesten ottoalueelle sijoitetaan ylipäättään jotakin toimintaa, joka edellyttää ympäristölupaa.

(45) Yhteiskäsittelyssä ratkaistaan hankekokonaisuutena tyypillisesti varsinainen maa-ainesten ottaminen ja irrotettavan louheen murskaus ottamisalueella sekä liittäen myös muualta alueelle tuotavan aineksen murskaus. Kun toiminnassa tarvitaan esimerkiksi meluntorjuntaesteitä, kuten valleja, ne voidaan yleensä rakentaa ottamisen yhteydessä syntyvästä maa-aineksesta, jota pidetään kaivannaisjätteenä. Jos kaivannaisjäte ei riitä vallien tekoon tai se ei sovellu niihin, voidaan valleja rakentaa myös muualta tuotavalla maa-ainesjätteellä. Tällaista kaivannaisjätteen tai muualta tuotavan maa-ainesjätteen hyödyntämistä on pidettävä myös osana hankekokonaisuutta ja tarvittavat luvat ratkaistaan yhteiskäsittelyssä. Tämä kuitenkin edellyttää, että rakennettavat vallit liittyvät suoraan ottamistoiminnan, louhinnan tai murskauksen haittojen ehkäisyyn. Tällöin on kysymys jätteen hyödyntämisestä eikä sen loppusijoittamisesta.

(46) Ympäristönsuojelulain 41 §:ssä säädetään tilanteesta, jolloin erikseen luvanvaraiset toiminnat muodostavat niin sanotun toimintakokonaisuuden. Jos säännöksessä tarkoitettut lupa-asiat ovat samanaikaisesti vireillä, asiat voidaan ratkaista samalla päätöksellä. Tällöin myös lupaviranomainen kaikkien toimintojen osalta määräytyy ympäristönsuojelulain 34 §:n 3 momentin perusteella. Kun maa-aineslain mukainen lupa-asia ja ympäristönsuojelulain mukainen lupa-asia käsitellään ja ratkaistaan yhteiskäsittelyssä, on myös mahdollista, että jokin muu erikseen luvanvarainen toiminta katsotaan sellaiseksi, joka muodostaa yhteiskäsittelyssä ratkaistavan asian kanssa ympäristönsuojelulain 41 §:ssä tarkoitetun kokonaisuuden. Esimerkiksi muualta tuotavan maa-ainesjätteen käsittely maa-ainesten ottoalueella voi olla tällaista toimintaa. Tällöin kyse on kuitenkin lähinnä maa-ainesjätteen hyödyntämisestä alueella tai maa-ainesjätteen loppusijoittamisesta tilanteessa, jossa tällä maa-ainesjätteen loppusijoittamisella on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys louhintaan ja murskaukseen, että ympäristövaikutuksia on perusteltua tarkastella yhdessä.

(47) Haettaessa lupaa jätteen käsittelyyn on ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n 1 momentin 1 ja 2 sekä 4 ja 5 kohdat huomioon ottaen esitettävä selvitys siitä, onko kysymys jätteen hyödyntämisestä vai loppusijoittamisesta. Hyödyntämistoiminnaksi on katsottava vain sellainen käsittely, jolla on aito hyödyntämistarkoitus. Hyödyntämistarkoitus on osoitettava siten, että lupahakemuksesta ja siihen liitetyistä riittävän yksityiskohtaisista suunnitelmista ilmenee, että jätteen käyttö on oikein mitoitettu ja määrä on objektiivisesti ottaen hyödyntämistä. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hyväksyttävänä ei voida pitää sellaista samaan kohteeseen sijoitettavaa jätettä koskevaa suunnitelmaa, jossa ei erotella, missä määrin on kysymys erikseen jätteen hyödyntämisestä ja erikseen sen loppusijoittamisesta.

(48) Jos selvitystä jätteen hyödyntämisestä ei ole esitetty, koko toimintaa on pidettävä loppusijoittamisena. Lisäksi on huomattava, että myös loppusijoittamisen on perustuttava riittäviin suunnitelmiin, joissa on otettu huomioon muun ohella jätehuollon etusijaperiaate sekä ympäristönsuojelulain muiden luvan myöntämisedellytysten lisäksi se, että loppusijoittaminen on lain 12 §:n mukaista.

Suojavallia koskeva maa-ainesjätteen käsittely

(49) Saadun selvityksen ja karttatarkastelun perusteella toiminta-alueen itä- ja koillispuolella eli suunnassa, jota kysymyksessä oleva radansuuntainen valli suojaisi, lähimmät asuin- ja vapaa-ajan rakennukset sijaitsevat yli 1,5 kilometrin etäisyydellä. Etäisyys huomioon ottaen vallilla ei voida katsoa olevan oleellista merkitystä asutukseen kohdistuvan meluntorjunnan kannalta. Vallin ei sijoittumisensa vuoksi voida katsoa toimivan meluesteenä myöskään toiminta-alueesta kaakkoon sijaitsevien lähimpien asuinrakennusten suuntaan. Myös yhtiö on vastineessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle todennut, ettei radansuuntainen valli ole meluvalli. Näin ollen vallilla ei voida katsoa olevan käytännön merkitystä toiminnan meluhaittojen ehkäisemisen kannalta.

(50) Yhtiö on vastineessaan todennut, että kyseinen valli on tarkoitettu suojaamaan radan rakenteita hankkeen toimintojen mahdollisilta vaikutuksilta. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että vallilla voi sinänsä olla merkitystä rautatien rakenteiden suojaamiselle esimerkiksi louhintätärinältä, ja maa-ainesjätteen käyttöä tähän tarkoitukseen voidaan pitää tarkoitukseltaan jätteen hyötykäyttönä. Korkein hallinto-oikeus toteaa vielä, että hakemuksessa esitetty vallin mahdollinen osittainen purkaminen tulevaisuudessa ja aineksen käyttö alueen rakentamisessa on jäänyt selvittämättä, eikä tätä uudelleenkäyttöä voida myöskään pitää tavoiteltuna vallin tarkoituksena nyt käsiteltävänä olevassa lupa-asiassa.

(51) Lupahakemuksessa tai aluehallintoviraston päätöksessä ei ole eritelty, miltä osin vallin rakentaminen olisi siihen sijoitettavan maa-ainesjätteen hyötykäyttöä tai loppusijoittamista.

(52) Jotta vallin rakentamisessa olisi kysymys maa-ainesjätteen hyväksyttävästä hyötykäytöstä, tästä hyötykäytöstä olisi tullut olla lupahakemuksessa riittävän yksityiskohtainen suunnitelma. Lupahakemukseen liitetystä vallin rakennepiirustuksista, hakijan selvityksistä tai kaivannaisjätesuunnitelmasta ei käy ilmi, mihin perustuu se, että valli on rakennettava hakemuksen mukaisena. Kun otetaan huomioon valliin käytettävien maamassojen huomattava määrä, vallin pituus, leveys ja korkeus, korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että maa-ainesjätteen sijoittamista vallirakenteeseen tässä laajuudessa ei ole pidettävä jätteen hyödyntämisenä.

(53) Siltä osin kuin kysymys olisi maa-ainesjätteen loppusijoittamisesta, luvan myöntämisen edellytyksiä ei hakemuksessa esitettyjen suunnitelmien puutteellisuuden vuoksi ole mahdollista arvioida tarkemmin. Asiassa saadun selvityksen perusteella on kuitenkin arvioitavissa, että jätteen loppusijoittaminen hakemuksessa esitetyllä tavoin saattaa joiltakin osin vaikeuttaa maakuntakaavan mukaista alueen käyttöä erityisesti liikenneyhteyksien järjestämisen osalta.

(54) Korkein hallinto-oikeus katsoo edellä todetun vuoksi, ettei ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä ole mahdollista arvioida maa-ainesjätteen loppusijoittamisen osalta riittävällä tavalla.

Johtopäätös

(55) Edellä lausutun perusteella radan suuntaisen suojavallin osalta ei ole esitetty riittäviä selvityksiä ympäristöluvan myöntämiseksi. Aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset on siten kumottava kyseisen suojavallin osalta.

(56) Kun kallion louhintaa harjoitetaan varsin lähellä rautatietä, on saadun selvityksen perusteella mahdollista, että louhinnasta ja murskauksesta voi aiheutua tärinähaittaa tai muuta vastaavaa haittaa rautatielle tai sen rakenteille. Lupa ei ole myönnettävissä ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 2 ja 5 kohta huomioon ottaen siten, että tällaiset haitat vaarantavat rautatien

käytön. Asiaa uudelleen käsiteltäessä aluehallintoviraston on edellytettävä riittävät selvitykset mahdollisten haittojen ehkäisemiseksi tarvittavista toimista ja arvioitava luvan myöntämisen edellytykset ja asetettava tarvittavat määräykset haittojen ehkäisemiseksi.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Olli Dahl
ympäristöasiantuntijaneuvos

Kirsi Kostamo
ympäristöasiantuntijaneuvos

Päivi Korkeakoski
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Porvoon kaupunki, maksutta

Vaasan hallinto-oikeus

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristölupavastuualue

Massax Oy

Porvoon kaupungin kaupunkikehityslautakunta

Porvoon kaupungin ympäristöterveysjaosto

Porvoon kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta

Sipoon kunta

Sipoon kunnan ympäristönsuojeluviranomainen

Sipoon kunnan terveydensuojeluviranomainen

Sipoon kunnan kaavoitusviranomainen

Uudenmaan liitto

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

Väylävirasto

Suomen ympäristökeskus

Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Erityissihteeri Nora Klemola