

Ympäristönsuojelulain mukaisen määräyksen ja uhkasakon rauettaminen / Vuorikallio

Ympäristölautakunta 26.01.2022 § 17
8/11.01.00/2022

Ympäristönsuojelulain mukaisen määräyksen antaminen ja uhkasakon asettaminen / Vuorikallio

502/11.01.00/2021

YMPLTK 20.10.2021 § 146

Ympäristötarkastaja Ida Rintala

Selostus asiasta

Ylöjärven kaupungin ympäristöpäällikkö on saanut ilmoituksen kiinteistölle Vuorikallio [REDACTED] tapahtuvasta maanajosta ensimmäisen kerran 21.1.2021. Tämän jälkeen ympäristötoimi on saanut useita ilmoituksia ja kyselyitä lähistön asukkailta. Ympäristöpäällikkö on käynyt kiinteistöllä ensimmäisen kerran 24.1.2021 ja todennut alueella olleen ainakin 10 kuorma-auton lavallista tuotua maa-ainesta. Ympäristöpäällikkö oli asiasta yhteydessä kiinteistön omistajiin 1.2.2021.

Ympäristötoimi pyysi kiinteistön omistajilta kirjallista selvitystä mm. toiminnan laadusta, laajuudesta ja luonteesta. Kiinteistön omistajien 22.2.2021 toimittaman selvityksen mukaan alueelle on arvioitu tuotavaksi noin 50 000 m³ maata pellon rakennusta varten. Maa-ainesta levitettäisiin keskimäärin 1 metrin kerros noin 5 ha alueelle. Maa-ainekset olisivat puhdasta koskematonta maata; multaa, hiekkaa ja savea. Maa-ainesta tuodaan selvityksen mukaan esimerkiksi metsään rakennettavan talon pohjien kaivuusta. Alueelle on tarkoitus perustaa pelto ja käyttää aluetta luomuviljelyyn. Alueella ei tällä hetkellä ole peltoa tai peltomaista ympäristöä, vaan alue on osin kallioista metsämaastoa, joka on hakattu. Korkeuserot alueella ovat 20 - 25 metriä. Maa-ainesta vastaanotettiin korvausta vastaan.

Selvityksen perusteella ympäristötoimi katsoi toiminnan olevan ympäristöluvanvaraista. Kiinteistön omistajia kehoitettiin 22.3.2021 hakemaan ympäristölupaa maankaatopaikkatoiminnalle 31.5.2021 mennessä. Mikäli maanajo oltaisiin lopetettu olisi alue tullut maisemoida tai ennallistaa asianmukaisesti. Kehotuksessa perusteltiin ympäristötoimen näkemys toiminnan ympäristöluvanvaraisuudesta.

Kiinteistön omistajat eivät laittaneet vireille ympäristölupahakemusta määräaikaan mennessä. Ympäristöpäällikkö kehotti kiinteistön omistajia uudelleen ympäristöluvan hakemiseksi sekä kuuli kiinteistön omistajia haastemiehen kautta 5.7.2021 uhkasakon asettamiseksi. Kehotuksen ja kuulemisen määräaika oli 30 vrk tiedoksisaannista.

Kiinteistön omistajien 29.7.2021 antaman selityksen mukaan he ovat ilmoittaneet kiinteistöllä suoritettavan metsämaan muuttamista pelloksi. Tätä varten alueelle tuodaan puhtaita maa-aineksia. Selityksen mukaan ympäristötoimi olisi vuonna 2019 ilmoittanut, ettei maa-ainesten tuominen alueelle vaatisi ympäristölupaa. Kiinteistön omistajien mukaan heidän saamansa kehoitus ympäristöluvan hakemiseksi perustuisi väärin olettamuksiin ja tietoihin, joita he ovat oikaisseet ympäristöpäällikölle lähettämässään sähköpostissa. Asiaa ei heidän mukaansa ole kuitenkaan arvioitu tämän jälkeen uudelleen. Kiinteistön omistajat eivät ole myöskään ottaneet korvausta

maa-aineksien vastaanottamisesta 6.5.2021 jälkeen ympäristötoimen käytyä paikalla ja ympäristöpäällikön ilmoittaneen maa-ainesten vastaanottamisesta otettavan korvauksen olevan yksi kynnyksiasia ympäristöluvanvaraisuudelle. Selityksen loppuksi kiinteistön omistajat toteavat, että alueella olisi nyt suoritettu loppujen puiden kaato ja aluetta aletun maisemoimaan pelloksi olemassa olevilla maa-aineksilla niin pitkälle kuin mahdollista.

Kiinteistön omistajien viittaamaan 2019 annettuun näkemykseen ympäristöluvan tarpeesta on vaikuttanut kiinteistön omistajien silloiset suunnitelmat. Tällöin ympäristötoimen tarkastusmuistion 19.3.2019 mukaan kiinteistön omistajat suunnittelivat kiinteistölle puiden kaadon ja maa-ainesten tuonnin lisäksi ainakin varastointialuetta, mullan valmistusta, kantojen haketusta, taukotupaa ja liiteriä polttopuiden varastointiin. Varastointialueen pohjana oli ollut tarkoitus käyttää jätebetonia. Nykyinen suunnitelma pellon rakentamisesta poikkeaa vuoden 2019 suunnitelmista.

Ympäristötoimi on edelleen lokakuussa 2021 saanut ilmoituksia alueelle tuotavista maa-aineksista.

Asian aiempi käsittely

Ylöjärven kaupungin tarkastusinsinööri on tehnyt 18.3.2019 kiinteistölle tarkastuksen maa-aineksen tuontia ja puiden kaatoa koskevan asiakasilmoituksen vuoksi. Kiinteistön omistajia ohjeistettiin selvittämään, vaativatko kiinteistön omistajien alueelle suunnittelema liiteri, kantojen haketus- ja varastointialue ja taukotupa kaavasta poikkeamisen ja hakemaan suunnitelluille rakennuksille ja varastoalueelle rakennuslupaa. Tarkastuksen perusteella tarkastusinsinööri on 26.4.2019 kirjallisesti saantitodistuksella lähetetyllä kirjeellä antanut määräyksen maisemaa muokkaavan työn keskeyttämisestä MRL 180 §:n mukaisesti kiinteistöllä.

Ylöjärven ympäristölautakunta on päätöksellään 15.5.2019 § 95 vahvistanut tarkastusinsinöörin antaman määräyksen toiminnan keskeyttämiseksi ja ohjannut kiinteistön omistajia hakemaan tarvittavat luvat. Kiinteistön omistajat valittivat päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen.

Lautakunnan päätös kumottiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksellä 18.8.2020 (20/0781/2, Dnro: 01345/19/4199). Perusteluissa hallinto-oikeus on todennut, ettei päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla eikä päätöksestä ole selvinnyt, mihin maankäyttö- ja rakennuslain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaiseen toimintaan oli kiinteistöllä ryhdytty. Päätöksessä ei oltu myöskään yksilöity niitä lupia, joita kiinteistön omistajia oli päätöksellä velvoitettu hakemaan.

Hallinto-oikeus ei ole päätöksessään ottanut kantaa keskeytyksestä koskeneen toiminnan luvanvaraisuuteen.

Tarkastelu

Asiassa on tarkasteltu pilaantumattoman maa-aineksen jäteluonnetta, toiminnan ammattimaisuutta ja laitospilaantumattomuutta sekä edelleen sitä onko kyseessä jätteen hyödyntäminen vai loppusijoittaminen.

Maa-aineksen jäteluonne

Jätelain 5 §:n 1 momentin mukaan jätteellä tarkoitetaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Kun rakennuspaikalla irrotetaan maa-aineksia, joita ei hyödynnetä rakennuspaikalla maarakentamisessa, on ne lähtökohtaisesti tarkoitettu poistettavaksi rakennuspaikalta rakentamista ja maarakentamista haittaavana

ylijäämän luonteisena aineksena, jolloin maa-aineksia voidaan pitää jätteen yleisen määritelmän mukaisesti jätteenä.

Jätedirektiivin 2 artiklan kohdan 1 alakohdan c mukaan jätedirektiiviä ei sovelleta maa-ainekseen ja muuhun luonnosta peräisin olevaan ainekseen, joka ei ole pilaantunut ja joka on kaivettu pois rakennustoimien aikana, kun on varmaa, että aines käytetään kaivupaikalla sellaisenaan rakennustarkoituksiin. Kiinteistöllä ei ole tarkoitus käyttää maa-ainesta jätedirektiivissä tarkoitettulla tavalla kaivupaikalla rakennustarkoituksiin. Maa-aines tuodaan muualta. Näin ollen kysymys ei ole jätelain soveltamisalaan kuulumattomasta materiaalista. Maa-ainekseen sovelletaan siten jätelain säännöksiä.

Jotta pilaantumattoman maa-aineksen jatkokäyttö muualla kuin rakentamispaikalla olisi jätelainsäädännön asemesta tuotelainsäädännön piiriin kuuluvaa, käytön on oltava suunnitelmallista ja välitöntä. Rakennustyömaalla kaivun yhteydessä syntyvät maa-ainekset eivät ole tuotantoprosessissa päätuotteen ohella syntynyttä sivumateriaalia. Maa-aineksia pidetään aina jätteenä, jos niiden käyttöä on pidettävä loppusijoittamisena.

Kiinteistöllä ei ole kyse hyväksytyyn suunnitelman mukaisesta rakenteesta, jossa maa-ainesta käytettäisiin esimerkiksi kaavassa määriteltyyn käyttökohteeseen, kysymyksessä olevia maa-aineksia on pidettävä lähtökohtaisesti jätteenä.

Kiinteistölle tuotavia maa-aineksia käytetään kiinteistön omistajien mukaan kallioisessa metsämaastossa, joka on hakattu. Alueelle on tarkoitus perustaa pelto ja aloittaa luomuviljely. Kiinteistön omistajat eivät ole esittäneet yksityiskohtaista selvitystä maa-ainesten ottamisesta, eri maalajeista ja niiden pääasiallisesta hyödyntämisestä rakennuspaikoilla tai ylijäävistä maalajeista, mahdollisista esikäsitelytoimista, maa-ainesten laadun varmistuksesta ja muista rakentamissuunnitelmista rakennuspaikoilla, vaan kiinteistölle vastaanotetaan maa-aineksia useilta ennalta määräämättömiltä rakennuspaikoilta.

Kiinteistön omistajat ovat suunnitelleet sijoittavansa alueelle noin 50 000 m³ esimerkiksi metsään rakennettavien talon pohjien kaivuusta tuotavaa maa-ainesta. Hankkeelle ei ole esitetty toteutusaikataulua.

Ammattimainen tai laitospäinen toiminta

Maa-ainesten käyttö välttämättömään pellon kasvualustan vahvistamiseen ei olisi jätteen ammattimaista tai laitospäistä käsittelyä, mikäli käytetty määrä olisi vähäinen ja käyttöaika suhteellisen lyhyt. Tällöin kysymys ei olisi luvanvaraisesta jätteen käsittelystä. Kiinteistön omistajilta saadut selvitykset maa-ainesten määrästä, toimintaan käytettävä ajasta, korkeussuhteiden muuttamisesta sekä toiminnan laajuudesta pellon perustamisen käyttötarkoitus huomioon ottaen kysymyksessä olevaa toimintaa on kuitenkin pidettävä laitospäisenä toimintana. Kun lisäksi otetaan huomioon, että kiinteistön omistajat ottivat aluksi korvausta maa-ainesten vastaanottamisesta, maa-aineksen tulevan yksittäisistä ennalta suunnitteleemattomista kohteista, on kyse ympäristönsuojelulain tarkoittamasta ammattimaisesta jätteen käsittelystä.

Hyödyntäminen tai loppukäsittely

Loppukäsittelystä on kyse, jos jätettä käytetään rakenteessa tarpeettoman paljon tai jos rakentaminen kestää poikkeuksellisen pitkän ajan. Se, etteivät kiinteistön omistajat maksa korvausta jätteen tuottajalle tukee myös loppukäsittelyn tulkintaa.

Asiassa ei ole saatu selvitystä, käytetäänkö rakenteessa maa-ainesta vain määrä, joka on tavoiteltavan hyödyllisen vaikutuksen aikaansaamiseksi tarpeen. Sillä seikalla, että alue on otettavissa rakentamisen valmistuttua esitettyyn käyttöön, ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa hankkeen luonnetta.

Selvityksessään kiinteistön omistajat eivät ole myöskään luotettavasti osoittaneet, että maa-ainesta hankittaisiin, vaikka rakennustoiminnasta syntyvää maa-ainesta ei olisi tarjolla. Huomioiden myös kyseessä olevan kiinteistön noin 20 - 25 metrin suuruiset korkeussuhde-erot ja kiinteistön kallioisuuden, ei ole syytä olettaa, että alueelle olisi omalla kustannuksella hankittu alueen täyttömateriaalia siten, että alueesta olisi rakennettu pelto.

Kiinteistön omistajien olisi todennäköisesti ollut myös mahdollista hankkia nykyistä kiinteistöä vastaavalta sijainnilta tasaista metsämaata, esimerkiksi päätehakattua metsäpohjaa, luonnonmukaista viljelyä varten. Myös tämä puoltaa maa-aineksen näennäishyödyntämistulkintaa.

Kiinteistön omistajien selvityksien mukaista toimintaa on edellä esitetyn perusteella pidettävä luonteeltaan ensisijaisesti jätteen loppukäsittelynä.

Toiminnan luvanvaraisuus

Ympäristönsuojelulain 27 §:n ja liitteen 1 taulukon 2 kohdan 13 alakohdissa määritellään luvanvaraiseksi toiminnaksi jätteen ammattimainen ja laitospäinen käsittely.

Ympäristönsuojelulaissa ei ole säädetty jätteen käsittelyn määrällistä alarajaa ammattimaiselle tai laitospäiselle jätteenkäsittelytoiminnalle. Luvanvaraisuus ratkaistaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon merkitykselliset seikat. Maa-ainesten vastaanottaminen kiinteistöllä on edellä esitetty olevan ammattimaista tai laitospäistä.

Kun maa-aines on katsottu jätteeksi, ympäristölle haitattoman maa-aineksen ammattimaisen tai laitospäisen rakenteessa hyödyntämisen toiminnan alarajana on yleisesti pidetty 500 tonnia. Alaraja voi olla tätäkin matalampi, mikäli maa-aines on laadultaan sekalaista. Tähän verrattuna hankkeeseen käytettäväksi arvioidun maa-aineksen määrää voidaan pitää selvästi merkittävänä. Harkinnassa on huomioitu myös se, että materiaaleja tuodaan useista eri lähtöpaikoista ja ne ovat laadultaan sekalaisia.

Koska maa-ainekset ovat edellä esitetyn käsityksen mukaan jätettä ja koska toiminnassa on lisäksi kysymys jätteen laitos- tai ammattimaisesta käsittelystä, toiminnalle on haettava ympäristölupa ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin ja ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 2 kohdan 13 f nojalla.

Oheismateriaali

Numeroimattomana oheismateriaalina:

- Sijaintikartta
- Kehotus 22.3.2021
- Kehotus ja kuuleminen 5.7.2021
- Selitys 29.7.2021

Lisätiedot

Ympäristöpäällikkö Tommi Lievonen, sähköposti
etunimi.sukunimi@ylojarvi.fi, p. 041 730 8434

Johtava rakennustarkastaja ehdottaa

Ympäristölautakunta päättää:

1) Jatkaa asian käsittelyä.

2) Määrää kiinteistön Vuorikallion [REDACTED] omistajat [REDACTED] hakemaan ympäristölupaa maankaatopaikkaan rinnastettavalle toiminnalle 15.12.2021 mennessä (päävelvoite).

3) Asettaa päävelvoitteen tehosteeksi kiinteistön omistajille yhteensä 5 000 € suuruisen uhkasakon.

Mikäli päävelvoitetta ei ole noudatettu 15.12.2021 mennessä, tullaan myöhemmin tehtävällä päätöksellä kiinteistöjen omistajat tuomitsemaan maksamaan asetettu uhkasakko.

4) Tämä päätös toimitetaan kiinteistön omistajille haastetiedoksiantona.

Päätöksen perustelut

Ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 2 on oltava ympäristölupa.

Selostusosassa ja asian tarkastelussa esitettyjen seikkojen perusteella on tulkittu toiminnan olevan ympäristönsuojelulain 27 §:n mukaisesti ympäristöluvanvaraista liitteen 1 taulukon 2 kohdan 13 f) tarkoittamaa jätteen ammattimaista tai laitospaikkaa toimintaa. Ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n kohdan 12 a mukaan alle 50 000 t/a jätemäärälle mitoitettu maankaatopaikka on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltävä lupa-asia. Kiinteistön omistajia on kehoitettu hakemaan ympäristölupaa. Koska kiinteistön omistajat eivät kehoituksista huolimatta ole hakeneet ympäristölupaa, katsotaan määräyksen antaminen tarpeelliseksi ja tehosteeksi asetetaan uhkasakko.

Ympäristönsuojelulain 175 §:n mukaan valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua asetusta tai määräystä jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista menettelyä tai määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa sekä määrätä 1 kohdassa tarkoite tulla tavalla menetellyt palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta aiheutunut haitta.

Viranomaisen on ympäristönsuojelulain 184 §:n mukaan tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään tai kielletään. Koska asiassa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella toiminta ei olisi ympäristöluvanvaraista, tulee lupaa hakea vaadittuun määräaikaan mennessä.

Uhkasakko on asetettu määräämällä päävelvoite asianomaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Uhkasakon suuruutta ja määräaika harkittaessa on otettu huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä muut asiaan vaikuttavat seikat. Kiinteistön omistajia on kuultu ympäristönsuojelulain 185 §:n mukaisesti ennen määräyksen antamista.

Päätöksen täytäntöönpano

Tätä päätöstä on noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Muutoksenhakutuomioistuinin voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Ilmoitusvelvollisuus

Milloin uhkasakko, teettämishukka tai keskeyttämishukka on asetettu kiinteää tai irtainta omaisuutta koskevan päävelvoitteen tehosteeksi, velvoitetun on ilmoitettava omaisuuden tai sen käyttöoikeuden luovuttaessaan tässä päätöksessä mainitusta velvoitteesta ja uhasta luovutuksensaajalle ottamalla luovutuskirjaan sitä koskeva maininta tai muutoin todisteellisesti. Velvoitetun on lisäksi ilmoitettava uhan asettaneelle viranomaiselle luovutuksensaajan nimi ja osoite.

Jos kiinteää tai irtainta omaisuutta koskeva päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa tai merkittynä kiinnityksistä pidettävään rekisteriin, luovutuksensaajan on noudatettava päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla.

Ylöjärven kaupungin ympäristölautakunta ilmoittaa tästä päätöksestä uhkasakkolain 19 §:n edellyttämällä tavalla Maanmittauslaitokselle, jotta kiinteistöä Vuorikallio [REDACTED] [REDACTED] koskevasta päävelvoitteesta ja sen tehosteeksi asetetusta uhasta tehdään merkintä kiinnityksistä pidettävään rekisteriin.

Sovelletut oikeusohjeet

Uhkasakkolaki (1113/1990) 4 - 10, 18, 19, 22 - 24 §

Hallintolaki (434/2003) 11, 33, 34, 36 §

Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 27, 39, 175, 179, 184, 185, 200 §

Ympäristönsuojeluasetus (713/2014) 2 §

Jätelaki (646/2011) 5, 13 §

Ympäristöministeriö, Ympäristönsuojeluosasto, muistio 3.7.2015: Kaivetut maanainekset – jäteluonne ja käsittely

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 2008/EY

Päätös

Hyväksyttiin päätösehdotuksen mukaisesti.

Erja Pelkonen (intressijäävi) poistui asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi klo 17:48-17:58.

Ympäristölautakunta 26.01.2022 § 17

8/11.01.00/2022

Valmistelija

Ympäristötarkastaja Ida Rintala

Asia

Ylöjärven kaupungin ympäristölautakunta on päätöksellään 20.10.2021 § 146 asettanut kiinteistön Vuorikallio [REDACTED] omistajille [REDACTED] päävelvoitteen ja sen tehosteeksi uhkasakon. Päävelvoitteena on ollut hakea ympäristölupaa kiinteistöllä Vuorikallio harjoitettavaan maankaatopaikkaan rinnastettavalle toiminnalle 15.12.2021 mennessä. Tehosteeksi asetettu uhkasakko oli suuruudeltaan 5 000 euroa.

Kiinteistön omistajat ovat saaneet päätöksen tiedoksi haastemiehen välityksellä 27.10.2021. Päätös on lähetetty tiedoksi Maanmittauslaitokselle merkinnän tekemiseksi kiinnityksistä pidettävään rekisteriin.

Kiinteistön omistajat ovat 14.12.2021 laittaneet vireille ympäristölupahakemuksen maankaatopaikkaan rinnastettavalle toiminnalle. Ympäristötarkastaja on tutustunut hakemukseen ja pyytänyt täydentämään hakemusta täydennyspyynnön mukaisesti 31.3.2022 mennessä.

Oheismateriaali	Numeroimattomana oheismateriaalina: - sijaintikartta
Lisätietoja	Ympäristötarkastaja Ida Rintala p. 041 730 3119, etunimi.sukunimi@ylojarvi.fi
Esittelijä	Johtava rakennustarkastaja
Päätösehdotus	Ylöjärven kaupungin ympäristölautakunta päättää: <ol style="list-style-type: none">1) Todeta kiinteistön Vuorikallio omistajien noudattaneen annettua määräystä ja hakeneen ympäristölupaa maankaatopaikkaan rinnastettavalle toiminnalle.2) Päättää rauettaa Ylöjärven kaupungin ympäristölautakunnassa 20.10.2021 § 146 annetun määräyksen ja sen tehosteeksi asetetun uhkasakon koskien kiinteistöä Vuorikallio.
Perustelut	Kiinteistön omistajat ovat noudattaneet annettua määräystä ja hakeneet ympäristölupaa ympäristönsuojelulain mukaisesti. Päätös lähetetään tiedoksi Maanmittauslaitokselle uhkasakkolain edellyttämällä tavalla, jotta se voi poistaa kiinteistöä Vuorikallio koskevat merkinnät kiinnityksistä pidettävästä rekisteristä.
Sovelletut oikeusohjeet	Ympäristönsuojelulaki (527/2014) 27, 39, 175, 179, 184 § Uhkasakkolaki (1113/1990) 4, 19 §
Päätös	Hyväksyttiin päätösehdotuksen mukaisesti. -----