

12.6.2024

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Fabianinkatu 15
00130 Helsinki
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

toimitettu sähköpostitse

Lausumapyyntö 15.4.2024, Dnro 385/03.04.04.19/2024

LAUSUMA VALITUSLUPAHAKEMUKSEN JA VALITUKSEN JOHDOSTA

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt Ylöjärven kaupungin ympäristölautakuntaa lausumaan Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä "ELY-keskus") 15.2.2024 päivätyn valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

1. Lausuma

ELY-keskuksen valituslupahakemus ja valitus tulee hylätä.

Valitusluvan myöntämiselle ei ole käsillä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä myös "HOL") 111 §:ssä mainittua perustetta.

Toiminnan sijoittaminen hakemuksen mukaiseen paikkaan ei ole ympäristönsuojelulain (jäljempänä myös "YSL") 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla asemakaavan vastaista.

Hallinto-oikeus on arvioinut oikein, että lupahakemuksessa on esitetty lupaharkinnan kannalta tarpeelliset ja riittävät selvitykset koskien toiminnan sijoittumista luokitellulle pohjavesialueelle, eikä ympäristöluvan myöntäminen toiminnalle ole myöskään ympäristönsuojelulain 17 §:n mukaisen pohjaveden pilaamiskiellon vastaista.

Vastaavasti myöskään päätöksen täytäntöönpanon kieltämiselle ei ole perusteita.

2. Perustelut**2.1. Valituslupaa ei tule myöntää**

Vastoin ELY-keskuksen valitusluvan tarpeen osalta esittämiä perusteluja, kyse ei ole ehdottomasta asemakaavamääräyksestä, hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevin



perustein. Määräyksen *"Alue on yhdyskunnan vedenhankintaan käytettävää tärkeätä pohjaveden muodostumisaluetta, joten alueelle voidaan rakentaa rakennuksia aputiloineen vain sellaiselle toiminnalle, joka ei toiminnassaan käytä, varastoi, valmista eikä tuota jätteenä sellaisia haitallisia tai myrkyllisiä aineita, jotka maaperään tai pohjaveteen päästessään aiheuttavat pohjaveden likaantumisvaaraa. Tarvittaessa on rakennettava katetut tiiviit varastotilat pohjaveden suojaamiseksi."* jälkimmäisestä virkkeestä ilmenee selvästi, että määräyksen osalta voidaan tehdä tapauskohtaista harkintaa ja kaavamääräyksen tarkoitus on jälkimmäisen virkkeen valossa selvästi se, että tarvittaessa suojauksia koskevin lupamääräyksiin pohjaveden likaantuminen/pilaantuminen tulee estää. Vastoin ELY-keskuksen esittämää, kaavamääräyksen jälkimmäinen virke *"Tarvittaessa on rakennettava katetut tiiviit varastotilat pohjaveden suojaamiseksi"* ei viittaa muihin toimintoihin kuin edellisessä virkkeessä, vaan jälkimmäinen virke nimenomaisesti tarkoittaa kaavamääräystä. Mikäli jälkimmäinen virke koskisi muita toimintoja ELY-keskuksen esittämällä tavalla, tulisi sen kohteena olevat toiminnot ilmetä samassa yhteydessä. Mainitut kaksi virkettä muodostavat yhden kappaleen tekstissä, mikä myös osoittaa niiden tulkintayhteyden. Hallinto-oikeus on arvioinut asian oikein ja perustellut päätöksen tältä osin huolellisesti. Asiassa ratkaisevaa on, että asemakaavan vastainen seuraus on ollut poistettavissa lupamääräyksiin, kuten hallinto-oikeus on asiaa oikein arvioinut.

Asiassa on kyse asemakaavamääräyksen tulkinnasta yksittäistapauksessa, tapauskohtaisten olosuhteiden valossa. Se, että vastaavan sisältöisiä asemakaavamääräyksiä on myös muualla, ei muodosta HOL 111 §:n 1 mom 1 kohdan mukaista perustetta ja tarvetta valituslupan myöntämiselle ratkaisukäytännön ohjaamiseksi lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Jo olemassa oleva oikeuskäytäntö ohjaa lain soveltamista vastaavissa yksittäistapauksissa riittävällä tavalla.

Valituslupaa ei tule myöntää myöskään pohjaveden pilaantumisen estämiseen, tätä koskeviin lupamääräyksiin ja selvityksiin liittyen. Hallinto-oikeus on arvioinut asiaa ratkaisussaan huolellisesti ja perustanut ratkaisunsa riittäviin selvityksiin, ja ratkaisu on vallitsevan oikeuskäytännön mukainen. Olemassa oleva oikeuskäytäntö ohjaa lain soveltamista yksittäistapauksissa riittävällä tavalla myös tämän perusteen osalta eikä asiassa ole tarvetta valituslupan myöntämiselle ratkaisukäytännön ohjaamiseksi lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Hallinto-oikeus on perusteluista ilmenevästi harkinnut valitusperusteita ja niitä koskevaa selvitystä huolellisesti ja kattavasti, eikä asiassa ole tapahtunut sellaista ilmeistä virhettä, jonka vuoksi valituslupan myöntämiselle olisi erityistä syytä. Valituslupan myöntämiselle ei ole myöskään HOL 111 §:ssä tarkoitettua muuta painavaa syytä.

Kaupunki viittaa jäljempänä yksityiskohtaisemmin esitettyihin perusteluihin.

2.2. Toiminnan sijoittaminen ei ole ollut asemakaavan vastaista

Kaupungin näkemyksen mukaan hallinto-oikeus on valituksenalaisessa päätöksessä arvioinut toiminnan asemakaavan mukaisuutta koskevaa kysymystä huolellisesti ja päätynyt oikeisiin johtopäätöksiin.

ELY-keskus on valituksessaan esittänyt, että kyse on uudesta toiminnasta eikä aiemman toiminnan jatkamisesta. Laitos on harjoittanut toimintaa kyseisellä alueella jo ennestään ja nyt puheena olevassa toiminnan muuttamisessa ei toiminnan sijoittamisarvioinnin osalta ole siten kyse varsinaisesta uudesta toiminnasta. Tässä lausumassa esitetyn mukaisesti asemakaavaa koskevat edellytykset toiminnan sijoittamiselle on arvioitu jo aiemmin. Toiminta ei perusteiltaan ole edellyttänyt ympäristölupaa, mutta laitoksen laajentuessa yhtiö on päättänyt hakea ympäristölupaa pohjavesivaikutusten huomioimiseksi toiminnan muuttamisessa.

YSL 12 § esitöistä ilmenevästi vahva lähtökohta toiminnan sijoittamisen kaavanmukaisuuden arvioinnissa on kunnan oma kanta asiaan. Puheena olevassa tapauksessa Ylöjärven kaupungin rakennusvalvontaviranomaisena toimiva ympäristölautakunta on myöntänyt toiminnalle lainvoimaisen rakennusluvan. Vastoin ELY-keskuksen lausunnossa esitettyä, rakennusluvan myöntämistä koskevaan harkintaan kaavan mukaisuuden osalta sisältyy myös kaavamääräyksiä koskeva harkinta ja tarvittavien selvitysten hankkiminen harkinnan suorittamiseksi. Tämä ilmenee myös rakennuslupa-asiakirjoista (esim. liitteenä oleva rakennuslupahakemukseen liitetty pohjapiirros), joista ilmenee selvästi, että haetussa rakentamisessa sijoitetaan rakennukseen mm. maalauslinjasto ja siten rakennusvalvontaviranomainen on rakennusluvassa ratkaissut tällaisen toiminnan sijoittamisen kaavanmukaisuuden. Tulee huomata, että Ylöjärven ympäristölautakunta toimii sekä kaavoituksen, rakennusvalvonnan että ympäristösuojelun vastuulautakuntana, joten voidaan pitää erityisen luotettavana, että kaavanmukaisuus on arvioitu rakennusluvan yhteydessä. Vaikka luvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin sektorilain perusteella erikseen, on puheena olevassa asiassa kunnan ympäristölautakunta arvioinut toiminnan kaavan mukaisuuden asianmukaisesti ja perustanut kantansa riittävään harkintaan.

Kunnan kanta toiminnan kaavanmukaisuuteen puheena olevassa tapauksessa vastaa myös kyseisen kaavamääräyksen osalta aiemmin omaksuttua linjaa. Myös ELY-keskus on aiemmin yksityiskohtaisesti perustellen ottanut vastaavan kannan asiaan (liite) ja todennut hyvin vastaavassa tapauksessa saman kaavamerkinän alueella, että kun kyse on alueella jo sijaitsevasta toiminnasta, poikkeamista kaavasta ei tarvita ja että suunniteltu toiminta on lupamääräyksiin mahdollista järjestää niin, että siitä ei aiheudu pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ja luottamuksensuojan periaate edellyttävät tapausten kohtelemista samojen tulkintalinjojen mukaisesti. Käsillä ei ole sellaisia perusteita, joiden johdosta asiaa tulisi puheena olevassa tapauksessa arvioida toisin. Tulee huomata, että mainittu ELY-keskuksen kanta on muodostettu vuonna 2019, vesipuidedirektiivin tulkintaa tuntuvasti ohjanneen EU-tuomioistuimen ns. Weser-tuomion (C-461/13, v. 2015) antamisen jälkeen ja siten direktiivin tuolloin tiedossa olleen tulkinnan huomioiden.

ELY-keskus on valituksessa esittänyt, että kaavamääräyksen likaantumisenvaaran kieltävää määräystä voidaan pitää ympäristönsuojelulain 17 §:n pilaamiskieltoa tiukempana määräyksenä, sillä ympäristön likaaminen ei kaikissa tapauksissa täytä vielä pilaantumisen määritelmää. Tältä osin ympäristölautakunta huomauttaa, että ELY-keskuksen omaksuma tulkinta likaantumisen määritelmästä on perusteeton ja tältä osin esitetyt näkökohdat ovat

joka tapauksessa tulleet otetuksi huomioon valituksenalaisen päätöksen harkinnassa, oikeuskäytännössä pohjaveden pilaantumisriskin osalta vahvistettujen tulkintojen kautta.

ELY-keskus on viitannut vaatimusten perusteena ratkaisuun KHO 2007:36. Mainitun ratkaisun mukaan toiminnan ei voitu arvioida aiheuttavan kaavan sallimasta teollisuustoiminnasta olennaisesti poikkeavia ympäristövaikutuksia. Vastoin ELY-keskuksen esittämää, valituksenalaisessa päätöksessä hallinto-oikeuden omaksumat tulkinnat ovat mainitun ratkaisun mukaisia: puheena olevassa tapauksessa kyse on vastaavasta tilanteesta, kun erityisesti otetaan huomioon hallinto-oikeuden tarkentamat lupamääräykset.

ELY-keskus on lisäksi viitannut ratkaisuun KHO 2021:58. Ympäristölautakunnan näkemyksen mukaan valituksenalaisen päätös on myös yhdenmukainen mainitun ratkaisun kanssa, joka korostaa lupamääräysten merkitystä: kun otetaan huomioon hakemuksessa ja lupamääräyksissä kysymyksessä olevasta toiminnasta esitetyt seikat, toiminnasta ympäristöön aiheutuvat päästöt ovat ennalta arvioiden lupamääräyksiin rajattavissa siten, että ne eivät poikkea siitä, mitä kysymyksessä olevalla korttelialueella sijaitsevasta toiminnasta voidaan olettaa aiheutuvan. Nyt puheena olevan asian kannalta olennaista on tältä osin, että kaavamääräys ei tässä lausumassa esitetyllä tavalla ole kategorinen kieltö, vaan tapausta KHO 2021:58 vastaavasti toiminnan päästöt on voitu lupamääräyksiin rajata vastaamaan kaavamääräyksen vaatimuksia.

Kaupunki toteaa myös, että sen käsityksen mukaan ELYn valituksessa yksittäisiä kemikaaleja koskevilla huomioilla ei ole toiminnan sijoittamisen asemakaavan vastaisuutta koskevien väitteiden osalta merkitystä, koska valitusasiassa on kyse siitä, ettei asemakaava muodosta ehdotonta kieltoa sijoittaa haitallisia kemikaaleja ja hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ilmenevästi asemakaavamääräyksen vaatimus voidaan täyttää riittäväillä suojausta koskevilla lupamääräyksillä.

2.3. Selvitykset ovat olleet lupaharkinnan kannalta riittäviä eikä luvan myöntäminen ole pohjaveden pilaamiskiellon vastaista

Ympäristönsuojeluasetuksen perustelumistion 7 §:ä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän tarpeellisuuskriteeri kuvaa sitä, että vaadittavat tiedot määräytyvät toiminnan pohjavedelle aiheuttaman pilaantumisriskin kautta ja että toiminnan koko ja luonne vaikuttaa tarvittavien selvitysten laajuuteen ja yksityiskohtaisuuteen. Kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden valituksenalaisessa päätöksessä monelta osin tarkentamat ja tiukentamat lupamääräykset, on pidettävä selvänä, että lupahakemuksessa on esitetty lupaharkinnan kannalta tarpeelliset ja riittävät selvitykset koskien toiminnan sijoittumista luokitellulle pohjavesialueelle. Hallinto-oikeus on päätenyt oikeaan johtopäätökseen, että koska kyse on laitoksen olemassa olevien rakenteiden toimivuuden varmistamisesta, ei päätöstä ole ollut tarpeen kumota ja palauttaa kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi.

Ympäristöluvan myöntäminen toiminnalle hallinto-oikeuden päätöksellä tarkennetuin lupamääräyksiin ei ole myöskään ympäristönsuojelulain 17 §:n mukaisen pohjaveden pilaamiskiellon vastaista. Vastoin ELY-keskuksen valituksessa esitettyä, luvan myöntäminen ei ole myöskään vesienhoidosta ja merenhoidosta annetun lain (1299/2004, vesienhoitolaki) tai myöskään vesipuidedirektiivin (2000/60/EY) vastaista. Lupamääräyksillä varmistettujen

suojausten ansiosta on riittävällä tavalla suljettu pois sen mahdollisuus, että mm. Euroopan unionin ratkaisun C-535/18 mukaisesti minkään yksittäisen pilaavan aineen pitoisuus ei kohoa missään osassa pohjavesimuodostumaa edes poikkeustilanteissa. Näin ollen hankkeesta ei voi aiheutua veteen kohdistuvia haittavaikutuksia, eikä hanke siten voi huonontaa pohjaveden tilaa tai vaarantaa pinta- tai pohjavesimuodostumien hyvän tilan saavuttamista.

Vastaavasti, kuten edellä tässä lausumassa on esitetty, kyse ei toiminnan sijoittamistarkastelussa ole varsinaisesti uuden pohjavesiriskin sijoittumisesta pohjavesialueelle, jota tulisi vesienhoitolain nojalla välttää. Kyse on jo ennestään kyseisellä sijoituspaikalla toimivasta toiminnasta, jonka muuttamisen yhteydessä toiminnan kemikaalisuojauksia nimenomaan parannetaan ja siten varmistetaan haitallisten pohjavesivaikutusten poissulkeminen. Sen sijaan ELY-keskuksen viittaamassa ratkaisussa KHO 22.4.2022/19 kyse on ollut kokonaan uuden akkumateriaalitehtaan sijoittamisesta ja kokonaan uusien riskien sijoittamisesta alueelle, eikä mainitusta tapauksesta voida johtaa ELY-keskuksen esittämiä johtopäätöksiä tulkintaan.

ELY-keskus on valituksessaan viitannut ratkaisuun KHO 22.4.2022/19 ja esittänyt, että nyt puheena olevaa toimintaa tulee arvioida mainitun ratkaisun mukaisesti eikä oikeuskäytännössä jakeluasemien osalta omaksuttuja tulkintoja tule soveltaa tässä tapauksessa. Vastoin ELY-keskuksen esittämää, olennaista ei ole ohjaavan oikeuskäytännön kohdistuminen tiettyyn toimintaan, vaan oikeuskäytännössä annetut ohjeet pohjavesivaikutusten arviointiin. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan arvioinut asiaa voimassa olevan oikeuskäytännön antaminen tulkintaohjeiden mukaisesti ja päätynyt oikeisiin johtopäätöksiin muuttaessaan lupamääräyksiä.

Vastoin ELY-keskuksen valituksessa esitettyä, lupamääräyksellä 8a. ei ole jätetty toiminnan riskejä jälkikäteiseen harkintaan valituksessa väitetyllä tavalla. Lähtökohta on, että toiminnan pohjavesiriskit on asemakaavan ja ympäristölainsäädännön tarkoittamalla tavalla suljettu pois jo hallinto-oikeuden tarkentamalla lupamääräyksillä (mm. lupamääräykset 5, 7 ja 8). Lupamääräyksen 8a nojalla toiminnanharjoittajan on lisäksi arvioitava toiminnan ja laitoksella käytettävien kemikaalien riskit maaperään ja pohjaveteen laitoksen normaalitoiminnassa ja poikkeustilanteessa toimintakiinteistön maaperä- ja hydrogeologisissa olosuhteissa erityisesti huomioiden lupamääräyksissä 5, 7 ja 8 mainittujen rakenteiden nykyinen toimivuus ja toteutus. Lupamääräyksen toisesta kappaleesta ilmenevästi tulee laatia selvitys pihan olemassa olevan pinnoitteen, lastaussillan ja muiden varastointi- ja käsittelyalueiden rakenteiden tiiveyden riittävydestä hyvin lyhyellä määräajalla (30.6.2024). Kyseinen lupamääräys siten varmentaa lupamääräyksillä 5, 7 ja 8 edellytetyjen rakenteiden riittävyden käytännössä ja siten osaltaan varmistaa pohjaveteen kohdistuvien haittavaikutusten poissulkemisen.

Koska suojaukset on lupamääräyksillä edellytetty kaikille kemikaalien varastointi- ja käsittelyalueille ja käytännössä kaikkiin prosessin vaiheisiin, ja lupamääräyksissä on huomioitu myös poikkeus- ja onnettomuustilanteet, on valituksessa esitetty väite, että mahdollisessa onnettomuustilanteessa tai suojarakenteiden tai hälytysjärjestelmien pettäessä kemikaalit voivat kulkeutua nopeasti pohjaveteen, ilmeisen perusteeton. Tiiviit pinnoitteet ja suojarakenteet koko prosessissa varmistavat pohjaveteen kohdistuvien päästöjen poissulkemisen riittävällä tavalla kaikissa tilanteissa.

Oikeuskäytännöstä (esim. KHO 2021:34) ilmenevästi olennaista on, että muun muassa teknisillä suojaustoimenpiteillä voidaan riittävän luotettavasti katkaista hydraulinen yhteys toiminnan alueelta pohjaveteen. Kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ilmenevä harkinta ja tarkennetut lupamääräykset, voidaan todeta, että yhteys pohjaveteen on riittävän luotettavasti katkaistu. Toiminta on suunniteltu ja toteutettu siten, että siitä ei ole edes häiriötilanteissa vaaraa pohjavedelle. Mm. häiriö- ja onnettomuustilanteista on määrätty yksityiskohtaisesti myös Pirkanmaan pelastuslaitoksen 15.2.2022 antamassa päätöksessä TRE:166/09.05.00/2021 ja hallinto-oikeuden valituksenalainen ratkaisu on yhdenmukainen ko. päätöksen kanssa.

Liitteet

Rakennusluvan liite; pohjapiirros

Pirkanmaan ELY-keskuksen lausunto 5.8.2019 (Porkka Finland Oy)