

Hämeenlinnan hallinto-oikeus
hameenlinna.hao@oikeus.fi

Viite: Lausuntopyyntö, 6.8.2019

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA Lausunto asiassa dnro 4601/19, joka koskee NCC Industry Oy:n ja Suomen luonnonsuojeluliiton Tampereen yhdistys ry:n ja Pirkanmaan piirin valituksia Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaoston päätöksestä 12.3.2019 § 39.

VALITTAJAT

NCC Industry Oy
Suomen luonnonsuojeluliiton Tampereen yhdistys ry ja Suomen luonnonsuojelu-
liitos Pirkanmaan piiri

LAUSUNNON ANTAJA

Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaosto
PL 487
33101 Tampere
puh. (03) 565 611

LAUSUNNON ANTAJAN ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Ympäristötarkastaja Jaana Lappeteläinen
Tampereen kaupunki
Kaupunkiympäristön palvelualue, ympäristönsuojelu
PL 487
33101 Tampere
ymparistonsuojelu@tampere.fi
puh. 040 8063 448

LAUSUNTO

Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaosto on 12.3.2019 tehnyt päätöksen (39 §), jolla se on myöntänyt maa-aineslupan NCC Industry Oy:lle rajaten kuitenkin ottoaluetta. Kyseessä on ottoalue, jonka maa-aineslupa on umpeutunut 31.12.2017. Maa-ainesluvasta ovat valittaneet NCC Industry Oy sekä Suomen luonnonsuojeluliiton Tampereen yhdistys ry ja SLL:n Pirkanmaan piiri yhteisellä valituksellaan. Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää Tampereen kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen lausuntoa 20.9.2019 mennessä. Asian diaarinumero hallinto-oikeudessa on 4601/19.

NCC Industry Oy vaatii valituksessaan, että muutoksenhakuviranomainen muuttaa Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaoston päätöstä siten, että lupamääräyksessä 1 oleva ottoalueen VR-ulottamista koskeva lupamääräys pois-

tetaan, ottoaika muutetaan kymmen vuoden sijasta 15 vuodeksi ja lupamääräyksessä 2 asetetut toiminta-aikarajat poistetaan. Toissijaisena vaatimuksena NCC Industry Oy vaatii, että hallinto-oikeus kumoaa lupamääräykset ja palauttaa asian tältä osin uudelleen käsiteltäväksi.

Suomen luonnonsuojeluliiton Tampereen yhdistys ry ja Pirkanmaan piiri vaativat maa-aineslupan kumoamista maa-aineslain 3 §:n vastaisena. Kymmeneksi vuodeksi myönnetty ottoaika on SLL:n Pirkanmaan piirin ja Tampereen yhdistyksen mielestä liian pitkä ja oton olisi tullut perustua pelkästään alueen maisemointiin ja muotoiluun. Lisäksi valittajat katsovat, että lupaviranomaisen olisi tullut edellyttää ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaista ympäristöluvan muuttamista ja käsitellä lupahakemuksen ympäristönsuojelulain mukaisesti yhteiskäsittelyssä. Valituksessa tuodaan esiin myös, ettei päätöksessä ole sovellettu meluohjearvoja koskevaa valtioneuvoston päätöstä.

Vaatimukset

Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaosto vaatii, että valitukset hylätään perusteettomina. Toissijaisesti ympäristö- ja rakennusjaosto vaatii, että lupa-asia palautetaan uudelleen käsiteltäväksi maa-aines- ja ympäristölupien yhteiskäsittelyssä.

Perustelut

Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaosto viittaa lausunnossaan päätöksensä 12.3.2019 (Dnro TRE: 3270/10.00.03/2018, § 39) perusteluihin sekä toteaa lisäksi seuraavaa:

Maa-aineslain vastaisuus ja maakuntakaavan merkitys

Maa-aineslain 6 § mukaan lupa ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen ottamissuunnitelma on esitetty eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Asiaa harkittaessa on otettava huomioon myös lupamääräysten vaikutus. Lupapäätöksessä lupamääräyksin rajoitetun toiminnan luvan myöntämisedellytykset täyttyvät, joten lupa on tullut myöntää. Siltä osin kuin maa-aineslupaa on haettu maakuntakaavassa osoitetulle VR-alueelle, maa-aineslupaa ei ole myönnetty.

SLL Pirkanmaan piirin ja Tampereen yhdistys ry:n valituksessa todetaan, että maa-aineslupa olisi myönnetty maa-aineslain 3 §:n vastaisesti. Valituksessa tuodaan esiin myös se, että Pirkanmaan liitto ja Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus pitäisivät lausunnoissaan myönnettyä maa-aineslupaa maa-aineslain vastaisena. Näin ei ole. Sekä Pirkanmaan liiton että Pirkanmaan ELY-keskuksen lausunnoissa todetaan, että aiemmin myönnetylle I-vaiheen ottoalueelle voidaan myöntää maa-aineslupa, kunhan ottoa ei uloteta maakuntakaavan VR-alueelle.

Maa-aineslain 3.2 §:n mukaan alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Alueella ei ole voimassa olevaa asemakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa, mutta alueella on Pirkanmaan maakuntakaava vuoteen 2040.

Maa-ainesoppaan (Maa-ainesten kestävä käyttö, opas maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten, ympäristöhallinnon ohjeita 2009) ja hallituksen esityksen 257/2014 mukaan maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmää voidaan käyttää maa-aineslain mukaisen lupaharkinnan tukena. Hallituksen esityksessä 257/2014 todetaan, että maa-aineslaki ei kiellä maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamista. Näin ollen, kun maa-aineslain 6 §:n mukaan lupa on myöntävä asianmukaisen suunnitelman ja 3 §:n rajoituksen huomioiden, ei maakuntakaavan aluevarauksilla ole sellaisenaan vaikutusta maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa, kun maa-aineslain 3 §:ssä ei viitata luvan myöntämisen rajoituksena maakuntakaavaan. Hallituksen esityksessä tuodaan kuitenkin esiin, että maakuntakaavan asema maa-aineslupaharkinnassa on toimia tärkeänä tausta-aineistona ja tietolähteenä. Maakuntakaavan käyttökelpoisuuteen lupaharkinnassa vaikuttavia seikkoja ovat hallituksen esityksen mukaan maakuntakaavan ajantasaisuus ja se, onko kaavassa erityisesti selvitetty maa-ainesten ottoon ja geologiseen suojeluun liittyviä kysymyksiä.

Pirkanmaan maakuntakaava on tuore, se on vahvistettu 27.3.2017. Maakuntakaavaa laadittaessa kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustuttava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon. Kaavaan tausta-aineistona on laadittu Pirkanmaan pohjavesien ja maa-ainesvaroja koskeva selvitys (Pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittaminen Pirkanmaalla 2012–2015, nk. Pirkanmaan POSKI-hanke). Hankkeessa on kartoitettu mm. Tampereen kiviainesvarat ja luokiteltu ne maa-ainesten ottoon soveltuviksi, osittain soveltuviksi ja soveltumattomiksi. Myös Pirkanmaan ekologinen verkosto on selvitetty. Maakuntakaavassa on osoitettu kiviaineshuollon kannalta tärkeät alueet Eok-merkinnällä. NCC Industry Oy:n Kuismalan ottoaluetta ei ole maakuntakaavassa osoitettu kiviainesten ottoalueeksi, vaikka ottoalueita on kaavassa Tampereellekin osoitettu muualle. Pirkanmaan liitto tuo lausunnossaan esiin, että liitto on pyrkinyt vastaamaan kiviainestarpeisiin varaamalla Pirkanmaan maakuntakaavaan 2040 merkittävän määrän laajoja alueita kiviaineshuollon tarpeisiin. Nyt kyseessä oleva aluekokonaisuus ei kuitenkaan ole liiton mielestä arvojensa puolesta laajamittaiseen, seudullisesti merkittävään, kiviainesten ottamistoimintaan sopivaa.

Ottoalue sijoittuu valtaosin maakuntakaavassa MK-merkinnällä osoitetulle alueelle, lisäksi osalla haetusta ottoalueesta on VR-merkintä. Ottoalue rajautuu luonnonsuojelulain 24 §:n perusteella rauhoitettuun luonnonsuojelualueeseen, joka on merkitty maakuntakaavassa S-merkinnällä. Maakuntakaavasta voi normaalin muutoksenhaun keinoin hakea muutosta, mutta NCC Industry Oy ei ole valittanut maakuntakaavasta.

HE:ssä tuodaan esiin, kuinka oikeuskäytännössä on otettu kantaa maa-ainestenoton ja kaavoituksen väliseen suhteeseen. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on todettu, ettei alueen osoittaminen muuhun käyttötarkoitukseen ole sellaisenaan este maa-ainesten ottamiselle. Maa-aineslain 3 §:n 2 momentin mukainen este muodostuu, mikäli ottotoiminta vaikeuttaisi alueen käyttämistä kaavassa osoitettuun pääkäyttötarkoitukseen (KHO:2013:104, KHO 18.2.2009 t. 3614). Ratkaisussa KHO:2013:104 t. 1891 oli kyse nimenomaan maa-ainesten otosta urheilu- ja virkistyspalvelujen alueelta (VU). Kun otettiin huomioon hakemuksessa tarkoitettun ottamisen laajuus ja suunniteltu syvyys suhteessa lähiympäristöön, hakemuksessa tarkoitettu hanke olisi vaikeutta-

nut alueen käyttämistä kaavassa osoitetun pääkäyttötarkoituksen mukaisesti, eikä lupaa tullut myöntää.

Maakuntakaavassa NCC Industry Oy:n Kuismalan tilalle on osoitettu VR-alue. Maa-ainesten otto VR-alueelta vaikeuttaisi alueen käyttämistä sille kaavassa osoitettuun virkistystarkoitukseen, etenkin kun huomioidaan ottoalueen muoto ja syvyys verrattuna ympäröivään luontoon. Maakuntakaava on tuore ja sitä laadittaessa on selvitetty ja osoitettu kiviainesalueet. Maakuntakaavaa on siksi käytettävä lupaharkinnassa. Kaavan laatinut Pirkanmaan liitto lausunnossaan edellytti ottamisen sijoittuvan VR-alueen ulkopuolelle.

MK-aluetta koskeva maakuntakaavan kaavamääräys korostaa alueen luonnonarvoja, yhtenäisyyttä ja pirstoutumisen ehkäisyä. On totta, että pelkkä alueen maisemointiin tähtäävä aineiden otto pitäisi alueen pinnanmuodoiltaan paremmin ympäröivään luontoon sopeutuvana. Alue on kuitenkin jo valtaosin avattu ja pirstoutuminen tapahtunut. Alueen mahdollista myöhempää metsätalousskäyttöä tai esitetyn maisemointisuunnitelman mukaista käyttöä otto ei estä, vaikka se muodostaakin ottotoiminnan aikana esteen eläinten ja ihmisten liikkumiselle. Luontoon aiheutuvaa haitallista ja maa-aineslain 3 §:ssä kiellettyä seurausta on pyritty ehkäisemään sillä, ettei lupaa ottotoimintaan ole myönnetty maakuntakaavassa VR-alueeksi merkitylle alueelle.

Ympäristönsuojelulain 89 § mukainen luvan muuttaminen ja lupien yhteiskäsittely

SLL Pirkanmaan piirin ja Tampereen yhdistyksen valituksessa tuodaan esiin, että lupaviranomaisen olisi tullut edellyttää toiminnanharjoittajan toimittavan ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaisen hakemuksen toiminnan muuttamiseksi ja toiminnanharjoittajan maa-aineslupa olisi tullut käsitellä yhteislupana ympäristölupien kanssa. Kolmea Kintulammin eteläpuoleista louhinnan ja murskauksen ympäristölupien muuttamista koskeva aloite on tehty 28.12.2018. NCC Industry Oy:n louhintaa, murskausta ja kierrätyskiviainestoimintoja, Rudus Oy:n murskauskäytöstä, Rudus Oy:n betoni- ja tiilijätteen käsittelykeskusta sekä YIT Teollisuus Oy:n louhintaa ja murskausta koskeva ympäristölupien ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaista muuttamista koskeva asia on pantu ympäristölupaviranomaisessa vireille ympäristö- ja rakennusjaoston päätöksellä 5.2.2019.

Vireillepanossa edellytettiin ko. toiminnanharjoittajilta yhteisselvityksiä, joiden laatimiseen ja vastineen antamiseen on varattu normaalia pidempi aika. Muuttamista koskeva asia on edelleen vireillä ja tätä lausuntoa annettaessa asia on vastineenantovaiheessa. Toiminnanharjoittajilta on pyydetty vastinetta 4.11.2019 mennessä. Asia on tarkoitus ratkaista Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaostossa vuoden 2019 puolella, mutta on myös varsin mahdollista, että neljää ympäristölupaa koskevan muutostarpeen arviointi, lupaharkinta ja päätösvalmistelu kestävät sen verran pitkään, että päätökset annetaan vasta vuonna 2020. Koska asia on herättänyt laajaa mielenkiintoa, on oletettavaa, että päätöksistä valitetaan, jolloin prosessin kokonaiskesto muodostuu huomattavan pitkäksi.

NCC Industry Oy oli laittanut vireille ympäristönsuojeluviranomaisessa maa-aineslupahakemuksen. Yhtiön maa-aineslupa oli umpeutunut vuoden 2017 lopussa, joten yritys ei voinut harjoittaa Kuismalan ottoalueella ottotoimintaa eikä hyödyntää voimassa olevaa ympäristölupaa. Ilman voimassa olevaa maa-

aineslupaa, kaikkia Kintulammin luonnonsuojelualueen läheisyydessä toimivien toimijoiden ympäristölupia koskeva muutosprosessi heikentäisi yhden toimijan, NCC Industry Oy:n, mahdollisuutta harjoittaa toimintaansa. Maa-aineslupahakemuksen käsittelyn loppuvaiheessa vireille laitetun useaa toimijaa koskevan ympäristölupien ympäristönsuojelulain 89 §:n mukaisen muuttamisen katsottiin olevan sellainen maa-aineslain 4a §:ssä edellytetty erityinen syy, että NCC Industry Oy:n maa-aineslupahakemus käsiteltiin erillisenä hakemuksena. Myös yhtiön edustajat ovat 29.11.2018 pidetyllä tarkastuksella tuoneet esiin, että yritys toivoo saavansa erillisen maa-ainesluvan.

Ottoaika

NCC Industry Oy on hakenut ottoajaksi 15 vuotta. Päätöksessä ottoaika on rajattu 10 vuoteen. SLL Pirkanmaan piirin ja Tampereen yhdistys ry:n valituksessa myönnettyä aikaa pidetään liian pitkänä, kun taas toimija vaatii ottoajan muuttamista 15 vuoteen. Maa-aineslain 10 § mukaan lupa ainesten ottamiseen myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi. Erityisistä syistä lupa voidaan kuitenkin myöntää pitemmäksi ajaksi, kuitenkin enintään viideksi toista vuodeksi, ja kalliokiven louhinnan osalta enintään 20 vuodeksi, jos se hankkeen laajuuteen, esitetyn suunnitelman laatuun ja muihin ainesten ottamisessa huomioon otettaviin seikkoihin nähden katsotaan sopivaksi. NCC Industry Oy:n hanke ei ole poikkeuksellisen laaja, eikä hakija ole esittänyt muitakaan sellaisia perusteita, joiden vuoksi ottoaika olisi myönnettävä laissa asetettua pääsääntöistä maksimiaikaa pidemmäksi.

Maa-aineslain 10 §:ssä säädetään, että erityisenä syynä voidaan pitää myös sitä, että ottaminen kohdistuu voimassa olevassa maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maa-ainesten ottamiseen varatulle alueelle. NCC Industry Oy:n kohdalla tilanne on päinvastainen. Voimassa olevassa maakuntakaavassa alueelle ei ole osoitettu maa-ainesten ottoa, vaikka ottoalueita on toisaalle osoitettu. SLL Pirkanmaan piirin ja Tampereen yhdistys ry:n vaatimaan tavanomaista lyhempäänkään ottoaikaan ei ole maa-aineslain mukaisia perusteita.

Ottomäärä

Ottomääräksi on lupapäätöksen lupamääräyksessä 1 asetettu haettu 530 000 m³, mutta NCC Industry Oy on valituksessaan todennut, että mikäli VR-alue jää ottoalueen ulkopuolelle, otettava määrä olisi 305 000 m³. NCC Industry Oy tuo valituksessaan esiin, että ottomäärän pienetessä 40 % alkuperäisestä haetusta ottomäärästä, kyse olisi tosiasiallisesti luvan epäämisestä. Lupaviranomainen sallii lupamääräyksessä 1 haetun 530 000 m³:n oton, kunhan lupamääräyksissä asetetut reunaehdot huomioidaan. Tosiasiallisesti ottomäärä pienenee ottoalueen pienetessä ja ottomäärä tarkentuu lupamääräyksessä 1 toimitettavaksi edellytyksissä ottosuunnitelmissa. Ottomäärän pienenemistä ei voida kuitenkaan pitää luvan tosiasiallisena epäämisenä. Maa-ainesten ottolupa on myönnetty sille osalle aluetta, jolle se on maa-aineslain mukaan ollut alueen ympäristö ja kaavoitus huomioiden myönnettävissä.

Lisäksi todettakoon, että vuonna 2017 umpeutunut maa-aineslupa oli myönnetty samalle ottoalueelle kuin nyt puheena olevassa hakemuksessa ottoa haettiin (ototvaihe I). Ko. 2017 loppuun voimassa olleessa maa-ainesluvassa ottomääräksi oli myönnetty 350 000 m³. NCC Industry Oy:n esittämä nyt myönnetyn lupapää-

töksen mukaiselta rajatulta alueelta otettava ottomäärä on 305 000 m³ eli ottomäärä on noin 87 % aiemmin voimassa olleesta ottoalueelle I myönnetystä ottomäärästä.

Toiminta-aikarajoitukset

NCC Industry Oy vaatii lupamääräyksen 2 poistamista. Lupamääräyksessä on asetettu toiminnalle toiminta-aikarajat, jotka ovat yhteneväiset ympäristölupapäätöksessä asetettujen toiminta-aikarajojen kanssa. Maa-ainesluvista on asetettu perinteisesti myös toiminta-aikaa koskevia rajoituksia. Määräys on annettu maa-aineslain 11 § perusteella. Myös oikeuskäytännössä on todettu, että toiminta-aikaa koskevia määräyksiä voidaan antaa (KHO 1984 II 88). Toiminta-aikaa on rajoitettu sekä kesäaikaisella toimintarajoituksella, viikoittaisella että päivittäisellä rajoituksella. Mikäli ympäristö- ja maa-ainesluvista olisi eri toiminta-aikarajoitukset, toiminnanharjoittaja olisi velvollinen ohjeistamaan urakoitsijat noudattamaan tiukempaa määräystä.

Melu

SLL Pirkanmaan piirin ja Tampereen yhdistys ry:n valituksessa todetaan, että lupapäätöksessä ei ole huomioitu valtioneuvoston päätöstä melutasojen ohjearvoista. Maa-aineslupa annetaan maa-aineslain nojalla ja laki on luonnonvarojen käyttöä koskeva laki. Melua koskevat määräykset annetaan ympäristön pilaantumista sääntelevän ympäristönsuojelun nojalla ympäristöluvassa, joten valitus tulee jättää siltä osin tutkimatta.

Muut yksittäiset huomiot

Se NCC Industry Oy:n valituksessaan esille tuoma seikka, että maakuntakaavaa valmisteltaessa yhtiöllä on ollut alueella voimassa oleva maa-aineslupa, ei tarkoita sitä, että kaavan laatija olisi turvannut tai hänen olisi pitänyt turvata toiminnanharjoittajan ottotoiminta. Maakuntakaavaa varten on laadittu selvitykset ottotoimintaan soveltuvista alueista, eikä NCC Industry Oy:n ottoalueelle ole osoitettu maa-ainestenottoaluemerkintää. Hallituksen esityksessä (257/2014) korostetaan, että edes maakuntakaavaan otettu kaavamerkintä maa-ainesten ottoon soveltuvasta alueesta (EO) ei takaa maa-ainesluvan myöntämistä, vaan luvan myöntämisen edellytysten olemassaolo arvioidaan aina tapauskohtaisesti. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntakaava ei ohita maa-aineslakia lupaharkinnassa.

Valituksessa tuodaan esiin, että ottotoiminta ei ole estänyt alueen virkistyskäyttöä eikä toiminnasta ole tullut valituksia toiminnanharjoittajalle tai valvontaviranomaiselle. Kintulammin alueen retkeily on merkittävästi lisääntynyt vasta vuosina 2017 ja 2018. Kumpanakaan näistä vuosista NCC Industry Oy:n Kuismalan alueella ei ole ollut kiviaineksen ottotoimintaa, murskausta tai kierrätyskiviainesten käsittelyä. Vuonna 2006 myönnetyn ja vuonna 2017 umpeutuneen maa-ainesluvan voimassaollessa alueella on ollut ottotoimintaa vuosina 2008, 2013 ja 2015, jolloin alueen virkistyskäyttö ei ollut vielä yhtä laajaa kuin mitä se tällä hetkellä on.

Lopuksi

Ympäristö- ja rakennusjaoston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä ole muutoinkaan lain vastainen. Ympäristö- ja rakennusjaosto toteaa, että NCC Industry Oy tai Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ja Tampereen yhdistys ry eivät ole tuoneet valituksissaan esille sellaisia uusia asioita, joita ei olisi jo huomioitu 12.3.2019 annetussa maa-aineslupapäätöksessä. Tampereen kaupungin ympäristö- ja rakennusjaosto esittää valitusten hylkäämistä. Toissijaisena vaatimuksena ympäristö- ja rakennusjaosto esittää hakemuksen palauttamista uudelleen käsiteltäväksi maa-aines- ja ympäristölupien yhteiskäsittelyssä.