

Korkein hallinto-oikeus
PL 180
00131 Helsinki

Muutoksenhakijat

Arto ja Riitta Laitinen

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Valituksen kohteena oleva päätös

Maa-aines- ja ympäristöluvan yhteishakemuksesta Vaasan hallinto-oikeuden päätös 17.1.2023 Dnro 20330/03.04.04.23/2020 kiinteistöllä 98-433-6-49.

Vaatimukset

Pyydämme kunnioittavasti, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja kumoaa Vaasan hallinto-oikeuden ja Hollolan elinvoimavaliokunnan valvontajaoston päätökset virheellisinä ja myöntää haetun luvan hakijalle tai toissijaisesti palauttaa lupahakemuksen Hollolan kunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkeinta hallinto-oikeutta pyydetään myös velvoittamaan Hollolan kuntaa korvaamaan valvontajaoston menettelyvirheestä johtuvat muutoksenhakijan oikeudenkäyntikustannukset hallinto-oikeudessa laillisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua tuomiopäivästä lukien.

Perustelut

1 Taustaa

Vaasan hallinto-oikeus toteaa päätöksessään

- ”ottoalue sijoittuu pieneltä osin Kalliojärven kallioalueen eteläpäätyyn, suunnitellun ottotoiminnan vaikutukset kaukomaisemaan on katsottava jäävän vähäisiksi
- ettei ottotoiminta ennalta arvioiden vaarana Kalliojärven hydrologisia yhteyksiä
- ei suunnitellusta ottotoiminnasta ennalta arvioiden aiheudu maisema-arvoiltaan erityiselle kallioalueelle maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 1,2 ja 3 kohdissa tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon kauneusarvojen tuhoutumista ja huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa, joita ei pystyttäisi louhinnasta annettavien lupamääräyksiin ehkäisemään
- pitää esitettyä kaivoselvitystä, pinta- ja pohjavesiselvitystä sekä selvitystä vesien johtamisesta riittävänä
- pitää esitettyä meluselvitystä kokonaisuutenaan riittävänä, vaikkakin se on sisältänyt edellä mainittuja epätarkkuuksia
- kun otetaan huomioon esitetyt toimenpiteet ehkäistä pölyhaittoja, hallinto-oikeus pitää esitettyä selvitystä riittävänä
- pitää tärinästä annettua selvitystä riittävänä”

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti maa-aines- ja ympäristölupaehdot täyttyvät, mutta uutena asiana jo aiemmin myönnettyjen lupien¹ jälkeen Hollolan elinvoimavaliokunta ryhtyi perustelemaan yllättäen eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n mukaisen rasituksen kohtuuttomuutta.

2 Valitusperusteiden tiivistelmä

Toteamme, että on luvanhakijan oikeusturvan kannalta kohtuutonta, että ensin kunta myöntää luvan, jonka hallinto-oikeus palauttaa uudelleen käsiteltäväksi kunnan itsensä tekemän muotovirheen vuoksi ja lisäselvitysten tekemiseksi. Kun kaikki lisäselvitykset on tehty ja alkuperäinen lupahakemus täydennetty vaatimusten mukaiseksi, kunta yllättäen tekeekin kielteisen päätöksen vedoten uuteen, edellä mainittuun eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:ään.

Asian käsittelystä on muodostunut kuva, että päätös ei ole perustunut lisäselvityksenä laadittuun melun leviämisen mallinnukseen, vaan haitta on jäänyt mielipiteenomaisena mahdollisuutena tosiasioihin perustumattomaksi. Lupajaosto laiminlöi hakijan mahdollisuuden selvittää ja oman viranomaisvelvollisuutensa vaatia selvittämään valituksenalaisen päätöksen perusteluissa mainitut, mahdolliset haitat. Lupajaosto toimi asiassa virheellisesti.

Hallinnollisen menettelyn oikeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös Hollolan kunnan ympäristötarkastajien tekemä maastokäynti. Hakijoilla ei voi olla käsitystä, mitä käynnillä on tehty, mihin käynti on kohdistunut ja millaisia havaintoja käynnillä on tehty ilman laadittua tarkastuskertomusta. Hakijoille ei ole ilmoitettu käynnistä, eikä hakijoille ole varattu mahdollisuutta osallistua käyntiin. Ottaen huomioon tarkastuksen tarkoituksen luonne kyse on mitä ilmeisimmin ollut viranomaisen toimivaltaan kuuluvan asian selvittämisestä ja kyse on ollut siten hallintolain tarkoittamasta tarkastuksesta. Koska viranomaisvelvollisuutensa ja rikkonut asiassa annettuja säännöksiä, hakijoille on aiheellisesti muodostunut epäily viranomais toiminnan puolueettomuuden vaarantumisesta ja siksi valitus on koskenut tältä osin myös ko hallintomenettelyvirhettä.

Asian käsittely Vaasan hallinto-oikeudessa kesti yli kaksi vuotta, mitä ei itsessään voi pitää kohtuullisena. Hallinto-oikeus on kuitenkin jättänyt tutkimatta asian valitusperusteet sillä tarkkuudella, mitä asiassa on säädetty ja niillä perusteluilla, mitä valituksessa on vaadittu ja oikeaksi osoitettu.

3 Valituksemme yksityiskohtaiset perustelut

Hollolan elinvoimavaliokunnan valvontajaosto perustelee kielteistä päätöstään sillä, että melumallinnusta ei ole tehty pahimmassa mahdollisessa tilanteessa liikenteen osalta eikä ole otettu huomioon sitä, että Lierantien kelirikkoajan painorajoitukset voivat vaikuttaa toimintaan liittyvää liikennemäärää lisäävästi. "Lierantieltä toiminta-alueelle johtavan metsäautotien risteysläheisyydessä sijaitsevat kaksi asuinkiinteistöä. Meluselvityksen puutteiden vuoksi ei voida varmistua siitä, ettei kyseisille kiinteistöille aiheutuisi ympäristösuojelulain 5 §:n 1 momentin 2 a kohdan mukaista terveyshaittaa ja sen myötä mahdollisesti eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta, jonka aiheuttaminen on kielletty ympäristösuojelulain 49 §:n 1 momentin 5 kohdassa."

1 Lupahakemukset jätettiin 25.9.2014. Hollolan kunta myönsi luvat 11.5.2016.

Hallinto-oikeus perusteli valituksemme hylkäämistä eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n perusteella ja suurimpana ongelmana kasvaneesta liikenteestä aiheutunut melu. Hallinto-oikeus toteaa, että ”pitää esitettyä meluselvitystä kokonaisuutenaan riittävänä, vaikkakin se on sisältänyt edellä mainittuja epätarkkuuksia.”

Kunnan ja hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa korostuu Lierantieltä käännyttäessä metsäautotielle olevan tien melutaso sillä alueella olevaan lähimpään kiinteistöön 98-401-1-100. Kunnan olisi tullut pyytää lisäselvitys kyseisen kohdan melusta sen sijaan, että oletti jotain ilman asiaa sen paremmin itsekään selvittämättä. Kunta ja hallinto-oikeus eivät ole ottaneet huomioon viranomaisen selvittämismallisuutta, kuten siitä on säädetty hallintolaissa.

Nyt on pyydetty asiaa selventämään lausunto (päiväty 13.2.2023) Insinööritoimisto Matti Jokiselta: ”Laaditun melun leviämismallinnuksen mukaan Lierantien maa-ainesalueelle erkanevan metsätien risteysalueella toiminnan aiheuttama keskiäänitaso on LAeq, 7-22 38...44 dB. Mallinnetut melutasot alittavat yksiselitteisesti ja riidattomasti sovellettavat melutason ohje- ja raja-arvot. Johtopäätöksensä totean, että ohje- ja raja-arvot alittuvat, eikä haittaa voida pitää luvan myöntämisen esteenä tai naapuruussuhdelain tarkoittamana kohtuuttomana haittana.” Lausunto on ohessa, Liite 1.

Valvontajaoston päätös on tehty väärin perusteiden tai oletuksien, joten haettu lupa tulee myöntää. Lupahakemuksessa on haettu toiminta-aika kuljetuksille 6-22, mutta kunta olisi voinut tai olisi tullut käyttää lupaharkintaa ja päättää toiminta-ajaksi 7-22, mikäli olettaa varhaisen aamun ajan klo 6-7 olevan haitallinen ja aiheuttavan kohtuutonta haittaa. Vaihtoehtoisesti olisi voinut pyytää lisäselvityksen melun leviämismallinnuksesta, jonka perusteella olisi voinut käsitellä luvan oletusten sijaan selvityksiin perustuen myös ajalla 6-7.

Hallinto-oikeus, kuten kuntakin, perustelevat kielteistä päätöstään sillä, että Lierantiellä on nykyisin kelirikkoaikana painorajoitus ja ajot keskittyisivät liikaa muihin aikoihin. Hakemuksessa on ilmoitettu, että Lierantie ja metsäautotie kunnostetaan murskekuljetuksia kestäväksi hakijan kustannuksella. Jokainen toimialalla työskentelevä tietää, että ei ole mitään mahdollisuuksia pärjätä murske- ja maanrakennusalueella, jos toiminta pitäisi keskeyttää pitkiksi ajoiksi tien huonon kunnan vuoksi. On luonnollista, että tie kunnostetaan ko. kohteen murskeella ja parannetaan kestäväksi kuljetuksia jokaisena vuoden aikana. Hakijat ovat tiekunnan jäseniä ja tienkäyttö tulee sallia elinkeinotoiminnassa, joka on perustuslaillinen oikeus. Tienkäytöstä säädetään yksityistieläissa.

Kielteistä päätöstä kunnassa ja hallinto-oikeudessa on pyritty perustelemaan KHO 2019:75 päätökseen perustuen. Jos kyseistä päätöstä ryhdytään soveltamaan tähän hankkeeseen, murskemääriltään yli kolme kertaa pienempään kohteeseen ja oleellisesti harvempaan asutulle alueelle, jonka asuintalot sijaitsevat paljon kauempana, muuttuu lupaharkinta Suomessa merkittävästi. Siksi valitusluvan myöntäminen on perusteltua. On harvinaista, että murskealueelle kulku voidaan järjestää niin, että kuljetukset eivät menisi lainkaan asutuksen ohi.

3.1 KHO 2019:75 (diaarinumero 2352/1/18) päätöksen vertailu nyt kyseessä olevaan lupahakemukseen

	KHO 2019:75	Hollola, Tertunmetsä
Murskausmäärä keskimäärin t/v.	240 000 t	72 000 t
Kuorma-autojen liikennemäärä	3,33 kertainen	1,00
Asuintalojen lukumäärä tien välittömässä läheisyydessä	19 kpl (Kylmäkorventie) 13 kpl (Sarvalammentie) yhteensä 32 kpl	5 kpl (Lierantie, metsäautotie)
Kaavoitustilanne	Erillispientalojen korttelialue	Yleiskaava, mursketoiminta kaavan mukaista
Rakentaminen	Teiden varrella sijaitsee tiiviisti tiehen kiinni rakennettuja asuinalueita	Hajallaan yksittäisiä taloja
Läheisyys tiehen	Useat taloista selvästi alle 10 m etäisyydellä tiestä	Ei yhtään taloa alle 10 m etäisyydellä, yhden talon päätyyn n. 13 m
Melutason ohjearvot	voivat ylittyä, ylittyvät	alittuvat

3.2 Kohtuuton rasitus

Lainsäädäntö ei tunne tilannetta, että hiljainen ympäristö yleensä tai talon rakentaminen hiljaiseen ympäristöön olisi pysyvä oikeus eikä melutaso tai liikenne saisi tulevaisuudessa muuttua ja sen perusteella voitaisiin estää perustuslaillinen elinkeinovapaus. Kyseessä ei ole eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukaisesta kohtuuttomasta rasituksesta, joka ilmenee tarkennetusta melumallinnuksesta ja vertailusta KHO 2019:75 päätökseen.

Vaasan hallinto-oikeus on perustellut päätöstään virheellisesti ”kohtuuttomalla rasituksella”, koska mallinnettu melutilanne, asuintalojen läheisyys tiestä/ajoneuvoista ja liikennemäärät eivät tue väitettä. Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan: ”Arvioitaessa kuljetusliikenteestä aiheutuvaa melua on otettava huomioon, että melu voi olla ajoittain jonkin verran ilmoitettua suurempaa.” Epämääräisenä viittauksena mahdollisen haitan suuruuteen ja keston kyse ei ole tosiasiaseikkoihin perustuvasta lainmukaisuusarviointista. Valvontajaosto ei ole selvittänyt tai selvittänyt tosiasioita arviointinsa perusteeksi. Vaasan hallinto-oikeus on tutkinut ja ratkaissut asian puutteellisin perustein.

Lupaviranomainen ja Vaasan hallinto-oikeus eivät ole myöskään määrittäneet muuta keinoa arvioida kohtuuttomuutta kuin säädetyt ohje- ja raja-arvot. Näin menetellessään ja koska mahdolliselle haitalle säädettyjen ohje- ja raja-arvojen ei ole osoitettu ylittyvän, ei asiassa voi tehdä johtopäätöstä, että rasitus olisi millään tavoin kohtuuton. Valvontajaosto ja hallinto-oikeus ovat toimineet virheellisesti.

Jos melun leviämismallinnuksella on osoitettu, että liikennemäärä voisi olla noin kaksinkertainen lupahakemuksessa esitettyihin vuorokautisiin enimmäisliikennöintimääriin nähden, jotta asetettu melun raja-arvo olisi kiviainekuljetusten osalta vaarassa ylittyä, luulisi olevan yksiselitteistä, että kyse ei voi olla kohtuuttomasta rasituksesta. Ympäristösuojelulain 49 §:n mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät kaikilta osin ja yksiselitteisesti sekä marginaali raja-arvoihin on vähintäänkin riittävä. Säädettyjen melutason ohjearvojen alittuessa ei voida tulkita rasituksen olevan kohtuuton. Valvontajaosto ei myöskään ole käyttänyt mahdollisuuttaan rajoittaa todettavissa olevia haittoja lupamääräyksen siten kuin siitä on säädetty. Viranomaisena on tehnyt lupaharkinnan huolimattomasti ja ratkaissut sekä perustellut päätöksen puutteellisesti.

Mikäli kunnan ja hallinto-oikeuden päätökset jäisivät voimaan ja niitä ryhdyttäisiin soveltamaan myös muissa maamme kohteissa, joudutaan Suomessa sulkemaan merkittävä määrä vanhoja maa-ainesalueita lupien uusimisen yhteydessä ja uusien alueiden avaaminen siirtyisi kauas murskeiden käyttökohteista sekä kuljetusmatkojen vuoksi ilmastopäästöt kasvaisivat. Se olisi yhteiskunnan hiilineutraalisuustavoitteiden kannalta huono kehityssuunta.

3.3 Oikeudellista arviointia koskevat säännökset

Hollolan elinvoimavaliokunnan valvontajaosto on laiminlyönyt hallintolain (HL, 434/2003) 31.1. §:n ja ympäristönsuojeluasetuksen (YSA, 713/2014) 13.2 § mukaisen selvittämismääräyksiensä. Lisäksi valvontajaosto ei ole antanut hakijoille ympäristönsuojelulain (YSL, 527/2014) 40§:n mukaista tilaisuutta täydentää hakemusta, vaan on kaikkia päätökseen vaikuttaneita seikkoja selvittämättä ja tosiasioihin perustamatta tehnyt ratkaisunsa.

Päätös on perustunut valvontajaostolle esitettyjen tosiasioiden virheelliseen tulkintaan ja valvontajaoston puutteelliseen toimintaan asian selvittämiseksi. Valvontajaosto on laiminlyödessään lupaharkinnan perusteista annettua YSL 48 §:ää ja luvan myöntämisen edellytyksistä annettua YSL 49 §:ää toiminut tosiasioihin nojaamatta virheellisesti.

Hakijoilla ei ole ollut tietoa asiakirjojen puutteista, eikä mahdollisuutta antaa tarpeellisia lisäselvityksiä lupakäsittelyn aikana ole varattu. Kyse ei ole ollut siten hakijoiden virheistä. Päin vastoin asiakirjoja olisi täydennetty, mikäli siihen olisi ilmoitettu olevan tarve. Valvontajaosto on rikkonut HL 22 §:ää, koska se on laiminlyönyt hakijoiden mahdollisuuden täydentää asiakirjoja. Myös Vaasan hallinto-oikeus on ratkaissut asian tältä osin virheellisesti.

Haitan kohtuuttomuus tulee arvioida todettavissa olevin asiaperustein ja naapurussuhdelain (NaapL 26/1920) ja ympäristövahinkolain (YVL, 737/1994) lähtökohtana olevan sietämismääräyksen kautta. Naapurusoikeudessa sietämismääräyksen on lähtökohtaisesti sidoksissa immisiotia aiheuttavan toiminnan sallittavuuteen². NaapL 17.1 §:n immisiokieltä koskee siten sitä immisiotasoa, jota ei kohtuuttomuuden vuoksi saa naapureihin ylittää. Asiassa on osoitettu, että tällaista melun immisiotasoa ei toiminta tai siihen liittyvä liikenne ylitä, eikä siten liikennöintiä voida pitää NaapL 17.1 §:n tarkoittamana kohtuuttomana rasituksena³. Valvontajaosto tai Vaasan hallinto-oikeus ovat tulkinneet KHO:n ratkaisuja ja NaapL:n mukaista immisiokieltä virheellisesti.

2 Ympäristövahinkolaki, s 144. Hollo et al. Alma Talent. Helsinki 2018

3 KHO 2005:70 ja KHO 2019:75. Toiminnasta aiheutui *melutason ohjearvot ylittävää* melua, mikä katsottiin olevan rasituksena kohtuutonta

Toisena asiana on arvioitava Naapl 17.2 §:n tarkoitetut muut kohtuuttomuuden arvioinnissa huomioitavat seikat. Lierantie on ollut tarkoituksensa mukaisessa käytössä - myös raskaalle liikenteelle - ennen valituksenalaista päätöstä. Koska toiminnan seurauksena sellaisia liikennejärjestelyjä ei tehdä, jotka vaikuttaisivat tienlinjaukseen tai muulla tavoin Lierantien sijaintiin, voidaan tulkita, että rasituksen kohtuuttomuuden arviointi ei myöskään ole aikaprioriteettikysymys⁴. Lierantien tarkoituksensa mukainen käyttö erilaisiin ajoneuvokuljetuksiin ja siitä aiheutuva melurasitus on tulkittava yleistavanomaiseksi seuraukseksi eli mahdollinen häiriön esiintyminen on vastaavissa olosuhteissa yleinen seuraus. Olosuhteisiin liittyvät perustelut puoltavat siten hakemusta. Valvontajaosto tai Vaasan hallinto-oikeus ovat tältäkin osin tulkinneet Naapl:n mukaista immissiokieltä virheellisesti.

Viranomaisella on YSL 172 §:n mukainen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus ja tarkastusmenettelystä on säädetty YSL 174 §:ssä. YSL:n esitöissä (HE 214 /2013) tarkastus on määritelty seuraavasti: *Sana tarkastus kuvaa sitä, että viranomainen käy itse paikalla hankkimassa selvitystä, eikä selvitä asiaa yksinomaan kirjallisen aineiston perusteella.* Hallintolain esitöiden mukaan HL 39 § koskee *sellaista viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa tarkastusta, jonka suorittaminen on tarpeen tietyn hallintoasian selvittämiseksi tai päätöksen edellytysten toteamiseksi.*

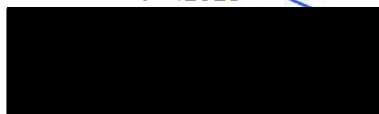
Kyse on ollut YSL:n ja HL:n tarkoittamasta tarkastuksesta. Ympäristötarkastajat ovat rikkoneet HL 39 §:ää tekemällä tarkastuksen omavaltaisesti ja tarkastuskertomusta laatimatta. Mikäli tarkastuskäynti on vaikuttanut asian käsittelemiseen, esittelemiseen ja ratkaisemiseen valvontajaostossa, asiassa on rikottu hallinnon oikeusperiaatteita siten kuin HL 6 §:ssä on tarkoitettu. Vaasan hallinto-oikeus on ratkaissut asian tältä osin virheellisesti.

Lupaharkinnan puutteellisuuden johdosta viitataan päätökseen KHO:2019:75 (12.6.2019/2755) ja sen johtopäätökseen.

Koska kyse on sellaisista menettelyvirheistä, joita ei voida pitää vähäisinä, valittajat katsovat, että Hollolan kunnan tulee vastata valittajien oikeudenkäyntikuluista.

Valituslupa tulisi myöntää, Vaasan hallinto-oikeuden ja Hollolan kunnan päätökset kumota ja lupa hakemuksen mukaisena toiminnalle myöntää. Toissijaisesti lupahakemus tulee palauttaa Hollolan kunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Keuruu 20.2.2023



Arto Laitinen



Riitta Laitinen

Liite 1.

Insinööritoimisto Matti Jokisen lausunto melun leviämismallinnuksesta tehdyistä johtopäätöksistä

4 Ympäristöoikeus, s. 1742. Kuusiniemi et al. Sanoma Pro Oy. 2013