

10.11.2023

Dnro 3390/03.04.04.04.24/2022

Asia Maa-ainesluvan muuttamista koskeva valitus

Valittaja Destia Oy

Päätös, josta valitetaan

Karkkilan ympäristölautakunta 15.6.2022 § 43

Karkkilan ympäristölautakunta on päätöksellään 4.2.2016 § 4 myöntänyt Destia Oy:lle maa-ainesluvan kallion louhintaan Karhusuon kallioalueella kiinteistöllä 224-874-1-0. Destia Oy on 25.4.2022 päivätyllä hakemuksella pyytänyt ympäristölautakunnalta maa-aineslain 16 §:n 2 momentin mukaista suostumusta poiketa lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta siten, että ottamisalueen länsipäätyyn lopputilanteessa jääviksi tarkoitetut porrastanteet voidaan louhia muun ottoalueen mukaiseen pohjatasoon.

Ympäristölautakunta ei ole valituksenalaisella päätöksellään suostunut pyyntöön. Päätöksen perusteluiden mukaan porrastanteiden pois louhiminen vaikuttaa luonnonolosuhteisiin ja mikäli myönnettyä uutta lupaa ei oteta käyttöön, vaikeuttaa nykyisen luvan mukaisen alueen jälkihoitoa.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Ympäristölautakunnan päätös on kumottava ja päätös on muutettava kaupunkikehitysjohtajan päätösehdotuksen mukaiseksi.

Lupapäätöksestä poikkeamista on haettu Karhusuon kallioalueen länsipäätyyn jälkihoitosuunnitelman mukaisesti jätettyjen portaiden louhintaan muun ottoalueen mukaiseen pohjatasoon, noin +109, eikä lupaan muilta osin ole haettu muutosta. Maa-ainesluvan 4.2.2016 mukainen louhinta-alue on kokonaisuudessaan aidattu hyväksytysti kaksi metriä korkealla kiinteällä suoja-aidalla, eikä portaiden louhinta näin ollen vaikuta louhoksen turvallisuuteen.

Karhusuon alueelle on 6.5.2021 myönnetty uusi maa-aines- ja ympäristölupa, jonka mukaan louhintaa voidaan jatkaa nykyiseltä ottoalueelta länteen, ja

portaat tullaan joka tapauksessa louhimaan pois. Päätöksestä on valitettu ja asia on käsiteltävänä Vaasan hallinto-oikeudessa. Valitus koskee kuitenkin vain alueen aitaamiselle asetettuja vaatimuksia eli uudelle louhinta-alueelle rakennettavan suoja-aidan tolppien materiaalia ja aidan korkeutta. Louhinnan jatkamisen osalta yhteislupa-asia on ratkaistu, eli louhinnan jatkamiselle ei ole estettä.

Valituksenalaisessa päätöksessä ei ole perusteltu, millä tavalla porrastanteiden louhiminen vaikuttaa luonnonolosuhteisiin.

Ympäristöministeriön julkaisun Maa-ainesten ottaminen 2020:24 mukaan luonnonolosuhteilla tarkoitetaan lähinnä alueen pohja- ja pintavesioloja, lämpö- ja kosteusoloja sekä kasvien kasvupaikkatekijöitä. Luonnonolosuhteisiin kuuluvat myös eläinten lisääntymis- ja levähdyspaikat. Maa-aineslain 3 §:n mukaan aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista tai huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia vaikutuksia luonnonolosuhteissa. Portaiden pois louhiminen ei vaikuta luonnonolosuhteisiin maa-aineslaissa tarkoitetulla tavalla, koska louhitut portaat sijaitsevat toiminnassa olevalla kallionottoalueella eikä niillä ole mitään yllä mainittuja luonnon ominaisuuksia.

Portaiden louhinta ei millään tavalla vaikeuta alueen jälkihoitoa. Maa-ainesluvan haltija on kaikissa tapauksissa velvoitettu ottamisalueen jälkihoitoon ottamisen päätyttyä, joten lautakunnan päätöksen perustelu jälkihoidon vaikeutumisesta, mikäli myönnettyä uutta lupaa ei otettaisikaan käyttöön, on virheellinen ja merkityksetön. Destia Oy on myös vastikään hakenut uutta maa-aines- ja ympäristölupaa, joten ottamista on tarkoitus jatkaa. Mikäli kallion otto Karhusuon alueella päättyisi kokonaan, länsipäädyn kalliorintausta voitaisiin loiventaa luiskaamalla se maa-aineksilla alueen pohjois- ja eteläreunojen tapaan.

Asian käsittely ja selvittäminen

Hallinto-oikeus on tiedottanut luvan hakijan valituksesta julkisella kuulutuksella. Tieto kuulutuksesta on julkaistu Karkkilan kaupungissa.

Ympäristölautakunta on antanut lausunnon, jossa se on todennut, että perustelut valituksenalaiselle päätökselle löytyvät itse päätöksestä eikä lautakunnalla ole niihin mitään lisättävää.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ilmoittanut, ettei se anna vastinetta asiassa.

Destia Oy on antanut vastaselityksen, johon on liitetty Vaasan hallinto-oikeuden päätökset 24.1.2023 numerot 69/2023 ja 70/2023.

Merkitään

Asiaa ratkaistaessa hallinto-oikeudella on ollut käytettävissään Helsingin hallinto-oikeuden asiassa dnro 02119/16/5404 antama päätös 17.2.2017 numero 17/0072/5.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoo Karkkilan ympäristölautakunnan päätöksen ja palauttaa asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Maa-aineslain 1 §:n 2 momentin (1098/1996) mukaan ainesten ottamisessa on mainitun lain lisäksi noudatettava, mitä muualla laissa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa (1096/1996) ja sen nojalla säädetään.

Maa-aineslain 3 §:n 1 momentin mukaan mainitussa laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu:

- 1) kauniin maisemakuvan turmeltumista;
- 2) luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista;
- 3) huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa; tai
- 4) tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa.

Maa-aineslain 6 §:n 1 momentin 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.

Maa-aineslain 16 §:n 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi luvan voimassaoloaikana antaa päätöksellään suostumuksen poiketa vähäisesti lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta tai annetuista lupamääräyksistä. Suostumuksen edellytyksenä on, että poikkeaminen ja sen laatu, ottaen huomioon lupaharkintaa koskevat säännökset ja määräykset, ei merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin.

Lainvalmisteluaineisto

Maa-aineslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 110/2004 vp yleisperustelujen mukaan maa-aineksia otettaessa saattaa ilmetä, että luvassa

kaivettavaksi tai jälkihoidettavaksi osoitettua aluetta tulisi voida vähäisessä määrin tietyltä osalta muuttaa. [---] Vaatimus uuden luvan hakemisesta voi olla ylimitoitettu silloin kun kysymys on vain vähäisestä muutoksesta, joka ei vaikuta naapureiden eikä muiden asianosaisten asemaan eikä luonnonolosuhteisiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että vähäinen poikkeaminen lupapäätöksestä olisi tietyin edellytyksin mahdollista lupaviranomaisen suostumuksella.

Maa-aineslain 16 §:n 2 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan vähäisellä poikkeamisella tarkoitetaan tässä esimerkiksi ottamisalueen rajan siirtämistä muutamalla metrillä tai luiskakaltevuuksien vähäistä muutosta tai muuta ottamisen ehtojen vähäistä muutosta. Ottamissyvyyden osalta muutos tuskin koskaan voi olla vähäinen, ei varsinkaan pohjavesialueella.

Asiassa saatu selvitys

Karkkilan ympäristölautakunta on päätöksellään 4.2.2016 § 4 myöntänyt Destia Oy:lle maa-ainesluvan kalliokiviaineksen ottamiseen kiinteistöltä Hajakanmaan yhteismetsä 224-874-1-0. Lupapäätös on voimassa kymmenen vuotta hallinto-oikeuden 17.2.2017 antaman päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Alueella on ollut ottamistoimintaa 1990-luvulta lähtien ja ottamisalue on maa-aineslupaa myönnettäessä ollut pääosin avoinna olevaa louhosaluetta. Lupapäätöksen perusteella 6,2 hehtaarin suuruiselta ottamisalueelta, josta 1,4 hehtaaria ottoaluetta, on voitu ottaa yhteensä 135 000 m³ ktr kalliokiviaineksiä tasoon +108...+109.

Lupapäätöksen mukaan alueella ei ole tiedossa luonnonsuojelulain 29 §:ssä tarkoitettuja luontotyyppisiä eikä alueen läheisyydessä ole Natura 2000 -alueita. Alue ei sijaitse luokitellulla pohjavesialueella eikä sitä käytetä yhteiseen vedenhankintaan. Ympäristölautakunta on maa-aineslupaa myöntäessään arvioinut, ettei maa-ainesten ottamisesta aiheudu maa-aineslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista tai huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. Ottamisen on katsottu olevan järjestettävissä siten, ettei siitä aiheudu maa-aineslain 3 §:n 4 momentissa mainittua vaaraa asutukselle tai ympäristölle tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa.

Lupapäätöksellä hyväksytyssä ottamissuunnitelmassa on alueen jälkihoidon osalta todettu, että koska ottamisalue sijaitsee melko syrjäisellä paikalla eikä siihen ole näkyvyyttä asutuksen suunnasta tai valtatieltä, louhoksen reuna-alueilla ei kaikilta osin ole suunniteltu rakennettavan perinteisiä reunaluiskia. Luiskien rakentaminen koko ottoalueelle vaatisi erittäin suuria määriä maa-aineksia, joita pitäisi tuoda alueen ulkopuolelta. Ottamisalueen länsiosan länsi-, pohjois- ja eteläreunat on suunniteltu toteuttavaksi siten, että louhoksen yläreunalta noin 2 metriä alempana on noin 5 metriä leveä tasanne, jonka jälkeen noin 10 metriä korkea kaltevuudessa noin 5:1 oleva kallioseinä ja sen jälkeen jälleen noin 5 metriä leveä tasanne ja niin edelleen. Länsireunalla korkeuseroa louhoksen ala- ja yläosan välillä on enimmillään noin 32 metriä. Etelä- ja pohjoisreunan alaosaan voidaan läjittää ylijäämämaita luiskaksi kaltevuuteen noin 1:2.

Alueen jälkihoidon osalta lupamääräyksissä on todettu muun ohella, että alue tulee maisemoida ympäröivään luontoon ja maisemaan sopivaksi. Luvan hakijan tulee huolehtia siitä, että porrastetut tasanteet ovat turvallisia alueella liikkuville, esimerkiksi aitaamalla jyrkännekoikat. Muotoilussa tulee ottaa huomioon alueen jälkikäyttö (määräys 11.6). Päätöksen perusteluissa on jälkihoitoa koskevien lupamääräysten osalta todettu muun ohella, että jälkihoidon tavoitteena on sopeuttaa ottamisalue ympäröivään luontoon ja maisemaan. Jälkihoito edistää myös ottamisalueen jälkikäyttömahdollisuuksia ja turvallisuutta (määräykset 11.5–11.17).

Luvansaajan on ennen ottotoimintaan ryhtymistä tullut asettaa 101 400 euron suuruinen vakuus, jonka on oltava voimassa siihen asti, kunnes kaikki luvan tai sen määräysten edellyttämien toimenpiteiden toteutus on lopputarkastuksessa hyväksytty.

Destia Oy on lupapäätöksen voimassa ollessa 25.4.2022 päivätyllä hakemuksella hakenut lupaa poiketa päätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta siten, että alueen länsipäätyyn jälkihoitosuunnitelman mukaan lopputilanteessa jäävät porrastasanteet voidaan louhia ottoalueen pohjatasoon. Destia Oy:n hakemuksen mukaan ottoalueen muihin osiin on ollut jäämässä portaiden kiviainesmäärää, noin 21 000 m³, vastaava määrä louhimatonta kiviainesta, eikä haetulla muutoksella siten ole vaikutusta alueelta louhittavan kiviaineksen kokonaismäärään.

Karkkilan ympäristölautakunta on 6.5.2021 (§ 36) myöntänyt Destia Oy:lle maa-aineslain 4 a §:n ja ympäristönsuojelulain 47 a §:n mukaisen yhteisluvan Karhusuon kallioalueelle kiinteistölle 224-874-1-0. Lupa sisältää maa-ainesluvan kallionlouhintaan sekä ympäristöluvan louhintaan, murskaukseen ja maanrakentamisesta syntyvän louheen ja muun maa-aineksen vastaanottoon ja käsittelyyn. Louhinnan kokonaismäärä on 15 vuoden aikana 400 000 m³ltr. Alin louhintataso on +109. Lupapäätöksen mukainen 2,2 hehtaarin suuruinen ottoalue sijoittuu välittömästi maa-aineslupapäätöksen 4.2.2016 § 4 mukaisen ottamisalueen länsipuolelle ja sisältää nyt kyseessä olevat porrastasanteet. Destia Oy on valittanut päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen alueelle rakennettavaa suoja-aitaa koskevien määräysten osalta. Vaasan hallinto-oikeus on päätöksellään 24.1.2023 numero 69/2023 muuttanut lupamääräystä, jonka mukaan ottoalueen ympäri olisi tullut rakentaa pysyvä metallirakenteinen suoja-aita lopputilannekuvan mukaiselle paikalle. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen on haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hallinto-oikeuden johtopäätökset

Asiassa on kysymys poikkeamisesta voimassa olevan maa-aineslupapäätöksen mukaisesta lopputilanteesta louhimalla pois ottamisalueen länsireunaan jätettäviksi suunnitellut porrastasanteet. Suunniteltu muutos ei lisää otettavan kalliokiviaineksen kokonaismäärää. Kiinteistölle on myönnetty uusi maa-aines- ja ympäristölupa, jonka perusteella ottamistoimintaa on tarkoitus jatkaa lännen suuntaan siten, että porrastasanteet tullaan tässä yhteydessä joka tapauksessa poistamaan.

Kyseessä on louhosalue, jolla ei ole maisemallisia arvoja tai luonnon merkittäviä kauneusarvoja. Alueella ei esiinny suojeltavia luontotyyppisiä tai -lajeja. Ottamisalue ei sijaitse luokitellulla pohjavesialueella, eikä haetulla muutoksella ole vaikutusta pohjaveden päälle jätettävän suojakerroksen paksuuteen. Alueen länsireunan jälkihoidon toteuttaminen porrastuksella on perustunut lupanhakijan maa-aineslupahakemuksen yhteydessä esittämään, lupapäätöksellä hyväksytyyn ottamissuunnitelmaan eikä lupaviranomaisen nimenomaiseen määräykseen asiasta. Ottamissuunnitelman perusteella syyt porrastamiseen luiskaamisen sijaan ovat olleet ainakin osin taloudelliset. Ympäristölautakunnan valituksenalaisesta päätöksestä tai asiakirjoista muutoin ei ilmene, mitä vaikutuksia portaiden louhimisesta on arvioitu olevan luonnonolosuhteisiin.

Mikäli ottamistoimintaa ei toiminnanharjoittajan suunnitelmista poiketen ja 6.5.2021 myönnetyistä uudesta maa-aines- ja ympäristöluvasta huolimatta jostakin syystä enää jatkettaisi lännen suuntaan, olisi ottamisalueen länsireuna portaiden poistamisesta huolimatta maisemoitavissa tarvittaessa luiskaamalla, kuten myös Destia Oy on valituksessaan esittänyt. Kun lisäksi otetaan huomioon lupapäätöksessä 4.2.2016 § 4 jälkihoidon osalta annettu määräys alueen maisemoinnista luontoon ja maisemaan sopivaksi alueen jälkikäyttö muotoilussa huomioon ottaen, poikkeamisen ei voida katsoa myöskään vaikeuttavan alueen jälkihoitoa valituksenalaisessa päätöksessä esitetyllä tavalla.

Edellä todetun perusteella hallinto-oikeus katsoo, että haettu poikkeaminen lupapäätöksessä hyväksytystä ottamissuunnitelmasta ei merkitse luvan olennaista muuttamista eikä vaikuta asianosaisen asemaan tai luonnonolosuhteisiin, ja sitä on esitetyissä olosuhteissa pidettävä vähäisenä. Poikkeamiseen suostumiselle on siten ollut maa-aineslain 16 §:n 2 momentin mukaiset edellytykset, eikä ympäristölautakunta ole voinut päätöksessään esittämillään perusteilla jättää suostumusta antamatta. Ympäristölautakunnan päätös on tämän vuoksi kumottava ja asia palautettava lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL julkinen kuulutus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Jukka Reinikainen, Minna Ruuskanen (t) ja Jonna Konstari.



Esittelijäjäsen

Jonna Konstari

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asiantuntijajärjestelmästä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**Päätös**

Valittajalle tavallisena tiedoksiantona

Maksutta

Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Jäljennös

Karkkilan ympäristölautakunta

Karkkilan kaupunki, jonka on maa-aineslain 20 c §:n 2 momentin mukaisesti ilmoitettava kuulutuksesta

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus