

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

PL 120, Ratapihantie 9

00521 HELSINKI

p. 010 36 42000, f. 010 36 42079

s-posti helsinki.hao@om.fi

PÄÄTÖS

08/0443/5

8.5.2008

01071/07/5404

ASIA

Maa-ainesuostusta koskeva valitus

MUUTOKSENHAKIJA Thure Lindeberg

Asiamies: Ympäristölakimies Tomi Rinne

Paavo Ristola Oy / Ramboll Finland Oy

Virastotie 3

15870 HOLLOLA

PÄÄTÖS, JOHON ON HAETTU MUUTOSTA

Viranomaisen ja päätöspäivämäärä

Siuntion ympäristölautakunnan päätös 10.1.2007 § 25; päätös on annettu julkisanon jälkeen 17.1.2007.

Thure Lindeberg on hakenut maa-ainesten ottolupaa kallion louhintaa varten tilalle Pickala RN:o 2/8 kantatie 51 pohjoispuolelle Stalls mossabergetin eteläosiin. Tarkoituksena on louhia kalliota 5,9 ha:n suuruiselta kaivualueelta noin 390 000 m³ ktr eli noin miljoona tonnia. Samalla on haettu ympäristöluoppa louhinalle ja murskauslaitokselle. Lindeberg on muuttanut annettujen lausuntojen johdosta ottosuunnitelmaansa siten, että ottamisaluetta on pienennetty ja ottamisalueen länsiraja on siirtynyt noin 100 metriä itään. Alue sijoittuu lähes kokonaisuudessaan yleiskaavan tie- tai PT alueelle. Ottamisalueen pinta-ala on 5,79 ha ja kaivualue 4,37 ha. Kalliomassojen kokonaismääräksi on laskettu noin 250 000 m³ ktr, mikä vastaa noin 675 000 tonnia kiviainesta. Lupaa on haettu 10 vuodeksi, 25 000 - 40 000 m³ ktr vuodessa. Kesä- ja heinäkuussa ei suoriteta louhintaa eikä murskausta. Ympäristövaikutuksia on pyritty vähentämään jättämällä lampi ja sen valuma-alue luonnontilaan. Maisemakuvan muuttumista vähennetään jättämällä maantien ja ottamisalueen väliin metsäkaistale. Avokallioiseen kohtaan rakennetaan suojavalli kallion päältä kuoritusta pintamateriaalista estämään näkymää kantatieltä louhosalueelle.

Ympäristölautakunta on hylännyt Lindebergin maa-ainesuostushakemuksen. Päätöksen yleisperustelujen mukaan lupaa ei saa myöntää, koska ottamisesta aiheutuisi kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen ja erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista sekä maisemakuvan turmeltumista oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella. Ottaminen vaikeuttaisi myös kaavan toteuttamista. Lupamääräyksillä ei voitaisi sijainnista johtuvaa vaikutusta vähentää. Alkuperäiseen hakemukseen tehdyt supistukset eivät myöskään ole muuttaneet tilannetta.

VAATIMUKSEN SISÄLTÖ / VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Ympäristölautakunnan päätös on kumottava ja hallinto-oikeuden on todettava maa-ainesten luvan myöntämisedellytysten olevan olemassa. Asia on palautettava ympäristölautakunnalle uudelleen valmisteltavaksi ja

lupamääräysten antamiseksi.

Luvanhakija muutti hakemustaan Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunnon ja sen kanssa käydyn neuvottelun johdosta siten, että yleistä ottaa valvova viranomaisen saattoi hyväksyä hankkeen. Alkuperäisessä ottamissuunnitelmassa Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) arvokkaaksi luokittelemalle kallioalueelle olisi sijoittunut alle 3 % luokitellun kallioalueen pinta-alasta. Uudessa ottamissuunnitelmassa tälle alueelle sijoittuu vain noin 3 ha ottoalueesta, mikä on 1,7 % arvokkaaksi luokitellun kallioalueen 173 ha:n kokonaispinta-alasta. Kun otetaan huomioon mahdollisuus maisemoida alue tai käyttää aluetta muun muassa yleiskaavan mukaiseen tarkoitukseen, ei hake voi vaikuttaa merkittävästi Fågelviksberget-Trappbergetin kallioalueen maisemallisiin arvoihin.

Suomen ympäristökeskuksen julkaisussa "Luonnon ja maiseman-suojelun kannalta arvokkaat kallioalueet Uudellamaalla" esitetty Fågelviksberget-Trappbergetin kallioalueluokitus ei ole oikeudellisesti sitova. Luokitus on eräs informaatiolähde, joka otetaan huomioon yleispiirteisessä maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavaselostuksessa todetaan, että pohjavesien suojelun ja kiviaineshuollon yhteensovittamista tutkineen projektin (POSKI-projekti) yhteydessä laaditaan yleissuunnitelma, jossa esitetään maa-ainesten ottoon soveltuvat alueet, siihen osittain soveltuvat alueet ja siihen soveltumattomat alueet. Soveltumattomien alueiden POSKI-rajaus ei ulotu suunnittelualueelle.

Ympäristöministeriön 8.11.2006 vahvistamassa maakuntakaavassa ei voitu ottaa huomioon vuonna 2006 valmistuneen POSKI-projektin tuloksia, jotka eri intressit huomioon ottavina on tarkoitettu hyödynnettäviksi juuri maa-aines-lupamenettelyissä ja maakuntakaavoissa. Projektissa selvitettiin myös maisemansuojelulliset tarpeet. Projektin tulokset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta siinä on otettu huomioon sekä SYKE:n luokitus että kiviaineshuollon tarpeet. Ottoalue ei ole miltään osin POSKI-projektin loppuraportissa merkitty maa-ainesten ottoon soveltumattomaksi alueeksi (E).

Vertailun vuoksi luonnonsuojelulain mukaisen maisema-alueen määräyksillä suojellaan maiseman olennaisten piirteiden säilymistä. Määräykset eivät saa aiheuttaa maanomistajalle merkityksellistä haittaa. Ympäristölautakunnan päätöksessä kielletään totaalaisesti maanomistajaa hyödyntämästä omista maansa aluetta, jonka ympäristöhallinto on maanomistajia kuulematta ja ilman muutoksenhakuoikeutta luokitellut. Kielto koskee jopa tämän alueen ulkopuolista aluetta. SYKE-luokitukselle ei pitäisi antaa sitä painoarvoa, jonka ympäristölautakunta on sille antanut.

Uudenmaan ympäristökeskus ei vastusta muutetun suunnitelman mukaista ottotoimintaa. Myöskään Uudenmaan liito ei vastusta luvan myöntämistä, vaikka ympäristölautakunnan päätöksestä voisi saada sellaisen kuvan.

Ympäristölautakunta on esittänyt, että voimassa oleva yleiskaava on vanhentunut niiltä osin kuin se tukee hakijan maa-aineslupahakemuksen hyväksymistä. Lautakunta on hylännyt hakemuksen yleiskaavan vastaisena ja on samalla väittänyt, että kaava on vanhentunut. Kunnan epämääräinen tulkinta kaavan osittaisesta vanhentumisesta ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia edellytyksiä eikä tällaista tulkintaa voi ottaa maa-aineslain

mukaiseksi luvanmyöntämiseksi. Ympäristölautakunnan tehtävänä on maa-ainesluvassa huolehtia siitä, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen. Haettu toiminta ei vaikeuta alueen käyttämistä yleiskaavan mukaisena PT-alueena. Alueelle ei ole määrätty toimenpiderajoitusta yleiskaavan muuttamiseksi eikä aluetta ole yleiskaavassa osoitettu suunnittelutarvealueeksi.

Hakemuksen hylkääminen oikeusvaikutteisen osayleiskaavan vastaisena on lainvastaista. Yleiskaavan toteuttaminen edellyttäisi louhintaa. Ympäristökeskus katsoi jo ennen suunnitelman muuttamista, ettei louhinta vaikeuta alueen käyttämistä yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen. Yleiskaava ei tietenkään mahdollista maisemakuvaa turmelevaa lupaa, mutta ottosuunnitelmassa on otettu huomioon sekä kallioaluerajaukset että maiseman säilyttäminen. Kunta ei ole yleiskaavaa laatiessaan pitänyt ottosuunnitelman mukaista aluetta maisemallisesti arvokkaana toisin kuin lähellä olevia PT/K- ja PT/S-alueita. SYKE:n tekemälle luokitukselle on annettu merkitystä POSKI-projektissa. SYKE:n luokituksia ei ole sellaisenaan ollut edes tarkoitus merkitä maakuntakaavaan. Ympäristölautakunta ei siten voi kunnan puolesta määrittellä yleiskaavaa vanhentuneeksi yksinomaan SYKE:n luokitusrajauksen perusteella eikä myöskään tehdä siitä luvanmyöntämistä, kun otetaan huomioon ottosuunnitelman mukaisen ottotoiminnan vähäinen vaikutus kallioalueeseen.

Yleiskaavan sisältämät rajoitukset on selkeästi esitettävä yleiskaavassa, koska ne omaisuuden suoja- ja rajoittavina voivat muun muassa aiheuttaa lunastusvelvollisuuden. Yleiskaavassa alue on merkitty PT-alueeksi, mikä tarkoittaa yritystoiminnan aluetta. Kaavamääräyksen tarkoituksena ei ole ollut rajoittaa maa-ainesten ottoa.

Uuteen maakuntakaavaan on merkitty moottoriväylä, joten Tiehallinnon tiehanke epäilemättä toteutuu. Maakuntakaavaan on merkitty arvokas harju-alue tai muu geologinen muodostelma, joka on osittain suunnittelualueella. Maakuntakaavaa hyväksyttäessä ei ole ollut käytössä POSKI-projektin tuloksia eivätkä maakuntakaavan ohjeelliset rajaukset muutenkaan sellaisenaan sido yksityiskohtaisempaa kaavoitusta tai maa-ainesten ottotoimintaa. Maa-aineslain nojalla maakuntakaavan merkintöjä, jotka sinänsä ovat luokituksia ja loppuraportteja sitovampia, ei voida käyttää perusteena maa-ainesluvan mukaisen lupahakemuksen hylkäämiselle etenkin, kun maakuntakaava ei ole voimassa yleiskaavan alueella muuten kuin niin, että se on ohjeena muutettaessa yleiskaavaa. Maa-ainelupaharkinnassa maakuntakaava ei ole ohjeena. Vaikka maakuntakaava olisi voimassa suunnittelualueella, vain sen suojeleohjeet voisivat ehkäistä maa-ainesten ottoa. Tällaisia suojele-määräyksiä ei ole suunnittelualueella.

Ympäristölautakunnan päätös on kestävän kehityksen periaatteiden vastainen, koska siinä ei ole otettu huomioon eri intressien yhteensovittamista. Ottosuunnitelmassa jätetään jäljelle maiseman kannalta tärkeät ottoalueen korkeimmat kohdat. Ottosuunnitelmassa alue on rajattu niin, että se kattaa alle 2 % luokitellun kallioalueen pinta-alasta ja niin, että kallioaluekokonaisuuden olennaisimmat piirteet säilytetään. Osa louhittavasta alueesta kuuluu suunnitellun moottoritien alueeseen. Kokonaisharkinnassa voidaan ottaa huomioon, että alue sijaitsee liikenneyhteyksien ja ympäristövaikutusten kannalta erinomaisessa paikassa.

Maa-aineslain 6 §:n perusteella luvan myöntäminen on viranomaisen velvollisuus. Myös perusoikeudet on otettavan asian ratkaisussa huomioon.

ASIAN KÄSITTELY JA SELVITTÄMINEN

Siuntion ympäristölautakunta on antamassaan lausunnossa muun muassa todennut, ettei sen käytettävissä ei ole ollut luvanhakijan ja Uudenmaan ympäristökeskuksen välillä käydyn keskustelun muistiota tai ympäristökeskuksen uutta lausuntoa. Yksittäisen ympäristökeskuksen viranhaltijan neuvottelutilanteessa esittämistä mielipiteistä ei voida vetää sellaista johtopäätöstä, että ympäristökeskuksen aikaisempi kielteinen suhtautuminen olisi muuttunut myönteiseksi. Ympäristökeskuksen lausuntoa on pyydetty vain sen johdosta, että ottamisalueella on valtakunnallista merkitystä luonnonsuojelun kannalta. Lausunnon mukaan hanke aiheuttaa maa-aineslaissa kiellettyjä seuraamuksia. Laista ei löydy kohtaa, jonka mukaan kauniin maiseman turmeleminen olisi sallittua siksi, että toisaalla oleva kaunis maisema on suojeltu tai sisältyy esimerkiksi kallioalueselvitykseen.

POSKI-selvityksessä on pyritty maakuntakaavan tasolla sovittamaan yhteen eri intressejä. Maakuntakaavan vaihekaavaluonnoksessa Siuntioon ei ole ehdotettu selvityksestä johtuvia merkintöjä. Maa-aineslain mukaisessa harkinnassa POSKI-selvityksen kaltaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja intressien yhteensovittamista ei saa tehdä, ei edes kestävän kehityksen nimissä, vaan hakemuksen kohteena oleva alue ja maisema arvioidaan lain 3 §:n kriteerien mukaan lupaedellytysten toteutumisiksi.

Lindeberg on antamassaan vastaselityksessä todennut muun ohella, että ympäristökeskuksen alunperin kielteisen lausunnon syynä oli ottoalueen vierellä olevan suolamman luonnonolosuhteiden säilyminen ennallaan. Ottoalue rajattiin sellaiseksi, että lammen säilyminen varmistui. SYKE:n kallioalueselvityksen rajausta otettiin huomioon ottoaluetta supistettaessa, vaikka rajauksella ei ennen tarkempaa intressien yhteensovittamista saisi yksinään olla hankkeen estämiseen johtavia oikeusvaikutuksia. Suurin osa SYKE:n luokittelemasta maisema-alueesta ei näy kantatielle eikä kenenkään lähimaisemaan. Hanke on lisäksi suunniteltu niin, että kallioalueen korkeimmat kohdat ja maiseman ominaispiirteet säilytetään.

Maakuntakaavaselostuksessa on todettu, ettei POSKI-projektin tulosta ole vielä voitu ottaa huomioon kaavassa. SYKE:n selvityksen rajausta on otettu huomioon alustavasti. Maakuntakaava ei ole esteenä maa-ainesten otolle. Kiviaineshuollon toimivuuden varmistaminen edellyttää varauksia maa-ainesten otolle. POSKI-projektilla on merkitystä kaavoituksen taustaselvityksenä. Tätä merkitystä ei ole SYKE:n tutkimusprojektin yksipuolisella rajauksella mahdollisesti suojeltavista alueista. SYKE:n rajauksella ei voi olla kaiken muun maankäytön (maakuntakaava, yleiskaava ja POSKI-projekti) ohittavia ja maa-ainesten ottoa estäviä välittömiä oikeusvaikutuksia. Kestävä kehitys edellyttää, että tällainen rajausta punnitaan avoimessa intressien yhteensovittamisharkinnassa, jonka tuloksia hyödyntäen maankäyttö voidaan järjestää maankäyttö- ja rakennuslain kaavoja koskevien sisältövaatimusten täyttämiseksi. Luvanmyöntämisestään ei voi olla suljetussa viranomaisprojektissa suoritettujen kallioaluevarausten asettaminen.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

5

Hallinto-oikeus kumoaa Siuntion ympäristölautakunnan päätöksen ja palauttaa asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Maa-aineslain 3 §:n 1 momentissa on säädetty muun ohella, että laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista tai huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. Pykälän 2 momentin mukaan alueilla, joilla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunkitai maisemakuva. Pykälän 4 momentin mukaan ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-ainesesiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa. Lain 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-ainesluvan edellytykset

Ottoalueen länsipuolella sijaitsee Degerbyn-Pikkalajoen-Palojoen kulttuurimaisema, Pikkalajoen-Vikträskin kulttuurimaisema sekä Natura 2000 -alueisiin kuuluva Siuntionjoki. Ottamisalue ei kuulu edellä mainittuihin alueisiin. Alue ei myöskään sijaitse pohjavesialueella. Alueen länsipuolella sijaitsee Stallsmossenin pieni lampi. Osittain ottamisalueella ja pääosin sen pohjoispuolella sijaitsee Fågelviksberget-Trappbergetin kallioalue.

Suunnittelualue on voimassa olevassa Kaakkois-Siuntion osayleiskaavassa (1997) osoitettu suurelta osin tielinjaukselle ja osittain maa- ja metsätaloustalaiseksi alueeksi (M-2) sekä yritystoiminnan alueeksi (PT). Uudenmaan liiton antaman lausunnon mukaan ottoalue on maakuntakaavassa (vahvistettu 8.11.2006) valkoista aluetta, jolle ei ole osoitettu aluevarauksia. Kaavassa on ominaisuusmerkinnällä osoitettu arvokas harjualue tai muu geologinen muodostelma, joka viittaa Fågelviksberget-Trappbergetin arvokkaaseen kallioaluekokonaisuuteen.

Suunniteltu ottamisalue sijaitsee osittain Suomen ympäristökeskuksen Uudenmaan valtakunnallisesti arvokkaista kallioalueista tekemän selvityksen (Luonnon ja maisemansuojelun kannalta arvokkaat kallioalueet Uudella maalla/2004) mukaisella valtakunnallisesti arvokkaaksi arvioidulla Fågelviksberget-Trappbergetin kallioalueella. Stallsmossaberget, johon maa-aineslupahakemus kohdistuu, kuuluu mainittuun kallioaluekokonaisuuteen. Arvioinnin tärkeimmät kohteet eivät kuulu ottoalueeseen.

008

6
Uudenmaan ympäristökeskuksen julkaisun "Pohjavesien suojelun ja kiviainesten yhteensovittaminen, Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan loppuraportti" (POSKI-raportti, 2006) mukaan ottamisalue ei kuulu maa-ainesten ottamiseen soveltumattomaan alueeseen.

Ottamissuunnitelman mukaan Fägelviksberget-Trappbergetin kallioalueeseen kuuluva Stalls mossabergetin kallioalue säilyisi suurelta osaltaan koskemattomana. Kallion lakikorkeus ei muuttuisi, koska kaivuaalueen ylärajakin olisi yli 7 metriä kallion yläosaa alempana. Ottamisalueen näkyvyyttä ympäristöön rajoittaa pohjoisessa ja lännessä edellä mainittu kaivuaalueen ulkopuolelle jäävä kallioalue ja etelässä kaivuaalueen ja kantatie 51 välille jäävä metsä ja suojavalli sekä idässä taimikko. Ottamissuunnitelman mukaan aluetta tulotisiin käyttämään ottamistoiminnan jälkeen tien rakennuspohjana tai osittain metsätalousmaana ja yritystoiminnan alueena. Alueen lopullinen käyttö selviää vasta sitten, kun päätöksiä mahdollisesta alueen läpi kulkevasta tiehankkeesta tehdään. Lähtökohtaisesti ottamistoiminta ja jälkihoito toteutetaan siten, että alue jää maa- ja metsätalous- sekä yritystoiminnan alueeksi.

Ottamissuunnitelman mukainen aineiden ottaminen ei ole ristiriidassa voimassa olevan yleiskaavan määräysten kanssa. Yleiskaavan mukainen alueen käyttö edellyttäisi myös omalta osaltaan alueella olevan kallion louhintaa. Ottamissuunnitelmassa olevien suunnittelukarttojen, -piirustusten ja havainnekuvien sekä asiakirjoihin liittyvien valokuvien perusteella on todettavissa, ettei ottamisella tule olemaan vaikutusta kaukomaisemaan ja että sen vaikutukset lähimaisemaan jäävät suhteellisen vähäisiksi. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että ottamisesta ei aiheudu maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamaa kauniin maisemakuvan turmeltumista ja että ottaminen on järjestettävissä niin, että sen vaikutus maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi. Ottaminen ei myöskään aiheuttaisi luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista. Ympäristölautakunnan ei näin ollen olisi tullut hylätä Lindebergin hakemusta käyttämällä perusteilla. Asiaa uudelleen käsiteltäessä tulee ottaa huomioon muun ohella maa-aineslain 6 §:n 1 momentti.

Sovelletut oikeusohjeet Perusteluissa mainitut

MUUTOKSENHAKU Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (kunnallisvalitus 07.05).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Tuomas Lehtonen, Seppo Säynäslähti (t) ja Olli Kurkela.

Esittelijäjäsen

Olli Kurkela

JAKELU**Päätös**

muutoksenhakijalle saantitodistuksin (ilmoitus oikeudenkäyntimaksusta 01.06)

Jäljennös ja asiakirjat

Siuntion kunnanhallitus, jonka on ilmoitettava päätöksestä kuntalain 97 §:n mukaisesti

Uudenmaan ympäristökeskus

Hallinto-oikeuden kirjaamo

IRL

2008

www.neeviaPDF.com