

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia: muutoksenhaku maa-aineslupa-asiassa

Muutoksenhakijat:

- 1) Jukka Antila ja Birgitta Johansson
- 2) Mia Marjamäki, Mikko Marjamäki, Jussi Buckbee ja Katileena Lohtander- Buckbee

Muutoksenhakijoiden asiamies:

OTK Pekka Reinikainen

Prosessiosoite ja yhteystiedot:

Niemenkyläntie 493A, 02570 Siuntio, p. 050 4418923, sähköposti: pekka.e.reinikainen@gmail.com

Ratkaisut, joihin muutosta haetaan:

- 1) Helsingin hallinto-oikeuden päätös 11/0337/5 diaarinumeroin 03837, 03840 ja 04795/10/5404, annettu 15.04.2011 (valitus)
- 2) Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 16.11.2009, taltio n:o 3247 (purku/ kantelu)

Vaatimukset:

Muutoksenhakijat esittävät seuraavat vaatimukset:

- 1) Valittajina (kaikki muutoksenhakijat): yllä sanottu Helsingin hallinto-oikeuden päätös tulee kumota
- 2) Päätöksen purun hakijoina/ kantelijoina (kaikki muutoksenhakijat): yllä sanottu korkeimman hallinto-oikeuden päätös tulee purkaa tai vaihtoehtoisesti poistaa.
- 3) Valittajat Antila ja Johansson toistavat hallinto-oikeudessa tekemänsä esityksen ensiasteena asiasta päättäneen Siuntion ympäristölautakunnan jäsenen esteellisyyden selvittämisestä sekä
- 4) pyytävät, että korkein hallinto-oikeus viran puolesta hankkii Uudenmaan liiton lausunnon siitä, onko kallion louhinta maakuntakaavan mukaista vai sen vastaista.

Valituksen perustelut:

Lähtökohta:

Valittajat katsovat esittäneensä vaatimustensa asiaperustelut sekä ensiasteessa (Siuntion kunnan ympäristölautakunta) että myöhemmissä muutoksenhakuvaiheissa selvästi ja riittävästi. Aikaisempiin asian käsittelyvaiheisiin osallistumattomana asiamiehenä yhdyn päämiesteni käsityskantaan. Aikaisemman kirjelmöinnin perustelukohtia tekstillisesti enää kertaamatta, toistan ne sellaisinaan myös tämän jatkovalituksen perusteluiksi ja vetoan niissä esitettyihin näkökohtiin.

Perusteet joihin valittajat ovat vedonneet, ovat sisällöltään asiaankuuluvia eli maa-aineslain piiriin kuuluvassa lupaharkinnassa vaikutuksellisia. Kysymys on siitä, ovatko ne riittävän painavia muodostaakseen maa-aineslain 3 §:n säännösten tarkoittamalla tavalla esteen luvan myöntämisen tai sitä rajoittamaan.

Totean vielä, että osa ensiasteen käsittelyyn ja Helsingin hallinto-oikeudelle valituskirjeenvaihtoon (valitus ja vastaselitys) sisältyneistä perusteluista on muotoiltu lupaehtojen asettamista koskeviksi tai määrätyn selvityksen hankkimista koskeviksi vaatimuksiksi sen varalta, että päätöksentekijä ei katsoisi voivansa evätä luvan myöntämistä. Toistan myös tällä tavoin ilmaistut valittajien vaatimukset koskien lupaharkinnassa välttämättä tarvittavia selvityksiä sekä välttämättömiä lupaehtoja, mikäli maa-ainesluvan hyväksymisratkaisuun vastoin päämiesteni peruskäsitystä päädyttäisiin.

Tässä vaiheessa totean Helsingin hallinto-oikeuden perustelutavasta yleisesti, että se on lupahakemuksessa tarkoitettusta toiminnasta johtuvia haittoja aliarvioiva eikä se, kuten pitäisi, ole sanottavasti ottanut huomioon kahta lupaharkinnan keskeistä lähtökohtaa:

- 1) Sitä, että kyse on ennalta tapahtuvasta ja hankkeen tuleviin vaikutuksiin tähtäävästä harkinnasta ja
- 2) Sitä, että vaikutusten arviointia ei saisi rajoittaa pelkästään louhinta-alueeseen, vaan niitä olisi arvioitava myös - jopa pääasiallisesti - itse toiminta-alueiden ulkopuolisten vaikutusten kannalta.

Seuraavassa referoin Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluja ja palaan sen jälkeen muutoksenhakuperusteiden sisältöön

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista:

Esteellisyysselvityksestä:

Totean, että valituksenalainen ratkaisu on, siltä osin kuin se koskee päämiesteni Antilan ja Johanssonin esittämän ympäristölautakunnan jäsenen jääviyden tutkimista koskevan esityksen tutkimatta jättämistä, lakiin perustumaton ja myös, mitä tulee jääviyden selvittämismääräyksen toteutumiseen, ilmeisen virheellinen. Se seikka, että ilmoitettua esteellisyyden selvittämispyyntö ei ole kohdistunut nimettyyn henkilöön, ei itsessään ole voinut muodostaa perustetta asian tutkimatta jättämiselle. Enempää hallintolaissa kuin hallintolainkäyttölaissakaan ei edellytetä että valittaja nimeäisi esteelliseksi epäillyn henkilön.

Päämiesteni valituksessaan ilmaisemassa esteellisyysepäilyssä kyse ei ole pelkästään esteellisyydestä sinänsä, vaan myös päätöksentekijän selvittämismääräyksen täytäntöönpanosta. Hallinto-oikeudella olisi ollut asian vakavuuteen nähden vähintään velvollisuus varata valittajille tilaisuus yksilöidä pyyntönsä. On kyseenalaista, olisiko tämä ”vähintään” vielä riittänyt, koska yksityisellä (tässä tapauksessa ilman lainoppinutta asiamiestä asiaa ajaneella) asianosaisella ei normaalisti ole oikeutta julkisten valtuuksien käyttöön eikä siten tehokkaita keinoja riittävien tietojen hankkimiseksi epäilemänsä seikan tueksi.

Jääviysselvityksen selvittämisen lähtökohtana on aina pidettävä julkista tehtävää hoitavan henkilön omaa velvollisuutta muodostaa kantansa esteettömyydestään/ esteellisyydestään. Jos oma rehellisyys tai havaintokyky ei siihen riitä, selvittämismääräyksen täytäntöönpanon ei siirry asianosaiselle, vaan säilyy – virallisperiaatteen nojalla – sillä viranomaisella, jonka käsiteltävänä asia kulloinkin on.

Hallinto-oikeuden ratkaisu nojautui nyt Siuntion kunnan lausuntoon, josta ei ilmene, kuinka tarkoin asia on siellä käsitelty. Käsitykseni mukaan lautakunnan, jonka tietämys jäsentensä taustasta on uskottavasti hyvä, olisi tullut kyetä jopa suoraan vastaamaan kysymykseen siitä, oliko tai saattoiko jonkun jäsenen puolueettomuus olla vaarantunut. Lautakunta ei olisi saanut väistää kysymystä pelkästään ilmoittamalla kyvyttömyydestään selvittää esteellisyyttä siitä syystä että päämieheni eivät olleet kohdentaneet jääviysepäilyään nimettyyn henkilöön. Mitään estettähän täsmennyspyynnön esittämiselle päämiehilleni ei lautakunnallakaan olisi ollut. Hallinto-oikeuden ei - äsken sanottu huomioon ottaen - olisi tullut tyytyä tukeutumaan Siuntion ympäristölautakunnan lausunnossaan selittämään kannanottomahdollisuuden puuttumiseen.

Jääviysongelman selvittäminen perustuu olennaisesti julkiseen intressiin. Ongelma ei ole yksityisoikeudellinen eikä hallintoprosessiin ole sen vuoksi mahdollista ”lainata” siviiliprosessiin kuuluvia asianosaisten yksilöinti- enempää kuin todistamisvelvoitteitakaan. Julkisesta intressistä johtuva virallisperiaatteen noudattaminen olisi siis edellyttänyt asian selvittämistä ex officio. Sitä olisi tässä tapauksessa edellyttänyt (virallisperiaatteen itsensä ohella) myös käsittelyn tasapuolisuus, joka hallintolainkäyttölaissa mainitaan nimenomaan yhdeksi viran puolesta tapahtuvan selvittämisen velvollisuuden perusteeksi. Valittajathan toimivat asiassa ilman lainoppinutta avustajaa. Heidän yksilöintinsä kohdistuminen luvasta päättäneen lautakunnan jäsenistöön oli toki välttämätöntä.

Jääviyskysymyksen selvittämistä ajatellen ilmoitan tässä vaiheessa, että päämieheni käsityksen mukaan Siuntion ympäristölautakunnan kokouksessa 14.04..2010 lautakunnan jäsen Mildh oli esteellinen osallistumaan kyseessä olevan maa-ainesluvan käsittelyyn. Käsityksen perusteena on se, että kyseinen sittemmin lautakunnasta eronnut jäsen harjoittaa maansiirtotoimintaa, jossa hän saattaisi saada etua maa-ainesluvan myöntämisestä. Päämiehilleni oli myös useammalta taholta kerrottu hakijan ja sanotun lautakunnan jäsenen välisestä ystävyys- tai tuttavuussuhteesta.

Koska päätökseen osallistuvan vastuuhenkilön ja hakijan yhteisten taloudellisten etujen mahdollisuus sinänsä olisi esteellisyysperuste ja myös henkilökohtaisten suhteiden merkitys voi puolestaan olla vähintään esteellisyyskysymyksen ratkaisemiseen vaikuttava harkintatekijä, päämieheni pyyntö ympäristölautakunnan jäsenten mahdollisen esteellisyyden selvittämisestä on yksilöinnin väljyydestä huolimatta täysin oikeaan osunut ja sen olisi pitänyt johtaa esteellisyyden tarkempaan selvittämiseen viran puolesta..

Ympäristölautakunnan lausunnosta päätellen, että jääviyskysymyksen selvittäminen ei ole perustunut mihinkään konkreettisiin toimenpiteisiin. Selvittäminen on laiminlyöty ja Helsingin hallinto-oikeus on tämän hyväksynyt. Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä rasittaa menettelyvirhe. Sen vakavuusasteeseen ja merkitykseen päätöksen lopputuloksen suhteen voidaan ottaa kantaa vain jos pyydetty selvitys tehdään. Ottaen huomioon, että luparatkaisu syntyi ympäristölautakunnassa äänestyksen tuloksena, merkitys voi olla ratkaiseva.

Yleisnäkemykseni HaO:n perustelujen asiasisällöstä:

Maa-aineslain 3 §:n sisältö on hallinto-oikeuden päätökseen oikein kirjattu. Tosiasiatietojen osalta syntyy aivan liian suppea käsitys hankkeesta. Tosiseikastoon (pätöksen s. 9, otsikko ”Tosiseikat”) mahtuisivat hallinto-oikeuden käsityksen mukaan vain itse louhinta-alueen ominaisuudet. Valittajien mielestä lupaharkinnan piiriin tulisi luonnollisesti sisältyä myös hankkeen toimintapaikan ja eri toimintojen (mm. kuljetukset) sijoittuminen ja vaikutukset ympäristöön.

Käsitykseni mukaan maa-aineslain mukaisessa lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon tosiasioina toiminnan vaikutukset kauttaaltaan, siis myös niiltä osin kuin ne ulottuvat maa-aineksen ottoalueen ulkopuolelle. Valituksenalaisessa Korkeimman hallinto-oikeuden 16.11.2009 tekemässä palautuspäätöksessä selostetaan katselmushavaintoja jonkin verran ottoaluetta laajemmin, mutta havaintojen kattavuus on kuitenkin kaikkia vaikutuksia ajatellen alueellisesti varsin suppea.

Helsingin hallinto-oikeus on oikeudellisessa arvioinnissaan sivulla 9. (otsikko ”*Stallmossaberget-nimisen kallioalueen soveltuvuus maa-ainesten ottoon*”) tulkinnut KHO:n kantaa virheellisesti siten, että KHO olisi ratkaissut kysymyksen kohteen soveltuvuudesta maa-aineksen ottoon. Siihen nähden, että asia on palautettu kokonaisuudessaan ja KHO:n kannanotto soveltuvuudesta on rajattu ”näissä olosuhteissa asiasta saatuun selvitykseen ja katselmuksessa tehtyihin havaintoihin”, ratkaisua ei voida pitää lopullisena. Varsinkaan kyse ei voi olla nk. oikeusvoimavaikutuksesta.

Katselmus- ja asiakirjatietojen luotettavuudesta:

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt louhinta-alueella katselmuksen ja päätenyt siihen, että louhiminen ei merkitsisi maa-aineslain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua maisemakuvan turmeltumista, merkittävien kauneusarvojen tai erikoisen luonnonesiintymän tuhoutumista. KHO:n katselmuksessa syntynyt silmämääräinen kuva on ristiriidassa Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön lausuntojen kanssa. Ko. lausunnoista viimeisimmät eivät ole myöskään olleet mukana KHO:n käsittelyssä.

Lausunnoissa ilmaistut käsitykset perustuvat tutkimustietoon, kun KHO:n katselmustiedot ovat silmämääräisiä. Lausuntoihin sisältyvän näytön perusteella tulisi päätyä korkeimman hallinto-oikeuden kannasta poikkeaviin johtopäätöksiin. Kysymys edellyttäisi korkeimman hallinto-oikeuden uudelleenarviointia yhtäältä valittajien jättämien asiantuntijalausuntojen pohjalta ja toisaalta siksi, että korkeimman hallinto-oikeuden käsitys lähimmän asutuksen etäisyydestä (800 m) on selvä asiavirhe.

Stallmossenin lampi:

Se seikka, että Lampi on (jos on) osittain umpeenkasvanut, ei vähennä sen arvoa luontokohteena. Luontokohteet muuttuvat ja umpeen kasvaminen on yksi luonnollinen kehitystapahtuma monien muiden joukossa. Mitä tulee kokonaan suunnittelemattoman tieyhteyden merkitykseen, suunnitelman tulisi olla käytössä ennen asian ratkaisemista. Suunnitelmaan tulisi voida ottaa kantaa ennen luvan hyväksymistä eikä jättää jälkivalvonnan varaan. Lampea tulee pitää merkittävänä luontokohteena siinäkin tapauksessa, että se lähemmin selvittämättömien lähteiden mukaan olisi ihmisen aikaansaama. Sen luonnontila on pitkän ajan kuluessa vakiintunut (vrt. esim. metsän polttamisen jäljiltä syntyneet kaskikoivikot). Hallinto-oikeuden juridinen johtopäätös (päätöksen s. 11 alussa) on virheellinen.

Haitta asutukselle:

Päämieheni toistavat asumishaitoista esittämänsä näkökohdat ja viittaavat edellä todettuun KHO:n lausunnon asiavirheeseen sekä siihen, että hallinto-oikeuden päätöksessä sivulla 11 ilmoitetut etäisyydet ovat ilmeisesti yläkanttiin todettuja ”noin” arvoja. Haittavaikutusten arvioinnin kannalta relevanttia louhinta- ja kuljetusalueiden lähituntumassa asuvien kokonaismäärää ei päätöksenteon missään vaiheessa näytä otetun huomioon harkintatekijänä.

Tieolosuhteet:

Päämieheni toistavat suunniteltuun uuteen tieyhteyteen kohdistuvan kritiikkinsä. Ennen suunnitelman laatimista ja valittajien/muiden mahdollisten haitan kärsijöiden kuulemista suunnitelmasta maa-aineslupaa ei olisi tullut hyväksyä. Mitä Kuninkaantiehen tulee, siihen kohdistuva rasite merkitsee museoidun tai siihen rinnastettavan kohteen vaarantumista. Valittajat eivät pidä oikeana luvan hyväksymistä ennen suunnitelman esittämistä ja ilman sen suhteen tapahtuvaa kuulemista.

Lupamääräysten epäselvyys:

Toistan päämiesteni luvan ehtoihin aikaisemmin kohdistaman kritiikin. Totean lisäksi, että useat hyväksytyistä lupaehdoista on päätöksessä - luvan hakemiseen ”luonnostaan” kuuluvan ennakkoselvittämisen vastaisesti - jätetty jälkikäteen suunniteltaviksi ja suunnitelmat vastaavasti kunnan jälkivalvonnan varaan. Näkemys, että näin voidaan tehdä, syö vakavasti pohjaa lupamenettelyn perusluonteelta, joka nojautuu oikeudelliseen ennakkoharkintaan. Lautakunnan puheenjohtaja on äskettäin julkisuudessa käsitellyt virkakoneiston valvontaresursseja ja antanut varsin yksiselitteisesti kuvan siitä, että todellista valvontaa ei käytännössä juurikaan kyettäisi järjestämään.

Suhde ympäristölupaan:

Käsitykseni on se, että maa-aineslupaa ei tulisi myöntää ennen kuin ympäristölupa on tullut lainvoimaiseksi.

Pyyntö Uudenmaan liiton lausunnon hankkimisesta:

Asiassa tulisi saada Uudenmaan liiton lausunto siitä, onko lupahakemuksessa tarkoitettu kallion louhiminen vahvistetun maakuntakaavan vastaista tai vaikeuttaako se maakuntakaavan toteutumista.

Asianosaisilla on eri käsitykset ko. asiakysymyksestä itsestään sekä lausunnon tarpeellisuudesta. Luvan hakija on valituksessaan 15.2.2007 Helsingin hallinto-oikeudelle harhaanjohtavasti ilmoittanut: ”Uudenmaan liitto ei ole vastustanut luvan myöntämistä, vaikka ympäristölautakunnan päätöksestä voisi saada sellaisen kuvan.” Birgitta Johansson ja Jukka Antila ovat ennen vastaselitystään KHO:lle 20.2.2009 tarkistaneet asian ja saaneet tietää, että Uudenmaan liitto ei ole voinut antaa lausuntoa, koska luvan hakija ei ollut toimittanut liitolle sen pyytämiä asiakirjoja. Uudenmaan liitto on myös Siuntion ympäristölautakunnan pöytäkirjan 10.01.2007 mukaan antanut 27.11.2006 lausunnon, jonka lopussa se oli – päinvastoin kuin hakija - ilmoittanut, että se olisi voinut ilmoittaa kantansa em. selvitetävästä kysymyksestä vasta suunnitelma-asiakirjojen täydentämisen jälkeen. Uudenmaan ympäristökeskus oli lausunnossaan 13.10. 2006 edellyttänyt maakuntaliiton lausunnon pyytämistä.

Lausunnon pyytäminen viranomaiselta on virallisperiaatteen alainen, tämän valituksen ratkaisemiseen vaikuttava toimenpide ja sen hankkiminen kuuluisi tässä vaiheessa KHO:lle.

Purkuhakemus ja kantelu

Muutoksenhakijat ovat edellä hallintolainkäyttölain 64 §:n 1 momentissa ilmaistun periaatteen mukaisesti pyytäneet korkeimman hallinto-oikeutta purkamaan aikaisemman, valitusasiaan suoraan liittyvän päätöksensä. Viitaten hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtiin totean että korkein hallinto-oikeus oli 16.11.2009 tekemänsä päätöksen perusteluissa viitannut laajalti sekä maa-aineslakiin että tosiasiallisiin olosuhteisiin ja niistä saatuihin selvityksiin.

Sen jälkeen korkein hallinto-oikeus on päätyntä palauttamaan asian ensiasteen päätöksentekijälle eli Siuntion kunnan ympäristölautakunnalle. Asian tultua siellä uudelleen ratkaistuksi ja edettyä muutoksenhaun myötä Helsingin hallinto-oikeuteen ja tultua siellä ratkaistuksi, luvanhakija on, päätöksestä valittaessaan mm. katsonut, että ko. perustelut olisivat tulleet lainvoimaisiksi.

Asian vireilläoloaikana Helsingin hallinto-oikeudelle on esitetty uutta selvitystä, mm. ympäristöviranomaisten edellä tämän kirjelmän valitusosiossa viitatus lausunnot, jotka eivät ole olleet aiemmin KHO:n käsittelyssä. Samoin Uudenmaan liiton maakuntakaavan vastaisuutta ja maakuntakaavan mahdollista vaikeutumista koskevan kannanoton saaminen on edellä valituksen yhteydessä kuvatuin tavoin estynyt.

Koska asiassa edellä kuvatuin perustein vallitsee epäselvyys korkeimman hallinto-oikeuden aiemman ratkaisun merkityksestä, katson että päätöstä rasittaa hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentin 3. kohdassa tarkoitettu päätöksen poistamisperuste. Koska ei ole mahdollista ennakoita, miten korkein hallinto-oikeus tulee suhtautumaan tilanteeseen, jossa luvan hakija mahdollisesti jatkovalituksen yhteydessä viittaisi palautuspäätöksen perustelujen lainvoimaisuuteen, pidän perusteltuna, että päätös poistetaan.

Myös purkamisperuste on asiassa aktuaali. Mitä näytöksi tarkoitettujen viranomaislausuntojen merkitykseen ja niiden hankkimistarpeeseen tulee, luvan hakija on antanut ainakin maakuntaliiton lausunnon osalta erheellistä tietoa, joka on voinut vaikuttaa KHO:n ratkaisuun. Sikäli kuin kyse on uuden selvityksen esittämisestä, päätöksen purkamisella varmistettaisiin yksiselitteisesti päämiesteni oikeus nojautua heidän välttämättömänä pitämäänsä uuteen selvitykseen. Päämieheni ovat, kuten valitustekstistä ilmenee, viitanneet korkeimman hallinto-oikeuden ilmeiseen erehtymiseen lähimmän asutuksen etäisyyden suhteen. Kyseessä on olennainen seikka, jonka kohdalla tapahtunut erehdys voisi osaltaan vaikuttaa asian ratkaisuun. Viitataan hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 §:n 3 momenttiin.

Siuntiossa 17.05.2011

Muutoksenhakijoiden asiamiehenä laati: Pekka Reinikainen