

VAASAN HALLINTO-OIKEUS

Korsholmanpuistikko 43
PL 204, 65101 VAASA
Puhelin 0100 86360,
Faksi 010 36 42760
Sähköposti vaasa.hao@oikeus.fi

PÄÄTÖS

Antopäivä

Nro 10/0601/2

8.11.2010

01948/09/5108

01949/09/5108

ASIA

Valitus ympäristölupa-asiassa

MUUTOKSENHAKIJA

1. Oy Shell Ab, Vantaa
2. Aki Lehtonen, Lohja

LUVAN HAKIJA

Oy Shell Ab

ASIAN AIKAISEMMAT VAIHEET

Lohjan ympäristölautakunta myönsi 23.11.2005 antamallaan päätöksellä Oy Shell Ab:lle määräaikaisen ympäristöluvan yhtiön Lohjan kaupungin Laakspohjan kylässä Huoltokulman tilalla RN:o 1:972 harjoittamalle polttonesteiden jakelutoiminnalle.

Uudenmaan ympäristökeskuksen valitettua lautakunnan päätöksestä Vaasan hallinto-oikeus hylkäsi valituksen muilta osin, mutta täydensi lupamääräystä 7 8.12.2006 antamallaan päätöksellä numero 06/0430/1.

Uudenmaan ympäristökeskuksen tekemän jatkovalituksen johdosta korkein hallinto-oikeus on 19.6.2007 antamallaan päätöksellä taltionumero 1664 kumonnut hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset sekä palauttanut asian ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus on perustellut päätöstään sillä, että hakemuksessa esitetty huoltoaseman pohjaveden ja maaperän suojaustekniikka ei vastannut sitä tasoa, jota I-luokan tärkeällä pohjavesialueella sijaitsevalta toiminnalta edellytetään. Lisäksi maaperästä ja pohjavesialueesta käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ollut pääteltävissä, millaisen riskin pohjavedelle huoltoasema näissä olosuhteissa aiheuttaa. Edelleen perusteluissa todettiin, että vaikka huoltoasema oli toiminnassa oleva ja kohteessa oli tehty kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen (415/1998) mukaiset työt, tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että ympäristöluvan

edellytyksiä olisi arvioitava toisin kuin mitä ympäristönsuojelulain 41 ja 42 § edellyttivät.

PÄÄTÖS, JOHON ON HAETTU MUUTOSTA

Viranomainen
Lohjan ympäristölautakunta

Päivämäärä
20.8.2009
(13.8.2009 § 123)

Ympäristölautakunta on hylännyt Oy Shell Ab:n Lohjan kaupungin Laakspohjan kylässä Huoltokulman tilalla RN:o 1:972 harjoittamaa polttonesteiden jakeluasematoimintaa koskevan ympäristölupahakemuksen.

Samalla ympäristölautakunta on määrännyt, että toiminnanharjoittajan on lopetettava polttonesteiden jakelutoiminta kyseisellä paikalla. Päätöksen mukaan toiminnan lopettamismääräys koskee vain ympäristölupavelvollista polttonesteiden jakeluasematoimintaa, ei aseman muuta toimintaa. Polttoaineen jakeluun liittyvät laitteistot on määrätty purettavaksi ja vietäväksi pois paikalta kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun lautakunnan päätös on tullut lainvoimaiseksi. Päätöksessä on toiminnan lopettamiseen liittyen annettu määräyksiä myös pohjaveden laadun tarkkailusta ja maaperän tutkimisesta.

Perusteluissaan ympäristölautakunta on todennut muun muassa, että Lohjan kaupunki ja Uudenmaan ympäristökeskus ovat laadittaneet Lohjanharjun pohjavesialueen suojelusuunnitelman vuonna 2004. Pohjaveden pilaantumisen pienentämiseksi suojelusuunnitelmassa on annettu muun muassa suositus, ettei tärkeälle pohjavesialueelle tule sijoittaa polttonesteiden jakelupaikkoja ja huoltoasemia eikä autojen pesupaikkoja. Pohjavesien suojelu on tärkeää, sillä likaantuneen pohjaveden puhdistaminen on erittäin vaikeaa ja kallista. Pohjavesivahingoilta suojautumisen kannalta ensisijainen tavoite on riskien poistaminen tai siirtäminen pois pohjavesialueelta. Jos riskejä ei voida siirtää pois, niitä tulee pienentää.

Shell-Mäntynummen jakeluasema sijaitsee Lohjanharjun I-Iuokan pohjavesialueella ja pohjaveden muodostumisalueella. Lohjanharjun pohjavesialueella on huomattava merkitys Lohjan kunnan vedenhankinnan turvaamisessa nyt ja tulevaisuudessa. Korvaavaa aluetta ei ole Lohjalla tai sen lähikunnissa. Kohteessa suoritettujen pohjavesiputkien asennuksen yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella maaperä on kohteen alueella hyvin vettä johtavaa hiekkaa ainakin 27 metrin syvyyteen asti. Täten jakeluasemakiinteistöltä puuttuvat maaperästä luontaisesti vettä huonosti läpäisevät maalajit, jotka voisivat jakeluasemalla mahdollisesti tapahtuvassa vuototilanteessa turvata pohjaveden puhtaana säilymisen.

Sijoituspaikan soveltuvuuden arvioinnissa on otettava huomioon, että pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa ei tule sijoittaa pohjavesialueelle, jollei siihen ole erityistä perustetta. Hakemuksessa ei ole esitetty erityisen painavia syitä, jotka puoltaisivat yleisen tarpeen kannalta tärkeän luonnonvaran käyttökelpoisuuden ja turvallisuuden uhraamisen polttoaineen jakelun mahdollistamiseksi edelleen nykyisellä paikallaan. Etäisyydet pohjavesialueen ulkopuolelle jakeluaseman eteläpuolella ovat lyhyet, vajaa kilometri, joten alueen polttoainehuolto on mahdollista järjestää myös pohjavesialueen ulkopuolelta käsin.

Voimassa olevassa Perttilännummen asemakaavassa, jonka lääninhallitus on vahvistanut 9.7.1974, jakeluaseman alue on merkitty moottoriajoneuvojen huoltoasemien korttelialueeksi (AM). Asemakaava on puutteellinen pohjavedensuojelumääräysten osalta. Toiminnan kaavanmukaisuus ei poista lupaharkintaa muiden ympäristönsuojelulain 42 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisen suhteen.

Edellä esitetyn perusteella ympäristölautakunta on katsonut, että hakemuksen mukainen polttonesteiden jakelutoiminta aiheuttaa vedenhankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella pohjaveden pilaantumisvaaraa, jota ei voida poistaa toiminnanharjoittajan esittämällä tai muillakaan suojaustoimenpiteillä taikka luvassa annettavilla lupamääräyksillä. Kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 kohta, on ympäristönsuojelulain 8 §:ssä tarkoitettu pohjaveden pilaamiskiellon vastainen seuraus aina ympäristöluvan myöntämisen ehdoton este. Näin ollen edellytyksiä ympäristöluvan myöntämiselle ei ole.

Lohjan ympäristölautakunta on todennut, että jakeluasematoiminnan loppuminen nykyisessä sijaintipaikassa vähentää omalta osaltaan Lohjanharjun pohjavesialueen pohjaveden laatuun kohdistuvaa kokonaisriskiä. Pohjaveden laadun tarkkailua on määrätty jatkettavaksi, koska toiminnanharjoittaja on vastuussa ympäristövaikutuksista, niiden torjunnasta ja tarkkailusta myös toiminnan päätyttyä. Tarkkailu voidaan sopia lopetettavaksi, kun on varmistuttu, ettei lakkautetusta jakeluasematoiminnasta aiheudu enää haitallisia ympäristövaikutuksia kiinteistöllä.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

1. *Oy Shell Ab* on vaatinut, että ympäristölautakunnan päätös kumotaan ja asia palautetaan lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Yhtiö on esittänyt muun muassa, että se on laatinut uudet suunnitelmat pohjaveden suojaamiseksi ja valvonnan tehostamiseksi. Suojausratkaisuja on tehostettu ja pohjavesiolosuhteista on esitetty uutta tietoa. Suojaustaso edustaa kaikilta osin parasta käyttökelpoista tekniikkaa ja ylittää selvästi kauppa- ja teollisuusministeriön

päätöksessä 415/1998 esitetyt vaatimukset. Suojaustaso vastaa standardissa SFS 3352:2004 esitettyjä vaatimuksia ja osin jopa ylittää ne. Suojaus on kaikilta osin moninkertaista. Kaikki polttonesteputkistot ja säiliöt ovat kaksivaippaisia. Säiliöalue ja täyttöpaikka eristetään maaperästä kahden millimetrin paksuisella HDPE-kalvolla sekä kaksinkertaisella bentoniittimatolla. Jakelualueen pinta on betonikiveä. Alueella on neljä hiekanerotuskaivoa, jotka on yhdistetty öljynerotuskaivoon. Jakelualueen alle tulee lisäksi ylimääräinen kahden millimetrin paksuinen HDPE-kalvo (pintasuojaus). Mittarialueen alle tulee myös HDPE-kalvosta ja kaksinkertaisesta bentoniittimatosta koostuva suojarakenne pintasuojauksen lisäksi. Maaperään asennetaan huokosilmaputkia ja tarkkailukaivoja. Polttonesteputkien välitila, säiliöiden vaippojen välitila, mittarinaluskaivot ja säiliöiden huoltokulut liitetään reaaliaikaiseen valvontaan. Myös polttonesteen pinta säiliöissä on jatkuvatoimisesti mitattua.

Yhtiö on hankkinut uutta selvitystä maaperä- ja pohjavesiolosuhteista. Hakemuksen liitteenä on esitetty Golder Associates Oy:n 23.4.2007 päivätty selvitys. Selvityksen mukaan jakeluasema sijaitsee Lohjanharjun pohjavesialueen muodostumisalueella ja pohjavesi virtaa jakeluasemalta kohti kaakkoa. Lohjanharjun selänteellä pohjaveden päävirtaussuunta on kohti länttä ja Lohjanharjun selänteen pohjoispuolisella lievealueella kohti pohjoista. Jakeluasemaa lähinnä oleva Takaharjun vedenottamo sijaitsee pohjoisen suunnassa noin kilometrin päässä Lohjanharjun pohjoispuolisella selänteellä ja toisella puolella Lohjanharjua kuin jakeluasema. Lempolan alueen pohjavedenottamot sijaitsevat kohteelta noin 1,5 kilometrin päässä kohteen luoteispuolella. Myös Lempolan vedenottamo sijaitsee Lohjanharjun pohjoispuolella. Lohjanharjun ja pohjaveden virtaussuuntien perusteella maaperä- ja pohjavesiselvityksessä on todettu, että huoltoaseman alueelta ei virtaa pohjavettä vedenottamoiden suuntaan. Myös pohjavesikartan mukaan jakeluasema ei sijaitse Takaharjun ja Lempolan vedenottamoiden valuma-alueella. Kyseessä olevat vedenottamot ovat antoisuudeltaan hyviä ja riittävät Lohjan vesihuollon tarpeisiin. Jakeluaseman toiminta ei siten aiheuta riskiä vedenottamoiden veden laadulle. Jakeluasemalta on kapea hydraulinen yhteys sellaiselle osalle pohjaveden muodostumisaluetta, joka ei ole vedenottokäytössä. Tältä osalta pohjavesialuetta saatava vesimäärä on huomattavasti pienempi kuin mitä Takaharjun ja Lempolan vedenottamoista saadaan. Jakeluaseman alueella ei enää uusien tiivistysrakenteiden takia muodostu uutta pohjavettä ja laaditun riskinarvion mukaan toiminta ei aiheuta riskiä pohjaveden laadulle.

Golder Associates Oy:n 18.4.2007 laatima riskinarvio sisältää sekä teknisen että kvantitatiivisen osan. Riskinarvion mukaan tekninen riski on hyväksyttävä, mikäli asemalla toteutetaan esitetyt riskien hallintatoimet sekä noudatetaan ympäristölupahakemuksen liitteenä olevia rakennus- ja asennussuunnitelmia. Kvantitatiivisessa osassa on

tarkasteltu kahta eri riskitilannetta eli öljyhiilivetyjen kulkeutumista huoltoaseman alapuolisessa maaperässä huomaamatta jääneen päästön seurauksena sekä haitta-aineiden kulkeutumista pohjavedessä tilanteessa, jossa bensiiniä on kulkeutunut pohjaveden pintaan asti. Riskinarvion mukaan ensimmäisessä tilanteessa haitta-aineiden kulkeutuminen pohjaveteen on lähinnä teoreettinen riski useista kerroksista koostuvan suojarakenteen johdosta. Haitta-aineiden kulkeutuminen vaurioituneenkin suojarakenteen läpi olisi niin hidasta, että putkistovaurio ehdittäisiin havaita ennen kuin suurempia määriä haitta-ainetta olisi päässyt maaperään. Riskinarvion kvantitatiivisessa osassa on laskettu aineiden leviämistä pohjavedessä. Nopeimmin liikkuvan lisäaineen MTBE:n osalta leviämisenopeus on varsin alhainen 48,5-105 m/a. Koska MTBE:n leviämisenopeus jakeluaseman maaperässä on hyvin hidas, ehditään haitta-aineet poistaa maaperästä ennen niiden joutumista pohjavesiin. Hakija on viitannut VTT:n laatiman selvityksen huoltoaseman maaperän ja pohjaveden suojausrakenteiden arvioinnista sekä URS Nordic AB:n laatiman Pohjaveden seurantaraportin ja jatkotoimenpide-ehdotuksen.

Lohjanharjun pohjavesialueen suojelusuunnitelma ei ole peruste hylätä ympäristölupahakemusta. Suojelusuunnitelmassa oleva suositus koskee uusia polttonesteen jakeluasemia ja nyt kyseessä on olemassa olevan jakeluaseman toiminnan jatkaminen.

Mäntynummen jakeluasema on olemassa oleva jakeluasema, johon sovelletaan Kauppa- ja teollisuusministeriön päätöstä vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista jakeluasemalla 9.6.1998/415 siirtymäsäännöksen mukaisesti. Olemassa olevalta jakeluasemalta pohjavesialueella ei edellytetä erityisten painavien syiden olemassaoloa, koska siirtymäsäännöksen mukaan olemassa olevaan jakeluasemaan ei sovelleta lainkaan edellä mainitun päätöksen 5 §:ää. Lohjan taajaman polttoainehuollon turvaaminen on kuitenkin erityinen peruste sijoittaa polttoaineen jakeluasema taajama-alueella pohjavesialueelle. Lohjalla on noin 36 000 asukasta ja Lohjan taajama toimii noin 80 000 asukkaan kaupallisena sekä palvelukeskuksena. Koko taajama sijaitsee Lohjanharjun pohjavesialueella tai Lohjanjärven rannalla. Useat polttonesteen jakeluasemat ovat jo lopettaneet toimintansa. Ympäristönsuojelulain tarkoitus ei ole lopettaa kokonaan huoltoasematoimintoja taajamien alueelta, vaikka ne sijaitsevatkin pohjavesialueella.

Lupaharkinnan on oltava tapauskohtaista. Lupaa ei voida hylätä yleistyksellä, että pohjaveden pilaantumisvaaraa ei voida poistaa esitetyillä tai muillakaan suojaustoimenpiteillä. Hakijan esittämä riskinarvio osoittaa, että jakeluaseman toiminta pohjaveden suojausratkaisujen uusimisen ja tarkkailujärjestelmien uusimisen jälkeen ei aiheuta pohjaveden pilaantumisvaaraa. Riskinarviossa on tarkasteltu kaikkia mahdollisia tilanteita, joissa päästöjä voisi aiheutua. Hakijan esittämä selvitys osoittaa, että teknisillä ratkaisuilla ja

lupamääräyksillä jakeluaseman toiminta voidaan järjestää siten, että luvan myöntämisen edellytykset ovat olemassa.

2. *Aki Lehtonen* on vaatinut, että ympäristölautakunnan päätös kumotaan ja haettu ympäristölupa myönnetään.

Yksityisenä henkilönä ja kiinteistön omistajana Lehtonen on katsonut menettävänsä huomattavat vuokratulot, mikäli ympäristölupaa ei myönnetä.

ASIAN KÄSITTELY HALLINTO-OIKEUDESSA

Oy Shell Ab on antanut vastineen, jossa yhtiö on viitannut Lohjan ympäristölautakunnan 15.10.2009 tekemään päätökseen, jolla lautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan SeePee Kiinteistöt Oy:lle polttonesteen jakeluasematoimintaa varten.

Lohjan ympäristölautakunta on antanut lausunnon, jossa todetaan muun muassa, ettei maaperän mahdollisella aiemmalla pilaantumisella tai ongelmajätteiden vastaanottoaikalla ole merkitystä jakeluasematoiminnan lupaharkinnan kannalta. Ympäristölautakunta ei voi yhtyä *Oy Shell Ab:n* vastineessa esittämään käsitykseen, jonka mukaan hakijan aseman pohjavesiolosuhteet vastaavat SeePee Kiinteistöt Oy:n jakeluaseman olosuhteita. Jakeluasema on kokonaan pohjavesialuerajauksen ulkopuolella.

MERKINTÄ

Asiaa hallinto-oikeudessa ratkaistaessa ovat käsillä olleet myös korkeimman hallinto-oikeuden 19.6.2007 antama päätös taltionumero 1664, Vaasan hallinto-oikeuden 8.12.2006 antama päätös numero 06/0430/1 sekä Lohjan ympäristölautakunnan 17.11.2005 §:n 257 kohdalla tekemä ja julkisanon jälkeen 23.11.2005 antama päätös sekä niiden perusteena olleet asiakirjat.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

1. Hallinto-oikeus ei tutki *Aki Lehtosen* valitusta.
2. Hallinto-oikeus hyläten *Oy Shell Ab:n* valituksen muutoin kumoaa ja poistaa Lohjan ympäristölautakunnan päätöksen siltä osin kuin siinä on veloitettu *Oy Shell Ab* lopettamaan alueella tapahtuva polttonesteiden jakelutoiminta sekä annettu toiminnan lopettamista koskevat määräykset.

Perustelut

1. Aki Lehtosen valitus

Sovelletut säännökset ja lain esityöt

Ympäristönsuojelulain 97 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp s. 91) perustelujen mukaan valitusoikeus olisi asianosaisilla, joita olisivat luvan hakija sekä haitankärsijät, joiden etua tai oikeutta päätös koskee. Hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että asianosaisina voisivat olla muun ohessa erilaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt. Valitusoikeus ei riippuisi pelkästään kiinteistön omistusoikeudesta tai muusta oikeudesta kiinteään omaisuuteen. Myös muu etu, kuten omaisuuden omistuksesta riippumaton terveydellinen intressi voisi olla riittävä peruste asianosaisasemaan. Asianosaisasema voisi perustua myös yleiskäyttöön.

Valitusoikeus

Lehtonen on vaatinut, että ympäristölautakunnan päätös, jolla Oy Shell Ab:n tekemä ympäristölupahakemus on hylätty, kumotaan ja yhtiön lupahakemus hyväksytään. Lehtonen on katsonut valituksessaan, että hän yksityisenä henkilönä ja kiinteistön omistajana menettää huomattavat vuokratulot, mikäli lupaa ei myönnetä. Muutoin hän on tuonut esiin Oy Shell Ab:n hakemusta puoltavia seikkoja.

Mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna asianosaisena ei voida pitää kiinteistön omistajaa sillä perusteella, että lupahakemuksen hylkääminen vaikuttaisi hänen luvan hakijalta saamiensa vuokratulojen määrään. Valituksessa ei ole esitetty muutakaan sellaista seikkaa, jonka perusteella päätöksen voitaisiin katsoa koskevan Lehtosen etua tai oikeutta ympäristönsuojelulain 97 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

2. Oy Shell Ab:n valitus

2.1 Ympäristölupa-asia

Sovelletut säännökset ja lain esityöt

Ympäristönsuojelulain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on periaatteena, että menetellään toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys,

onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen (*varovaisuus- ja huolellisuusperiaate*).

Ympäristönsuojelulain 6 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantuminen voidaan ehkäistä. Pykälän 2 momentin mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski, alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset sekä muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n 2 momentin osalta hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 84/1999 vp) on todettu muun muassa, että sijoituspaikan hyväksyttävyyteen vaikuttaisi mahdollinen toimintaan liittyvä onnettomuusriski. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemaan voi liittyä erityinen riski, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueelle.

Ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentin mukaan ainetta tai energiaa ei saa panna tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä muun muassa siten, että tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin oleellisesti huonontua tai toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää taikka toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaisi loukata yleistä tai yksityistä etua (*pohjaveden pilaamiskielto*)

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on muun muassa mainittu, että ehdotetussa ympäristönsuojelulain 8 §:ssä oleva pohjaveden pilaamiskieltosäännös vastaisi entistä vesilain 1 luvun 22 §:ää. Pohjaveden pilaamiskiellon vastaiselta toiminnalta ei edellytettäisi konkreettisen pilaantumisen aiheutumista. Ehdotetun ympäristönsuojelulain 42 §:n osalta hallituksen esityksessä on mainittu muun muassa, ettei ympäristönsuojelulakiin sisältyisi ehdotonta luvan myöntämiskielloa vesilain 2 luvun 5 §:n tapaan.

Ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentin mukaan ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset. Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomaisen on tutkittava asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset sekä luvan myöntämisen edellytykset. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja

toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, ympäristönsuojelulain 7-9 §:ssä tarkoitettua kiellettyä seurausta, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella eikä eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Pykälän 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Toiminnan laatu ja sijainti

Kiinteistöllä on harjoitettu polttonesteiden jakelutoimintaa vuodesta 1986 alkaen. Toiminnalla ei ole voimassa olevaa ympäristölupaa. Sijoituspaikka on 9.7.1974 vahvistetussa asemakaavassa merkitty moottoriajoneuvojen huoltoasemien korttelialueeksi (AM). Kaavassa ei ole pohjaveden suojelumääräyksiä.

Kiinteistöllä tulnaisiin varastoimaan bensiiniä sekä diesel- ja polttoöljyä kolmessa säiliössä, joista yksi on jaettu. Varastointitilavuus olisi yhteensä 140 kuutioneliometriä. Kiinteistöllä harjoitetaan myös myymälä-, kahvila- ja autonpesutoimintaa. Kaikki toiminnot ovat avoinna vuorokauden ympäri.

Jakeluasemalla on vuonna 2001 tehty ympäristötekniinen maaperätutkimus. Maanäytteissä todettiin kohonneita öljy- tai bensiinihiilivetypitoisuuksia säiliöiden täyttöpäikällä. Pohjaveden tarkkailun seurantaraportin mukaan kohteella ja sen lähialueella on toteutettu pohjavesiseurantaa vuodesta 2001 lähtien. Kohteen pohjavedessä on ajoittain todettu alhaisia MTBE-pitoisuuksia. Viimeisimmän näytteenoton yhteydessä vuonna 2008 vesinäytteissä ei todettu kohonneita haitta-ainepitoisuuksia.

Jakeluasemalla on tehty vuonna 2001 kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista jakeluasemalla (415/1998) tarkoitetut muutostyöt pohjaveden suojaamiseksi.

Jakeluasema sijaitsee Lohjanharjun tärkeällä pohjavesialueella. Pohjavesialueella sijaitsee kolme vedenottamo. Etäisyys sijoituspaikasta sen pohjoispuolella olevaan Takaharjun vedenottamoon on noin 1 kilometri. Lempolan vedenottamo sijaitsee noin 1,5 kilometriä luoteeseen ja Moision vedenottamo noin 3 kilometriä lounaaseen. Pohjaveden virtaussuunta on jakeluasemalta kaakkoon. Maaperä alueella on hiekkaa 27 metrin syvyyteen saakka. Pohjavesi sijaitsee alueella noin 13-17 metrin syvyydessä maan pinnasta.

Luvan myöntämisen edellytykset

Toiminnalla ei ole aikaisempaa ympäristönsuojelulain mukaista

ympäristölupaa. Oy Shell Ab:n Lohjanharjun I -luokan pohjavesialueella sijaitsevan jakeluaseman toiminnan ympäristövaikutukset maaperään ja pohjaveteen arvioidaan nyt ensimmäistä kertaa ympäristönsuojelulain asettamien vaatimusten osalta. Sijointipaikka on pohjaveden varsinaisella muodostumisalueella, etäisyyden lähimpiin vedenottamoihin ollessa 1 - 1,5 kilometriä. Ympäristönsuojelulain tarkoittama pohjaveden pilaamiskielto ei edellytä, että pilaantumisuhan kohteena oleva alue on vedenhankintakäytössä. Kielto koskee kaikkea maaperässä olevaa pohjavettä.

Vaikka hakemuksen kohteessa on tehty kauppa- ja teollisuusministeriön vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista jakeluasemalla antaman päätöksen (415/1998) mukaiset työt, tämä ei merkitse sitä, että ympäristöluvan edellytyksiä tulisi arvioida toisin kuin mitä ympäristönsuojelulain 41 ja 42 §:issä edellytetään. Parhaankaan käyttökelpoisen tekniikan noudattaminen ei oikeuta toimintaa harjoitettaessa poikkeamaan ympäristönsuojelulain 8 §:ssä säädetystä ehdottomasta pohjaveden pilaamiskiellosta.

Näin ollen ja kun erityisesti otetaan huomioon polttonesteiden jakeluaseman sijainti vedenhankintaa varten tärkeällä pohjavesialueella sekä alueen hydrogeologiset olosuhteet, hakemuksen mukainen polttonesteiden jakeluasematoiminta aiheuttaa sellaista pohjaveden pilaantumisvaaraa, jota ei voida poistaa yhtiön esittämällä tai muillakaan suojaustoimenpiteillä. Kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 kohta, ympäristönsuojelulain 8 §:ssä tarkoitettu pohjaveden pilaamiskiellon vastainen seuraus on aina ympäristöluvan myöntämisen ehdoton este. Koska ympäristönsuojelulain 42 §:ssä ympäristöluvan myöntämiselle säädetty edellytykset eivät täyty, ympäristölautakunnan on tullut hylätä yhtiön hakemus.

2.2 Valvonta-asia

Sovelletut säännökset

Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannpanosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan siinä lueteltujen lakien nojalla annettua lupaa tai siihen rinnastettavaa päätöstä, joka on voimassa ympäristönsuojelulain voimaan tullessa, on noudatettava, jollei tästä laissa toisin säädetä. Luvan saaneeseen toimintaan rinnastetaan myös toiminta, johon ei ole ollut tarpeen hakea lupaa sen vuoksi, että se on sijoitettu asema- tai rakennuskaavan mukaisesti.

Mainitun lainpykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettuihin päätöksiin sovelletaan ympäristönsuojelulain 9 ja 13 luvun säännöksiä.

Ympäristönsuojelulain 9 luvussa säädetään luvan voimassaolosta ja 13 luvussa ympäristönsuojelulain mukaisesta valvonnasta ja

hallintopakosta. Ympäristölupamenettelystä ja -harkinnasta säädetään ympäristönsuojelulain 6 ja 7 luvuissa.

Toiminnan lopettamiseen velvoittaminen

Polttonesteiden jakelutoimintaa on harjoitettu kyseisellä paikalla yli 20 vuotta, mutta sillä ei ole aikaisempaa ympäristöllistä lupaa. Jakeluaseman aiempi toiminta on perustunut 9.7.1974 vahvistettuun asemakaavaan, jossa sijoituspaikka on osoitettu moottoriajoneuvojen huoltoasemien korttelialueeksi (AM).

Asiakirjoista tarkemmin ilmenevän menettelyn jälkeen Lohjan ympäristölautakunta on valituksen kohteena olevalla päätöksellään hylännyt Oy Shell Ab:n jo olemassa olevaa polttonesteiden jakelutoimintaa koskeneen ympäristölupahakemuksen. Samalla ympäristölautakunta on velvoittanut Oy Shell Ab:n lopettamaan toiminta sekä antanut lopettamista koskevat määräykset.

Asiassa on ollut kysymys Oy Shell Ab:n ympäristölupahakemuksesta, joka on ympäristönsuojelulain 7 luvun mukaisen lupaharkinnan jälkeen hylätty. Koska hakemus on hylätty luvan hakijan tekemän hakemuksen perusteella, ei siitä voi seurata ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannpanosta annetun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun asemakaavan mukaisen toiminnan lopettamisvelvoitetta. Päätettäessä toiminnan lopettamisesta on ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannpanosta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan sovellettava ympäristöluvan voimassaoloa koskevia säännöksiä.

Näin ollen ja koska lähtökohta on, että lupa- ja valvonta-asiat käsitellään erikseen niistä ympäristönsuojelulaissa säädettyssä järjestyksessä, hallinto-oikeus katsoo, että Lohjan ympäristölautakunta ei ole voinut tämän ympäristölupa-asian yhteydessä velvoittaa toiminnanharjoittajaa lopettamaan asemakaavaan perustuvaa toimintaansa tai antaa toiminnan lopettamista koskevia hallintopakon luonteisia määräyksiä.

Sovelletut oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulaki 4 § 1 mom 2 kohta, 6 §, 8 § 1 mom, 41 § 1 ja 2 mom ja 42 § 1 mom ja 2 mom ja 97 § 1 mom 1 kohta
Hallintolainkäyttölaki 51 § 2 mom
Laki ympäristönsuojelulainsäädännön voimaannpanosta 4 § 1 ja 3 mom

JULKIPANO

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

PÄÄTÖKSESTÄ ILMOITTAMINEN

Lohjan kaupunginhallituksen on viipymättä ilmoitettava tästä päätöksestä kaupungin ilmoitustaululla.

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä eli viimeistään 8.12.2010.

Valitusosoitus on liitteenä YmpJp (07.07).

01948/09/5108
01949/09/5108

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Raija Myllykoski ja Päivi Jokela sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit Jan Eklund ja Heikki Pajala.

Raija Myllykoski

Jan Eklund

Päivi Jokela

Heikki Pajala

Esittelijä
hallinto-oikeussihteeri


Pirjo Pentinmäki

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Jäsenen äänestyslausunto on päätöksen liitteenä.

Diaarinumero
01948/09/5108
01949/09/5108

JAKELU

Päätös ja maksu

Oy Shell Ab, oikeudenkäyntimaksu 89 euroa
(*oikaisuvaatimusohje ilmenee laskusta*)
Osoite:
Asianajaja Kari Marttinen
Asianajotoimisto Hammarström Puhakka Partners Oy
Bulevardi 1 A, 00100 Helsinki

Aki Lehtonen
Saukkolantie 295, 08500 Lohja

Jäljennös maksutta

Lohjan ympäristölautakunta
PL 71, 08101 Lohja

Lohjan terveysuojeluviranomainen
PL 71, 08101 Lohja

Lohjan kaupunginhallitus
PL 72, 08101 Lohja

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Ympäristö ja luonnonvarat
PL 36, 00521 Helsinki

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Ympäristölupavastuualue
PL 115, 00231 Helsinki

Suomen ympäristökeskus
PL 140, 00251 Helsinki

SA

Äänestyslausunto

Hallinto-oikeustuomari Jan Eklund

Hyväksyn Oy Shell Ab:n valituksen ja kumoan Lohjan ympäristölautakunnan päätöksen. Kari Lehtosen valituksen osalta sekä toiminnan lopettamismääräyksen osalta olen enemmistön kannalla.

Perustelut

Oy Shell Ab:n Mäntynummen huoltoasema Lohjalla on toiminnassa oleva jakeluasema, joka on toiminut vuodesta 1986. Kaupungin ympäristölautakunta myönsi asemalle ympäristöluvan 2005, jonka Vaasan hallinto-oikeus pääperusteissaan pysytti 2006. Uudenmaan ympäristökeskuksen valituksesta korkein hallinto-oikeus (19.6.2007, taltio 1664) palautti asian lautakunnalle. KHO perusteli, että hakemuksessa esitetty suojaustekniikka ei vastannut I-luokan pohjavesialueella vaadittavaa tasoa eikä käytettävissä olevien tietojen perusteella ollut pääteltävissä, millaisen riskin pohjavedelle huoltoasema aiheuttaa.

Palautuksen jälkeen hakija on uudistanut hakemuksensa niin, että jakeluasema säiliöineen uudistetaan kokonaan. Säiliöiden täyttökenttänä on tiivis betonilaatta, jonka alla on HDPE-muovikerros. Laatan hulevesi kerätään hiekanerotuskaivoon, joka viemäroidään öljynerottimeen. Tiivistyskerros salaojitetaan öljynerottimeen. Maanalaiset varastosäiliöt (bensiniä 80 m³, dieselöljyä 40 m³ ja polttoöljyä 20 m³, yhteensä 140 m³) ovat kaksivaippaiset. Säiliöiden alle rakennetaan suoja-allas, jossa on HDPE-muovikalvo ja kaksi bentoniittikerrosta. Säiliöissä on jatkuvatoiminen vuodonilmaisin ja pinnanmittausanturi. Säiliökaivantoon asennetaan huokosilmäputket, jotka liitetään tarkkailuputkeen, jossa on myös nestepinnan korkeusanturi.

Säiliöiden täyttöputket ovat kaksivaippaiset ja sijoitetaan maapäälliseen tiiviiseen täyttökaivoon. Täyttökaivo suojataan teräskateella. Jakeluputkisto on 2-vaippainen ja viettää säiliöihin päin. Putkisto kulkee tiiviin HDPE-kalvon ja kaksinkertaisen bentoniittimaton päällä. Putket liitetään säiliöihin tiiviissä huoltokuiluissa. Myös putkien välitila, mittarinaluskaivot ja huoltokuilut liitetään reaaliaikaiseen valvontaan.

Jakelualue on noin 225 m² laajuinen betonikenttä, jossa on neljä hiekanerotuskaivoa, jotka viemäroidään öljynerotuskaivoon. Kentän rakennekerrosten alla on öljynerotukseen salaojitettu hiekkakerros ja sen alla sorakerroksen päälle HDPE-kalvo. Koko rakenteen alle tehdään suoja-allas HDPE-kalvosta ja kaksinkertaisesta bentoniittimatosta. Bentoniittikerrosten väliin tulee huokosilmaputkisto, joka yhdistetään mittarikentällä olevaan huokosilman tarkkailukaivoon.

Öljynerottimet ja täyttö- ja jakelualueen viemärit ovat 2-vaippaiset ja niiden alle tehdään tiivistys HDPE-kalvosta ja kaksinkertaisesta bentoniittimatosta. Öljynerottimet liitetään näytteenotto- ja sulkuventtiilikaivoon, josta vedet johdetaan kaupungin viemäriin.

Hakemukseen on liitetty riskinarvio (Golder Associates 18.4.2007), jossa on eritelty aseman käyttöön liittyvien öljynpäästöriskien vaikutusta maaperään ja pohjaveteen. Riskianalyysin johtopäätös on, että edellä kuvatut varmuusrakenteet riittävät estämään öljyn joutumista maaperään myös vakavassa laitteiden rikkoontumistapauksessa, esimerkiksi maanalaisen säiliön seinämien rikkoutuessa.

Hakemukseen liitetty maaperä- ja pohjavesiselvitys (Golder Associates 23.4.2007) esittää, että jakeluasema sijaitsee Lohjanharjun etelärinteessä korkeudella +80 m, kun harjun laki asemalta noin 250 m pohjoiseen on tasolla +110 m. Aseman kohdalla maaperä on pohjavesiputkien asennustietojen perusteella hiekkaa ja soraa ainakin 27 metriin ja kallion pinta on Geologian tutkimuskeskuksen mittausten mukaan tasolla noin +60 m.

Selvityksen mukaan pohjaveden pinta Lohjanharjun ydinosassa on tasolla +67 - +71 m. Jakeluaseman kohdalla pohjaveden taso on +64 - +66 m noin 13-17 m maanpinnan alapuolella. Aseman kohdalla pohjaveden pinnan kallistuma on n 3% ja arvioitu virtaussuunta on etelään. Raportin mukaan jakeluaseman alueelta ei virtaa pohjavettä harjun pohjoispuolella sijaitsevien Takaharjun ja Lempolan vedenottamoiden suuntaan

Johtopäätökset

Oy Shell Ab:n Mäntynummen jakeluasema sijaitsee I luokan pohjavesialueella ja maaperä aseman alueella on vettä johtavaa. Jos vuodon tai onnettomuuden seurauksena polttoainetta joutuu maaperään, aine kulkeutuisi todennäköisesti myös pohjaveteen. Pilaantuminen ei asiassa esitettyjen tietojen perusteella uhkaisi harjun pohjoispuolella olevia vedenottamoita, mutta olisi uhka lähialueella mahdollisesti olevien kaivojen veden laadulle.


Jakeluasemalla polttonestettä läikkyä asiakkaiden tankkauksessa pieniä määriä maahan. Laitteivian tai erehdyksen takia voi ylitäytössä valua maahan myös isompia nestemääriä, jotka kuitenkin pysyvät litroissa tai

kymmenissä litroissa. Varastosäiliöiden täytössä voi ylitäytön tai laitevian takia maahan joutua isompia määriä polttonestettä, joita voidaan ajatella olevan satoja litroja. Onnettomuuden seurauksena, maanalaisen säiliön tai säiliöauton rikkoontuessa maahan valuva polttoainemäärä voi olla tuhansia litroja.

Aseman toimintaan liittyviä öljyn vuotoja ja vuotojen riskejä pyritään hallitsemaan edellä selostetuilla rakenteilla ja valvontajärjestelmillä. Katson, että hakijan esittämät toimenpiteet riittävät poistamaan aseman normaalitoiminnasta aiheutuvat riskit pohjavedelle. Tältä osin hanke ei siis aiheuta ympäristönsuojelulain 7 ja 8 pykälissä tarkoitettua maaperän ja pohjaveden pilaamista tai sen vaaraa.

Laskennallisesti suojausrakenteet riittävät myös pidättämään onnettomuuden seurauksena maahan valuvan polttonestemäärän. On kuitenkin epäselvää, pysyykö esimerkiksi ylitäytön seurauksena betonilaatalle valuva neste kokonaan suojarakenteiden sisällä. Hakija ei ole myöskään eritellyt erilaisten onnettomuus- ja riskitilanteiden toistuvuutta tai todennäköisyyttä, eikä tämän takia maaperän ja pohjaveden mahdollista pilaantumisriskiä ole mahdollista arvioida. Palautan siksi asian lautakunnalle, jonka tulee varata hakijalle tilaisuuden täydentää hakemustaan tarkemmalla arviolla erilaisten onnettomuuksien toistuvuudesta ja niistä johtuvista polttoainevuodoista sekä uudella arviolla suojausrakenteiden toimivuudesta onnettomuustapauksessa.

Vakuudeksi


Pirjo Pentinmäki
hallinto-oikeussihteeri

VALITUSOSOITUS

Valitusviranomainen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valituskirjelmä liitteineen voidaan lähettää myös postitse, telekopiona tai sähköpostilla. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla) toimitettavan valituskirjelmän tulee olla toimitettu siten, että se viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä on kokonaisuudessaan käytettävissä viraston vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valituskirjelmässä on lisäksi ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero sekä mahdollinen sähköpostiosoite, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa. Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä ellei valituskirjelmää toimiteta sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla).

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, liitettävä valituskirjelmään valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa tai ellei sähköisesti toimitettavassa asiakirjassa ole selvitystä asiamiehen toimivallasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Käyntiosoite: Unioninkatu 16, Helsinki

Telefax: 010 36 40382

S-posti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00-16.15