

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (17)
9.10.2013
Taltionumero
3220
Diaarinumero
1083/1/12

Lohjan ympäristötoimi
Saap. 10.10.2013
40/67/678/2008

Asia Ympäristölupaa koskeva valitus

Valittaja Oy Teboil Ab, Helsinki

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 29.2.2012 n:o 12/0141/2

Asian aikaisempi käsittely

Lohjan ympäristölautakunta on päätöksellään 24.3.2011 hylännyt Oy Teboil Ab:n Lohjan kaupungin Vappulan kylässä Autopisteen tilalla 1:209 osoitteessa Ojamoharjuntie 65 harjoittamaa polttonesteiden jakelu- asematoimintaa koskevan ympäristölupahakemuksen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Oy Teboil Ab:n valituksen ympäristölautakunnan päätöksestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti siltä osin kuin nyt on kysymys:

Sovellettuja oikeusohjeita sekä 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 (hallituksen esitys 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 ympäristönsuojelulain 8 §:ssä oleva pohjaveden pilaamiskielto säännös vastaisi entistä vesilain 1 luvun 22 §:ää. Pohjaveden pilaamiskiellon vastaiselta toiminnalta ei edellyttäisi konkreettisen pilaantumisen aiheutumista.

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 räsitusta. Pykälän 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n osalta edellä mainitussa hallituksen esityksessä on mainittu muun muassa, ettei ympäristönsuojelulakiin sisältyisi ehdotonta luvan myöntämiskieltoa vesilain 2 luvun 5 §:n tapaan.

= = =

Toiminnan laatu ja sijainti

Hakemuksessa on kysymys toiminnassa olevasta polttonesteiden jakeluasemasta. Jakelutoimintaa on harjoitettu Lohjan kaupungin Vappulan kylässä Autopisteen tilalla 1:209 vuodesta 1996 lähtien.

Polttonesteiden jakeluaseman toiminta on perustunut vuonna 1996 myönnettyyn ympäristölupamenettelylain mukaiseen toistaiseksi voimassa olevaan ympäristölupaan. Lohjan ympäristölautakunta on 6.3.2008 päättänyt, että toiminnalle tulee hakea uusi ympäristölupa 20.6.2008 mennessä, jos edellä mainitulla tilalla jatketaan polttonesteiden jakelua 20.6.2008 jälkeen. Ympäristöluvan tarpeen on katsottu olevan olemassa, koska jakeluaseman toiminta ja sitä koskevat määräykset eivät kokonaisuutena arvioiden ole enää olennaisilta osin täyttäneet ympäristönsuojelulain vaatimuksia maaperän ja pohjaveden suojausratkaisujen suhteen.

Hakemuksen mukaan toiminnanharjoittajan on tarkoitus jatkaa polttonesteiden myyntiä kevyelle ajoneuvokalustolle automaattiasemalla, joka on auki vuorokauden ympäri. Hakemuksen mukaan bensiiniä ja dieseliä tulnaisiin varastoimaan kahdessa maanalaisessa kaksoisvaippasäiliössä. Bensiiniä (95E) varastoitaisiin säiliökapasiteetiltaan 42 m³:n suuruisessa säiliössä. Lisäksi jakeluasemalla olisi kaksoisväliseinällä jaettu kaksiosainen säiliö, jossa varastoitaisiin 16 m³ bensiiniä (98E) ja 26 m³ dieseliä.

Hakemuksen mukaan aseman maaperäsuojauksia on tarkoitus parantaa. Lisäksi maaperän suojaamisen kannalta kriittiset laitteet ja asennukset uusitaan. Hakemuksen mukaan tekniset ratkaisut täyttävät kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä (415/1998) vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista jakeluasemalla sekä uudessa jakeluasemastandardissa (SFS 3352) asetetut vaatimukset. Säiliöt varustetaan automaattisella vuodonilmaisujärjestelmällä, elektronisella pinnanmittausjärjestelmällä sekä ylitäytönestimillä. Jaettu säiliö varustetaan kaksoisväliseinällä, jolloin vuodonilmaisujärjestelmä toimii myös säiliönosien välillä. Säiliöiden läheisyyteen asennetaan hiilivetyjen tarkkailukaivo/putki, josta voidaan todeta mahdolliset polttoainevuodot. Täyttöpaikan ja mittarikentän salaojituserroksen alle asennetaan öljynerottimeen viemäroity HDPE-kalvo. Öljynerotin tyhjenetään pääsääntöisesti kerran vuodessa. Erotin tyhjenetään aina, jos öljytila täyttyy (automaattihälytys). Pohjaveden tila tarkistetaan säännöllisesti pohjavesiputkesta.

Lupahakemuksen kohteena oleva alue on Lohjan kaupunginvaltuuston 29.10.2003 hyväksymässä asemakaavan muutoksessa merkitty liike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi (K II).

Uudenmaan ympäristökeskuksen 16.3.2009 antaman lausunnon mukaan jakeluasema sijaitsee Lohjanharjun tärkeällä pohjavesialueella ja sen varsinaisella pohjaveden muodostumisalueella. Alueella tehtyjen selvitysten mukaan asema sijaitsee kalliokohouman reunalla, josta pohjavesi virtaa koilliseen tai itään kohti Neitsytlinnan kalliopainannetta. Lausunnon mukaan Kalliolaakso ja siihen kerrostuneet paksut maakerrokset muodostavat yhden tärkeimmistä Lohjanharjun pohjavesialtaista. Painanteen Lohjanjärven puoleisessa osassa sijaitsevat Myllylammen ja Porlan vedenottamot. Myllylammen ottamo, joka on yksi Lohjan päävedenottamoista, sijaitsee jakeluasemasta noin 1,8 kilometriä koilliseen. Pohjavedenpinta on jakeluaseman läheisyydessä noin 20 metrin syvyydessä maanpinnasta. Alueen maaperä on pääosin hiekkaa. Jakeluasema sijaitsee pohjavesialueella kohdassa, josta on hydraulinen yhteys huomattavaan pohjavesivarastoon. Näin ollen jakeluasemasta mahdollisesti aiheutuvat polttoainepäästöt voivat aiheuttaa vedenhankinnan vaarantumista.

Luvan myöntämisen edellytykset

Toiminnan sijoituspaikkaa valittaessa on toiminnan luonteen ja pilaantumisen todennäköisyyden lisäksi otettava huomioon myös onnettomuusriski.

Kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 kohta, on ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu pohjaveden pilaamiskiellon vastainen seuraus aina ympäristöluvan myöntämisen ehdoton este. Pohjaveden pilaamiskiello koskee kaikkea maaperässä olevaa, ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentissa suojattua pohjavettä, eikä siis ainoastaan vedenottamoiden alueiden pohjavettä.

Pohjaveden pilaamiskiello sisältää vaaran aiheuttamisen kiellon, eikä toiminnan tarvitse aiheuttaa konkreettista pilaantumista ollakseen pohjaveden pilaamiskiellon vastaista. Ympäristönsuojelulain säännökset ja lain perustelut huomioon ottaen polttonesteiden jakeluaseman sijoittaminen tärkeälle pohjavesialueelle ei edellä lausuttuun nähden ole mahdollista ilman poikkeuksellisia perusteita, joiden vallitessa pohjaveden pilaantumisriski on riittävästi suljettu pois.

Hakemuksen mukaan polttonesteiden jakelutoimintaa harjoitettaisiin entistä tehokkaammin suojaustoimenpitein. Asiakirjojen perusteella ei voida silti riittävän luotettavasti päätellä, ovatko jakeluasemalla yhtiön hakemuksen mukaisesti suoritettavat parannustyöt, vaikka ne yleisesti vähentävätkin pilaantumisriskiä, riittävän tehokkaita estämään jakeluasematoiminnan haitallisia vaikutuksia edellä tarkoitettulle tärkeälle pohjavesiesiintymälle. Pilaantumisriski on mahdollisissa onnettomuus- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa vielä suurempi. Pilaantumisriskiä lisää maaperän laatu, joka on vettä ja myös polttoaineita helposti läpäisevää hiekkaa.

Pohjaveden pilaantumisen vaaraa ei voida alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteissa riittävän tehokkaasti ehkäistä asiassa esillä olleilla suojaustoimenpiteillä. Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettujen luvan myöntämisen edellytykset puuttuvat eikä haettua ympäristölupaa siten voida ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentti huomioon ottaen myöntää.

== =

Sovelletut oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulaki 4 § 1 momentti 2 kohta, 6 §, 8 § 1 momentti, 41 § 1 ja 2 momentti ja 42 § 1 momentti ja 2 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Oy Teboil Ab on valituksessaan vaatinut, että Vaasan hallinto-oikeuden ja Lohjan ympäristölautakunnan päätökset kumotaan ja asia palautetaan ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi luvan myöntämistä varten.

Vaatimuksensa tueksi yhtiö on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ympäristönsuojelulaissa ei ole tarkoitettu säätää ehdotonta luvan myöntämiskieltoa tietyille toiminnalle. Pohjaveden pilaamiskielto ei siis merkitse, ettei polttoaineen jakelutoimintaa voisi lainkaan harjoittaa I luokan pohjavesialueella. Myös ympäristönsuojelulain ja vesiympäristölle vaarallisia ja haitallisia aineita koskevan asetuksen taustalla oleva pohjaveden suojeludirektiivi 2000/60/EY edellyttää käyttämään kaikkia teknisiä varotoimia päästön ehkäisemiseksi. Direktiivi ei kiellä mitään toimintaa pohjavesialueella.

Ympäristölupapäätöksessä on viitattu 120 metrin päähän hakijan kiinteistöstä Korjaamokuja 2:een sijoitettavaksi suunnitellulle uudelle toiminnalle myönnettyyn ympäristölupaan polttonesteiden jakeluasematoiminnan aloittamiseksi. Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 12.12.2007 taltionumero 3200 pysyttänyt Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen, jolla myönnetty lupa oli kumottu ja hakemus hylätty.

Korkein hallinto-oikeus ei pitänyt Korjaamokuja 2:n ympäristölupaa koskeneessa hakemuksessa esitettyjä suojaratkaisuja sinänsä riittämättöminä estämään pohjaveden pilaantumisen vaaran. Suojausratkaisut vastaavat nyt kyseessä olevassa hakemuksessa esitettyjä jakeluaseman teknisiä ratkaisuja. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus totesi jääneen selvittämättä, ettei onnettomuus- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa pohjaveden pilaantumisen vaaraa aiheudu.

Hallinto-oikeus on virheellisesti esittänyt teknisten ratkaisujen olevan puutteelliset viittaamalla korkeimman hallinto-oikeuden viereistä kiinteistöä koskeneeseen ratkaisuun. Päätöksen sanamuodosta voidaan päinvastoin päätellä korkeimman hallinto-oikeuden pitäneen vastaavissa oloissa esitettyjä vastaavia teknisiä ratkaisuja riittävinä luvan myöntämiseksi, jotta normaalitilanteessa ei aiheudu pohjaveden pilaantumisriskiä.

Pilaantumisriskin hallintaan liittyviä toimenpiteitä ovat muun muassa alueen asfaltointi ja asfaltin muotoilut, täyttöpaikkojen varustaminen

kannellisilla täyttölaatikoilla ja alueen pinnan muotoilu niin, että estetään ajoalueen sadeveden valuminen jakelualueelle. Muutoinkin mahdolliset hiilivedyillä saastuneet vedet johdetaan hälyttimellä varustetun öljynerottimen kautta viemäriverkostoon. Lisäksi täyttöpaikan ja mittarikentän alle asennetaan 1 mm:n vahvuinen HDPE-kalvo, joka viemäroidään öljynerottimeen. Kalvon suojaksi asennetaan 100 mm:n paksuinen asennushiekkakerros. Öljynerottimen jälkeen rakennetaan vielä sulku-kaivo, josta veden kulku voidaan häiriötilanteessa katkaista. Koko aseman alle asennetaan vielä erillinen allasmainen, 2 mm:n vahvuinen HDPE-kalvo. Kalvon pitävyys varmennetaan sen alle sijoitettavalla pohjaosaltaan kaksikerroksisella bentoniittieristyksellä. Näiden rakenteiden kautta on haitta-aineiden pääsy pohjaveteen estetty moninkertaisin suojatoimin.

Yllä esitetyt tekniset ratkaisut täyttävät sekä jakeluasemastandardissa SFS 3352 että valtioneuvoston asetuksessa vaarallisten kemikaalien varastoinnista ja käsittelystä jakeluasemilla annetussa päätöksessä (415/1998) asetetut tekniset vaatimukset.

Hakemuksen liitteenä olevasta VTT:n selvityksestä ilmenee, että hakemuksessa esitetty eristystekniikka on ollut käytössä jo pidemmän aikaa menestyksellisesti muussa ympäristölupaa vaativassa toiminnassa, esimerkiksi kaatopaikkarakenteissa sekä maanteiden ojituksen yhteydessä. Myös näitä toimintoja harjoitetaan pohjavesialueella. Koska suojausratkaisut on hyväksytyt muissa toiminnoissa, ei ole perustetta katsoa, että vastaavista materiaaleista rakennetut moninkertaiset suojarakenteet eivät olisi riittäviä.

Onnettomuus- ja poikkeuksellisten tilanteiden hallinnan osalta lupa-asiaan liittyvissä lausunnoissa on viitattu pääasiallisesti siihen, ettei esitetyn suojaustekniikan soveltuvuudesta jakeluasematoiminnassa ole pitkäaikaista kokemusta ja tietoa, eikä varmuutta suojausrakenteiden valvontajärjestelmien toimivuudesta ole pitkän ajan kuluessa.

Onnettomuus- ja poikkeuksellisissa tilanteita varten hakija on esittänyt, että 1) pohjaveden suojaus toteutetaan tehokkaammin kuin polttoaineen jakeluasemilta säännöksissä edellytetään, 2) rakennusaikainen valvonta toteutetaan erillisen suunnitelman mukaan ja varmistetaan joka vaiheessa suojarakenteiden asennustyö, 3) ympäristölupaa on haettu 11 vuodeksi, 4) toiminnan aikainen valvonta järjestetään jatkuvatoimiseksi teknisin menetelmin ja valvontaan nimetään vastuuhenkilö, 5) hakija asentaa jakeluaseman alueelle maaperäsuojausjärjestelmän testirakenteen, jonka avulla voidaan seurata suojausrakenteiden kuntoa.

Polttonesteiden jakelua koskevat suurimmat riskit pohjavedelle liittyvät yleisesti maanalaisten polttoainesäiliöiden täyttöön sekä asiakkaiden tankkaukseen, jolloin ilman erityisiä varotoimia ja suojarakenteita polttonesteitä saattaisi päästä maaperään. Riskinä on asiaan liittyvissä lausunnoissa esitetty myös suojarakenteista saadun käyttökokemuksen puuttuminen ja suojarakenteiden mahdollinen pettäminen ajan kulumisen seurauksena.

Asema varustetaan bensiinihöyryn keräysjärjestelmällä, säiliöt automaattisella vuodonilmaisujärjestelmällä, elektronisella pinnanmittausjärjestelmällä sekä ylitäytönestimellä. Täyttöputket on suunniteltu siten, että niiden maan alla olevat osat ovat vastaavaa tarkoitukseen suunniteltuja kaksoisvaippaisia, automaattisella vuodonilmaisimella varustettavia muovi/teräsputkia. Putkien liitokset sijaitsevat tiiviissä, hiekalla täytetyissä muovikaukaloissa. Myös imuputket ovat kaksoisvaippaisia erikoismuoviputkia ja niiden liitännät suojataan. Polttoaineputkiston välitila varustetaan vuodonilmaisujärjestelmällä. Myös jakelumittareiden putkiläpivienti tiivistetään öljynkestävällä erikoistiivistemassalla, jolloin mahdollisessa vuototilanteessa polttoainetta ei pääse imuputkien liitääntä varten rakennettuun muovikaivoon.

Asemalla on lisäksi nimetty henkilö, jonka tehtävänä on vastata aseman toiminnasta. Vastaava hoitaja vierailee asemalla vähintään kaksi kertaa vuorokaudessa sekä raportoi säännöllisesti aseman ja laitteiston kunnosta asemalla noudatettavan oma-valvontajärjestelmän mukaisesti.

Pohjaveden tilan tarkkailu järjestetään vuosittain ulkopuolisen asiantuntijan toimesta otettavilla pohjavesinäytteillä. Maaperän tila tarkastetaan kuukausittain maanalaisten säiliöiden läheisyyteen, HDPE-kalvolla eristetyn alueen, kahden bentoniittieristyksen välitilaan sekä eristetyn asema-alueen ulkopuolelle asennettavista tarkkailuputkista/kaivoista. Näiden valvontatoimien avulla mahdolliset vuodot kyetään estämään tai havaitsemaan riittävän ajoissa, jotta vaaraa pohjaveden pilaantumiselle ei aiheudu.

Lupahakemukseen liitetystä Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) selvityksestä käy ilmi, että käytettävien suojarakenteiden tekniset ominaisuudet sekä pitkäaikaiskestävyyteen vaikuttavat ominaisuudet tunnetaan hyvin ja HDPE-kalvon kemiallinen kestävyys hiilivedyille on todettu hyväksi. Hakija asentaa VTT:n tutkimusselostuksessa suositetun 2 mm:n HDPE-kalvon. Näin ollen riskiä suojausten pettämisestä pitkäläkään aikavälillä ei ole.

Lisäksi hakija on esittänyt suojattavan alueen viereen asennettavaksi maaperäsuojausten testirakenteet. Testirakenteista suojarakenteiden kestävyys voidaan tarkistaa koska tahansa vaurioittamatta aseman maaperäsuojauksia. Testirakenteet sijoitetaan suojarakenteiden välittömään läheisyyteen asemalle saapuvan liikenteen väylälle tai parkkialueelle.

Testialueelle pystytetään täysin samat maanalaiset suojarakenteet kuin polttonesteiden jakelualueelle sekä säiliöiden alle. Tämän ansiosta suojalaitteistojen kestävyuden seuranta ja tarkkailu on mahdollista toiminnan aikana siten, että tietoa rakenteiden kestävyydestä tulevaisuudessa on saatavilla koska tahansa luvan voimassaolon aikana. Ainoalaatuisen maaperäsuojauksen testirakenteen avulla tuotetaan ennakoivaa tietoa esitettyjen suojaustekniikoiden soveltuvuudesta jakeluasemarakentamisessa.

Testialueen rakentaminen ja hyödyntäminen on sellainen poikkeuksellinen peruste, jonka avulla pohjaveden pilaantumisen riski on riittävästi suljettu pois.

Vuonna 2010 on tullut voimaan valtioneuvoston asetus nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista (444/2010). Asetuksen vaatimuksia on noudatettava viimeistään 1.1.2020. Suunniteltu polttonesteen jakeluasema noudattaa kaikkia asetuksen vaatimuksia jo tässä vaiheessa. Toiminta täyttää ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimukset ja moninkertaisten suoja-aitaiden takia ylittää selvästi kaikki vaatimukset. Asetuksessa on huomioitu ne edellytykset, joiden perusteella polttonesteen jakelutoiminta voidaan sijoittaa I luokan pohjavesialueelle. Estettä luvan myöntämiselle ei ole.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on ympäristönsuojelulain 6 §:n sijoituspaikkaharkinnan osalta viitattu ympäristönsuojelulain esitöihin (HE 84/1999 vp), jonka mukaan polttonesteen jakelutoiminta on annettu esimerkkinä toiminnasta, johon liittyy erityinen riski, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueelle.

Päätöstä ei voi perustaa vuonna 1999 annetun hallituksen esityksen lausumaan koskien huoltoasematoiminnan erityistä riskialttiutta. Väite siitä, että lupaharkintaan vaikuttava kohonnut riski syntyy yksin sen vuoksi, että pohjavesialueella harjoitetaan polttonesteiden jakelutoimintaa, ei pidä nykyoloissa paikkaansa, kun otetaan huomioon edellä esitetyt toiminnan turvallisuuteen liittyvät seikat. Muillakaan hallinto-oikeuden ratkaisussa esitetyillä perusteilla ei ole perusteita pitää jakeluaseman sijoittamista alueelle ympäristönsuojelulain 6 §:n vastaisena.

Hakemuksessa on kysymys olemassa olevasta toiminnasta ja nykyisen toiminnan pohjavesisuojausten parantamisesta. Asiassa ei tule siten lainkaan arvioitavaksi se, onko sijoituspaikka sopiva. Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaanpanolain perusteella toimintaan on voimassa oleva lupa, jolloin asiassa voi olla enintään kyse lupamääräyksistä ja pohjavedensuojauksen tehostamisesta.

Oikeuskäytännöstä ilmenee, että päätöksentekoon on vaikuttanut maaperän laadun lisäksi esimerkiksi pohjaveden syvyys sekä virtausnopeus. Nyt kyseessä oleva kiinteistö sijaitsee vedenhankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella, sen muodostumisalueella. Pohjaveden pinta sijaitsee kiinteistöllä kuitenkin 20 metrin syvyydessä ja alueen maaperä on vakaa sekä luontaisesti routimaton. Routimattomassa maassa suojausrakenteisiin ei kohdistu paineita maaperän takia. Päätöksessä ei ole viitattu myöskään siihen, että pohjaveden virtausnopeus olisi poikkeuksellisen suuri. Routimaton ja kuiva maaperä estää haitta-aineiden kulkeutumisen, mikäli niitä pääsisi maaperään saakka. Jakeluasematoimintaa on harjoitettu kysymyksessä olevalla kiinteistöllä noin 15 vuoden ajan, eikä ole osoitettavissa, että toiminnasta olisi tähänkään mennessä aiheutunut pohjaveden pilaantumista tai haittaa pohjaveden käytölle.

Mikäli toiminnasta pääsisi onnettomuuden tai muun poikkeuksellisen tilanteen seurauksena haitta-aineita maahan, haitta-aineet eivät kuitenkaan kulkeutuisi maaperään tai pohjaveteen. Onnettomuustilanteessakin haitta-aineet on kerättävissä suoja-altaasta talteen.

Ympäristölupapäätöksessä on verrattu asiaa lähikiinteistön jakeluaseman asiaan, jonka lupahakemus on hylätty korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 12.12.2007 taltionumero 3200. Tapauksessa oli kuitenkin kyse täysin uudesta toiminnasta, kun nyt kyse on olemassa olevasta toiminnasta.

Lohjan ympäristölautakunta on myöntänyt hakijan kiinteistöstä noin 150 metrin päässä samalla Lohjanharjun pohjavesialueella osoitteessa Meksjoentie 9 sijaitsevalle ABC-ryhmään kuuluvalla polttonesteen jakeluasemalle (ABC-Tynninharju) toistaiseksi voimassa olevan ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan 24.4.2001 toiminnan uudistamisen yhteydessä. Luvan mukaan lupamääräysten tarkistamista koskeva hakemus on tullut jättää viranomaiselle viimeistään 31.5.2006. Luvan tarkistamista koskeva asia on vireillä Lohjan ympäristölautakunnassa.

Kokonaisuutena arvioiden hakijan esittämät suojaratkaisut ehkäisevät tehokkaammin pohjaveden pilaantumisriskiä verrattuna ympäristöluvan

saaneeseen Tynninharjun ABC-asemaan. ABC Tynninharjun alueen maaperä on hiekkaa ja pohjavesi sijaitsee 20 metrin syvyydessä. Myllylammen vedenottamo on ABC-asemasta noin 2,1 km koilliseen, samassa suunnassa, jonne pohjavesi virtaa kiinteistöltä. Alue on luokiteltu tärkeäksi I luokan pohjavesialueeksi jo keväällä 1997 valmistuneessa pohjavesiintymän suojelusuunnitelmassa. Ympäristöolosuhteet ovat näin ollen täysin vastaavat hakijan kiinteistöön verrattuna, eikä alueen ympäristöolosuhteissa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka oikeuttaisivat harkitsemaan hakijan lupaedellytyksiä ABC-aseman luvasta poikkeavasti.

Ympäristölupaviranomainen on toiminut vastoin lakia asettamalla hakijan perusteettomasti eriarvoiseen asemaan lupaharkinnassa verrattuna ABC Tynninharjun toiminnanharjoittajaan. Lupapäätös tulee tälläkin perusteella kumota ja asia palauttaa ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Esitettyjen suojaratkaisujen toteuttamiselle toimivalla tavalla ei ole esitetty mitään alueen olosuhteista johtuvaa poikkeuksellista estettä. NykYTEknologian avulla kyetään rakentamaan sellaisia jakeluasemia, joiden aiheuttama pilaantumisriski on olematon. Kyseisissä olosuhteissa ja esitetyin suojaus- ja tarkkailutoimenpitein onnettomuusriski on lähinnä teoreettinen, edellyttäen kaikkien suojauksien ja valvontamenetelmien yhtäaikaista rikkoutumista. Lupaa on haettu lisäksi määräajaksi (11 vuotta), jonka aikana hakija on sitoutunut selvittämään suojarakenteiden soveltuvuuden ja kestävyuden.

Lohjan ympäristölautakunta on antanut valituksen johdosta lausunnon, jossa lautakunta on esittänyt seuraavaa:

Ympäristöluvan edellytykset ratkaistaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella ja samanlaisissa olosuhteissa toimivia toiminnanharjoittajia yhdenmukaisesti kohdellen. Lohjan ympäristöyksikössä on vireillä Osuuskauppa Seudulle (nykyisin Suur-Seudun Osuuskauppa SSO) Lohjan ympäristölautakunnan 19.4.2001 § 83 myöntämän ympäristöluvan lupamääräysten tarkistaminen koskien ABC Tynninharjun automaattiasemaa. Lohjan ympäristöyksikkö on kuitenkin katsonut, ettei ABC Tynninharjun jakeluaseman lupaedellytyksiä nykyisen tiedon perusteella saada täyteen ympäristölupaa muuttamalla ja että ympäristölupa tulisi näin ollen peruuttaa ympäristönsuojelulain 59 §:n 3 kohtaa soveltamalla. Tämän johdosta Lohjan ympäristöyksikkö on kuullut ABC Tynninharjun

toiminnanharjoittajaa ja lupaharkinnan kannalta tarpeellisten tahojen kuuleminen on meneillään.

Lohjan ympäristölautakunta on lausunut, ettei Oy Teboil Ab:n polttonesteiden jakelutoiminnan ympäristölupapäätöksestä tehdyssä valituksessa käy ilmi mitään sellaista, jonka vuoksi Vaasan hallinto-oikeuden valituksenalaista päätöstä tulisi muuttaa. Tämän vuoksi ympäristölautakunta on esittänyt, että päätöksestä tehty valitus tulee hylätä.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on lausuntonaan yhtiön valituksesta ilmoittanut, ettei sillä ole asiassa uutta lausuttavaa.

Oy Teboil Ab on antanut vastaselityksen, jossa se on muun ohella pyytänyt, että korkein hallinto-oikeus määrää Lohjan pohjavesialueiden suoje-lusuunnitelman luvun 3 (Pohjavesialueiden kuvaus) sekä mainitun suunnitelman liitteet salassa pidettäviksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 7 ja 20 kohdan sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 8 §:n nojalla. Pyyntö ei koske salassapitoa niiltä osin kuin kyse on elinkeinonharjoittajan velvollisuuksista ja niiden hoitamista koskevista tiedoista, tai mikäli kuluttajien tai ympäristön terveyden suojaaminen edellyttää tiedon julkiseksi tuleamista.

Yhtiö on vielä toimittanut asiaan Öljyalan Palvelukeskus Oy:n teettämän, 7.11.2012 päivätyn selvityksen "Selvitys maaperän pilaantuneisuudesta puretuilla jakeluasemilla, marraskuu 2012" (Golder Associates). Raportin tarkoituksena on tarkastella jakelutoiminnasta peräisin olevia haittoja polttonesteiden jakeluasemilla, joiden suojarakenteet ovat vastanneet kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen (415/1998) mukaisia vaatimuksia. Raportissa on tarkasteltu kuutta vuosina 2008-2012 purettua jakeluasemaa. Kohteissa ei rakenteiden purkamisen yhteydessä suojarakenteiden ulkopuolisessa maaperässä todettu VNA:n 214/2007 (niin sanottu Pima-asetus) kynnystasoja ylittäviä pitoisuuksia öljyhiilivetyjä, joten polttoaineen jakeluun liittyvien rakenteiden (muun muassa säiliöt, putkistot ja jakelumittarit) sekä suojarakenteiden (muun muassa muovikalvot, vesien johtaminen ja käsittely) voidaan todeta toimineen suunnitellusti.

Oy Teboil Ab on esittänyt, että selvitys osoittaa, että nykyaikaisilla suojausratkaisulla polttonesteen jakeluasematoiminnan aiheuttama riski

pohjaveden laadulle on lähinnä teoreettinen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä tilanne on rinnastunut siihen, että polttonesteen jakelu toimintatyyppinä on pidetty sopimattomana tärkeille pohjavesialueille. Ympäristönsuojelulaissa ei kuitenkaan ole tarkoitettu kategorisesti kieltää mitään toimintatyyppiä I luokan pohjavesialueilla.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Yhtiön pyyntöä Lohjan pohjavesialueiden suojelusuunnitelman luvun 3 (Pohjavesialueiden kuvaus) sekä mainitun suunnitelman liitteiden salassa pidettäväksi määräämisestä ei tutkita.

Korkein hallinto-oikeus on muutoin tutkinut asian.

2. Valitus hylätään. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

1. Yhtiön asiakirjojen salassa pidettäväksi määräämistä koskeva pyyntö

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 1 §:n mukaan oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei mainitussa laissa toisin säädetä.

Lain 3 §:n mukaan siltä osin kuin mainitussa laissa ei toisin säädetä, hallintotuomioistuimissa sovelletaan, mitä asiakirjojen julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) tai muussa laissa säädetään.

Julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan asiakirjasalaisuus voi perustua myös viranomaisen määräykseen. Tällainen säännös on esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 10 §:ssä. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin ei sen sijaan sisälly säännöstä, jonka nojalla korkein hallinto-oikeus voisi määrätä tietyt asiakirjat salassapidettäväksi.

Hallintotuomioistuimen oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus ratkaistaan julkisuuslain 14 ja 33 § sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 18 § huomioon ottaen vasta tietoa pyydettyessä.

Tämän vuoksi yhtiön pyyntö, että korkein hallinto-oikeus määrää pyynnössä tarkoitetut asiakirjat salassa pidettäviksi, on jätettävä tutkimatta.

2. Ympäristölupaa koskeva valitus

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan, ettei toiminnasta aiheudu saman lain 7–9 §:ssä kiellettyä seurausta.

Ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentin mukaan ainetta tai energiaa ei saa panna tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että

- 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin olennaisesti huonontua;
- 2) toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää; tai
- 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua (pohjaveden pilaamiskielto).

Ympäristönsuojelulaki ei sinänsä sisällä kieltoa sijoittaa polttonesteiden jakeluasemaa tärkeälle pohjavesialueelle. Toiminnan sijoituspaikkaa valittaessa on kuitenkin otettava huomioon ympäristönsuojelulain 6 §:n 2 momentti, jota koskevassa hallituksen esityksessä (HE 84/1999 vp) on edellä selostetuin tavoin todettu muun ohessa seuraavaa: "Sijoituspaikan hyväksyttävyyteen vaikuttaisi mahdollinen toimintaan liittyvä onnettomuusriski. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemaan voi liittyä erityinen riski, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltavalle pohjavesialueelle."

Pohjaveden pilaamiskielto sisältää myös vaaran aiheuttamisen kiellon, eikä toiminnan tarvitse aiheuttaa konkreettista pilaantumista ollakseen pohjaveden pilaamiskiellon vastaista. Parhaankaan käyttökelpoisen tekniikan noudattaminen ei oikeuta toimintaa harjoitettaessa poikkeamaan ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentin mukaisesta ehdottomasta pohjaveden pilaamiskiellosta. Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 3 kohta huomioon ottaen pohjaveden pilaamismieskiellon vastainen seuraus on aina ympäristöluvan myöntämisen ehdoton este.

Ympäristöluvan myöntämisen edellytykset on ratkaistava tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan jakeluasema sijaitsee Lohjanharjun tärkeällä pohjavesialueella ja sen varsinaisella pohjaveden muodostumisalueella. Uudenmaan ympäristökeskuksen lupa-asiassa antaman lausunnon mukaan asema sijaitsee alueella

tehtyjen selvitysten mukaan kalliokohouman reunalla, josta pohjavesi virtaa koilliseen tai itään kohti Neitsytlinnan kalliopainannetta. Kallio-laakso ja siihen kerrostuneet paksut maakerrokset muodostavat erään tärkeimmistä Lohjanharjun pohjavesialtaista. Painanteen Lohjanjärven puoleisessa osassa sijaitsevat Myllylammen ja Porlan vedenottamot. Myllylammen ottamo, joka on yksi Lohjan päävedenottamoista, sijaitsee jakeluasemasta noin 1,8 kilometriä koilliseen. Pohjavedenpinta on jakeluaseman läheisyydessä noin 20 metrin syvyydessä maanpinnasta. Jakeluasema sijaitsee pohjavesialueella kohdassa, josta on hydraulinen yhteys huomattavaan pohjavesivarastoon. Näin ollen jakeluasemasta mahdollisesti aiheutuvat polttoainepäästöt voivat aiheuttaa vedenhankinnan vaarantumista. Pilaantumisriskiä lisää maaperän laatu, joka on vettä ja myös polttoaineita helposti läpäisevää hiekkaa.

Pohjaveden pilaamiskielto koskee kaikkea maaperässä olevaa, ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua pohjavettä. Vaikka hakemuksessa esitetyt suojaustoimet yleisesti vähentävät pilaantumisriskiä, parhaallakaan käyttökelpoisella tekniikalla ei voida täysin sulkea pois polttonesteperäisen päästön mahdollisuutta maaperään ja pohjaveteen. Kun otetaan huomioon jakeluaseman sijainti pohjavesialueella ja alueen maaperän laatu, hakemuksen mukainen polttonesteiden jakeluasematoiminta saattaa aiheuttaa pohjaveden pilaantumisvaaraa, jota ei voida poistaa yhtiön esittämillä tai muillakaan suojaustoimenpiteillä tai luvassa annettavilla määräyksillä.

Hakemuksen mukaista paikkaa ei voida ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentti huomioon ottaen pitää saman lain 6 §:ssä tarkoitettuna hyväksyttävänä sijoituspaikkana kysymyksessä olevalle toiminnalle. Asiassa ei ole esitetty sellaista uutta selvitystä, että luvan myöntämisen edellytyksiä valituksenalaisessa asiassa olisi arvioitava toisin kuin hallinto-oikeuden päätöksessä.

Näillä perusteilla ja kun muutoin otetaan huomioon Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen edellä ilmenevät perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta

ei ole perusteita muuttaa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori

Riitta Mutikainen

Hannu Ranta (t)

Mika Seppälä

Liisa Heikkilä

Mikael Hildén

Timo Kairesalo

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Irene Mäenpää

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Oy Teboil Ab, oikeudenkäyntimaksu 226 euroa
Vaasan hallinto-oikeus
✓Lohjan ympäristölautakunta
Lohjan kaupungin terveydensuojeluviranomainen
Lohjan kaupunginhallitus
Lohjan vesi- ja viemärilaitos
Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos/Lohjan paloasema
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/Ympäristö ja luonnonvarat
Etelä-Suomen aluehallintovirasto/Ympäristölupavastuualue
Suomen ympäristökeskus
Ympäristöministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö

PL 71
08101 Lohja

Jäljennöksen oikeaksi todistaa.
Paikka ja aika kuin yllä.


Jaostosihteeri Ritva Monto