

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (12)
22.3.2018
Taltionumero
1324
Diaarinumero
4753/1/17
Vuosikirja

Asia Ympäristöluvan peruuttamista koskeva valitus

Valittaja Suur-Seudun Osuuskauppa SSO

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 30.8.2017 nro 17/0364/3

Asian aikaisempi käsittely

Lohjan ympäristö- ja rakennuslautakunta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena on 25.3.2015 antamallaan päätöksellä peruuttanut Osuuskauppa Seudulle (nykyisin Suur-Seudun Osuuskauppa SSO) myönnetyn, osoitteessa Maksjoentie 9 sijaitsevan Tynniharjun ABC-automaattiaseman toimintaa koskevan ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisen toistaiseksi voimassa olevan ympäristöluvan.

Lautakunta on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

ABC Tynniharjun automaattiaseman polttonesteiden varastointi ja käsittely muodostavat tällä nimenomaisella kiinteistöllä pilaantumisriskin, jota ei voida alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteissa riittävän tehokkaasti ehkäistä jakeluaseman olemassa olevilla tai muillakaan nykyteknikalla arvioitavissa olevilla suojaustoimenpiteillä taikka vireillä olevassa ympäristöluvan tarkastamismenettelyssä annettavilla lupamääräyksillä. (---) Lohjan ympäristö- ja rakennuslautakunta toteaa, että edellytykset ympäristönsuojelulain 59 §:n perusteella tehtävälle ympäristöluvan peruuttamiselle ovat olemassa, koska lupaa ei voida muuttaa ympäristönsuojelulain 58 §:n mukaisesti aiheuttamatta tässä laissa kiellettyä seurausta (ympäristönsuojelulain 8 §).

Ympäristöluvan peruuttamispäätös perustuu parempaan tietämykseen tärkeiden pohjavesialueiden suojelun merkityksestä yhdyskunnan vedenhankinnan turvaamisessa, nykyiseen vallitsevaan oikeuskäytäntöön sekä jakeluasemien valvonnassa esille tulleisiin haittoihin.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Suur-Seudun Osuuskauppa SSO:n valituksen Lohjan ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätöksestä ja vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Hallinto-oikeus on, selostettuaan uuden ympäristönsuojelulain (527/2014) 229 §:n sekä vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 6 §:n 1 momentin, 8 §:n 1 momentin, 58 §:n 1 ja 3 momentin ja 59 §:n 1 ja 2 momentin sisältöä, perustellut päätöstään seuraavasti:

Luvan peruuttaminen

Lohjan ympäristö- ja rakennuslautakunta on valituksenalaisessa päätöksessään katsonut, että ABC Tynninharjun automaattiaseman polttonesteiden varastointi ja käsittely muodostavat kyseessä olevalla kiinteistöllä pohjaveden pilaantumisriskin. Riskiä ei voida ehkäistä alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteissa riittävän tehokkaasti jakeluaseman olemassa olevilla tai muillakaan nykytekniikalla arvioitavissa olevilla suojaustimenpiteillä taikka vireillä olevassa ympäristöluvan tarkistamismenettelyssä annettavilla lupamääräyksillä. Päätöksessä on todettu, että edellytykset ympäristönsuojelulain 59 §:n perusteella tehtävälle ympäristöluvan peruuttamiselle ovat olemassa, koska lupaa ei voida muuttaa ympäristönsuojelulain 58 §:n mukaisesti aiheuttamatta tässä laissa kiellettyä seurausta. Valituksenalaisen päätöksen perustelujen mukaan ympäristöluvan peruuttamispäätös perustuu parempaan tietämykseen tärkeiden pohjavesialueiden suojelun merkityksestä yhdyskunnan vedenhankinnan turvaamisessa, nykyiseen vallitsevaan oikeuskäytäntöön sekä jakeluasemien valvonnassa esille tulleisiin haittoihin.

Kyseessä oleva polttonesteiden jakeluasema sijaitsee asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan yhdyskunnan vedenhankinnan kannalta tärkeän Lohjanharjun I luokan pohjavesialueen varsinaisella muodostumisalueella. Jakeluasemakiinteistöllä maaperä on hyvin vettä läpäisevää hiekkaa. Pohjavesi sijaitsee noin 15 metrin syvyydessä ja sen virtaus suuntautuu jakeluasemalta koilliseen tai itään kohti Neitsytlinnan kalliopainannetta, jonka pohjavesivarastoon jakeluasemalla on hydraulinen yhteys. Kyseisen painanteen Lohjanjärven puoleisessa osassa sijaitsevat Myllylammen ja Porlan vedenottamot. Myllylammen vedenottamo on yksi Lohjan kaupungin tärkeimmistä vedenottamoista.

Asiakirjojen mukaan lautakunnalla on ollut valituksenalaista päätöstä tehtäessä käytettävissään ympäristöluvan tarkistamista koskevien hakemusasiakirjojen lisäksi kolme Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausuntoa, jotka ovat koskeneet kyseessä olevaa jakeluasematoimintaa. Lausunnoissa on suhtauduttu kielteisesti toiminnan jatkamiseen kyseessä olevalla paikalla. Lautakunnalla on lisäksi ollut käytettävissään toiminnanharjoittajan vastineet.

Yllä esitetyn perusteella hallinto-oikeus katsoo, että asiassa on ennen valituksenalaisen päätöksen tekemistä selvitetty riittävästi, ettei toiminnan jatkamisen edellytyksiä saada täytetyksi lupaa muuttamalla niin, ettei toiminnasta aiheudu ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista kiellettyä seurausta.

Se seikka, että ympäristö- ja rakennuslautakunta ei ollut tehnyt päätöstä vuonna 2007 vireille tulleessa ympäristöluvan tarkistamista koskevassa asiassa ennen kuin se teki valituksen kohteena olevan päätöksen, ei ole ollut esteenä vuonna 2013 vireille pannun ympäristöluvan peruuttamista koskevan asian ratkaisemiselle.

Luvan peruuttamisen edellytyksistä on säädetty laissa. Toistaiseksi voimassa oleva ympäristölupa ei siten merkitse pysyvästi suojattua oikeutta toiminnan harjoittamiseen.

Kun toiminnan jatkamisen edellytyksiä ei saada täytetyksi lupaa muuttamalla, lautakunta on voinut peruuttaa luvan. Valituksenalaisen päätöksen muuttamiseen ei siten ole aihetta.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan on harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Asian näin päättyessä ei ole kohtuutonta, että muutoksenhakija joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Suur-Seudun Osuuskauppa SSO on valituksessaan vaatinut, että Vaasan hallinto-oikeuden ja Lohjan ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätökset on kumottava. Lautakunta on velvoitettava korvaamaan muutoksenhakijan oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

Vaatimustensa tueksi osuuskunta on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ympäristöluvan peruuttaminen on viimesijainen keino toiminnassa olevan polttonesteiden jakeluaseman toiminnan lopettamiseksi. Jakeluaseman toiminnassa tai alueen olosuhteissa ei ole tapahtunut merkityksellistä muutosta ympäristöluvan myöntämisen jälkeen, eikä toiminnanharjoittaja ole rikkonut ympäristönsuojelulain säännöksiä. Päätöksissä viitattu ympäristönsuojelulain 59 §:n 1 momentin 3 kohta edellyttää, että ennen ympäristöluvan peruuttamista on ratkaistava, onko luvan muuttamiselle edellytyksiä. Luvan muuttamisedellytysten tutkiminen edellyttää, että asia ratkaistaan ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentin mukaisesti omassa prosessissaan. Luvan muuttamisprosessi ei ole ollut vireillä eikä asiasta ole olemassa päätöstä. Ympäristöluvan peruuttaminen ei ole mahdollista ennen kuin asiassa on annettu päätös ympäristöluvan muuttamisesta.

Ympäristöluvan tarkistamishakemus on pantu vireille jo vuonna 2007. Lohjan ympäristö- ja rakennuslautakunta ei ole käsitellyt lupahakemusta eikä antanut päätöstä asiaan. Ympäristöluvan peruuttamista koskevaa asiaa ei voida käsitellä ennen kuin ympäristöluvan tarkistamista koskevaan asiaan on annettu päätös. Tässä vaiheessa peruuttamista koskeva päätös on ennaikaisena kumottava.

Toiminta ei aiheuta ympäristönsuojelulain 8 §:ssä tarkoitettua pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Pohjaveden pilaantumisen vaaran arvioinnista on annettu jakeluasemia koskeva uusi ympäristöministeriön kirje ELY-keskuksille 22.2.2017. Kirjeen mukaan pohjaveden pilaantumisen vaaran arvioinnissa on tapauskohtaisesti lupaharkinnassa arvioitava pohjaveden pilaantumisen riski. Tapauskohtaista riskinarviointia lupamenetelyssä ei ole tehty. Pohjaveden pilaamiskielto ei kokonaan kiellä toiminnasta aiheutuvien haitta-aineiden päästämistä pohjaveteen. Kielto ei koske vähäisen määrän päästämistä, kunhan päästöstä ei aiheudu pohjaveden laadun heikkenemistä. Toiminnassa ei ole myöskään aiheutunut onnettomuuksia eikä muitakaan poikkeuksellisia tilanteita.

Pohjaveden taso jakeluaseman kohdalla on noin 15 metrin syvyydessä. Paksu, kuiva ja routimaton maakerros estää haitta-aineiden kulkeutumisen pohjaveteen asti onnettomuustilanteessakin. Korjaustoimenpiteisiin

ehditään ryhtyä ennen pohjaveden pilaantumista. Lisäksi haitta-aineiden olisi kulkeuduttava yli kahden kilometrin päässä oleville vedenottamoille, ennen kuin ne kävisivät ihmisten terveydelle vaaraksi. Alueen olosuhteissa pohjaveden pilaantumisen vaara on teoreettinen.

Jakeluaseman pohjaveden suojausrakenteet ovat myönnetyn ympäristöluvan mukaiset. Polttonesteiden pääseminen maaperään estetään moninkertaisella varmistuksella. Tarkkailun perusteella aseman maaperässä ja pohjavedessä ei ole merkkejä pilaantumisesta. Jakeluasematoiminnan ei voida katsoa aiheuttavan pohjaveden pilaamiskiellon vastaista seurausta. Muutoksenhakija on kuitenkin esittänyt, että suojausrakenteet uusittaisiin viimeisimmän pohjavesialueelle suunniteltuja suojausrakenteita koskevan ohjeen mukaisiksi. Pohjaveden suojausrakenteet tulee määrätä viireillä olevassa ympäristöluvan tarkistamisasiassa pohjavesialueille suunnitellun, nykyisen erityisrakennemallin mukaisesti.

Lohjan vetovoimalautakunnan lupajaosto kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena on antanut vastineen, jonka mukaan valitus tulee hylätä.

Lohjan ympäristöterveyspalvelut on antanut vastineen, jossa on viitattu Vaasan hallinto-oikeudelle annettuun vastineeseen ja terveydensuojelun näkökulmasta todettu lisäksi, että toiminnan aiheuttaman riskin toteutuessa ja pohjaveden pilaantuessa vaikutukset Lohjan talousveden hankintaan ovat laajat.

Suur-Seudun Osuuskauppa SSO on antanut vastaselityksen. Vastineenantajat eivät ole ottaneet kantaa suurimpaan osaan valitusperusteista. Polttonesteen jakelutoiminnan harjoittamista tärkeillä pohjavesialueilla ei ole lailla kielletty. Polttonesteen jakelutoiminta on kuitenkin ainoa toimintatyyppi, jonka harjoittaminen on pyritty lakkauttamaan pohjavesialueilla joidenkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä joidenkin kuntien alueella. Toiminnanharjoittajien tasapuolinen kohtelu edellyttäisi samanlaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa hallintolain ja perustuslain mukaisesti. Lupaharkinnan on perustuttava tapauskohtaiseen, mutta koko maassa kaikille toiminnoille ja toiminnanharjoittajille samanlaiseen riskiperusteiseen lupaharkintaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian.

1. Valitus hylätään. Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Perustelut

1. Valituksen hylkääminen

1.1 Sovellettavat oikeusohjeet

Uusi ympäristönsuojelulaki (527/2014) on tullut voimaan 1.9.2014. Mainitun lain 229 §:n mukaan tällöin hallintoviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä ollut asia käsitellään ja ratkaistaan, mikäli uuden lain voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä ei muuta johdu, vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) säännösten mukaisesti.

Luvan haltijaa on kuultu luvan peruuttamista koskevasta asiasta 13.12.2011 päivätyllä kirjeellä. Lohjan ympäristö- ja rakennuslautakunta on 21.3.2013 (§ 23) päättänyt panna vireille kiinteistöllä 444-454-1-155 harjoitettua polttonesteiden jakeluasematoimintaa koskevan ympäristöluvan peruuttamisen. Asia on tullut vireille ennen uuden ympäristönsuojelulain voimaantuloa. Näin ollen asiaan sovelletaan vanhaa ympäristönsuojelulakia (86/2000).

Vanhan 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*).

Lain 58 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntäneen viranomaisen on luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän hakemuksesta muutettava lupaa, jos

- 1) toiminnasta aiheutuva pilaantuminen tai sen vaara poikkeaa olennaisesti ennalta arvioidusta;
- 2) toiminnasta aiheutuu tässä laissa kielletty seuraus;
- 3) parhaan käyttökelpoisen tekniikan kehittymisen vuoksi päästöjä voidaan vähentää olennaisesti enemmän ilman kohtuuttomia kustannuksia;
- 3 a) lupamääräyksen perusteiden havaitaan olevan virheelliset eikä määräyksen muuttamisesta aiheudu tarvetta harkita uudelleen luvan myöntämisen edellytyksiä;

- 4) olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet; tai
- 5) se on tarpeen Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanemiseksi annettujen säädösten noudattamiseksi.

Lain 59 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntänyt viranomaislainen voi valvontaviranomaisen aloitteesta peruuttaa luvan, jos

- 1) hakija on antanut virheellisiä tietoja, jotka ovat olennaisesti vaikuttaneet luvan myöntämisen edellytyksiin;
- 2) lupamääräyksiä on valvontaviranomaisen kirjallisesta huomautuksesta huolimatta toistuvasti rikottu siten, että toiminnasta aiheutuu ympäristön pilaantumisen vaaraa; tai
- 3) toiminnan jatkamisen edellytyksiä ei saada täytetyksi lupaa muuttamalla 58 §:n mukaisesti.

Uusi ympäristönsuojelulaki sisältää edellä selostettuja vanhan ympäristönsuojelulain säännöksiä vastaavat 17 §:n 1 momentin, 89 §:n 2 momentin ja 93 §:n.

1.2 Asiassa saatu selvitys

Kysymyksessä olevan polttonesteiden jakeluaseman toimintaa on harjoitettu vuodesta 1993 alkaen. Toiminnalle on myönnetty vuonna 2001 toistaiseksi voimassa oleva ympäristönsuojelulain (86/2000) mukainen ympäristölupa. Luvan tarkistamishakemus on pantu vireille 27.4.2007, mutta hakemuksen johdosta ei ole annettu päätöstä. Tarkistamishakemuksessa ei esitetty muutoksia jakeluaseman toimintaan.

Ympäristöluvan myöntämisen yhteydessä vuonna 2001 aseman rakenteet on uusittu vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista jakeluasemalla annetun kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksen (415/1998) ja jakeluasemastandardin SFS 3352 tuolloin voimassa olleen painoksen mukaisiksi. Rakenteessa noudatetaan kaksoispidätyksen periaatetta koko polttonesteen kulkureitin osalta. Säiliö on asennettu kaivantoon, joka on vuorattu 1,5 mm:n vahvuisella HDPE-kalvolla.

Jakeluasema sijaitsee Lohjanharjun (0142851A) I luokan tärkeän pohjavesialueen muodostumisalueella, laajan ja syvän kalliolaakson reunalla. Kyseinen kalliolaakso muodostaa yhden tärkeimmistä Lohjanharjun pohjavesialueen vesivarastoista. Maaperä kiinteistöllä on 0,6 metrin syvyyteen asti siltistä hiekkaa ja tämän alapuolella hiekkaa. Pohjaveden pinta on noin 16 metrin syvyydessä. Asiakirjojen perusteella kiinteistön maaperässä ei ole todettu olevan haitta-aineita pidättäviä kerroksia. Pohjavesi virtaa jakeluasemakiinteistöltä koilliseen kohti Myllylammen ja Porlan vedenottamoita.

Toiminnan tarkkailussa on havaittu jakeluaseman suojakalvon sisäpuolelle kertyneestä vedestä polttoaineperäisiä haitta-aineita. Pitoisuudet ovat olleet melko matalia lukuun ottamatta syksyä 2012. Pohjavesinäytteissä on keväällä 2010 ja syksyllä 2011 havaittu matalia bensiinikomponenttien pitoisuuksia ja syksyn 2010–2012 näytteenottokerroilla matalia öljyhiilivetyjen pitoisuuksia.

1.3 Lähtökohtia

Elinkeinotoimintaa varten myönnetyn, merkittävää varallisuusarvoa edustavan ympäristöluvan peruuttaminen on ankara ja viimesijaisesti käytettävä toimenpide. Näin on erityisesti tilanteessa, jossa ei ole kysymys siitä, että luvan haltija olisi toiminut myönnetyn luvan vastaisesti, eivätkä sijaintipaikan tai sen ympäristön olosuhteet tai toiminta taikka luvan myöntämiselle säädetyt edellytykset ole olennaisesti muuttuneet luvan myöntämisen jälkeen.

Tällaisessakin tapauksessa luvan peruuttaminen on kuitenkin mahdollista, jos käsillä on tilanne, jossa aiheutuu ympäristönsuojelulaissa kielletty seuraus ja asian käsittelyn aikana on tullut riittävällä tavalla selvitettyksi, että toiminnan jatkamiselle ei ole edellytyksiä edes lupaa muuttamalla.

1.4 Ympäristöluvan peruuttamisen menettelylliset edellytykset

Ympäristönsuojelulain 59 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan luvan myöntänyt viranomaisella voi valvontaviranomaisen aloitteesta peruuttaa luvan, jos toiminnan jatkamisen edellytyksiä ei saada täytetyksi lupaa muuttamalla ympäristönsuojelulain 58 §:n mukaisesti. Koska luvan peruuttaminen on viimesijainen keino puuttua toimintaan, peruuttamista koskeva asia tulee yleensä vireille vasta, kun luvan muuttamista koskevassa menettelyssä on ensin todettu, että lainmukaiseen tilanteeseen ei ole mahdollista päästä lupaa muuttamalla.

Luvan peruuttamista koskevasta ympäristönsuojelulain 59 §:stä tai lain esitöistä ei kuitenkaan ilmene luvan peruuttamismenettelyyn ryhtymisen aina edellyttävän, että ennen peruuttamispäätöksen tekemistä myös luvan muuttamismahdollisuuksien tulisi olla lainvoimaisesti eri päätöksellä ratkaistu. Luvan muuttamismahdollisuuksia voidaan siten harkita osana peruuttamista koskevaa harkintaa. Tämä kuitenkin edellyttää, että asian käsittelyn aikana hankitaan riittävä selvitys lupamääräysten muuttamismahdollisuuksista ja aidosti harkitaan mahdollisuudet esimerkiksi uusilla lupamääräyksillä saattaa toiminta sellaiseksi, että sitä olisi mahdollista jatkaa. Jos peruuttamista koskevan asian käsittelyn aikana

ilmenisi, että ympäristönsuojelulain vastainen tilanne voitaisiin poistaa lupaa muuttamalla, peruuttamisen edellytykset eivät olisi käsillä, ja peruuttamista koskeva vaatimus tulisi hylätä.

Luvan haltijalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi peruuttamista koskevassa asiassa sekä antaa vastineensa saatuihin lausuntoihin. Kuulemisen yhteydessä luvan haltija on voinut esittää selvitystä siitä, miten toiminnan jatkamisen edellytykset saataisiin täytettyä. Luvan haltija onkin esittänyt joitakin muutoksia jakeluaseman toimintaan. Esitetyt muutokset ovat liittyneet lähinnä toiminnan valvonnan ja tarkkailun tehostamiseen.

Valituksenalaisen peruuttamispäätöksen tekohetkellä vireillä on ollut jakeluaseman ympäristöluvan tarkistamista koskeva hakemus. Tarkistamishakemuksen erillinen käsitteleminen ei tässä tapauksessa ole ollut luvan peruuttamista koskevan asian käsittelemisen edellytys, kun hakemuksessa ei ollut esitetty jakeluaseman toimintaan sellaisia muutoksia, joiden valossa toiminnan jatkamisedellytyksiä olisi tullut harkita toisin kuin nyt peruuttamisasian käsittelyn yhteydessä on tehty.

1.5 Toiminnan jatkamisen edellytykset

Ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan luvan myöntäneen viranomaisen on muun muassa valvontaviranomaisen aloitteesta muutettava lupaa, jos toiminnasta aiheutuu ympäristönsuojelulaisessa kielletty seuraus. Ympäristönsuojelulain säätämistä koskevan hallituksen esityksen (HE 84/1999 vp) mukaan tällainen kielletty seuraus voi olla esimerkiksi ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentissa säädetyn pohjaveden pilaamiskiellon vastainen seuraus.

Pohjaveden pilaamiskiello sisältää myös pohjaveden pilaantumisen vaaran aiheuttamisen kiellon, eikä ympäristönsuojelulain 8 §:n vastainen tilanne edellytä, että pilaantumisesta olisi tosiasiansa aiheutunut. Pohjaveden pilaamiskiello on ehdoton ja koskee myös toimintaa, jolle on myönnetty ympäristölupa ja jota sinänsä harjoitetaan myönnetyn luvan mukaisesti. Jos tällaisesta luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuu pohjaveden pilaantumisen vaaraa, muun muassa valvontaviranomainen voi puuttua tilanteeseen saattamalla vireille luvan muuttamista koskevan menettelyn. Jos kuitenkin asiassa käytettävissä olevan selvityksen perusteella on ilmeistä, että edellytyksiä toiminnan jatkamiselle ei saada täytetyksi lupaa muuttamalla, on mahdollista poikkeuksellisesti saattaa vireille suoraan luvan peruuttamista koskeva menettely.

Lupaviranomaisen tulee ennen peruuttamispäätöksen tekemistä edellä kuvatulla tavalla arvioida, onko lupaa mahdollista muuttaa siten, että edellytykset toiminnan jatkamiselle saadaan täytettyä vai onko käsillä

tilanne, jossa lupa voidaan peruuttaa. Asianmukaisen arvioinnin tekemiseksi lupaviranomaisen tulee varmistua siitä, että sillä on käytettävissään riittävät selvitykset toiminnan vaikutusten ja luvan muuttamismahdollisuuksien arvioimiseksi.

Nyt puheena olevan Tynninharjun jakeluaseman ympäristöluvan peruuttaminen on tullut vireille, koska toiminnasta on arvioitu aiheutuvan pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Lupaviranomaisella on tässä tapauksessa ollut käytettävissään riittävät tiedot jakeluaseman sijaintipaikan olosuhteista. Jakeluasema sijaitsee I luokan pohjavesialueen muodostumisalueella, tärkeänä pohjavesivarastona toimivan kalliolaakson reunalla siten, että pohjaveden virtaussuunta on jakeluasemakiinteistöltä kohti pohjavesialueen ydinosia ja kahta vedenottamoaa. Jakeluasemakiinteistöllä ei esiinny vettä tai haitta-aineita pidättäviä maakerroksia, vaan maaperä on pääasiassa hiekkaa. Kiinteistö on olosuhteiltaan jakeluasematoiminnan harjoittamiseen erityisen huonosti soveltuva ja kiinteistön olosuhteet osaltaan lisäävät toiminnasta aiheutuvaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

Vaikka luvan haltijan esittämät ja muutkin uusimpien käytäntöjen mukaiset suojausratkaisut sinänsä vähentäisivät polttonesteiden jakeluasematoiminnasta pohjavedelle aiheutuvia riskejä, ei nyt puheena olevan jakeluasemakiinteistön maaperä- ja pohjavesiolosuhteiden perusteella voida katsoa, että pilaantumisen vaara voitaisiin riittävästi sulkea pois muuttamalla lupaa siten, että siinä edellytettäisiin luvan haltijan esittämiä tai muita lisätoimia pohjaveden suojaamiseksi.

Koska pohjavesiesiintymän pilaantuminen polttoainepäästön seurauksena voi olla vaikutuksiltaan peruuttamaton, myös pienehköllä todennäköisyydellä toteutuvat vakavat riskit on otettava huomioon toiminnan jatkamisedellytyksiä arvioitaessa. Lohjan ympäristönsuojeluviranomainen on voinut päättää peruuttaa Tynninharjun jakeluaseman toimintaan myönnetyn luvan, koska asiassa on tullut selvitettyksi, että toiminnan jatkamisen edellytyksiä ei kyseisessä sijaintipaikassa saada täytetyksi lupamääräyksiä muuttamalla.

1.5 Lopputulos

Edellä esitetyn vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita pääasian tai oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta.

2. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen hylkääminen

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Suur-Seudun Osuuskauppa SSO:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi
oikeusneuvos

Hannu Ranta
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Jaakko Autio (t)
oikeusneuvos

Olli Dahl
ympäristöasiantuntijaneuvos

Kirsi Kostamo
ympäristöasiantuntijaneuvos

Hanna Lehtinen
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Suur-Seudun Osuuskauppa SSO, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa
Vaasan hallinto-oikeus
Lohjan vetovoimalautakunnan lupajaosto
Lohjan ympäristöterveyspalvelut
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Ympäristö ja luonnonvarat
Ympäristöministeriö