

24.06.2024

Dnro 1087/03.04.04.04.19/2023

Asia Valituslupa ja valitus sataman ympäristölupaa koskevassa asiassa

Muutoksenhakija Hangon Satama – Hangö Hamn Oy Ab

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Vaasan hallinto-oikeus 16.3.2023 nro 290/2023

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää Hangon Satama – Hangö Hamn Oy Ab:lle valitusluvan ja tutkii asian.

Sjömansro Ab Oy:n ja Ari Kapasen vaatimus ennakkoratkaisun pyytämisestä unionin tuomioistuimelta hylätään.

Hangon Satama – Hangö Hamn Oy Ab:n vaatimus katselmuksen järjestämisestä hylätään.

Korkein hallinto-oikeus muuttaa Koverharin sataman toiminnan laajentamista koskevan Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksen 5.5.2021 nro 123/2021 ympäristöluparatkaisua ensimmäisen kappaleen osalta seuraavasti (muutokset *kursiivilla*):

”Aluehallintovirasto myöntää ympäristöluvan Koverharin sataman toiminnan olennaiselle muutokselle. Luvan mukaista satamatoimintaa voidaan harjoittaa Koverharin asemakaavassa (2018) satama-alueeksi kaavoitetulla alueella (LS-1) ja pienellä teollisuus- ja varastorakennusten alueella (T-1) pohjavesialuerajauksen ulkopuolella sitä mukaa kuin nämä alueet siirtyvät Hangon Satama Oy:n hallintaan. Aluerajaus ilmenee päätöksen liitteestä 1. *Edellä todetun lisäksi pohjavesialuerajauksen sisäpuolella oleville ja yhtiön*

hallinnassa oleville tai hallintaan siirtyville alueille, jotka on 23.1.2018 hyväksytyssä Koverharin asemakaavassa osoitettu LS-1-, T-1- tai TY-alueiksi, voidaan sijoittaa sellaisia mainitun asemakaavan mukaisia satamatoimintaan kuuluvia toimintoja, joista ei aiheudu pohjaveden pilaantumisen vaaraa.”

Korkein hallinto-oikeus lisää aluehallintoviraston päätökseen uuden lupamääräyksen 6 a, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

6 a. Toiminnanharjoittajan on ennen toiminnan aloittamista toimitettava valvontaviranomaiselle selvitys niistä sataman toiminta-alueen toiminnoista, jotka on suunniteltu sijoittaa pohjavesialuerajauksen sisäpuolella oleville ja 23.1.2018 hyväksytyssä Koverharin asemakaavassa osoitetuille LS-1-, T-1- ja TY-alueille. Selvitykseen on sisällytettävä perusteltu arvio näiden toimintojen soveltuvuudesta pohjavesialueelle.

Muilta osin korkein hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Asian tausta

(1) *Etelä-Suomen aluehallintovirasto* on myöntänyt Hangon Satama – Hangö Hamn Oy Ab:lle ympäristöluvan Koverharin sataman toiminnan olennaiselle muutokselle.

(2) Päätöksen mukaan luvan mukaista satamatoimintaa voidaan harjoittaa Koverharin asemakaavassa (2018) satama-alueeksi kaavoitetulla alueella (LS-1) ja pienellä teollisuus- ja varastorakennusten alueella (T-1) pohjavesialuerajauksen ulkopuolella sitä mukaa kuin nämä alueet siirtyvät Hangon Satama Oy:n hallintaan. Satama toimii monimuotoisena yleissatamana, jossa kuitenkin hienojakoisten (pölyävien) irtolastien välivarastointi ja lastaus ei ole sallittu. Lisäksi lannoitteita ja vastaavia lasteja, niiden raakoista tai olomuodosta riippumatta, saa käsitellä ainoastaan valmiiksi pakattuina. Sataman alueella voidaan lastien välivarastoinnin lisäksi harjoittaa lastin pienimuotoista jatkojalostusta, kuten metallin seulontaa, lajittelua, paloittelua ja leikkaamista, sekä puutavaran haketusta. Nämä käsittelytoiminnot on tehtävä kauempana rannasta, tarkoitukseen kaavoitetulla T-1-alueella tai satamaksi kaavoitetun maa-alueen keskivaiheilla taikka länsiosassa.

(3) *Hallinto-oikeus* on yhtiön valituksen muilta osin hyläten muuttanut aluehallintoviraston päätöstä poistaen päätöksen ratkaisuosasta kolmannen kappaleen, joka on kuulunut seuraavasti:

”Satama toimii monimuotoisena yleissatamana, jossa kuitenkin hienojakoisten (pölyävien) irtolastien välivarastointi ja lastaus ei ole sallittu. Lisäksi lannoitteita ja vastaavia lasteja, niiden raakoista tai olomuodosta riippumatta, saa käsitellä ainoastaan valmiiksi pakattuina.”

(4) Hallinto-oikeus on muuttanut lupamääräyksiin sisältyvän alaotsikon *Melu* muotoon *Melu ja pöly* sekä lisännyt kyseisen alaotsikon jälkeen lupamääräykset 14 a–14 d, jotka kuuluvat kokonaisuudessaan seuraavasti:

14 a. Kokonaan hienojakoisesta aineksesta koostuvia lasteja, esimerkiksi sementtiä, kalkkia tai rehuja, purettaessa tai lastattaessa satama-alueella tai siirrettäessä varastosiiloihin, on käytettävä suljettuja järjestelmiä. Lannoitteita sisältäviä lasteja, niiden raakoosta tai olomuodosta riippumatta, saa käsitellä ainoastaan valmiiksi pakattuina tai suljetussa järjestelmässä.

14 b. Kivihiilivaraston ja muiden osittain hienojakoista ainesta sisältävien irtolastivarastojen, esimerkiksi kivi-, mineraali- ja puuperäisen aineksen sekä jätemateriaalien, pölyämistä on ehkäistävä mahdollisimman tehokkain keinoin, esimerkiksi käyttämällä tiiviisti sulkeutuvia nosturikauhoja ja tiiviitä varastoja, rajoittamalla materiaalikasojen korkeutta, materiaalien pudotuskorkeutta ja toimintaa tuulisella säällä, kastelemalla tai peittämällä kasoja ja sijoittelemalla ne pölynhallinnan kannalta tarkoituksenmukaisesti (esimerkiksi karkeimpia laatuja varastoalueen reunoille) sekä ottamalla tarvittaessa käyttöön toimintaan soveltuvaa tekniikkaa.

14 c. Kivihiilivaunujen paineilmapuhdistus on korvattava vähemmän pölyävällä menetelmällä kuuden kuukauden kuluessa ympäristöluvan lainvoimaiseksi tulosta. Myös kivihiililiejun leviäminen satama-alueen ulkopuolelle tai pohjavesialueelle on estettävä samaa aikataulua noudattaen.

14 d. Luvanhakijan on, ottaen huomioon, mitä lupamääräyksissä 14 a–14 c on määrätty, esitettävä aluehallintovirastolle kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta ympäristönsuojelulain 54 §:ssä tarkoitettu erityinen selvitys pölyävien lastien käsittelymenetelmistä ja -tekniikoista sekä varastoinnista. Selvityksessä on esitettävä yksilöidysti ne tekniikat ja menetelmät, joiden avulla erilaiset pölyävät materiaalit aiotaan purkaa kuorma-autoista, junanvaunuista tai aluksista, varastoida satama-alueella ja lastata edelleen siten, että pölyn leviäminen satama-alueen ulkopuolelle jää mahdollisimman vähäiseksi. Samoin kivihiilikuljetuksiin käytettävien junanvaunujen puhdistamisesta on esitettävä menetelmä, jolla pölyämistä oleellisesti vähennetään ja kivihiililiejun leviäminen ympäristöön estetään kokonaan. Puhdistusmenetelmään mahdollisesti liittyvät hulevesijärjestelyt tulee samalla kuvata. Selvityksessä on lisäksi esitettävä menetelmien ja tekniikoiden käyttöönottoa koskeva aikataulu sekä suunnitelma pölyämisen tarkkailemiseksi. Lupaviranomainen voi muuttaa ympäristölupaa selvityksen perusteella.

(5) Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

Hienojakoiset irtolastit ja lannoitteet

(6) Ottaen huomioon käytettävissä olevat tavanomaiset tekniset ratkaisut pölyämisen ehkäisemiseen lastinkäsittelyssä ja yhtiön mahdollisuudet niiden toteuttamiseen, hallinto-oikeus katsoo, että hienojakoisen lastin käsittelystä ei

voida katsoa aiheutuvan luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa tarkoitettua luvan myöntämisen esteenä olevaa seurausta, jonka perusteella hakemus olisi hylättävä hienojakoisten lastien kuljettamisen ja siihen liittyvän käsittelyn osalta. Ottaen kuitenkin huomioon sataman toiminnan ja kuljetusmäärien suunniteltu huomattava laajentaminen ja pölyämisestä läheiselle Natura-alueelle sekä alueen muille luontoarvoille aiheutuva pilaava vaikutus, on toiminnan luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sekä luonnonsuojelulain 66 §:ssä tarkoitetun vaikutuksen estämiseksi ympäristöluvassa määrättävä hienojakoisten lastien käsittelystä sataman toiminnassa pölyämisen ennalta ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Hallinto-oikeus katsoo, että suljetun järjestelmän hyödyntämisen on katsottava olevan riittävä lannoitteiden ja vastaavien tuotteiden pölyämisestä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi. Kivihiilen kuljetukseen käytettävien vaunujen puhdistamisesta on toiminnan laajenemisen ja vaunujen puhdistamisesta aiheutuvan pölyämisen takia syytä määrätä toimintaa koskevassa ympäristöluvassa. Hallinto-oikeus on tältä osin muuttanut aluehallintoviraston päätöstä lisäämällä lupamääräykset 14 a–14 d ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

Toiminnot pohjavesialueella

(7) Hakemuksen mukaan sataman toiminta-alue sijoittuisi Koverharin asemakaavassa varatuille alueille "Satama-alue" (LS-1) ja "Teollisuusrakennusten korttelialue, jolla ympäristö asettaa toiminnan laadulle erityisiä vaatimuksia" (TY). Toiminta-alue sijaitsee osittain myös asemakaavan pohjavesialueella (pv). Pohjavesialueen rajausta on laajennettu alueen pohjoisosassa vuonna 2019. Lisäksi on huomionarvoista, että pohjaveden muodostumisalue sijoittuu valituksenalaisessa lupapäätöksessä rajatun sataman toiminta-alueen välittömään läheisyyteen joka suunnassa mantereen puolella.

(8) Ympäristönsuojelulain 17 §:n 1 momentin mukainen pohjaveden pilaamiskiello sisältää vaaran aiheuttamisen kiellon. Toiminnan ei siten tarvitse aiheuttaa konkreettista pilaantumista ollakseen pohjaveden pilaamiskiellon vastaista. Ympäristönsuojelulain säännökset huomioon ottaen satamatoiminnan harjoittaminen pohjavesialueella ei ole edellä lausuttuun nähden mahdollista ilman poikkeuksellisia perusteita, joiden vallitessa pohjaveden pilaantumisriski on riittävästi suljettu pois.

(9) Hakemus on koskenut toimintojen kuten vaarattomien materiaalien varastoinnin sijoittamista pohjavesialueelle, mutta lupahakemuksessa ei ole esitetty tarkemmin, mitä nämä toiminnot ja materiaalit ovat eikä niiden sijaintia. Valituksen mukaan pohjavedelle vaarattomia toimintoja olisivat konttien ja suuryksiköiden varastoinnin lisäksi muun muassa murskeen varastointi sekä junien lastaus- ja purkualueen pidentäminen. Hakemuksen mukaan satama-alue pinnoitetaan osittain. Ottaen huomioon pohjavesialueen sijainti, vedenottamon läheisyys ja maaperän rakenne sekä pohjaveden muodostumisalueen läheisyys sekä se, mitä hakemuksessa on todettu erilaisten

koneiden ja ajoneuvojen runsaasta käyttämisestä ja varastoitavien materiaalien liikuttelusta maaperälle ja pohjavedelle aiheutuvista riskeistä ja ottaen lisäksi huomioon, että pilaantumisriski on mahdollisissa onnettomuus- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa vielä suurempi, hallinto-oikeus katsoo, että irtolastien varastointia tai junien lastausaluetta tai muita valituksessa esitettyjä pohjavesialueelle sijoitettavia toimintoja ei voida pitää saadun selvityksen perusteella selvästi pohjaveden kannalta riskittöminä toimintoina ja että pohjaveden pilaantumisen vaaraa ei voida sulkea pois hakemuksessa, valituksessa ja vastineissa esitetyin keinoin, kuten vaunujen puhdistustekniikan muutoksin. Näin ollen aluehallintovirasto on voinut päätöksellään rajata toiminnan vain pohjavesialueen ulkopuoliseen satamanosaan.

Lastien jatkojalostus

(10) Sataman melusta on koettu haittaa jo nykyisellään muun muassa läheisissä saarissa sijaitsevilla vapaa-ajan kiinteistöillä. Ottaen huomioon sen seikan, että metallin käsittelyyn liittyvät kolahdukset saatetaan impulssimaisina kokea erityisen häiritseviksi ja että vesialue muodostaa ääntä heijastavan akustisesti kovan pinnan, voivat muun muassa haketukseen ja metallin käsittelyyn liittyvät äänet muodostaa merkittävän viihtyisyshaitan paitsi sataman eteläpuolella sijaitseville asuinkiinteistöille, myös läheisten saarten loma-asutukselle ja Lappohjan kylälle. Siten alueen toiminnoista, Puolustusvoimien Syndalenin ammunnat mukaan lukien, saattaa aiheutua kohtuutonta räsitusta, vaikka melulle asetetut ohjearvot eivät ylittyisikään. Asiassa saadun selvityksen mukaan pohjoislaiturin kohdalla on tällä hetkellä suojaava vallirakenne, joka tullaan sataman laajennussuunnitelmien myötä poistamaan. Ottaen huomioon myös melumallinnuksen lähtömelutasoihin liittyvä mallinnuksessa ilmoitettu epävarmuus 5–10 dB, ja pienjalostustoiminnan laajuuden ja volyyymäärän täsmentymättömyys hakemuksen tiedoissa, hallinto-oikeus katsoo, että alueen toimintojen melusta tulisi saada lisää selvitystä. Näin ollen naapurussuhdelain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuuttoman räsituksen välttämiseksi ja luvan myöntämisen edellytysten varmistamiseksi aluehallintoviraston päätöstä ei ole perusteltua muuttaa siltä osin kuin siinä on määrätty, että lastin pienimuotoista jatkojalostusta tarkoittavat käsittelytoiminnot on tehtävä kauempana rannasta, tarkoitukseen kaavoitetulla T-1-alueella tai satamaksi kaavoitetun maa-alueen keskivaiheilla taikka länsiosassa.

(11) Alueella syntyy melua myös muista toiminnoista, muun muassa Moviator Oy:n ja FNSteel Oy Ab:n toiminnasta konkurssipesän betonijätteen hyödyntämisessä maaperässä sekä Puolustusvoimien Syndalenin alueen ampumarjoittelusta. Se seikka, että Puolustusvoimien ampuma-alueen toiminnasta aiheutuu ominaisuuksiltaan erilaista melua ympäristöön, ei muuta ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädettyä luvan myöntämisen edellytystä sen osalta, että sataman toiminnasta syntyvää melua on tarkasteltava yhdessä muiden alueen toimintojen ja niistä aiheutuvien päästöjen kanssa.

(12) Melun lisäksi hakemuksessa kuvatusista lastin jatkojalostuksesta, kuten kappaleiden seulonnasta, lajittelusta, puun haketuksesta ja metallin paloittelusta, voi aiheutua myös pölyämistä, roskaantumista ja haitallisia hulevesipäästöjä. Mikäli mainittuja toimintoja harjoitetaan laituralueella, niistä aiheutuvat päästöt päätyvät helposti mereen, jota ne kuormittavat ja jossa ne voivat levitä laajalle alueelle. Aluehallintovirasto on siksi tästäkin syystä voinut määrätä lastin pienimuotoisen jatkojalostuksen toteutettavaksi kauempana rannasta T-1-alueella tai satamaksi kaavoitetun maa-alueen keskivaiheilla, taikka länsiosassa.

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Janne Marttila ja Riikka Salo, joka on myös esitellyt asian, sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Petri Hiltunen

Vaatimukset ja selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(13) *Hangon Satama – Hangö Hamn Oy Ab* (jäljempänä myös ”yhtiö”) on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Valituksessaan yhtiö on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus muuttaa pölyntorjuntaa koskevaa lupamääräystä sekä poistaa ratkaisusta kohdan, jonka mukaan lastin pienimuotoinen jatkojalostus on tehtävä kauempana rannasta sekä kohdan, jonka mukaan luvan mukaista satamatoimintaa voidaan harjoittaa ainoastaan pohjavesirajauksen ulkopuolella. Yhtiö on myös vaatinut, että korkein hallinto-oikeus toimittaa katselmuksen.

Vaatimusten perusteena on esitetty muun ohella seuraavaa:

(14) Lupamääräyksessä 14 d ei oteta huomioon satamatoiminnan luonnetta. Satamassa kuljetettavat lastit vaihtuvat vuosien aikana, eikä niitä voida määrittää etukäteen ympäristöluvassa. Tulevien vuosien aikana sataman kautta voidaan kuljettaa hienojakoisena irtolastina esimerkiksi erilaisia teollisuuden raaka-aineita ja sivutuotteita sekä biopolttoaineita, kierrätyspolttoaineita ja maa-aineita. Ominaisuuksiltaan erilaisia aineita on satoja tai tuhansia. Pölyn torjuntaan käytettävät yksilöidyt menetelmät määräytyvät kuljetettavien lastien mukaisesti. Lupamääräyksiä asetettaessa on otettava huomioon satamatoiminnan luonne.

(15) Yhtiön mukaan pienimuotoinen lastin jatkojalostus on mahdollista tehdä lupahakemuksen mukaisessa paikassa ja sijainti on ympäristön kannalta paras mahdollinen. Melua voidaan hallita ja rajoittaa hyvin toiminnan suunnitellussa sijaintipaikassa. Tarvittaessa voidaan rakentaa uusia pelkästään meluntorjuntaan liittyviä rakenteita. Kun pienimuotoinen jatkojalostus tehdään alakentällä, niin materiaalit voidaan siirtää nostureilla tai muutoin helposti sopivaan kohtaan, jossa niitä voidaan käsitellä. Käsitely toisaalla satama-alueella edellyttäisi kuljetuksia ja tähän liittyviä lastauksia ja kuorman purkamisia. Koko toiminnan perusajatus pienimuotoisten käsittelytoimien tekemisestä ilman ylimääräisiä kuljetuksia katoaisi. Lastauksista,

kuormauksista ja kuljetuksista aiheutuisi myös ylimääräisiä melu- ja pölypäästöjä.

(16) Ympäristölupahakemuksen mukaisesti pohjavesialueella ei varastoida vaarallisia aineita. Käytännössä asemakaavan LS-1-alue soveltuu esimerkiksi konttien tai muiden suuryksiköiden varastointiin. Samoin alue soveltuu ympäristön kannalta vaarattomien aineiden, kuten murskeen, varastointiin. Kauempana oleva TY-alue voi olla junien lastaus- ja purkualuetta. Lisäksi TY-alue soveltuu myös satamaa hyödyttävään tai siihen tukeutuvaan teollisuustoimintaan. Pohjavesialueelle esitetty toiminta on sellaista, jonka on lainvoimaisessa asemakaavassa katsottu soveltuvan pohjavesialueelle sijoitettavaksi. Jos luvan myöntämisen edellytysten täyttyminen sitä edellyttää, voidaan lupaan kuitenkin lisätä määräys siitä, että pohjavesialueet tulee pinnoittaa ja varustaa pohjaveden suojausrakenteilla, jos ne otetaan sataman käyttöön.

(17) *Hangon kaupungin ympäristölautakunta* on lausunnossaan muun ohella todennut, että hienojakoisten irtolastien välivarastointi ja lastaus voidaan sallia, lukuun ottamatta lannoitteita. Mikäli lastien pienimuotoinen jalostus sallitaan lupahakemuksen mukaisella paikalla, merelle päin on rakennettava riittävästi meluesteitä, jotka myös estävät roskien leviämistä ympäristöön. Satamatoimintaa voidaan harjoittaa myös pohjavesialueella edellyttäen, että toiminta ei aiheuta pohjaveden laadun tai määrän muutosta.

(18) *Hangon kaupungin terveydensuojeluviranomainen* on lausunnossaan todennut muun ohella, että pölyämistä voidaan estää teknisin ratkaisuin, joten irtolastien käsittelyä ei ole tarpeen estää kokonaan. Pienimuotoista jatkojalostusta voidaan tehdä sataman alakentällä edellyttäen, että melun ja roskien leviämistä estetään. Satamatoimintaa voidaan harjoittaa pohjavesialueella, mikäli luvassa annetaan riittävät lupamääräykset.

(19) *Uudenmaan ELY-keskus* on lausumassaan todennut muun ohella, että toiminnanharjoittaja ei ole lupahakemuksessa esittänyt selvitystä pohjavesiolosuhteista tai pohjavesivaikutusarviota, joten lupaharkinnassa ei ole arvioitu toiminnan soveltuvuutta pohjavesialueelle. Käsittelytoimintojen sijoittaminen vesirajan läheisyyteen, tuulelle alttiille paikalle on ongelmallista ja voi aiheuttaa ympäristöhaittoja. Meluavien (metallin leikkaaminen, haketus), pölyävien (seulonta, haketus) ja roskaavien (jätteen käsittely ja varastointi) toimintojen sijoittaminen ja haittojen torjunta tulee huomioida lupapäätöksessä. Mikäli tukitoimintojen sijaintia ei rajata, tulee asiassa vähintään määrätä meluesteiden rakentamisesta ja pölyn sekä roskien leviämisen torjunnasta.

(20) *Juha Vasara* on vastineessaan esittänyt muun ohella seuraavaa. Pohjaveden pilaantumisen vaaraan on suhtauduttava vakavasti. Hulevesistä ja pohjavesistä tulee ottaa näytteitä. Roskien, pölyn ja melun kulkeutuminen tulee estää.

(21) *Johan Kihlman* on vastineessaan esittänyt muun ohella seuraavaa. Roskaantumisen ja melu ovat jo toiminnan konkreettisimpia haittoja. Näiden molempien osalta toiminnassa on tapahtunut laiminlyöntejä ja niistä aiheutuvia haittoja myös vähätellään.

(22) *Sjömansro Ab Oy ja Ari Kapanen* ovat vastineessaan esittäneet muun ohella seuraavaa. Toiminnasta aiheutuu jatkuvaa pölyämistä eikä ympäristöluvan ehtoja tule miltään osin lieventää. Toiminnasta aiheutuu jatkuvaa meluhaittaa. Yhtiö tulee velvoittaa suorittamaan kaikki melua aiheuttava työ T-1-alueella, josta melun kantautuminen ympäristöön on vähäisintä. Alueelle tulee toteuttaa meluvallit. Haketusta, metallinpaloittelua ja muuta lastien jatkojalostustoimintaa ei saa suorittaa rannan sorakenttien alueella. Ympäristölupaa ei tule myöntää jätteiden käsittely-, murskaus- ja varastointitoimintaan pohjavesialueen välittömässä yhteydessä. Vesipuitteidirektiivin pohjavettä koskevat tavoitteet ovat sitovia ja toiminta on vesipuitteidirektiiviin vastaista. Sataman toiminnot tulevat pysyvästi heikentämään Natura-alueella pesivien ja oleskelevien luontodirektiivin IV liitteen lajien (saukko ja ilves) suojelun tasoa. Asiassa tulee pyytää ennakkoratkaisu unionin tuomioistuimelta, mikäli korkein hallinto-oikeus ei suoraan hylkää yhtiön valitusta ja lievennyksiä ympäristöluvan ehtoihin.

(23) *Pia Elo asiakumppaneineen ja Kiinteistö Oy Lappohjan Helmi* ovat vastineessaan esittäneet muun ohella seuraavaa. Toiminta on ollut piittaamatonta ja siitä on muun ohella aiheutunut merkittävää pölyämistä. Kivihiilipölyä on levinnyt ympäristöön. Kaikenlainen jatkojalostus satamassa meren läheisyydessä tulee kieltää.

(24) *Ekön Huvilayhdistys ry* on vastineessaan esittänyt muun ohella seuraavaa. Kivihiilen käsittelystä aiheutui merkittävää pölyämistä. Melua aiheuttava lastin pienimuotoinen käsittely on tehtävä joko suljetuissa tiloissa tai satama-alueen ylemmällä alueella junaratojen läheisyydessä. Pohjavesialueella ei voida sallia mitään sellaista toimintaa, jolla voi olla suoria tai välillisiä vaikutuksia pohjaveden puhtauteen ja ihmisten terveyteen.

(25) *Hangon ympäristöyhdistys ry* on vastineessaan esittänyt muun ohella seuraavaa. Pölyä on kaikin keinoin estettävä joutumasta ympäristöön. Jatkojalostus aiheuttaa melua, roskaantumista ja pölyä, eikä sitä tule tehdä lähellä rantaa. Pohjaveden virtaussuunnan arvioinnissa näyttää olevan epävarmuustekijöitä. Asia tulisi selvittää ennen kuin alueella sallitaan ympäristöluvan varaista satamatoimintaa. Murske ei ole vaaraton aine, jota voidaan varastoida pohjavesialueella. Konttien säilytykseen tulisi asettaa rajoituksia muun muassa sisällön osalta.

(26) *Yhtiö* on vastaselityksessään todennut muun ohella seuraavaa. Pohjavesialueella ei tulla varastoimaan vaarallisia aineita. Alueet soveltuvat konttien ja ympäristölle riskiä aiheuttamattomien materiaalien varastointiin sekä tukitoimintojen alueeksi. Ympäristövaikutuksiltaan vastaavaa toimintaa on tavanomaista ja mahdollista harjoittaa pohjavesialueilla ilman ympäristölupaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

Vaatus ennakoratkaisun pyytamisestä unionin tuomioistuimelta

(27) Sjömansro Ab Oy ja Ari Kapanen ovat vastineessaan vaatineet ennakoratkaisun pyytämistä. Vastineen antajat ovat perustelleet vaatimustaan muun ohella sillä, että melun, pölyämisen sekä jätteiden vuoksi ympäristölupa on ristiriidassa vesipuitteiden ja luontodirektiivin asettamien sitovien tavoitteiden kanssa. Toiminta on vastineen antajien mukaan mainittujen direktiivien sekä ympäristöperiaatteiden vastaista.

(28) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vastineessa ei ole esitetty eikä asiassa ole muutoinkaan ilmennyt mitään sellaista, jonka johdosta ennakoratkaisupyynnön tekeminen unionin tuomioistuimelle olisi tarpeen. Tätä koskeva vaatimus on siten hylättävä.

Katselmusta koskeva vaatimus

(29) Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 48 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi järjestää asian selvittämiseksi katselmuksen. Kun otetaan huomioon perusteet, joiden vuoksi Hangon Satama Oy on pyytänyt katselmuksen järjestämistä, sekä asiakirjoista saatava selvitys, katselmuksen järjestäminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

Pääasia

Kysymyksenasettelu

(30) Asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhtiön valituksesta ratkaistavana, onko ympäristöluvassa voitu rajoittaa toimintaa hakemuksen mukaisesta koskien toimintaa pohjavesialueella sekä lastien pienimuotoista jatkojalostusta rannan läheisyydessä sijaitsevilla alueilla. Lisäksi yhtiön valituksesta on ratkaistavana, onko hallinto-oikeuden lisäämä pölyämisen torjuntaa koskeva lupamääräys 14 d satamatoimintaan kuuluva lastien vaihtelu huomioon ottaen ollut perusteeton ja siten lainvastainen.

Sovellettavat oikeusohjeet

(31) *Ympäristönsuojelulain* 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan *ympäristön pilaantumisen* tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa: a) terveyshaittaa; b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille; c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista; d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä; e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä; f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

(32) Ympäristönsuojelulain 7 §:n 1 momentin mukaan toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa niin, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä ennakolta. Jos pilaantumista ei voida kokonaan ehkäistä, se on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi. Toiminnanharjoittajan on rajoitettava toimintansa päästöt ympäristöön ja viemäriverkostoon mahdollisimman vähäisiksi.

(33) Ympäristönsuojelulain 11 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, että toiminnasta ei aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja pilaantuminen voidaan ehkäistä.

(34) Saman pykälän 2 momentin mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan: 1) luonne, kesto, ajankohta ja vaikutusten merkittävyys sekä pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski; 2) vaikutusalueen herkkyys ympäristön pilaantumiselle; 3) merkitys elinympäristön terveellisyyden, ja viihtyisyyden kannalta; 4) sijoituspaikan ja vaikutusalueen nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus; 5) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

(35) Ympäristönsuojelulain 17 §:n 1 momentin mukaan ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna, päästää tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että: 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua; 2) toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää; tai 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua (*pohjaveden pilaamiskielto*).

(36) Ympäristönsuojelulain 49 §:n 1–5 kohtien mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa: 1) terveyshaittaa; 2) merkittävää muuta 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa; 3) 16–18 §:ssä kiellettyä seurausta; 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitusta.

(37) Ympäristönsuojelulain 52 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset: 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista; 2) maaperän ja pohjavesien pilaantumisen ehkäisemisestä; 3) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä; 4) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa; 5) toiminnan lopettamisen jälkeisestä alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä sekä muista toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista; 6) muista toimista, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa.

(38) Saman pykälän 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet.

(39) *Eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaan kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa ei saa käyttää siten, että naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, liasta, pölystä, hajusta, kosteudesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista.*

(40) Saman pykälän 2 momentin mukaan arvioitaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajankohta sekä muut vastaavat seikat.

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Toiminta pohjavesialueella

(41) Aluehallintoviraston päätöksen mukaan satamatoimintaa voidaan harjoittaa ainoastaan pohjavesialuerajauksen ulkopuolella sijaitsevilla alueilla. Yhtiö on valituksessaan vaatinut, että mainittu toiminnan harjoittamista koskeva aluerajaus on poistettava. Yhtiön mukaan pohjavesialueilla voidaan harjoittaa sellaisia toimintoja, joista ei aiheudu pohjaveden pilaantumisen vaaraa.

(42) Saadun selvityksen mukaan puheena oleva Koverharin alue kuuluu laajaan, Hankoniemen aluetta peittävään pohjavesimuodostumaan. Pohjavesimuodostuma on jaettu useaksi pohjavesialueeksi, joista kaikki ovat vedenhankintaa varten tärkeitä I-luokan pohjavesialueita. Koverharin sataman pohjoispuolella on Isolähteen pohjavesialue ja länsi- ja eteläpuolella Syndalenin pohjavesialue. Sandö-Grönvikin pohjavesialue sijaitsee lähimmillään noin 300 metrin etäisyydellä satama-alueesta länteen. Lähin pohjavedenottamo sijaitsee satama-alueen pohjoispuolella noin 100 metrin etäisyydellä.

(43) Yhtiön lupahakemuksessa esittämän mukaan sataman toiminta sijoittuu Koverharin asemakaavassa satama-alueeksi osoitetulle LS-1-alueelle ja teollisuus- ja varastorakennusten alueelle T-1. Sataman toiminta-alueeseen kuuluu hakemuksen mukaan myös asemakaavassa teollisuusrakennusten korttelialueeksi, jolla ympäristö asettaa toiminnan laadulle erityisiä vaatimuksia, osoitettua TY-aluetta. Sataman toiminta sijoittuu osittain asemakaavaan merkityn pohjavesialuerajauksen (pv) sisäpuolelle. Asemakaavaan merkitty pohjavesialuerajaus ei kaikilta osin ole ajantasainen,

sillä pohjavesialueen rajaa sataman pohjoispuolella on siirretty asemakaavan hyväksymisen jälkeen vuonna 2019 pohjavesialueiden rajojen tarkistamiseen liittyen.

(44) Aluehallintovirasto on päätöksessään määrännyt, että toimintaa voidaan harjoittaa Koverharin asemakaavassa satama-alueeksi kaavoitetulla alueella (LS-1) sekä pienellä teollisuus- ja varastorakennusten alueella (T-1) vuoden 2019 mukaisen pohjavesialuerajauksen ulkopuolella.

(45) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ympäristönsuojelulain 17 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto on ehdoton ja sisältää myös kiellon aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Ympäristönsuojelulain 49 §:n 3 kohta huomioon ottaen pohjaveden pilaamiskiellon vastainen seuraus on aina ympäristöluvan myöntämisen ehdoton este. Ympäristönsuojelulaki ei kuitenkaan aseta ehdotonta estettä toimintojen sijoittamiselle pohjavesialueelle. Arvioitaessa toiminnan sijoittamisen edellytyksiä tulee ottaa huomioon kyseessä olevan toiminnan laatu ja siitä aiheutuvat riskit pohjaveden pilaantumiselle.

(46) Lupahakemuksen mukaan sataman kautta kulkevia lasteja välivarastoidaan sataman kenttäalueilla, joista suurin osa sijaitsee pohjavesialueen ulkopuolella. Sataman toiminta-alue voi ulottua myös pohjavesialueelle, mutta siellä ei varastoida vaarallisia aineita. Yhtiön mukaan pohjavesialueelle sijoitettavia alueita voidaan käyttää muun muassa konttien ja ympäristölle riskittömien materiaalien varastointiin sekä tukitoimintojen alueena.

(47) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että yhtiön lupahakemuksessa ei ole yksilöity pohjavesialueelle sijoitettavia toimintoja eikä arvioitu niihin liittyviä riskejä. Yhtiön toiminnastaan esittämä selvitys on ollut lupaharkinnan kannalta puutteellista eikä sen perusteella ole edellytyksiä myöntää lupaa sellaisille toiminnoille, joista saattaa aiheutua pohjaveden pilaantumista tai sen vaaraa.

(48) Toiminnan sijoittumisen edellytyksiä arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että sijainti pohjavesialueella ei välittömästi ole esteenä toiminnalle, josta ei aiheudu pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Pohjavesialueilla voidaan varastoida pohjavedelle vaarattomia aineita ja esineitä sekä harjoittaa vaarattomia toimintoja myös ilman ympäristölupaa.

(49) Edellä todettuun nähden ja ottaen lisäksi huomioon pohjavesialueelle suunnitellun toiminnan laadusta esitetyn, korkein hallinto-oikeus katsoo, että kaikkien sataman toimintaan liittyvien toimintojen kieltäminen pohjavesialuerajauksen sisäpuolella ei ole tarpeen ympäristönsuojelulain 17 §:ssä tarkoitetun pohjaveden pilaantumisen ja sen vaaran ehkäisemiseksi. Pohjavesialueelle voidaan pohjaveden pilaamiskiellon estämättä sijoittaa sellaisia toimintoja, joista ei aiheudu pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus on muuttanut aluehallintoviraston päätöstä edeltä ratkaisuosasta ilmenevällä tavalla.

(50) Toiminnassa on kuitenkin ennalta varmistuttava, että pohjavesialuerajauksen sisäpuolelle suunnitelluista toiminnoista ei niiden laatu ja laajuus huomioon ottaen aiheudu riskejä pohjavedelle. Koska yhtiö ei ole lupahakemuksessa tarkemmin kuvannut millaisia toimintoja se millekin alueelle suunnittelee sijoittavansa, luvassa on tarpeen määrätä tarkempien suunnitelmien esittämisestä valvontaviranomaiselle ennen toiminnan aloittamista kulloinkin kysymyksessä olevilla, pohjavesialuerajauksen sisäpuolella sijaitsevilla, alueilla. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus on lisännyt aluehallintoviraston päätökseen edeltä ratkaisuosasta ilmenevän lupamääräyksen 6 a.

(51) Korkein hallinto-oikeus toteaa selvyiden vuoksi, että valvontaviranomainen voi ympäristönsuojelulain hallintopakkosäännösten nojalla kieltää toiminnan pohjavesialueella, mikäli siitä voi valvontaviranomaisen arvion mukaan aiheutua pohjaveden pilaantumista tai sen vaaraa. Lisäksi mikäli yhtiö suunnittelee ottavansa pohjavesialuerajauksen sisäpuoliset alueet kiinteämmin satamatoiminnan yleiseen käyttöön tai sijoittavansa niille toimintoja, joista saattaa aiheutua pohjaveden pilaantumisen vaaraa, yhtiön on tehtävä erikseen hakemus ympäristöluvan muuttamisesta.

Lastien jatkojalostus

(52) Yhtiö on valituksessaan vaatinut pienimuotoisen jatkojalostuksen sallimista hakemuksen mukaisessa paikassa rannan läheisyydessä sijaitsevilla kentillä. Yhtiön mukaan toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia voidaan ehkäistä muun ohella meluestein.

(53) Saadun selvityksen mukaan sataman aiemmasta toiminnasta aiheutunut melu on koettu toiminnan lähialueilla häiritsevä. Useat vastineen antajat ovat lisäksi kiinnittäneet huomiota toiminnasta aiheutuneeseen pölyämiseen sekä roskaantumiseen.

(54) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että jatkojalostustoimintojen sijoittaminen rannan läheisyyteen lisää riskiä toiminnasta aiheutuvista melu-, pöly- ja roskaantumishaittoista. Toiminnan vaikutuksia ei kyseessä olevalla paikalla voida ennalta arvioiden rajoittaa riittävän tehokkaasti myöskään yhtiön esittämällä meluntorjuntakeinoilla. Sijainti rannan läheisyydessä lisää riskiä roskien, pölyn sekä haitta-aineiden päätymiselle tuulen ja hulevesien mukana mereen.

(55) Korkein hallinto-oikeus viittaa edellä esitettyihin hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin ja katsoo samoin kuin hallinto-oikeus, että naapuruussuhdelain 17 §:ssä tarkoitetun kohtuuttoman rasituksen välttämiseksi ja luvan myöntämisen edellytysten varmistamiseksi sekä roskaantumisen estämiseksi aluehallintoviraston päätöstä ei ole perusteltu muuttaa siltä osin kuin siinä on määrätty, että lastin pienimuotoista jatkojalostusta tarkoittavat käsittelytoiminnot on tehtävä kauempana rannasta, tarkoitukseen kaavoitetulla T-1-alueella tai satamaksi kaavoitetun maa-alueen

keskivaiheilla taikka länsiosassa. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen tältä osin ei siten ole perusteita.

Hallinto-oikeuden lupaan lisäämä määräys 14 d

(56) Lupamääräyksen 14 d mukaan yhtiön on esitettävä aluehallintovirastolle kolmen kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulosta ympäristönsuojelulain 54 §:ssä tarkoitettu erityinen selvitys pölyävien lastien käsittelymenetelmistä ja -tekniikoista sekä varastoinnista. Selvityksessä on esitettävä yksilöidysti ne tekniikat ja menetelmät, joiden avulla erilaiset pölyävät materiaalit aiotaan purkaa kuorma-autoista, junanvaunuista tai aluksista, varastoida satama-alueella ja lastata edelleen siten, että pölyn leviäminen satama-alueen ulkopuolelle jää mahdollisimman vähäiseksi. Selvityksessä on lisäksi esitettävä menetelmien ja tekniikoiden käyttöönottoa koskeva aikataulu sekä suunnitelma pölyämisen tarkkailemiseksi.

(57) Yhtiö on valituksessaan vaatinut mainitun lupamääräyksen poistamista tai sen muuttamista. Yhtiön mukaan käsittelymenetelmät ja -tekniikat on mahdollista suunnitella ja esittää lupahakemuksessa tehtyä yksityiskohtaisemmin vasta, kun sataman kautta kuljetettavat materiaalit tiedetään. Sataman kautta tulevaisuudessa kuljetettavat materiaalit eivät ole tiedossa ympäristölupaa haettaessa tai kolmen kuukauden kuluessa ympäristöluvan lainvoimaisuudesta. Ympäristölupaa ei ole myöskään mahdollista muuttaa erikseen jokaista käsiteltävää lastityyppiä varten.

(58) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeus on lisännyt puheena olevan lupamääräyksen ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Kuten edellä on todettu, satamatoiminnasta on aiheutunut pölyämistä. Erityisesti kivihiielen kuljetuksista on aiheutunut pölyämistä, joka on koettu lähialueilla haittana.

(59) Lupamääräyksessä yhtiö on määrätty toimittamaan aluehallintovirastolle selvitys pölyävien lastien käsittelymenetelmistä ja -tekniikoista. Lupamääräys edellyttää yksilöityä selvitystä pölyävien materiaalien käsittelyssä käytettävistä tekniikoista ja menetelmistä. Määräys ei kuitenkaan edellytä erillistä selvitystä jokaista lastityyppiä kohden, vaan selvitystä siitä, miten erilaisia pölyäviä materiaalityyppejä tullaan käsittelemään. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei annettu lupamääräys ole yhtiön esittämällä tavalla toiminnan laatu huomioon ottaen kohtuuton. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen myöskään tältä osin ei siten ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Joni Heliskoski
oikeusneuvos

Tero Leskinen
oikeusneuvos

Janne Hukkinen
ympäristöasiantuntijaneuvos

Seija Kultti
ympäristöasiantuntijaneuvos

Laura Leino
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös Hangon Satama Oy, maksutta

Jäljennös Vaasan hallinto-oikeus
Hangon kaupungin ympäristölautakunta
Hangon kaupungin terveydensuojeluviranomainen
Hangon kaupunginhallitus
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus / Ympäristö ja luonnonvarat
Etelä-Suomen aluehallintovirasto /Ympäristölupavastuualue
Juha Vasara
Johan Kihlman
Sjömansro Ab Oy/Ari Kapanen
Pia Elo asiakumppaneineen
Ekön Huvilayhdistys ry
Hangon ympäristöyhdistys ry
Suomen ympäristökeskus
Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Vastaava jaostosihteeri Päivi Koivurova