



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

§ 29

Rakennus- ja ympäristölautakunnan vastine Vaasan hallinto-oikeudelle/Ympäristölupa, West-Express

KIRDno-2017-541

Valmistelija / lisätiedot:
Ville Alho
ville.alho@kirkkonummi.fi
Ympäristötarkastaja

Liitteet

1 Liitteet: West Express Oy valitus Kirkkonummen ympäristölautakunnan päätöksestä 16.5.2017 § 75

Rakennus- ja ympäristölautakunta on kokouksessaan 16.5.2017 § 75 esityksen vastaisesti hylännyt West Express Oy:n ympäristölupahakemuksen maankaatopaikalle Kylmälän kylässä Ristinummentien varressa. West Express Oy on valittanut päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen, joka on pyytänyt rakennus- ja ympäristölautakuntaa antamaan valituksen johdosta lausunnon. Valituskirjelmä, joka sisältää itse valituksen, pöytäkirjat asian aiemmasta käsittelystä rakennus- ja ympäristölautakunnassa, ehdotetun ympäristöluvan sekä West Express Oy:n lupaa hakiessaan teettämät melu- ja tärinäselvitykset on esityslistan liitteenä.

Esityslistan liite:
- valituskirjelmä

Ehdotus

Esittelijä: Sari Soini, Ympäristöpäällikkö

Rakennus- ja ympäristölautakunta antaa Vaasan hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon:

Valitus tulee hyväksyä ja rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös 16.5.2017 § 75 kumota. Valittajalle tulee myöntää alkuperäisen esityksen mukainen ympäristölupa. Ympäristölupahakemuksesta ja siihen liitetyistä melu- ja tärinäselvityksistä, joissa on huomioitu toiminnasta aiheutuva liikenne, ilmenee, etteivät melutason ohjearvot alueella ylity eikä toiminnasta aiheudu tärinähaittoja eikä toiminnasta muutoinkaan aiheudu ympäristön pilaantumista. Siten maankaatopaikka ei aiheuta naapuruussuhdelaisissa tarkoitettua kohtuutonta rasisusta eikä muitakaan ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettuja kiellettyjä seurauksia. Ympäristönsuojelulain (527/2014) 49 § mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täytyvät, jolloin luvan epäämiseen ei ole edellytyksiä.

KÄSITTELY:

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

Keskustelun aikana varajäsen Emmi Wehka-aho esitteli laatimansa muutosehdotuksen lautakunnan vastineeksi Vaasan hallinto-oikeudelle:

Asia

Kirkkonummen kunnan rakennus- ja ympäristölautakunnan lausunto West Express Oy:n valituksesta koskien lautakunnan päätöstä Dnro. 530/11.01.11/2015.

Lausunto

Lautakunta katsoo, ettei valittaja ole esittänyt asiassa sellaista uutta selvitystä, jonka johdosta ympäristölupa tulisi myöntää. Valituksessa on pääasiassa kysymys erästä naapurisuhteista annetun lain 17 §:n mukaisen "kohtuuttoman rasituksen" käsitteen tulkinnasta, erityisesti melun osalta, missä lautakunnan ja valittajan käsitykset eroavat. Lautakunta viittaa tämän lausunnon lisäksi alkuperäisen ratkaisunsa perusteluihin ja jättää asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Perustelut

Melutasot ja mallinnus

Valittaja on tuonut esille, että lautakunta olisi tulkinnut melumallinnuksen tuloksia virheellisesti. Valittaja on oikeassa siinä, että valtioneuvoston melutasojen ohjearvoista antaman päätöksen 993/1992 mukaan päiväajan keskiäänentason ohjearvo asuissa rakennuksissa on 55 dB.

Melumallinnuksessa on todettu, että maksimiliikenteen aikaan kuljetusreitillä varrella olevien asuintalojen julkisivulla meluarvo on 50 dB:n luokkaa (melumallinnus kohta 4). Ottaen huomioon mallinnuksen tieliikennemelulle annetun laskentatarkkuuden +/-2 dB (melumallinnus kohta 2.1.), lautakunta on ollut oikeassa todetessaan meluarvojen alittuneen vain 3-5 dB:llä.

Valittaja on myös todennut, että koska desibeliasteikko on logaritminen, jo 3 dB:n ero melutasossa on merkittävä. Kuitenkin esimerkiksi ELY-keskus on omassa meluntorjuntaa koskevassa materiaalissaan kuvaillut 2-3 dB:n muutosta "juuri ja juuri korvilla havaittavaksi".¹

Valittaja on katsonut, että lautakunnan näkemys enimmäismelutason (Amax) merkityksestä päivän keskiäänitason (LAeq) lisäksi on virheellinen, koska enimmäismelutasosta ei ole annettu virallisia ohjearvoja ja tämä mittaus tapa soveltuu valittajan käsityksen mukaan vain ampuma- ja moottoriratameluun.

Enimmäismelutason käyttäminen keskiäänentason rinnalla on muotoutunut oikeuskäytännössä muun muassa ratkaisujen KHO 2004:100 ja KHO 10.10.2013/3230 myötä. Molemmat näistä ratkaisuista koskevat moottoriratoja, mutta niiden perusteluissa tuodaan julki se yleisempi periaate, että melun ollessa luonteeltaan vaihtelevaa tai häiritsevää, tulee meluhaittojen arvioinnissa kiinnittää huomiota enimmäismelutasoon keskiäänitason lisäksi.

Tässä tapauksessa maantäyttöpaikalle odotetaan keskimääräisenä toiminta-aikana 1,23 ajoneuvoa ja maksimitilanteessa 2,31 ajoneuvoa tunnissa. Nämä

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

ovat kuitenkin keskiarvoja eivätkä tarkoita ajoneuvojen tasaista jakautumista toiminta-ajalle käytännössä. Melu tulee joka tapauksessa koostumaan yksittäisistä "piikeistä", jossa kuorma-auto ohittaa tien varrella olevat asuinrakennukset. Lautakunnan käsityksen mukaan tällainen melu on moottorirataan verrattavalla tavalla luonteeltaan vaihtelevaa ja enimmäismelutaso mallintaa tällaista räsitusta keskiäänentasa paremmin.

Meluhaitoista annettujen ohjearvojen sitovuus

*Valittaja on katsonut, että koska ohjeelliset meluarvot eivät ylity, ei toiminnasta voi aiheutua naapuruussuhdelain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta räsitusta. Oikeuskirjallisuuden ja -käytännön pohjalta on kuitenkin selvää, että nämä arvot ovat luonteeltaan ohjeellisia eivätkä viranomaisen päätöksentekoa sitovia. Näin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2016:13, Ekroosin teoksessa "Ympäristöoikeuden pääpiirteet" (Talentum Media 2014, 3. painos s. 580) ja Kuusiniemen Oikeustiedossa julkaistussa artikkelissa (6/1998 s. 17-18).
Alueen aikaisemman käyttötarkoituksen ja kaavoituksen merkitys*

Valituksessa on esitetty, että koska alueella on aikaisemmin ollut maanottopaikka ja alue on kaavoitettu maa- ja metsätalousalueeksi, ei toimintaa voida pitää alueelle täysin uutena ja tätä kautta kohtuuttomana.

Tätä väittämää arvioitaessa voidaan johdantoa hakea naapuruussuhdelain 17 §:ää koskevasta hallituksen esityksestä HE 84/1999. Esityksessä todetaan seuraavaa:

"Laista poistettaisiin kuitenkin haitan aiheuttajan niin sanottu aikaprioriteettisuoja, mikä merkitsisi, että arvioitaessa haitan kohtuuttomuutta ei naapuruussuhteen syntyminen haitan ilmenemisen jälkeen enää ilman muuta aiheuttaisi velvollisuutta sietää haittaa."

HE 84/1999 s. 28.

"Esimerkiksi alueen kaavan mukainen käyttö tarkoittaisi, että toiminnasta aiheutuva räsitus on alueella tavanomaista. Lisäksi tulisi kuitenkin aina ottaa huomioon räsituksen voimakkuus ja sen kesto sekä muut vastaavat seikat."

HE 84/1999 s. 122.

"Voimassa olevan säännöksen ehdotonta niin sanottua aikaprioriteettiperiaatetta ei sisältyisi ehdotettuun säännökseen. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otettaisiin kuitenkin huomioon se, onko räsitusta aiheuttava toiminta alkanut ennen kuin haittaa kokeva on alkanut hallita kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa."

HE 84/1999 s. 122.

Tässä tapauksessa maanottaminen sorakuopasta on päätynyt useita vuosia aiemmin eikä alueen asukkailla ole ollut erityistä syytä olettaa toiminnan jatkuvan kaavassa olevasta merkinnästä huolimatta. Joka tapauksessa lain esityöt lähtevät siitä, ettei naapureilla ole velvollisuutta sietää haittaa pelkästään aiemman toiminnan perusteella ja että haitan merkittävyys perustuu aina kokonaisarvioon.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

Kokonaisarvio

Eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n mukainen "kohtuuton rasitus" on käsitteenä tulkinnanvarainen ja kontekstisidonnainen, kuten käy esimerkiksi ilmi ympäristöministeriön tuoreesta raportista 9/2017, s. 21-22². Ympäristöluvan myöntämien tai epääminen perustuu joka tapauksessa kokonaisarvioon, jossa voidaan ottaa huomioon alueen erityispiirteet, haitan kesto ja erilaisten haittojen yhteisvaikutus.

Lautakunta katsoo, että kyseessä oleva alue on luonteeltaan erityisen rauhallinen ja maaseutumainen ja että tämä tulee huomioida osana kokonaisarviota, kuten korkein hallinto-oikeus on tehnyt ratkaisussaan KHO 2004:100. Edelleen lautakunta katsoo, ettei 4-10 vuotta kestävää rasitusta voida pitää luonteeltaan vähäisenä. Alueen asukkaat ovat itse lupaprosessin aikana antamissaan lausumissa katsoneet maantäytön ja siihen liittyvän liikenteen laskevan merkittävästä alueen virkistysarvoa ja siellä sijaitsevien kiinteistöjen arvoja.

Yhteenvedona lautakunta katsoo, että ottaen huomioon meluhaittojen ohjearvojen vähäinen alittuminen, puuttuva selvitys enimmäismelutasosta, liikenteen yksityistielle aiheuttama rasitus, syntyvät (vaikkakin raja-arvot alittavat) pöly- ja tärinähaitat, haitan kesto ja alueen erityispiirteet, muodostaisi toiminta kokonaisuutena arvioiden eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n tarkoittaman kohtuuttoman rasituksen alueen asukkaille. Ympäristönsuojelulain 49.1 §:n 2 ja 5 kohdan mukaisesti ympäristölupaa ei voida myöntää."

¹ "Johdatus ympäristömeluun" Pohjois-Savon Ely-keskus 4.12.2013 s. 12.

²

Selvitys naapurusoikeudellisen luvantarveperusteen soveltamisesta ympäristölupamenettelyssä.

Puheenjohtaja Saara Huhmarniemi julisti keskustelun päättyneeksi ja totesi, että rakennus- ja ympäristölautakunta päätti yksimielisesti hyväksyä Emmi Wehka-ahon muutosehdotuksen.

Ympäristöpäällikkö Sari Soini esitti eriävän mielipiteen päätöksestä.

Päätös

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

Rakennus- ja ympäristölautakunta päätti yksimielisesti Emmi Wehka-ahon muutosehdotuksen mukaan ja antaa Vaasan hallinto-oikeudelle seuraavan vastineen:

Asia

Kirkkonummen kunnan rakennus- ja ympäristölautakunnan lausunto West Express Oy:n valituksesta koskien lautakunnan päätöstä Dnro. 530/11.01.11/2015.

Lausunto

Lautakunta katsoo, ettei valittaja ole esittänyt asiassa sellaista uutta selvitystä, jonka johdosta ympäristölupa tulisi myöntää. Valituksessa on pääasiassa kysymys erästä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukaisen "kohtuuttoman rasituksen" käsitteen tulkinnasta, erityisesti melun osalta, missä lautakunnan ja valittajan käsitykset eroavat. Lautakunta viittaa tämän lausunnon lisäksi alkuperäisen ratkaisunsa perusteluihin ja jättää asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Perustelut

Melutasot ja mallinnus

Valittaja on tuonut esille, että lautakunta olisi tulkinnut melumallinnuksen tuloksia virheellisesti. Valittaja on oikeassa siinä, että valtioneuvoston melutasojen ohjearvoista antaman päätöksen 993/1992 mukaan päiväajan keskiäänentason ohjearvo asutuissa rakennuksissa on 55 dB.

Melumallinnuksessa on todettu, että maksimiliikenteen aikaan kuljetusreitin varrella olevien asuintalojen julkisivulla meluarvo on 50 dB:n luokkaa (melumallinnus kohta 4). Ottaen huomioon mallinnuksen tieliikennemelulle annetun laskentatarkkuuden +/-2 dB (melumallinnus kohta 2.1.), lautakunta on ollut oikeassa todetessaan meluarvojen alittuneen vain 3-5 dB:llä.

Valittaja on myös todennut, että koska desibeliasteikko on logaritminen, jo 3 dB:n ero melutasossa on merkittävä. Kuitenkin esimerkiksi ELY-keskus on omassa meluntorjuntaa koskevassa materiaalissaan kuvaillut 2-3 dB:n muutosta "juuri ja juuri korvilla havaittavaksi".¹

Valittaja on katsonut, että lautakunnan näkemys enimmäismelutason (Amax) merkityksestä päivän keskiäänitason (LAeq) lisäksi on virheellinen, koska enimmäismelutasosta ei ole annettu virallisia ohjearvoja ja tämä mittaustapa soveltuu valittajan käsityksen mukaan vain ampuma- ja moottoriratameluun.

Enimmäismelutason käyttäminen keskiäänentason rinnalla on muotoutunut oikeuskäytännössä muun muassa ratkaisujen KHO 2004:100 ja KHO 10.10.2013/3230 myötä. Molemmat näistä ratkaisuista koskevat moottoriratoja, mutta niiden perusteluissa tuodaan julki se yleisempi periaate, että melun ollessa luonteeltaan vaihtelevaa tai häiritsevää, tulee meluhaittojen arvioinnissa kiinnittää huomiota enimmäismelutasoon keskiäänitason lisäksi.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

Tässä tapauksessa maantäyttöpaikalle odotetaan keskimääräisenä toiminta-aikana 1,23 ajoneuvoa ja maksimitilanteessa 2,31 ajoneuvoa tunnissa. Nämä ovat kuitenkin keskiarvoja eivätkä tarkoita ajoneuvojen tasaista jakautumista toiminta-ajalle käytännössä. Melu tulee joka tapauksessa koostumaan yksittäisistä "piikeistä", jossa kuorma-auto ohittaa tien varrella olevat asuinrakennukset. Lautakunnan käsityksen mukaan tällainen melu on moottorirataan verrattavalla tavalla luonteeltaan vaihtelevaa ja enimmäismelutaso mallintaa tällaista räsitusta keskiäänentaso paremmin.

Meluhaitoista annettujen ohjearvojen sitovuus

Valittaja on katsonut, että koska ohjeelliset meluarvot eivät ylity, ei toiminnasta voi aiheutua naapuruussuhdelain 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta räsitusta. Oikeuskirjallisuuden ja -käytännön pohjalta on kuitenkin selvää, että nämä arvot ovat luonteeltaan ohjeellisia eivätkä viranomaisen päätöksentekoa sitovia. Näin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2016:13, Ekroosin teoksessa "Ympäristöoikeuden pääpiirteet" (Talentum Media 2014, 3. painos s. 580) ja Kuusiniemen Oikeustiedossa julkaistussa artikkelissa (6/1998 s. 17-18).

Alueen aikaisemman käyttötarkoituksen ja kaavoituksen merkitys

Valituksessa on esitetty, että koska alueella on aikaisemmin ollut maanottoa ja alue on kaavoitettu maa- ja metsätalousalueeksi, ei toimintaa voida pitää alueelle täysin uutena ja tätä kautta kohtuuttomana.

Tätä väittämää arvioitaessa voidaan johdantoa hakea naapuruussuhdelain 17 §:ää koskevasta hallituksen esityksestä HE 84/1999. Esityksessä todetaan seuraavaa:

"Laista poistettaisiin kuitenkin haitan aiheuttajan niin sanottu aikaprioriteettisuoja, mikä merkitsisi, että arvioitaessa haitan kohtuuttomuutta ei naapuruussuhteen syntyminen haitan ilmenemisen jälkeen enää ilman muuta aiheuttaisi velvollisuutta sietää haittaa."

HE 84/1999 s. 28.

"Esimerkiksi alueen kaavan mukainen käyttö tarkoittaisi, että toiminnasta aiheutuva räsitus on alueella tavanomaista. Lisäksi tulisi kuitenkin aina ottaa huomioon räsituksen voimakkuus ja sen kesto sekä muut vastaavat seikat."

HE 84/1999 s. 122.

"Voimassa olevan säännöksen ehdotonta niin sanottua aikaprioriteettiperiaatetta ei sisältyisi ehdotettuun säännökseen. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otettaisiin kuitenkin huomioon se, onko räsitusta aiheuttava toiminta alkanut ennen kuin haittaa kokeva on alkanut hallita kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa."

HE 84/1999 s. 122.

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

Tässä tapauksessa maanottaminen sorakuopasta on päätynyt useita vuosia aiemmin eikä alueen asukkailla ole ollut erityistä syytä olettaa toiminnan jatkuvan kaavassa olevasta merkinnästä huolimatta. Joka tapauksessa lain esityöt lähtevät siitä, ettei naapureilla ole velvollisuutta sietää haittaa pelkästään aiemman toiminnan perusteella ja että haitan merkittävyys perustuu aina kokonaisarvioon.

Kokonaisarvio

Eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukainen "kohtuuton rasitus" on käsitteenä tulkinnanvarainen ja kontekstisidonnainen, kuten käy esimerkiksi ilmi ympäristöministeriön tuoreesta raportista 9/2017, s. 21-22².
Ympäristöluvan

myöntämien tai epääminen perustuu joka tapauksessa kokonaisarvioon, jossa voidaan ottaa huomioon alueen erityispiirteet, haitan kesto ja erilaisten haittojen yhteisvaikutus.

Lautakunta katsoo, että kyseessä oleva alue on luonteeltaan erityisen rauhallinen ja maaseutumainen ja että tämä tulee huomioida osana kokonaisarviota, kuten korkein hallinto-oikeus on tehnyt ratkaisussaan KHO 2004:100. Edelleen lautakunta katsoo, ettei 4-10 vuotta kestävää rasitusta voida pitää luonteeltaan vähäisenä. Alueen asukkaat ovat itse lupaprosessin aikana antamissaan lausumissa katsoneet maantäytön ja siihen liittyvän liikenteen laskevan merkittävästä alueen virkistysarvoa ja siellä sijaitsevien kiinteistöjen arvoja.

Yhteenvedona lautakunta katsoo, että ottaen huomioon meluhaittojen ohjearvojen vähäinen alittuminen, puuttuva selvitys enimmäismelutasosta, liikenteen yksityistielle aiheuttama rasitus, syntyvät (vaikkakin raja-arvot alittavat) pöly- ja äärihäität, haitan kesto ja alueen erityispiirteet, muodostaisi toiminta kokonaisuutena arvioiden eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n tarkoittaman kohtuuttoman rasituksen alueen asukkaille.

Ympäristönsuojelulain 49.1 §:n 2 ja 5 kohdan mukaisesti ympäristölupaa ei voida myöntää.

¹ "Johdatus ympäristömeluun" Pohjois-Savon Ely-keskus 4.12.2013 s. 12.

²

Selvitys naapuruusoikeudellisen luvantarveperusteen soveltamisesta ympäristölupamenet-

Ympäristöpäällikkö Sari Soini esitti eriävän mielipiteen päätöksestä.

Tiedoksi

Vaasan hallinto-oikeus



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

Kirkkonummen kunnan julkisessa tietoverkossa 26.9.2017 alkaen ja kunnan ilmoitustaululla 28.9.2017 alkaen.
Kirkkonummi
28.09.2017

Susanne Träskelin-Vallius
Hallintosihteeri



Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Kirkkonummi asianhallintajärjestelmässä

Muutoksenhakukielto

§29

Muutoksenhakukielto

Muutoksenhakukielto

Päätökseen, joka koskee vain asian valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa kuntalain 136 §:n mukaan hakea muutosta.
