

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (51)
06.05.2021
Taltionumero
327
Diaarinumero
3537/1/19,
3701/1/19,
3736/1/19,
3753/1/19
Vuosikirja

Asia Valituslupahakemukset ja valitukset ympäristölupa-asiassa

Muutoksenhakijat 1. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
2. Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta
3. Kempeleen Siirtokuljetus Oy
4. Limingan kunta

Päätös, jota valituslupahakemukset ja valitukset koskevat

Vaasan hallinto-oikeus 3.7.2019 nro 19/0329/3

Asian aikaisempi käsittely

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta on päätöksellään 1.10.2018 (26.9.2018 § 119) myöntänyt Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle ympäristöluvan hakemuksessa mainittujen jätteiden vastaanottoon, välivarastointiin ja käsittelyyn Limingan kunnan Ekoparkin teollisuusalueella osoitteessa Ratahaka 8 A (tila Siirtola 425-403-29-10).

Johtokunta on samalla myöntänyt luvan aloittaa toiminta lupapäätöksen mukaisesti muutoksenhausta huolimatta. Ennen toiminnan aloittamista hakijan on asetettava 10 000 euron suuruinen vakuus.

Päätökseen on liitetty lupamääräykset 1–37. Lupamääräykset 1, 2, 4, 5, 17, 18 ja 22 kuuluvat seuraavasti:

1. Toiminnassa saa vuosittain vastaanottaa, välivarastoida ja käsitellä kertoelmaosan taulukkojen 1–3 jäteluokkien mukaisia jätteitä yhteensä enintään 35 950 t/a seuraavasti. Määrät sisältävät jätteiden hyödyntämisen meluvallin rakentamisessa.

- polttokelpoinen jäte, rakennus- ja purkujäte, tuhka, kuona, metallijäte, renkaat, kierrätyspuu, hyötyjakeet (paperi, pahvi, kuidut, muovi), erillis-kerätty biojäte (siirtokuormattavaksi), lievästi pilaantunut maa-aines, puutarha- ja puistojätteet sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromu ja kotitalouksien vaarallinen jäte (vain vastaanotto ja välivarastointi enintään 50 t) yhteensä enintään 19 950 t/a.

- pilaantumaton maa-aines, betoni-, tiili-, laatta- ja keramiikkajäte ja asfaltti yhteensä enintään 16 000 t/a.

Jätteiden ja vaarallisten jätteiden maksimivarastointimäärät saavat olla korkeintaan taulukoissa 1–3 esitetyn mukaisia, paitsi seuraaville jätteille

- polttokelpoinen jäte 1 000 t
- kierrätyspuu 1 500 t
- betoni-, tiili-, laatta- ja keramiikkajäte 5 000 t.

Jätejakeiden vuosittain vastaanotettavat määrät voivat vaihdella kunkin taulukon sisällä, kunhan taulukko-kohtaiset enimmäismäärät ja luvassa määrätyt varastointimäärät eivät ylity.

2. Toimintaa saa harjoittaa arkisin (ma–pe) klo 7–22 ja la ja su tarvittaessa klo 8–18 välisenä aikana. Ulkona tapahtuvaa jätteiden käsittelyä kuten murskausta saa harjoittaa vain arkisin ma–pe 7–22.

Toiminnaksi katsotaan jätteiden käsittely, jätteen kuljetukset sekä kuormien lastaaminen ja purkaminen alueelle. Alueen ja laitteiden kunnossapito- ja huoltotöitä voi tehdä tarvittaessa myös muuna aikana. Toiminta-ajat koskevat myös alueella tapahtuvaa ei-luvanvaraista toimintaa kuten metsäpuun haketusta ja MARA-rakenteen rakentamista.

Poikkeavista toiminta-ajoista tulee sopia hyvissä ajoin etukäteen valvontaviranomaisen kanssa.

4. Alueelle ei saa ottaa vastaan muita kuin luvassa hyväksytyjä taulukkojen 1–3 jäteluokkien mukaisia jätteitä. Alueella on oltava valvoja, joka tarkastaa kuormat ja niitä koskevat asiakirjat ja osoittaa jätteelle sijoituspaikan. Jos alueelle tuodaan tai kuormien mukana alueelle kulkeutuu jätettä, jonka vastaanottoa ei ole hyväksytty, on se viipymättä toimitettava asianmukaiseen vastaanottopaikkaan tai palautettava jätteen haltijalle.

Toiminnanharjoittajan on estettävä asiaton pääsy alueelle. Alueen käyttötarkoitus ja toiminnasta vastaavan yhteystiedot tulee ilmetä alueella olevasta opastaulusta.

5. Toiminta-alue kokonaisuudessaan tulee pinnoittaa asfaltilla tiiviiksi ja kestäväksi. Alueen saa ottaa käyttöön alueen pinnoittamisen ja muiden rakenteiden valmistumisen myötä.

Alue on pidettävä hyvässä järjestyksessä. Jätteiden varastointi, käsittely ja kuljetus tulee järjestää siten, ettei toiminnasta aiheudu maaperän, pintavesien ja pohjavesien pilaantumisvaaraa, terveydellistä haittaa, epäsiisteyttä, roskaantumista, pöly- ja meluhaittaa, hajuhaittaa tai muuta ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Alue tulee rajata ennen jätteenkäsittelytoiminnan aloittamista kauttaaltaan aidoilla/verkkoaidoilla tai valleilla siten, ettei jätteitä pääse missään olosuhteissa leviämään toiminta-alueen ulkopuolelle. Verkkoaidan silmäkoon tulee olla riittävän pieni.

Polttokelpoisen jätteen ja biojätteen vastaanotto, käsittely ja varastointi tulee tapahtua toiminnan kapasiteetin mukaan mitoitettussa suljettavassa hallissa.

Ulkona tapahtuva jätejakeiden varastointi varastolooseissa, vaihtolavoilla, konteissa tai aumoissa tulee tehdä siten, ettei varastoinnista aiheudu roskaantumista tai muuta haittaa. Varastoloosit tulee olla katettavissa.

17. Toiminnasta aiheutuva melu ei saa lähimmissä häiriintyvissä kohteissa asuntojen piha-alueella ylittää melun A-painotettua ekvivalenttitasoa 55 dB päivällä klo 7–22 välisenä aikana eikä 50 dB yöllä klo 22–7 välisenä aikana. Jos melu on luonteeltaan iskumaista tai kapeakaistaista, mittaus- tai laskentatulokseen lisätään 5 dB ennen sen vertaamista sallittuun melutasoon.

Mikäli on syytä olettaa, että määräyksen mukaiset melutasot ylittyvät, valvontaviranomainen voi velvoittaa luvanhaltijan selvittämään melulähteen ja poistamaan meluhaitan.

Murskauslaitteistojen sijoittaminen tulee tehdä siten, että melun leviämisen asutukseen päin on mahdollisimman vähäistä.

Toiminnanharjoittajan tulee esittää 31.12.2018 mennessä ympäristötoimelle suunnitelma näkymäestevallin rakentamisesta tilan Siirtola 425-403-29-10 länsireunaan tai länsipuolelle.

18. Toiminnasta ei saa aiheutua sellaista pölyämistä tai päästöjä ilmaan, josta voi aiheutua terveydellistä haittaa tai kohtuutonta viihtyisyyden vähenemistä toiminta-alueen ulkopuolella. Pölyntorjuntaa on tarvittaessa

tehtävä esimerkiksi kastelemalla materiaalia ja kenttiä tai teknisin ratkaisuin.

Alueella on oltava jatkuvasti käytettävissä pölyntorjuntakalustoa. Ellei pölyn leviämistä esim. sääolosuhteista johtuen voida estää, on toiminta keskeytettävä. Käsittelyhallin poistoilma on suodatettava esim. aktiivihiilisuodattimilla.

22. Vallin rakentamisessa on huolehdittava, ettei siitä aiheudu kiintoaineksesta johtuvaa samentumaa tai muuta haittaa Ruhko-ojaan. Maa-ainesten huuhtoutuminen on estettävä riittäväillä suojaetäisyyksillä ja riittäväällä kaltevuudella. Valli on maisemoitava ympäristöön sopivaksi ja maisemointitöitä on tehtävä mahdollisuuksien mukaan vaiheittain vallin rakentamisen edetessä.

Luvan voimassaolon osalta päätöksessä on todettu muun ohella seuraavaa:

Ympäristölupa on voimassa toistaiseksi lainvoimaiseksi tulostaan lähtien. Toiminnan olennaiseen muuttamiseen on oltava lupa.

Lainvoimaiseksi tultuaan tämä päätös kumoaa Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristöluvan (Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johdosta 19.11.2014 § 173) hakemuksenmukaiselle alueelle kyseisessä luvassa osoitettujen toimintojen ja jätteen käsittelyn osalta.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on 25.2.2019 antamallaan välipäätöksellä nro 19/0062/3 keskeyttänyt valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon.

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n vastineessa esitetyn väitteen muutoksenhakijoiden valitusoikeuden puuttumisesta. Hallinto-oikeus on Petri Saarelan ja Auli Ollila-Saarelan sekä Jaana Rosnellin ja Markus Rosnellin valituksista kumonnut Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myönnetyn ympäristölupapäätöksen ja siirtänyt asian Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi.

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

Valitusoikeus

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 191 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valitusoikeus on asianosaisella.

Petri Saarela ja Auli Ollila-Saarela asuvat omistamallaan kiinteistöllä 425-402-20-140 osoitteessa Selkämaantie 4. Kiinteistötietojärjestelmästä ilmenevien tietojen mukaan etäisyys pihapiiristä toimintakiinteistölle on noin 700 metriä.

Jaana ja Markus Rosnell asuvat omistamallaan kiinteistöllä 425-402-4-118 osoitteessa Selkämaantie 2. Kiinteistötietojärjestelmästä ilmenevien tietojen mukaan etäisyys pihapiiristä toimintakiinteistölle on noin 600 metriä.

Kun otetaan huomioon toimintakiinteistön ja valittajien asuinkiinteistöjen välinen suhteellisen lyhyt etäisyys, romunkäsittelystä aiheutuva melurasitus, luontaisten melusteiden vähäisyys ja toiminta-alueen hulevesien johtaminen valittajien kiinteistöjen vieritse kulkevaan Ruhko-ojaan, hallinto-oikeus katsoo, että Saarelat ja Rosnellit ovat asianosaisia Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristölupaa koskevassa asiassa. Tämän vuoksi yhtiön vastineessa esitetty väite siitä, ettei muutoksenhakijoilla ole oikeutta hakea muutosta Oulun Seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnan 26.9.2018 §:n 119 kohdalla tekemään päätökseen, on hylättävä ja valitukset on hallinto-oikeudessa tutkittava.

Luparatkaisun arviointi

Asiassa saatu selvitys

Sijainti ja alueella harjoitettava toiminta

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemuksessa tarkoitettu toiminta sijoittuu Limingan kunnanvaltuuston 22.8.2016 hyväksymälle Ekokorttelin asemakaava-alueelle tilalle Siirtola 425-403-29-10, noin 4,8 hehtaarin suuruiselle toiminta-alueelle. Hakemuksen mukaan laitos sijaitsee osoitteessa Ouluntie 40 B. Alue on kaavassa osoitettu teollisuus-, varasto- ja logistiikkapalveluiden korttelialueeksi (T-1). Kaavamääräyksen mukaan alueella ei saa käsitellä ihmisille ja ympäristölle vaarallisia aineita. Alueen omistaa Limingan kunta, joka on 4.2.2014 tehnyt 30 vuoden (1.2.2014–31.1.2044) vuokrasopimuksen Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n kanssa. Hakemuksessa todetaan, että toiminta-alue sijaitsee suljetulla Ekoparkin alueella. Osalla aluetta kiertää meluvalli ja tieliittymät ovat suljettavissa lukittavalla portilla.

Lähimmät asuinkiinteistöt sijaitsevat toiminta-alueesta noin 300 metrin etäisyydellä itäpuolella ja noin 400 metrin etäisyydellä eteläpuolella. Valittajina asiassa olevien kiinteistöt sijaitsevat noin 600–700 metrin etäisyydellä länsipuolella.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:llä on tilalla Siirtola 425-403-29-10 (osoite Ouluntie 40 B) toistaiseksi voimassa oleva ympäristölupa jätteenkäsittelyyn (Limingan hyötyjätekeskus). Ympäristölupa on myönnetty 19.11.2014 §:n 173 kohdalla tehdyllä päätöksellä. Ympäristöluvan mukaan Limingan hyötyjätekeskuksessa saa vastaanottaa, käsitellä tai hyödyntää jätettä yhteensä korkeintaan 10 000 t/v. Alueella varastoitavien jätteiden enimmäisvarastointimäärät saavat hakemuksen mukaisesti olla 2 000 t polttokelpoista jätettä tai valmista kierrätyspolttoainetta, 1 000 t tuhkaa/kuonaa, 500 t rakennusjätettä, 100 t metallijätettä, 4 000 t renkaita, 900 t kierrätyspuuta, 500 t risuja ja siivousjätettä, 500 t kantoja ja 500 t betoni/tiili/laatta/keramiikkajätettä. Lupapäätöksen mukaan jätteiden vuosittain vastaanotettavat määrät voivat vaihdella, kunhan eri jätelajien enimmäisvarastointimäärät ja jätteiden vuosittainen vastaanotettava yhteismäärä (10 000 t) eivät ylitä. Meluvallin rakenteissa saa lisäksi hyödyntää renkaita ja rengasrouhetta, puhtaita maa-aineksia, tuhkaa, seosmultaa ja kompostia, kierrätykseen kelpaamatonta lasimursketta sekä betoni-, tiili- ja asfalttimurskeita.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on tehnyt 12.3.2014 Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle ilmoituksen jätteen hyödyntämisestä osoitteessa Ouluntie 40 B. Ilmoituksen mukaan betonimursketta ja lentotuhkaa käytetään varastointikentän rakenteissa yhteensä enintään 79 000 tonnia vuosien 2014–2016 välisenä aikana.

Asiakirjoista ilmenevän selvityksen mukaan Romuta Oy on harjoittanut metalliromun käsittelyä edellä mainitussa lupapäätöksessä metallinkäsittelylle varatulla alueella vuodesta 2017 lähtien. Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristölupahakemuksessa on todettu, että toiminta-alueesta on vuokrattu Romuta Oy:lle 7 550 neliömetrin suuruinen alue ja että mainittu yhtiö hakee toistaiseksi voimassa olevaa ympäristölupaa metalliromun varastoinnille ja käsittelylle. Kempeleen Siirtokuljetus Oy ei ole harjoittanut luvanmukaista toimintaa muutoin kuin käyttämällä jätteitä vallin rakentamiseen Romuta Oy:n toiminta-alueen etelä- ja itärajalla. Lisäksi Kempeleen Siirtokuljetus Oy on käyttänyt jätteitä kentän rakentamiseen edellä mainitun ELY-keskukselle tehdyn ilmoituksen perusteella. Hakemusasiakirjoissa olevan tarkastuskertomuksen (24.9.2018) mukaan ilmoitukseen perustuvat rakentamistyöt ovat kesken.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on oikeuttanut Romuta Oy:n hakemaan hallitsemalleen alueelle ympäristölupaa. Romuta Oy on hakenut

6.3.2017 ympäristölupaa toiminnalle, jossa tarkoituksena on metalliromun vastaanotto, romuajoneuvojen vastaanotto, varastointi ja esikäsittely sekä sähkö- ja elektroniikkaromun ja akkujen varastointi.

Haaransillan Ekoparkki Oy:n alueella varastoidaan lisäksi Turveruukki Oy:n energiapuuta, jota haketetaan lämmityskauden aikana Turveruukki Oy:n toimesta.

Samalla alueella, viereisellä kiinteistöllä (osoite Ouluntie 40 A) toimii Kuljetus Laurikkala Oy, jolla on vuonna 2014 myönnetty ympäristölupa enintään 10 000 tonnin jätemäärän käsittelyyn. Lupapäätöksen mukaan alueella käsiteltävät jätteet ovat: eloperäinen pintamaa, betoni/tiili/laatta/keramiikkajäte, tuhka/kuona, asfalttijäte, lanta, käytetty hiekoitushiekka, jättekalkki/kalkkikivi/meesa, risu- ja siivousjäte, ylijäämä/kaivuu/täytemaa ja metallijäte.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemus

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on hakenut voimassa olevan ympäristöluvan muuttamista siten, että saisi ottaa vastaan polttokelpoista jätettä, rakennus- ja purkujätettä, tuhkaa, kuonaa, metallijätettä, renkaita, kierrätyspuuta, hyötyjakeita (paperi, pahvi, kuidut, muovi), erilliskerättyä biojätettä, lievästi pilaantuneita maa-aineksia, puutarha- ja puistojätteitä, sähkö- ja elektroniikkalaiteromua ja kotitalouksien vaarallisia jätteitä enintään 19 950 tonnia vuodessa. Biojätettä otettaisiin vastaan siirto-kuormattavaksi. Sähkö- ja elektroniikkalaiteromua ja kotitalouden vaarallisia jätteitä välivarastoitaisiin ja toimitettaisiin muualle käsiteltäväksi. Vaarallisia jätteitä olisi varastossa kerrallaan enintään 50 tonnia. Lisäksi lupaa on haettu pilaantumattomien maa-ainesten, betoni-, tiili-, laatta- ja keramiikkajätteiden ja asfaltin vastaanottoon ja käsittelyyn enintään 16 000 tonnia vuodessa. Meluvallin rakentamisen osalta on haettu muutosta nykyiseen ympäristölupaan, jotta meluvallin rakenteissa voitaisiin hyödyntää myös seula-alitetta rakennusjätteiden käsittelystä.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemuksen mukaan kiinteistöllä oleva toiminta-alue suljetaan aidalla ja lukittavalla portilla, pois lukien meluvallin kohdat ja aluetta valvotaan. Alueelle rakennetaan pesupaikka käsittely- ja kuljetuskalustolle. Pesu- ja korjaamohallin sijaintia ja rakentamisajankohtaa ei ole vielä varmistettu. Todennäköisesti se rakennetaan toiminnanharjoittajien yhteisen autovaaka-aseman ja toimistokonttien yhteyteen tilalle Sorala 425-403-29-9 (Kuljetus Laurikkala Oy:n toimipaikka).

Hakemuksen mukaan alue on osittain pohjustettu tai pohjustetaan betonimurskeella ja lentotuhkalla sekä päällystetään asfaltoimalla alueen käyttöönoton etenemisen myötä. Piha-alueen hulevedet kerätään kahden

keräilyjärjestelmän avulla sadevesikaivoihin ja johdetaan hiekanerottimen, I luokan öljynerottimen ja näytteenotto- ja sulkuventtiilikaivon kautta Ruhko-ojaan.

Kaluston pesu- ja korjaamohallia ja sosiaaliiloja, joista syntyisi viemäriin johdettavia jätevesiä, ei ole tarkoitus sijoittaa hakemuksenmukaiselle alueelle. Pölynsidontaan ja kaluston pesuun käytetään vettä noin 10 m³/d.

Polttokelpoinen jäte (9 000 t/a) vastaanotetaan, lajitellaan ja käsitellään hallissa. Hallin koko on noin 2 000 m². Käsittelyhallin kaikki laitteet ovat kiinteästi asennettuja, pois lukien jätteen syöttökone (kaivinkone tai pyöräkuormaaja). Esikäsitelyssä jätepussit hajotetaan. Sen jälkeen jätteestä poistetaan seulomalla biohajoava materiaali, erotellaan magnetomalla metallit, lajitellaan käsin kierrätykseen toimitettavat hyötyjakeet, kuten paperi, pahvi/kartonki ja muovi. Hyötyjakeet toimitetaan suoraan hyödynnettäväksi luvanvaraisiin vastaanottoaikoihin tai jatkokäsittelyyn. Erotellut hyötyjakeet varastoidaan ennen pois toimittamista omiin varastolooseihin ulkotiloissa. Käsittelyhallissa on koneellinen poistoilmanvaihto kahdella erillisellä puhaltimella, poistoilma suodatetaan tarvittaessa (esim. aktiivihilisuodattimilla). Esimurskauksessa ja seulonnassa käytetään tarvittaessa pölynsidontaan vesisumua.

Tuhkat ja kuonat (1 500 t/a) ovat jätteiden poltossa, pyrolyysissä tai termisessä prosesseissa syntyviä jätteitä. Vaaralliseksi jätteeksi luokiteltuja tuhkia ei oteta vastaan. Materiaalit otetaan vastaan varastokentälle omiin aumoihinsa. Hakemus koskee tuhkien ja kuonien vastaanottoa ja välivarastointia, niiden käsittelylle ei haeta tässä vaiheessa lupaa.

Rakennus- ja purkujätteelle (2 500 t/a) tehdään esimerkiksi kaivinkoneilla koneellinen esilajittelu, jossa hyötyjakeet otetaan eroon ja toimitetaan omaan prosessiinsa (puu murskaukseen ja polttoon, metalli omaan kasaan ja alan toimijalle, polttokelpoinen edelliseen prosessiin, lasi, betoni, tiili, laatat ja keramiikka murskaukseen ja hyötykäyttöön). Esilajittelussa jätteestä erotellaan esimerkiksi isot betonikappaleet ja eristevillat. Esilajiteltu materiaali toimitetaan jatkokäsittelyyn luvanvaraiseen vastaanottolaitokseen, kuten Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n Kempeleen toimipaikkaan. Hakemuksen mukaiselle alueelle ei tule rakennusjätteen käsittelylinjaa eikä siellä siten synny seulan alitetta. Rakennusjätteen joukossa olleet ja erotellut vaaralliset jätteet varastoidaan lyhytaikaisesti lukitussa ja katetussa tilassa erillään muista jätteistä ja toimitetaan luvaliseen vaarallisen jätteen vastaanottoaikoihin.

Metallijätteet (200 t/a) ovat rakentamisessa ja purkamisessa syntyviä metallijätteitä, metallipakkauksia ja jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyviä metallijätteitä. Asiakkaat toimittavat metalliset jakeet tai sitä

syntyy laitoksen prosessista. Metallijätteet vastaanotetaan suoraan vaihtolavoille tai kauhoihin, jotka tyhjennetään vaihtolavoille pyöräkuormajalla. Varastoinnin jälkeen metalli toimitetaan luvalliseen metallijätteen vastaanottopaikkaan.

Kierrätyspuujätteet (2 400 t/a) ovat puun käsittelyssä sekä levyjen ja huonekalujen, massan, paperin ja kartongin valmistuksessa syntyviä jätteitä, puupakkauksia ja puuta rakennus- ja purkujätteestä sekä jätteiden lajittelusta. Murskaimella tehtävä hake toimitetaan energiahyötykäyttöön luvalliseen vastaanottopaikkaan.

Biojäte (1 800 t/a) otetaan vastaan käsittelyhalliin, jossa se varastoidaan nestetiiviiseen umpisäiliöön tai konttiin ja kuljetetaan hyötykäyttöön luvanvaraiselle vastaanottajalle. Siirtokuormattava jäte kipataan keräilyautoista suoraan säiliöön. Siirtokuormatun biojätteen viipymä käsittelyhallin säiliössä on noin 1 viikko.

Lievästi pilaantunut maa-aines (1 000 t/a) otetaan vastaan ja välivarastoidaan. Hakemus ei koske lievästi pilaantuneiden maa-aineksen käsittelyä alueella. Maa-ainekset toimitetaan välivarastoinnin jälkeen käsiteltäväksi luvanvaraiselle käsittelylaitokselle.

Käsittelyssä syntyneet tai asiakkailta erikseen vastaanotetut vaaralliset jätteet (150 t/a) varastoidaan lyhytaikaisesti katetussa tilassa vaarallisille jätteille tarkoitettussa varastointikontissa erillään muista jätteistä ja toimitetaan säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa, luvalliseen vaarallisen jätteen vastaanottopaikkaan. Vaaralliset jätteet pakataan ja varastoidaan kuljetusta varten asianmukaisesti jätteen laatua ja vaarallisuutta osoittavin merkinnöin varustettuihin tiiviisiin astioihin tai säiliöihin. Vaarallisten jätteiden välivarastointimäärä on enintään 50 tonnia.

Asfalttijätettä (500 t/a) otetaan vastaan sekä kotitalouksilta että yrityksiltä. Asfalttijätteiden käsittelyssä käytetään murskainta ja kuljetinhinaa. Materiaalit toimitetaan uusiokäyttöön tai jatkokäsittelyyn.

Betonijäte (15 000 t/a) vastaanotetaan betonin vastaanottoalueelle. Tiili-, laatta- ja keramiikkajätteelle on alueella oma vastaanottoaloosi. Jätteet lajitellaan, seulotaan, pulveroidaan pulverointilaitteella ja/tai murskataan (sisältyy magnetointi). Materiaalit toimitetaan uusiokäyttöön tai jatkokäsittelyyn. Betonijätteestä eroteltu metallijäte toimitetaan luvalliseen metallijätteen vastaanottopaikkaan. Valmistettavan betonimurskeen laadunvarmistus tehdään kerran vuodessa.

Meluvallin rakentamisen osalta haetaan muutosta nykyiseen ympäristölupaan, jotta meluvallin rakenteissa voitaisiin hyödyntää myös seula-alitetta rakennusjätteiden käsittelystä. Meluvallin rakenteissa on tarkoitus

hyödyntää renkaita, rengasrouhetta, ylijäämämaata, tiili-, betoni- ja asfalttimursketta, tuhkaa, lasia sekä laatta- ja keramiikkajätettä. Meluvalli on tarkoitus rakentaa alueen itä- ja eteläpuolelle kentän rakennekerrosten päälle vuosina 2017–2020. Vallin rakentaminen on aloitettu syksyllä 2017 Romuta Oy:n alueella. Meluvallin korkeus on 4 m ja vallin luiskan kaltevuus on 1:1,5 - 1:2.

Hakemuksen mukaan toiminta-aika jätteiden käsittelylle on ma–pe klo 7–22, mutta todennäköisemmin käsittelyä tapahtuu ma–pe klo 10–18. Jätteiden käsittelyä on tarvittaessa la ja su klo 8–18. Kuljetusyrietykset tuovat jätettä alueelle arkisin klo 7–22. Kotitaloudet voivat toimittaa alueelle jätteitä ma–pe klo 12–18 ja kesälauantaisin klo 10–14.

Melua syntyy koneiden ja laitteiden käytöstä sekä liikenteestä. Hakemuksen mukaan melu on vähäistä, kun otetaan huomioon, että alue on asemakaavassa kaavoitettu teollisuusalueeksi. Alueella tapahtuva jätteen käsittely ja murskaus voi aiheuttaa melua, joka on tasoltaan verrattavissa alueen muuhun melutasoon. Ulkona tapahtuvan haketus- ja murskaustoiminnan melut estetään alueelle rakennettavilla meluvalleilla. Kempeleen Siirtokuljetus Oy on arvioinut, etteivät laitoksen melutasot ylitä valtioneuvoston päätöksen (933/1992) mukaisia äänitason ohjearvoja lähimmissä häiriintyvissä kohteissa. Poikkeavista toiminta-ajoista sovitaan etukäteen erikseen valvontaviranomaisen kanssa.

Hakija on perustellut lupaa aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta sillä, että hakijalla on tarvetta lisätä betoni- ja rakennuspuujätteen vastaanottoa ja käsittelyä.

Oikeudellinen arviointi

Kysymyksenasettelu

Hallinto-oikeuden on viran puolesta ja myös erityisesti Petri Saarelan ja Auli Ollila-Saarelan valituksessa esitettyjen näkökohtien johdosta otettava kantaa siihen, onko valituksenalaisen päätöksen tehneellä ympäristölupaviranomaisella ollut lakiin perustuva toimivalta hakemuksen käsittelemiseksi ja päätöksen antamiseksi. Tämän jälkeen asiassa on valituksissa esitetyn johdosta ensisijaisesti ratkaistavana, onko ympäristölupaviranomainen valituksenalaista päätöstä tehdessään riittävällä tavalla ottanut huomioon Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta-alueen kanssa samalla tilalla sijaitsevat muut toiminnot, erityisesti lupaviranomaisessa samaan aikaan ympäristölupahakemuksen kanssa ratkaistussa Romuta Oy:n ympäristölupahakemuksessa tarkoitettujen toiminnan vaikutukset. Lisäksi on otettava kantaa myös siihen, onko lupaviranomaisella ollut käytettävissään riittävä selvitys lupaharkinnan suorittamiseksi.

Toimivalta Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemuksen osalta

Ympäristönsuojelulain 34 §:ssä säädetään toimivaltaisesta lupaviranomaisesta. Lainkohdan 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee ympäristölupahakemuksen, jos toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai asian ratkaiseminen valtion ympäristölupaviranomaisessa muuten on perusteltua toiminnan laatu tai luonne huomioon ottaen.

Saman pykälän 3 momentin mukaan, jos samalla toiminta-alueella sijaitsevien toimintojen lupa-asian ratkaisu kuuluu osaksi valtion ympäristölupaviranomaisen ja osaksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan ja toimintoihin on haettava lupaa siten kuin 41 §:ssä säädetään, lupa-asian ratkaisee valtion viranomainen.

Saman pykälän 4 momentin mukaan 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvista toiminnoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014) 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee ympäristönsuojelulain (527/2014) liitteen 1 taulukossa 1 tarkoitettujen toimintojen (*direktiivilaitokset*) ympäristölupa-asiat.

Saman asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee lisäksi ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 2 tarkoitettujen toimintojen ympäristölupa-asiat, jotka on lueteltu mainitussa momentissa.

Ympäristönsuojelulain liitteen 1 kohdan 13 h alakohtaan sisältyy vaarallisen jätteen, johon taulukon 1 kohtaa 13 g ei sovelleta, väliaikainen varastointi ennen taulukon 1 kohdissa 13 a, d, g ja i lueteltua toimintaa, kun kokonaiskapasiteetti on enemmän kuin 50 tonnia, lukuun ottamatta väliaikaista varastointia keräilyä aikana paikassa, jossa jäte tuotetaan.

Ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimintoja ovat asetuksen 1 §:n 2 momentin 13 kohdan f alakohdan mukaan pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on vähintään 50 000 tonnia vuodessa, g alakohdan mukaan laitos tai paikka, jossa käsitellään muualla syntynyttä vaarallista jätettä, ei kuitenkaan 2 §:n 12 kohdan c ja d alakohdissa tarkoitettu toiminta ja h alakohdan mukaan muu kuin a ja d–g alakohdassa tai 2 §:n 12 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettu jätelain (646/2011) soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitosmaista ja jossa käsitellään jätettä vähintään 20 000 tonnia vuodessa.

Ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee tuossa momentissa mainittujen ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 2 tarkoitettujen toimintojen ympäristölupahakemukset, jollei ympäristönsuojelulain 34 §:stä muuta johdu.

Ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimintoja ovat momentin 12 kohdan mukaan muun muassa: - - - b) pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on alle 50 000 tonnia vuodessa; c) kotitaloudessa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa syntyneen vaarallisen jätteen varastointipaikka tai vaaralliseksi jätteiksi luokiteltavien romuajoneuvojen tai käytöstä poistettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden varastointipaikka, jonka varastointikapasiteetti on enintään 50 tonnia; - - - f) muu kuin a–e alakohdassa taikka 1 §:n 13 kohdan a ja d–g alakohdassa tarkoitettu jätelain (646/2011) soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitostaista ja jossa käsitellään jätettä alle 20 000 tonnia vuodessa.

Kun kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaa tarkastellaan yksinomaan Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemuksen johdosta, on otettava huomioon, että hakemus pitää sisällään ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin 12 kohdan alakohdissa b, c ja f mainittuja kunnan toimivaltaan kuuluvia toimintoja. Ympäristönsuojeluasetuksessa ei ole erikseen säädetty toimivallasta tilanteesta, jossa samassa laitoksessa harjoitetaan useita eri alakohtiin kuuluvia toimintoja. Aikaisemmin voimassa olleessa ympäristönsuojeluasetuksessa kunnan toimivaltaraja määräytyi laitoksessa käsiteltävän jätteen kokonaismäärän (10 000 tonnia vuodessa) mukaan. Ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) perustelumuistiossa (25.8.2014) on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa käsiteltävien lupa-asioiden toimivaltapykälän (2 §, perustelumuistion sivu 12) osalta todettu muun ohella seuraavaa: ”Näin ollen kunnan viranomaisen toimivaltaan jäävät kaikki sellaiset lupa-asiat, joita ei ole laissa tai asetuksessa säädetty valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi. Näistä toiminnoista aiheutuu yleensä vähäisempiä ja paikallisia ympäristövaikutuksia. Jätteiden ammattimaisen tai laitoksen käsitteilyn toimintoja luetellaan nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan siirrettäisiin autopurkamot. Lisäksi eräiden jätteenkäsittelytoimintojen vuosittaisia käsittelymääriä korotettaisiin nykyisestä, sillä osa kyseessä olevista jätelajeista on painavia ja käsittelymäärät suuria. Näitä olisivat pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle (uusi käsiteltävän jätteen määrä alle 50 000 tonnia vuodessa). Kohdan 13 f mukaisen jätelain soveltamisalaan kuuluvan muun jätteen käsitteilyn, joka on ammattimaista tai laitostaista, toimivaltarajaa nostettaisiin 20 000 tonniin vuodessa.”

Hallinto-oikeus toteaa, että kun lähtökohdaksi otetaan ympäristönsuojelulain 34 § ja kunnan toimivaltaan kuuluvien jätteenkäsittelytoimintojen sääntelyn historia sekä asetuksen perustelumuistiossa lausuttu, eivät nämä seikat tue Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnan tulkintaa, jonka mukaan sen toimivaltaan kuuluisi myös sellainen jätteenkäsittelytoimintojen muodostama kokonaisuus, jossa on useita ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin 12 kohdan eri alakohdissa mainittuja toimintoja silloin kun niitä harjoitetaan samalla yhtenäisellä alueella. Jos tarkoitus olisi ollut siirtää kuntien toimivaltaan useista jätehuoltotoiminnoista koostuvia kokonaisuuksia, olisi asetuksen toimivaltaa koskevan sisäisen systematiikan kannalta ollut tarpeen tarkastella eri alaluokkiin kuuluvien toimintojen yhteenlaskusääntöä ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 2 momentin 11 kohdan (eläinsuojat) tapaan.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemus pitää sisällään asetuksen 2 §:n 2 momentin 12 kohdan f alakohtaan kuuluvan jätteen käsittelyn 19 950 tonnia vuodessa, c alakohtaan kuuluvan vaarallisten jätteiden varastoinnin 50 tonnia vuodessa ja b alakohtaan kuuluvan jätteenkäsittelytoiminnon 16 500 vuodessa. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta pääasiallisena toimintona pidettävän f alakohdan mukaisen jätteenkäsittelytoiminnan osalta on rajattu 20 000 tonniin vuodessa. Kun käsittelytoiminnan yhteydessä toimii myös alakohtien b ja c mukaiset toiminnot, toiminnan ympäristövaikutukset ovat kokonaisuutena arvioiden suuremmat kuin mitä kunnan toimivaltaan on ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 12 kohdassa määritelty.

Asiassa on lisäksi otettava huomioon, että Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemus on pitänyt sisällään jätteiden käytön jatkamisen alueen ympärille rakennettavan vallin rakentamisessa vuosina 2018–2020. Hakemuksen perusteella on arvioitavissa, että vallissa käytettävä materiaalmäärä olisi laskentatavasta ja käytettävästä materiaalista riippuen vähintään 10 000 tonnia. Maisemavallin rakenteissa on tarkoitus hyödyntää renkaita, rengasrouhetta, ylijäämämaata, tiili-, betoni- ja asfalttimursketta, tuhkaa, lasia, seula-alitetta sekä laatta- ja keramiikkajätettä. Hakemuksessa tai lupapäätöksessä ei ole yksilöity rakentamisessa käytettäviä jätemääriä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on valituksesta antamassaan lausunnossa todennut, että jos jätettä on tarkoitus käyttää vallin rakentamisessa se voi vaatia ympäristönsuojelulain mukaisen hyväksynnän. Lupamääräyksessä 11 on kuitenkin todettu, että valvontaviranomaiselle on esitettävä selvitys hyödynnettävän lasimurskeen kelpaamattomuudesta kierrätykseen sekä rakennusjätteen seula-alitteesta synty-paikkakohtaisesti kaatopaikkakelpoisuustestin tulokset hyvissä ajoin ennen niiden sijoittamista maavallirakenteeseen. Maisemavallin rakenteissa käytettäväksi sallitun jätteen määrä ja laatu on jäänyt valituksenalaisessa päätöksessä epäselväksi. Hallinto-oikeus toteaa, että jätteen

käyttö alueelle rakennettavaksi määrätyssä maisemavallissa on tullut kaikilta osin sisällyttää nyt käsittelyssä olevaan ympäristölupaan eikä sitä tule erottaa erilliseksi hakemukseksi.

Hakemusasiakirjojen mukaan alueella on tarkoitus käyttää jätettä kenttä-rakenteissa. Käytettävää jätemäärää ei ole hakemuksessa ilmoitettu. Hallinto-oikeus toteaa selvyiden vuoksi, ettei jätteen käyttö alueen kenttärakenteissa voi enää perustua 12.3.2014 tehtyyn ilmoitukseen, jonka mukainen toimenpiteen suoritusaika on päättynyt vuonna 2016.

Luvan hakija on hakemuksen liitteessä 19 b ilmoittaessaan vastaanotettavaksi maa-ainesjätteen enimmäismääräksi 500 tonnia vuodessa ja viittä vuotta yhteydessä ympäristöministeriön muistioon 3.7.2015, jossa on käsitelty maa-aineksen luokittelua jätteeksi. Hakemuksesta ei tarkemmin ilmene vastaanotettavan maa-aineksen kokonaismäärä eikä se, millä osin ja millä perusteilla vastaanotettava maa-aines on luvan hakijan tulokinnan mukaan määriteltävissä muuksi kuin jätteeksi. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen hakemusta olisi tullut täydentää ja täsmentää vallin ja kentän rakentamisessa käytettävän jätteen laadun ja määrän sekä vastaanotettavan maa-aineksen kokonaismäärän osalta. Tiedot olisivat olleet tarpeen muun muassa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaa arvioitaessa.

Yllä mainituilla perusteilla hallinto-oikeus katsoo, että kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ei ole ollut toimivaltaa käsitellä Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemusta.

Laitoskokonaisuus

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan *ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla* tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.

Lainkohtaa koskevassa yksityiskohtaisessa perustelussa (HE 214/2013 vp) todetaan, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määritelmä vastaa nykyisen ympäristönsuojelulain määritelmää. Määritelmällä pannaan täytäntöön teollisuus päästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan laitoksen määritelmä. Perusteluissa on todettu lisäksi, että laitoksen toimintaan luetaan kuuluvaksi siihen kiinteästi liittyvät toiminnot eikä tarkastelu rajaudu pelkästään esimerkiksi luvanvaraisen toiminnan määritelmän mukaiseen toimintaan, vaan toimintaan kuuluvat myös eri-

laiset laitoksen osa- ja aputoiminnat, kuten esimerkiksi energiantuotantoyksiköt, polttoaineiden jakelupisteet, varastot ja lastaustoiminnat. Osa- ja aputoiminnoilta edellytetään kuitenkin kohtuullista läheisyyttä.

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaiksi (HE 84/1999 vp) on todettu, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavana toimintana pidettäisiin laitoksen perustamista tai käyttämistä, alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä. Edelleen perusteluissa on todettu, että toiminnan järjestämisenä pidettäisiin muun ohella satamien pitämistä. Hallituksen esityksessä on lisäksi todettu, että yhtenä toimintana pidettäisiin eri osatoimintoja, jotka muodostavat teknisesti ja tuotannollisesti riittävän kiinteän kokonaisuuden. Usean toiminnanharjoittajan yhteisesti harjoittama toiminta tulisi kuitenkin lupaharkinnassa eritellä riittävästi päätöksien valvontaa varten.

Teollisuuspäästädirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan *laitoksella* tarkoitetaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I (laitosluettelo) tai liitteessä VII olevassa osassa 1 (organisia liuottimia käyttävät laitokset ja toiminnot) mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa mainituissa liitteissä lueteltuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

Ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään liitteen 1 taulukossa 1 (*direktiivilaitos*) ja taulukossa 2, on oltava lupa (*ympäristölupa*).

Euroopan komissio on julkaissut oikeudellisesti sitomattoman ohjeen Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC Directive (version 1, April 2007). Ohje on liittynyt teollisuuspäästädirektiiviä edeltäneen niin sanotun IPPC-direktiivin (96/61/EY) täytäntöönpanoon. Ohjeessa on käsitelty muun muassa laituskäsitettä tilanteessa, jossa useampi kuin yksi toiminnanharjoittaja toimii samalla alueella ja harjoittaa samankaltaista toimintaa. Ohjeen sivulla 8 on todettu muun muassa, että laituskäsite ei pidä sisällään viitasta toiminnanharjoittajaan, mitä on tulkittava siten, että laituskäsite on pelkästään tekninen eikä ota huomioon sitä onko laitos jaettu useamman toiminnanharjoittajan kesken.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle on vuonna 2014 myönnetty tilalle Siirtola 425-403-29-10 toistaiseksi voimassa oleva ympäristölupa jätteenkäsittelyyn (Limingan hyötyjätekeskus). Yhtiö on vuokrannut toiminta-alueen Limingan kunnalta ja rakentanut aluetta jätteenkäsittelyyn soveltuvaksi. Romuta Oy on harjoittanut Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n luvan nojalla alueella metalliromun käsittelyä vuodesta 2017. Romuta Oy:n

toimintaan osoitetulle alueelle kuljetaan Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n oman toiminta-alueen läpi ja aluetta rajaa kahdelta suunnalta Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n jätteistä rakentama valli. Asiakirjojen mukaan tarkoituksena on, että yrityksillä olisi yhteiset toimistotilat, vaaka ja kaluston pesupaikka. Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta kattaa laajasti jätehuollon toimintoja, mutta kuitenkin niin, että Romuta Oy:n toimintaan kuuluu erityisesti metallijätteiden käsittely. Näin ollen kyseessä on kahden jätteenkäsittelyä harjoittavan yhtiön muodostama toiminnallinen kokonaisuus. Asiassa on edelleen otettava huomioon, että Romuta Oy on harjoittanut metallijätteiden käsittelytoimintaa Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristöluvan perusteella Romuta Oy:n omassa ympäristölupahakemuksessa tarkoitettulla alueella. Romuta Oy ei ole hakemuksessaan pitänyt toimintaa uutena toimintana, vaan on perustellut hakemusta toiminnan aloittamiseksi muutoksenhausta huolimatta todeten, että toiminta on käytännössä samankaltaista kuin luvitettu toiminta eikä toiminta ole uutta alueella. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon sekin lupapäätöksessä todettu seikka, että lainvoimaiseksi tultuaan valituksenalainen päätös kumoaa Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristöluvan hakemuksenmukaiselle alueelle kyseisessä luvassa osoitettujen toimintojen ja jätteen käsittelyn osalta, voitaisiin todeta, että Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ja Romuta Oy:n hakemuksissa yhdessä on oikeastaan kysymys Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myönnetyn ympäristöluvan muuttamisesta. Toiminnanharjoittajien hakemuksissa kuvatun toiminnan ympäristövaikutuksia, kuten melun leviämistä ympäristöön ja haitta-aineiden joutumista vesiin, estetään yhteisillä toimenpiteillä eivätkä toiminta-alueen ulkopuolella havaittavat ympäristöhaitat ole eroteltavissa eri toimijoille. Myöskään mahdollisia luvan myöntämisen jälkeen esitettäviä haitankärsijöiden vaatimuksia haittojen rajoittamiseksi ei siten voida selkeästi kohdistaa vain tiettyyn toimijaan. Asiassa on lisäksi otettava huomioon, että kansallista lainsäädäntöämme tulkittaessa on otettava huomioon unionin lainsäädännön toteutuminen. Tämän johdosta laitospäätöksiä määrittäessä on varmistettava, ettei teollisuuspäästödirektiivin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa ole pilkottu pienemmiksi osiksi direktiivin vaatimusten välttämiseksi.

Laitoksen määrittely on tuottanut hallinto- ja oikeuskäytännössä ongelmia. Tällöin on usein ollut kyse pääasiallisesta toiminnasta ja siihen liittyvästä osa- tai aputoiminnasta, joka ei itsenäisenä olisi luvanvaraista. Laitoksen käsitteestä ei kuitenkaan ole poisrajattu kahden erikseen luvanvaraisen toiminnon muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta. Tällöin ei ole kysymys ympäristönsuojelulain 41 §:n tarkoittamasta tilanteesta, jossa säädetään kahden erillisen laitoksen luvan hakemisesta. Samalle alueelle sijoittuvat jätteenkäsittelytoiminnot voivat omistussuhteista riippumatta muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden. Jätehuollon keskittymät ovat toistaiseksi rakentuneet pääosin kaatopaikkatoiminnan

ympärille ja olleet sen seurauksena kunnallisten jätehuoltoyhtiöiden toimintaa, jossa ympäristönsuojelun ennako- ja jälkivalvonnan toimivalta on ollut valtion viranomaisilla. Jatkossa toiminnot rakentuvat enenevässä määrin jätteiden muunlaisen käsittelyn kuin kaatopaikkatoiminnan varaan, mikä lisää jätekeskuksessa toimivien yhtiöiden määrää. Tällaiset jätteenkäsittelykeskukset, joissa on useita toimijoita, rinnastuvat pitkälti satamatoiminnan tyyppiseen alueen käyttämiseen ja toiminnan järjestämiseen.

Kun otetaan huomioon Romuta Oy:n toimintojen sijainti Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hallinnoiman alueen sisällä, toimintojen muodostama jätehuollollinen kokonaisuus ja muut edellä mainitut seikat, hallinto-oikeus katsoo, että Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta muodostaa näissä olosuhteissa yhdessä Romuta Oy:n toiminnan kanssa toiminnallisesti ja ympäristönsuojelullisesti jätteenkäsittelykokonaisuuden. Näin ollen mainittujen yhtiöiden kahdessa erillisessä ympäristölupahakemuksessa tarkoitetut toiminnot muodostavat tosiasiaa ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ja teollisuuspäästädirektiivin 3 artiklan 3 kohdan tarkoittaman laitoksen.

Laitoskokonaisuus on yllä esitetyn mukaisesti ja hakemuksissa esitettyjen toimintojen yhteenlaskettu kapasiteetti huomioon ottaen tulkittavissa ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohdan 13 f ja h alakohdissa tarkoitetuksi toiminnaksi tai ainakin ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 2 momentin 13 kohdan h alakohdan tarkoittamaksi valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi toiminnaksi. Edellä sanotun perusteella Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myönnetty ympäristölupa on kumottava ja asia siirrettävä yhdessä Romuta Oy:n hakemuksen kanssa toimivaltaiselle viranomaiselle, aluehallintovirastolle, käsiteltäväksi. Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että asia voidaan aluehallintovirastossa käsitellä jo tehtyjen eri lupahakemusten perusteella tai vaihtoehtoisesti siten, että hakijoille varataan tilaisuus esittää yhteinen lupahakemus. Kysymys ei kuitenkaan ole ympäristönsuojelulain 41 §:ssä tarkoitetusta tilanteesta, jossa on kyse kahden erillisen laitoksen lupahakemusten käsittelemisestä. Asiaa aluehallintovirastossa käsiteltäessä on joka tapauksessa otettava huomioon muun ohella, mitä jäljempänä on todettu yhteisvaikutusten huomioon ottamisesta lupaharkinnassa.

Yhteisvaikutusten huomioon ottaminen lupaharkinnassa

Ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää muun muassa, 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; tai

5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisitusta.

Ympäristönsuojelulain 39 §:n 2 momentin mukaan hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista.

Ympäristönsuojelulain 40 §:n mukaan, jos hakemus on puutteellinen tai asian ratkaiseminen edellyttää erityistä selvitystä, hakijalle on varattava tilaisuus täydentää hakemusta viranomaisen asettamassa määräajassa.

Ympäristönsuojeluasetuksen 3 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan lupahakemuksessa on oltava, jos se on toiminnan luonne ja vaikutukset huomioon ottaen lupaharkinnan kannalta tarpeellista yksilöidyt tiedot toiminnan päästölähteistä ja niiden päästöistä sekä melutasosta.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemuksessa ei ole selvitystä toiminnan aiheuttamasta melusta. Kun otetaan huomioon, että alueella on tarkoitus muun muassa murskata jätteitä, kuten betonijätettä, hakemukseen olisi tullut liittää selvitys melusta ja sen leviämisestä. Romuta Oy on täydentänyt hakemustaan 24.9.2018 päivätyllä meluselvityksellä. Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ja Romuta Oy:n toimintojen yhteismelua koskevaa selvitystä ei ole esitetty eikä melun yhteisvaikutusta ole voitu luotettavasti arvioida lupaharkintaa tehtäessä. Asiassa ei myöskään ole selvitetty viereisellä kiinteistöllä sijaitsevan Laurikkalan Kuljetus Oy:n tai Turveruukki Oy:n toimintojen vaikutusta kokonaismeluun. Näin ollen lupaviranomaisella ei ole ollut riittävää selvitystä toimintojen yhdessä aiheuttamasta melurasituksesta häiriintyvissä kohteissa. Lupaharkintaa ei siten ole tehty ympäristönsuojelulain 49 §:n edellyttämällä tavalla.

Lopputulos

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnan Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myöntämä ympäristölupa kumotaan hallinto-oikeudelle tehtyjen valitusten johdosta edellä mainituilla perusteilla ja asia siirretään Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi, jonka on, jos Kempeleen Siirtokuljetus Oy haluaa jatkaa hakemuksensa käsittelyä, pyydettävä täydentämään hakemusta muun muassa toiminnasta aiheutuvaa melua ja yhteismelua koskevalla selvityksellä.

Valituksenalaisen päätöksen tultua tällä päätöksellä kumotuksi, on enempi lausuminen valituksissa esitetyistä lupamääräysten muuttamista koskevista vaatimuksista ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevan päätöksen voimassaolosta tarpeetonta.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta, Kempeleen Siirtokuljetus Oy ja Limingan kunta ovat kukin erikseen pyytäneet lupaa valittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen.

Vaatimuksen tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus on katsonut, että ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 2 §:n 2 momentin 12 alakohdan mukaisten jätteenkäsittelytoimintojen lupatoimivaltaa arvioitaessa olisi ollut tarpeen tarkastella eri alaluokkiin kuuluvien toimintojen yhteenlaskusääntöä eläinsuojien laskusäännön tapaan. Ympäristönsuojelulain esitöistä ei kuitenkaan ilmene, että yhteenlaskusääntöä tulisi soveltaa jätteenkäsittelytoimintoihin. Jätteenkäsittelystä aiheutuvat lähiympäristön häiriöt sopivat luonteeltaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvottaviksi.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n harjoittama toiminta ei myöskään ole YVA-asetuksessa säädettyihin rinnastettava toiminta tai teollisuuspäästödirektiivin mukainen laitos. Hallinto-oikeus ei ole osoittanut ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin 12 kohdan mukaisen yhteenlasketun kapasiteetin aiheuttavan ympäristönsuojelulain 34 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista merkittävää ympäristövaikutusta tai muita perusteita, joiden vuoksi asia tulisi saattaa aluehallintoviraston ratkaistavaksi. Toiminnasta aiheutuvat ympäristövaikutukset, kuten melu, on hallittavissa riittävillä toimenpiteillä ja lupamääräyksillä, jotka sisältyvät kunnan myöntämään ympäristölupaan.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on mainittu, että maarakentamisessa hyödynnettävän jätteen määrää ei ole ilmoitettu hakemuksessa. Jätteen hyödyntäminen maarakentamisessa on kuitenkin voitu toteuttaa silloin voimassa olleen asetuksen (591/2006, ns. MARA-asetus) mukaisen ilmoituksen perusteella. Ilmoituksen mukaisesti hyödynnettyjä jätemääriä ei lasketa mukaan ympäristöluvassa toiminnan kapasiteettilaskelmiin, eivätkä kyseiset jätemäärät näin ollen vaikuta lupaharkintaan.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan maisemavallin rakenteissa käytettäväksi sallitun jätteen määrä ja laatu on jäänyt valituksenalaisessa päätöksessä epäselväksi. Alkuperäisessä lupapäätöksessä on kuitenkin todettu määräysten 11 ja 22 perusteluissa, että vuosittain vallissa hyödyn-

nettävät jätteet lasketaan osaksi laitoksella käsiteltävien jätteiden kokonaisuutta. Näin ollen valteihin käytettävät jätemäärät sisällytetään vuosittaiseen käsittelymäärään, eivätkä valliin käytetyt jätemäärät nosta alueella vuosittain hyödynnettyjen tai käsiteltyjen jätteiden kokonaisuutta.

Hallinto-oikeuden tulkinta laitospokonaisuudesta on myös virheellinen. Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ja Romuta Oy:n toiminnot eivät ole riippuvaisia toisistaan, eivätkä toiminnot liity toisiinsa esimerkiksi yhteisen jätehuollon, jätevesien käsittelyn tai energiahuollon kautta, jotka toiminnot voisivat osoittaa riittävää teknistä ja toiminnallista yhteyttä. Sama toimintakiinteistö, yhteinen melualue tai haitta-aineiden kulkeutuminen veteen ei vielä ole osoitus siitä, että toiminnot tulisi katsoa yhdessä laitospokonaisuudeksi. Asiaa tulisi tarkastella ympäristönsuojelulain 46 §:n mukaisten yhteisvaikutusten soveltamistilanteena, mikäli katsotaan, että toimintojen yhteisvaikutus on lupaharkinnan kannalta huomattava ja näin ollen asiat käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin samanaikaisesti. Toimintojen omat ympäristöluvut ovat perusteltuja ja ne helpottavat myös toimintojen valvontaa.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta ei nykyisellään ole ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohdan 13 f mukaista, eikä se ylitä yksin eikä yhdessä muiden toimintojen kanssa kyseistä jätteiden käsittelykapasiteettia. Hallinto-oikeus on soveltanut virheellisesti taulukon 1 direktiivilaitosluetteloa, vaikka kyse ei ole luettelon mukaisesta toiminnasta. Kyse ei myöskään ole ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 kohdan 13 h mukaisesta toiminnasta, sillä kyse on enintään 50 tonnin vaarallisen jätteen varastointimäärästä, eikä romuajoneuvoja lueta tähän määrään.

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta on valituksessaan vaatinut, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin päätöksellä on kumottu Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myönnetty ympäristölupapäätös ja asia on siirretty Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Johtokunta on vaatinut, että alkuperäinen ympäristölupapäätös pidetään voimassa tai toissijaisesti korkein hallinto-oikeus antaa tarvittavat tarkentavat lupamääräykset.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeus on soveltanut ympäristönsuojelulainsäädännön toimivaltasäännöksiä väärin. Hallinto-oikeuden päätös poikkeaa vallitsevasta lupakäytännöstä ja ympäristönsuojelulainsäädännön esitoista. Ympäristönsuojeluasetuksen tarkoituksena on ollut laajentaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaa jätteenkäsittelyasioissa, ei supistaa sitä.

Asetuksen perustelumuistion tai muiden esitöiden perusteella ei ole perusteltua käsitellä eri alakohtien jätteenkäsittelytoimintoja kokonaisuutena, laskea kapasiteettimääriä yhteen tai soveltaa vastaavaa yhteenlaskusääntöä kuten eläinsuojien ympäristöluvuissa. Ympäristönsuojelulain esitöiden (HE 214/2013 vp s. 106) mukaan toimivaltasääntely on tyhjentävää sääntelyä.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta ei rinnastu ympäristönsuojelulain 34 §:ssä todettuun YVA-asetuksen toimintoon tai IPPC-direktiivin toimintoon. Maavallien rakentaminen on hoidettu MARA-ilmoituksella. Maa-aines, joka ei ole jätettä, ei vaadi ympäristölupaa, eikä tällä seikalla ole myöskään vaikutusta toimivallan kannalta.

Kyse ei ole hallinto-oikeuden katsomalla tavalla laitospokokonaisuudesta. Alueen toiminnanharjoittajilla ei sellaisia kiinteästi toisiinsa liittyviä ja teknisesti sidoksissa olevia toimintoja, jotka vaikuttaisivat päästöihin. Toiminnot eivät ole muutoinkaan toisistaan riippuvaisia.

Toiminnot eivät myöskään ole direktiivilaitoksia, eikä kyse ole ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 alakohdan 13 f mainituista toiminoista. Alakohta 13 h ei sovellu nyt kyseessä oleviin toimintoihin, koska varastointimäärään ei lasketa alakohtien a, d, g ja i toimintoja.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on valituksessaan vaatinut, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnan myöntämä ympäristölupapäätös saatetaan voimaan sellaisenaan.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätös on ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä aiemman oikeuskäytännön ja ympäristöministeriön tuoreen ohjeistuksen (Tulkintoja jätteenkäsittelytoimintojen luokittelusta direktiivilaitoksiksi, 1.10.2018) vastainen. Myös tulkinta hallinto-oikeudessa valittajina olleiden asianosaisuudesta on virheellinen. Valittajat eivät ole olleet asianosaisia.

Kaikki nyt kyseessä olevat toiminnot on laissa yksiselitteisesti säädetty kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan. Hallituksen esityksessä (HE 227/2004 vp) on todettu, että asetuksen tulkinnalla ei tulisi laajentaa luvanvaraisuutta. Myös ratkaisussa KHO 2014:75 on todettu, että toimivalta ei ole harkinnanvarainen asia, vaan siitä säädetään tyhjentävästi ympäristönsuojeluasetuksessa. Sama tulkintalinja ilmenee myös ratkaisusta KHO 12.12.2012 taltionumero 3521.

Jätteenkäsittely ei ole verrattavissa eläinsuojatoimintaan eikä yhteenlaskusääntöä voi soveltaa vastaavasti. Kunnan toimivaltaan säädettyistä toiminnoista aiheutuu yleensä vähäisempiä ja paikallisia ympäristövaikutuksia (ympäristönsuojeluasetuksen 713/2014 perustelumuistio sivu 12). Kyse ei ole myöskään direktiivilaitoksesta.

Toiminnanharjoittajien yhteiskäytössä oleva vaaka, toimistotilat ja kauston pesupaikka eivät ole teknisesti ja tuotannollisesti riittävän kiinteä kokonaisuus, eikä pilaantumisen vaaraa aiheuttava osatoiminto eikä myöskään teollisuuspäästädirektiivin mukainen toiminto, jotta toimintoja voitaisiin pitää laitospäätöksinä. Myöskään se, että Romuta Oy on harjoittanut aiemmin metallijätteiden käsittelyä Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristöluvalla, ei ole peruste teknisen ja toiminnallisen yhteyden olemassaoloon. Kyseinen metallijätteiden käsittelytoiminta siirtyy nyt kokonaan Romuta Oy:n nimiin. Yhtiöllä ei ole omistuksellisia tai muitakaan yhteyksiä. Toiminnot eivät muodosta jätehuollollista kokonaisuutta, ja aluetta hallinnoi Haarasillan Ekoparkki Oy, jonka vuokralaisia yhtiöt ovat. Se, että alueella toimii usea jätehuoltoalan toimija, ei tee siitä satamatoimintojen kaltaista aluetta.

Valittajayhtiön toiminnan meluvaikutuksia ei ole voitu mitata, koska alueella ei ole vielä melua aiheuttavia koneita tai toimintoja. Tältä osin luvassa annettu määräys 17 on ollut riittävä. Myös lupaharkinta on ympäristönsuojelulain 49 §:n edellyttämällä tavalla ollut riittävä.

Limingan kunta on valituksessaan vaatinut, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja hallinto-oikeudessa valittajina olleiden valitukset jätetään tutkimatta puuttuvan asianosaisaseman vuoksi tai että valitukset hallinto-oikeudelle hylätään ja ympäristölupapäätös pidetään kaikilta osin voimassa. Toissijaisesti on vaadittu, että asia palautetaan Vaasan hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano tulee keskeyttää ja asiassa tulee määrätä, että ympäristölupapäätöstä noudatetaan, kunnes asian ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomainen toisin määrää.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Valittajat hallinto-oikeudessa eivät ole asianosaisia asiassa. Valittajien asuinkiinteistöt ovat etäällä, noin 700 metrin ja 800 metrin etäisyydellä toiminta-alueesta, ja niiden väliin sijoittuu muun muassa suojavalli, metsää, peltoa, ratapenkki, junarata ja vilkkaasti liikennöity Tupoksentie.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa on jätetty huomioimatta, että kyseinen alue on jo maankäytön suunnittelulla katsottu sopivaksi nyt kyseessä olevaan toimintaan. Toimintojen ympäristövaikutukset on selvitetty jo

kaavoitusvaiheessa. Hallinto-oikeuden päätös estää kaavan toteutumisen ja vaikeuttaa Limingan kunnan jätehuollon järjestämistä ja kierrätystä.

Toiminnoilla ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, joten ympäristönsuojelulain 34 §:n tai 41 §:n nojalla ei voida muodostaa toimivaltaa aluehallintovirastolle. Hallinto-oikeus tulkitsee väärin myös valtioneuvoston asetusta ympäristönsuojelusta (713/2014) sen sanamuodon vastaisesti. Hallituksen esityksen 227/2004 vp mukaan asetuksen tulkinnalla ei tulisi laajentaa luvanvaraisuutta. Jättemäärien perusteella toimivaltainen viranomaisena on yksiselitteisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Haarasillan Ekoparkki Oy hallinnoi kyseistä toiminta-aluetta ja tarjoaa vuokralaisilleen palveluna vain vaaka-aseman. Tämä ei synnytä eri toimintojen välille toiminnallista yhteyttä. Ainoa yhteinen tekijä toimintojen välillä on sama vuokranantaja.

Kyse on ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n kohtien 12 b, c ja f mukaisesta toiminnasta, eikä 2 §:n 12 b kohdan mukaisia jättemääriä tule sekoittaa tähän arviointiin, kuten hallinto-oikeus on tehnyt. Suojavallin rakentaminen on otettu huomioon lupamääräyksissä, ja siihen käytettävä jäte lasketaan osaksi laitoksen kokonaisjättemäärään.

Kyse ei myöskään ole ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesta tai teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaisesta laitoksesta. Toiminnoilla ei ole teknistä ja toiminnallista yhteyttä. Hallinto-oikeuden tulkinta on vallitsevan oikeuskäytännön vastainen (esimerkiksi KHO 2014:19).

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueelle on varattu tilaisuus vastineen antamiseen.

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitos on ilmoittanut, ettei se anna vastinetta.

Limingan kunta on antanut vastineen.

Petri Saarela ja Auli Ollila-Saarela ovat antaneet vastineen, jossa on vaadittu Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen pitämistä voimassa tai toisijaisesti asian palauttamista Vaasan hallinto-oikeudelle kuitenkin niin, ettei Oulun seudun ympäristötoimen myöntämä ympäristölupa tule voimaan. Lisäksi on vaadittu Limingan kunnan valituslupahakemuksen hylkäämistä myöhässä saapuneena. Vastineessa on lisäksi esitetty muun ohella seuraavaa:

Saarelan ja Ollila-Saarelan asianosaisuus johtuu kyseessä olevien toimintojen toiminnallisesta kokonaisuudesta ja sen aiheuttamasta ympäristökuormituksesta, kuten melusta. Myös Ruhko-oja virtaa Saarelan ja Ollila-Saarelan kiinteistön läpi.

Limingan kunnan valituslupahakemus ja valitus on jätetty korkeimmalle hallinto-oikeudelle ennen niiden käsittelyä Limingan kunnanhallituksessa, joten valituslupahakemus tulee hylätä myöhässä saapuneena.

Limingan osayleiskaavasta ei käy ilmi, että alueelle olisi suunniteltu jätehuolto- ja jätteenkäsittelytoimintaa. Jätehuoltotoimintaan liittyy voimakasta ympäristöhäiriötä, ja se on ristiriidassa Ekokorttelin asemakaavamerkinnän T-1 ja sen kaavaselosteen kanssa. Alueen kaavoituksen perusteella ei ole voinut ennakolta saada käsitystä laajasta ympäristöhäiriötä aiheuttavasta toiminnasta.

Jaana Rosnellille ja Markus Rosnellille on varattu tilaisuus vastineen antamiseen.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on antanut vastineen/vastaselityksen.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ilmoittanut, ettei se anna vastaselitystä asiassa.

Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitos on antanut vastaselityksen.

Limingan kunta on antanut vastaselityksen, jossa se on muun ohella todennut, että Limingan kunnan valituslupahakemuksen ja valituksen on allekirjoittanut kesälomakauden vuoksi kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja toimivaltansa rajoissa. Lisäksi on todettu, että Petri Saarela ja Auli Ollila-Saarela ovat ymmärtäneet alueen kaavoituksen tarkoituksen väärin: nyt kyseessä olevat toiminnot edustavat nimenomaan yleiskaavan T-kaavamerkintää eli kuuluvat kaavassa tarkoitettuun teolliseen toimintaan. Ruhko-ojaan ei johdeta prosessivesiä, vaan hulevesiä.

Merkittään, että korkein hallinto-oikeus on tänään antamallaan toisella päätöksellä ratkaissut myös Romuta Oy:n ympäristölupaa koskevan asian (diaarinumerot 3540/1/19, 3683/1/19, 3740/1/19 ja 3750/1/19).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnalle, Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle ja Limingan kunnalle valitusluvan ja tutkii asian.

1. Korkein hallinto-oikeus hylkää Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ja Limingan kunnan valitukset siltä osin kuin niissä on vaadittu hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista Petri Saarelan ja Auli Ollila-Saarelan sekä Jaana Rosnellin ja Markus Rosnellin puuttuvan valitusoikeuden vuoksi.

2. Korkein hallinto-oikeus hylkää Petri Saarelan ja Auli Ollila-Saarelan vastineessa esitetyn väitteen, että Limingan kunnan valituslupahakemus ja valitus ovat saapuneet myöhässä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3. Hallinto-oikeuden päätös kumotaan siltä osin kuin sillä on kumottu Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myönnetty ympäristölupa ja asia siirretty Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi sen vuoksi, että Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta ei ole ollut toimivaltainen lupaviranomainen.

Korkein hallinto-oikeus ottaa viivytyksen välttämiseksi Petri Saarelan ja Auli Ollila-Saarelan sekä Jaana Rosnellin ja Markus Rosnellin valitukset hallinto-oikeudelle välittömästi tutkittavakseen siltä osin kuin hallinto-oikeus ei ole ratkaissut heidän valituksiaan. Valitukset hylätään enemmälti ja liikelaitoksen johtokunnan myöntämä ympäristölupa saateetaan voimaan valitusten johdosta muutettuna seuraavasti (muutokset kursiivilla tai yliviivattuna):

Lupamääräys 2

Toimintaa saa harjoittaa arkisin (ma–pe) klo 7–22 ja *poikkeuksellisesti* lauantaina ja *pyhäpäivänä* klo 8–18 välisenä aikana. Ulkona tapahtuvaa jätteiden käsittelyä kuten murskausta saa harjoittaa vain arkisin ma–pe klo 7–20.

Toiminnaksi katsotaan jätteiden käsittely, jätteen kuljetukset sekä kuormien lastaaminen ja purkaminen alueelle. Alueen ja laitteiden kunnossapito- ja huoltotöitä voi tehdä tarvittaessa myös muuna aikana. Toimintaajat koskevat myös alueella tapahtuvaa ei-luvanvaraista toimintaa kuten metsäpuun haketusta ja MARA-rakenteen rakentamista.

Poikkeuksellisesta toiminta-ajasta lauantaina ja *pyhäpäivänä* tulee ilmoittaa hyvissä ajoin etukäteen *valvontaviranomaiselle*.

Lupamääräys 17

Toiminnasta aiheutuva melu *yhdessä muista alueen toiminnoista aiheutuvan melun kanssa* ei saa lähimmissä häiriintyvissä kohteissa asuntojen piha-alueella ylittää melun A-painotettua ekvivalenttitasoa 55 dB päi-

vällä klo 7–22 välisenä aikana eikä 50 dB yöllä klo 22–7 välisenä aikana. Jos melu on luonteeltaan iskumaista tai kapeakaistaista, mittaus- tai laskentatulokseen lisätään 5 dB ennen sen vertaamista sallittuun melutasoon.

~~Mikäli on syytä olettaa, että määräyksen mukaiset melutasot ylittyvät, valvontaviranomainen voi velvoittaa luvanhaltijan selvittämään melutilanteen ja poistamaan meluhaitan.~~

Toiminnanharjoittajan on tehtävä ulkopuolisen asiantuntijan toimesta yhteismeluselvitys, jossa otetaan huomioon myös kiinteistöjen Siirtola 425-403-29-10 ja Sorala 425-403-29-9 alueilla samaan aikaan toiminnassa olevista toiminnoista aiheutuva melu. Selvityksessä on kuvattava melun leviämistä laskentamallilla ja mittauksilla ja esitettävä tarpeelliset meluntorjuntaratkaisut. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota impulsimaisen melun torjumiseen. Selvitys on jätettävä Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnalle vuoden kuluessa siitä, kun Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta alueella on alkanut. Ennen selvityksen laatimista siitä on esitettävä suunnitelma ympäristötoimelle. Jos selvityksen perusteella on mahdollista, että meluraja-arvot ylittyvät tai meluhäiriötä voidaan olennaisesti muuten vähentää, lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräyksiä tai täydentää lupaa.

Murskauslaitteistojen sijoittaminen tulee tehdä siten, että melun leviämisen asutukseen päin on mahdollisimman vähäistä.

Toiminnanharjoittajan tulee esittää kolmen kuukauden kuluessa tämän päätöksen lainvoimaiseksi tulosta ympäristötoimelle suunnitelma näkyvästä rakentamisesta tilan Siirtola 425-403-29-10 länsireunaan tai länsipuolelle sekä alueen itä- ja eteläreunalle aiemmin aloitettujen vallien rakentamisesta loppuun. Suunnitelmista on käytävä ilmi vallien valmistumisaika, joka saa olla enintään kaksi vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

4. Lausuminen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

1. Valitusoikeus hallinto-oikeudessa

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 191 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valitusoikeus on asianosaisella.

Petri Saarela ja Auli Ollila-Saarela asuvat omistamallaan kiinteistöllä 425-402-20-140 osoitteessa Selkämaantie 4. Kiinteistötietojärjestelmästä ilmenevien tietojen mukaan etäisyys pihapiiristä toimintakiinteistölle on

noin 700 metriä. Jaana ja Markus Rosnell asuvat omistamallaan kiinteistöllä 425-402-4-118 osoitteessa Selkämaantie 2. Kiinteistötietojärjestelmästä ilmenevien tietojen mukaan etäisyys pihapiiristä toimintakiinteistölle on noin 600 metriä.

Kun otetaan huomioon toimintakiinteistön ja valittajien asuinkiinteistöjen välinen etäisyys, romunkäsittelystä aiheutuva melurasitus, luontaisien melusteiden vähäisyys ja toiminta-alueen hulevesien johtaminen valittajien kiinteistöjen vieritse kulkevaan Ruhko-ojaan, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Saarela ja Ollila-Saarela sekä Rosnellit ovat asianosaisia Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristölupaa koskevassa asiassa. Hallinto-oikeuden on tullut siten päätöksessään todetun mukaisesti tutkia valitus. Tämän vuoksi yhtiön ja Limingan kunnan valituksissa esitetyt vaatimukset siitä, ettei edellä mainituilla muutoksenhakijoilla ole ollut oikeutta hakea muutosta Oulun Seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnan 26.9.2018 §:n 119 kohdalla tekemään päätökseen, on hylättävä.

2. Limingan kunnan valituksen saapuminen määräajassa

Vaasan hallinto-oikeuden päätös on annettu 3.7.2019. Limingan kunnan valituslupahakemus ja valitus ovat saapuneet korkeimpaan hallinto-oikeuteen 2.8.2019. Valituslupahakemuksen ja valituksen ovat allekirjoittaneet kunnan hallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja. Kuntalain 41 §:n 3 momentin perusteella kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta ja esiintyä kunnan nimissä. Sillä seikalla, että valituslupahakemus ja valitus on hyväksytty Limingan kunnanhallituksen kokouksessa vasta myöhemmin kesälomakauden jälkeen, ei ole merkitystä noudatetun valitusajan arvioinnissa. Limingan kunnan valituslupahakemus ja valitus ovat tulleet asianmukaisesti valitusajan kuluessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3. Pääasia

Asiassa saatu selvitys

Sijainti ja alueella harjoitettava toiminta

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemuksessa tarkoitettu toiminta sijoittuu Limingan kunnanvaltuuston 22.8.2016 hyväksymälle Ekokorttelin asemakaava-alueelle tilalle Siirtola 425-403-29-10, noin 4,8 hehtaarin suuruiselle toiminta-alueelle. Alueen omistaa Limingan kunta, joka on 4.2.2014 tehnyt 30 vuoden (1.2.2014–31.1.2044) vuokrasopimuksen Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n kanssa. Sittemmin Kempeleen Siirtokuljetus Oy on tehnyt vuokrasopimuksen toiminta-alueesta kiinteistöä hallinnoivan Haarasillan Ekoparkki Oy:n kanssa. Hakemuksessa todetaan,

että toiminta-alue sijaitsee suljetulla Ekoparkin alueella. Osalla aluetta kiertää meluvalli ja tieliittymät ovat suljettavissa lukittavalla portilla.

Oulun seudun yleiskaavassa 2020 alue on merkitty T (teollisuus- ja varastoalue). Ympäröivät alueet ovat merkitty M (maa- ja metsätalousvaltainen alue). Ankkurilahden–Haaransillan–Liminganportin osayleiskaavassa 2040 (kv 25.5.2015) alue on merkitty Tlog (teollisuus- varasto- ja logistiikkapalvelujen alue). Ympäröivät alueet ovat merkitty M ja M-1 (maa- ja metsätalousvaltainen alue) sekä SE, joka tarkoittaa logistiikkavyöhykkeen tarpeisiin varattua selvitysalueetta.

Ekokorttelin asemakaavassa alue on merkinnällä T-1 (teollisuus-, varasto- ja logistiikkapalveluiden korttelialue). Ympäröivät alueet ovat merkitty M (maa- ja metsätalousalue) ja EV (suojaviheralue). Kaavamääräyksen mukaan alueella ei saa käsitellä ihmisille ja ympäristölle vaarallisia aineita.

Lähimmät asuinkiinteistöt sijaitsevat toiminta-alueesta noin 300 metrin etäisyydellä itäpuolella ja noin 400 metrin etäisyydellä eteläpuolella. Hallinto-oikeudessa valittajina asiassa olleiden kiinteistöt sijaitsevat noin 600–700 metrin etäisyydellä toiminta-alueen länsipuolella.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:llä on tilalla Siirtola 425-403-29-10 tois-
taiseksi voimassa oleva ympäristölupa jätteenkäsittelyyn (Limingan hyö-
tyjätekeskus). Ympäristölupa on myönnetty 19.11.2014 §:n 173 kohdalla
tehdyllä päätöksellä. Ympäristöluvan mukaan Limingan hyötyjätekes-
kuksessa saa vastaanottaa, käsitellä tai hyödyntää jätettä yhteensä kor-
keintaan 10 000 t/a. Alueella varastoitavien jätteiden enimmäisvarastoin-
timäärät saavat hakemuksen mukaisesti olla 2 000 t polttokelpoista jä-
tettä tai valmista kierrätyspolttoainetta, 1 000 t tuhkaa/kuonaa, 500 t ra-
kennusjätettä, 100 t metallijätettä, 4 000 t renkaita, 900 t kierrätyspuuta,
500 t risuja ja siivousjätettä, 500 t kantoja ja 500 t betoni/tiili/laatta/ker-
amiikkajätettä. Lupapäätöksen mukaan jätteiden vuosittain vastaanotetta-
vat määrät voivat vaihdella, kunhan eri jätelajien enimmäisvarastointi-
määrät ja jätteiden vuosittainen vastaanotettava yhteismäärä (10 000 t)
eivät ylitä. Meluvallin rakenteissa saa lisäksi hyödyntää renkaita ja ren-
gasrouhetta, puhtaita maa-aineksia, tuhkaa, seosmultaa ja kompostia,
kierrätykseen kelpaamatonta lasimursketta sekä betoni-, tiili- ja asfaltti-
murskeita.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on tehnyt 12.3.2014 Pohjois-Pohjanmaan
ELY-keskukselle ilmoituksen jätteen hyödyntämisestä osoitteessa Ou-
luntie 40 B. Ilmoituksen mukaan betonimursketta ja lentotuhkaa käyte-
tään varastointikentän rakenteissa yhteensä enintään 79 000 tonnia vuo-
sien 2014–2016 välisenä aikana.

Asiakirjoista ilmenevän selvityksen mukaan Romuta Oy on harjoittanut metalliromun käsittelyä edellä mainitussa lupapäätöksessä metallinkäsittelylle varatulla alueella vuodesta 2017 lähtien. Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristölupahakemuksessa on todettu, että toiminta-alueesta on vuokrattu Romuta Oy:lle 7 550 neliömetrin suuruinen alue ja että mainittu yhtiö hakee toistaiseksi voimassa olevaa ympäristölupaa metalliromun varastoinnille ja käsittelylle. Kempeleen Siirtokuljetus Oy ei ole harjoittanut luvanmukaista toimintaa muutoin kuin käyttämällä jätteitä vallin rakentamiseen Romuta Oy:n toiminta-alueen etelä- ja itärajalla. Lisäksi Kempeleen Siirtokuljetus Oy on käyttänyt jätteitä kentän rakentamiseen edellä mainitun ELY-keskukselle tehdyn ilmoituksen perusteella. Hakemusasiakirjoissa olevan tarkastuskertomuksen (24.9.2018) mukaan ilmoitukseen perustuvat rakentamistyöt ovat kesken.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on oikeuttanut Romuta Oy:n hakemaan hallitsemalleen alueelle ympäristölupaa. Romuta Oy on hakenut 6.3.2017 ympäristölupaa toiminnalle, jossa tarkoituksena on metalliromun vastaanotto, romuajoneuvojen vastaanotto, varastointi ja esikäsittely sekä sähkö- ja elektroniikkaromun ja akkujen varastointi.

Samalla alueella, viereisellä kiinteistöllä (osoite Ouluntie 40 A) toimii Kuljetus Laurikkala Oy, jolla on vuonna 2014 myönnetty ympäristölupaan enintään 10 000 tonnin jätemäärän käsittelyyn. Lupapäätöksen mukaan alueella käsiteltävät jätteet ovat: eloperäinen pintamaa, betoni/tiili/laatta/keramiikkajäte, tuhka/kuona, asfalttijäte, lanta, käytetty hiekoitushiekka, jättekalkki/kalkkikivi/meesa, risu- ja siivousjäte, ylijäämä/kaivuu/täytemaa ja metallijäte.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemus

Kempeleen Siirtokuljetus Oy on hakenut voimassa olevan ympäristöluvan muuttamista siten, että se saisi ottaa vastaan polttokelpoista jätettä, rakennus- ja purkujätettä, tuhkaa, kuonaa, metallijätettä, renkaita, kierrätyspuuta, hyötyjakeita (paperi, pahvi, kuidut, muovi), erilliskerättyä biojätettä, lievästi pilaantuneita maa-aineksia, puutarha- ja puistojätteitä, sähkö- ja elektroniikkalaiteromua ja kotitalouksien vaarallisia jätteitä enintään 19 950 tonnia vuodessa. Biojätettä otettaisiin vastaan siirto-kuormattavaksi. Sähkö- ja elektroniikkalaiteromua ja kotitalouden vaarallisia jätteitä välivarastoitaisiin ja toimitettaisiin muualle käsiteltäväksi. Vaarallisia jätteitä olisi varastossa kerrallaan enintään 50 tonnia. Lisäksi lupaa on haettu pilaantumattomien maa-ainesten, betoni-, tiili-, laatta- ja keramiikkajätteiden ja asfaltin vastaanottoon ja käsittelyyn enintään 16 000 tonnia vuodessa. Meluvallin rakentamisen osalta on haettu muutosta nykyiseen ympäristölupaan, jotta meluvallin rakenteissa voitaisiin hyödyntää myös seula-alitetta rakennusjätteiden käsittelystä.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n hakemuksen mukaan kiinteistöllä oleva toiminta-alue suljetaan aidalla ja lukittavalla portilla, pois lukien meluvallin kohdat ja aluetta valvotaan. Alueelle rakennetaan pesupaikka käsittely- ja kuljetuskalustolle. Pesu- ja korjaamohallin sijaintia ja rakentamisajankohtaa ei ole vielä varmistettu. Todennäköisesti se rakennetaan toiminnanharjoittajien yhteisen autovaaka-aseman ja toimistokonttien yhteyteen tilalle Sorala 425-403-29-9 (Kuljetus Laurikkala Oy:n toimipaikka).

Hakemuksen mukaan alue on osittain pohjustettu tai pohjustetaan betonimurskeella ja lentotuhkalla sekä päällystetään asfaltoimalla alueen käyttöönoton etenemisen myötä. Piha-alueen hulevedet kerätään kahden keräilyjärjestelmän avulla sadevesikaivoihin ja johdetaan hiekanerotinmen, I luokan öljynerotimen ja näytteenotto- ja sulkuventtiilikaivon kautta Ruhko-ojaan.

Kaluston pesu- ja korjaamohallia ja sosiaalitylöitä, joista syntyisi viemäriin johdettavia jätevesiä, ei ole tarkoitus sijoittaa hakemuksen mukaiselle alueelle. Pölynsidontaan ja kaluston pesuun käytetään vettä noin 10 m³/d.

Polttokelpoinen jäte (9 000 t/a) vastaanotetaan, lajitellaan ja käsitellään hallissa. Hallin koko on noin 2 000 m². Käsittelyhallin kaikki laitteet ovat kiinteästi asennettuja, pois lukien jätteen syöttökone (kaivinkone tai pyöräkuormaaja). Esikäsittelyssä jättepussit hajotetaan. Sen jälkeen jätteestä poistetaan seulomalla biohajoava materiaali, erotellaan magnetomalla metallit, lajitellaan käsin kierrätykseen toimitettavat hyötyjakeet, kuten paperi, pahvi/kartonki ja muovi. Hyötyjakeet toimitetaan suoraan hyödynnettäväksi luvanvaraisiin vastaanottoaikoihin tai jatkokäsittelyyn. Erotellut hyötyjakeet varastoidaan ennen pois toimittamista omiin varastolooseihin ulkotiloissa. Käsittelyhallissa on koneellinen poistoilmanvaihto kahdella erillisellä puhaltimella, poistoilma suodatetaan tarvittaessa (esim. aktiivihiihisuodattimilla). Esimurskauksessa ja seulonnassa käytetään tarvittaessa pölynsidontaan vesisumua.

Tuhkat ja kuonat (1 500 t/a) ovat jätteiden poltossa, pyrolyysissä tai termisessä prosessissa syntyviä jätteitä. Vaaralliseksi jätteeksi luokiteltuja tuhkia ei oteta vastaan. Materiaalit otetaan vastaan varastokentälle omiin aumoihinsa. Hakemus koskee tuhkien ja kuonien vastaanottoa ja välivarastointia, niiden käsittelylle ei haeta tässä vaiheessa lupaa.

Rakennus- ja purkujätteelle (2 500 t/a) tehdään esimerkiksi kaivinkoneilla koneellinen esilajittelu, jossa hyötyjakeet otetaan eroon ja toimitetaan omaan prosessiinsa (puu murskaukseen ja polttoon, metalli omaan kasaan ja alan toimijalle, polttokelpoinen edelliseen prosessiin, lasi, be-

toni, tiili, laatat ja keramiikka murskaukseen ja hyötykäyttöön). Esilajittelussa jätteestä erotellaan esimerkiksi isot betonikappaleet ja eristevillat. Esilajiteltu materiaali toimitetaan jatkokäsittelyyn luvanvaraiseen vastaanottolaitokseen, kuten Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n Kempeleen toimipaikkaan. Hakemuksen mukaiselle alueelle ei tule rakennusjätteen käsittelylinjaa eikä siellä siten synny seulan alitetta. Rakennusjätteen joukossa olleet ja erotellut vaaralliset jätteet varastoidaan lyhytaikaisesti lukitussa ja katetussa tilassa erillään muista jätteistä ja toimitetaan luvalliseen vaarallisen jätteen vastaanottopaikkaan.

Metallijätteet (200 t/a) ovat rakentamisessa ja purkamisessa syntyviä metallijätteitä, metallipakkauksia ja jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyviä metallijätteitä. Asiakkaat toimittavat metalliset jakeet tai sitä syntyy laitoksen prosessista. Metallijätteet vastaanotetaan suoraan vaihtolavoille tai kauhoihin, jotka tyhjenetään vaihtolavoille pyöräkuormajalla. Varastoinnin jälkeen metalli toimitetaan luvalliseen metallijätteen vastaanottopaikkaan.

Kierrätyspuujätteet (2 400 t/a) ovat puun käsittelyssä sekä levyjen ja huonekalujen, massan, paperin ja kartongin valmistuksessa syntyviä jätteitä, puupakkauksia ja puuta rakennus- ja purkujätteestä sekä jätteiden lajittelusta. Murskaimella tehtävä hake toimitetaan energiahyötykäyttöön luvalliseen vastaanottopaikkaan.

Biojäte (1 800 t/a) otetaan vastaan käsittelyhalliin, jossa se varastoidaan nestetiiviiseen umpisäiliöön tai konttiin ja kuljetetaan hyötykäyttöön luvanvaraiselle vastaanottajalle. Siirtokuormattava jäte kipataan keräilyautoista suoraan säiliöön. Siirtokuormatun biojätteen viipymä käsittelyhallin säiliössä on noin 1 viikko.

Lievästi pilaantunut maa-aines (1 000 t/a) otetaan vastaan ja välivarastoidaan. Hakemus ei koske lievästi pilaantuneiden maa-aineksen käsittelyä alueella. Maa-ainekset toimitetaan välivarastoinnin jälkeen käsiteltäväksi luvanvaraiselle käsittelylaitokselle.

Käsittelyssä syntyneet tai asiakkailta erikseen vastaanotetut vaaralliset jätteet (150 t/a) varastoidaan lyhytaikaisesti katetussa tilassa vaarallisille jätteille tarkoitettussa varastointikontissa erillään muista jätteistä ja toimitetaan säännöllisesti, vähintään kerran vuodessa, luvalliseen vaarallisen jätteen vastaanottopaikkaan. Vaaralliset jätteet pakataan ja varastoidaan kuljetusta varten asianmukaisiin jätteen laatua ja vaarallisuutta osoittavien merkinnöin varustettuihin tiiviisiin astioihin tai säiliöihin. Vaarallisten jätteiden välivarastointimäärä on enintään 50 tonnia.

Asfalttijätettä (500 t/a) otetaan vastaan sekä kotitalouksilta että yrityksiltä. Asfalttijätteiden käsittelyssä käytetään murskainta ja kuljetinhihnaa. Materiaalit toimitetaan uusiokäyttöön tai jatkokäsittelyyn.

Betonijäte (15 000 t/a) vastaanotetaan betonin vastaanottoalueelle. Tiili-, laatta- ja keramiikkajätteelle on alueella oma vastaanottoaloosi. Jätteet lajitellaan, seulotaan, pulveroidaan pulverointilaitteella ja/tai murskataan (sisältyy magnetointi). Materiaalit toimitetaan uusiokäyttöön tai jatkokäsittelyyn. Betonijätteestä eroteltu metallijäte toimitetaan luvalliseen metallijätteen vastaanottopaikkaan. Valmistettavan betonimurskeen laadunvarmistus tehdään kerran vuodessa.

Meluvallin rakentamisen osalta haetaan muutosta nykyiseen ympäristölupaan, jotta meluvallin rakenteissa voitaisiin hyödyntää myös seula-alitetta rakennusjätteiden käsittelystä. Meluvallin rakenteissa on tarkoitus hyödyntää renkaita, rengasrouhetta, ylijäämämaata, tiili-, betoni- ja asfalttimursketta, tuhkaa, lasia sekä laatta- ja keramiikkajätettä. Meluvalli on tarkoitus rakentaa alueen itä- ja eteläpuolelle kentän rakennekerrosten päälle vuosina 2017–2020. Vallin rakentaminen on aloitettu syksyllä 2017 Romuta Oy:n alueella. Meluvallin korkeus on 4 metriä ja vallin luiskan kaltevuus on 1:1,5–1:2.

Hakemuksen mukaan toiminta-aika jätteiden käsittelylle on ma–pe klo 7–22, mutta todennäköisemmin käsittelyä tapahtuu ma–pe klo 10–18. Jätteiden käsittelyä on tarvittaessa la ja su klo 8–18. Kuljetusyrietykset tuovat jätettä alueelle arkisin klo 7–22. Kotitaloudet voivat toimittaa alueelle jätteitä ma–pe klo 12–18 ja kesälauantaisin klo 10–14.

Melua syntyy koneiden ja laitteiden käytöstä sekä liikenteestä. Hakemuksen mukaan melu on vähäistä, kun otetaan huomioon, että alue on asemakaavassa kaavoitettu teollisuusalueeksi. Alueella tapahtuva jätteen käsittely ja murskaus voi aiheuttaa melua, joka on tasoltaan verrattavissa alueen muuhun melutasoon. Ulkona tapahtuvan haketus- ja murskaustoiminnan melut estetään alueelle rakennettavilla meluvalleilla. Kempeleen Siirtokuljetus Oy on arvioinut, etteivät laitoksen melutasot ylitä valtioneuvoston päätöksen 993/1992 mukaisia äänitason ohjearvoja lähimmissä häiriintyvissä kohteissa. Poikkeavista toiminta-ajoista sovitaan etukäteen erikseen valvontaviranomaisen kanssa.

Kysymyksenasettelu

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on valitusten johdosta arvioitava, onko Vaasan hallinto-oikeus voinut kumota Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunnan Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myöntämän ympäristöluvan ja siirtää asian aluehallintovirastolle käsiteltäväksi johtokunnan puuttuvan toimivallan vuoksi. Arvioitavana on

myös, onko Kempeleen Siirtokuljetus Oy:tä ja Romuta Oy:tä käsiteltävä asiassa yhtenä laitospäätöksinä. Jos hallinto-oikeuden päätös on kumottava toimivaltaisen viranomaisen osalta, on lisäksi tutkittava, onko Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta voinut myöntää asiassa ympäristöluvan ja onko Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminnan yhteisvaikutuksia muiden Ekokorttelin toimintojen kanssa selvitetty riittäväällä tavalla ympäristöluvan myöntämisen edellytysten arvioimiseksi.

Toimivaltainen lupaviranomainen

Sovelletut oikeusohjeet ja lainvalmisteluaineisto

Ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan mainituissa laissa laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.

Ympäristönsuojelulain 34 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee ympäristölupahakemuksen, jos toiminnalla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia tai asian ratkaiseminen valtion ympäristölupaviranomaisessa muuten on perusteltua toiminnan laatu tai luonne huomioon ottaen. 4 momentin mukaan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista valtion ympäristölupaviranomaisen toimivaltaan kuuluvista toiminnoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Ympäristönsuojelulain 36 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi yksittäistapauksessa siirtää päätösvaltaansa kuuluvan lupa-asian valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi, jos asia vaatii sellaista asiantuntemusta, jota kunnassa ei voida saada tai jos asian käsittely valtion ympäristölupaviranomaisessa on tarkoituksenmukaista toiminnan sijaintiin tai luonteeseen liittyvästä erityisestä syystä.

Ympäristönsuojelulain 41 §:n mukaan, jos samalla toiminta-alueella sijaitsevalla usealla luvanvaraisella toiminnalla on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä, toimintoihin on haettava lupaa samanaikaisesti eri lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella. Lupaa voidaan kuitenkin hakea erikseen, jos hakemuksen johdosta ei ole tarpeen muuttaa muita toimintoja koskevaa voimassa olevaa lupaa.

Ympäristönsuojelulain 46 §:n 1 momentin mukaan, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien eri toimintojen yhteisvaikutus on lupaharkinnan kannalta huomattava ja näiden toimintojen ympäristölupa-asiat ovat vireillä samassa lupaviranomaisessa, asiat on käsiteltävä ja ratkaistava samanaikaisesti, jollei sitä ole perustellusta syystä pidettävä tarpeettomana. Pykälän 2 momentin mukaan jos 41 §:ssä tarkoitettuja toimintoja koskeva lupa-asia on pantu vireille eri lupahakemuksilla, hakemukset on käsiteltävä ja ratkaistava tarvittaessa samanaikaisesti ottaen huomioon toimintojen muodostama kokonaisuus.

Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2014) 1 §:n 1 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee ympäristönsuojelulain (527/2014) liitteen 1 taulukossa 1 tarkoitettujen toimintojen (*direktiivilaitokset*) ympäristölupa-asiat. Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan valtion ympäristölupaviranomainen ratkaisee lisäksi ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 2 tarkoitettujen toimintojen ympäristölupa-asiat, jotka on lueteltu mainitussa momentissa.

Ympäristönsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (jäljempänä ympäristönsuojeluasetus) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimintoja ovat asetuksen 1 §:n 2 momentin 13 kohdan f alakohdan mukaan pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on vähintään 50 000 tonnia vuodessa, g alakohdan mukaan laitos tai paikka, jossa käsitellään muualla syntynyttä vaarallista jätettä, ei kuitenkaan 2 §:n 12 kohdan c ja d alakohdissa tarkoitettu toiminta ja h alakohdan mukaan muu kuin a ja d–g alakohdassa tai 2 §:n 12 kohdan a–e alakohdassa tarkoitettu jätelain (646/2011) soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitosmaista ja jossa käsitellään jätettä vähintään 20 000 tonnia vuodessa.

Ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee tuossa momentissa mainittujen ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukossa 2 tarkoitettujen toimintojen ympäristölupahakemukset, jollei ympäristönsuojelulain 34 §:stä muuta johdu.

Ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja toimintoja ovat momentin 12 kohdan mukaan muun muassa: - - - b) pilaantumattoman maa-ainesjätteen, betoni-, tiili- tai asfalttijätteen tai pysyvän jätteen muu käsittely kuin sijoittaminen kaatopaikalle, kun käsiteltävä määrä on alle 50 000 tonnia vuodessa; c) kotitaloudessa tai siihen rinnastettavassa toiminnassa syntyneen vaarallisen jätteen varastointipaikka tai vaaralliseksi jätteiksi luokiteltavien romuajoneuvojen tai käytöstä poistettujen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden varastointipaikka, jonka varastointikapasiteetti on enintään 50 tonnia; d) autopurkamo; - - - f) muu kuin a–e

alakohdassa taikka 1 §:n 13 kohdan a ja d–g alakohdassa tarkoitettu jätelain (646/2011) soveltamisalaan kuuluvan jätteen käsittely, joka on ammattimaista tai laitosmaista ja jossa käsitellään jätettä alle 20 000 tonnia vuodessa.

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelulaksi (HE 214/2013 vp) on todettu lain suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen seuraavaa:

”Ehdotettu ympäristönsuojelulaki on keskeinen ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ohjaava säädös, jolla on liittymäkohtia useisiin muihin ympäristöalan lakeihin. Ehdotettuun ympäristönsuojelulakiin liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti, kansalaisten osallistumista koskeva 20 §:n 2 momentti, 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja sekä 18 §:ssä säädetty elinkeinovapaus. Muita perustuslain kannalta merkittäviä kokonaisuuksia ovat erityisesti perustuslain 80 §:n laillisuusperiaatteen huomioon ottaminen lain perussäännöksissä ja asetuksenantovaltuuksissa.

Ehdotettua 34 §:n säännöstä kuntien toimivaltaan kuuluvista luvanvaraisista toiminnoista tarkennettaisiin lain nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella samalla tapaa kuin nykyisinkin on tehty ympäristönsuojeluasetuksessa. Tällöin tarkentuisi valtion ympäristölupaviranomaisen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen välinen toimivaltajako lupasioissa toiminnoittain.”

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu lain 34 §:n 4 momentin osalta seuraavaa:

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nykyiseen tapaan, että valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset valtion lupaviranomaisen ratkaisovaltaan kuuluvista 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista toiminnoista. Asetuksessa olisi lueteltu toimialoittain kapasiteetti-rajat ja muut kynnykset, joiden perusteella ratkaisutoimivalta kuuluisi valtion lupaviranomaiselle. Mainitun 1 momentin 1 ja 2 kohtaa olisi sovellettava yhdessä asetuksen kanssa, sillä niihin perustuva lupatoimivalta säänneltäisiin asetuksessa tyhjentävästi.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu lain 41 §:n osalta seuraavaa:

41 §:ssä säädettäisiin samalla toiminta-alueella sijaitsevien toimintojen lupamenettelyiden yhteensovittamisesta samoin kuin voimassa olevan lain (vanha ympäristönsuojelulaki 86/2000) 35 §:n 4 momentissa. Kohta

koskee samalla toiminta-alueella sijaitsevia, erikseen luvanvaraisia toimintoja. Lupien hakeminen samanaikaisesti voi olla tarpeen, kun toiminoilla on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia on tarpeen tarkastella yhdessä.

Vanhan ympäristönsuojelulain (86/2000) 35 §:n 4 momenttia (252/2005) koskevan hallituksen esityksen (HE 227/2004 vp) mukaan:

”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti (4 momentti), jonka tavoite vastaa voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n toimintakokonaisuuden sääntelyä. Käsitteestä toimintakokonaisuus luovutaisiin. Ehdotettu säännös koskisi kaikkia luvanvaraisia toimintoja luvanvaraisuusperusteesta riippumatta, kun ympäristönsuojeluasetuksen 2 § koskee ainoastaan asetuksen 1 §:ssä tarkoitettuja luvanvaraisia toimintoja. Voimassa olevaan määritelmään verrattuna uutta olisi lisäksi se, ettei yhden toiminnoista tarvitsisi olla pääasiallinen toiminta. Myös tuotannollisen yhteyden vaatimus muutettaisiin toiminnalliseksi yhteydeksi. Säännös vastaisi näin tarkemmin IPPC-direktiivin laitoskäsitettä sekä direktiivin liitteen I laitosluektion johdantolausetta. Säännöksen tavoite on yhdessä ehdotetun 31 §:n 4 momentin (3 momentin) kanssa, että toimintojen lupa-asiat tulevat vireille samassa viranomaisessa samanaikaisesti ja ne ratkaistaan ottaen huomioon toimintojen muodostama kokonaisuus.

Momentin mukaan lupahakemus tulisi tehdä siten, että eri toimintoja koskevat lupahakemukset tehdään samanaikaisesti. Toimintojen lupahakemukset voitaisiin tehdä erikseen tai yhdellä hakemuksella. Erilliset lupahakemukset käsiteltäisiin samanaikaisesti ja päätökset tulisi antaa samanaikaisesti. Yhteinen hakemus voitaisiin tehdä sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse erittelemättömästä kokonaisuudesta. Tällöin kyse voi olla siitä, että lupaharkintaa ei voida suorittaa ilman, että samalla määrätään yhteisiä lupamääräyksiä.

Momentin viimeisessä virkkeessä säädettäisiin poikkeuksesta edellä selostettuun hakemusmenettelyä koskevaan pääsääntöön. Säännöstä voitaisiin soveltaa erityisesti toiminnan muutostilanteissa, jolloin tulisi olla mahdollista voimassa olevasta luvasta huolimatta hakea lupaa erikseen vain siltä osin kuin muutos koskee tiettyä toimintaa. Vastaavasti voitaisiin menetellä myös uutta toimintaa aloitettaessa, jos uusi toiminta muodostaisi selvän erillisen osan, vaikka se muutoin liittyisi vanhaan toimintaan teknisesti ja toiminnallisesti. Edellytyksenä erilliskäsittelylle olisi kuitenkin, että hakemuksen johdosta ei syntyisi tarvetta tarkistaa muilta osin voimassa olevia muiden toimintojen lupia tai yhteistä lupaa.”

Teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan laitoksella tarkoitetaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I (laitosluettelo) tai liitteessä VII olevassa osassa 1 (organisia liuottimia käyttävät laitokset ja toiminnot) mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa mainituissa liitteissä luettelutun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

Ympäristönsuojeluasetuksen perustelumuihistiossa (25.8.2014) todetaan asetuksen 2 §:n osalta seuraavaa:

”Pykälässä luetellaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan kuuluvat ympäristöluvanvaraiset toiminnot. Säännös olisi informatiivinen, sillä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallasta on säädetty ympäristönsuojelulain 34 §:n 2 momentissa toteamalla, että kunnan viranomaisen ratkaisee muun kuin valtion lupaviranomaisen ratkaisutoimivaltaan säädetyn asian. Näin ollen kunnan viranomaisen toimivaltaan jäävät kaikki sellaiset lupa-asiat, joita ei ole laissa tai asetuksessa säädetty valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi. Näistä toiminnoista aiheutuu yleensä vähäisempiä ja paikallisia ympäristövaikutuksia. Jätteiden ammattimaisen tai laitoksen käsittelyn toimintoja luetellaan nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Vastaavia toimintoja on jo aikaisemmin käsitelty kunnissa ja niissä on valmiudet tämälainsäädännön lupa-asioiden käsittelemiseen. Jätetoimintojen ympäristövaikutukset ovat tyypillisesti lähiympäristölle aiheutuvia häiriöitä, joiden valvonta sopisi paremmin kuntaviranomaisen toimivaltaan.”

Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomaisen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4–5).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä asetuksenantovaltuuksiin on kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on kuitenkin todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp., s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp. s. 2/I). Tämä johtuu valiokunnan mukaan pitkälti siitä, että

sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. (PeVL 10/2014)

Toiminnan luvanvaraisuus ja käsiteltävät jätteet

Korkein hallinto-oikeus katsoo selvitettyksi, että Kempeleen Siirtokuljetus Oy on hakenut voimassa olevan ympäristölupansa muuttamista siten, että toiminta pitäisi sisällään ympäristönsuojeluasetuksen (713/2014) 2 §:n 2 momentin 12 kohdan alakohtien b, c ja f mukaisia jätteenkäsittelytoimintoja. Hakemuksen mukaan vuosittain käsitellään alakohdan b mukaista jätettä 16 500 tonnia, alakohdan f mukaista jätettä 19 950 tonnia ja alakohdan c mukaista jätettä 50 tonnia.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on hyväksynyt vuonna 2014 Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n niin sanotun MARA-asetuksen (valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa, 591/2006) mukaisen ilmoituksen jätteen hyödyntämisestä jätteenkäsittelyalueen kantavassa ja jakavassa kerroksessa (POPELY 120/07.00/2014). MARA-ilmoituksen mukaan jätteitä hyödynnetään 79 000 tonnia varastokentän rakenteisiin vuosien 2014–2016 aikana. Ainakin 24.9.2018 rakennustyöt ovat olleet tältä osin kesken.

Korkein hallinto-oikeus katsoo hallinto-oikeuden tavoin, ettei varastokentän rakenteita voi rakentaa enää perustuen vanhaan MARA-ilmoitukseen, jonka voimassaolo on jo päättynyt. Asiassa ei kuitenkaan ole esitetty tehdä uutta MARA-ilmoitusta, jonka perusteella varastokentän rakentamista voidaan asetuksessa sanottujen edellytysten täytyessä jatkaa. Ilmoituksen perusteella tehtävää jätteen hyödyntämistä ei lasketa ympäristöluvan mukaisiin jättemääriin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi toiminta-alueen etelä- ja itäreunan meluvallista, että sen rakentaminen on saadun selvityksen mukaan aloitettu jo aiemman ympäristöluvan perusteella. Vallin rakentaminen on edelleen kesken, ja uudessa lupahakemuksessa on haettu mahdollisuutta hyödyntää lisäksi seula-alitetta vallissa. Vuosittain meluvallissa hyödynnettävän jätteen määrä on laskettu lupamääräyksen 1 ja lupamääräysten 11 ja 22 perustelujen mukaan osaksi laitoksen jätteiden määrää. Lupamääräyksissä on myös määrätty lasimurskeen ja seula-alitteen käytöstä vallissa samoin kuin vallin kaltevuudesta, suojaetäisyyksistä ja maisemoinnista. Meluvalliin käytettävä jäte ei siten vaikuta hakemuksen mukaisen jätteen kokonaismäärään ja toimivaltakysymyksen arviointiin.

Viranomaisen toimivallan yleinen lähtökohta

Ympäristönsuojelulaki toteuttaa perustuslain 20 §:ssä säädettyä kaikille kuuluvaa vastuuta ympäristöstä sekä julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Ympäristönsuojelulailla on lisäksi perusoikeuskytkentöjä perustuslaissa säädettyyn omaisuuden suojaan (15 §), elinkeinovapauteen (18 §) ja väestön terveyden edistämistehtävään (19 §). Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohtien samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytysten tulee ilmetä laista riittävän täsmällisesti.

Tässä tapauksessa toimivaltaisesta viranomaisesta on säädetty ympäristönsuojelulaissa ja asetuksessa, eikä asiassa ole liittymäkohtia muihin ympäristöalan tai muiden alojen lakeihin. Lain esitöiden mukaan toimivallan jakautumisesta yhtäältä valtion ja toisaalta kunnan viranomaisen välillä on säädetty ympäristönsuojelulain 34 §:n ja sen nojalla annetun ympäristönsuojeluasetuksen nojalla tyhjentävästi.

Ympäristönsuojeluasetus ja toimivaltainen viranomainen

Ympäristönsuojelulain luvanvaraisten toimintojen määritelmä lain liitteessä 1 kytkeytyy ympäristönsuojeluasetuksen 1 ja 2 §:n mukaiseen toimivaltasääntelyyn siten, että laitosmäärittelyt on pyritty ilmaisemaan laitosluetteloina mahdollisimman pitkälle samoin tavoin. Erikseen luvanvaraiseksi alakohdissa ilmaistut toiminnat ovat lähtökohtaisesti erillisiä toimintoja. Jätteen käsittelyn ammattimaiset ja laitospäivät toiminnat on lain liitteessä 1 määritelty erikseen eri jätelajien perusteella. Jokainen eri alakohta luettelossa tarkoittaa erillistä luvanvaraisuusperustetta. Kun alakohdassa on lueteltu eri jätelajien nimikkeitä, toimintaa pidetään yhtenä toimintana. Käytännössä yhden toiminnan luvanvaraisuus voi kuitenkin perustua useisiin alakohtiin, jos toiminnassa käsitellään eri alakohtien mukaisia jätteitä. Luvanvaraisuutta koskevassa laitosluettelossa ei ole säädetty siitä, että alakohtien mukaiset toiminnat laskettaisiin yhteen, jolloin esimerkiksi liitteen 1 taulukon 2 toiminnat olisivat yhteen laskien taulukon 1 mukaisia toimintoja.

Myös ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n ja 2 §:n toimivaltasäännöksissä lähtökohtana on, että laitosluettelon alakohdissa ilmaistut toiminnat ovat itsenäinen peruste sille, kumpi viranomainen on toimivaltainen lupaviranomainen. Siltä osin kuin samassa toiminnassa harjoitetaan useita lain liitteen 1 laitosluettelon mukaisia toimintoja, toimivaltajakoko ratkeaa ympäristönsuojelulain 34 §:n 3 momentin perusteella. Säännöksen mukaan, jos samalla toiminta-alueella sijaitsevien toimintojen lupa-asian ratkaisu

kuuluu osaksi valtion ympäristölupaviranomaisen ja osaksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivaltaan ja toimintoihin on haettava lupaa siten kuin 41 §:ssä säädetään, lupa-asian ratkaisee valtion ympäristölupaviranomainen. Tällöinkään asetuksen eri alakohtien mukaisia toimintoja ei lasketa yhteen.

Ympäristönsuojeluasetuksessa ei ole jätteen ammattimaista tai laitospäivästä käsittelyä koskien erillistä säännöstä, jonka perusteella toimivalta määriteltäisiin muutoin laskemalla yhteen eri alakohtien toimintoja. Luvanvaraisten eläinsuojien eläinyksikkökertoimien osalta on nimenomaisesti säädetty ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentissa ja lain liitteessä 3 siitä, miten eri eläinyksiköt lasketaan yhteen luvanvaraisuutta ja ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 2 momentin 10 kohdassa toimivaltajako määriteltäessä. Eläinsuojien eläimet on ilmaistu ympäristönsuojeluasetuksessa alakohdassa, jossa on myös eräänlainen kaatokohta erilaisille muille eläimille. Kun vastaavanlaista täsmällistä säännösrakennetta ei ole jätteen ammattimaisen tai laitospäivästä käsittelyn osalta, ei säännöksiä voida tulkita myöskään vastaavasti.

Korkein hallinto-oikeus toteaa muun ohella, että ympäristönsuojelulain toimivaltasäännökset ovat muuttuneet useita kertoja jo aiemmin voimassa olleen ympäristönsuojelulain (86/2000) voimassa ollessa. Alunperin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivalta jäteasioissa oli rajoitettu suhteellisen pienimuotoisiin toimintoihin muun ohella sen vuoksi, että alueelliset ympäristökeskukset olivat ympäristölupavirastojen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten ohella myös lupaviranomaisia. Ympäristökeskuksen toimivaltaan kuului käsitellä erityisesti jätteenkäsittelytoimintojen ympäristöluvut. Tästä aiemmasta toimivaltajaosta ei voida kuitenkaan tehdä johtopäätöksiä siitä, miten toimivaltasäännöksiä olisi tulkittava uuden lainsäädännön mukaan, vaikka hallinto-oikeuden tavoin voidaan epäillä, ettei lainsäätäjällä ole voinut ennakoita erilaisia jätteitä käsittelevien jättekeskusten yleistymistä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että mikäli useita eri ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 12 kohdan alakohtia kattavan jätteenkäsittelytoiminnan kokonaisympäristövaikutukset muodostuisivat huomattaviksi, on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella ympäristönsuojelulain 36 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus yksittäistapauksessa siirtää päätösvaltaansa kuuluvan lupa-asian valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi. Siirto voidaan lainkohdan mukaan tehdä, jos asia vaatii sellaista asiantuntemusta, jota kunnassa ei voida saada tai jos asian käsittely valtion ympäristölupaviranomaisessa on tarkoituksenmukaista toiminnan sijaintiin tai luonteeseen liittyvästä erityisestä syystä. Tässä tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ei ole siirtänyt lupa-asiaa valtion ympäristölupaviranomaisen ratkaistavaksi ympäristönsuojelulain 36 §:n 2 momentin nojalla. Sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen että

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ovat katsoneet hakemuksen mukaisen toiminnan soveltuvan kunnan toimivaltaan.

Toimintakokonaisuus ja toimivaltainen viranomainen

Ympäristönsuojelulain 41 §:n mukaan, jos samalla toiminta-alueella sijaitsevalla usealla luvanvaraisella toiminnalla on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä, toimintoihin on haettava lupaa samanaikaisesti eri lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella. Lupaa voidaan kuitenkin hakea erikseen, jos hakemuksen johdosta ei ole tarpeen muuttaa muita toimintoja koskevaa voimassa olevaa lupaa. Toimivaltainen lupaviranomainen on tällöin ympäristönsuojelulain 34 §:n 3 momentin perusteella valtion ympäristölupaviranomainen kaikkien toimintojen osalta, jos jonkin toiminnan lupa-asia kuuluu sen toimivaltaan.

Korkein hallinto-oikeus viittaa hallituksen esityksen (HE 214/2013 vp) perusteluihin ja toteaa, että säännös koskee erikseen luvanvaraisiksi toiminnoiksi säädettyjä toimintoja. Jotta toimivalta tällaisen toimintakokonaisuuden lupa-asian käsittelyyn kuuluisi valtion lupaviranomaiselle, jonkin kokonaisuuteen kuuluvan toiminnan osalta toimivalta tulisi kuulua ympäristönsuojelulain tai asetuksen perusteella valtion lupaviranomaiselle. Mainittu toimivaltasäännös on lain 34 §:n 3 momentissa, eikä ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momenttia voida tällöin tulkita siten, että asetuksen säännös ohittaisi lain säännöksen. Asiassa saadun selvityksen mukaan Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n tai Romuta Oy:n toimintojen lupa-asia ei sellaisenaan kuulu valtion lupaviranomaisen toimivaltaan eikä asiassa ole tämän vuoksi katsottava, että ympäristönsuojelulain 34 §:n 3 momentin perusteella toimivaltainen viranomainen olisi Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n osalta valtion lupaviranomainen.

Ympäristön pilaantumista aiheuttava toiminta ja toimivaltainen viranomainen

Hallinto-oikeus on päätöksessään katsonut myös, että Romuta Oy:n ja Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminnat muodostavat toiminnallisesti ja ympäristönsuojelullisesti jätteenkäsittelykokonaisuuden. Hallinto-oikeus on katsonut, että mainittujen yhtiöiden kahdessa erillisessä ympäristölupahakemuksessa tarkoitetut toiminnot muodostavat tosiasiaassa ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ja yhteen laskien näiden toimintojen jätteet kyseessä on teollisuuspäästädirektiivin 3 artiklan 3 kohdan tarkoittama laitos eli ympäristönsuojelulain liitteen 1 taulukon 1 alakohdan 13 f ja h kohdan mukainen laitos. Tällöin lupaviranomainen on ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momentin perusteella valtion lupaviranomainen.

Ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan mainitussa laissa laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Teollisuuspäästödirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaan laitoksella tarkoitetaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I (laitosluettelo) tai liitteessä VII olevassa osassa 1 (orgaanisia liuottimia käyttävät laitokset ja toiminnot) mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää samassa paikassa tapahtuvaa toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa mainituissa liitteissä lueteltuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.

Korkein hallinto-oikeus viittaa säännöstä koskevaan hallituksen esityksen perusteluun ja aiemmin voimassa olleen ympäristönsuojelulain vastaavan säännöksen perusteluihin. Säännöksellä on tarkoitettu määritellä luvanvaraiseen toimintaan kuuluvaa kokonaisuutta. Säännöksen mukaan luvanvaraiseen toimintaan kuuluu myös siihen liittyviä itsenäisiä toimintoina ei-luvanvaraisia osatoimintoja. Säännöstä ei ole siten tarkoitettu lähtökohtaisesti sovellettavaksi siten, että sen perusteella yhdeksi luvanvaraiseksi toiminnaksi määriteltäisiin useita erikseen luvanvaraisia toimintoja. Tällaisesta tilanteesta säädetään lähinnä ympäristönsuojelulain 41 §:ssä.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy ja Romuta Oy toimivat Limingan kunnassa niin sanotun Ekokorttelin alueella sijaitsevalla kiinteistöllä Siirtola (425-403-29-10). Saadun selvityksen perusteella yhtiöt ovat vuokranneet toiminta-alueensa Haarasillan Ekoparkki Oy:ltä, joka hallinnoi kiinteistöä Siirtola sekä naapurikiinteistöä Sorala (425-403-29-9). Kiinteistöllä Sorala toimii myös Kuljetus Laurikkala Oy. Saadun selvityksen perusteella yhtiöillä olisi yhteiset toimistotilat ja kaluston pesupaikka ja Haarasillan Ekoparkki Oy tarjoaa vuokralaisilleen yhteisen vaaka-aseman, jotka sijaitsevat kiinteistöllä Sorala.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta kattaa laajasti jätehuollon toimintoja, ja Romuta Oy:n toiminta keskittyy metallijätteen käsittelyyn. Romuta Oy on harjoittanut Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristöluvan nojalla metalliromun käsittelyä samalla kiinteistöllä vuodesta 2017. Saadun selvityksen perusteella Kempeleen Siirtokuljetus Oy ja Romuta Oy ovat kuitenkin omistuksellisesti kaksi erillistä yhtiötä. Yhtiöillä on omat toiminta-alueet kiinteistöllä Siirtola, vaikkakin kulku Romuta Oy:n alueelle tapahtuu Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n alueen kautta.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei asiassa saatu selvitys anna aiheetta pitää yhtiöiden toimintaa toisiinsa teknisesti ja toiminnallisesti sidoksissa olevana jätteenkäsittelykokonaisuutena. Kumpikaan toiminnoista ei ole toiseen toimintaan kiinteästi liittyvä osatoiminto, vaan kumpikin yhtiö voisi harjoittaa toimintaa kiinteistöllä myös itsenäisesti. Asiassa on esitetty selvitystä esimerkiksi siitä, että jätteitä esikäsiteltäisiin jommasakummassa toiminnassa toista toimintaa varten. Toiminnoilla ei muutoinkaan ole selvitetty olevan varsinaisesti tuotannollista tai muuta toiminnallista yhteyttä.

Vaikka yhtiöt mahdollisesti käyttävät Haarasillan Ekoparkki Oy:n vuokralaisilleen tuottamia tai muutoin yhteisiä palveluja, nämä palvelut eivät ole yhtiöiden ydintoimintaa tai keskeisiä ympäristövaikutusten kannalta. Myöskään se, että Romuta Oy on aiemmin harjoittanut toimintaa Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristöluvan nojalla tai että Kempeleen Siirtokuljetus Oy on rakentanut myös maavalleja Romuta Oy:n toiminta-alueen ympärille, ei merkitse, että kysymys olisi yhdestä toiminnasta.

Toiminnoista aiheutuva melu ja päästöt lähialueen Ruhko-ojaan eivät ole riippuvaisia toisesta toiminnasta siten, että toinen toiminta vaikuttaisi toisen toiminnan päästöihin tai toisesta toiminnasta aiheutuvaan ympäristön pilaantumiseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että mainittujen seikkojen vuoksi asiassa ei ole ollut perusteita katsoa, että toiminnat muodostaisivat ympäristönsuojelulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun yhden ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan. Asiassa ei ole myöskään kysymys teollisuuspäästädirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta laitoksesta. Saadun selvityksen mukaan ei ole myöskään perusteltua katsoa, että toimintojen eriyttäminen olisi tapahtunut teollisuuspäästädirektiivin velvoitteiden kiertämiseksi.

Johtopäätös toimivaltaisesta lupaviranomaisesta

Kun otetaan huomioon edellä selostettu viranomaisten toimivaltasuhteiden ja toimivallan siirtämisen edellytysten täsmällisyysvaatimus, toimivaltaisen lupaviranomaisen määrittämistä ei voida perustaa harkintaan tai tulkintaan, joka koskee jätehuoltotoiminnoista koostuvia kokonaisuuksia yhteen laskien eri jätelajeja. Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ja Romuta Oy:n toiminnoista saatu selvitys ei myöskään tue sellaista tulkintaa, että toimintoja olisi pidettävä yhtenä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavana toimintana.

Asia on edellä todetun vuoksi ratkaistava ympäristönsuojelulain 34 §:n ja sen nojalla annetun ympäristönsuojeluasetuksen perusteella. Koska

hakemuksen mukaiset eri jätemäärät eivät ylitä ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n 12 kohdan alakohdissa b, c ja f määriteltyjä enimmäisjättemääriä, on Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta Limingan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena ollut tällä perusteella toimivaltainen käsittelemään Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ympäristölupahakemuksen.

Ympäristönsuojelulain 41 §:n mukaisesta toimintakokonaisuudesta

Jos erikseen muutoin luvanvaraiset toiminnot muodostavat ympäristönsuojelulain 41 §:ssä tarkoitetun kokonaisuuden, tulisi toimintojen lupasiat käsitellä joko yhdellä hakemuksella tai erillisillä hakemuksina samanaikaisesti samassa lupaviranomaisessa.

Korkein hallinto-oikeus viittaa edellä todettuun Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n ja Romuta Oy:n toimintojen yhteyteen. Vaikka toiminnot sijaitsevat lähekkäin ja niillä on selvästi yhteisiä ympäristövaikutuksia erityisesti melun vuoksi, tässä tapauksessa toimintojen tekninen ja toiminnallinen yhteys ei ole kiinteä. Ympäristönsuojelulain 41 §:ää ei siten ole tullut soveltaa tässä asiassa. Toimintojen yhteysvaikutus melun osalta voidaan kuitenkin ottaa huomioon kummankin toiminnan lupaharkinnassa.

Hallinto-oikeudessa esitettyjen valitusten tutkiminen

Koska edellä sanotulla tavalla lupahakemukset on voitu käsitellä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa kahtena erillisenä toimintona, on korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistava vielä ne valitusperusteet, joihin hallinto-oikeus ei ole antanut ratkaisua.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Petri Saarela ja Auli Ollila-Saarela ovat hallinto-oikeudessa vaatineet ensisijaisesti päätöksen kumoamista muun ohella sillä perusteella, että toimivaltainen lupaviranomainen asiassa olisi ollut valtion lupaviranomainen aluehallintovirasto eikä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Toissijaisesti Saarela ja Ollila-Saarela ovat vaatineet muutoksia lupamääräyksiin 1, 2, 17 ja 22 muun ohella siten, ettei biojätteiden vastaanottamista ja välivarastointia eikä vaarallisten aineiden vastaanottamista ja lajittelua sallita, että toiminta-aikoja rajoitetaan, ja että toiminnasta aiheutuvia melu- ja pölyhaittoja vähennetään. Vaatimukset lupamääräysten muuttamisesta ovat samansisältöisiä kuin jäljempänä todetut Jaana Rosnellin ja Markus Rosnellin vaatimukset. Erityisesti on tuotu esiin, että heidän tarkoituksenaan on ollut pitää tilallaan lampaita ja he ovat

rakentaneet myös agility-radan koirien kouluttamista varten. Teollisuusalueelta tuleva melu häiritsee heidän kiinteistönsä käyttöä.

Jaana Rosnell ja Markus Rosnell ovat vaatineet muutoksia lupamääräyksiin 1, 2, 17 ja 22. Lupamääräystä 1 on vaadittu muutettavaksi siten, ettei biojätteiden vastaanottamista ja välivarastointia eikä vaarallisten aineiden vastaanottamista ja lajittelua sallita. Lupamääräystä 2 on vaadittu muutettavaksi siten, että toiminta-aika häiriötä aiheuttavan toiminnan osalta rajataan arkisin klo 8–16 pois lukien yleiset juhlapäivät. Lauantaisin ja sunnuntaisin häiriötä aiheuttavaa toimintaa ei tule sallia. Lupamääräystä 17 on muutettava siten, että murskauslaitteistojen sijoittamisesta annetaan tarkempi määräys ja ne määrätään sisätiloihin. Lupamääräystä 22 on vaadittu muutettavaksi siten, että toiminta-alueen länsipuolelle tulevaan valliin liittyviä määräyksiä tarkennetaan lisäämällä määräykseen vallin suunnitelmat ja toteutusaikataulu. Vallin tulee olla määräk korkeudessa viimeistään 6 kuukautta lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta.

Rosnellit ovat perustelleet lupamääräyksen 1 muuttamista toiminnan kaavanvastaisuudella ja paikan soveltumattomuudella biojätteiden vastaanottoon sen aiheuttamien mahdollisten hajuhaittojen ja haittaeläinten johdosta. Kaavan mukaan alueella ei saa käsitellä ihmisille ja ympäristölle vaarallisia aineita. Lupamääräyksen 2 muuttamista on perusteltu murskauksen aiheuttaman melun lisäksi muun muassa materiaalien siirtelyn, lastien purun, lastien valmistelun sekä lastaamisen ja haketuksen aiheuttamalla häiritsevällä melulla, jonka kontrasti muuten melko hiljaiseen ympäristöön verrattuna on suuri, etenkin iltaiikaan ja viikonloppuisin. Lupamääräystä 17 Rosnellit ovat pitäneet liian yleisluonteisena, jotta se ohjaisi laitteistojen sijoittamista siten, että haitat olisivat mahdollisimman vähäiset. Rosnellit ovat todenneet, että hakemuksessaan Kempeleen Siirtokuljetus Oy on maininnut murskauslaitteistojen sijoittamisen olevan mahdollista myös sisätiloihin. Lupamääräyksen 22 muuttamista Rosnellit ovat perustelleet muun muassa sillä, että on kohtuutonta alueen asukkaita kohtaan, että vaikka yrityksen toiminta alueella on jo käynnissä, lupaa myönnettäessä ei tiedetä, miten valli toimii ja ennen kaikkea, milloin se on määräk korkeudessa ja kokonaan toteutettuna.

Sovellettavat säännökset

Ympäristönsuojelulain 12 §:n mukaan luvanvaraista tai rekisteröitävää toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Lisäksi alueella, jolla on voimassa maakuntakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on katsottava, ettei toiminnan sijoittaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen.

Ympäristönsuojelulain 49 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää muun muassa, 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; tai 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasisitusta.

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.

Sanotun 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. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian ja materiaalien käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.

Ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaan ympäristöluvassa voidaan määrätä, että toiminnanharjoittajan on tehtävä erityinen selvitys toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen tai sen vaaran selvittämiseksi, jos lupaharkintaa varten ei ole voitu toimittaa yksityiskohtaisia tietoja päästöistä, jätteistä tai toiminnan vaikutuksista. Selvitys on toimitettava lupaviranomaiselle luvassa määrättyinä ajankohtana. Selvityksen tekemiselle on annettava riittävä aika. Luvan muuttamisesta saadun selvityksen perusteella säädetään 90 §:ssä.

Luvan myöntämisedellytykset ja lupamääräykset

Asiassa saadun selvityksen mukaan toiminta-alue on yleiskaavassa merkitty teollisuus- ja varastoalueeksi ja asemakaavassa teollisuus-, varasto- ja logistiikkapalveluiden korttelialueeksi. Kaavamääräyksen mukaan alueella ei saa käsitellä ihmisille ja ympäristölle vaarallisia aineita.

Arvioitaessa toiminnan asemakaavan vastaisuutta ympäristönsuojelulain 12 §:n perusteella asemakaava-alueen vahvistettua käyttötarkoitusta on arvioitava erityisesti siltä kannalta, minkälaisia ympäristönsuojelulainsäädännössä tarkoitettuja vaikutuksia kaavassa osoitetulta alueelta voidaan ennakoida ympäristössä aiheutuvan. Kun otetaan huomioon hakemuksessa ja lupamääräyksissä kysymyksessä olevasta toiminnasta esitetyt seikat, toiminnasta ympäristöön aiheutuvat päästöt ovat ennalta arvioiden lupamääräyksiin rajattavissa siten, että ne eivät poikkea siitä, mitä kysymyksessä olevalla teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueella sijaitsevasta toiminnasta voidaan olettaa aiheutuvan. Toiminta sisältää edellä kertoelmaosassa kuvatun jätteen vastaanoton, välivarastoinnin ja käsittelyn. Toiminnassa ei käsitellä vaarallista jätettä, vaan lupa on myönnetty muun ohella kotitalouden vaarallisen jätteen välivarastointiin ja toimitukseen muualle käsiteltäväksi. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei toimintaa ole sijoitettu asemakaavan tai sen määräysten vastaisesti eikä toiminta vaikeuta alueen käyttämistä myöskään yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen.

Kun otetaan huomioon toiminta-alueen etäisyys valittajien kiinteistöihin ja biojätteen ja vaarallisten jätteiden määrä sekä esikäsitelytoimet ja välivarastointi, toiminnasta ei tämän vuoksi voida katsoa aiheutuvan hajun ja vahinkoeläinten vuoksi terveyshaittaa tai kohtuutonta räsitusta valittajien kiinteistöillä. Romuta Oy:n lupahakemuksen yhteydessä olleen meluselvityksen perusteella voidaan myös arvioida, ettei toiminnasta sen etäisyys sekä jätteen käsittelyyn liittyvät toimet huomioon ottaen aiheudu lupamääräyksen 17 melutasomääräysten ylittymistä. Asiassa on tullut lisäksi ottaa huomioon toiminta-alueen asemakaava, joka sallii nyt kysymyksessä olevan toiminnan. Toiminta-alueen lähialuetta ei ole asemakaava huomioon ottaen pidettävä erityisenä alueena, jossa teollisuusmelua taustameluna olisi pidettävä ennakoimattomana ja tavanomaisesta poikkeavana. Toiminnasta ei siten voida luvan mukaisesti toimittaessa katsoa aiheutuvan eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n mukaista räsitusta, kun lisäksi otetaan huomioon, että toiminta-aikoja rajoitetaan siten kuin määräystä 2 on muutettu. Toimittaessa huolellisesti ja noudattamalla määräystä 18 voidaan estää pölyämistä, siten ettei toiminnasta aiheudu kohtuutonta räsitusta. Murskauslaitteiston sijoittamisesta on määrätty lupamääräyksessä 17 siten, että melun leviämistä ehkäistään mahdollisuuksien mukaan. Laitteiston sijoittaminen sisätiloihin ei ole siten edellytys toiminnan luvan myöntämiselle. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin valitusten johdosta muuttanut lupamääräyksiä koskien meluntorjuntaa ja alueen ympärillä olevien vallien rakentamista.

Lupamääräystä 2 on muutettu erityistä melua aiheuttavan toiminta-ajan osalta. Toiminnasta aiheutuva melu saattaa sisältää kovia impulssimaisia

ääniä ja kirskuvia ääniä, jotka koetaan erityisen häiritseväksi. Melua aiheutuu osittain ennakoimattomasti. Tällainen melu voi olla erityisen häiritsevää erityisesti ilta-aikaan. Toiminnasta voi tämän vuoksi aiheutua kohtuutonta räsitystä ottaen huomioon lähimpien asuinrakennusten etäisyys toiminta-alueesta. Hakemuksen mukaan toiminta-aika olisi lisäksi käytännössä koko päiväaika lyhyempi. Määräyksen muuttaminen rajamalla erityistä melua aiheuttava toiminta päätymään klo 20 estetään eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n mukaisen kohtuuttoman räsituksen syntymistä. Viikonloppuisin ei voida harjoittaa ulkona erityistä melua aiheuttavaa toimintaa. Sunnuntai on muutettu määräyksessä pyhäpäiväksi, jolloin tässä päätöksessä sillä tarkoitetaan sunnuntaiden lisäksi arkipäiviä ja vapunpäivää sekä itsenäisyyspäivää.

Lupamääräyksen 2 muotoilu luvassa siten, että myös muunlainen poikkeava toiminta-aika olisi mahdollinen, on epäselvä. Määräystä on selvennetty siten, ettei esimerkiksi yöaikainen toiminta ole sallittu milloinkaan. Yöaikaisesta toiminnasta voi aiheutua erityisesti unen häiriintymisen vuoksi terveyshaittaa. Määräystä on muutettu viittaamaan viikonloppuun poikkeukselliseen toiminta-aikaan. Kun toiminta-aika on poikkeuksellinen, siihen on oltava hyväksyttävä peruste, eikä toiminta voi siten olla säännönmukaista viikonloppuisin. Tästä on ilmoitettava valvontaviranomaiselle, joka voi tarvittaessa puuttua toimintaan, jos siihen ei ole hyväksyttävää syytä tai toiminta on muuttunut säännönmukaiseksi.

Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n lupahakemuksessa esitetty selvitys melusta ei sisällä melun leviämismallia tai muuta yksityiskohtaista selvitystä melun leviämisestä. Selvityksen puutteellisuus merkitsee, että oletetut toiminnan ympäristövaikutukset on varmistettava riittävällä tavalla. Hakemuksesta ei myöskään selviä, missä aikataulussa ja millaisena alueetta ympäröivät vallit on tarkoitus rakentaa ja saattaa loppuun. Korkein hallinto-oikeus on edellä todetun vuoksi muuttanut lupamääräystä 17.

Koska samalla alueella toimii useita kuljetus- ja jätteenkäsittelytoimintaa harjoittavia yrityksiä, on tarpeen varmistua, että toimintojen yhteismelu ei aiheuta melutasoraja-arvojen ylittymistä mahdollisesti häiriintyvissä kohteissa. Tämän vuoksi määräykseen 17 on lisätty ympäristönsuojelulain 49 §:stä tuleva vaatimus siitä, että toiminnan aiheuttamassa melutasossa otetaan huomioon myös muiden alueen toimintojen aiheuttama melutaso.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että asiassa on tarpeen selvittää tarkemmin alueen toimintojen yhteismelua. Samalla on tehtävä selvitys mahdollisesti toteuttavissa olevista meluntorjuntaratkaisista. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus on lisännyt lupamääräykseen 17 selvitysvelvollisuuden yhteismelun osalta, kun Kempeleen Siirtokuljetus Oy:n toiminta

on alkanut alueella. Koska yhteismelusta ei ole ollut käytettävissä riittävää selvitystä lupahakemuksessa, määräyksen mukainen selvitys on tehtävä ympäristönsuojelulain 54 §:n mukaisena selvityksenä, jonka johdosta lupaviranomainen voi lain 90 §:n nojalla täsmentää lupamääräyksiä tai täydentää lupaa määräyksillä.

Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että melumittauksia voidaan edellyttää muulloinkin, jos melutaso ylittää luvassa määrätty raja-arvot. Tähän nähden määräyksen viittaus melumittauksiin on poistettu tarpeettomana.

Lupamääräyksessä 17 on edellytetty lisäksi suunnitelmaa kiinteistön Siirtola länsireunaan rakennettavasta näkymäestevallista. Se, että suunnitelma on edellytetty esitettäväksi kunnan ympäristötoimelle vasta lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen, ei ole luvan myöntämisen este. Näkymäestevallin suunnitelman esittämisessä on kysymys teknisestä suunnitelmasta, jolla varmistetaan sen toteuttamisen asianmukaisuus. Kun lisäksi saadun selvityksen mukaan muut jo aloitetut vallit ovat keskenäisiä, on myös näiden loppuun rakentamisesta esitettävä suunnitelma. Rakentamisen loppuunsaattamiselle on asetettu lisäksi takaraja, jotta vallien loppuun saattaminen on varmistettu. Määräyksessä tarkoitettua takarajaa on pidettävä kohtuullisena toiminnanharjoittajalle. Korkein hallinto-oikeus on ajan kulumisen vuoksi muuttanut lupamääräyksessä 17 määrättyä suunnitelman esittämisen määräaikaa alkuperäisessä lupapäätöksessä sanottua vastaavaksi.

Lopputulokset

Edellä mainituista syistä Vaasan hallinto-oikeuden päätös on kumottava siltä osin, kuin sillä on kumottu Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myönnetty ympäristölupa ja asia siirretty Pohjois-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Hallinto-oikeudelle esitettyjen valitusten johdosta valitukset enemmälti hyläten Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johdokunnan Kempeleen Siirtokuljetus Oy:lle myöntämä ympäristölupa on saatettava voimaan muutettuna siten, kuin edellä ratkaisuosasta ilmenee.

4. Täytäntöönpanokieltovaatimus

Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen (t)
oikeusneuvos

Taina Pyysaari
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Juha Lavapuro
oikeusneuvos

Jukka Horppila
ympäristöasiantuntijaneuvos

Olli Malve
ympäristöasiantuntijaneuvos

Päivi Korkeakoski
Asian esittelijä, oikeussihteeri

Jakelu

Päätös	Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue, maksutta Oulun seudun ympäristötoimi -liikelaitoksen johtokunta, maksutta Limingan kunta, maksutta Kempeleen Siirtokuljetus Oy, maksutta
Jäljennös	Vaasan hallinto-oikeus Petri Saarela ja Auli Ollila-Saarela Jaana Rosnell ja Markus Rosnell Romuta Oy Limingan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen / Limingan kunnan terveydensuojeluviranomainen Limingan Vesihuolto Oy Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, ympäristölupavastuualue Suomen ympäristökeskus Ympäristöministeriö