

Päivämäärä  
7.3.2017

Dnro  
H 128/17

Ympäristöministeriölle

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI KIVENLOUHIMOJEN, MUUN KIVENLOUHINNAN JA KIVENMURSKAAMOJEN YMPÄRISTÖNSUOJELUSTA ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA (YM5/400/2017)**

Korkein hallinto-oikeus lausuu otsikossa mainitusta luonnoksesta seuraavaa:

*Lähtökohdat*

Valtioneuvoston asetus kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurkskaamojen ympäristönsuojelusta (jäljempänä MURAUS-asetus tai asetus) on lähtökohtaisesti yksinkertaistanut asetuksessa tarkoitettujen toimintojen ympäristölupakäsittelyä. Toisaalta asetuksen säännökset ovat tulkinnanvaraisia, mikä näkyy ympäristölupia koskevissa valituksissa ja niiden johdosta tehdyissä päätöksissä. Jotta asetuksen tavoitteena oleva ennakoitavuus lupaharkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä saavutettaisiin, tulisi säännösten olla mahdollisimman yksiselitteisiä. Pyrkimys yksiselitteisyyteen (esimerkiksi vähimmäisetäisyyksistä säätämällä) aiheuttaa toisaalta kaavamaisuutta, joka jättää tapauskohtaiset olosuhteet huomiotta. Tätä ongelmaa asetuksen 3 §:ään lisättäväksi ehdotetulla 4 momentilla yritetään lieventää.

MURAUS-asetuksen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään toiminnan sijoittamista koskevista vähimmäisetäisyyksistä suhteessa häiriintyviin kohteisiin. Pykälän 3 momentin mukaan kivenmurkskaamo (mutta ei kivenlouhimo tai muu kivenlouhinta) voidaan 2 momentissa säädetyistä 300 metrin vähimmäisetäisyydestä poiketen sijoittaa alle 300 metrin päähän häiriölle alttiista kohteista momentissa säädetyin edellytyksin.

*Esitetty muutos ja sen arviointia*

Esitetty muutos eli 3 §:ään lisättäväksi ehdotettu uusi 4 momentti mahdollistaisi myös kivenlouhimon sijoittumisen 300 metriä lähemmäksi häiriintyvää kohdetta. Perustelumuongissa on todettu, että kivenlouhimoiden toiminnan melu on usein vähäisempää kuin muun kivenlouhinnan johtuen muun muassa erilaisista työmenetelmistä. Toisaalta kivenlouhimoiden toiminnassa käytetään myös louhintaräjätystä – tosin pienemmillä räjäytysainepanoksilla kuin muussa kivenlouhinnassa. Porattavien louhintareikien määrä saattaa tällöin olla muuhun kivenlouhintaan verrattuna suurempi. Muistion kuvaus toiminnan haitoista ei ehkä täysin vastaa todellisuutta, eikä muistiossa pitäisi vähätellä toiminnasta aiheutuvia häiriötä.



Toiminnan sijoittuminen 300 metriä lähemmäs häiriintyvistä kohteista saattaa olla perusteltua sallia erityisesti silloin, kun kysymys on olemassa olevista toiminnoista. Näin muutosta muistiossa perustellaankin. Maa-aineslain täytäntöönpanon ohjeistuksessa on kuitenkin vanhastaan pyritty siihen, että kalliokiven ottamisalueet suunnitellaan niin, että ottorintauksen reunasta on asutukseen nähden jätetty 600 metrin suojavyöhyke. Ohjeistus on ollut oikeudellisesti sitomattomaa, ja tapauskohtaisesti ottamistoimintaa on voitu sijoittaa suojaetäisyyttä lähemmäksi. Ehdotettu säännös koskisi kuitenkin myös uusia toimintoja. Asetuksen pääsääntönä on pidettävä 3 §:n 1 ja 2 momentin etäisyysvaatimuksia, joita ei tulisi alittaa. Louhimoiden toimintaan liittyy useita häiriötä aiheuttavia toimintoja, joita on vaikea mallintaa etukäteen. Ympäristölupa ja maa-aineslupaharkinnan ytimessä ei myöskään ole turvallisuus, joka voi huolestuttaa louhimoiden lähistöllä asuvia. Tämän vuoksi on myös usein tarkoituksenmukaista noudattaa kaava- ja maanominaisuusvaatimusta. Jatkotyössä tulisi harkita esitetyn poikkeuksen rajaamista vain sellaisiin toimintoihin, joihin on myönnetty ympäristölupa ennen asetuksen muutosta. Tällöin myös haittojen torjuntamahdollisuudet vastaavat perustelumuihistiossa esitettyä.

Ehdotettu uusi 3 §:n 4 momentti on sanamuodoltaan ongelmallinen. Kivenlouhimo määritellään asetuksen 2 §:n 1 kohdassa, eikä ole syytä vaikeuttaa ehdotetun säännöksen ymmärtämistä kuvailemalla siinä kivenlouhimotoimintaa määritelmästä poikkeavalla tavalla. Perustelumuihistiossa käytetään uusina käsitteinä luonnonkivilouhimoa ja tarvekivilouhimoa. Perustelumuihistiosta voi myös saada sellaisen käsityksen, että sivukiven murskaus kuuluisi kivenlouhimon toimintaan siten, että myös tällainen murskaamo voitaisiin sijoittaa 300 metriä lähemmäs häiriintyviä kohteita. Kivenmurskaamoja koskee kuitenkin jo voimassa oleva 3 momentti. Sivukiven murskaaminen louhimoiden yhteydessä on usein kampanjaluonteista, eikä niihin toisaalta haeta aina ympäristölupaa, jolloin asetusta ei sen soveltamisalaa koskevan 1 §:n perusteella sovelleta niihin.

Ehdotettu 4 momentti on sanamuodoltaan pitkälti saman sisältöinen kuin voimassa oleva 3 momentti. Jatkotyössä tulisi harkita, voitaisiinko momentit yhdistää. Näin sääntely yksinkertaistuisi huomattavasti. Samalla tulisi harkita viittauksen tarvetta 3 momentista 2 momenttiin, jonka etäisyysvaatimuksesta viimeksi mainittu momentti on poikkeus. Tämä olisi suotavaa jo senkin takia, että etäisyys tulisi laskea häiriötä aiheuttavasta osatoiminnasta. Ehdotetussa säännöksessä kivenlouhimon käsitettä käytetään kokonaisuutena toiminnasta, kun taas 2 momentissa on etäisyyden laskemisen kannalta oikein ilmaistu tämän toiminnan häiriötä aiheuttava osatoiminta. Jos poikkeussäännöksestä viitattaisiin 2 momenttiin, ei vastaavaa erittelyä olisi tarpeen tehdä uudessa 3 tai 4 momentissa.

#### *Siirtymäsäännös*

Asetusluonnokseen ei sisälly siirtymäsäännöstä. Siltä osin kuin kysymys on olemassa olevan toiminnan laajentamisesta 300 metriä lähemmäksi häiriintyvää kohdetta, toimintaan tulee luonnollisesti hakea toiminnan olennaisen muuttamisen vuoksi ympäristölupaa, eikä tähän tarvita selventävää siirtymäsäännöstä.

Jos kysymyksessä on olemassa oleva, ennen MURAUUS-asetuksen voimaantuloa voimassa olleiden säännösten mukaisesti luvan saanut toiminta, jossa louhitaan 300 metriä lähempänä häiriintyvistä kohteista, voimassa olevan asetuksen vaatimukset tulevat noudatettavaksi 14 §:n 2 momentin mukaan 1. päivänä tammikuuta 2018. Ehdotettu 3 §:n 4 momentti edellyttää kuitenkin, että 300 metriä lähempänä häiriintyviä kohteita sijaitseva toiminta on sallittu vain silloin, kun ympäristölupaviranomainen on tutkinut, että sijoittuminen on hyväksyttävää. Jos uusi momentti tulisi voimaan välittömästi, epäselväksi jää, miten lupaviranomaisen kannonotto poikkeamiseen on saatu. Lähtökohtana ei ehkä voida pitää sitä, että aiempi ympäristölupa on voimassa sellaisenaan, varsinkin jos vanhassa luvassa on ollut määräys lupamääräysten tarkistamisesta. Tällöin vanha lupa on voitu myöntää siten, että ottamisen edetessä lähemmäksi häiriintyviä kohteita lupamääräyksiä voidaan vielä muuttaa. Kun tarkistamismääräystä koskeva sääntely on kumottu lailla, ei lupamääräyksiä enää automaattisesti tarkisteta. Sikäli kuin tiedossa on, että tällaisia toimintoja todellisuudessa on, tilannetta varten tulisi harkita erillistä siirtymäsäännöstä.

#### *Lisähuomio*

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että asetuksen 13 §:n 1 momentti on osin tulkinnanvarainen, ja säännöksen tarkentamista tulisi harkita. Säännös voidaan ymmärtää siten, että ilmanlaadun tarkkailusta ei tarvitse antaa määräystä, jos etäisyys häiriintyvistä kohteista on *yli 500 metriä*, mutta jos etäisyys on *alle 500 metriä*, tarkkailumääräys on aina annettava. Säännökseen sisältyy jonkinlainen epäsuhta pykälän verrattuna 2 momenttiin, jonka mukaan melutarkkailua ei tarvita säännöksessä mainittujen seikkojen täytyessä ja etäisyyden häiriintyviin kohteisiin ollessa *alle 500 metriä*. Säännöksen tulkinnanvaraisuutta kuvaa muun muassa tapaus KHO 11.3.2015 taltionumero 701, joka on liitetty tähän lausuntoon.

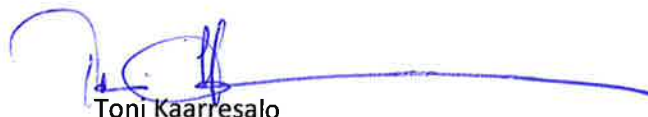
Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Kari Kuusiniemi ja Mika Seppälä ja sitä on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 6.3.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo