

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (24)
4.6.2020
Taltionumero
2440
Diaarinumero
6103/1/18
Vuosikirja

Asia Vesitalousasiaa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Valittajat Lahden kaupunki ja Rudus Oy

Päätös, jota valitus koskee

Vaasan hallinto-oikeus 28.11.2018 nro 18/0289/2

Asian aikaisempi käsittely

Lahden kaupungin tekninen ja ympäristötoimiala ja Rudus Oy ovat yhdessä hakeneet Etelä-Suomen aluehallintovirastolta vesilain mukaista lupaa maa-ainesten ottamiseen Renkomäen pohjavesialueella Lahden kaupungissa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on päätöksellään 9.12.2016 nro 245/2016/2 hylännyt hakemuksen siltä osin kuin se on koskenut maa-ainesten ottamista osa-alueen III pohjoisosassa olevalta avaamattomalta 4,0 hehtaarin suuruiselta alueelta kiinteistöillä Iijärvenmetsä 398-407-1-149, Kaupunginmaa 398-407-1-158, Kaupunginmaa 398-407-1-156, Kaupunginmaa 398-407-3-75 ja Kaupunginmaa 398-407-2-314.

Aluehallintovirasto on muutoin samalla päätöksellään myöntänyt hakijoille luvan maa-ainesten ottamiseen pohjavesialueelta Lahden kaupungin omistamilta kiinteistöiltä Vatajanmetsä 398-407-2-280, Kaupunginmaa 398-407-2-314, Kenttämaa 398-407-2-180, Kaupunginmaa 398-407-3-75, Soramäki II 398-407-2-302, Iijärvenmetsä 398-407-1-149, Kaupunginmaa 398-407-1-158, Soramäki 398-407-2-250 ja Kaupunginmaa 398-407-1-156 sekä Rudus Oy:n omistamilta kiinteistöiltä Soramäki I 398-407-2-282, Kankaanmäki 398-407-2-292 ja Soramäki 398-407-12-0 hakemukseen liitetystä suunnitelmasta ilmenevällä tavalla siten rajoitettuna kuin lupamääräyksistä ilmenee.

Lupa on voimassa ottoalueen eri osa-alueilla seuraavasti:

- osa-alue I 31.12.2021 saakka
- osa-alue II 31.12.2022 saakka
- osa-alue III 31.12.2029 saakka

Luvan saajan on noudatettava vesilain säännöksiä ja päätökseen sisältyviä lupamääräyksiä.

Päätökseen sisältyy lupamääräykset 1– 4, joista lupamääräykset 1 ja 2 kuuluvat seuraavasti:

Maa-ainesten ottaminen

1) Maa-ainesten otto on toteutettava siten, että se saa ulottua osa-alueella I suunnitelman mukaisesti korkeudelle +83,25 ... +85,25 m, osa-alueella II suunnitelmasta poikkeavasti korkeudelle +83,00 m ja päätöksen mukaisesti rajatulla osa-alueella III suunnitelman mukaisesti korkeudelle +80,0 m.

Luvan saajan tulee toimittaa tarkistetut maa-ainesten ottoa koskevat piirustukset ja tarkistetut arviot maa-ainesten ottomääristä Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastualueelle sekä Lahden kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle välittömästi, kun päätös on saanut lainvoiman.

2) Ottotoiminta on toteutettava vaiheittain siten, että kaivetut kohdat maisemoidaan osa-alueittain ottamisen etenemisen mukaan.

Osa-alueella III maa-ainesten oton saa aloittaa sen jälkeen, kun Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastualue on todennut osa-alueiden I ja II jälkihoitotoimenpiteet tehdyiksi hyväksyttävällä tavalla.

Luiskat on muotoiltava siten, että alue sopii korkeussuhteiltaan ympäröivään maastoon.

= = =

Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään seuraavasti:

Maa-ainesten oton vaikutuksista pohjaveteen

Tutkimusten mukaan pohjavesialueella tapahtuva soranotto usein kohottaa pohjaveden haitallisia ainepitoisuuksia, lisää likaantumisriskiä ja voi siten vaarantaa pohjaveden laatua merkittävästi. Nykyisin pidetään jo

maan luonnollisen pintakerroksen poistamista huomattavana riskinä pohjaveden suojelulle. Tehtyjen tutkimusten perusteella ja yleistä varovaisuusperiaatetta noudattaen on vedenottamoiden suoja-alueille asetettu maa-ainesten ottamisen, ottamis-pinta-alojen ja suojakerrospaksuuksien osalta ympäristöhallinnon oppaissa muun muassa seuraavia tavoitteita:

- Lähisuojavyyöhykkeillä ottotoimintaa tai jälkihoitamattomia ottoalueita ei saisi olla lainkaan.
- Jo avatuilla vanhoilla ja kunnostettavilla lähisuojavyyöhykkeiden ottamisalueilla suojakerroksen paksuuden tulisi olla vähintään 6 m.
- Kaukosuojavyyöhykkeillä jälkihoitamattomien soranottoalueiden yhteispinta-ala ei saisi olla alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteet huomioon ottaen yli 10–20 % kaukosuojavyyöhykkeen pinta-alasta. Suojakerroksen paksuuden tulisi olla vähintään 4 m.

Termit lähisuojavyyöhyke ja kaukosuojavyyöhyke liittyvät pohjavedenottamoiden ympärille määrättäviin suoja-alueisiin. Otettavan pohjaveden laadun turvaamiseksi suoja-alueet on usein jaettu lähi- ja kaukosuojavyyöhykkeisiin. Lähisuojavyyöhykkeillä on pyritty muun muassa estämään ottamoiden hygieenistä likaantumista. Nyrkkisääntönä on ollut, että vyyöhyke ulottuu vähintään 500 m:n etäisyydelle ottamosta. Lähisuojavyyöhykkeen ulkopuolelle määrättyjen kaukosuojavyyöhykkeiden rajoitukset ovat lievemmat. Suoja-alueita koskevissa vesioikeuksien sekä sittemmin aluehallintovirastoja edeltäneiden ympäristölupavirastojen päätöksissä on kuitenkin 1990-luvulta alkaen pitkälti luovuttu vyyöhykejaoista, jolloin koko pohjavedenottamon valuma-alue on määrätty samaksi suojavyyöhykkeeksi, jos se ei ole ollut kovin suuri. Maa-ainesten ottaminen on suoja-aluepäätöksissä yleensä jätetty tapauskohtaisen harkinnan piiriin eli suoja-alueääräyksissä on edellytetty, että maa-ainesten ottamiseen suoja-alueelta on haettava vesilain mukainen lupa. Vaikka ottamon ympärillä ei olisikaan vesilain mukaisesti määrättyä suoja-aluetta, käytetään mainittuja termejä usein kuvaamaan lähialueiden merkitystä pohjaveden otolle kuten Renkomäen pohjavesialueella, jossa vedenottamolle ei ole määrätty vesilain mukaista suoja-aluetta.

Edellä mainitut ympäristöhallinnon oppaissa mainitut suositukset ja suuntaa-antavat lukuarvot ovat heijastuneet lupaviranomaisten ratkaisukäytäntöön.

Haitallisten vaikutusten rajoittaminen

Osa-alueet I ja II

Osa-alue I sijaitsee 0,4–0,6 km:n ja osa-alue II 0,3–0,9 km:n etäisyydellä Renkomäen pohjavedenottamosta. Ottoalueet sijaitsevat keskellä pohjaveden muodostumisaluetta, josta vesi virtaa kohti muodostumisalueen pohjoisosassa sijaitsevaa ottamoa. Aluehallintovirasto katsoo hakemuksesta poiketen, että osa-alueet I ja II sijaitsevat selvästi ottamon arvioidulla lähisuojavyöhykkeellä.

Ottoalueen ylin pohjavedenpinta on ollut korkeuden +74,0 m alapuolella ja maa-ainesten alin ottosyvyys näyttää poikkileikkauspiirustusten mukaan olleen vuoden 2015 tilanteessa noin +83,5 m. Maa-ainesten oton edettyä yhä syvemmälle, on pohjaveden laadussa jo havaittu haitallisia muutoksia. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan haitat lisääntyvät, mikäli ottosyvyys kasvaa ja uutta ottoaluetta avataan.

Ottoalueet sijaitsevat lähellä Lahti Aqua Oy:n vedenottamoa, jota muun muassa Hartwall Oy käyttää virvoitusjuomatuotantoon. Vedenkäytölle maa-ainesten ottamisesta aiheutuvat mahdolliset vahingot voisivat olla merkittäviä.

Aluehallintovirasto toteaa, että pohjavesialueilla sijaitsevat vanhat ja uudet ottoalueet eivät luvan myöntämisen edellytysten kannalta periaatteellisesti poikkea toisistaan. Tämän vuoksi maa-ainesten ottamisesta aiheutuvat haitat tulee estää etukäteen tehokkaasti varovaisuusperiaatetta noudattaen.

Osa-alueella I suunniteltu maa-ainesten ottosyvyys on +83,25 ... +85,25 m ja osa-alueella II +80,0 m. Aluehallintovirasto katsoo, ettei lupaa voida myöntää maa-ainesten ottamiseen osa-alueella II haetussa määrin, kun otetaan huomioon osa-alueen sijainti pohjaveden muodostumisalueella ja pohjavedenottamon lähialueella, jo avatun ottoalueen suuruus, maa-ainesten oton vaikutukset, varovaisuusperiaate ja vallinnut lupakäytäntö maa-ainesten ottoa koskevissa asioissa. Aluehallintovirasto on määrännyt, että osa-alueella II maa-ainesten otto saa ulottua enintään nyt voimassa olevan maa-aineslupan mukaiselle alimmalle ottokorkeudelle +83,0 m. Haetusta maa-ainesten kokonaisottomäärästä (6,3 milj. m³) osa-alueen II osuus on 710 000 m³. Jälkihoitovaiheessa osa-alueelle II oli suunnitelman mukaan tarkoitus tehdä 8,14 hehtaarin suuruinen tasanne korkeudelle +80,0 m. Kun lupamääräyksessä 1 alin ottokorkeus

on määrätty 3,0 m suunniteltua ylemmäksi, pienenee maa-ainesten ottomäärä noin 250 000 m³:lla eli noin 4,0 %:lla suunnitellusta ottomäärästä. Maa-aineksia voidaan siten ottaa osa-alueelta II noin 460 000 m³. Aluehallintovirasto on katsonut, että saatava lisähyöty maa-ainesten ottamisesta korkeuden +83,0 m alapuolelta on vähäinen verrattuna mahdollisesti aiheutuvaan vahinkoon.

Osa-alue III

Osa-alue III sijaitsee pohjaveden muodostumisalueella ja kuuluu pääosin ottamon arvioituun lähisuojavaöhykkeeseen. Alue sijaitsee 0,4–1,2 km:n etäisyydellä Renkomäen pohjavedenottamosta. Pohjoisosan avaamaton 4,0 hehtaarin suuruinen alue on 0,4–1,0 km:n etäisyydellä ja kuuluu lähisuojavaöhykkeeseen. Itäosan avaamaton 6,0 hehtaarin suuruinen alue on 0,9–1,2 km:n etäisyydellä ottamosta ja se kuuluu pääosin lähisuojavaöhykkeeseen.

Aluehallintovirasto on hylännyt hakemuksen siltä osin kuin se koskee maa-aineksen ottamista alueen pohjoisosassa olevaa 4,0 hehtaarin suuruista avaamatonta aluetta pohjavedenottamon läheisyydessä samoista syistä kuin osa-alueen II ottosyvyyttä on muutettu. Aluehallintoviraston arvion mukaan maa-ainesten ottomäärä pienenee noin 2 100 000 m³:llä.

Muilta osin osa-alueelta III tapahtuvan maa-ainesten ottamisen haitallisia vaikutuksia ottamosta saatavan pohjaveden laatuun ja pohjavesialueeseen voidaan estää minimoimalla samaan aikaan avoinna olevien ottoalueiden kokonaispinta-ala. Aluehallintovirasto on tämän vuoksi määrännyt, että alueiden I ja II jälkihoito on saatettava loppuun ennen kuin maa-ainesten ottaminen osa-alueella III aloitetaan. Ottoalueiden I (4,35 hehtaaria) ja II (13,78 hehtaaria) jälkihoidon jälkeen osa-alueella III on 14 hehtaaria jälkihoitamattomaa ja 6 hehtaaria avaamatonta maa-ainesten ottoaluetta. Kun maa-aineksia otetaan osa-alueelta III, on jälkihoitamattomaa aluetta siten enintään 20 hehtaaria eli 11 % pohjavedenottamon valuma-alueesta.

Kun lupamääräyksen 1 mukaisesti pohjaveteen jätettävän suojakerroksen paksuus on osa-alueella III suunnitelman mukaisesti vähintään 6,0 m eikä avoimen ottoalueen pinta-ala lisäännä, polttoaineiden ja muiden pilaantumisen vaaraa aiheuttavien aineiden pääsy maaperään ja pohjaveteen estetään ja alueen jälkihoito toteutetaan asianmukaisesti vaiheittain, toiminnasta ei aiheudu haittaa ottamon vedenotolle eikä -laadulle.

Rajoitusten tulkinta

Luparatkaisu ja lupamääräys 1 rajoittavat ottomääriä. Lupamääräystä tulkittaessa ovat ensisijaisia kriteereitä ottoalueen ja -syvyyden rajaukset ottaen huomioon osa-alueella II lopputilannetta kuvaava karttapiirros ja siinä korkeuskäyrä +83 m. Otettavan maa-aineksen määrän suuruusluokaksi aluehallintovirasto arvioi noin 4,0 milj. m³ ktr seuraavasti:

Osa-alue	Pinta-ala (ha)	Ottomäärä (m ³)
I	4,35	250 000
II	13,78	460 000
III	20,00	noin 3 290 000
Yhteensä	38,13	noin 4 000 000

Lupamääräyksen 1 mukaan luvan saajien tulee toimittaa tarkistettua maa-ainesten ottoa koskevat piirustukset ja tarkistettua arviot maa-ainesten ottomääristä valvontaviranomaisille välittömästi, kun päätös on saanut lainvoiman.

Vesienhoitosuunnitelma

Hankealue sijaitsee Kymijoen–Suomenlahden vesienhoitoalueella. Renkomäen pohjavesialue on arvioitu riskialueeksi ja sen kemiallinen tila on luokiteltu huonoksi. Pääasiallinen pohjavesialueen kemiallista tilaa heikentävä aine on sulfaatti. Pohjavesialueen määrällinen tila on luokiteltu hyväksi.

Hämeen vesienhoidon toimenpideohjelman vuosille 2016–2021 mukaan vesienhoidon keskeisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa pohjavesien tilaa niin, ettei niiden tila heikkene eikä pyrkii kaikkien vesien vähintään hyvään tilaan. Toimenpideohjelmassa on Renkomäen pohjavesialueelle esitetty yhteistarkkailun järjestämistä.

Luvan mukaisesti rajoitetulla maa-ainesten ottamisella ei ole vaikutusta vesienhoitosuunnitelmassa eikä toimenpideohjelmassa esitettyjen pohjavettä koskevien tavoitteiden toteuttamisedellytyksiin. Maa-ainesten oton päättyminen ja määrättyt jälkihoitotoimenpiteet tulevat aikanaan parantamaan alueen pohjaveden tilaa ja tukevat siten edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamista.

Luonnonsuojelualueet

Hankkeella ei ole vaikutusta luonnonsuojelualueisiin.

Kaavoitus ja alueen käyttöoikeus

Hanke on kaavoituksessa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen. Haki-
jat omistavat hankkeen edellyttämät alueet.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä on maa-ainesten ottamista koskevaa asiaa tarkasteltu laajemmin kuin tässä lupa-asiassa, joka koskee lähinnä luvan myöntämisedellytyksiä pohjaveteen kohdistuvien vaikutusten osalta.

YVA-menettelyssä tarkasteltiin kahta 0-vaihtoehtoa, josta toisessa otto-toiminta päättyisi 30.8.2017 ja toisessa lupaa jatkettaisiin nykyisen luvan mukaisin rajauksin. Vaihtoehdon 1 mukaan ottoaluetta laajennettaisiin hankealueen pohjoispuolella olevalle noin 4 hehtaarin suuruiselle alu-
eelle ja maa-aineksia otettaisiin nykyisen luvan mukaisilta ottosyvyyk-
siltä (+83 ...+85 m). Vaihtoehdossa 2 maa-aineksia otettaisiin samalta
alueelta kuin vaihtoehdossa 1, mutta se ulotettaisiin korkeudelle +78,0 m
saakka.

Yhteysviranomainen ei ole pitänyt vaihtoehtoa 2 toteuttamiskelpoisena. Hakijoiden suunnitelma on vaihtoehtojen 1 ja 2 sekoitus. Tehdyt selvi-
tykset ja arviot hankkeen vaikutuksista on pitkälti otettu huomioon hake-
musuunnitelmassa.

Aluehallintovirasto on ottanut arviointimenettelyä tarkemmin huomioon hankkeen sijainnin Renkomäen pohjavedenottamon lähisuojavyöhyk-
keellä, vaikutukset pohjavedenottamosta saatavan veden laatuun ja poh-
javesialueeseen rajoittamalla ottamon lähialueella tapahtuvaa maa-ainek-
sen ottoaluetta ja ottosyvyyttä luparatkaisussa ja lupamääräyksessä 1 esi-
tetyllä tavalla.

Lupaharkinta

Lupamääräysten mukaisesti rajoitettu hanke ei vaaranna yleistä tervey-
dentilaa tai turvallisuutta, aiheuta huomattavia vahingollisia muutoksia
ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka
suuresti huononna paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Hankkeesta

yleisille tai yksityisille eduille saatava edellä kuvattu hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin vesilain mukaan arvioituna. Hakijat omistavat hankkeen edellyttämät alueet. Edellytykset luvan myöntämiselle ovat olemassa.

Aluehallintoviraston soveltamat säännökset

Vesilaki 3 luku 4 §, 6 § 2 momentti, 7, 8 ja 11 § sekä 13 luku 15 §

Lahden kaupunki ja Rudus Oy ovat valituksessaan Vaasan hallinto-oikeudelle vaatineet, että aluehallintoviraston päätös kumotaan siltä osin kuin se koskee hakemuksen hylkäämistä osa-alueen III pohjoisosassa olevalta avaamattomalta 4,0 hehtaarin suuruiselta alueelta ja lupa myönnetään tältä osin hakemuksen mukaisesti. Lisäksi valituksessa on vaadittu, että lupamääräyksen 1 toinen kappale on poistettava tarpeettomana, lupamääräystä 1 on muutettava siten, että lupa mahdollistaa ottamisen osa-alueella II hakemuksen mukaisesti korkeudelle +80 ja lupamääräyksen 2 toinen kappale on poistettava.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Vaasan hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt Lahden kaupungin ja Rudus Oy:n valituksen aluehallintoviraston päätöksestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

Sovelletut oikeusohjeet

Vesilain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan vesitaloushankkeella on oltava lupaviranomaisen lupa, jos se voi muuttaa muun muassa pohjaveden laatua tai määrää, ja tämä muutos 2) aiheuttaa luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tai pohjavesiesiintymän tilan huononemista; tai 5) olennaisesti vähentää tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuutta tai muutoin huonontaa sen käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa vahinkoa tai haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä.

Saman luvun 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Saman luvun 6 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan yleiseltä kannalta. Arvioinnissa voidaan käyttää raha-arvoa, jos hyödyn tai menetyksen suuruus voidaan määrittää rahassa. Pykälän 2 momentin mukaan arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Saman luvun 7 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa vesitaloushankkeesta saatavana yksityisenä hyötynä otetaan huomioon maa- tai vesialueen tai muun omaisuuden tuottavuuden tai käytettävyyden parantumisesta aiheutuva omaisuuden käyttöarvon lisääntyminen sekä hankkeen toteuttamisesta välittömästi saatava muu etu. Pykälän 2 momentin mukaan hankkeesta aiheutuvana yksityisenä menetyksenä otetaan huomioon: 1) hakijalle myönnettävät käyttö- tai lunastusoikeudet; 2) kustannukset sellaisista vahingoista ja käyttöoikeuksista, joista hakija on hankkeen toteuttamiseksi erikseen sopinut asianosaisen kanssa, ja vastaavassa tarkoituksessa hakijalle vapaaehtoisesti luovutettujen alueiden hankkimiskustannukset; sekä 3) muut hankkeeseen osallistumattomalle taholle aiheutuvat menetykset.

Vesilain 11 luvun 21 §:n 1 momentin mukaan päätöksessä on annettava hanketta koskevat tarpeelliset 3 luvun 10–14 §:n mukaiset määräykset sekä muut määräykset siitä, miten hanke on toteutettava. Saman pykälän 2 momentin mukaan päätöksessä on selostettava hakemuksen tarkoitus tai liitettävä hakemus tarpeellisilta osin päätökseen. Päätöksessä on vastattava lausunnoissa ja muistutuksissa tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin. Jos hankkeesta aiheutuu korvattavaa edunmenetystä, päätöksessä on määrättävä korvauksista siten kuin 13 luvussa säädetään.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos hakemus koskee ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettua hanketta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arvio on otettu huomioon. Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukainen vesienhoitosuunnitelma on otettu huomioon.

Ympäristönsuojelulain 17 §:n 1 momentin mukaan ainetta, energiaa tai pieneliöitä ei saa panna, päästää tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että: 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjaveden laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka pohjaveden laatu voi muutoin olennaisesti huonontua; 2) toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden

laadun muutos voi aiheuttaa vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle taikka tehdä pohjaveden kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää; tai 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua (*pohjaveden pilaamiskielto*).

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (1994/468) 13 §:n 1 momentin mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon.

Pykälän 2 momentin mukaan hanketta koskevasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon.

Ympäristöhallinnon ”Maa-ainesten kestävä käyttö I/2009” -oppaassa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Pohjavedenottamon suoja-alueille voidaan tehtyjen tutkimusten perusteella ja yleistä varovaisuusperiaatetta noudattaen asettaa seuraavat ottamisalueiden sijoittamista koskevat tavoitteet: a) lähisuojavaähyhykkeillä ottamistoimintaa tai jälkihoitamattomia ottamisalueita ei saisi olla lainkaan, b) kaukosuojavaähyhykkeillä jälkihoitamattomien ottamisalueiden yhteispinta-ala ei saisi olla alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteet huomioon ottaen yli 10–20 % suoja-alueesta, c) suoja-alueiden ulkopuolella jälkihoitamattomien ottamisalueiden yhteispinta-ala ei saisi olla alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteet huomioon ottaen yli 20–30 % pohjavesialueesta. Mikäli edellä esitetyt pinta-alaosuudet ylittyvät, tulee lupaharkinnassa huolehtia siitä, että ottaja veloitetaan tehostetusti seuraamaan ottamisen vaikutuksia pohjaveen.”

Ympäristöhallinnon maa-ainesten ottamista koskeva opas ei ole oikeudellisesti sitova, mutta oppaan arviot maa-ainesten ottamisesta aiheutuvista haitoista ja ottamisen edellytyksistä pohjavesialueilla voidaan kuitenkin ottaa huomioon päätösharkinnassa.

Ympäristöministeriön maalämmön käyttöä koskevaan, oikeudellisesti sitomattoman oppaan (Energiakaivo - Maalämmön hyödyntäminen pienetaloissa, Ympäristöministeriö, Ympäristöopas 2013) mukaan, lähialueeksi voidaan katsoa alue, jonka sisällä pohjaveden viipymä vedenottamolle on vähemmän kuin 60 vrk. Lähialueeksi voidaan katsoa myös vedenottamon lähisuoja-alueet ja vedenoton vaikutusalueet, jos ne ovat esimerkiksi vedenotto-paikkatutkimusten, suoja-aluemenettelyn tai suojelu-

suunnitelman laadinnan yhteydessä määritetty. Jos viipymä ei ole tiedossa tai edellä mainittuja alueita ei ole määritetty, voidaan ohjeellisena etäisyytenä pitää 500 metriä vedenottamosta. Todellisuudessa pohjavesialueen hydrogeologiset olosuhteet voivat vaikuttaa suojaetäisyyteen sitä kasvattavasti tai pienentävästi ja aina kun pohjaveden virtaussuunnat ja nopeudet ovat tiedossa, tulisi niitä käyttää suojaetäisyyden määrittämiseen.

Asiassa saatu selvitys

Lahden kaupungilla ja Rudus Oy:llä on ollut 30.6.2017 saakka voimassa olleet luvat maa-ainesten ottoon Renkomäen maa-ainesalueella. Ottamisalueen pinta-ala on ollut 74 hehtaaria ja otettavan aineksen määrä ottosuunnitelmien mukaan 18,5 miljoonaa kuutiometriä. Luvan mukaisesta ottamisalueesta jälkihoidettua aluetta on noin 36 hehtaaria ja ottotoiminnassa noin 32 hehtaaria. Luonnontilaista, avaamatonta aluetta on kuusi ha. Lahden kaupunki ja Rudus Oy ovat hakeneet lupaa soran ja hiekan ottamiseen olemassa olevalla ottoalueella, ottotason osittaiseen syventämiseen sekä ottoalueen laajentamiseen noin neljän hehtaarin laajennusalueelle nykyisen ottoalueen pohjoispuolelle. Hakemuksen mukainen ottoalue on 42,12 hehtaaria, otettavan aineksen määrä 6,285 miljoonaa kuutiometriä ja ottotaso +83–85 m.

Maa-ainesten ottamisalue sijaitsee Renkomäen vedenhankintaa varten tärkeän pohjavesialueen (0439802) pohjaveden muodostumisalueella. Renkomäki on jäätikön reunalle muodostunut deltamuodostuma, jonka maaperä koostuu hyvin vettä johtavista hiekka- ja soravaltaisista kerrostumista ja paikoin esiintyy runsaasti kivistä soraa. Pohjavesialueen pinta-ala on 6,19 km², josta pohjaveden muodostumisalueen osuus on 3,45 km². Pohjavesi virtaa ottoalueelta kohti Lahti Aqua Oy:n Renkomäen vedenottamo, johon on matkaa ottoalueen eri osista 0,3–1,2 km. Pääosa Renkomäen pohjavesialueella muodostuvasta pohjavedestä on otettavissa käyttöön Renkomäen vedenottamosta. Pohjavesialue on luokiteltu riskialueeksi pohjavettä uhkaavien toimintojen vuoksi. Pohjavesialueen kemiallinen tila on luokiteltu huonoksi. Keskimääräinen pohjaveden pinnan korkeus ottoalueella on noin N2000+73 m, ylin taso noin +74 m ja alin taso noin +78,25 m.

Alueella tehdyn pohjavesiselvityksen (Ramboll 28.9.2011) perusteella Renkomäen maa-ainestenottoalueen nykyinen ja suunniteltu toiminta sijoittuu Renkomäen vedenottamon valuma-alueelle. Alueen maaperän rakenteen selvittämisen yhteydessä on havaittu, että Renkomäen pohjoisivulla reunadeltaan liittyy pitkittäisharjumuodostuma, joka on kerrostunut

kallioperän heikkousvyöhykkeeseen. Heikkousvyöhyke ulottuu selvityksessä olevan havainnekuvan (leikkaus A-A' piirustus 3) mukaan suunnitellun maa-ainesottoalueen laajennuksen osalle.

Renkomäen ottoalueelta otetuissa pohjavesinäytteissä on havaittu haitallisia pohjaveden laadun muutoksia. Myös Renkomäen pohjavedenotantomolla on havaittu muun muassa sähkönsäilyvyyden ja sulfaattipitoisuuden kasvua.

Renkomäen pohjavesialueesta on ympäristövaikutusten arviointiselostuksen mukaan nykyisen maa-ainesottoluvan piirissä 11,5 % ja muodostumisalueesta 20,6 %. YVA-yhteysviranomaisen on lausunnossaan 14.1.2014 esittänyt muun muassa, että osa Renkomäen vedenottamosta saatavasta vedestä olisi ehkä mahdollista saada otetuksi valtatie 4 eteläpuolelta, jolloin voitaisiin vähentää tienpidosta ja liikenteestä pohjaveden käytölle aiheutuvia riskejä. Maa-ainesten ottosuunnitelman (1.3.2016) mukaan alueen I pinta-ala on 4,35, alueen II 13,78 ja alueen III 23,99 hehtaaria. Suunnitellun ottoalueen III itäosa, joka on vielä vanhan luvan mukaista ottoaluetta, pinta-ala on noin kuusi hehtaaria sekä pohjoisen uusi laajennusosa noin neljä hehtaaria ovat vielä luonnontilaisia eli niiden osalta pintamaat ja puusto ovat vielä poistamatta. Perusteena maa-aineksen oton laajentamiselle pohjoiseen on esitetty maisema-vaikutukset. Vanhassa luvassa ei ole ollut velvoitteita pintamaiden levittämiseksi kasvukerrokseksi tai pohjatasojen jälkihoidolle. Luvan mukaisen ottoalueen laajuus on ollut 74 hehtaaria, josta länsiosan pohjataso on jälkihoidettu nykyistä maa-aineslupaa vaativammalla tasolla levittämällä alueen reunoihin 10 cm:n kerros kuorittuja pintamaita. Hakemuksen mukaan jälkihoitoa tehdään vaihteittain ottotoiminnan etenemisen mukaan niin, että avoinna olevan sora-alueen pinta-ala ei lisäännä, vaan pienenee toiminnan edetessä. Ottotoiminnan päätyttyä jollakin osalla ottamisaluetta alue jälkihoidetaan mahdollisimman nopeasti. Pohjoisosan luonnontilaisen laajentumisalueen pintamaita poistetaan sitä mukaa kuin nykyistä ottoaluetta saadaan jälkihoidettua. Avoinna olevan alueen pinta-ala pidetään alle 37 hehtaarissa.

Hankealue sijaitsee Kymijoen–Suomenlahden vesienhoitoalueella. Renkomäen pohjavesialue on arvioitu riskialueeksi (maa-aineksenotto ja liikenne) ja sen kemiallinen tila on luokiteltu huonoksi. Pääasiallinen pohjavesialueen kemiallista tilaa heikentävä aine on sulfaatti. Pohjavesialueen määrällinen tila on luokiteltu hyväksi. Hämeen vesienhoidon toimenpideohjelman vuosille 2016–2021 mukaan vesienhoidon keskeisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa pohjavesien tilaa niin, ettei niiden tila heikkene eikä pyrkii kaikkien vesien vähintään hyvään tilaan. Toimenpideohjelmassa on Renkomäen pohjavesialueelle esitetty yhteistarkkailun järjestämistä.

Renkomäen soranoton jatkamisen ympäristövaikutukset on arvioitu ympäristövaikutusten arviointia koskevan lain edellyttämällä tavalla. Yhteysviranomaisen Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antoi lausuntonsa arviointiselostuksesta 16.9.2010. Arviointiselostuksen täydennys valmistui lokakuussa 2013. Yhteysviranomaisen siitä 14.1.2014 antaman lausunnon mukaan täydennysraportti sisälsi kaikki edellytetyt täydennykset ja sitä voitiin pitää riittävänä. Lausunnon mukaan jatko-suunnittelu edellytti täydennyksiä. Täydennykset on tehty ja ne on otettu huomioon alueelle laaditussa maa-ainesten ottosuunnitelmassa.

Oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeudessa on Lahden kaupungin ja Rudus Oy:n valituksen johdosta ratkaistavana kysymys siitä, onko aluehallintoviraston päätös kumottava siltä osin kuin hakemus on hylätty osa-alueen III pohjoisosassa olevalta avaamattomalta 4,0 hehtaarin suuruiselta alueelta ja lupa myönnettävä tältä osin hakemuksen mukaisesti, onko maa-ainesten ottamiseen myönnettyä vesitalouslupaa muutettava siten, että maa-ainesten otto sallitaan osa-alueella II hakemuksen mukaisesti enintään korkeudelle +80 ja onko lupamääräyksen 2 toinen kappale maa-ainesten otton lupamääräyksessä yksilöidystä vaiheistuksesta poistettava valituksessa esitetyillä perusteilla. Arviointiin vaikuttavina tekijöinä on punnittava valittajien esiin tuomina seikkoina muun muassa ottoalueen valituksessa ilmoitettua sijaintia vähintään 400 m etäisyydellä Renkomäen pohjavedenottamon eteläisimmästä kaivosta, hakemukseen liitettyä laskelmaa Renkomäen pohjavedenottamon lähisuojavaöhykkeen ulottuvuudesta ja väitettä ottoalueiden 1 ja 2 kokonaan hyödyntämisen ja maisemoinnin mahdollisuudesta ennen osa-alueelle 3 siirtymistä sekä valittajan väitettä siitä, että aluehallintovirasto on toiminut virheellisesti kyseenalaistaessaan hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon.

Vedenottamoiden lähisuojavaöhykkeinä on pidetty vakiintuneesti alueita, joilta pohjavesi virtaa 50–60 vuorokauden aikana vedenottamolle. Keskimäärin tämä ulottuu päävirtaussuunnassa ottamon yläpuolelle 300–500 m, mutta jopa yli 1 000 m, ja alapuolelle 200–300 m. Sittenmin 1990- ja 2000-luvulla erityisesti pienemmille pohjavesialueille määrättyissä suoja-alueissa lähi- ja kaukosuojavaöhyke on usein yhdistetty yhdeksi suojavaöhykkeeksi. Ympäristöministeriön maalämmön käyttöä koskevan oppaan mukainen lähialue on käsitteenä laajempi kuin vedenottamon lähisuojavaöhyke. Lähialueeksi voidaan oppaan mukaan katsoa muun muassa lähisuojavaöhyke ja alue, jonka sisällä pohjaveden viipymä vedenottamolle on vähemmän kuin 60 vrk. Mainitun oppaan tarkoituksena on ohjata maalämpörakentamista, ja oppaassa mainituilla

suojaetäisyyksillä pyritään mahdollistamaan tarvittavien toimenpiteiden suorittaminen mahdollisen lämmönkeruunesteeseen vuodon yhteydessä. Edellä esitetty huomioon ottaen kyseisen oppaan ohjeistus ei sovellu valituksessa esitetyllä tavalla sellaisenaan sovellettavaksi ohjeistukseksi maa-ainesten ottoa tarkoittavissa hankkeissa.

Vesitalouslupahakemuksen liitteenä on Vahanen Environment Oy:n laatima arvio Renkomäen vedenottamon ulottuvuudesta soranottoalueen suuntaan. Laskelma perustuu siihen näkemykseen, että lähisuojavaöhyke on vedenottamoa ympäröimä vyöhyke, jonka ulkorajalta pohjaveden virtaus vedenottamolle tai vedenottopaikalle kestää noin 60 vuorokautta. Laskelman perusteella Renkomäen vedenottamon lähisuojavaöhyke ulottuu vedenottamon ja soranottoalueen välissä kulkevan moottoritien eteläpuolelle saakka. Laskenta perustuu mitattuun pohjaveden pinnan tasoeroon vedenottamon ja soranottoalueen välissä sekä soran vedenjohdavuuteen (K). Hämeen ELY-keskus on 2.4.2014 antamassaan lausunnossa todennut muun muassa, että raportissa esitetty laskennallinen arvio vedenottamon lähisuojavaöhykkeen ulottuvuudesta soranottoalueen suuntaan on riittävä ja että johtopäätöstä lähisuojavaöhykkeen rajan ulottumisesta maa-ainesten ottoalueen ja moottoritien välille voidaan pitää luotettavana.

Aluehallintoviraston valituksesta antamassa lausunnossa on todettu, että pohjaveden muodostumisalue on valtatie 4:n pohjoispuolella kapea ja sen päässä sijaitsee pohjavedenottoamo. Oletettu pohjavedenottamon lähisuojavaöhyke ulottuu aluehallintoviraston näkemyksen mukaan myös tien eteläpuolelle jatkuvalle pohjaveden muodostumisalueelle ja se kattaa pääosin koko ottamisalueen.

Hallinto-oikeus toteaa, että lupaharkinnassa vedenottamon ja maa-ainesten ottoalueen välisellä etäisyydellä tai edes ottamon olemassaololla ei sinänsä ole ratkaisevaa merkitystä. Merkityksellistä sen sijaan on, voiko hankkeella olla haitallisia vaikutuksia vesilain 3 luvun 2 §:n tarkoittamaan tärkeään tai muuhun vedenhankintakäyttöön soveltuvaan pohjavesiesiintymään. Pohjavesialueilla sijaitsevat vanhat ja uudet ottoalueet eivät luvan myöntämisen edellytysten kannalta periaatteellisesti poikkea toisistaan. Asiakirjoista saatua selvitystä kokonaisuutena harkiten hallinto-oikeus arvioi, että mikäli hankealueella olisi vesilain mukainen suoja-alue, suunniteltu ottoalue sijoittuisi kokonaisuudessaan Lahti Aqua Oy:n Renkomäen vedenottamon lähisuojavaöhykkeelle-suojavaöhykkeelle.

Hankkeesta pohjaveden laadulle aiheutuvaa vaaraa pohjavedenottamon läheisyydessä ja pohjaveden muodostumisalueella on vesilain mukaisessa intressivertailussa haittoja arvioitaessa pidettävä huomattavana

haittana. Maa-ainesten oton kannalta luonnontilaisen maannoskerroksen poistaminen on pohjaveden laatuun vaikuttava merkittävä yksittäinen tekijä. Luonnontilaisen pintakerroksen ja kasvillisuuden poistaminen lisäävät pohjaveden likaantumiseriskiä, ainepitoisuuksia ja pohjaveden pinnan korkeuden vaihteluita sekä aiheuttavat maaperän eroosiota. Soran ottamisalueilla pohjaveden muodostuminen lisääntyy. Kun hankkeeseen liittyviä pohjaveden laatua heikentäviä vaikutuksia ei voida sulkea pois, pohjavesiolosuhteiden selvityksiin liittyvät epävarmuudet ovat haittojen arvioinnissa myös sellaisia seikkoja, joiden perusteella haittoja ei voida pitää vähäisinä. Suojakerrospaksuuksien pieneneminen lisää pohjaveden likaantumis- ja muuttumisvaaraa. Soranottoon liittyy pohjaveden laadun heikentymisen riski.

Ottoalueen ylin pohjavedenpinta on ollut korkeuden +74,0 m alapuolella ja maa-ainesten alin ottosyvyys noin +83,5 m. Maa-ainesten oton edessä pohjaveden laadussa on havaittu haitallisia muutoksia. Haittojen voidaan arvioida lisääntyvän, mikäli ottosyvyys kasvaa ja uutta ottoaluetta avataan. Ottoalueet sijaitsevat lähellä Lahti Aqua Oy:n vedenottamo, jota muun muassa Hartwall Oy käyttää virvoitusjuomatuotantoon. Vedenkäytölle maa-ainesten ottamisesta aiheutuvat mahdolliset vahingot voisivat olla merkittäviä.

Kun otetaan huomioon osa-alueiden sijainnit pohjavedenottamon lähi-suojavyöhykkeellä-suojavyöhykkeellä, alueen hydrogeologia ja tiedot alueen maa- ja kallioperän rakenteesta, jo avatun ottoalueen koko ja tehdyt jälkihoitotoimenpiteet sekä maa-ainesten oton vaikutukset hallinto-oikeus katsoo, että yhtiön hakemuksen mukaisesti toteutettuna hanke voisi muuttaa pohjaveden laatua tai määrää ja tämä muutos voisi huonontaa pohjaveden käyttökelpoisuutta taikka muulla tavalla aiheuttaa haittaa vedenotolle tai veden käytölle talousvetenä, eikä hankkeesta saatavaa hyötyä voitaisi pitää huomattavana yleiselle edulle koituviin menetyksiin verrattuna. Näin ollen yleiseltä kannalta arvioituna hakemuksen suunnitelman mukaisesti toteutetusta hankkeesta yksityisille eduille saatava hyöty ei ole huomattava verrattuna siitä yleiselle edulle koituviin menetyksiin. Lisäksi hanke voisi aiheuttaa ympäristönsuojelulain 17 §:n mukaisen pohjaveden pilaamiskiellon vastaisia seurauksia. Hämeen vesienhoidon toimenpideohjelman vuosille 2016–2021 mukaan vesienhoidon keskeisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa pohjavesien tilaa niin, ettei niiden tila heikkene sekä pyrkiä kaikkien vesien vähintään hyvään tilaan. Edellä esitetty huomioon ottaen aluehallintoviraston päätöksen määräyksiä maa-ainesten oton ulottamisesta enintään nyt voimassa olevan maa-ainesluvan mukaiselle alimmalle ottokorkeudelle +83,0 m osa-alueella II ja määräystä alueiden I ja II jälkihoidon loppuun

saattamisesta ennen maa-ainesten ottamisen aloittamista osa-alueella III ei ole syytä muuttaa eikä aluehallintoviraston päätöstä ole syytä kumota siltä osin kuin päätöksellä on hylätty hakemus maa-aineksen ottamisesta alueen III pohjoisosassa olevalta 4,0 hehtaarin suuruiselta avaamattomalta alueelta. Maa-ainesten ottomäärät on ilmoitettu aluehallintoviraston päätöksessä. Koska hakemus on osittain hylätty ja vesitalouslupa on myönnetty osin hakemussuunnitelmasta poiketen, määräystä luvan saajan velvollisuudesta toimittaa tarkistettut maa-ainesten ottoa koskevat piirustukset ja tarkistettut arviot maa-ainesten ottomääristä Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastualueelle sekä Lahden kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle ei ole syytä kumota.

Aluehallintovirasto on perusteluissaan todennut ottaneensa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä tarkemmin huomioon hankkeen sijainnin Renkomäen pohjavedenottamon lähisuoja-alueella, vaikutukset pohjavedenotannasta saatavan veden laatuun ja pohjavesialueeseen rajoittamalla ottamon lähialueella tapahtuvaa maa-aineksen ottoaluetta ja ottosyvyyttä luparatkaisussa ja lupamääräyksessä 1 esitetyllä tavalla. Valituksessa on katsottu, että aluehallintovirasto ei tältä osin ottanut huomioon arviointiselostusta ja yhteysviranomaisen siitä antamaa lausuntoa, vaan on ilmoittanut arvioineensa hankkeen pohjavesivaikutukset arviointimenettelyä tarkemmin ja sillä perusteella osittain hylännyt hakemuksen. Valittajat ovat katsoneet, että aluehallintovirasto on toiminut virheellisesti kyseenalaistaessaan hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hallinto-oikeus toteaa, että ympäristövaikutusten arviointimenettely ei sisällä lupaviranomaisia sitovaa kannanottoa siitä, tulisiko toiminta sallia tai lupa myöntää. Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain 13 §:n ja nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa myös vesilain 11 luvun 21 §:n säännöksen nojalla aluehallintovirasto ei kuitenkaan ole voinut myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Viranomaisen antamasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Koska aluehallintoviraston päätöksestä käy ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon päätöksessä, aluehallintoviraston päätöstä ei ole syytä kumota tai muuttaa myöskään valittajien ympäristövaikutusten arviointimenettelyä esittämien perusteiden vuoksi.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Lahden kaupunki ja Rudus Oy ovat pyytäneet lupaa valittaa Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatineet, että hallinto-oikeuden ja aluehallintoviraston päätökset kumotaan siltä osin kuin ne koskevat hakemuksen hylkäämistä osa-alueen III pohjoisosassa olevalta avaamattomalta neljän hehtaarin suuruiselta alueelta ja että lupa myönnetään tältä osin hakemuksen mukaisesti, lupamääräyksen 1 toinen kappale poistetaan kokonaisuudessaan tarpeettomana, lupamääräystä 1 muutetaan siten, että lupa mahdollistaa ottamisen osa-alueella II hakemuksen mukaisesti korkeudelle +78,25 ja lupamääräyksen 2 toinen kappale poistetaan kokonaisuudessaan.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Vedenottamon lähisuojavaikkeen laajuuden merkitys

Hallinto-oikeus on nojautunut päätöksessään keskeisesti siihen, että vedenottamon ja maa-ainesten ottoalueen välisellä etäisyydellä tai edes ottamon olemassaololla ei sinänsä ole ratkaisevaa merkitystä asiassa. Esitetty kannanotto poikkeaa olennaisesti vastaavia tilanteita koskevasta ympäristöhallinnon vakiintuneesta ohjeistuksesta. Muutoksenhakijat ovat viittaneet ympäristöministeriön vuonna 2009 julkaisemaan oppaaseen ”Maa-ainesten kestävä käyttö – Opas maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten” (Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2009). Kyseisen julkaisun esipuheen mukaan oppaan tarkoituksena on toimia yleisenä ohjeena maa-aineslainmukaisessa lupamenettelyssä, ottamisen suunnittelussa ja valvonnassa. Opas on suunnattu luvan hakijoiden ja suunnittelijoiden lisäksi myös lupa- ja valvontaviranomaisille. Oppaassa vedenottamon suoja-alue on kuvattu seuraavasti: ”Vedenottamon suoja-alue on vedenottamon ympärille rajattu alue, jonka tarkoituksena on suojella pohjavettä. Vedenottamon suoja-alue käsittää yleensä vedenottamoalueen sekä lähi- ja kaukosuojavaikkeen. Lähisuojavaikyke on vedenottamoa tai tulevaa vedenottopaikkaa ympäröivä vyöhyke, jonka ulkorajalta pohjaveden virtaus vedenottamolle tai vedenottamopaikalle kestää 50–60 vuorokautta. Lähisuojavaikykeen leveys pohjaveden päävirtaussuunnassa vedenottamolle tai tutkitulle vedenottamopaikalle on keskimäärin arvioituna 300–500 metriä (joskus jopa yli kilometri) ja 200–300 metriä virtaussuunnan alapuolella. Kaukosuojavaikyke käsittää koko virtausalueen, jolta pohjavesi virtaa vedenottamolle tai tulevalle vedenottamopaikalle.”

Rudus Oy on Lahden kaupungin ympäristöpalveluiden pyynnöstä laskennallisesti arvioinut Renkomäen vedenottamon lähisuojavaöhykkeen ulottuvuuden. Laskennassa on käytetty määritelmää, jonka mukaan lähisuojavaöhyke on vedenottamoa ympäröivä vyöhyke, jonka ulkorajalta pohjaveden virtaus vedenottamolle kestää noin 60 vuorokautta. Laskelman mukaan Renkomäen vedenottamon lähisuojavaöhyke ei ulotu hakemuksen tarkoittamalle alueelle. Laskennasta on lupa-asian käsittelyn aikana pyydetty myös Hämeen ELY-keskuksen lausunto. ELY-keskus on todennut 2.4.2014 antamassaan lausunnossa seuraavaa: ”Raportissa esitetty laskennallinen arvio vedenottamon lähisuojavaöhykkeen ulottuvuudesta soranottoalueen suuntaan on riittävä. Raportissa esitettyä johtopäätöstä, että lähisuojavaöhykkeen rajan ulottumisesta maa-ainesten ottoalueen ja moottorien välille voidaan pitää luotettavana.” Myös hallinto-oikeus on päätöksensä perusteluissa todennut, että aina kun pohjaveden virtaussuunnat ja nopeudet ovat tiedossa, tulisi niitä käyttää suojaetäisyyden määrittämiseen.

Ympäristöministeriön edellä mainitun oppaan liitteessä 6 ”Pohjaveden suojelu ja tarkkailu soran ottamisalueilla” vain vedenottamon suoja-alue mainitaan alueena, jolla ottamistoimintaa tai jälkihoitamattomia ottamisalueita ei saisi olla lainkaan. Lähisuojavaöhykkeen ulkopuolella toiminnan edellytykset riippuvat sanotun liitteen mukaan jälkihoitamattomien ottamisalueiden yhteispinta-alasta sekä käytössä olevien suojakerrosten paksuudesta. Kaukosuojavaöhykkeellä jälkihoitamattomien ottamisalueiden yhteispinta-ala ei saisi olla alueen maaperä- ja pohjavesiolosuhteet huomioon ottaen yli 10–20 % suoja-alueesta. Kyseinen suositus ei kuitenkaan ole kategorinen: lisäksi on todettu, että mikäli edellä esitetyt pinta-alaosuudet ylittyvät, tulee lupaharkinnassa huolehtia siitä, että otaja veloitetaan tehostetusti valvomaan ottamisen vaikutuksia pohjaveteen. Kaukosuojavaöhykkeellä suojakerroksen paksuuden tulisi vastavasti olla vähintään neljä metriä.

Lupahakemuksen mukainen osa-alueen II ottosyvyys +78,25 tarkoittaa käytännössä sitä, että suojakerroksen paksuus pohjaveteen nähden olisi viisi metriä. Jälkihoitamattomien alueiden yhteispinta-alan ja suoja-alueen koon suhteen osalta on vastaavasti otettava huomioon, että lupahakijat ovat lupakäsittelyn aikana Hämeen ELY-keskuksen antaman lausunnon jälkeen ilmoittaneet hyväksyvänsä sen, että lupapäätökseen tarvittaessa sisällytetään ehto, jonka mukaan osa-alueen III vielä luonnontilaiselta noin 10 hehtaarin alueelta ei tule ottaa aineksia ennen kuin jälkihoitamattomana olevan ottamisalueen pinta-ala on alle 25 hehtaaria. Tällainen ehto voisi käytännössä korvata tässä valituksessa poistettavaksi

vaaditun toiminnan vaiheistusta koskevan lupamääräyksen 2 toisen kappaleen. Viimeksi mainittu määräys vaikeuttaa nykymuodossaan kohtuuttomasti suunnitelmallista ja tehokasta ottotoimintaa, koska se ei mahdollista missään olosuhteissa osa-alueiden 2 ja 3 yhtäaikaista hyödyntämistä. Toiminnan tilantarve ja Renkomäen kiviaineksen lajittuminen eri käyttötarkoituksiin soveltuvien materiaalien osalta eri osa-alueille on ollut esillä asian aiemmissa käsittelyvaiheissa.

Renkomäen vedenottamon ja lupahakemuksen mukaisen maa-ainesten ottamisalueen väliselle etäisyydelle ja vedenottamon lähisuojavaiohykkeen laskennallisesti arvioidulle laajuudelle tulee antaa merkitystä asian arvioinnissa. Lupahakemuksen mukainen ottamistoiminta olisi järjestettävissä ympäristöministeriön oppaasta ”Maa-ainesten kestävä käyttö – Opas maa-ainesten ottamisen sääntelyä ja järjestämistä varten” ilmenevien periaatteiden mukaisesti ilman niitä valituksen kohteena olevia ratkaisuja, joilla ottamisen laajentaminen on kielletty osa-alueen III pohjoisosassa olevalle avaamattomalle neljän hehtaarin suuruiselle alueelle, suunniteltua ottotasoa on nostettu osa-alueella II ja vaiheistuksesta on määrätty lupamääräyksen 2 toisessa kappaleessa esitetyllä tavalla.

Pohjaveden laatu

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan Renkomäen ottoalueelta otetuissa pohjavesinäytteissä on myös havaittu haitallisia pohjaveden laadun muutoksia. Tämä kannanotto on perustelematon ja virheellinen. Muutoksenhakukirjelmään on liitetty ote viimeisimmästä Renkomäen kiviainesalueelle hyväksytyn pohjaveden tarkkailuohjelman mukaisista tuloksista viitearvoina talousveden laatuvaatimukset. Tuloksissa ei ole havaittavissa pohjaveden laadun haitallisia muutoksia. Pohjaveden sulfaattipitoisuus on noin kymmenesosa talousveden laatutavoitteiden mukaisesta pitoisuudesta. Soranotosta johtuvaa pohjaveden laadun heikentymistä ei ole todettu myöskään aikaisemmin. Muutoksenhakukirjelmään on liitetty myös ote kolmen Lahti Aqua Oy:n Renkomäen vedenotokaivon raakaveden analyysituloksista vuosilta 2001–2018. Tulosten mukaan vesi täyttää talousveden laatuvaatimukset kaikkien parametrien osalta. Sulfaatin pitoisuus on normaali. Lisäksi veden sulfaattipitoisuus on kaikkien kaivojen osalta vuonna 2018 ollut alhaisempi kuin vuonna 2001. Mitään nousevaa trendiä veden sulfaattipitoisuudessa ei siten ole havaittavissa. Sähkönjohtavuus on tulosten mukaan kohonnut lievästi kaivoissa 3 ja 4 tarkkailujakson aikana. Kohonneen sähkönjohtavuuden

syynä on kuitenkin kohonnut kloridipitoisuus, joka taas aiheutuu tiesuolauksesta eikä soranotosta. Sähkönjohtavuus ja kloridin määrä ovat sitä paitsi lievästi noususta huolimatta vain murto-osa talousveden raja-arvosta.

Edellä esitetty osoittaa, että muutoksenhaun kohteena olevat ratkaisut ovat perustuneet virheelliseen käsitykseen soranoton vaikutuksista Renkomäen vedenottamosta saatavan veden laatuun ja pohjavesialueeseen.

YVA-menettelyn vaikutus hanketta koskevaan lopulliseen päätöksentekoon

Lain tarkoituksena turvata se, että ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tulokset myös vaikuttavat hanketta koskevaan lopulliseen päätöksentekoon. Lupahakemuksessa esitetty ottamissuunnitelma on hanketta koskevan arviointimenettelyn vaihtoehtojen VE1 ja VE2 välimuoto, johon päädyttiin arviointimenettelyn tulosten perusteella. Olennaista ratkaisussa on se, että ottotason syventämistä ei tehdä alueen keskiosan pohjoisosaan, jossa on kalliopainanne ja jossa pohjavesivyöhykkeen paksuus on yli 30 metriä. Ottotason osittainen syventäminen ja ottamisalueen laajentaminen muille alueille olisi tällöin mahdollista lupahakemuksessa esitetyllä tavalla.

Hallinto-oikeus näyttää hyväksyneen lupaviranomaisen perustelut, joiden mukaan se on ottanut ympäristövaikutusten arviointimenettelyä tarkemmin huomioon hankkeen sijainnin Renkomäen pohjavedenottamon lähisuojavyöhykkeellä, vaikutukset pohjavedenottamosta saatavan veden laatuun ja pohjavesialueeseen rajoittamalla ottamon lähialueella tapahtuvaa maa-aineksen ottoaluetta ja ottosyvyyttä luparatkaisussa ja lupamääräyksessä 1 esitetyllä tavalla. Muutoksenhakijat on pitäneet näitä perusteluja oikeudellisesti kestävämminä. Ensinnäkin on epäselvää, mihin käsitys mainittujen seikkojen huomioon ottamisesta arviointimenettelyä tarkemmin ylittää perustuu. Lisäksi lupaviranomaisen näkemykset hankkeen sijainnista Renkomäen pohjavedenottamon lähisuojavyöhykkeellä sekä hankkeen vaikutuksista vedenottamosta saatavan veden laatuun ja pohjavesialueeseen ovat edellä esitetyllä tavalla virheellisiä.

Näin ollen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tulokset on perusteettomasti sivuutettu muutoksenhaun kohteena olevissa ottamisalueen ja ottosyvyyden rajoittamista koskevissa ratkaisuissa. Arviointimenettelyn tulokset eivät ole tosiasiasasiassa vaikuttaneet hanketta koskevaan

lopulliseen päätöksentekoon lain edellyttämällä tavalla. Muutoksenhaun kohteena olevat ratkaisut ovat tästäkin syystä perusteettomia ja siten lainvastaisia.

Muutoksenhaun kohteena olevat ratkaisut eivät ole olleet luvan vesitalousluvan myöntämisedellytysten kannalta tarpeellisia. Lupa tulisi myöntää hakemuksen mukaisena sekä korvaamalla lupamääräyksen 2 toinen kappale tarvittaessa edellä mainitulla vaihtoehtoisella lupaehdolla. Toiminta ei lupahakemuksessa ja muutoksenhaussa esitetyllä tavalla toteutettuna aiheuta haittaa, jonka voitaisiin katsoa olevan hankkeesta saatavaa hyötyä suurempi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Muutoksenhakijat ovat hakeneet aluehallintovirastolta vesilain mukaista lupaa maa-ainesten ottamiseen Renkomäen pohjavesialueella Lahden kaupungissa. Asiassa saadun selvityksen mukaan pohjavesi virtaa ottoalueelta kohti Renkomäen vedenottamoa, johon on matkaa ottoalueen eri osista 0,3–1,2 kilometriä. Vedenottamolla ei ole vesilain mukaisesti vahvistettua suoja-aluetta.

Muutoksenhaku kohdistuu aluehallintoviraston päätökseen siltä osin kuin lupahakemus on hylätty aikaisemmin avaamattoman neljän hehtaarin suuruisen alueen osalta ja lupamääräysten osalta muun ohella lupamääräykseen, jossa sallittua maa-ainesten ottotasoa on muutettu suunnitelmaan nähden. Asiassa on valituksessa esitetyn johdosta erityisesti kyse siitä, miten vedenottamon lähisuojavaähyä määritetään tällaisessa tilanteessa, jossa pohjavedenottamolle ei ole vahvistettu suoja-aluetta.

Pohjavedenottamolle voidaan vesilain mukaisessa menettelyssä vahvistaa suoja-alue. Mikäli pohjavedenottamolle ei ole vahvistettu suoja-aluetta, eikä sen lähi- ja kaukosuojavaähyä ulottuvuutta ole muutoinkaan määritetty siten, että niiden arviointi perustuu riittävän yksityiskohdaisiin maaperä- ja pohjavesitutkimuksiin ja luotettaviin virtausaikalaskelmiin kuten pohjaveden virtausmallinnukseen, maa-ainesten ottotoiminnan sallittavuutta ei voida perustaa yksinomaan oikeudellisesti sitomattomassa Ympäristöhallinnon oppaassa ”Maa-ainesten kestävä käyttö

1/2009” esitettyihin yleisiin suojavyöhykkeiden ulottuvuuksiin ja niihin perustuvaan laskennalliseen lähisuojavyöhykkeen määrittämiseen. Tällöin maa-ainesten ottamisen edellytykset on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon ottamisesta aiheutuvat riskitekijät kokonaisuudessaan siten, että arviointi perustuu olemassa olevaan tietoon pohjavesimuodostumasta ja sen merkitykseen vedenhankinnan kannalta sekä toiminnasta mahdollisesti pohjaveden laatuun ja määrään kohdistuviin vaikutuksiin.

Hallinto-oikeus on päätöksensä perustelujen mukaan asiakirjoista saatua selvitystä kokonaisuutena harkiten arvioinut, että mikäli hankealueella olisi vesilain mukainen suoja-alue, suunniteltu ottoalue sijoittuisi kokonaisuudessaan Renkomäen vedenottamon lähisuojavyöhykkeelle-suojavyöhykkeelle. Asiassa ei ole esitetty perusteita arvioida vedenottamon suoja-alueen laajuutta toisin.

Lahden kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen on lausunnossaan hallinto-oikeudelle todennut muun ohella, että Renkomäen vedenottamon kaivoista ja soranottoalueen tarkkailuputkista on havaittu nykyisen ottotoiminnan aikana pitkäaikaisessa tarkkailussa selvästi luonnontilaisesta kohonneita sulfaattipitoisuuksia ja Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on luokitellut pohjavesialueen riskialueeksi sulfaattipitoisuuden takia. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan soranottotoiminnan vaikutusta osaltaan sulfaattipitoisuuksien nousuun puheena olevalla soranottoalueella ei ole voitu sulkea pois. Kun otetaan huomioon maa-ainesten ottamisesta pohjaveden laadulle aiheutuvat hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa esiintuodut riskit, mikäli hanke toteutettaisiin valituksessa vaaditulla tavalla, asiaa ei ole valitukseen liitetyn uuden selvityksen johdosta arvioitava toisin kuin hallinto-oikeuden päätöksessä.

Näillä perusteilla ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Taina Pyysaari (t)
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Pekka Aalto
oikeusneuvos

Juha Lavapuro
oikeusneuvos

Mikael Hildén
ympäristöasiantuntijaneuvos

Anna-Liisa Kivimäki
ympäristöasiantuntijaneuvos

Irene Mäenpää
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Lahden kaupunki ja Rudus Oy, oikeudenkäyntimaksu 500 euroa

Vaasan hallinto-oikeus

Etelä-Suomen aluehallintovirasto/Ympäristölupavastuualue

Lahden kaupunki, Tekninen ja ympäristötoimiala

Lahden kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Lahden kaupungin terveydensuojeluviranomainen

Lahden kaupunginhallitus

Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/Ympäristö ja luonnon-
varat

Suomen ympäristökeskus

Ympäristöministeriö