

29.8.2003

1071/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

**YLIJÄÄMÄMAIDEN LÄJITYKSEEN MYÖNNETTYÄ TOIMENPIDELUPAA
KOSKEVA ASIA**

1
KANTELU

A arvostelee 29.3.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Tampereen kaupungin ympäristölautakunnan ja sen jäsenten sekä ympäristölautakunnan kokoukseen 14.9.1999 osallistuneiden kaupunginhallituksen puheenjohtajan B:n, kaupunginhallituksen jäsenen C:n, apulaiskaupunginjohtaja D:n, rakennustarkastaja E:n, silloisen ympäristöpäällikön F:n, yleiskaava-arkkitehti G:n ja metsäpäällikkö H:n menettelyä Tampereen kaupungin Hervannan kaupunginosassa sijaitsevan ylijäämämaiden läjitysalueen (Ruskon maankaatopaikan) toimenpidelupa-asiassa.

Ympäristölautakunta myönsi päätöksellään 14.9.1999 § 393 Tampereen kaupungin teknisen toimen katuyksikölle luvan edellä mainitun läjitysalueen laajentamiseen. Kantelijan mukaan läjitysalue sijaitsee luonnonolosuhteiltaan herkällä vedenjakaja-alueella, ja sen eteläpuolella on mm. luonnontilaista vanhaa metsää ja luonnonsuojelullisesti arvokas keidassuo. Alueella on ollut myös liito-oravan reviirejä, ja kantelijan kertoman mukaan yksi liito-oravan levähdyspaikka tuhoutui toimenpideluvan vuoksi. Läjitys on kaupungin metsänhoitosuunnitelmien vastainen. Hankkeesta ei kuulu asukkaita eikä asiassa kysytty myöskään Pirkanmaan ympäristökeskuksen tai metsäkeskuksen kantaa.

Kantelija arvostelee erityisesti toimenpidelupa-asian esittelijänä toiminutta rakennustarkastaja E:tä, joka ei hänen mielestään ole suhtautunut riittävän vakavasti alueen ympäristöarvoihin.

Ympäristölautakunnan kokouksessa 14.9.1999 ollut apulaiskaupunginjohtaja D, joka oli yksi lautakunnan esittelijöistä ja jonka toimialueeseen ympäristö- ja rakennusvalvonta kuuluivat, sekä eräät muut läsnä olleet ilmoittivat kokouksessa olevansa esteellisiä tässä asiassa ja poistuivat kokouksesta asian käsittelyn ajaksi. Kantelija kuitenkin epäilee, ettei heillä ollut mitään perusteita esteellisyydelleen ja että he ovat velvollisuuksiensa vastaisesti jättäneet osallistumatta asian käsittelyyn.

Asian käsittelyssä on ollut läsnä yleiskaava-arkkitehti G, jonka tehtävänä

kantelijan mielestä olisi pitänyt olla alueen yleiskaavaan liittyvä valvonta. Kantelija arvostelee yleiskaava-arkkitehtiä siitä, ettei tämä ilmaissut asiassa eriyvää mielipidettään, vaikka toimenpidelupa kantelijan kertoman mukaan on ristiriidassa kaavoitusyksikön lausunnon kanssa.

Kantelijan mukaan läjitysalueen pohjatyöt on tehty lupaehtojen vastaisesti, ja pohjalle on valunut mm. öljyä, josta aiheutui haittaa vesilinnuille. Öljy lienee imeytynyt ympäröiviin maakerrokseen tai täyttömaan alimpiin osiin.

Kantelun mukaan alueelle on lupakauden alkupuolelta lähtien tuotu suuria määriä rakennusten purkujätteitä, kuten tiiliä ja betonilohkareita, sekä asfalttia. Alueelle ajetuista kuormista ei ole kontrolloitu öljyisiä maa-aineksia. Alueen alapuolisiin valumavesiin purkautuu öljy- ja bitumijätteitä, mistä aiheutuu haittaa alueen asukkaille.

Kantelija viittaa myös Aamulehdessä 26.3.2001 julkaistuun, kyseistä Ruskon läjitysaluetta käsittelevään artikkeliin, jossa lehden saamien tietojen mukaan kerrotaan alueelle tuodun mm. betonilohkareita ja asfaltinpaloja.

Kantelija pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan edellä tarkoitettujen virka- ja luottamusmiesten menettelyn mm. luvan myöntämiseen ja valvontaan liittyvien seikkojen osalta. Hän pyytää oikeusasiamiestä myös ryhtymään toimenpiteisiin maankaatopaikan käytön kieltämiseksi sekä mahdollisten rangaistus- ja vahingonkorvauseuraamusten määräämiseksi. Kantelija pyytää myös toimenpiteitä kantelussa mainittujen ja asiaan osallisten henkilöiden pidättämiseksi virastaan asian tutkinnan ajaksi, asian ilmoittamista valtakunnansyyttäjälle sekä keskusrikospoliisin määräämistä tutkimaan asiassa mahdollisesti tapahtuneet rikokset.

2

SELVITYS

Tampereen kaupunginhallitus on 18.6.2001 antanut kantelun johdosta lausuntonsa, johon on liitetty kaupungin teknisen lautakunnan ja ympäristölautakunnan selvitykset. Em. lautakuntien pöytäkirjoihin sisältyy katupääällikkö I:n, rakennustarkastaja E:n, ympäristöpääällikkö F:n ja hallintopääällikkö J:n selvitykset.

Kantelija on antanut selvitysten johdosta vastineensa 13.9.2001. Vastineessaan hän on mm. laajentanut kanteluaan pyytämällä tutkimaan asianomaisten virka- ja luottamusmiesten menettelyn myös alueelle alun perin 15.10.1996 myönnetyn toimenpideluvan osalta. Lisäksi hän vaatii, että myönnetty toimenpideluvat on kumottava ja koko läjitysalue ennallistettava luonnonmukaiseksi.

Kaupungin rakennusvalvontayksiköstä on hankittu tänne jäljennökset Ruskon läjitysalueelle 15.10.1996 ja 14.9.1999 myönnettyistä toimenpideluvuista ja niiden perusteena olleista asiakirjoista. Lisäksi on hankittu kopioita mm. kaupunginhallituksen jäsenten ja varajäsenten valintaa koskevista päätöksistä.

Tänne on hankittu jäljennös Pirkanmaan ympäristökeskuksen ympäristölupayksikön Tampereen kaupungin tekniselle toimelle 28.3.2001 lähettämästä, Ruskon läjitysalueen lupa-asioita ja vaivontaa koskevasta selvityspyynnöstä sekä kaupungin teknisen toimen katuyksikön sen johdosta ympäristökeskukselle antamasta, 26.4.2001 päiväystä selvityksestä. Pirkanmaan ympäristökeskuksen ympäristölupayksikkö on sittemmin toimittanut tänne tiedoksi jäljennöksen kaupungin tekniselle toimelle ko. asiassa 14.5.2002 lähettämästään kirjeestä. Tämän kanteluasian esittelijä on lisäksi ollut puhelimitse yhteydessä Pirkanmaan ympäristökeskukseen.

Tampereen kaupungin ympäristölautakunnalta on 30.1.2003 päivätyllä selvityspyynnöllä pyydetty lisäselvitystä mm. Ruskon läjitysalueelle 15.10.1996 myönnettyssä toimenpideluvassa määrätyn luvan voimassaoloajan pituuteen liittyvistä seikoista. Ympäristölautakunta on antanut selvityksensä 24.4.2003. Selvitykseen on liitetty teknisen sihteerin K:n ja ympäristöpäällikkö F:n selvitykset sekä apulaisyleiskaava-arkkitehti L:n antama selvitys Ruskon läjitysalueen kaavallisesta tilanteesta. Vs. apulaiskaupunginjohtajana nykyisin toimivalle E:lle (em. lupa-asioissa esittelijänä toiminut rakennustarkastaja) on vielä erikseen varattu tilaisuus antaa selvityksensä erityisesti voimassaoloajan pituuteen liittyvien seikkojen osalta. Hän on antanut 27.5.2003 päivätyt selvitykset. Jäljennökset ympäristölautakunnan, teknisen sihteerin, ympäristöpäällikön, apulaisyleiskaava-arkkitehdin ja vs. apulaiskaupunginjohtaja E:n selvityksistä oheistetaan kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

Tänne on myös hankittu nähtäväksi Tampereen kaupunginvaltuuston 27.5.1998 hyväksymä kantakaupungin yleiskaava selostuksineen. Käytettävissäni on ollut myös mainittua yleiskaavaa koskevassa valitusasiassa annettu korkeimman hallinto-oikeuden päätös 20.11.2002 t. 2975.

3

RATKAISU

3.1 Lupahakemukset ja niiden johdosta tehdyt päätökset

Asiakirjoista ilmenee, että Tampereen kaupungin kuntatekniikkakeskus haki 16.8.1996 päivätyllä hakemuksella rakennuslain (370/1958) 124 a §:n mukaista täyttämislupaa ylijäämämaiden läjittämiseen Tampereen kaupungin Hallilan kylässä sijaitsevalle kiinteistölle RN:o 5:25. Alueella ei ollut asemakaavaa. Toimenpideluvan tarve perustui siihen, että alueella oli voimassa ympäristöministeriön rakennuslain 124 a §:n 3 momentin nojalla asettama toimenpidekielto yleiskaavan laatimista varten.

Hakemuksen mukaan läjitysalueen pinta-ala oli 23 000 m² (2,3 ha). Läjitetävän maa-aineksen kokonaismääräksi ilmoitettiin noin 113 000 m³. Täyttämistoimenpiteiden oli hakemuksen mukaan tarkoitus kestää 2 – 4 vuotta. Vuotuisen läjitysmäärän ilmoitettiin olevan 30 000 – 60 000 m³. Täytön jälkeen alue viimeisteltäisiin soveltuvalla materiaalilla ja metsitettäisiin. Lupa-asian

valmisteluvaiheessa hankkeesta pyydettiin kaupungin ympäristöviraston asemakaavayksikön ja ympäristövalvontayksikön lausunnot.

Kaupungin ympäristölautakunta myönsi luvan päätöksellään 15.10.1996 § 395. Päätöspöytäkirjan mukaan rakennusvalvonta oli suorittanut paikalla tarkastuksen 2.10.1996. Päätöksessä toimenpideajaksi oli merkitty 1.11.1996 – 31.10.2006 (hakemuslomakkeessa oli toimenpideajaksi alunperin esitetty 2-4 vuotta). Lupapäätöksen mukaan lupa on voimassa 31.10.2006 saakka.

Sittemmin kaupungin kuntatekniikkakeskus haki 10.8.1999 päivätyllä hakemuksella lupaa edellä mainitun läjitysalueen laajentamiseen. Hakemuksen mukaan läjitysalueen pinta-ala oli 46 000 m² (4,6 ha), läjitysmateriaalin kokonaismäärä 260 000 m³, arvioitu vuotuinen läjitysmäärä 90 000 m³ ja toimenpideaika kolme vuotta. Hakemuksesta pyydettiin lausunnot ympäristövalvonta- ja kaavoitusyksiköltä.

Ympäristölautakunta myönsi luvan päätöksellään 14.9.1999 § 393. Päätöksen mukaan tämä laajennuslupa oli voimassa 30.9.2002 saakka.

Em. lupapäätösten käytännön valmistelutehtävät hoiti ympäristö- ja teknisen toimen hallinto- ja kehittämissyksikön tekninen sihteeri K. Lupa-asioiden esittelijänä ympäristölautakunnassa oli rakennustarkastaja (nyk. vs. apulaiskaupunginjohtaja) E.

3.2 Lupapäätösten ja niitä koskevan menettelyn arviointi

3.2.1 Luvan myöntämisedellytysten täyttymisestä

Edellä mainittuihin toimenpidelupa-asioihin sovellettiin vuoden 1999 loppuun voimassa olleen rakennuslain (370/1958) ja -asetuksen (266/1959) asianomaisia säännöksiä. Rakennuslaki on kumottu vuoden 2000 alusta lukien voimaan tulleella maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999), ja rakennusasetuksen tilalle on annettu maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999).

Alueella oli yleiskaavan laatimista varten annettu ns. väliaikainen toimenpidekielto. Rakennuslain 124 a §:n 4 momentin mukaan toimenpidelupa voitiin tuolloisessa tilanteessa myöntää, jollei toimenpide tuottanut huomattavaa haittaa asianomaisen kaavan laatimiselle tai toteuttamiselle eikä turmellut kaupunki- tai maisemakuva.

Läjitysalue sijaitsee Kaakkois-Hervannassa Ruskontien ja Hervannantien liittymän kaakkoispuolella sen välittömässä läheisyydessä. Kaupunginvaltuuston 27.5.1998 hyväksymässä kantakaupungin yleiskaavassa Ruskontien jatkeeksi osoitettu uusi liikenneväylävaraus sivuaa läjitysalueen sen pohjoispuolella. Merkittävältä osin läjitysalue sijaitsee kahden yleiskaavaan merkityn (uuden) asuntoaluevarauksen väliin jäävällä, yleiskaavassa luonnonmukaiseksi lähivirkistysalueeksi osoitetulla alueella ja osittain mainittujen asuntoaluevarauksen alueella. Läjitysalueen laajentamista koskevan (v. 1999)

luvan mukaan aluetta oli tarkoitus täyttää siten, että täytön korkeimman kohdan korkeusasema on 146 metriä (mpy). Läjitysalue sijoittuu maastossa olleeseen notkelmaan, jonka pohjan korkeusasema on ollut arvioilta 132 metriä. Pohjakartan mukaan läjitysalueen ympäristössä on mäenkumpareita, joiden korkeusasema on 140 -145 metriä.

Läjitysalueen perustamista ja myöhempiä laajentamista koskevien lupahakemusten johdosta hankittujen kaupungin ympäristövalvontayksikön lausuntojen mukaan alueen täyttämiseksi ei ollut estettä.

Myöskään kaupungin ympäristöviraston asemakaavayksiköllä ei ollut huomautettavaa ensimmäistä lupaa koskevassa asiassa. Sittemmin laajennuslupahakemuksen johdosta lausuntonsa antanut kaupungin ympäristötoimen kaavoitusyksikkö esitti, että tulevaan asuntoalueeseen liittyvien perusteiden vuoksi läjitysalueita tulisi pienentää etelä- ja länsiosistaan. Kaavoitusyksikkö esitti myös, että alueella olevalle metsäpolulle osoitetaan uusi paikka, jotta se ei nouse läjitysalueen päälle.

Laajennuslupaa koskevasta päätöspöytäkirjasta ilmenee, että läjityssuunnitelma muutettiin kaavoitusyksikön lausunnon mukaiseksi. Lupapäätöksessä asetettiin em. metsäpolulle osoitettava uutta paikkaa koskeva ehto.

Kantelussa on epäilty lupapäätösten olevan ristiriidassa mm. liito-oravan suojelua koskevien säännösten kanssa. Asiakirjoista ilmenee, että lupahakemuksista antamiensa lausuntojen mukaan kaupungin ympäristövalvontayksiköllä ei ollut huomautettavaa alueen täyttämiseksi eikä täytön laajentamisesta. Kantelun johdosta annetussa ympäristölautakunnan selvityksessä on todettu, että luontoselvitysten mukaan maankaatopaikka-alueelta ei tunnettu eläimistöllisesti tai kasvistollisesti arvokkaita alueita ja että liito-oravan esiintymisalueet ja arvokkaimmat metsäalueet sijaitsevat riittävän etäällä maankaatopaikasta. Ympäristöpäällikön antaman lisäselvityksen mukaan kaupungin ympäristövalvontayksikkö on aikanaan tehnyt maankaatopaikka-alueella luontoarvoja koskevan tarkastuksen eikä alueella todettu merkittäviä luonnonarvoja.

Todettakoon, että liito-oravan suojelukysymyksiä käsiteltiin myös kantakaupungin yleiskaavaa koskevassa alustus- ja valitusasiassa ympäristöministeriössä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kaupunki oli yleiskaavan hyväksymispäätöksen jälkeen teettänyt (v.1999 – 2000) mm. Hervantajärven – Makkarajärven – Perä-Ruskon alueita koskevan liito-orava inventoinnin. Yleiskaavan vahvistamisasiassa 12.12.2000 antamassaan päätöksessä ympäristöministeriö vahvisti edellä mainitut Ruskontien varressa olevat uudet asuntoaluevaraukset, koska näiltä alueilta ei ollut liito-oravahavaintoja (läjitysalue sijaitsee ko. asuntoaluevarausten välissä ja osittain niiden alueella). Sen sijaan näistä alueista jonkin verran etelään sijaitsevan, Hervantajärven ja Makkarajärven väliselle alueelle osoitetun uuden asuntoaluevarauksen ministeriö jätti vahvistamatta, koska ministeriö katsoi kaavaratkaisun tuolta osin merkitsevää liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämistä. Edellä mainittujen

alueiden osalta korkein hallinto-oikeus pysytti ympäristöministeriön päätöksen 20.11.2002 antamallaan päätöksellä.

Käsitykseni mukaan kaupungin metsänhoitosuunnitelmalla ei ole ollut rakennuslain 124 a §:n mukaisessa toimenpidelupa-asiassa sellaista oikeudellista merkitystä, joka olisi voinut olla luvan myöntämisen esteenä.

Arvioitaessa läjitystoimenpiteen vaikutuksia kaupunki- ja maisemakuvan sekä alueelle yleiskaavassa osoitetun virkistyskäytön kannalta on lisäksi otettava huomioon, että läjityksessä on kysymys määräaikaisesta toimenpiteestä, jonka jälkeen alue maisemoidaan ja metsitetään.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että kaupungin ympäristölautakunta on myöntänyt edellä tarkoitetut toimenpideluvat rakennuslain 124 a §:n 4 momentissa säädetyn harkintavallan rajoissa. Luvan myöntämiselle on siten ollut oikeudelliset edellytykset.

3.2.2 Luvan voimassaoloaika

Rakennuslain 124 a §:n 5 momentissa (siinä muodossa kuin se oli vuonna 1996) säädettiin, että myönnettäessä lupaa kaivamis- ja louhimistyöhön oli soveltuvin osin (124 a §:n 1 – 4 momenttien) lisäksi noudatettava, mitä maa-aineslain (555/1981) 3 §:n 2 momentissa, 5, 6, 10-13, 13 a, 16 ja 21 §:ssä oli säädetty. Maa-aineslain 10 §:n mukaan lupa aineiden ottamiseen myönnetään määräajaksi, kuitenkin enintään kymmeneksi vuodeksi (eräin edellytyksin myös pidemmäksi ajaksi).

Toisaalta rakennusasetuksen 150 §:n 4 momentin mukaan rakennuslain 124 a §:ssä tarkoitettu *muuta toimenpidettä kuin maa-ainesten ottamista tarkoittavaa kaivamista tai louhimista koskeva lupa* raukesi, jollei toimenpidettä suoritettu kolmen vuoden kuluessa. Siten esimerkiksi täyttämistöitä koskevissa toimenpideluvissa luvan voimassaoloaika on käsitykseni mukaan tullut määrätä korkeintaan kolmen vuoden pituiseksi.

Asiakirjoista ilmenee, että 15.10.1996 tekemällään päätöksellä Tampereen ympäristölautakunta myönsi Ruskon läjitysalueen koskevan luvan siten, että lupapäätös on voimassa 31.10.2006 saakka.

Lupapäätöksen esittelyt, tuolloin rakennustarkastajana toiminut E, joka nykyisin hoitaa apulaiskaupunginjohtajan virkaa, on tänne antamassaan selvityksessä ilmoittanut, että rakennustarkastaja turvautuu päätösvalmistelussa ja esittelyssä organisaationsa asiantuntijoihin. Lisäksi hän on todennut, että lupa-asioina maa-ainesten hyödyntäminen ja käsittely joko kaivamalla tai läjittämällä on Tampereella rinnastettu toisiinsa, ja että näin pitkäkestoiisiin maa-aineshankkeisiin on sovellettu samoja periaatteita mm. luvan voimassaoloajan suhteen, vaikka on jouduttu soveltamaan eri lakeja.

Myös ko. lupa-asian käytännön valmistelutoimenpiteistä huolehtinut tekninen

sihteeri K on omassa selvityksessään todennut, että suurta maanlajitystoimenpidettä tarkasteltiin lupaviranomaisessa lähinnä maa-ainesten ottamiseen verrattavana toimintana kaikkine täyttöineen, tasauksineen ja kaivamisineen. Koska kysymyksessä hänen mukaansa oli maa-aineslupa verrattava toimenpidelupa ja suuren ylijäämämaiden vastaanottoalueen perustaminen, joka ei vielä vuonna 2003 ole saavuttanut suunnitelmassa esitettyä tasoa, hän katsoi luvan voimassaolon osalta voitavan noudattaa maa-aineslain mukaista kymmenen vuoden määräaikaa.

Tämän johdosta totean, että käsitykseni mukaan Ruskon alueelle tuotujen ylijäämämaiden läjittämisessä on ollut kysymys tuolloin voimassa olleen rakennusasetuksen 150 §:n 4 momentissa tarkoitettusta muusta toimenpiteestä kuin maa-ainesten ottamista tarkoittavasta kaivamisesta tai louhimisesta. Näin ollen ympäristölautakunnan 15.10.1996 tekemässä lupapäätöksessä määrätty luvan voimassaoloaika (10 vuotta) on ristiriidassa mainitussa rakennusasetuksen säännöksessä tarkoitetun kolmen vuoden enimmäisajan kanssa.

Nykyään vastaavanlaisiin täyttämistoimenpiteisiin sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) *maisematyölupaa* koskevia säännöksiä. Luvan voimassaoloa koskevan MRL 143 §:n 1 momentin mukaan toimenpidettä koskeva lupa on rauennut, jollei toimenpidettä ole suoritettu kolmen vuoden kuluessa luvan lainvoimaisuudesta lukien. Toisaalta työn loppuunsaattamiseksi voi lupaviranomainen MRL 143 §:n 2 momentin nojalla hakemuksesta pidentää mainittua määräaikaa enintään kolmella vuodella kerrallaan.

Edellä esitetyn perusteella kiinnitän Tampereen kaupungin ympäristölautakunnan sekä vs. apulaiskaupunginjohtaja n E:n ja teknisen sihteerin K:n huomiota täyttämistöitä koskevissa lupa-asioissa noudatettavien säännösten oikeaan soveltamiseen luvan voimassaoloajan osalta.

Menettelyä arvioidessani olen ottanut huomioon, että toimenpidelupaa koskevat rakennuslain ja -asetuksen säännökset olivat käytännön soveltamistilanteita ajatellen jossain määrin vaikeaselkoisia. Tämä johtui mm. siitä, että ko. toimenpidelupasäännöksillä osaltaan säänneltiin maa-ainesten ottamista tiettyntyyppisillä kaava- sekä toimenpidekielto- ja rakennuskieltoalueilla. Muilla alueilla maa-ainesten ottamiseen sovellettiin maa-aineslakia (555/1981) ja maa-ainesasetusta (91/1982).

Kaivamis- ja louhimistyötä koskeviin toimenpidelupa-asioihin oli rakennuslain 124 a §:n 5 momentin viittaussäännöksen nojalla säädetty noudatettavaksi soveltuvin osin eräitä maa-aineslain säännöksiä mm. lupamenettelyn ja luvan voimassaoloajan osalta. Rakennusasetuksen 146 c §:ssä oli lueteltu tiettyjä maa-ainesasetuksen säännöksiä, joita tuli soveltuvin osin noudattaa maa-ainesten ottamista tarkoittavaa kaivamista ja louhimista koskevissa lupa-asioissa. Toisaalta muita kuin maa-ainesten ottamista tarkoittavaa kaivamista ja louhimista koskeviin toimenpiteisiin sovellettavat säännökset mm. eräiden menettelykysymysten ja luvan voimassaoloajan osalta olivat puolestaan

rakennusasetuksen 146 d §:ssä ja 150 §:n 4 momentissa.

3.2.3 Lupapäätösten perusteena olleet läjityssuunnitelmat

Rakennusasetuksen 146 d §:n mukaan muuta kuin maa-ainesten ottamista tarkoittavaa kaivamista ja louhimista koskevaa hakemusta oli haettava kirjallisesti. Hakemuksessa oli mainittava tarpeelliset tiedot hakijasta, alueen sijainnista ja maanomistuksesta, toimenpiteestä, johon aiottiin ryhtyä, sekä muut hakemuksen käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot. Lisäksi lupaviranomainen voi vaatia hakijalta muutakin selvitystä, jos se asian käsittelyä varten oli tarpeellista. Säännöksessä ei ollut yhtä yksityiskohtaisia määräyksiä hakemukseen liitettävän suunnitelman sisällöstä kuin maa-aineslaissa ja -asetuksessa on ns. ottamissuunnitelman osalta säädetty.

Lupaviranomaisella on siten ollut laajahko harkintavalta mm. siltä osin, kuinka yksityiskohtaisia tai laajoja selvityksiä ja tietoja suoritettavasta toimenpiteestä se on edellyttänyt hakemuksen yhteydessä esitettäväksi. Kysymys on ollut siitä, millaisten tietojen ja selvitysten on katsottava olleen asian käsittelyn kannalta tarpeellisia.

Ruskon läjitysalueelle 1996 myönnettyä toimenpidelupaa ja 1999 myönnettyä laajennuslupaa koskevissa hakemuksissa oli esitetty lähinnä vain perustiedot ao. kiinteistöstä, toimenpiteen tarkoituksesta, toimenpideajasta ja läjitettävien maa-ainesten kuutiomääristä. Vuoden 1996 hakemuksessa oli lyhyt maininta täytön jälkeen tehtävästä viimeistelystä ja metsittämisestä. Hakemuksiin oli liitetty läjitysalueen sijainnin ilmaiseva kartta (1:20 000) sekä asemapiirros (1:1000), jossa oli pohjakarttamerkintöjen päälle merkityin korkeuskäyrin kuvattu maaston korkeussuhteet suunnitellun täyttämistyön tultua suoritetuksi.

Mielestäni hakemuksissa ja niiden liitteissä oli läjitystoimenpiteestä esitetty melko niukasti tietoja ja selvitystä hankkeen laajuuteen verrattuna. Käsitykseni mukaan lupaviranomaisen olisi tällaisia hankkeita koskevissa toimenpidelupa-asioissa ollut perusteltua edellyttää hakijaa esittämään lisäksi esimerkiksi maaston korkeussuhteita kuvaavia leikkauspiirroksia sekä hanketta koskeva sanallinen selostus, josta ilmenisi riittävän yksityiskohtaisesti mm. se, millä tavoin täyttämistoimintaa alueella käytännössä harjoitetaan ja miten hakijan oli tarkoitus huolehtia hankkeesta mahdollisesti aiheutuvien haittojen ehkäisemisestä tai rajoittamisesta.

Totean lisäksi, että läjitystoiminnan luonteen vuoksi myös itse lupapäätöksissä olisi ollut aiheellista antaa lupamääräyksiä ainakin luvanhakijan keskeisistä velvollisuuksista läjitysalueen ja alueelle tuotavan materiaalin valvonnassa. Mm. siitä, että alueelle saa läjittää vain puhtaita rakennustoiminnan yhteydessä syntyneitä tai niitä vastaavia maa-aineksia ja että ainekset eivät saa sisältää rakennusjätteitä ym., olisi ollut perusteltua antaa lupamääräys. Myös alueen viimeisteleminen ja maisemoinnista olisi ollut syytä antaa lupamääräys.

3.2.4 Vireilläolosta ilmoittaminen

Täyttämistöitä koskevien, rakennuslain 124 a §:n mukaisten toimenpidelupa-asioiden osalta rakennuslaissa tai -asetuksessa ei ollut nimenomaisia säännöksiä asian vireilläolosta ilmoittamisesta. Toisaalta hallintomenettelylain 13 §:ssä on yleinen hallintoasioihin sovellettava, vireilläolosta ilmoittamista koskeva säännös.

Hallintomenettelylain 13 §:n mukaan asian vireilläolosta on ilmoitettava julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Tiedossa olevalle henkilölle, joka ei ole asianosainen, mutta jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin asian ratkaisu saattaa vaikuttaa huomattavasti, on ilmoitettava asian vireilläolosta. Tästä saa kuitenkin ilmoittaa julkisesti, jos henkilöitä on useita ja heidän voidaan olettaa saavan tiedon julkisesta ilmoituksesta.

Vireilläolosta ilmoittamisen yhteydessä ilmoituksen kohteena oleville henkilöille varataan tilaisuus esittää asiasta viranomaiselle tietoja, kysymyksiä ja mielipiteitä.

Saadun selvityksen mukaan Ruskon läjitysalueita koskevien toimenpidelupa-asioiden vireilläolosta ei ilmoitettu esimerkiksi lähialueen asukkaille.

Läjitysalue sijaitsee Hervannan kaupunginosan asutusalueiden läheisyydessä. Karttatietojen perusteella lähimmät asuinkiinteistöt näyttävät sijaitsevan alle 300 metrin etäisyydellä. Läjityspaikka sijaitsee alueella, jolla on merkitystä ulkoilu- ja virkistykseen kannalta. Täyttämistyön aikana alue poikkeaa maisemallisesti ympäröivästä metsäalueesta. Läjitystoimintaan liittyy läjittettävien maa-ainesten kuljetuksesta johtuvaa raskasta liikennettä alueelle johtavilla liikenneväyillä.

Kysymys siitä, milloin hanke on vaikutuksiltaan sillä tavoin huomattava, että lupa-asian vireilläolosta tulee hallintomenettelylain 13 §:n mukaisesti ilmoittaa, voi usein olla tulkinnanvarainen ja joudutaan ratkaisemaan kussakin tapauksessa erikseen. Nykyään useat ihmiset ovat kiinnostuneita lähiympäristönsä muutoksista ja voivat kokea tämäntyyppisten harkkeiden vähentävän asuinympäristönsä viihtyisyyttä, vaikka ne eivät sijaitsisikaan aivan naapurustossa. Lisäksi em. lainkohdan tulkinnassa on syytä kiinnittää huomiota perustuslain 20 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus mm. vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Katso, että Ruskon läjitysalueen toimenpidelupa-asioita valmisteltaessa ei ole tältä osin menetelty asianmukaisesti. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat sekä asiakirjoista saatava selvitys läjittämisalueen laajuudesta ja läjittettävän aineksen määrästä, katso, että lupa-asioita valmisteltaessa olisi ollut perusteltua ilmoittaa asian vireilläolosta hallintomenettelylain 13 §:n mukaisesti.

Saatan Tampereen kaupungin ympäristölautakunnan sekä vs.

apulaiskaupunginjohtajan E:n sekä teknisen sihteerin K:n tietoon edellä esittämäni käsityksen asian vireilläolosta ilmoittamista koskevan hallintomenettelylain 13 §:n tulkinnasta.

3.2.5 Esteellisyttä koskeva väite

Kantelijan mielestä ympäristölautakunnan kokouksessa 14.9.1999 itsensä esteelliseksi todenneet eivät todellisuudessa ole olleet esteellisiä ja he ovat vastoin velvollisuuksiaan pidättäytyneet osallistumasta asian käsittelyyn.

Kaupungin hallintopäällikön antaman selvityksen mukaan esteellisyytensä ovat maankaatopaikka-asian käsittelyn yhteydessä ilmoittaneet kaupunginhallituksen jäsenet ja kaupunginhallituksen edustaja sekä apulaiskaupunginjohtaja. Selvityksessä todetaan, että menettely on täysin hallintomenettelylain esteellisyyssäännösten mukaista, koska käsiteltävänä on ollut rakennuslain mukainen lupa-asia, jossa Tampereen kaupunki on ollut luvan hakijana.

Asiakirjoista ilmenee, että ympäristölautakunnan kokouksessa 14.9.1999 ovat itsensä esteelliseksi todenneet ja asian käsittelyn ajaksi kokouksesta poistuneet ympäristölautakunnan jäsen M, varajäsen N, kaupunginhallituksen edustaja O, kaupunginhallituksen puheenjohtaja B sekä ympäristötoimesta ja teknisestä toimesta vastannut apulaiskaupunginjohtaja D. Näistä M ja N ovat tuolloin olleet myös kaupunginhallituksen varajäseniä.

Tämän johdosta totean, että kuntalain 52 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallituksen jäsenen ja kunnan viranhaltijan esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään. Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ao. henkilöä pidetään esteellisenä mm. silloin, kun hän on hallituksen jäsenenä sellaisessa yhteisössä, joka on asianosainen. Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan (ns. yleislausekkeen) mukaan henkilö on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta kuin 1 momentin 1-5 kohdassa mainitus ta erityisestä syystä vaarantuu. Hallintomenettelylain 11 §:n mukaan esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Kun Tampereen kaupunki on tässä tapauksessa ollut toimenpideluvan hakijana ja siten asianosaisena, kaupungin ympäristölautakunnassa jäsenenä olleiden tai kaupunginhallitusta edustaneiden kaupunginhallituksen jäsenten ja varajäsenten on käsitykseni mukaan katsottava olleen hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellisiä käsittelemään asiaa ympäristölautakunnassa ja olemaan läsnä sitä käsiteltäessä.

Myös apulaiskaupunginjohtajan, joka muun ohella vastasi kaupungin teknisestä toimialasta, voidaan katsoa olleen esteellinen osallistumaan kaupungin hankkeena toteutettavaa läjitysaluetta koskevan toimenpidelupa-asian lupaviranomaiskäsittelyyn, varsinkin kun lupahakemus oli laadittu kaupungin tekniseen toimeen kuuluvassa hallintoyksikössä. Esteellisyyden voidaan

tällaisessa tapauksessa katsoa perustuvan hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyyn yleislausekkeeseen.

Edellä esitetyn perusteella katson, että Tampereen ympäristölautakunnan kokouksessa 14.9.1999 itseään esteellisenä pitäneet ja Ruskon läjitysalueen toimenpidelupa-asian käsittelyn ajaksi kokouksesta poistuneet em. henkilöt eivät näin toimiessaan menettelleet lainvastaisesti tai velvollisuuksiensa vastaisesti.

3.3 Läjitysalueen valvonnasta

3.3.1 Pirkanmaan ympäristökeskuksen toimenpiteet

Pirkanmaan ympäristökeskuksen ympäristölupayksikkö on 28.3.2001 lähettänyt Tampereen kaupungin tekniselle toimelle Ruskon läjitysalueen lupa-asioita ja valvontaa koskevan selvityspyynnön. Kaupungin teknisen toimen katuyksikkö antoi ympäristökeskukselle 26.4.2001 päivätyn selvityksen.

Pirkanmaan ympäristökeskuksen ympäristölupayksikkö on sittemmin toimittanut tänne tiedoksi jäljennöksen kaupungin tekniselle toimelle 14.5.2002 lähettämästään kirjeestä, jossa ympäristökeskus on mm. todennut, että maankaatopaikkatoimintaa varten tulee olla ympäristölupa ja että Ruskon maankaatopakkatoiminnan tuolloin suunnitteilla olleelle laajentamiselle tulee olla ympäristölupa ennen mahdollisen laajennusosan käyttöönottoa.

Ympäristökeskus on myös puuttunut alueella harjoitettuun betonituotteiden ym. materiaalin välivarastointiin jäljempänä kohdasta 3.3.2 ilmenevällä tavalla.

Ympäristökeskuksesta puhelimitse saadun tiedon mukaan ympäristökeskuksen edustajat tekivät paikalle myös maastokäynnin. Tuolloin ei havaittu seikkoja, jotka tukisivat väitteitä, että alueen täyttämisen yhteydessä sinne olisi tuotu ympäristöä pilaavia aineita tai materiaaleja (öljyä tms.).

Tämän kanteluasian ollessa vireillä on Ruskon läjitysalueen valvontaa siten arvioitu myös Pirkanmaan ympäristökeskuksessa, joka on mm. ympäristönsuojelulaisissa säänneltyä toimintaa lakisääteisesti valvova viranomainen.

3.3.2 Kaupungin toiminnan arviointi läjitystoiminnan valvonnan osalta

Kaupungin ympäristölautakunnan antaman selvityksen mukaan Ruskon maankaatopaikkaa on käytetty puhtaiden maa- ja kiviainesten läjityspaikkana. Maan vastaanottoalue on ollut jatkuvassa valvonnassa. Vastaanottohenkilö on tarkastanut alueelle tulevat kuormat. Työajan ulkopuolella alue on ollut suljettuna puomilla.

Kantelussa on ilmoitettu alueelle viedyn myös purkujätteitä. Tämän johdosta kaupungin katupäällikkö on selvityksessään todennut, että täyttöalueen tasattua yläosaa on käytetty lyhytaikaiseen louheen, kiviaineksen, betonin, kantojen ja

asfaltin välivarastointiin. Purettuja asfaltinkappaleita on käytetty työmaateiden tekemiseen. Pirkanmaan ympäristökeskuksen pyydettyä katuyksiköltä selvitystä Ruskon alueen täytöstä katuyksikkö antoi selvityksen. Sen jälkeen ympäristökeskus kielsi alueen käytön välivarastointialueena loppusijoitukseen kuulumattomien materiaalien osalta. Tämän jälkeen alueelle ei ole tuotu betonirakenteita eikä purettua asfalttia ole käytetty työmaateiden tekemiseen.

Saadun selvityksen mukaan kaupungin tekninen toimi on edellä mainituin tavoin valvonut läjitetävien aineiden tuomista alueelle. Muut materiaalit kuin puhdas maa-aines ovat selvityksen mukaan olleet alueella lähinnä varastointitarkoituksessa, eivät lopullisesti sijoitettuina. Näiden muiden materiaalien tarkoituksellinen säilyttäminen alueella ei sinänsä merkitse sitä, että esimerkiksi alueelle tulevia kuormia ei olisi valvottu.

Betonituotteiden ym. varastoimista alueella ei kuitenkaan voida pitää asianmukaisena, koska se ei kuulu toimenpideluvassa tarkoitettuun toimintaan. Pirkanmaan ympäristökeskus on kuitenkin jo puuttunut tähän varastointitoimintaan.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Ruskon alueen läjittämistoiminnan valvonnassa ei ole ilmennyt lainvastaisuutta tai sellaista velvollisuuden laiminlyöntiä, johon minulla laillisuusvalvojana olisi aihetta puuttua.

3.4 Muut väitteet ja vaatimukset

Muiden kantelussa mainittujen virkamiesten osalta totean, että saadun selvityksen perusteella ei ole ilmennyt aihetta epäillä kaupungin yleiskaava-arkkitehdin tai metsäpäällikön menetelleen asian yhteydessä lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuuksiaan.

Kantelussa esitettyjen muiden vaatimusten osalta totean, että oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa päättää lupapäätösten kumoamisesta, toiminnan kieltämisestä, alueen ennallistamisesta tai virka- ja luottamusmiesten virasta pidättämisestä. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei myöskään kuulu käsitellä vahingonkorvausasioita. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt perusteita kantelussa tarkoitettujen henkilöiden menettelyn saattamiseksi poliisi- tai syyttäväviranomaisten käsiteltäväksi.

3.5 Toimenpiteet

Saatan Tampereen kaupungin ympäristölautakunnan ja vs. apulaiskaupunginjohtajan E:n sekä teknisen sihteerin K:n tietoon edellä kohdassa 3.2.2, 3.2.3 ja 3.2.4 esittämäni käsitykset toimenpideluvan voimassaoloajasta, lupahakemukseen sisällytettävälle tiedolle ja selvityksille asetettavista vaatimuksista, lupamääräyksistä sekä lupa-asian vireilläolosta ilmoittamisesta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Tampereen

ympäristölautakunnalle, vs. apulaiskaupunginjohtaja E:lle ja tekniselle sihteerille K:lle. Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi myös Tampereen kaupunginhallitukselle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.