Päätöshistoria

Ympäristölautakunta 01.04.2014 § 125

HEL 2013-005180 T 11 01 00 00

ESAVI/141/04.08/2012

Päätös

Ympäristölautakunta päätti merkitä tiedoksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksen 18.3.2014, nro 50/2014/1 ympäristönsuojelulain (86/2000) 35 §:n mukaisesta Shell International Petroleum Company Limited -nimisen yhtiön ympäristölupahakemuksesta. Hakemus koski pilaantuneen maaperän puhdistamista sekä maa-aineksen seulontaa ja hyödyntämistä Laajasalon entisellä öljyhuoltoalueella. Samalla ympäristölautakunta toteaa, ettei päätös anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

07.05.2013 Ehdotuksen mukaan

Esittelijä

ympäristönsuojelupäällikkö
Päivi Kippo-Edlund

Lisätiedot

Antti Salla, ympäristötarkastaja, puhelin: +358 9 310 32016
antti.salla(a)hel.fi

Kaupunginhallitus 27.05.2013 § 633

HEL 2013-005180 T 11 01 00 00

Viite: Dnro ESAVI/141/04.08/2012

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa Etelä-Suomen aluehallintovirastolle seuraavan lausunnon Kruunuvuori Real Estate Oy:n hakemuksesta, joka koskee pilaantuneen maaperän puhdistamista Laajasalon öljyhuoltoalueella.

Kaupunginhallitus toteaa, että Helsingin kaupungin ympäristölautakunta on 7.5.2013 kaupungin ympäristön- ja terveydensuojeluviranomaisena antanut Etelä-Suomen aluehallintovirastolle lausunnon Kruunuvuori Real Estate Oy:n

hakemuksesta. Kaupunginhallitus viittaa ympäristölautakunnan lausuntoon ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Kruunuvuori Real Estate Oy:n hakemus koskee noin kahdeksan hehtaarin kokoista aluetta, jolla on toiminut oy Shell ab:n voiteluainetehdas ja öljysäiliöalue. Alue on jaettu kolmeen osa-alueeseen (1-3), jotka ovat olleet aikaisemmin vuokrattuna oy Shell ab:lle. Oy Shell ab on ympäristönsuojelulainsäädännön sekä vuokrasopimusten perusteella vastuussa alueen maaperän puhdistamisesta, ja se on kunnostanut osan alueesta aiemmin. Oy Shell ab on luovuttanut alueen eteläosan (osa-alue 3) hallinnan Kruunuvuori Real Estate Oy:lle. Eteläosan vuokrasopimus kaupungin kanssa on toistaiseksi voimassa. Muut osa-alueet ovat kaupungin hallinnassa.

Länsiosassa on voimassa osayleiskaava 11756. Suurin osa kohteesta sisältyy asemakaavaehdotukseen 11950, jonka Helsingin kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 24.4.2013. Eteläosa ulottuu kahdelle eri asemakaava-alueelle (Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti 1, 12010 ja Koirasaarentie 11910), jotka ovat tulleet voimaan 5.1.2012 ja 30.11.2012.

Kaupunginhallitus katsoo, että alueen pilaantunut maaperä tulee puhdistaa vuokrasopimusten mukaisesti. Maaperän pilaantumisesta aiheutuvia riskejä tulee tarkastella asianmukaisesti koko alueella ja alue tulee kunnostaa siten, että alueen tulevalle käytölle ei aseteta rajoituksia. Mikäli luvan myöntämishetkellä koko alueen kattavaa lainvoimaista asemakaavaa ei ole, alueen maaperän puhdistamisen tulee perustua todennäköisimmin toteutuvaan suunnitelmaan tai tietoon tulevasta maankäytöstä.

Myönnettävän ympäristöluvan tulee noudattaa alueen kunnostamista koskevia Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiä ja niiden perusteluja. Ympäristölupakäsittelyssä tulee edellyttää alueen tarkastelua kokonaisuutena hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti.

Pilaantumisen laajuus

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan pilaantumisen laajuutta ja astetta ei ole riittävästi selvitetty. Kaupunginhallitus katsoo, että kunnostuksen yhteydessä tulee varmistaa, että koko alue tulee tutkituksi riittävällä tarkkuudella.

Lisäksi kaupunginhallitus katsoo, että alueille 1 ja 2 jäänyt maa-aines, jossa jonkin haitta-aineen pitoisuus on suurempi kuin sen alempi ohjearvo, tulee dokumentoida tarkoin, ja tiedot sen sijainnista, laadusta

ja määrästä tulee toimittaa maa-alueiden tuleville omistajille ja haltijoille.

Laaditut riskinarviot

Ympäristölupahakemuksen mukaan riskinarvioinnissa on tarkasteltu kriittisinä haitta-aineina kaikkia aineita, joiden pitoisuudet kohteen maaperässä ylittävät VNa 214/2007 mukaiset kynnysarvot ja taustapitoisuudet.

Hakemuksessa esitetään osasta alueita 1 ja 2 vanhat pilaantuneen maaperän puhdistusilmoituksiin sisältyneet riskinarviot. Kaupunginhallitus katsoo, että nämä riskinarviot ovat puutteellisia ja tehty soveltumattomilla menetelmillä eikä niitä voida sellaisenaan käyttää ympäristöluvan kunnostustavoitteiden määrittämiseen.

Hakemuksen mukaan osa-alue 3 kunnostetaan bentseenijohdannaisia lukuun ottamatta alempiin ohjearvoihin, jotka ovat riskinarvioinnilla saatuja arvoja alhaisempia. Lisäksi alempien ohjearvojen käyttö asuinalueiden tavoitetasona on yleisesti hyväksyttyä. Siten kaupunginhallituksella ei ole huomautettavaa osa-alueen 3 riskinarviointiin.

Kaupunginhallitus katsoo, että mikäli koko alue aiotaan kunnostaa osittain riskiperusteisten tavoitearvojen perusteella, tulee laatia koko alueen kattava laadukas riskinarvio käyttäen soveltuvia menetelmiä. Kohde voidaan myös kunnostaa kokonaisuudessaan alempiin ohjearvoihin, jotka hyväksytään yleisesti kunnostuksen tavoitetasoksi, ja joiden käyttöä hakija on esittänyt osa-alueelle 3. Tämä yhtenäinen käytäntö koko alueella noudattaisi Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisua.

Muun ympäristön ja vesistön pilaantumisen vaara

Vaasan hallinto-oikeus on katsonut, että kunnostustoiminnasta aiheutuu muun ympäristön ja vesistön pilaantumisen vaaraa. Kohteesta kulkeutuu tai on kulkeutunut alueen ulkopuolelle sellaisia öljyhiilivetypitoisuuksia, jotka aiheuttavat maaperän tai sedimenttien pilaantumista. Tämä tulee ottaa huomioon ympäristölupakäsittelyssä siten, että alueen ulkopuolinen pilaantuneisuus esimerkiksi sedimenttien ja rantapenkereen osalta selvitetään ja tarvittaessa kunnostetaan.

Aikaisempien kunnostusten aikana öljynerottimien erotuskyky ei ole ollut riittävä, jolloin on mahdollista, että pilaantuminen pääsee leviämään kohteen ulkopuolelle. Kaupunginhallitus katsoo, että vesien käsittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Luvanhakijan tulee esittää

ympäristölupakäsittelyn aikana käsiteltävän veden tarkkailusuunnitelma.

Lisäksi alueelle tehdyn pohjaveden tarkkailusuunnitelman mukaista näytteenottoa tulee jatkaa riittävän pitkään koko vuokra-alueen maaperän ympäristöluvan mukaisen puhdistamisen jälkeen niin, että tarkkailulla osaltaan osoitetaan oikeaksi se riskinarvion johtopäätös, että paikoilleen jäänyt pilaantunut maa-aines ei aiheuta ympäristö- eikä terveysriskejä. Tarkkailun lopettamisesta päätetään tulosten perusteella.

Jälkiseuranta

Hakija katsoo, että kunnostuksen jälkeen erillistä maaperän haitta-ainepitoisuuksien jälkiseurantaa ei tarvita. Kaupunginhallitus katsoo, että kunnostuksen jälkeinen orsi- ja pohjavesiseuranta on kuitenkin aiheellista, sillä vedessä on todettu kohonneita pitoisuuksia, alueelle saattaa jäädä pilaantunutta maata sekä tuleva kunnostus muuttaa alueen olosuhteita.

Lopuksi

Kaupunginhallitus katsoo, että kohde tulee kunnostaa alueen 3 tavoitearvoiksi esitettyihin alempiin ohjearvoihin tai riskinarvioperusteisia tavoitearvoja käytettäessä koko alueen riskit pitää arvioida yhtenäisellä riskinarvioinnilla. Lisäksi alueen pilaantuneiden vesien aiheuttama muun pilaantumisen vaara tulee estää ja aikaisempien kunnostusten aiheuttama mahdollinen merisedimenttien pilaantuminen selvittää. Päätöksessä tulee myös kiinnittää huomiota alueella tehtyjen tutkimusten riittävyyteen.

Kaupunginhallitus puoltaa Kruunuvuori Real Estate Oy:n hakemuksen hyväksymistä, mikäli hakemuksen käsittelyssä otetaan huomioon edellä esitetyt seikat.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Hannu Penttilä

Lisätiedot

Erja Saarinen, apulaiskaupunginsihteeri, puhelin: 310 36102
erja.saarinen(a)hel.fi

Kiinteistölautakunta 16.05.2013 § 266

HEL 2013-005180 T 11 01 00 00

Kiinteistökartta J3 P2, Haakoninlahdentie 1

Päätös

Lautakunta päätti antaa kaupunginhallitukselle Kruunuvuori Real Estate Oy:n ympäristölupahakemuksesta seuraavan lausunnon:

Tiedot maa-alueen hallinnasta

Kruunuvuori Real Estate Oy hakee ympäristölupaa pilaantuneen maaperän puhdistamiselle Laajasalossa Helsingin kaupungin omistamalla alueella. Hakemus koskee noin kahdeksan hehtaarin kokoista aluetta, jolla on toiminut oy Shell ab:n voiteluainetehdas ja öljysäiliöalue. Oy Shell ab on ympäristönsuojelulainsäädännön sekä vuokrasopimusten perusteella vastuussa alueen maaperän puhdistamisesta ja se on kunnostanut osan alueesta aiemmin.

Alue on jaettu kolmeen osa-alueeseen (1-3), jotka ovat olleet aikaisemmin vuokrattuna oy Shell ab:lle. Yritys on luovuttanut alueen eteläosan (osa-alue 3) hallinnan Kruunuvuori Real Estate Oy:lle. Eteläosan vuokrasopimus kaupungin kanssa on toistaiseksi voimassa. Muut osa-alueet ovat kaupungin hallinnassa.

Kiinteistölautakunnan kannanotto ympäristöluvan myöntämiseen

Kiinteistölautakunta edellyttää alueen pilaantuneen maaperän puhdistamista vuokrasopimusten mukaisesti ja puoltaa ympäristöluvan myöntämistä siten, että maaperän pilaantumisesta aiheutuvat riskit tulevat koko alueella asianmukaisesti tarkastelluiksi ja alue kunnostetuksi siten, että alueen tulevalle käytölle ei aseteta rajoituksia.

Myönnettävän ympäristöluvan tulee noudattaa alueen kunnostamista koskevia Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiä ja niiden perusteluja.

Kohde tulee kunnostaa alueen 3 tavoitearvoiksi esitettyihin alempiin ohjearvoihin tai riskinarvioperusteisia tavoitearvoja käytettäessä koko alueen riskit pitää arvioida yhtenäisellä riskinarvioinnilla. Lisäksi alueen pilaantuneiden vesien aiheuttama muun pilaantumisen vaara tulee estää ja aikaisempien kunnostusten aiheuttama mahdollinen merisedimenttien pilaantuminen selvittää. Päätöksessä tulee myös kiinnittää huomiota alueella tehtyjen tutkimusten riittävyyteen.

Lisäksi ympäristölupaa myönnettäessä tulee ottaa huomioon muut tässä lausunnossa esitetyt asiat.

Vaasan hallinto-oikeuden päätös

Helsingin kaupunki valitti Vaasan hallinto-oikeuteen oy Shell ab:lle myönnetyistä osa-alueiden 1 ja 2 puhdistusta koskevista Helsingin kaupungin ympäristövalvontapäällikön päätöksistä. Hallinto-oikeus

kumosi kyseiset päätökset 8.5.2012 ja siirsi asian Etelä-Suomen aluehallintoviraston käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuden perustelujen mukaisesti asia ei soveltunut ratkaistavaksi ilmoitusmenettelyllä, koska hanke on poikkeuksellisen laaja, pilaantumisen laajuutta ja astetta ei ole riittävästi selvitetty ja toiminnasta katsotaan aiheutuvan muun ympäristön ja vesistön pilaantumisen vaaraa. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan olisi asiassa tullut antaa koko aluetta koskeva ympäristölupapäätös, jolloin arviointi olisi voitu tehdä kokonaisuutena ja yhdellä kertaa.

Ympäristölupa-alueen tarkastelu kokonaisuutena

Ympäristölupakäsittelyssä tulee edellyttää alueen tarkastelua kokonaisuutena hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti. Lupahakemuksessa näin ei ole tehty, vaan siinä tarkastellaan erikseen kolmea erillistä osa-aluetta, jotka on jaettu vielä pienempiin osiin. Kohteesta ole myöskään laadittu koko aluetta kattavaa yhtenäistä riskinarviota.

Luvanhakija esittää eteläisten alueiden kunnostamista alempaan ohjearvoon. Esitettyä periaatetta tulisi kuitenkin noudattaa koko alueella, koska koko alueelle ei ole tehty yhtenäistä riskinarviota.

Hyvin erilaisten tavoitteiden asettaminen jopa saman osa-alueen sisällä, jossa on yhtenäinen maankäyttö, on vaikeasti perusteltavissa. Nyt esimerkiksi pieni alue (9) esitetään kunnostettavaksi osittain alempaan ohjearvoon ja osittain yli 16 kertaa suurempaan riskinarvioperusteiseen arvoon. Riskiperusteiselle alueelle on jäänyt raskaita öljyhiilivetyjä 5880 mg/kg (piste S802) ja ne sijaitsevat vain noin 30 m:n päässä alemman ohjearvon (600 mg/kg) alueesta.

Laaditut riskinarviot

Ympäristölupahakemuksessa esitetään osasta alueita 1 ja 2 vanhat pilaantuneen maaperän puhdistusilmoituksiin sisältyneet riskinarviot. Niitä koskevat kiinteistöviraston ja Helsingin kaupungin lausunnot on esitetty liitteissä. Kyseisissä asiakirjoissa olevat riskinarvioita koskevat huomautukset ovat edelleen voimassa, ja ne pyydetään ottamaan huomioon osana tätä lausuntoa. Lausuntojen perusteella riskinarviot ovat puutteellisia ja tehty soveltumattomilla menetelmillä. Niitä ei voida sellaisenaan käyttää ympäristöluvan kunnostustavoitteiden määrittämiseen.

Osa-alue 3 kunnostetaan lupahakemuksen mukaan bentseenijohdannaisia lukuun ottamatta alempiin ohjearvoihin, jotka ovat riskinarvioinnilla saatuja arvoja alhaisempia. Lisäksi alempien

ohjearvojen käyttö asuinalueiden tavoitetasona on yleisesti hyväksyttyä. Siten osa-alueen kolme riskinarviointia ei katsota aiheelliseksi tarkastella tarkemmin tässä yhteydessä.

Mikäli koko alue aiotaan kunnostaa osittain riskiperusteisten tavoitearvojen perusteella, tulee laatia koko alueen kattava laadukas riskinarvio käyttäen soveltuvia menetelmiä. Kohde voidaan myös kunnostaa kokonaisuudessaan alempiin ohjearvoihin, jotka hyväksytään yleisesti kunnostuksen tavoitetasoksi ja joiden käyttöä hakija on esittänyt osa-alueelle 3. Tämä yhtenäinen käytäntö koko alueella noudattaisi Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisua.

Pilaantumisen laajuus

Hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti pilaantumisen laajuutta ja astetta ei ole riittävästi selvitetty. Tätä tukee kunnostuksien yhteydessä yllättäen löytyneet pilaantuneet kohdat ja poistettujen pilaantuneiden massamäärien merkittävä kasvu. Kunnostuksen yhteydessä on varmistettava, että koko alue tulee tutkituksi riittävällä tarkkuudella.

Muun ympäristön ja vesistön pilaantumisen vaara

Vaasan hallinto-oikeus on katsonut, että kunnostustoiminnasta aiheutuu muun ympäristön ja vesistön pilaantumisen vaaraa.

Kohde rajautuu mereen ulottuvaan rantapenkereeseen. Lähellä rantaa on todettu yli ylemmän ohjearvon oleva öljyhiilivetypitoisuus. Kyseisen pisteen (P2029) ja merialueen välillä ei ole tutkimuspisteitä, joten pilaantumisen jatkuminen vesialueeseen on mahdollista.

Aiemman kunnostuksen yhteydessä mereen johdettiin vettä, jossa silloisten määräysten sallima kokonaisöljypitoisuus (5 mg/l) ylittyi, vaikka vesi kulki kahden öljynerottimen kautta. Suurin todettu pitoisuus oli 16 mg/l.

On siis mahdollista, että kohteesta kulkeutuu tai on kulkeutunut alueen ulkopuolelle sellaisia öljyhiilivetypitoisuuksia, jotka aiheuttavat maaperän tai sedimenttien pilaantumista. Myös tämä tulee ottaa huomioon ympäristölupakäsittelyssä siten, että alueen ulkopuolinen pilaantuneisuus esimerkiksi sedimenttien ja rantapenkereen osalta selvitetään ja tarvittaessa kunnostetaan.

Ympäristölupahakemuksen täydennyksessä on ristiriitainen esitys maastoon, mereen tai sadevesiviemäriin johdettavan veden öljyhiilivetypitoisuudesta. Tekstissä raja-arvoksi on esitetty 5 mg/l, ja sitä seuraavassa taulukossa vastaava arvo on 0,5 mg/l.

Koska aikaisempien kunnostusten aikana öljynerottimien erotuskyky ei ole ollut riittävä ja on mahdollista, että pilaantuminen pääsee leviämään kohteen ulkopuolelle, tulee vesien käsittelyyn kiinnittää erityistä huomiota. Luvanhakijan tulee esittää ympäristölupakäsittelyn aikana käsiteltävän veden tarkkailusuunnitelma.

Kaavatilanne

Ympäristölupahakemuksessa olleisiin kaavatietoihin esitetään seuraavia tarkennuksia. Länsiosassa on voimassa osayleiskaava nro 11756. Suurin osa kohteesta sisältyy asemakaavaehdotukseen nro 11950, jonka kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 24.4.2013. Eteläosa ulottuu kahdelle eri asemakaava-alueelle (Kruunuvuorenranta, Haakoninlahti 1, nro 12010 ja Koirasaarentie nro 11910), jotka ovat tulleet voimaan 5.1.2012 ja 30.11.2012.

Jälkiseuranta

Hakija ei ole esittänyt alueelle jälkiseurantaa. Kunnostuksen jälkeinen orsi- ja pohjavesiseuranta on kuitenkin aiheellista, koska vedessä on todettu kohonneita pitoisuuksia, alueelle saattaa jäädä pilaantunutta maata ja tuleva kunnostus muuttaa alueen olosuhteita. Jälkiseurantaa suunniteltaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että vedestä saadaan edustavia näytteitä ja seurantaa jatketaan, kunnes vedessä ei ole merkittäviä pitoisuuksia.

Aiempien kunnostusten toteutuminen

Osa-alueet 1 ja 2 on kunnostettu pääosin Vaasan hallinto-oikeuden kumoamien päätösten perusteella. Pilaantuneita massoja oli arvioitu olevan alle 24 000 t. Pilaantuneita massoja poistettiin kuitenkin noin 48 000 t. Lisäksi alueelle jäi useisiin kohtiin alemmat ohjearvot tai tavoitearvot ylittäviä öljyhiilivetypitoisuuksia. Osa näistä jätettiin ympäristövalvontapäällikön päätöksen vastaisesti merkitsemättä.

Helsingin kaupunki on teettänyt osalla aluetta lisäkunnostustöitä erillisellä ympäristövalvontapäällikön päätöksellä, koska haluttiin varmistaa mahdollisuus aloittaa alueen rakentaminen turvallisesti ja nopeasti. Kaupungin töiden yhteydessä todettiin tavoitearvojen ylityksiä mm. putkilinjan kohdalla, jolla jouduttiin tekemään lisäkaivuja. Tämäkin osoittaa puutteellisuuksia alkuperäisissä tutkimuksissa.

Vesienkäsittelyn osalta aiempien kunnostusten toteutumiseen on otettu kantaa aiemmin tässä lausunnossa.

Esittelijä

vs. osastopäällikkö
Esko Patrikainen

Lisätiedot

Kati Valkama, ympäristösuunnittelija, puhelin: 310 36573
kati.valkama(a)hel.fi