

Asia: VN/28901/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi ampumaratojen ympäristöluvanvaraisuuden rajan nostamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Vaasan hallinto-oikeuden lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle ampumaratojen ympäristöluvanvaraisuuden rajan nostamisesta

Vaasan hallinto-oikeus suhtautuu jäljempänä esitetyin varauksin myönteisesti esitettyyn lakimuutokseen muutoin, mutta toteaa, että haulikkoammunnan tulee edelleen olla kaikissa tapauksissa luvanvaraista.

Hallinto-oikeus pitää kannatettavana ehdotusta määräajasta, jonka kuluessa toiminnanharjoittajien tulee tehdä ilmoitus tai hakea ympäristölupa niille ampumaradoille, joilla ei ole voimassa olevaa ilmoitus- tai ympäristölupapäätöstä. Ehdotettu muutos osaltaan edesauttaisi vielä viranomaisvalvonnan ulkopuolella olevien ampumaratojen saattamista ympäristönsuojelulain mukaiseen tilaan. Lain valmistelun yhteydessä kootun tiedon perusteella on arvioitavissa, että Suomessa on yhä toista sataa nykyisen lainsäädännön mukaisesti luvanvaraista ampumarataa, joilla ei ole lainvoimaista ympäristölupaa. Ottaen lisäksi huomioon, että Suomen ampumaratakanta on osittain hyvin vanhaa ja että ampumaratojen sijoitusratkaisuissa ympäristönsuojelunäkökohdat ovat vasta viime vuosikymmeninä tulleet keskeiseksi osaksi harkintaa, hallinto-oikeus pitää tilanteen korjaamista ympäristölainsäädännön edellyttämälle tasolle tärkeänä.

Lupakynnyksen nostamisen vaikutukset lakiesityksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi jäävät osittain epävarmoiksi. Ympäristönsuojelulain mukainen ilmoitus on tehtävä vähintään 120 vuorokautta (4 kuukautta) ennen toiminnan aloittamista. Kun kunnissa käsiteltävien uusien ympäristölupien tyypillinen käsittelyaika on eri arvioiden mukaan 5–7 kuukautta, keskimäärin saavutettava ajallinen hyöty käsittelyajassa olisi 1–3 kuukautta. Tosin vaikutus voi olla hieman suurempi, jos ilmoituksesta annettavassa päätöksessä annetaan lupa aloittaa toiminta jo ennen 120 vuorokauden täyttymistä. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että ilmoitusmenettelyyn siirtäminen

voi lisätä puutteellisina tutkimatta jätettyjen ilmoitusten määrää, lakiesityksen tavoitteiden saavuttaminen on epävarmaa, eikä sen vaikutus asioiden käsittelyn nopeuteen todennäköisesti ole ainakaan merkittävä.

Yleisen ilmoitusmenettelyn säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 94/2018 vp, s. 19) on todettu, että ilmoitusmenettelyyn siirrettäisiin sellaisia toimintoja, joihin sovellettuna uusi menettely ei vaarantaisi nykyisen ympäristönsuojelun tason säilymistä. Nyt lausuntokierroksella olevassa hallituksen esitysluonnoksessa eduskunnalle ampumaratojen ympäristöluvanvaraisuuden rajan nostamisesta (s. 9) on todettu, että esityksellä ei arvioida olevan haitallisia ympäristövaikutuksia, ja että ympäristönsuojelulaissa säädetyt edellytykset ympäristöluvan myöntämiselle vastaavat käytännössä ilmoituspäätöksen myöntämisen edellytyksiä.

Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei tuoda yhtä selkeästi kuin aikaisemmassa hallituksen esityksessä esiin tarvetta ympäristönsuojelun tason säilyttämiseksi ennallaan. Tältä osin Vaasan hallinto-oikeus huomauttaa, että ilmoituspäätöksen hyväksymisedellytyksiin ei, toisin kuin ympäristöluvan myöntämisedellytyksiin, sisälly vaatimusta eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun kohtuuttoman rasituksen poissulkemisesta. Kyseinen lainkohta on erityisesti meluvaikutusten osalta keskeinen ampumaratatoiminnan ympäristövaikutusten ja siten toiminnan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Ampumaratojen ympäristölupien ja ilmoituspäätösten valituksissa ympäristöön kantautuva melu on erityisesti haitankärsijätahojen yleisimmin esittämä valitusperuste. Lakimuutoksessa tulee lisäksi ottaa huomioon, että ilmoitusmenettelyssä kyseessä on toiminta, joka ympäristönsuojelulain 115 a §:n 2 momentin mukaan voidaan aloittaa 120 päivän kuluttua ilmoituksen tekemisestä riippumatta siitä, onko ilmoituksesta ehditty tehdä päätöstä. Tämä asettaa vaatimuksia ilmoitusmenettelyssä hyväksyttävän toiminnan laadulle ja laajuudelle sekä johtaa siihen, että toiminnan ympäristövaikutusten tulisi olla suhteellisen vähäisiä ja ennakoitavissa olevia.

Lakiesityksen taustalla on hallitusohjelman mukainen sisäministeriön hanke ampumaratojen toiminnan turvaamiseksi ja uusien ampumaratojen perustamisen edistämiseksi. Esitysluonnoksessa tuodaankin vahvasti esiin lakiesityksen taustalla olevia, muun ohella maanpuolustukseen liittyviä tarkoituksenmukaisuusperusteita. Hallinto-oikeus huomauttaa, että säädettäessä muutoksia ympäristönsuojelulakiin tulee tämän lisäksi erityisesti ottaa huomioon ympäristönsuojelulliset näkökohdat. Lupakynnyksen rajaa esitetään nostettavaksi huomattavasti 10 000 laukauksesta 50 000 laukaukseen vuodessa. Lisäksi on tarkoitus siirtää ilmoitusmenettelyyn sellaiset uuden lupakynnyksen alittavat ampumaradat, joissa on haulikkoammuntaan tarkoitettu rata, jossa ei käytetä lyijyhauleja. Esityksen on arvioitu tältä osin voivan edistää lyijyhaulien korvautumista teräshauleilla. Hallinto-oikeus toteaa yleisenä havaintonaan, että kehitys lyijyhaulien käytön vähenemiseksi on jo nähtävissä uusimmissa ampumaratojen ympäristöluvuissa, joskin hallituksen esittämä muutos voi tätä kehitystä jossakin määrin myös edistää. Toisaalta haulikkoammuntaa koskevan luvantarvekriteerin lieventäminen voi myös johtaa haulikkoammunnan suhteellisen osuuden lisääntymiseen ampumaradoilla. Kun myös lyijyhaulien korvaavat patruunat sekä haulikkoammunnassa käytettävät savikiekot sisältävät haitta-aineita, ja kun lisäksi lyijyhaulien käyttökiellon valvonta on haastavaa, luvantarvekriteerien lieventäminen tältä osin ei ole ongelmaton.

Hallinto-oikeus tahtoo lisäksi korostaa, että haulikkoradat ovat erityisesti melunhallinnan kannalta luotiaseratoja ongelmallisempia, koska haulikkoradoilla rakenteellinen meluntorjunta on vaikeasti toteutettavissa ja monissa tapauksissa se edellyttää myös merkittävää taloudellista panostusta. Tämä saattaa pienten ampumaseurojen voimavaroilla muodostua monesti kynnyskysymykseksi. Esitys nykyisen haulikkoammuntaa koskevan poikkeussäännön lieventämiseksi korostaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle tehtävässä ilmoituksessa esitettävän meluntorjuntaa koskevan suunnitelman merkitystä. Riskinä on tällöin, että puutteellisin selvityksin hyväksytyjä ilmoituksia joudutaan valitusten johdosta käsittelemään meluhaittojen vuoksi uudelleen ympäristölupa-asioina naapuruussuhdelaissa tarkoitetun kohtuuttoman rasituksen arvioimiseksi. Tällöin lain tavoite ympäristönsuojelulain mukaisten prosessien sujuvoittamisesta ei ampumaratojen osalta toteudu. Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että edellä mainituista syistä haulikkoammunnan tulee edelleen olla kaikissa tapauksissa luvanvaraista, kun otetaan lisäksi huomioon, että sääntelyn keventämistä haulikkoammunnan osalta ei ole myöskään katsottava lakimuutoksen tavoitteiden ja erityisesti maanpuolustuksen näkökulmasta keskeiseksi muutokseksi.

Esitysluonnoksesta (s. 6) ilmenee, että uuden ampumaratameluasetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan keväällä 2025, ja uusi asetus korvaisi valtioneuvoston päätöksen ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista (53/1997). Hallinto-oikeus toteaa, että melutason ohjearvoista annettua valtioneuvoston päätöstä ei ole sovellettu ympäristölupa-asioissa oikeudellisesti sitovana, mutta päätöksen mukaisia melutason ohjearvoja on kuitenkin vakiintuneesti sovellettu ohjeellisesti harkittaessa ympäristöluvanvaraisesta toiminnasta aiheutuvien melutasojen sallittavuutta ympäristössä. Valtioneuvoston päätöksen mukaiset ohjearvot ovat myös yleisesti ottaen osoittaneet sen melutason, jota ei tulisi ylittää ympäristön viihtyisyyden kannalta. Kun valmisteilla olevan ampumaratameluasetuksen sisällöstä ei vielä ole tietoa, ei sen merkitystä ympäristönsuojelun tason säilyttämisen kannalta nyt lausuttavana olevan lakiesityksen suhteen ole mahdollista arvioida. Ympäristönsuojelun tason on kuitenkin katsottava tältä osin pysyvän vähintäänkin samana tai paranevan, kun melutason ohjearvot annetaan asetustasoisina.

Hallinto-oikeus korostaa normiohjauksen merkitystä, kun ampumaratojen lupakynnystä nostetaan. Kun aikaisemman lakimuutoksen yhteydessä siirrettiin eläinsuoja-asioita ympäristölupamenettelystä yleiseen ilmoitusmenettelyyn, keskeisessä asemassa oli toimialakohtainen asetus, jossa määriteltiin tietyin perustein vähimmäisetäisyyksiä häiriintyviin kohteisiin ilmoituksen hyväksymisen edellytyksiksi. Vähimmäisetäisyyksistä säädettiin myös poikkeamismahdollisuus. Ampumaratojen osalta melutason tunnuslukuihin perustuvat ohjearvot edistävät joiltakin osin samoja tavoitteita kuin eläinsuojien osalta etäisyysvaatimukset, eli pyrkimystä varmistaa ympäristönsuojelun tason säilyminen jatkossakin esitetyistä muutoksista huolimatta. Tästä syystä uuden ampumaratameluasetuksen merkitys korostuu lupakynnyksen noustessa. Melutason ohjearvojen siirtyessä asetukseen ne muuttuvat oikeudellisesti sitoviksi. Kyseiset arvot on otettava huomioon myös ilmoitusmenettelyssä, mikä lähtökohtaisesti tukee ympäristönsuojelun tason säilymistä tai parantaa sitä.

Esityksessä ei ole arvioitu esitettyjen muutosten vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan. Ilmoituspäätöstä koskevan valituksen tullessa hallinto-oikeudessa vireille hallinto-oikeus tutkii muun ohella, onko asiassa tarpeen antaa täytäntöönpanokieltoa. On odotettavissa, että täytäntöönpanokielion tarve tulee arvioitavaksi hallinto-oikeudessa ampumaratojen ilmoituspäätöksissä useammin kuin ympäristölupapäätöksissä, koska ympäristönsuojelulain 10 a luvun mukaisissa ilmoitusmenettelyasioissa toiminnan saa aloittaa viimeistään 120 vuorokautta ilmoituksen tekemisestä, tai jopa aikaisemmin, mikäli viranomaisen sallii ilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä toiminnan aloittamisen määräaika aikaisemmin.

Ilmoitusmenettelyasian käsittely hallinto-oikeudessa saattaa erota ympäristölupa-asian käsittelystä myös siltä osin, miten laajasti valituksesta kuullaan viranomaistahoja, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 115 e §:n 1 momentin 2 kohta, jonka mukaan ilmoituksen käsittelyssä ja ilmoituspäätöksen tekemisessä on noudatettava, mitä lausunnon pyytämisestä säädetään ympäristönsuojelulain 42 §:ssä, jos se on tarpeen asian riittäväksi selvittämiseksi tai yleisen edun valvomiseksi. Edellä mainittu pykälä mahdollistaa ympäristölupa-asiaa suppeamman kuulemisen. Hallinto-oikeudelle jää asiassa kuitenkin tulkinnanvaraa kuulemisen laajuudesta, joten tätä seikkaa hallinto-oikeus ei sinänsä pidä ongelmallisena.

Ympäristönsuojelulain ilmoitusmenettely ja lupamenettely muistuttavat monelta osin toisiaan, mutta eroja on muun ohella kuulemismenettelyissä. Ympäristönsuojelulain 196 §:n mukaan Vaasan hallinto-oikeuden on annettava ympäristölupapäätöstä koskeva luvan hakijan valitus tiedoksi julkisella kuulutuksella noudattaen, mitä hallintolain 62 a §:ssä säädetään, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta. Pykälässä ei edellytetä toiminnanharjoittajan valituksen kuuluttamista ilmoitusasiassa. Kun toiminnanharjoittaja hakee valittamalla hallinto-oikeudelta muutosta ilmoituspäätökseen, esimerkiksi annettuihin määräyksiin lievennystä, ei haitankärsijöitä kuulla ilmoitusasiassa julkisella kuulutuksella, toisin kuin ympäristölupamenettelyssä. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ilmoitusmenettelyyn siirtyy kooltaan myös keskisuuria ampumaratoja, joiden osalta kuulemismenettely muuttuu ilmoitusmenettelyn mukaiseksi. Haitankärsijöiden oikeusturvan voidaan katsoa tältä osin jossain määrin heikkenevän.

Hallinto-oikeudessa yleisen ilmoitusmenettelyn asioissa on usein tullut ensi sijassa arvioitavaksi, onko asia voitu käsitellä ilmoitusmenettelyssä vai olisiko se tullut käsitellä ympäristölupamenettelyssä. Tällaisissa tapauksissa kahden menettelyn välisen rajan määrittelemisen ja päätöksen kumoaminen väärän menettelyn takia johtaa kokonaisuutena asian pidempään käsittelyaikaan kuin se, että asia olisi käsitelty heti lupamenettelyssä. Lakimuutos saattaa myös johtaa ainakin tilapäisesti ampumaradan ilmoitusmenettelyasioiden määrän lisääntymiseen hallinto-oikeudessa, kunnes muun ohella rajanvetoon ympäristölupamenettelyn ja ilmoitusmenettelyn välillä saadaan oikeuskäytännön kautta lisäselvyyttä. Nostettaessa luparaja 50 000 laukaukseen on odotettavissa, että arviointia kahden menettelyn välillä on tarpeen tehdä aikaisempaa enemmän. Lakimuutoksen tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttaa osaltaan se, montako asiaa saadaan ratkaistua kevyemmällä menettelyllä ilman valitusasteita ja useampaa käsittelyä. Hallinto-oikeuden työtä muutos ei merkittävästi kevennä, vaan saattaa jopa lisätä työmäärää täytäntöönpanokieltojen tutkimisen tarpeen lisääntyessä sekä ympäristölupa- ja ilmoitusmenettelyiden eroavuuksista johtuvien oikeudellisten kysymysten lisääntyessä.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, johon ovat kuuluneet luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Petri Hiltunen ja hallinto-oikeuden esittelijä Heidi Laakso.

ylituomari Riikka Mäki

Mäki Riikka
Vaasan hallinto-oikeus - ylituomari