



18.5.2017

Diaarinumero
H 234/17

Ympäristöministeriölle

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 18.4.2017, nro YM9/400/2017

LAUSUNTO SELVITYKSISTÄ NAAPURUUSOIKEUDELLISEN LUVANTARVEPERUSTEEN SOVELTAMISESTA YMPÄRISTÖLUPAMENETTELYSSÄ SEKÄ AMPUMARATOJEN LUVANVARAISUUDEN KEVENTÄMISMAHDOLLISUUKSISTA

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan otsikossa tarkoitetuista kahdesta raportista seuraavaa:

Yleistä

Ympäristöllisiä lupamenettelyjä on pidetty suhteellisen raskaina, minkä vuoksi varsinkin viime aikoina on jatkuvasti toteutettu lainsäädäntömuutoksia ja esitetty ajatuksia lupajärjestelmän keventämiseksi. *Yleisellä tasolla korkein hallinto-oikeus toteaa, että lupamenettelyllä on keskeinen rooli ympäristöön ja naapurustoon vaikuttavien toimintojen ennakovalvonnassa sekä eri osapuolten oikeussuojan turvaamisessa.* Lupamenettelyjen tarkoituksena on varmistaa, ettei ympäristöä pilaavia tai muuttavia toimia sallita ennen kuin on varmistettu niiden hyväksyttävyyden yleisten ympäristöetujen ja haittaa kärsivien asianosaisten yksityisten etujen kannalta. Lupamenettelyllä on myös keskeinen rooli toiminnanharjoittajan oman aseman turvaajana. Luvalla sallittuun ja sen mukaisesti harjoitettuun toimintaan voidaan vain rajallisesti puuttua jälkikäteen. Lupa muodostaa eräänlaisen osallistumiskehikon, jossa toiminnanharjoittaja, naapurit, kansalaisjärjestöt ja erilaisia yleisiä etuja valvovat viranomaiset ennakoita järjestetyssä vuorovaikutusmenettelyssä esittävät näkökohtia lupahakemuksessa tarkoitettuun toimintaan liittyen, ja viranomainen tekee perustellun päätöksensä tämän menettelyn jälkeen. Ennakovalvonnasta luopuminen lisää painetta jälkivalvontaa kohtaan. Jälkivalvonnan varaan rakentuvassa järjestelmässä hankkeen toteuttamiseksi jo tehdyt investoinnit saattavat osoittautua turhiksi tai ympäristö on saatettu korjaamattomasti turmella. Jälkivalvontamenettely on tyypillisesti niin ikään raskas ja edellyttää paljon oikeudellista asiantuntemusta. Ympäristön ja naapuruston suojaa sekä yleisemmin oikeusturvaa koskevat perusoikeussäännökset (perustuslain 15 §, jossa säädetty omaisuudensuoja koskee myös naapureina olevia haitankärsijöitä, sekä 20 § ja 21 §) on otettava tarkoin huomioon harkittaessa lupajärjestelmän kehittämismahdollisuuksia.

Muun ohella näistä syistä *korkein hallinto-oikeus suhtautuu kielteisesti itsetarkoitukselliseen lupajärjestelmän alasajoon keventämisen ja sujuvoittamisen nimissä.* Lupamenettelyjen ulottuvuutta ja sisältöä on ilman muuta paikallaan arvioida kriittisesti. Tärkeintä on kuitenkin turvata riittävät voimavarat ja asiantuntemus niin lupaviranomaisissa kuin muutoksenhakutuoimioistuimissakin. Vireillä oleva siirtyminen valituslupajärjestelmään korkeimmassa hallinto-oikeudessa lyhentää jossain määrin lupamenettelyjen kokonaiskestoaikaa.

Naapuruusoikeudellinen luvantarveperuste

Selvityksessä olemassa olevan tilan kuvaus on osin virheellinen, ylimalkainen ja jopa tarkoitushakuinen. Kommentoimatta selvityksen yksityiskohtia korkein hallinto-oikeus kiinnittää ensin huomiota naapuruusoikeudellisen luvantarveperusteen taustaan. Vuoden 1920 naapuruusuhdelakiin säädettiin immissiokiello, kiello aiheuttaa pysyvää kohtuutonta rasitusta naapurustossa. Lain syntyyn johti keskeisesti tuolloin kehittymässä ollut sulfaattiselluloosateollisuus hajuhaittoineen. Lakiin sisällytettiin säännös, jonka turvin *toiminnanharjoittajalla oli mahdollisuus hakemalla lupa (ns. immissiolupa) suojautua naapuruston immissiokieltokanteita vastaan*.

Lupamenettelyn alkuperäinen tarkoitus oli siis suojata teollisen toiminnan jatkumista ja varmistaa ennalta, että sijoituspaikka oli hyväksyttävissä. Korkein hallinto-oikeus antoi 1970-80-luvulla ns. sikalaprejudikaateillaan immissiolupasäännökselle uustulkinnan: ennen rakennuslupan myöntämistä viranomaisen tuli paikalliskatselmuksessa arvioida, voitiinko toiminto sijoittaa aiotulle paikalle aiheuttamatta pysyvää kohtuutonta rasitusta naapurustossa. Alun perin yksityisoikeudellisen immissiolupajärjestelmän tultua näin oikeuskäytännön kautta osaksi julkisoikeudellista ympäristöllistä lupajärjestelmää oli luontevaa sisällyttää immissiolupajärjestelmä osaksi vuoden 1991 ympäristölupamenettelylakia sekä sitä seuranneita pilaamisen torjunnan yleislakeja, vuosien 2000 ja 2014 ympäristönsuojelulakeja.

Selvityksessä esitetään ympäristönsuojelulain 27 §:n 2 momentin 3 kohdan muuttamista niin, että lupa tarvittaisiin ”toimintaan, josta saattaa aiheutua muuta ympäristön pilaantumista.” Asetuksella ohjeistettaisiin pilaantumisen arviointia niin, että se asettuisi samalle tasolle kuin laitosluettelossa olevan toiminnan lupavelvollisuuden perusteet. Toisena perusteena voisi olla erityisen herkkä ympäristö.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitetty muotoilu olisi ainakin kielellisesti omiaan päinvastoin madaltamaan luvantarvekynnystä ja tekemään siitä epämääräisemmän verrattuna pitkään sovellettuun pysyvän kohtuuttoman rasituksen mahdollisuuteen. Asetuksella tuskin olisi perustuslain 80 § huomioon ottaen mahdollista säätää luvanvaraisuuden perusteita näin avointa tunnusmerkistöä täydentävästi, kun koko laitosluettelokin nostettiin asetuksesta uuden ympäristönsuojelulain liitteeksi.

Samoin selvityksessä ehdotetaan muutettavaksi luvan myöntämisedellytysten naapuruushaittaperuste (ympäristönsuojelulain 49 §:n 1 momentin 5 kohta) vastaamaan luvanvaraisuuspykälään tehtävää muutosta. Ehdotuksen mukaan myös rekisteröitävä toiminta nauttisi pysyvyyssuojaa naapureita vastaan. Tältä osin korkein hallinto-oikeus toteaa, että ennakkollinen immissioarvio on hinta pysyvyyssuojasta. Jos immissiooperuste poistetaan ennakkovalvontamenettelystä, toiminnan hyväksyttävyyсарvio suhteessa naapuruston oikeuksiin jää tekemättä. Tällöin ei perusoikeusnäkökulmasta ole ajateltavissa, että naapureilta vietäisiin oikeus vaatia jälkikäteen tuomioistuinkantein toiminnan lakkauttamista, siirtämistä tai rajoittamista haittojen saattamiseksi hyväksyttävälle tasolle.

Selvityksessä on ideoitu myös kaavamääräysten käyttämistä naapuruusoikeudellisen lupakynnyksen soveltamistarpeen vähentäjänä. Tältä osin on todettava, että kaavoitus on pitkäjänteistä, tulevaisuuteen suuntautuvaa, erilaiset intressit yhteen sovittavaa maankäytön suunnittelua. Kaavoituksen aikajänne ja tavoitteet ovat lähtökohtaisesti toiset kuin yksittäisen toiminnanharjoittajan suunnittelemassa hankkeessa. Jo erilaisten aikasyklien vuoksi mahdollisuus korvata lupamenettelyjä kaavoituksella on rajallinen. Hankekaavojenkin täytyy täyttää maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt edellytykset ja ne laaditaan mainitussa laissa säädetyssä menettelyssä. Muutoinkin kaavamääräysten yksityiskohtaisuutta on viime aikoina kritikoitu. Liian yksityiskohtaiset kaavat synnyttävät usein poikkeamistarpeita. Ajan ja resurssien säästöä

ei tästä näkökulmasta ole saavutettavissa. Suojavyöhykkeiden osalta voidaan viitata tapaukseen KHO 2006:24. Mahdollisuuksia rajoittaa yhden maanomistajan maankäyttöä toiminnanharjoittajan yksityisen edun vuoksi rajoittaa kaavan kohtuullisuutta koskeva sisältövaatimus. Toisaalta oikeuskäytännössä ympäristöluvan tarve immisioperusteella eräänlaisena viimekätisenä ja kaavasta riippumattomana varmistuksena on vaikuttanut esimerkiksi tuulivoimayleiskaavojen hyväksyttävyyden arviointiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan raportissa ei ole esitetty varteenotettavaa perustetta muuttaa naapurusoikeudellisia lupasäännöksiä siten kuin selvityksessä on luonnosteltu. Naapurusoikeudellinen luvantarvekynnys tulee sovellettavaksi melko harvoin siten, että toiminta vain sillä perusteella tulisi ympäristöluvanvaraiseksi. Kysymys on useimmiten pienehköistä, lähinaapurustoon melu- tai hajuhaittaa aiheuttavista toiminnoista. Tällöin on korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tehokkainta ja halvinta ratkaista naapuruskonflikti lupamenettelyssä jälkivalvonnan ja riitaoikeudenkäynnin sijasta. "Sujuvoittamisesta ei kuitenkaan voida puhua, jos ennakkovalvontaa kevennetään, mutta vastaavasti syntyvien konfliktien ratkaisu jälkivalvonnan keinoin lisääntyy tätäkin enemmän." Korkein hallinto-oikeus yhtyy tähän raportissa (s. 59) viranomaisten ja tuomioistuinten kannanotoksi kirjattuun näkemykseen.

Ampumaratojen luvanvaraisuuden keventämismahdollisuudet

Raportissa tarkastellaan tiiviisti viittä erilaista keventämisehdotusta sekä viittä erilaista sujuvoittamistoimenpidettä. Raportissa ei oteta suoraan kantaa, mikä malli tai mitkä toimenpiteet olisivat suositeltavia, vaan arvioidaan niiden hyötyjä ja haittoja. Korkein hallinto-oikeus viittaa edellä esittämiinsä yleisiin kannanottoihin pysyvyyssuojasta, naapuruston oikeuksista sekä ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan suhteista. Ajatus ympäristölupajärjestelmän keventämisestä helpottamalla pienten ampumaratojen perustamista tuntuu ympäristöpoliittisesti nurinkuriselta.

Sujuvoittamistoimista epäilyksittä kannatettava on lupahakemusten tason parantaminen. Myös ampumaratalain mukaisen luvan yhteiskäsittelymahdollisuus ympäristöluvan yhteydessä on perusteltu.

Mahdollisuudet sovittaa yhteen erilaisia intressejä puoltaisivat raportissa esitettyä ajatusta ampumarata-alueiden varaamisesta kaavoissa. Kaavavaraus kuitenkin edellyttää sitä, että hankkeelle on kunnassa tai maakunnassa riittävästi kannatusta. Ampumaradat eivät ole maapolitiikan keskiössä, ja ympäristöhaittaa aiheuttavan virkistystoiminnan alueiden osoittaminen yleisesti kaavoissa ei liene poliittisesti realistista. Hankkeethan eivät rinnastu esimerkiksi tuulivoimapuistoihin, joita koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja tukijärjestelmä.

Valtioneuvoston asetusten ja yleisten ohjeiden käyttöä ampumaratojen toiminnan ohjauksessa voidaan pitää kannatettavina. Ampumatoiminnan keskittämismahdollisuuksiin ja lupa-käsittelyn keskittämiseen maakunnallisille toimialaryhmille korkein hallinto-oikeus ei ota kantaa.

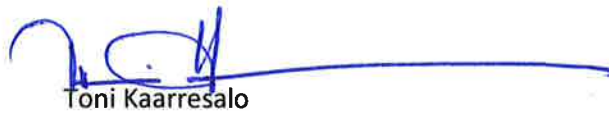
Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Kari Kuusiniemi, Riitta Mutikainen ja Mika Sep-
pälä. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 17.5.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo