

23.9.2008

Dnrot 2660/4/06 ja 2392/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

PÄÄTÖS KANTELUIHIN X-MOOTTORIRADAN VALVONTAA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELUT

1.1 Kantelijat

A, B ja 36 muuta yhteisen kantelukirjoituksen allekirjoittanutta henkilöä

1.2 Kantelukirjoitukset

1. A arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle 21.8.2006 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Etelä-Savon ympäristökeskuksen ja ympäristökeskuksen johtajan menettelyä Pieksämäen kaupungissa sijaitsevan moottoriurheilukeskus X:n toiminnan valvontaa koskevassa asiassa. Kantelustaan lähemmin ilmenevillä perusteilla A katsoo, että Etelä-Savon ympäristökeskus ei huolehdi valvontatehtävistään ja sallii X:n jatkuvasti toimia räikeästi voimassa olevan ympäristöluvan vastaisesti. Haitankärsijöiden itse suorittamien melumittausten perusteella moottoriradalla ei välitetä lainkaan lupamääräyksistä, ja kantelussa tämän epäillään tapahtuvan ympäristöviranomaisen suostumuksella. Lupamääräysten jatkuvat rikkomukset on saatettu viranomaisen tietoon, mutta viranomainen ei ole ryhtynyt asian edellyttämiin toimenpiteisiin. A:n mielestä ympäristölupa tulisi peruuttaa. Hän epäilee, että vastuullisilla viranhaltijoilla on viranhoidon kannalta haitallisia kytköksiä ratatoiminnan harjoittajaan.

2. B ja hänen asiakumppaninsa arvostelevat 29.7.2007 päivätyssä kantelussaan X-moottoriradan valvonnasta vastaavan Etelä-Savon ympäristökeskuksen menettelyä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä 11.8.2005 vahvistetun ympäristöluvan valvonnassa. Kantelun mukaan X rikkoo jatkuvasti erityisesti ympäristöluvan määräystä 1, joka koskee lähimpien asuntojen alueella sallittavaa enimmäisäänitasoa (55 dBAF), sekä määräyksiä meluisista päivistä tiedottamisesta. Kantelijoiden käsityksen mukaan tilanne on ollut luvan lainvoimaistumisesta lähtien valvontaviranomaisen tiedossa, koska lähialueen asukkaat ovat jo elokuussa 2005 ilmoittaneet rikkomuksista viranomaiselle ja pyytäneet kirjallisesti viranomaista puuttumaan asiaan.

Koska ratayrittäjä ei ole myöntänyt, että lupamääräyksiä on rikottu, ja on esittänyt valvontaviranomaiselle käyttöraportit, kantelijat pyysivät viranomaista myös selvittämään, mistä ilmeinen ristiriita lähiasukkaiden meluhavaintojen ja X-moottoriradan valvojalle antamien raporttien välillä johtuu. Syyskuussa 2006 ympäristökeskuksessa järjestetyssä neuvottelussa kantelijat esittivät käsityksensä, että harvat X:n järjestämät melumittaukset eivät anna oikeata kuvaa todellisesta tilanteesta sen vuoksi, että melutasoihin vaikuttavat itse ajoneuvojen lisäksi olennaisesti myös ajajien ajokäyttäytyminen ja vallitsevat olosuhteet, joihin on kantelijoiden mielestä aivan liian helppoa järjestelyin vaikuttaa "virallisina" mittauspäivinä. Kyseiset mittauspäivät ovat kantelun mukaan aina tavan-

omaista hiljaisempia. Sen sijaan, että yrittäjä pyrki selvittämään todellisen melutilanteen, se yrittää ohjata viranomaista uskomaan melutilanteen olevan luvan mukainen. Kantelun mukaan valvontaviranomainen on myöntänyt, että heiltä puuttuu resursseja valvonnan tehokkaaseen hoitamiseen, vaikka rikkomukset ovatkin tiedossa.

Kantelun mukaan valvontaviranomainen on yrittänyt ohjata ratayrittäjää ja sopinut tietyistä toiminta-ohjeista, joiden noudattamiseen X-moottorirata on sitoutunut, mutta siitä huolimatta lupamääräyksiä rikotaan jatkuvasti. Lähiasukkaat hankkivat havaintojensa varmistamiseksi asianmukaisen äänitasomittarin heinäkuun 2006 alussa. Ympäristömelun mittaamisesta annetun ympäristöministeriön ohjeen mukaisesti tehtyjen mittausten tulokset on toimitettu valvontaviranomaiselle. Kantelun mukaan valvontaviranomaisen toimeksiannosta tehdyt mittaukset huhtikuussa 2007 vahvistivat, että lähiasukkaiden mittausten antamat tulokset ovat oikeansuuntaisia.

Valvontaviranomaisen toiminnanharjoittajalle antama kehoitus elokuussa 2005, lähiasukkaiden heinäkuussa 2006 vireillepanema vaatimus rikkomusten lopettamiseksi sekä ympäristökeskuksen kesäkuussa 2007 antama hallintopakkopäätös, jossa määräämänsä väliaikaiset toimintarajoitukset ympäristökeskus vielä saman kuukauden aikana kumosi, eivät kantelun mukaan johtaneet enimmäismelutason ylitysten loppumiseen. Myös lähiasukkaille suunnattu meluisista päivistä ennakolta tiedottaminen on edelleen puutteellista. Lähiasukkaat ovat ilmoittaneet myös kesän 2007 rikkomuksista valvontaviranomaiselle, mutta kantelussa epäillään, että kuulemisilla ja muilla aikaa vievillä toimenpiteillä viranomainen suo toiminnanharjoittajalle jälleen tuottavan toimintavuoden ilman luvan noudattamisen rasitteita tai hallinnollisia seuraamuksia.

Kantelussa katsotaan, että Etelä-Savon ympäristökeskus on laiminlyönyt velvollisuutensa, koska se ei ole valvontaviranomaisena ryhtynyt riittävän tehokkaiisiin toimenpiteisiin lainmukaisen tilan saavuttamiseksi ja kantelun tekohetkellä tilanne on jatkunut samanlaisena jo kaksi vuotta.

Kantelussa pyydetään myös selvittämään mahdollisia vastuullisten viranomaisten laiminlyöntejä X-moottoriradan synty- ja laajentumishistorian ajalta. Kantelussa viitataan aiemman Virtasalmen kunnan ja kyseisen kunnan ympäristötehtävistä vastanneen kuntayhtymän menettelyihin (todettakoon, että Virtasalmen kunta yhdistyi vuoden 2004 alussa Jäppilän ja Pieksämäen maalaiskunnan kanssa Pieksänmaan kunnaksi ja että vuoden 2007 alussa tehdyn Pieksänmaan ja Pieksämäen kaupungin kuntaliitoksen jälkeen entinen Virtasalmi on osa Pieksämäen kaupunkia). Edellä tarkoitettu kuntayhtymä eli Pieksämäen seudun terveydenhuollon kuntayhtymä oli aiemmin X:lle 1987 myönnetyn sijoituspaikkaluvan ja 1997 myönnetyn ympäristölupapäätöksen valvontaviranomainen.

Lisäksi pyydetään selvittämään, olisiko kantelussa tarkoitettujen epäkohtien korjaamiseksi tarpeen tarkistaa asianomaista lainsäädäntöä. Kantelun mukaan X-moottoriradan valvonta on ollut puutteellista koko sen historian ajan. Ratayrittäjä on kantelun mukaan voinut luottaa siihen, ettei valvontaviranomaisen edustaja ole paikalla silloin, kun radan aiheuttama melurasitus on suurimmillaan tai lupaehtoja muuten rikotaan. Jälkikäteen melutilanteiden aukoton todistaminen ilman mittauksia on jokseenkin mahdotonta. Ympäristölupaan liittyvä melumallinnus ei ole vastannut todellista tilannetta ainakaan enimmäisäänitasojen osalta. Käytännön valvonta ja rikkeiden osoittaminen on epäoikeudenmukaisesti jäänyt haitankärsijöiden vastuulle. Ilman lähiasukkaiden aktiivisuutta ja mittauksia valvontaviranomaisen ei ole ollut mahdollista edes tietää, että X rikkoo lupamääräyksiä.

2 SELVITYS

Etelä-Savon ympäristökeskus on antanut A:n kantelun johdosta 7.12.2006 päivätyn selvityksen johon on liitetty johtajan selvitys. A on lähettänyt 23.12.2006 päivätyn lisäkirjeen, jota hän on täydentä-

nyt 3.1.2007 lähettämillään melumittausraporteilla. A on antanut 12.3.2007 päivätyn vastineen ympäristökeskuksen ja johtajan selvityksiin. A on lähettänyt myös kaksi lisäkirjeitä 6.7.2007 (liitteenä melumittautustietoja) sekä lisäkirjeet 8.9.2008 ja 9.9.2008.

Etelä-Savon ympäristökeskus on antanut 17.1.2008 päivätyn selvityksen B:n ja hänen asiakumpaneidensa kantelun johdosta. B ym. ovat antaneet ympäristökeskuksen selvityksen johdosta vastineen 26.3.2008. Ympäristökeskus on antanut 26.5.2008 päivätyn lausunnon kantelijoiden vastineen johdosta.

B on lähettänyt lisäkirjeet 12.5.2008, 26.5.2008 (ja sen korjaus 27.8.2008), 28.5.2008, 1.6.2008, 21.7.2008, 11.8.2008, 22.8.2008 sekä 27.8.2008. Useat lisäkirjeistä ovat lähinnä kommentteja sisältäviä lähetekirjeitä, joilla on toimitettu tänne tiedoksi mm. ympäristökeskukselle lähetettyjä kirjeitä. Ympäristökeskuksen toiminnan arvostelua sisältävät lisäkirjeet 21.7.2008, 11.8.2008, 22.8.2008 ja 27.8.2008 on vielä lähetetty sähköpostitse tiedoksi ympäristökeskuksen johtajalle, osastopäällikölle ja ympäristöinsinööreille.

Tänne on hankittu jäljennökset Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä 13.11.2003 no 03/0316/2 (X-moottorirataa koskevassa hallintopakkoasiassa) sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä 31.12.2001 taltio 3355 (ympäristölupa-asiaa koskeva palautuspäätös).

3 RATKAISU

3.1

Tietoja X-moottorirataa koskevista ympäristölupa-asioista

Pieksämäen seudun terveydenhuollon kuntainliiton terveyslautakunta myönsi vuonna 1987 aiemman terveydenhoitolain mukaisen sijoituspaikkaluvan Virtasalmen [- - -] alueelle sijoitettavalle kiihdytysradalle, liukkaan kelin radalle ja maastoautoradalle.

Moottoriradan toiminnan laajennuttua silloinen toiminnanharjoittaja YOy haki vuoden 1997 alussa ympäristölupamenettelylain mukaista lupaa jo toteutetulle toiminnan laajennukselle. Asiakirjoista ilmenevien tietojen mukaan laajennukseen sisältyvä asfalttirata oli päällystetty vuonna 1993. Pieksämäen seudun terveydenhuollon kuntayhtymän hallitus antoi hakemuksen johdosta ympäristölupapäätöksen 15.5.1997, jolla myönnettiin lupa noin 30 hehtaarin laajuiselle moottoriurheilukeskukselle. Luvan mukainen moottoriurheilukeskus käsitti noin 3,5 kilometrin pituisen asfalttiradan, josta 1,1 kilometriä on kiihdytysrataa ja loppuosa jokamiesluokan asfalttirataa, sekä noin kolmen kilometrin pituisen sorapäällysteisen rallisprint-radana ja liukkaan kelin harjoitusradana. Lupaehtojen mukaan radan käyttöajat (sisältäen harjoittelun ja kilpailut) olivat arkisin klo 10–19 ja viikonloppuisin klo 12–18. Melutaso lähimmän asunnon pihalla, joka on noin 400 metrin etäisyydellä moottoriradasta, ei saanut ylittää 55 dB (klo 6-22).

Vuoden 1997 ympäristölupapäätös ei tullut lainvoimaiseksi lähiasukkaiden valitettua päätöksestä Kuopion hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ratkaisi valitusasian 31.5.2000 antamallaan päätöksellä, jolla se kumosi kuntayhtymän hallituksen lupapäätöksen ja palautti asian kuntayhtymän hallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. Samalla hallinto-oikeus määräsi, että toiminnanharjoittaja sai kyseisen kumotun ympäristöluvan mukaisessa laajuudessa jatkaa moottorirataa toimintaa siihen saakka, kun lupaviranomainen on uudelleen käsitellyt lupa-asia tai asiassa toisin määrättäisiin.

Asia siirtyi vielä valitusasiana korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, joka päätöksellään 31.12.2001 pysytti hallinto-oikeuden kumoamis- ja palauttamispäätöksen. Pieksämäen seudun ter-

veydenhuollon kuntayhtymä siirsi palautetun lupa-asian 31.1.2002 Etelä-Savon ympäristökeskuksen käsiteltäväksi ympäristönsuojelulain 33 §:n perusteella. Samalla sovittiin myös moottoriradan valvonnan päävastuun siirtymisestä Etelä-Savon ympäristökeskukselle. Etelä-Savon ympäristökeskus käsitteli palautetun lupa-asian 1.3.2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain mukaisena ympäristölupa-asiana.

Ympäristökeskus antoi X-moottorirataa koskevan ympäristölupapäätöksensä 19.8.2003. Toiminnanharjoittajana on Z Oy (luvan hakijana oli aikaisemmin Y Oy). Päätöksestä ilmenevien tietojen mukaan merkittävin hakemuksessa esitetty toiminnan laajennus vuoden 1987 sijoituspaikkaluvassa tarkoitettuun toimintaan verrattuna käsitti rata-auto- ja moottoripyöräkilpailut ja harjoitusajot asfalttiradalla. Lähin vakituinen asunto on noin 500 metrin päässä ja lähin loma-asunto, aikaisemmin vakituksena asuntona ollut, on noin 400 metrin päässä radasta. Lähin yhtenäinen loma-asutusalue on noin 800 metrin päässä. Päätöksellään ympäristökeskus myönsi X:n toiminnalle ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan. Päätöksen mukaan toiminnan laajennus voidaan toteuttaa ainoastaan osittain hakijan esittämästä määrästä ajoja radalla. Päätöksessä annettiin mm. seuraavat lupamääräykset:

1. Ratakilpailuja ja harjoituksia, joiden seurauksena enimmäisäänitaso voi lähimpien asuintalojen alueilla ylittää 55 dBAF, saa järjestää enintään 8 päivänä kuukaudessa, ei kuitenkaan heinäkuussa. Tällaista toimintaa saa harjoittaa vain yhtenä viikonloppuna kuukaudessa. Päivät, jolloin tällaista toimintaa aiotaan harjoittaa, on ilmoitettava lähiasukkaille ja Pieksämäen terveydenhuollon kuntayhtymälle ja Etelä-Savon ympäristökeskukselle vähintään kuukautta aikaisemmin.

2. Toiminnan aiheuttama päivittäinen keskiäänitaso L_{Aeq} , klo 7–22 ei saa ylittää 55 dBA lähimmässä asutuksessa. Toiminnan aiheuttama päivittäinen keskiäänitaso L_{Aeq} , klo 7–22 ei saa ylittää lähimmän vakituksena asutuksen alueella 53 dBA tai lähimmän loma-asutuksen alueella 45 dBA enemmän kuin 4 päivänä kuukaudessa.

3. Kilpailu- ja harjoittelutoiminta on sallittu ainoastaan klo 11–18. Yhtenä viikonloppuna kuukaudessa (ei heinäkuussa) voidaan kilpailu järjestää lauantaina klo 10–19 ja sunnuntaina klo 11–20.

Lisäksi lupamääräysten mukaan sekä kilpailuissa että harjoituksissa tulee noudattaa melutasoon vaikuttavia kyseisen moottoriurheilun kilpailusääntöjä (määräys 4). Kilpailuissa ja muissa yleisötilaisuuksissa kovaääniset on sijoitettava ja suunnattava sekä niiden äänitasoa rajoitettava siten, ettei aiheuteta tarpeetonta melua lähiasutukselle (määräys 5).

Toiminnanharjoittajan tulee myös laatia melua tuottavista toiminnoista ennen kesäkauden alkua (maaliskuun loppuun mennessä) radan käyttösuunnitelma, joka tulee toimittaa edellä mainituille ympäristöviranomaisille ja josta tulee tiedottaa moottoriradan lähiasutukselle. Myös käyttösuunnitelman muutoksista tulee tiedottaa mainituin tavoin (määräys 6). Toiminnanharjoittajan tulee pitää kirjaa toiminnastaan lupamääräyksistä ilmenevin tavoin. Kirjanpidosta tulee ilmetä tiedot mm. ajoneuvojen tyypeistä, lukumääristä ja ajoajoista. Toiminnan perusteella on arvioitava päivittäiset melupäästöt asutuksessa sen toteutukseksi, että määräysten 1 ja 2 ehdot toteutuvat (määräys 7).

Lisäksi lupamääräyksen 8 mukaan laskennallisten melutasojen tarkistamiseksi toiminnanharjoittajan tulee tarvittaessa järjestää melutasojen seuranta mittauksin asutuksessa Etelä-Savon ympäristökeskuksen hyväksymällä tavalla. Lupamääräyksen 14 mukaan toiminnanharjoittajan tulee nimetä moottoriurheilukeskuksen vastaava hoitaja, joka toiminnanharjoittajan lukuun huolehtii siitä, että moottoriurheilukeskuksen toimintaa harjoitetaan tämän luvan mukaisesti.

Lupapäätöksen mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä lupaehtojen tarkistamista varten lupaha-

kemus ympäristökeskukselle 31.12.2008 mennessä.

Lupapäätöksen perusteluissa ympäristökeskus on todennut, että toimittaessa lupapäätöksen ja siinä annettujen määräysten mukaisesti toiminta täyttää ympäristönsuojelulain mukaiset vaatimukset mm. melun torjumiseksi. Arvioidessaan hakemuksessa esitetyn laajuista toimintaa ympäristökeskus on toisaalta päätöksensä perusteluissa todennut muun muassa, että moottorirata soveltuu huonosti kyseiseen paikkaan, koska asutuksen etäisyys radasta on pieni. Perustelujen mukaan toiminnan laajennus toiminnanharjoittajan hakemassa laajuudessa aiheuttaisi kohtuutonta rasisusta lähiasutukselle. Sen vuoksi toiminta-aikoja ja keskimääräisiä melutasoja on lupamääräyksillä rajoitettu toiminnanharjoittajan esittämiä rajoituksia tiukemmin.

Toiminnanharjoittaja (Z Oy) haki muutosta ympäristökeskuksen lupapäätökseen valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen. Toiminnanharjoittaja vaati että toimintaa saisi harjoittaa lupahakemuksen mukaisesti. Hakemuksen mukaan rata olisi ollut auki arkisin klo 10–19, lauantaisin klo 10–18 ja sunnuntaisin klo 11–18 sekä lisäksi 3–4 sunnuntaina kesässä klo 10–18 ja talviaikana yhtenä arkipäivänä klo 10–21. Lupapäätöksestä valittivat myös mm. kaksi moottoriurheilujärjestöä sekä eräät rataa käyttävät henkilöt. Valitusasiassa antamassaan vastineessa C ym. (Pro [- -] -verkosto) vaativat valituksen hylkäämistä sekä sitä, että valituksenalaisen ympäristölupapäätöksen mukaisia määräyksiä ryhdyttäisiin välittömästi noudattamaan muutoksenhausta huolimatta.

Vaasan hallinto-oikeus antoi asiassa päätöksensä 2.9.2004. Hallinto-oikeus jätti muiden kuin toiminnanharjoittajan valitukset tutkimatta ja hylkäsi toiminnanharjoittajan valituksen. Ympäristökeskuksen ratkaisu ja sen perustelut huomioon ottaen lupapäätöksen muuttamiseen ei hallinto-oikeuden mukaan ollut syytä.

Päätöksellään hallinto-oikeus samalla hylkäsi C:n ym. vaatimuksen ympäristölupapäätöksen mukaisten määräysten noudattamisesta muutoksenhausta huolimatta. Hallinto-oikeus katsoi, että valituksenalaisessa päätöksessä asetetut lupamääräykset merkitsivät o lennaisia rajoituksia radan silloiseen käyttöön. Määräysten voimaansaattamiseen poikkeuksellisesti jo ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa ei hallinto-oikeuden mukaan ollut perusteita.

Z Oy valitti Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös edellä mainitut moottoriurheilujärjestöt tekivät valituksen.

Korkein hallinto-oikeus antoi päätöksensä 11.8.2005. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta muutoin kuin että Z Oy:n valituksen johdosta muutettiin lupamääräystä 3 lisäämällä siihen määräys, jonka mukaan sallitaan liukkaana ja lumikelin harjoittelu rekisteröidyillä autoilla talvella (marras-maaliskuussa) yhtenä päivänä viikossa klo 10–20, ei kuitenkaan lauantaina eikä sunnuntaina.

X-moottoriradan voimassa oleva ympäristölupa tuli siten lainvoimaiseksi korkeimman hallinto-oikeuden mainitulla 11.8.2005 antamalla päätöksellä.

3.2

X-moottoriradan valvontaa koskeva menettely

3.2.1

Kantelun tutkinnan rajaus

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan yli viisi vuotta vanhaa asiaa ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. X-moottoriradan ympäristölupa-asian käsittely ja X:n toiminnan valvonta

siirtyivät Pieksämäen seudun terveydenhuollon kuntayhtymältä Etelä-Savon ympäristökeskukselle tammikuun lopussa 2002. B:n ym. kantelussa on pyydetty tutkimaan myös X:n synty- ja laajentamisvaiheeseen liittyviä menettelyjä. Tältä osin kantelussa on kysymys mm. edellä mainitun kuntayhtymän toiminnasta ennen valvontavastuun siirtymistä Etelä-Savon ympäristökeskukselle, mikä puolestaan tapahtui jo yli viisi vuotta ennen kyseisen kantelun vireilletuloa. Edellä tarkoitettujen menettelyjen tutkimiseen ei ole myöskään ilmennyt laissa tarkoitettua erityistä syytä.

Tässä kanteluasiassa on tutkittu Etelä-Savon ympäristökeskuksen menettelyä valvontaviranomaisena X:n valvonnan päävastuun siirryttyä ympäristökeskukselle.

Selvyyden vuoksi totean tässä yhteydessä, että tällä kanteluasiassa annetulla päätöksellä ei oteta oikeudellisesti sitovalla tavalla kantaa siihen, onko ympäristökeskuksen valvonnan kohteena olevalla moottoriradalla toimintaa harjoittava osakeyhtiö menetellyt toiminnassaan ympäristönsuojelulainsäädännön tai voimassa olevan ympäristöluvan vastaisesti. Yksityisen osakeyhtiön toiminta ei kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Oikeusasiamies ei voi myöskään antaa valvontaviranomaiselle sitovia määräyksiä esimerkiksi moottoriradan vastaisen valvontatoiminnan osalta.

3.2.2

X-moottoriradan valvonta ennen nykyisen ympäristöluvan lainvoimaisuutta ja arvio valvonnasta

X:n toiminnan valvonnassa ennen nykyisen ympäristöluvan lainvoimaisuutta eli ennen 11.8.2005 on ollut kysymys Pieksämäen seudun terveydenhuollon kuntayhtymän hallituksen 15.5.1997 antaman lupapäätöksen valvonnasta. Edellä kohdassa 3.1 mainitun Kuopion hallinto-oikeuden 31.5.2000 antaman kumoamis- ja palautuspäätöksen mukaan toiminnanharjoittaja sai kyseisen kumotun ympäristöluvan mukaisessa laajuudessa jatkaa moottoriratoimintaa siihen saakka, kun lupaviranomainen on uudelleen käsitellyt lupa-asian tai asiassa toisin määrättäisiin. Vuoden 1997 lupapäätöksen mukaan melutaso lähimmän asunnon pihalla ei saanut ylittää 55 dB. Kysymys oli päiväajan keskiäänitasosta (ei hetkittäisestä enimmäismelusta).

Asiakirjoista ilmenee muun muassa, että B ja eräät hänen asiakumppaninsa vaativat Etelä-Savon ympäristökeskukselle huhtikuun lopussa 2003 toimittamassaan kirjelmässä, että X-moottoriradan toiminta on keskeytettävä väliaikaisesti, kunnes tuolloin vireillä ollut ympäristölupa on saanut lainvoiman. Mikäli viranomainen ei katsoisi toiminnan väliaikaista keskeyttämistä riittävän perustelluksi, moottoriradan toiminnalle tulisi kirjelmän mukaan asettaa tuntevia rajoituksia, jotka koskisivat muun muassa päivittäisiä toiminta-aikoja sekä kilpailujen ja melupäivien lukumääriä, ja moottoriradan tulisi noudattaa ehdottomasti sille annettuja toiminta-aikoja ja rajoituksia. Kirjelmä tuli vireille ympäristökeskuksessa ympäristönsuojelulain mukaisena vireillepanoasiana.

Ympäristökeskus antoi vireillepanon johdosta päätöksen 6.6.2003. Ympäristökeskus totesi, ettei se toistaiseksi vaadi X-moottoriradan toiminnan keskeyttämistä eikä toistaiseksi katso tarpeelliseksi antaa tuolloin voimassa olleesta ympäristöluvasta poikkeavia lisämääräyksiä, koska asian vireillepanijoiden vaatimat asiat tultaisiin ratkaisemaan tuolloin meneillään olevassa lupakäsittelyssä.

B asiakumppaneineen valitti ympäristökeskuksen päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen, joka 13.11.2003 antamallaan päätöksellä hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus viittasi ensinnäkin edellä mainittuun Kuopion hallinto-oikeuden 31.5.2000 antamaan päätökseen. Lisäksi hallinto-oikeus totesi Etelä-Savon ympäristökeskuksen 19.8.2003 tehneen X-moottorirataa koskevan ympäristölupapäätöksen, josta oli valitettu. Hallinto-oikeus totesi, että valvontaviranomainen voi keskeyttää toiminnan ympäristönsuojelulain 86 §:n nojalla, jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu välitöntä terveyshaittaa tai merkittävää muuta välitöntä ympäristön pilaantumista ja edellyttäen, ettei haittaa voida muutoin poistaa tai riittävästi vähentää. Toiminnassa noudatet-

tavat, vuoden 1997 luvassa asetetut lupamääräykset ja asiassa saatu selvitys huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoi, että X:n toiminnasta ei aiheutunut ympäristönsuojelulain 86 §:ssä tarkoitettua välitöntä terveyshaittaa tai merkittävää muuta välitöntä ympäristön pilaantumista.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ympäristökeskuksen päätös hylätä toiminnan keskeyttämisvaatimus on ollut oikea. Hallinto-oikeus katsoi myös, ettei ympäristökeskuksen päätöksen muuttamiselle ollut perustetta myöskään siltä osin kuin toiminta-aikoja ja kilpailumääriä koskeva lisärajoitusvaatimus oli hylätty. Hallinto-oikeuden päätöksestä ei valitettu, joten se tuli lainvoimaiseksi.

Edellä esitetty ja asiakirjoista muutoin ilmenevät seikat huomioon ottaen katson, että siltä osin kuin on kysymys X-moottoriradan toiminnan valvonnasta ennen nykyisen ympäristöluvan lainvoimaisuutta, Etelä-Savon ympäristökeskus ei ole menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

3.2.3

Valvonta nykyisen ympäristöluvan voimaantulon jälkeen

Etelä-Savon ympäristökeskuksen päätöksellä 19.8.2003 myönnetty X-moottoriradan nykyinen ympäristöluva tuli lainvoimaiseksi korkeimman hallinto-oikeuden 11.8.2005 antamalla päätöksellä. Ympäristökeskus on sen jälkeen suorittanut ainakin seuraavia X:n valvontaan kuuluvia tehtäviä (saadun selvityksen mukaan ympäristökeskus on tehnyt X:iin muitakin tarkastuksia ja valvontakäyntejä kuin jäljempänä esitetystä nimenomaisesti ilmenee).

Huomautuskirje sekä vireillepano elokuussa 2005

C ja Pro [- -] -verkosto (johon kuuluu mm. B) osoittivat Etelä-Savon ympäristökeskukselle kirjeen 15.8.2005, jossa he edellisen viikonlopun tapahtumaan ja radan vastaisesta toiminnasta saamiinsa tietoihin viitaten esittivät, että ympäristökeskus radan valvojana ryhtyy tehokkaisiin toimenpiteisiin lupamääräysten noudattamisen varmistamiseksi. Etelä-Savon ympäristökeskus huomautti Z Oy:tä uuden luvan noudattamisesta kirjeellään 16.8.2005.

Pro [- -] -verkokoston edustajat (mm. B) osoittivat kirjeellään 29.8.2005 ympäristökeskukselle ympäristönsuojelulain mukaisen vireillepanon, jossa he katsoivat, että X-moottorirata on edelleen rikkonut ympäristöluvan ehtoja ympäristökeskuksen edellä tarkoitettua huomautuksesta (kehotuksesta) huolimatta, ja vaativat ympäristökeskusta ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin, joiden tuloksena X joko toimii lupamääräysten mukaisesti tai lopettaa toimintansa. Vireillepanijoiden mielestä radan päivittäisessä toiminnassa ei uuden luvan myötä ole ollut havaittavissa muutosta muutoin kuin toiminta-aikojen osalta.

Ennen vireillepanossa tarkoitetun asian ratkaisemista ympäristökeskus järjesti neuvottelutilaisuuden 14.11.2005. Neuvottelussa sovittiin, että Z Oy teettää kustannuksellaan K Oy:n kanssa melumittauksia harjoittelutilanteista, jotta saataisiin varmuus siitä, milloin maksimiäänirajat ylittyvät lähimmissä häiriintyvissä kohteissa erityyppisten ajoneuvojen osalta. Mittaukset tehtäisiin heti kun sääolot mahdollistavat ajamisen keväällä 2006. Z Oy esittäisi sitten mittauksen perusteella ympäristökeskukselle hyväksyttäväksi lupamääräysten mukaiset rajat radan käytölle. Jollei mittauksia tehdä, ympäristökeskus määräisi käyttörajat aiempien melumittausten perusteella. Neuvottelussa sovittiin myös mm. siitä, miten vuosittaisesta käyttösuunnitelmasta käytännössä tiedotetaan.

Vireillepanovaatimukseen antamassaan vastineessa Z Oy katsoi muun muassa, että elokuussa järjestetyn kilpailutapahtuman järjestäjän suorittamien melumittausten perusteella enimmäismelutaso ei olisi ylittynyt. Pro [- -] -verkosto antoi tämän johdosta vastineen, jossa se piti kiinni vireille-

panovaatimuksistaan.

Ympäristökeskus antoi ratkaisunsa vireillepantuun vaatimukseen päätöksellään 2.2.2006. Päätöksessä ympäristökeskus viittasi edellä mainittuun neuvotteluun, jossa oli todettu yksimielisesti, mitä lupamääräykset käytännössä tarkoittavat tai mitä lisäselvityksiä pitää vielä tehdä. Sen vuoksi ympäristökeskus ei katsonut aiheelliseksi määrätä toiminnan keskeyttämistä.

Vireillepano heinäkuussa 2006

Pro [- -]-verkosto (B) teki ympäristökeskukselle 28.7.2006 päivätyn vireillepanon, jossa he ilmoittivat, että heidän havaintojensa ja mittaustensa mukaan X-moottorirata rikkoo jatkuvasti lupamääräyksen 1 melurajoitusta ja on laiminlyönyt määräyksen 1 ja 6 velvoitteet lähiasukkaille tiedottamisesta. Lisäksi kirjelmässä epäiltiin, että myös lupamääräystä 2 rikotaan. Kirjelmässä vaadittiin, että valvontaviranomainen ryhtyy ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisiin toimenpiteisiin rikkomusten lopettamiseksi. Sikäli kuin rikkomukset eivät loppuisi, vaadittiin toimenpiteitä ympäristöluvan peruuttamiseksi.

Vastineessaan Z Oy katsoi noudattaneensa ympäristöluvan määräyksiä. Pro [- -]-verkkoston siihen antamassa vastineessa vaadittiin ympäristöluvan kumoamista, koska X-moottorirata ei toimi lupaehtojen rajoissa, ja vastineen liitteenä oli mm. videonauha melunmittaustilanteista.

Ympäristökeskus antoi vireillepanon johdosta päätöksensä 30.11.2006. Päätöksessä ympäristökeskus katsoi, etteivät vireillepanijoiden väittämät olleet vielä riittäviä aloitteen tekemiseen ympäristöluvan peruuttamiseksi, vaan asia edellyttää lisäselvityksiä. Ympäristökeskus totesi tulevansa edellyttämään selvitykset toiminnanharjoittajalta ennen seuraavan ajokauden alkua. Päätöksessään ympäristökeskus katsoi lisäksi, että Z Oy ei ole huolellisesti noudattanut ilmoittamisvelvollisuuttaan (tiedottamista lähiasutukselle) toimintaohjeessa sovitulla tavalla. Ympäristökeskus totesi huomauttavansa toiminnanharjoittajaa ilmoittamaan vastaisuudessa luvan ja toimintaohjeen edellyttämällä tavalla toiminnastaan lisäämällä X-moottoriradan kalenteriin tarpeelliset tiedot kunkin päivän ajon laadusta (1-, 2- tai 3-päivä). Tiedot tulee olla lähiasukkaiden saatavilla kuukautta ennen tapahtumaa.

Todettakoon tässä yhteydessä, että toimintaohjeen määritelmien perusteella 1-päiviä ovat muut kuin lupamääräyksessä 1 tarkoitetut kahdeksan ratakilpailupäivää. Melutasoltaan ykköspäiviä meluisimmat päivät on määritelty äänitasoluokaltaan 2- ja 3-päiviksi.

Päätöksensä perusteluissa ympäristökeskus totesi, että ympäristökeskus oli neuvottelussa talven 2005–2006 aikana sopinut toiminnanharjoittajan kanssa, miten rataa ajokaudella 2006 käytetään. Neuvottelussa oli ollut mukana moottoriratamelumittausten asiantuntija K Oy:stä. Neuvottelun tuloksena sovitut radan käyttöä koskevat ohjeet (toimintaohje) olivat ympäristökeskuksen mukaan samalla valvontamääräyksiä, jotka perustuivat paikalla tehtyihin mittauksiin ja niiden perusteella laskennallisesti määritettyihin meluluokkiin. Meluluokat oli määritetty lupamääräysten 1 ja 2 mukaisiksi. Lisäksi oli sovittu radalla tehtävistä mittauksista pakoputken päästä sekä kuukausittaisesta raportoinnista ympäristökeskukseen.

Ympäristökeskus katsoi, että toiminnanharjoittaja oli melun osalta noudattanut mainittua toimintaohjetta ja että toiminnanharjoittajan ei voitu todeta rikkoneen ympäristölupaa. Mutta koska ympäristökeskuksen mukaan saattoi olla, että melurajan ylityksiä oli tapahtunut voimakkaan kiihdytyksen vuoksi etu- ja takasuoran alussa ja koska asiasta ei varmistuttu kevään 2006 mittauksilla, niin ympäristökeskus totesi tulevansa antamaan kehotuksen toiminnanharjoittajalle toimintaohjeen tarkistamiseksi, siten että enimmäisäänitaso ei varmuudella ylity 1-päivinä.

Pro [- -] -verkoston edustajat (mm. B) valittivat ympäristökeskuksen päätöksestä Vaasan hallinto-oikeuteen. Valituksessa vaadittiin muuttamaan päätöstä siten, että ympäristöluvan peruuttaminen pannaan vireille. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta päätöksellään 5.4.2007, koska hallinto-oikeuden mukaan hallinto-oikeuteen esitetty vaatimus oli koskenut päätöstä siltä osin kuin kyse oli luvan peruuttamisesta ja luvan peruuttamista koskevan asian voi panna vireille ainoastaan valvontaviranomainen.

B ilmoitti lisäksi elokuussa 2006 sähköpostitse Etelä-Savon ympäristökeskukselle, että X-moottorirata rikkoo jatkuvasti lupamääräystä 1 (enimmäisäänitaso ja lähiasukkaille ilmoittaminen) ja 6 (käyttösuunnitelmasta tiedottaminen). B toimitti ympäristökeskukseen myös tulokset tekemistään melumittauksista. Syyskuussa 2006 lähettämässään sähköpostiviestissä hän vaati X:n toiminnan lopettamista.

Ympäristökeskus antoi B:lle näiden viestien ja vaatimuksen johdosta erikseen lausunnon 4.12.2006, jossa ympäristökeskus viittasi edellä mainittuun Z Oy:n kanssa talvella 2005–2006 käytyyn neuvotteluun ja siinä yhteydessä sovittuihin toimintaperiaatteisiin (toimintaohjeisiin). Lausunnossaan ympäristökeskus totesi, että "[- -] edustajien omat mittaukset saattavat olla suuntaa-antavia, ja että ylityksiä saattaa olla tapahtunut voimakkaan kiihdytyksen vuoksi etu- ja takasuorien alkupäässä". Ympäristökeskus ilmoitti myös antavansa toiminnanharjoittajalle kehotuksen tarvittavista uusista mittauksista ja ajo-ohjelmasta tiedottamisesta.

Saadun selvityksen mukaan Etelä-Savon ympäristökeskus antoi vireillepanon johdosta Z Oy:lle kehotuksen 4.12.2006. Siinä ympäristökeskus kehotti Z Oy:tä ennen seuraavan ajokauden alkua selvittämään mittauksin, missä tilanteissa e-tyypin pyörien ajaessa radalla enimmäisäänitaso voi ylittyä. Mikäli tällaisia tilanteita ilmenisi, Z Oy:n tuli kehotuksen mukaan korjata keväällä 2006 tehtyä radan toimintaohjetta. Selvityksen tulokset tuli toimittaa ympäristökeskukseen viimeistään 30.4.2007, minkä jälkeen ympäristökeskus harkitsisi mahdolliset jatkotoimet.

Hallintopakkopäätös 8.6.2007 ja siinä annettujen rajoitusten peruuttaminen 26.6.2007

Ympäristökeskus käsitteli X-moottoriradan valvonta-asiaa keväällä 2007, ja antoi asiassa hallintopakkopäätöksen 8.6.2007. Päätöksestä ilmenevien tietojen mukaan ympäristökeskus oli teettänyt L Oy:llä moottorirataa koskevia melumittauksia 26.4.2007, joissa mitattiin moottoripyörien aiheuttamaa melua. Päätöksessä todettiin, että mittausraportin perusteella lupamääräyksen 1 mukainen enimmäisäänitasoraja 55 dB ylittyi suurella todennäköisyydellä molemmissa kahdessa mittauspai- kassa ns. E-hyväksytyillä moottoripyörillä ajettaessa. Ympäristökeskus oli myös saanut toukokuussa kaksi valitusta toiminta-aikojen ylityksistä. Päätöksessä esitettyjen tietojen mukaan Z Oy ei myöskään ollut noudattanut ympäristökeskuksen aiemmin 4.12.2006 antamaa kehotusta meluselvityksestä ja sen toimittamisesta ympäristökeskukseen viimeistään 30.4.2007.

Valvonta-asiassa antamassaan vastineessa (29.5.2007) Z Oy kiisti osin L Oy:n mittaustulokset ja kertoi tilanneensa L Oy:ltä uudet mittaukset. Niissä kiistanalaiset kohdat tulitaisiin mittaamaan uudelleen siten, että kaikissa radalla ajavissa pyörissä käytetään "noise killer" -lisääänenvaimenninta, koska toiminnanharjoittajan jälkepäin saaman tiedon mukaan ajajat olivat poistaneet lisävaimennin- timet ennen radalle menoa.

Ympäristökeskus määräsi 8.6.2007 antamassaan hallintopakkopäätöksessä ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla Z Oy:n selvittämään, kuinka radan toiminta tullaan järjestämään siten, että ykköspäivi-nä ei rikota lupaehtoja. Selvitykset tuli toimittaa ympäristökeskukselle 31.7.2007 mennessä. Lisäksi ympäristökeskus määräsi laillisen tilan saavuttamiseksi Z Oy:n noudattamaan ympäristöluvan ja

toimintaohjeen lisäksi seuraavaa: Ykköspäivinä saa olla toimintaa 25.6.2007 lähtien vain klo 14–18 niin kauan, kun ympäristökeskus on hyväksynyt Z Oy:n esittämät selvitykset. "Noise killer" -lisäänenvaimentimen käyttö on aina pakollista ykköspäivinä 25.6.2007 lähtien.

Päätöksessään ympäristökeskus asetti edellä mainittujen päävelvoitteiden tehosteeksi osittaisen keskeyttämisuhan, jonka mukaan ympäristökeskus voi kieltää radan toiminnan ykköspäivinä, jos päävelvoitteita ei noudateta. Lisäksi ympäristökeskus määräsi päätöstä noudatettavaksi mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

Ympäristökeskus hyväksyi Z Oy:n esittämän selvityksen kirjeellään 26.6.2007. Z Oy oli toimittanut 25.6.2007 ympäristökeskukselle selvityksen siitä, kuinka X-moottoriradan toiminta järjestetään ympäristölupamääräysten mukaisesti. Z Oy oli muuttanut radan vastaavan hoitajan ohjetta mm. siten, että äänitasoluokka 1 (ykköspäivä) tarkoittaa ajoharjoittelupäivää tai vastaavaa moottoripyörillä, joissa on alkuperäisetäänenvaimentimet tai tarvikevaimentimet, jotka mittauksien mukaan alittavat 97 dBA (toisin sanoen, päivitetyssä ohjeessa mm. tiukennettiin katsastusmittausten raja-arvoa 99 dB:stä 97 dB:iin ajoharjoittelupäivinä eli 1-päivinä). Uudet ohjeet perustuivat 20.6.2007 suoritettuihin mittauksiin, jotka tehtiin ympäristökeskuksen edustajien valvonnassa.

Hyväksyessään Z Oy:n selvityksen ympäristökeskus totesi, että samalla poistuivat edellä mainitussa hallintopakkopäätöksessä tarkoitetut moottoriradan käyttöä koskevat rajoitteet.

Todettakoon tässä yhteydessä, että kolme eri henkilöä teki 12.–14.6.2007 päivätyt kantelut eduskunnan oikeusasiamiehelle edellä mainittua hallintopakkopäätöstä koskevasta ympäristökeskuksen menettelystä (dnrot 1978/4/07, 1978/4/07 ja 1983/4/07). Kantelijat arvostelevat päätöstä radan käyttäjien näkökulmasta lähinnä sillä perusteella, että kantelujen mukaan se estäisi ajamisen moottoriradalla tieliikenteeseen hyväksytyillä moottoripyörillä ilman lisävaimenninta. Tulen tämän päätöksen jälkeen antamaan mainittuihin kanteluihin erillisen ratkaisun.

Vireillepano sekä lausunto syyskuussa 2007

Pro [- -]-verkosto teki Etelä-Savon ympäristökeskukselle vireillepanon 4.9.2007. Vireillepanossa vaadittiin Etelä-Savon ympäristökeskusta ryhtymään pikaisiin toimenpiteisiin elo–syyskuussa 2007 ilmenneiden enimmäismelutasojen ylitysten johdosta ja lupamääräyksen 1 vastaisen toiminnan estämiseksi seuraavana viikonloppuna. Siinä vaiheessa, kun ympäristökeskus antoi selvityksensä B:n ym. kantelun johdosta 17.1.2008, mainitun vireillepanoasian käsittely oli ympäristökeskuksessa kesken. Sittemmin saadusta asiakirjajäljennöksistä ilmenee, että ympäristökeskus vastasi vireillepanoon päätöksellään 25.2.2008. Ennen ratkaisua toiminnanharjoittaja oli antanut vastineensa vireillepanon johdosta. Ympäristökeskus katsoi päätöksessään, että toiminnanharjoittajan esittämien selvitysten perusteella X-moottoriradan toiminta on ollut ympäristölupamääräysten mukaista ja ohjetta radan vastaavalle hoitajalle on noudatettu, ja että kilpailujen pitäminen vireillepanoa seuraavana viikonloppuna oli ollut sallittua. Ympäristökeskus ei myöskään katsonut olevan riittäviä perusteita toiminnan keskeyttämiselle.

Ympäristökeskus on myös lausunnollaan 19.9.2007 vastannut B:n Pro [- -]-verkon puolesta 28.6.2007–9.8.2007 lähettämiin, X-moottoriradan melua koskeviin sähköpostiviesteihin, joiden yhteydessä oli toimitettu myös melumittaustuloksia. Lausunnossa todettiin, että B:n tekemien mittausten perusteella näkyi "useita selkeitä ylityksiä". Ympäristökeskuksen mukaan mittauksia voitiin pitää "suuntaa antavina". Ympäristökeskus totesi kuitenkin, että mittaustuloksia tulkittaessa tulee ottaa huomioon mittauksen virhemarginaali, joka on kyseisellä mittausmatkalla asiantuntijoiden mukaan +/- 10 %. Ympäristökeskuksen mukaan tuli lisäksi ottaa huomioon, että radan normaalitoiminnassa tapahtuu silloin tällöin poikkeuksellisia melua aiheuttavia häiriöitä, kuten esimerkiksi "noise killerin"

irtoaminen kesken ajon tai moottorin vaurioituminen siten, että se tuottaa enemmän melua kesken ajon. Tuollaisia tapahtumia ei ympäristökeskuksen mukaan voida katsoa lupaehdorikkomuksiksi, mikäli niihin välittömästi puututaan.

Toisaalta ympäristökeskus ilmoitti lausunnossaan, että "---"-päivän johdosta tulleet lukuisat valitukset, joita tukivat B:n suuntaa-antavat mittaustulokset, viittaavat vahvasti siihen, että tilaisuus on liian meluista ykköspäivänä pidettäväksi, vaikkakin radalla on katupyöriä ja -autoja. Sen vuoksi tapahtumaa ei ympäristökeskuksen mukaan enää tulisi sallimaan tulevan vuoden ohjelmassa ykköspäivänä.

Ilmoitus poliisille esitutkintaa varten

Etelä-Savon ympäristökeskus osoitti 8.11.2007 Pieksämäen kihlakunnan poliisilaitokselle ympäristönsuojelulain 94 §:n mukaisen ilmoituksen poliisille esitutkintaa varten sen selvittämiseksi, onko Z Oy:n toiminnassa X-moottoriradalla syyllistytty ympäristönsuojelulain 116 §:n 2 kohdassa tai rikoslain 48 luvussa tarkoitettuun tekoon. Ilmoituksen käsittely on vireillä Pieksämäen kihlakunnan poliisilaitoksella.

Toimintavuoden 2008 valvonta-asioista

B Pro [---]-verkoston puolesta osoitti 12.5.2008 Etelä-Savon ympäristökeskukselle kirjeen, jonka mukaan X-moottorirata rikkoo edelleen ympäristöluvan määräyksen 1 mukaista enimmäisäänitasoa ja toiminnasta ilmoittamista koskevia määräyksiä. Kirjeessä kerrotaan sunnuntaina 11.5.2008 havaituista enimmäisäänitason ylityksistä. Kirjeessä vaadittiin, että ympäristökeskus estää ympäristöluvan vastaisen toiminnan jatkamisen lainsäädännön suomin keinoin.

Hän lähetti ympäristökeskukselle 25.5.2008, 28.5.2008 ja 1.6.2008 lisäkirjeet, joissa ilmoitettiin mm. toukokuussa 2008 havaituista melurajan ylityksistä.

Lisäksi B Pro [---]-verkoston puolesta toimitti Etelä-Savon ympäristökeskukselle 8.7.2008 päivätyn kirjeen, jossa vaadittiin valvontaviranomaista sulkemaan rata heinäkuuksi. Lisäksi vaadittiin, että sulkeminen jää pysyväksi 1-päivinä, ellei toiminnanharjoittaja osoita, että se jatkossa pystyy toimimaan lupamääräysten enimmäisäänitasorajoitusta rikkomatta. Kirjeen liitteenä oli mm. havaintoja mittauksista.

Etelä-Savon ympäristökeskus vastasi B:n 12.5.2008 lähettämään kirjeeseen lausunnolla 15.7.2008 (samalla vastattiin D:n 12.5.2008 lähettämiin sähköpostiviesteihin). Kysymys oli lähinnä 11.5.2008 havaituista melutasoista. Ympäristökeskus oli pyytänyt toiminnanharjoittajan vastineen, jossa oli mm. vakuutettu radalla toimitun radan vastaavan hoitajan toimintaohjeen mukaisesti ja radalla olleen vain alle 97 dB:n pyöriä. Lausunnossaan ympäristökeskus katsoi, ettei ollut syytä epäillä ympäristölupaa tuolta osin rikutun.

B lähetti 15.7.2008 ympäristökeskukselle kirjeen, jossa edelleen odotettiin valvontaviranomaisen pikaista puuttumista X-moottoriradan toimintaan ja viitattiin aiemmin toimitetuissa kirjeissä esitettyihin perusteluihin. Kirjeessä kysyttiin, mihin toimenpiteisiin ympäristökeskus ryhtyy tilanteen korjaamiseksi.

Ympäristökeskus vastasi kirjeeseen 18.7.2008 päivätyllä kirjeellä. Ympäristökeskuksen mukaan ympäristökeskuksen lausunnossa 15.7.2008 tarkoitetun 11.5.2008 tapahtuman jälkeiseltä ajalta oli ympäristökeskukselle tehty lukuisia ilmoituksia, joiden mukaan ykköspäivien melutasoja on ylitetty. Vastauskirjeessään ympäristökeskus totesi, että niiltä osin asia oli vireillä ja että ympäristökeskus

tulee antamaan asiassa valituskelpoisen hallintopäätöksen asiassa suoritettavan kuulemisen ja selvityksen saamisen jälkeen. Ympäristökeskus ilmoitti myös tehneensä ja tulevansa tekemään lisäksi tarkastuskäyntejä ja tarvittaessa kehottamaan välittömästi toiminnanharjoittajaa.

Lisäksi ympäristökeskus ilmoitti kirjeessään, että aiemmin 28.5.2008 ympäristökeskuksessa pidetyssä neuvottelussa oli sovittu X-moottoriradan kanssa ratatoiminnan häiritsevyyden hillitsemiseksi mm. seuraavia asioita. "- -" -tapahtuma mitataan konsultin toimesta sen varmistamiseksi, että kyseinen tapahtuma sopii 1-päivän mukaisiin luparajoihin (maksimiäänitaso 55 dB). Mittaus suunnitelma tuli hyväksyttäväksi etukäteen ympäristökeskuksessa. Lisäksi toiminnanharjoittaja mittaa melua lähimmässä häiritsevässä kohteessa vähintään kerran viikossa ja yhtenä viikonloppuna kuukaudessa, ja tulokset raportoidaan ympäristökeskukselle. Toiminnanharjoittaja mittaa myös suurten tapahtumien melua lähimmissä häiriintyvissä kohteissa ja toimittaa tulokset ympäristökeskukselle seuraavalla viikolla. Lisäksi oli sovittu, että toiminnanharjoittaja ryhtyy toimenpiteisiin jatkuvan melumittausjärjestelmän kehittämiseksi.

B Pro [- -] -verkoston puolesta lähetti ympäristökeskukselle kirjeen 20.7.2008, jossa oli tytymättömiä ympäristökeskuksen siihenastiseen toimintaan ja vaadittiin lopettamaan meluhaitta välittömästi. Lisäksi vaadittiin ympäristökeskusta käynnistämään menettely ympäristöluvan peruuttamiseksi. B täydensi kirjettä kirjeellä 3.8.2008.

Etelä-Savon ympäristökeskus antoi 19.8.2008 ympäristönsuojelulain 84 §:n mukaisen hallintopakopäätöksen. Ympäristökeskukselle oli tullut ilmoituksia X-moottoriradan enimmäisäänitasojen ylityksistä toukokuun puolivälin ja heinäkuun lopun 2008 väliseltä ajalta. Päätöksen mukaan ilmoitukset ovat perustuneet haitankärsijöiden omiin mittauksiin. Ympäristökeskus oli tehnyt kuusi tarkastusta moottoriradalla kesän 2008 aikana. 18.7.2008 tehdyn tarkastuskäynnin yhteydessä oli ilmennyt, että ympäristöluvan enimmäisäänitaso 55 dBAF ylittyi selvästi lähimpien asuintalojen alueella. Ympäristökeskus totesi panneensa hallintopakkoasian vireille, koska ympäristökeskus pitää todennäköisenä, että tällä hetkellä käytössä oleva radan vastaavan valvojan ohje ja nykyinen toimintatapa eivät riitä varmistamaan sitä, että ympäristölupamääräysten mukainen enimmäisäänitaso ei ylittyisi lähimpien asuintalojen alueella 1-päivinä. Ennen hallintopakkoasian ratkaisemista ympäristökeskus oli jo 22.7.2008 kehottanut toiminnanharjoittajaa ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin enimmäismelutason ylitysten estämiseksi. Kehotuksen yhteydessä toiminnanharjoittajalle varattiin tilaisuus tulla kuulluksi.

Hallintopakkopäätöksessään 19.8.2008 ympäristökeskus määräsi ympäristönsuojelulain 84 §:n nojalla Z Oy:n toimimaan seuraavasti. Toiminnanharjoittajan on ryhdyttävä välittömästi riittäviin toimenpiteisiin, joilla estetään lupamääräysten mukaisen enimmäisäänitason 55 dBAF ylitykset lähimpien asuintalojen alueella äänitasoluokan 1-päivinä. Lisäksi toiminnanharjoittajan on järjestettävä riittävän luotettava melutasojen seurantajärjestelmä enimmäisäänitasojen seuraamiseksi lähimpien asuintalojen alueilla 18.9.2008 mennessä Etelä-Savon ympäristökeskuksen hyväksymällä tavalla. Asiantuntijan laatima suunnitelma melutasojen seurannasta on toimitettava ympäristökeskukselle 8.9.2008 mennessä.

Ympäristökeskus asetti ympäristönsuojelulain 88 §:n nojalla ykköspäiviä koskevan keskeyttämisen edellä mainittujen määräysten noudattamisen tehosteeksi. Ympäristökeskus määräsi myös, että hallintopakkopäätöstä on noudatettava mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

Ympäristökeskus on lisäksi 25.8.2008 vastannut B:n toimenpidepyyntöön elokuulle merkittyjen 2- ja 3-päivien sekä loppuvuoden 2- ja 3-päivien muuttamisesta 1-päiviksi. Vastauksessaan ympäristökeskus katsoi, ettei lisävelvoitteiden antaminen ole tarpeen ennen kuin hallintopakkoasia on loppuun käsitelty.

Kyseisen hallintopakkoasian jatkokäsittely on ympäristökeskuksessa edelleen vireillä.

Todettakoon, että X-moottoriradan voimassa olevan ympäristöluvan mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä lupaehtojen tarkistamista varten lupahakemus ympäristökeskukselle vuoden 2008 loppuun mennessä.

3.2.4

Nykyisen ympäristöluvan valvontamenettelyn lainmukaisuuden arviointi

Kanteluissa on arvosteltu erityisesti sitä, että ympäristökeskus ei kantelijoiden käsityksen mukaan ole valvonut tai ainakaan riittävästi valvonut X-moottoriradan ympäristöluvan lupamääräyksen 1 mukaisen enimmäismelutasoa koskevan rajoituksen noudattamista eikä ole asianmukaisesti puuttunut kantelun mukaan tapahtuneisiin lupamääräyksen rikkomisiin. Myöskään meluisista päivistä tiedottamista koskevia määräyksiä ei ole kantelijoiden mukaan valvottu riittävästi.

Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan X-moottoriradan valvonnan perusteena on toiminnalle myönnetty ympäristölupa ja ympäristöluvassa määrätty toiminnan valvonta- ja raportointitapa. Lupamääräysten tarkoituksena näyttää olleen, että toiminnanharjoittaja seuraa radasta aiheutuvaa melua pääasiassa laskennallisesti lupamääräyksessä 7 tarkoitettuihin tavoin. Lupamääräyksen 8 mukaan laskennallisten melutasojen tarkistamiseksi toiminnanharjoittajan tulee kuitenkin myös tarvittaessa järjestää melutasojen seuranta mittauksin asutuksessa.

Käytännössä luvan valvonta on pitkälti perustunut radan vastaavaa hoitajaa varten laadittuun toimintaohjeeseen. Toimintaohje on laadittu yhteistyössä valvovan viranomaisen ja toiminnanharjoittajan kanssa. Lähtökohtana toimintaohjetta laadittaessa on ollut se, että toimittaessa ohjeen mukaisesti toiminta on lupamääräysten mukaista. Toiminnanharjoittaja on ohjeen mukaisesti mitannut ajoneuvojen pakoputken päästä tulevan melutason, ja ohjeessa on määritetty, kuinka monta tietyn tyyppistä ajoneuvoa radalla voi enintään ajaa rikkomatta ympäristöluvan melumääräyksiä. Ohjeen toimivuus on pyritty varmistamaan meluasiantuntijan tekemin mittauksin lähimmissä häiriintyvissä kohteissa. Valvontamenettelyn aikana toimintaohjetta on päivitetty suoritettujen melumittausten perusteella heinäkuussa 2006 ja kesäkuussa 2007.

Lähiasukkaiden alettua ilmoittaa toistuvasti epäilemistään uuden luvan melumääräyksen rikkomuksista elokuusta 2005 lähtien Etelä-Savon ympäristökeskus on valvontamenettelyn kuluessa varsin pitkään pyrkinyt arvioimaan toiminnan lupamääräysten mukaisuutta tukeutuen erityisesti vastaavan hoitajan ohjeen noudattamisesta saamiinsa tietoihin. Sikäli kuin toimintaohjetta on noudatettu, ympäristökeskus on katsonut, ettei X-moottoriradalla ainakaan siihen mennessä ollut osoitettu toimitun sillä tavoin lupamääräysten vastaisesti, että lähiasukkaiden esittämiin toimenpiteisiin toiminnan rajoittamiseksi olisi ollut syytä ryhtyä.

Kun otetaan huomioon ympäristöluvan lupamääräysten sisältö, käsitykseni mukaan ainakin valvontamenettelyn alkuvaiheessa on ollut perusteltua arvioida lupamääräysten enimmäismelutason noudattamista selvittämällä, onko toimintaohjetta noudatettu. Valvontamenettelyn kuluessa kertyneiden tietojen perusteella ympäristökeskus on toisaalta elokuussa 2008 tekemässään hallintopakkopäätöksessä päätenyt lopulta siihen, että mainitunlainen laskennallinen menetelmä melutason arvioimiseksi ei riitä, vaan että tarvitaan jatkuva mittaus tai vastaava yhtä luotettava menetelmä todellisen enimmäisäänitason seuraamiseksi.

Todettakoon, että käsitykseni mukaan valvontaviranomainen ei pääsääntöisesti voi pelkästään lähiasukkaiden itse suorittamien lukuistenkaan mittausten perusteella antaa vireillepanoon perustu-

vassa valvonta-asiassa toiminnanharjoittajaa velvoittavaa rajoittavaa hallintopakkoapäätöstä, jos toiminnanharjoittaja ei tätä hyväksyisi, vaan päätöksen perusteeksi tarvitaan myös riittävä toiminnanharjoittajan ulkopuolisella asiantuntijalla teettämä tai viranomaisen teettämä tai tekemä selvitys.

Arvioitaessa ympäristökeskuksen valvontamenettelyn lainmukaisuutta on syytä ottaa huomioon, että X-moottoriradan enimmäismelutasoa koskevan lupamääräyksen viranomaisvalvontaa voidaan pitää haasteellisena tehtävänä, jossa valvontamenettely ei käytännön syistä välttämättä johda lähiasukkaiden mielestä riittävän joutuisasti tyydyttävään lopputulokseen. Ympäristökeskus on alueellinen viranomainen, jolla on valvottavaan lukuisia luvanvaraisia laitoksia ja toimintoja (valvonta- ja kuormitustietojärjestelmän mukaan valvontakohteita on Etelä-Savossa noin 190). Tämä ei voine olla vaikuttamatta esimerkiksi mahdollisuuksiin suorittaa yksittäiseen kohteeseen useita valvontakäyntejä lyhyin väliajoin taikka pikaisesti akuuteissa tilanteissa. Hallintopakkoasiaa käsiteltäessä valvontaviranomainen joutuu myös pääsääntöisesti varaamaan mm. toiminnanharjoittajalle tilaisuuden tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista, mikä käytännössä vaikuttaa yksittäisen vireillepanoasian käsitelyaikaan.

Melun mittaamiseen häiriintyvissä kohteissa liittyy myös tuloksiin vaikuttavia epävarmuustekijöitä, kuten äänen kantautumiseen kulloinkin vaikuttavat sääolot ja mittauspaikan etäisyys melulähteestä, minkä vuoksi päätelmät enimmäismelutasoa koskevan määräyksen mahdollisesta rikkomisesta yksittäisten mittauksen perusteella ovat joka tapauksessa tulkinnanvaraisia. Ympäristökeskuksissa ei välttämättä ole sellaista meluasioiden erityisasiantuntemusta, ettei valvontatoiminnassa käytännössä voitaisi joutua tukeutumaan melualan konsulttien asiantuntemukseen, mittauksiin ja raporteissa esitettyihin johtopäätöksiin.

Kun otetaan huomioon edellä kohdassa 3.2.3 esitetyt tiedot ympäristökeskuksen asiassa suorittamasta valvontatoiminnasta ja sen tekemistä ratkaisuksista sekä muu asiakirjoista saatava selvitys, katson, että Etelä-Savon ympäristökeskus ei ole lainvastaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan X-moottoriradan nykyisen ympäristöluvan valvonnassa, vaan on toiminut sille kuuluvan harkintavallan rajoissa.

Vaikka menettelyä ei ole pidettävä edellä tarkoitetulla tavalla lainvastaisena, katson sen kuitenkin antavan aiheutta myös arvosteluun seuraavista syistä.

Nykyistä ympäristölupaa myönnettäessä Etelä-Savon ympäristökeskus on lupapäätöksensä perusteluissa katsonut, että asutuksen läheisyyden vuoksi moottorirata soveltuu huonosti kyseiseen paikkaan ja että toiminnan laajennus toiminnanharjoittajan hakemassa laajuudessa olisi aiheuttanut kohtuutonta räsitystä lähiasutukselle. Perusteluissa on todettu, että moottoriratatoinnin melu on luonteeltaan tavallisen tieliikenteen melua huomattavasti häiritsevämpää. Lupapäätöksen mukaan toiminta-aikoja ja keskimääräisiä melutasoja on lupamääräyksillä rajoitettu toiminnanharjoittajan esittämiä rajoituksia tiukemmin.

Luvan voimaantulovaiheen osalta voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että Pro [- -] -verkoston 29.8.2005 päivätyn vireillepanon mukaan radan päivittäisessä toiminnassa ei uuden luvan myötä ollut vireillepanijoiden mielestä havaittavissa muutosta muutoin kuin toiminta-aikojen osalta.

Asiakirjoista ilmenee, että Pro [- -] -verkoston (B:n) vireillepanokirjeen 28.7.2006 yhteydessä lähiasukkaat ilmoittivat omista mittaustuloksistaan, joiden mukaan esimerkiksi 9.7.2006 oli lähimpien asuntojen pihoilla (- - -) mitattu noin 64–78 dB:n enimmäisäänitasoja ja 23.7.2006 mitattu noin 70 – 76 dB. Heinäkuussa 2007 B lähetti ympäristökeskukselle sähköpostitse mittaustuloksia, joiden mukaan enimmäisäänitason esimerkiksi 1.7.2007 olivat lähiasutuksessa (- - -) 60–69,9 dB;

15.7.2007 oli mitattu enimmäisäänitasoja 66–74 dB sekä 29.7.2007 enimmäisäänitasoja 65–70 dB. Selvyyden vuoksi todettakoon, että edellä mainituissa tiedoissa on kysymys kyseisten päivien mittaussaineistosta tähän poimituista korkeita mittaustuloksia edustavista lukemista.

Lähiasukkaiden omista mittauksista ympäristökeskukselle toimitetuista tiedoista on käsitykseni mukaan ollut jo kesällä 2006 ja etenkin kesällä 2007 epäiltävissä, että sikäli kuin mittaukset ovat asianmukaisesti suoritettuja, ne viittaisivat sellaisiin ykköspäivien melutasoihin lähiasutuksessa, jotka mittaustulosten arvioinnissa sovellettavat mittauksen epävarmuustekijätkin huomioon ottaen merkitsisivät lupamääräyksen mukaisen enimmäismelutason (55 dB) toistuvasti ylittäviä meluhuipuja radan toimintaohjeen mukaisessa normaalitoiminnassa. Mainittakoon, että lähiasukkaidensittemmin tämän kanteluasian käsittelyn aikana hankkima lausunto meluasiantuntijalta dosentti E:ltä (12.3.2008) tukee vahvasti heidän käsitystään melutilanteesta.

Kuten edellä on todettu, valvontaviranomainen ei pääsääntöisesti voi pelkästään lähiasukkaiden itse suorittamien mittausten perusteella antaa hallintopakkopäätöstä toiminnan rajoittamiseksi. Lähiasukkailta tulleista vireillepanoista, ilmoituksista sekä mittauseroiteista ilmenevien tietojen ja lausumien perusteella ympäristökeskuksen olisi kuitenkin mielestäni ollut aiheellista nyt tapahtunutta aikaisemmin ottaa valvontatoimenpiteissä vakavasti huomioon se näkökohta, että toimintaohjeessa tarkoitettu laskennallinen arviointimenetelmä ei todennäköisesti olekaan kuvannut riittävän hyvin radalla ajamisesta ympäristön asutukseen kantautuvaa melua. Todettakoon, että lupamääräyksen 8 mukaan toiminnanharjoittajan tulee tarvittaessa järjestää melutasojen seuranta mittauksin asutuksessa ympäristökeskuksen hyväksymällä tavalla.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen ympäristökeskuksen olisi ollut perusteltua pyrkiä valvontamenettelyssä toimimaan siten, että todellisista, käytännön ajoitilanteiden aikana mitattavista enimmäismelutasoista lähimmillä asuinkiinteistöillä olisi jo tähän mennessä saatu huomattavasti enemmän myös toiminnanharjoittajan teettämiä tai valvontaviranomaisen tekemiä tai teettämiä mittaustuloksia. Siinä tapauksessa valvontamenettelyssä olisi todennäköisesti voitu päästä jonkin verran joutuisammin siihen vaiheeseen, johon lopulta päädyttiin hallintopakkopäätöksellä 19.8.2008.

Näin ollen viranomaisvalvontaa olisi käsitykseni mukaan ollut asianmukaista tehostaa erityisesti lähiasutuksen todellisten, mittauksin havaittavien enimmäismelutasojen selvittämiseksi.

Korostan myös lupamääräyksissä 1 ja 6 tarkoitetun ilmoitus- ja tiedottamisvelvollisuuden tehokkaan valvonnan merkitystä. Lähiasukkaiden kannalta tiedon saaminen etukäteen siitä, onko kysymyksessä ykköspäiviä meluisampi päivä, on olennainen, varsinkin kun he ovat etujensa valvomiseksi katsooneet tarpeelliseksi itse seurata moottoriradan melua omin havainnoin ja mittauksin.

3.2.5

Säädösmuutosten tarpeen arviointi

Sikäli kuin B:n ym. kantelussa on pyydetty selvittämään, onko tarpeen tarkistaa asianomaista lainsäädäntöä, totean, että moottoriratojen valvonnassa noudatetaan vastaavia ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisia menettelyjä kuin muidenkin luvanvaraisten laitosten ja toimintojen valvonnassa. Mahdollisia valvontaan liittyviä epäkohtia voidaan käsitykseni mukaan korjata valvontakäytäntöjä kehittämällä. Moottoriratojen melupäästöille asetettavien rajoitusten osalta totean, että ympäristöministeriöstä saadun tiedon mukaan moottoriratoja koskevat meluohjeavot ovat valmisteilla. Katson, ettei tämän kanteluasian perusteella ole ilmennyt aiheutta säädösmuutoksia koskevan esityksen tekemiseen. Lähetän kuitenkin jäljennöksen tästä päätöksestä ympäristöministeriölle tiedoksi.

3.3

Lopputulokset ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella totean, että Etelä-Savon ympäristökeskus ei ole lainvastaisesti laiminlyönyt velvollisuuksiaan X-moottoriradan valvonnassa, vaan on toiminut sille kuuluvan harkintavallan rajoissa.

Saatan kuitenkin Etelä-Savon ympäristökeskuksen tietoon edellä kohdassa 3.2.4 esittämäni käsityksen valvontatoiminnan tehostamisesta lähiasutuksen todellisten enimmäismelutasojen selvittämiseksi.