

Vantaan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen
Kaupunkiympäristölautakunnan lupajaosto
PL 8801
01030 Vantaan kaupunki
kirjaamo@vantaa.fi

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Viite Korkeimman hallinto-oikeuden lausumapyyntö Vantaan kaupunkiympäristölautakunnan lupajaostolle 8.4.2026, Dnro 3594/03.04.04.19/2025

Asia **Vantaan kaupunkiympäristölautakunnan lupajaoston lausuma kirjalliseen kuulemiseen annetusta vastauksesta / Punakiventien koirapuistotoiminnan meluhaitta**

Kaupunkiympäristölautakunnan lupajaosto esittää, että asiassa myönnetään Vantaan kaupungille ja/tai Vantaan ympäristönsuojeluviranomaiselle valituslupa lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL, 808/2019) 111 § 1 momentin kohtien 1, 2 ja 3 perusteella. Lupajaosto viittaa valitusluvan myöntämisedellytysten osalta valituslupahakemukseensa. Kaupunkiympäristölautakunnan lupajaosto näkee, että Vaasan hallinto-oikeuden päätös on kumottava ja asiassa on saatettava voimaan lupajaoston päätös 18.6.2024 § 64.

Lupajaosto katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua tarvitaan selventämään yksittäisten määräysten ja naapuruusperusteisen luvanvaraisuuden välistä rajanvetoa. Oikeuskäytäntöä on tältä osin niukasti, eikä yleisellä alueella toimivien koirapuistojen meluhaittoja koskevaa ratkaisukäytäntöä ole käytännössä lainkaan. Korkeimman hallinto-oikeuden ohjaus on tarpeen myös yleisen edun valvonnan kannalta.

Koirapuistot ovat kaupungin ylläpitämiä aidattuja alueita, joissa kuntalaiset ulkoiluttavat koiriaan pääasiassa päiväsaikaan. Toiminnasta aiheutuu väistämättä melua haukkumisena. Vaikka alueita ei ole tarkoitettu yöaikaiseen käyttöön, sitä ei voida täysin estää. Kyse on avoimista julkisista alueista. Vantaalla yleisiä koirapuistoja on 26, joista 5 on sijoitettu Punakiventien koirapuistoa vastaavalla tavalla. Punakiventien pientaloasutus lyhimmillään sijoittuu noin 14–40 m päähän koirapuistosta.

Keskeisenä valitusluvan myöntämisen perusteena lupajaosto pitää sitä, että Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 13.11.2025 ympäristönsuojelulain (527/2014)

mukainen harkinnanvaraisen luvanvaraisuuden kynnyks on asetettu poikkeuksellisen matalaksi. Koirapuistotoiminta on luonteeltaan hyvin pienimuotoista, ja siitä aiheutuvia haittoja tulisi tarvittaessa ehkäistä ensisijaisesti lain 180 §:n mukaisilla yksittäisillä määräyksillä, ei ympäristöluvalla.

Viranomaisen alkuperäisessä harkinnassa oli huomioitu Punakiventien koirapuistotoiminnan luonne kaupunkialueelle tyyppillisenä ja jopa välttämättömänä julkisena palveluna. Lupajaosto siten korostaa, että pääkaupunkiseudun kaltaisessa tiiviissä asuinympäristössä koirapuiston aiheuttamaa melurasitusta on arvioitava osana Vantaalla vallitsevia paikallisia olosuhteita. Tämä tarkoittaa, että koirapuistot ovat tavanomainen maankäytön muoto myös lähelle asutusta sijoituessaan. Koirien haukunta kuuluu kaupunkien asuinalueiden normaaliin äänimaisemaan rinnastuen esimerkiksi lasten leikkipuistojen, urheilukenttien tai skeittirampien meluun. Kaupunkiasukkaiden melun sietovelvollisuus on tällaisessa asiassa korostunut. Punakiventien koirapuisto on myös sijoitettu asemakaavan mukaisesti. Näille seikoille olisi tullut antaa hallinto-oikeuden ratkaisussa painoarvoa rasituksen kohtuullisuutta arvioitaessa.

Ympäristölupa on ympäristönsuojelulain raskain valvontakeino. Pienimuotoista ja vaikutuksiltaan paikallista toimintaa ei tulisi herkästi rinnastaa ympäristönsuojelulain laitosluettelon kaltaisiin luvanvaraisiin toimintoihin. Punakiventien koirapuiston haukuntamelu ei esimerkiksi edellytä lupalaitoksille ominaista säännöllistä valvontaa, kuten määräaikaistarkastuksia, vuosiraportointia tai päästö- ja vaikutustarkkailua. Toiminnan luonne ja asiassa selvitetty tiedot huomioiden Punakiventien koirapuistotoiminnan ympäristölupavelvollisuutta voidaan pitää hallinnon suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Tätä tulkintaa tukee myös korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2018:104, johon yksityishenkilönkin vastineessa viitataan – tosin sen osoittamiseksi, ettei Vaasan hallinto-oikeus olisi tässä asiassa tulkinnut luvanvaraisuuskynnystä poikkeuksellisen matalaksi. Kyseinen päätös osoittaa kuitenkin päinvastaista, kuin mitä vastineessa esitetään.

Asiassa oli kyse neljän tuulivoimalan muodostaman tuulivoimapuiston aiheuttaman melurasituksen kohtuuttomuuden arvioinnista. Ratkaisunsa lopussa korkein hallinto-oikeus toteaa valvonnallisten määräysten ja naapuruusperusteisen luvanvaraisuuden välisestä suhteesta seuraavasti:

”Ympäristönsuojelulain 180 §:n soveltamistilanteet liittyvät lähtökohtaisesti pienimuotoisiin haittoja aiheuttaviin tilanteisiin, jolloin ympäristövaikutukset ulottuvat suppealle alueelle ja ovat hallittavissa yksittäisillä määräyksillä. Teollisen mittaluokan tuulivoimalat ovat luonteeltaan pysyviä ja ne on tarkoitettu toimimaan

jatkuvasti ympäri vuorokauden. Toiminnasta aiheutuva melu voi olla luonteeltaan erityisen häiritsevää ja se voi levitä laajalle alueelle. Toiminnan vaikutusten selvittäminen edellyttää myös tarkkailua. Toiminta rinnastuu siten luonteeltaan ympäristönsuojelulain 27 §:n 1 momentin nojalla ympäristöluvanvaraisiin toimintoihin. Tällaisessa tilanteessa yksittäisillä määräyksillä ei voida korvata ympäristölupaharkinnassa mahdollisia, erilaisia toimintaan liittyviä rajoituksia ja tarkkailuvelvoitteita sekä toiminnan vaikutusalueella asuvien osallistumisen mahdollistavaa ympäristölupamenettelyä”.

Oikeuskäytäntöä ohjataan erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksillä, ja tässä tapauksessa ratkaisusta on pääteltävissä, että naapuruusperusteista luvantarvetta on arvioitu kokonaisharkintana, jossa naapureille aiheutuvan rasituksen ohella on otettu huomioon toiminnan laatu ja laajuus, mahdollinen tarkkailun tarve sekä se, onko toiminta rinnastettavissa laitosluettelon mukaisiin toimintoihin. Yksittäiset määräykset sen sijaan liittyvät lähtökohtaisesti pienimuotoisiin haittoja aiheuttaviin tilanteisiin.

Lupalaitoksiin ja teolliseen toimintaan rinnastamisen sijaan Punakiventien koirapuiston tilanne on toiminnan laatu, laajuus ja naapurikiinteistöjen käyttömuodot huomioon ottaen verrattavissa esimerkiksi omakotitaloalueilla tulisijojen käytöstä aiheutuviin savuhaittoihin. Tällaisia tilanteita on oikeuskäytännössä perinteisesti ratkaistu ympäristönsuojelulain mukaisilla yksittäisillä määräyksillä (esim. VaHaO 25.9.2003 nro 03/0249/2, KHO 1.12.2004 t. 3109, VaHaO 29.6.2010 nro 10/0177/1 ja VaHaO 26.3.2004 nro 04/0114/3).

Kahden muun vastineessa esitetyn oikeustapauksen osalta lupajaosto toteaa, etteivät ne sovellu tämän asian tulkintaohjeeksi. Ratkaisussa KHO 2014:19 oli kyse epäselvyydestä lupaviranomaisten toimivaltajaossa, kun taas tapauksessa KHO 2022:67 asia palautettiin lupaviranomaiselle sen arvioitavaksi, voiko laitosluettelon perusteella ympäristöluvanvaraisesta sikalatoiminnasta aiheutua kohtuutonta hajuhaittaa ja onko lupaa tarpeen muuttaa.

Toisena keskeisenä perustelunaan valitusluvan myöntämiseksi lupajaosto pitää sitä, että hallinto-oikeuden ratkaisun johtopäätös YSL 27 §:n luvanvaraisuudesta on helposti yleistettävissä. Näin ollen riskinä on, että koirapuistot, kuten myös muut vastaavanlaista haittaa aiheuttavat kaupunkien toiminnat (esim. lasten leikkipuistot, skeittirampit, urheilukentät), voivat jatkossa herkemmin tulla viranomaisen valvontatoimien piiriin. Ympäristönsuojeluviranomainen tyyppillisesti ottaa päätöksenteossaan huomioon samanlaisia tapauksia koskevan oikeuskäytännön.

Jotta ongelma hahmottuisi, on syytä todeta, että kaupunkien koirapuistot ovat keskenään hyvin samankaltaisia niissä harjoitetun toiminnan, päästöjen, vaikutusten

ja vaikutusalueen laajuuden, sijoituksen ja naapurikiinteistöjen käyttömuotojen, puiston käyttöaikojen sekä käytettävissä olevien meluntorjuntakeinojen osalta. Koirapuistoista aiheutuvaa haukuntamelua ei voida tehokkaasti vähentää teknisin ratkaisuin, eikä aitausten yöaikaista satunnaista käyttöä estää tai valvoa. Yöaikainen käyttö johtuu todennäköisesti yksittäisten koiranomistajien ohjeiden vastaisesta toiminnasta.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisusta on pääteltävissä, että rasitusta on pidetty kohtuuttomana erityisesti siksi, koska puistosta voi aiheutua haukuntaa yöaikaan. Arvioinnissaan hallinto-oikeus on siten pitänyt ratkaisevana seikkaa, jota voidaan pitää tyypillisenä myös muille koirapuistoille ja johon Punakiventien koirapuiston – tai koirapuistojen yleensäkin – toiminnassa ei käytännössä voida meluntorjunnan keinoin vaikuttaa. Tällöin melua voidaan hallita tehokkaasti lähinnä sijoituspaikkaa koskevilla ratkaisulla. Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuttoman rasituksen kynnys ympäristöluvan tarpeelle on tulkinnanvarainen, eikä laista ole johdettavissa täsmällistä rajaa naapurin sietovelvollisuudelle. Jotta hallinto-oikeuden ratkaisulla olisi ohjaavaa merkitystä vastaavien tapausten arvioinnissa, olisi perusteluista tullut ilmetä yksilöidysti, miksi juuri tässä tapauksessa julkisella alueella tapahtuva yöaikainen haukunta johti rasituksen kohtuuttomuuteen.

Lupajaosto haluaa myös nostaa esiin muutamia epätarkkuuksia hallinto-oikeuden ratkaisussa, mitkä viittaavat siihen, että rasituksen kohtuuttomuuden arvioinnissa on tapahtunut ilmeinen virhe. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan tukeutunut seikkoihin, jotka on jo huomioitu alkuperäisessä päätöksessä. Lisäksi se on osin tarkastellut sellaisia seikkoja, jotka eivät liity viranomaisen harkintaan eivätkä siten myöskään alkuperäisen päätöksen lainmukaisuuden arviointiin.

Hallinto-oikeuden ratkaisusta voidaan päätellä, että haukuntamelun erityisen häiritsevää luonnetta ei sen näkemyksen mukaan ollut alkuperäisessä päätöksessä riittävästi huomioitu. Tähän tulkintaan voidaan tulla siksi, koska hallinto-oikeus on korostanut haukuntamelun olevan luonteeltaan impulssimaista ja ennakoimatonta, ja on tästä syystä antanut yöaikaisen melun haitallisuutta arvioidessaan erityistä merkitystä meluselvityksen enimmäisäänitasoille (LAFmax).

Perusteluista syntyy vaikutelma, että hallinto-oikeus antaa enimmäisäänitasoille merkitystä ikään kuin ne kuvaisivat impulssimaisuutta, vaikka kyse on eri ilmiöistä. Impulssimaisuus kuvaa äänen ajallista luonnetta ja sen erityistä häiritsevyyttä, eikä sitä voida suoraan johtaa enimmäisäänitasoista, jotka kuvaavat haukunnan voimakkuutta. Hallinto-oikeuden menettely ei vastaa valtioneuvoston päätöksen melutason ohjearvoista (VNp 993/1992) eikä ympäristöministeriön Ympäristömelun mittaushjeen (1/1995) mukaisia vakiintuneita tapoja huomioida impulssimaisen

melun häiritsevyyttä. Enimmäisäänitasoille ei myöskään ole olemassa tällaiseen tapaukseen vakiintuneita ohjearvoja, kuten hallinto-oikeus itsekin on todennut.

Haukuntamelun häiritsevyyden arviointi ei alkuperäisessä päätöksessä perustunut pelkästään päivä- ja yöajan keskiäänitasoille, vaan arvioinnissa nimenomaan huomioitiin myös enimmäisäänitasot ulkona ja sisällä, sekä se, että puistoa saatetaan käyttää myös yöaikaan. Keskiäänitasoja (LAeq) arvioitiin impulssikorjattuina, mikä tarkoittaa sitä, että mittaustulokseen lisätään valtioneuvoston päätöksen melutason ohjearvoista (VNp 993/1992) ja Ympäristömelun mittausohjeen (YM 1/1995) mukaisesti 5 dB kompensoimaan melun impulssimaisuuden aiheuttamaa erityistä häiritsevyyttä. Pelkkä keskiäänitaso ei yksinään riittävästi huomioisi tätä. Tämä menettelytapa vastaa vakiintunutta käytäntöä ympäristönsuojelulain valvonnassa. Impulssikorjauksen voidaan myös katsoa korostavan haukuntamelun ennakoimattomuuteen liittyvää häiritsevyyttä.

Niin ikään myös haukunnan enimmäismelutasot huomioitiin alkuperäisessä päätöksessä rasituksen kohtuuttomuusharkinnassa; enimmäismelutasojen arvioitiin ympäristömelumittauksen tulosten perusteella vaihtelevan ulkona 73–84 dB välillä, ja asuinhuoneistojen sisämelun enimmäistason voivan yöllä ylittää 45 dB. Päätöksessä tunnistettiin myös se, että koirapuiston mahdollinen sääntöjen vastainen yöaikainen käyttö voi aiheuttaa hetkellisiä, voimakkaita haukahduksia, jotka ylittävät 45 dB:n enimmäisäänitason ja voivat siten lisätä riskiä unen häiriintymiselle.

Kun edellä mainittujen seikkojen lisäksi otetaan huomioon, että alkuperäisessä päätösharkinnassa oli selvitetty sekin, etteivät yöajan melutasot asunnossa sisällä voi ylittää keskiäänitason (LAeq_{kl022-07}) ohjearvoa edes impulssikorjattuna, melun enimmäisäänitasoille yöaikaan ei ole ollut perusteltua antaa hallinto-oikeuden kuvailemaa ratkaisevaa merkitystä.

Lopuksi lupajaosto tuo esiin, että hallinto-oikeus on myös perustanut luvantarvearvionsa seikkaan, joka ei ole alkuperäisen päätöksen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta olennainen. Arvioidessaan rasituksen kohtuuttomuutta hallinto-oikeus on pitänyt ympäristömelumittauksia mallinnusta luotettavampina ja tuonut esiin mallinnukseen liittyviä epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi melupäästöjä – erityisesti enimmäisäänitasoja – on voitu mallinnuksessa aliarvioida. Hallinto-oikeus on antanut tälle seikalle merkittävää painoarvoa lopputuloksessa.

Hallinto-oikeus on kuitenkin joko tulkinnut virheellisesti, mihin selvityksiin viranomaisen ratkaisu perustui, tai on omatoimisesti laajentanut arviointiaan seikkaan, jolla ei ole merkitystä päätöksen lainmukaisuuden kannalta. Olennaista on, että viranomaisen harkinta perustui nimenomaisesti 2.11.2023 tehtyihin

ympäristömelumittauksiin – myös enimmäisäänitasojen osalta – siksi, koska niitä pidettiin mitoittavina ja ratkaisevia arvoja antavina. Tämä käy ilmi viranomaisratkaisun perusteluista. Päätös ei siten perustunut mallinnustuloksiin, eikä niille tulisi antaa hallinto-oikeudenkaan luvantarvearvioinnissa erityistä painoarvoa.

Viimeisenä asiana lupajaosto ottaa kantaa yksityishenkilön vastineessa esitettyyn kohtaan ”Meluselvityksen puutteet”, jossa esitetään, että meluselvitys aliarvioisi koirapuistosta aiheutuvan todellisen meluhäiriön määrää ja että hallinto-oikeus olisi perustellusti pitänyt selvitystä riittämättömänä.

Kuten edellä on todettu, se päätöksen osa, jossa hallinto-oikeus katsoo melumallinnuksen aliarvioineen enimmäisäänitasoja, ei ole olennainen tämän asian ratkaisemisen kannalta. Hallinto-oikeus ei myöskään ole voinut pitää asiassa esitettyä meluselvitystä riittämättömänä, sillä se on perusteluissaan nimenomaisesti todennut, että melua on arvioitu riittävällä tarkkuudella ja että selvityksessä on asianmukaisesti otettu huomioon mittausajankohta sekä koirapuiston aiheuttama melu eri käyttöaikoina. Mikäli meluselvitystä olisi pidetty olennaisesti puutteellisena, hallinto-oikeuden olisi tullut palauttaa asia viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi selvityksen täydentämistä varten. Näin ei kuitenkaan ole tehty, vaan asia on palautettu hallintopakkomääräyksen antamiseksi.

Yhteenvetonaan lupajaosto toteaa asiassa olevan kyse kaupunkiympäristölle tyypillisestä ja pienimuotoisesta toiminnasta, jonka vaikutuksia tulisi arvioida suhteessa vallitseviin paikallisiin olosuhteisiin. Tällaisen toiminnan haittoja tulisi tarvittaessa ensisijaisesti ehkäistä yksittäisillä valvonnallisilla määräyksillä ympäristöluvan sijaan. Asiassa tulisi korostaa suhteellisuusperiaatetta ja ympäristönsuojelulain kevyempien ohjauskeinojen ensisijaisuutta.