



04.04.2016

Ryj/1

§ 302

Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle lentoaseman melun hallintaa koskevasta valtioneuvoston asetustalonnoksesta

HEL 2016-002576 T 03 00 00

LVM/351/2016

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa liikenne- ja viestintäministeriölle lentoaseman melun hallintaa koskevasta valtioneuvoston asetustalonnoksesta seuraavan lausunnon:

Helsinki-Vantaan kansainvälisen lentoaseman kehittämisedellytysten turvaaminen on erittäin tärkeää pääkaupunkiseudun ja koko Suomen elinkeinoelämän kannalta. Lentoaseman ja lentoliikenteen kehittämisessä tulee melunhallinnan osalta ottaa huomioon sekä, ettei melulle altistuvien ihmisten määrä kasva että se, ettei lentoasemaa ympäröivien kaupunkien kehitys vaikeudu. Asetuksessa esitetty yhteistyöryhmä, johon kuuluu toimivaltaisia viranomaisia ja muita vastuutahoja kuntien edustajat mukaan lukien, on hyvä keino parantaa tiedonkulkua eri tahojen välillä, sovittaa eri viranomaisten toimenpiteitä yhteen ja kehittää toimenpiteiden onnistumisen arviointia. Yhteistyöryhmän toiminnan tulee olla tiivistä ja säännöllistä, jotta asetetut tavoitteet toteutuvat. Eri-tyisesti maankäytön suunnittelun osalta tulee kiinnittää huomiota yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Tasapainoinen lähestymistapa lentomelun hallinnassa edellyttää, että lentomelua vähennetään sen lähteellä eli lentokoneiden melua vähentämällä sekä maankäytön suunnittelun, lentomenetelmien sekä toimintarajoitusten avulla. Ensisijaisia keinoja ovat lentomelun vähentäminen sen lähteellä sekä maankäytön suunnittelu siten, että melulle herkkiä toimintoja ei sijoiteta lentoaseman melualueelle. Jos muut melun hallinnan keinot eivät toimi, on tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti mahdollista asettaa toimintarajoituksia lentoasemalle ja lentoasemakapasiteetille. Mikäli asetettuja meluntorjuntatavoitteita ei saavuteta, käynnistää Liikenteen turvallisuusvirasto toimintarajoitusten tarpeen arvioinnin ja tarvittaessa asettaa toimintarajoituksia melun hallitsemiseksi.

Nyt tekeillä olevan asetustalonnoksen 3 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusviraston olisi ryhdyttävä melunhallinta-asetuksen mukaisiin toimenpiteisiin Helsinki-Vantaan lentoaseman toimintarajoitusten tarpeen arvioimiseksi vain siinä tapauksessa, että meluntorjuntatavoite jää olen-



naisesti toteutumatta. Koska meluntorjuntatavoitteen merkittävyyden arviointi kuuluu Liikenteen turvallisuusviraston tehtäväksi ja haitan kärsijät taas ovat asukkaita ja lentomelualueella sijaitsevia kuntia, pitäisi asetuksessa täsmentää, mitä tarkoitetaan melutason olennaisella nousulla. Liikenteen turvallisuusviraston ja haitan kärsijöiden näkemykset asiasta saattavat erota merkittävästi toisistaan.

Lentoaseman meluntorjuntatavoitteella määritetään lentomelulle altistumista koskeva tulevaisuuden tavoite. Meluntorjuntatavoitetta asetettaessa arvioidaan erilaisten meluselvitysten ja –ennusteiden perusteella tulevaisuuden melutilanteen kehitystä ja tarvittavien lisätoimenpiteiden tarvetta lentoaseman ympäristössä. Tavoitteen asettelussa otetaan asetuksen mukaan huomioon sen vaikutukset Suomen lentoliikennejärjestelmän kehittämisedellytyksien turvaamiseen. Asetuksen perusteluissa esitetään, että tulevaisuudessa meluntorjuntatavoitteen tulee ohjata myös maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta niin, että lentoaseman melualueelle ei sijoiteta melulle herkkä toimintoja ilman riittävää meluntorjuntaa. Meluntorjuntatavoitteen asettelussa on tällöin kuitenkin otettava huomioon, ettei tavoite saa vaarantaa valmisteluhetkellä tiedossa olevia tulevaisuuden maankäytön suunnitelmien, kuten esimerkiksi Helsingin tekeillä olevan yleiskaavan, toteutumista. Lisäksi meluntorjuntatavoitetta asetettaessa tulee ottaa huomioon, ettei melualue laajene olemassa olevien asuinalueiden suuntaan.

Lentoaseman toimintojen laajeneminen, melun ympäristöluvitukset ja maakuntakaavoitus voivat tuottaa keskenään ristiriitaisia, maankäytön suunnittelussa huomioon otettavia melukäyriä. Tämä voi haitata erityisesti yleiskaavatasoista maankäytön suunnittelua, jonka aikatahtain on merkittävästi pidempi kuin käyrien uudistamisväli. Asemakaavoituksessa käytetään kulloinkin voimassa olevia lähtökohtia lentomelun esiintyvyydestä.

Ennen lentoaseman meluntorjuntatavoitteen asettamista Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä esitys lentoaseman meluntorjuntatavoitteesta myös yhteistyöryhmälle ja kuultava asianosaisia.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Timo Linden, vs. apulaiskaupunginsihteeri, puhelin: 310 36550
timo.linden(a)hel.fi

Liitteet

- 1 LVM, lausuntopyyntö 23.2.2016
- 2 Valtioneuvoston asetus tasapainoisesta lähestymistavasta lentoaseman



04.04.2016

Ryj/1

- 3 melun hallinnassa, 23 2 2016
Vuodet 2011 ja 2013 toteutunut tilanne lentomelikäyrät Lden 55 dB
4 Lentomelualueet Uudenmaan maakuntakaavan liitekartta 9
5 Kehitystilanne 2025 lentokonemelu Lden 55 60 dB

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Liikenne- ja viestintäministeriö

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Lausuntopyyntö

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää Helsingin kaupungin lausuntoa luonnoksesta lentoaseman melun hallintaa koskevasta valtioneuvoston asetuksesta. Lausuntoa on pyydetty 6.4.2016 mennessä.

Asetusluonnos

Esitettävä valtioneuvoston asetus olisi osa niiden viranomais- ja muiden järjestelyjen täytäntöönpanoa, joita aiheutuu ns. tasapainoisen lähestymistavan mukaisista meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamisesta unionin lentoasemilla koskevista säännöistä ja menettelyistä sekä direktiivin 2002/30/EY kumoamisesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) N:o 598/2014, jäljempänä melunhallinta-asetus. Melunhallinta-asetusta, kuten EU-asetuksia yleensäkin, sovelletaan sinällään sellaisenaan, mutta kansallisesti on katsottu tarpeelliseksi, että lentoaseman meluntorjuntatavoitteen asettamisesta, yhteistyöryhmästä ja sen tehtävistä lentomelun hallinnassa sekä toimintarajoitusten arvioinnista ja toimintarajoitusta koskevasta päätöksestä tarvitaan melunhallinta-asetuksen soveltamisen tueksi tarkempia säännöksiä.

Toimintarajoitusten tarpeen arviointi ja sen perusteella tehtävä päätös toimintarajoituksen asettamisesta etenee EU:n melunhallinta-asetuksen mukaisesti. Melunhallinta-asetuksessa säädetty tasapainoinen lähestymistapa on kansainvälisesti sovittu menetelmä lentomelun hallinnalle. Se edellyttää, että lentomelua vähennetään sen lähteellä eli ilmalusten melua vähentämällä, maankäytön suunnittelun avulla, lentomenetelmien sekä toimintarajoitusten avulla. Tasapainoisen lähestymista-



van mukaisesti melua on vähennettävä kustannustehokkaalla tavalla ja lentoasemakohtaisesti. Ensisijaisia keinoja ovat aina melun vähentäminen jo sen lähteellä sekä maankäytön suunnittelu niin, että melulle herkkiä toimintoja ei sijoiteta lentoaseman melualueelle. Jos lentoliikenteen melua ei kyetä riittävässä määrin hallitsemaan muilla toimenpiteillä, voidaan tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti joutua asettamaan toimintarajoituksia.

Vaikka toimintarajoituksia koskeva prosessi etenee EU:n melunhallinta-asetuksen mukaisesti, toimivaltaiset viranomaiset ja niiden vastuunjako sekä kansalliseen päätöksentekoon liittyvät menettelytavat vaihtelevat jäsenvaltioittain. Koska Suomessa toimivaltaisia viranomaisia ja muita vastuutahoja on useita, valtioneuvoston asetuksella esitetään annettavaksi tarkemmat säännökset yhteistyöryhmästä, jonka tehtävänä olisi välittää yhteistyöryhmän jäsenten kesken tietoa eri viranomaisten ja muiden toimijoiden toimenpiteistä lentomelun hallinnassa ja melun vähentämisessä sekä sovittaa eri viranomaisten toimenpiteitä yhteen ja seurata toimenpiteiden toteutusta.

Yhteistyöryhmän lisäksi toinen keskeinen työväline toimintarajoitusten tarpeen arvioinnissa olisi lentoaseman meluntorjuntatavoite. Lentoaseman meluntorjuntatavoitteella asetetaan lentomelulle altistumista koskeva tulevaisuuden tavoite. Tavoitetta asetettaessa tulisi myös ottaa huomioon sen vaikutukset Suomen lentoliikennejärjestelmän kehittämisedellytyksien turvaamiseen.

Meluntorjuntatavoitteen ja tehtävien meluselvitysten sekä -ennusteiden valossa arvioitaisiin tulevaisuuden melutilanteen kehitystä lentoaseman ympäristössä ja siten mahdollisten lisätoimenpiteiden tarvetta, mukaan lukien mahdollisten toimintarajoitusten asettamisen tarvetta. Kun Liikenteen turvallisuusvirasto asettaa lentoaseman meluntorjuntatavoitteen, se käy ensin keskustelun lentoaseman pitäjän kanssa ja nämä yhdessä arvioivat lentoliikenteen ja lentoliikenteen melutilanteen pitkän aikavälin kehitystä erityisesti lentoaseman meluselvitysten ja -ennusteiden sekä meluntorjunnan toimintasuunnitelman näkökulmasta. Finavia tekee Helsinki-Vantaan lentoasemalla vuosittain ympäristölupapäätöksen määräysten mukaisesti meluselvityksen ja kolmen vuoden välein melunhallintasuunnitelman, joita voidaan hyödyntää arvioinnissa. Lisäksi ns. ympäristömeludirektiivin nojalla Finavia tekee viiden vuoden välein meluselvityksen ja meluntorjunnan toimenpideohjelman.

Ennen lentoaseman meluntorjuntatavoitteen asettamista Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä esitys lentoaseman meluntorjuntatavoitteesta myös yhteistyöryhmälle ja kuultava asianosaisia.



04.04.2016

Ryj/1

Esitetyssä yhteistyöryhmässä tehtäisiin vuosittain arvio siitä, miten lentoaseman meluntorjuntatavoitteen ennakoidaan tulevaisuudessa toteutuvan ja mitä toimenpiteitä eri viranomaiset ovat tehneet lentoliikenteen melun ja sen haittavaikutusten vähentämiseksi tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti. Varsinainen EU:n melunhallinta-asetuksen mukainen toimintarajoituksen arviointiprosessi käynnistyisi kuitenkin vain siinä tapauksessa, että meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelman valossa näyttää todennäköiseltä, että meluntorjuntatavoite jää olennaisesti toteutumatta, eikä tämä johdu tilapäisistä syistä. Tällöin Liikenteen turvallisuusvirasto käynnistäisi toimintarajoituksen tarpeen arvioinnin.

Kun Liikenteen turvallisuusvirasto on tehnyt EU:n melunhallinta-asetuksen mukaisen arvioinnin, Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä arvioinnin tulokset ja sen perusteella tekemänsä esitys toimintarajoitusta koskevaksi päätökseksi yhteistyöryhmälle, jolloin ryhmän jäsenet voisivat esittää niistä näkemyksensä. Lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston olisi kuultava asianosaisia.

Ennen lentoaseman meluntorjuntatavoitteen asettamista Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä esitys lentoaseman meluntorjuntatavoitteesta myös yhteistyöryhmälle ja kuultava asianosaisia.

Saadut lausunnot

Esittelijä toteaa, että asiasta on saatu kaupunkisuunnitteluviraston, kiinteistöviraston ja ympäristökeskuksen lausunnot.

Esittelijän kannanotto

Esittelijä viittaa saatuihin lausuntoihin ja toteaa, että asetuseräluonnos lisää lentoaseman melualueen asukkaiden, viranomaisten ja vaikutusalueen kuntien mahdollisuuksia osallistua lentomelun hallintatoimiin.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Pekka Sauri

Lisätiedot

Timo Linden, vs. apulaiskaupunginsihteeri, puhelin: 310 36550
timo.linden(a)hel.fi

Liitteet

- 1 LVM, lausuntopyyntö 23.2.2016
- 2 Valtioneuvoston asetus tasapainoisesta lähestymistavasta lentoaseman melun hallinnassa, 23.2.2016
- 3 Vuodet 2011 ja 2013 toteutunut tilanne lentomelukäyrät Lden 55 dB
- 4 Lentomelualueet Uudenmaan maakuntakaavan liitekartta 9
- 5 Kehitystilanne 2025 lentokonemelu Lden 55 60 dB



04.04.2016

Ryj/1

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Liikenne- ja viestintäministeriö

Päätöshistoria

Ympäristökeskus 15.3.2016

HEL 2016-002576 T 03 00 00

Ympäristökeskus toteaa, että lentoaseman melun hallintaa koskevassa asetuksessa on tunnistettu hyvin toimivaltaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöryhmän tarve lentomelun hallinnassa. Yhteistyöryhmän rooli on huomioitu tasapainoiseen lähestymistapaan perustuvan lentoaseman melunhallintaprosessin eri vaiheissa.

Ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan yhteistyöryhmän toiminnan tulee olla tiivistä ja säännöllistä, jotta yhteistyöryhmälle asetetut tavoitteet toteutuvat. Erityisesti maankäytön suunnittelun osalta tulee kiinnittää huomiota yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Suomessa vain Helsinki-Vantaan lentoasema kuuluu asetuksen soveltamisalan piiriin ja siten vain Helsinki-Vantaan lentoasemalle asetetaan meluntorjuntatavoite. Helsinki-Vantaan lentoaseman melualue ei ulotu nykytilanteessa Helsingin kaupungin alueelle. Siitä huolimatta lentomelu tulee ottaa huomioon Helsingin maankäytön suunnittelussa. Ympäristökeskus pitää tärkeänä, että Helsingin kaupungin kaavoituksen ja ympäristönsuojelun asiantuntijat ovat mukana yhteistyöryhmässä.

Taustaa

Valtioneuvoston asetus annettaisiin ilmailulain (sellaisena kuin se on laissa 61/2016) 129 §:n nojalla ja valtioneuvoston asetus olisi osa niitä kansallisia järjestelyjä, joita tarvitaan EU:n melunhallinta-asetuksen soveltamista varten. EU:n melunhallinta-asetusta sovelletaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sellaisenaan, mutta kansallisesti on katsottu tarpeelliseksi asettaa toimivaltaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöryhmä sekä säätää lentoaseman meluntorjuntatavoitteesta, joka toimisi välineenä lentoaseman melutilanteen kehityksen ja toiminta-



rajoitusten tarpeen arvioinnissa. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin Liikenteen turvallisuusviraston toimintarajoituksia koskevasta arvioinnista ja sen perusteella tehdystä päätöksestä.

Melunhallinta-asetuksessa säädetty tasapainoinen lähestymistapa on kansainvälisesti sovittu menetelmä lentomelun hallinnalle. Se edellyttää, että lentomelua vähennetään sen lähteellä eli ilma-alusten melua vähentämällä, maankäytön suunnittelun avulla, lentomenetelmien sekä toimintarajoitusten avulla.

Tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti melua on vähennettävä kustannustehokkaalla tavalla ja lentoasemakohtaisesti. Ensisijaisia keinoja ovat aina melun vähentäminen jo sen lähteellä sekä maankäytön suunnittelu niin, että melulle herkkiä toimintoja ei sijoiteta lentoaseman melualueelle. Jos lentoliikenteen melua ei kyetä riittävässä määrin hallitsemaan muilla toimenpiteillä, voidaan tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti joutua asettamaan toimintarajoituksia.

Ilmailulain 3 §:ssä on säädetty, että Liikenteen turvallisuusvirasto on Suomessa melunhallinta-asetuksen mukainen kansallinen toimivaltainen viranomainen. Liikenteen turvallisuusviraston toimivalta melunhallinta-asetuksen nojalla kuitenkin rajautuu lentoaseman toimintarajoitusten arviointiin ja niiden asettamiseen. Koska tasapainoisen lähestymistavan mukaan toimintarajoitusten ei tulisi olla ensisijainen keino vähentää lentoliikenteen melua, Liikenteen turvallisuusvirasto tarvitsee toimintarajoitusten tarpeen arviointia ja niitä koskevan päätöksenteon tueksi tietoa muilta viranomaisilta ja toimijoilta, joilla on vastuuta muista lentoliikenteen melun hallintaa ja vähentämistä koskevista toimenpiteistä.

Koska toimivaltaisia viranomaisia ja muita vastuutahoja on useita, valtioneuvoston asetuksella esitetään annettavaksi tarkemmat säännökset ilmailulain 129 §:n 3 momentissa tarkoitettusta yhteistyöryhmästä, jonka tehtävänä olisi välittää yhteistyöryhmän jäsenten kesken tietoa eri viranomaisten ja muiden toimijoiden toimenpiteistä lentomelun hallinnassa ja melun vähentämisessä sekä sovittaa eri viranomaisten toimenpiteitä yhteen ja seurata toimenpiteiden toteutusta.

Yhteistyöryhmään olisi kutsuttava mukaan kaikkien niiden tahojen edustajat, joilla on toimivaltaa ja vastuuta ilma-alusten meluhaitan vähentämisestä, maankäytön suunnittelussa, lentomelua vähentävissä lentomenetelmissä ja mahdollisten toimintarajoitusten asettamisessa sekä lentoaseman ympäristöluvan myöntämisessä ja valvonnassa. Liikenteen turvallisuusvirasto nimeäisi yhteistyöryhmän puheenjohtajan ja muita yhteistyöryhmän jäseniä olisivat ainakin liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, puolustusministeriö, lentoaseman melua-



lueella sijaitsevat kunnat, maakuntien liitto, aluehallintovirasto, alueen ely-keskus (tulevaisuudessa mahdollisesti itsehallintoalue aluehallintoviraston ja ely-keskuksen sijasta), Finavia sekä suurimmat Helsinki-Vantaan lentoasemalta liikennöivät lentoyhtiöt ja/tai heidän edustajansa.

Yhteistyöryhmän lisäksi toinen keskeinen työväline toimintarajoitusten tarpeen arvioinnissa olisi lentoaseman meluntorjuntatavoite, josta on säädetty ilmailulain 129 §:n 2 momentissa. Suomessa vain Helsinki-Vantaan lentoasema kuuluu asetuksen soveltamisalan piiriin ja siten vain Helsinki-Vantaan lentoasemalle asetetaan meluntorjuntatavoite. Lentoaseman meluntorjuntatavoitteella asetetaan lentomelulle altistumista koskeva tulevaisuuden tavoite. Tavoitetta asetettaessa tulisi myös ottaa huomioon sen vaikutukset Suomen lentoliikennejärjestelmän kehittämisedellytyksien turvaamiseen.

Ennen lentoaseman meluntorjuntatavoitteen asettamista, Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä esitys lentoaseman meluntorjuntatavoitteesta myös yhteistyöryhmälle ja kuultava asianosaisia.

Esitetyssä yhteistyöryhmässä tehtäisiin vuosittain arvio siitä, miten lentoaseman meluntorjuntatavoitteen ennakoidaan tulevaisuudessa toteutuvan ja mitä toimenpiteitä eri viranomaiset ovat tehneet lentoliikenteen melun ja sen haittavaikutusten vähentämiseksi tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti. Varsinainen EU:n melunhallinta-asetuksen mukainen toimintarajoituksen arviointiprosessi käynnistyisi kuitenkin vain siinä tapauksessa, että meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelman valossa näyttää todennäköiseltä, että meluntorjuntatavoite jää olennaisesti toteutumatta, eikä tämä johdu tilapäisistä syistä. Tällöin Liikenteen turvallisuusvirasto käynnistäisi melunhallinta-asetuksen 6 artiklan mukaisen toimintarajoituksen tarpeen arvioinnin.

Kun Liikenteen turvallisuusvirasto on tehnyt EU:n melunhallinta-asetuksen mukaisen arvioinnin, Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä arvioinnin tulokset ja sen perusteella tekemänsä esitys toimintarajoitusta koskevaksi päätökseksi yhteistyöryhmälle, jolloin ryhmän jäsenet voisivat esittää niistä näkemyksensä. Lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston olisi melunhallinta-asetuksen, ilmailulain (864/2014) sekä hallintolain (434/2003) mukaisesti kuultava asianosaisia.

Valtioneuvoston asetuksen keskeinen sisältö

Liikenteen turvallisuusviraston on asetettava melunhallinta-asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvalla lentoasemalla meluntorjuntatavoite, joka toimii välineenä lentoaseman liikenteen ja sen ympäristön melutilanteen kehityksen ja meluun liittyvien toimintarajoitusten tarpeen arvioinnissa.



Lentoaseman meluntorjuntatavoitetta asettaessaan Liikenteen turvallisuusviraston on otettava huomioon, mitä vaikutuksia tavoitteella on lentoaseman ja Suomen lentoliikennejärjestelmän toiminta- ja kehittämismahdollisuuksien turvaamiseen pitkällä aikavälillä kestäväällä tavalla.

Liikenne- ja viestintäministeriö asettaa ilmailulain 129 §:n 3 momentissa tarkoitetun yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmään on kutsuttava mukaan kaikkien niiden tahojen edustajat, joilla on toimivaltaa ja vastuuta ilma-alusten melun vähentämisestä sen lähteellä, maankäytön suunnittelussa, lentomelua vähentävissä lentomenetelmissä ja mahdollisten toimintarajoitusten asettamisessa sekä lentoaseman ympäristöluvanmyöntämisessä ja valvonnassa.

Liikenteen turvallisuusvirasto nimeää yhteistyöryhmän puheenjohtajan. Yhteistyöryhmän tehtävänä on välittää yhteistyöryhmän jäsenten kesken tietoa eri viranomaisten ja muiden toimijoiden toimenpiteistä lentomelun hallinnassa ja melun vähentämisessä sekä sovittaa eri viranomaisten toimenpiteitä yhteen ja seurata toimenpiteiden toteutusta.

Jos on meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien valossa todennäköistä, että meluntorjuntatavoite jää olennaisesti toteutumatta, eikä tämä johdu tilapäisistä syistä, Liikenteen turvallisuusviraston on ryhdyttävä melunhallinta-asetuksen mukaisiin toimenpiteisiin toimintarajoituksen arvioimiseksi.

Kun Liikenteen turvallisuusvirasto on tehnyt arvioinnin toimintarajoituksen tarpeesta ja sen mukaisen esityksen päätökseksi, viraston on esiteltävä toimintarajoitusta koskeva arviointi ja sen mukainen päätösesitys 2 §:ssä tarkoitetussa yhteistyöryhmässä, jolloin yhteistyöryhmän jäsenet voivat esittää niistä näkemyksensä.

Liikenteen turvallisuusviraston on kuultava toimintarajoituksen asettamisen tarpeellisuutta arvioidessaan sekä sen asettamisesta päättäessään myös liikenne- ja viestintäministeriötä.

Liikenteen turvallisuusviraston tekemään päätökseen saa hakea oikaisua siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Lisätiedot

Jenni Kuja-Aro, ympäristötarkastaja, puhelin: + 358 9 310 21981
jenni.kuja-aro(a)hel.fi

Kaupunkisuunnitteluvirasto 15.3.2016

HEL 2016-002576 T 03 00 00

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Lausunto

Esitettävä asetus lisää Helsinki-Vantaan lentoaseman melualueen asukkaiden ja viranomaisten mahdollisuuksia osallistua lentomelun hallintatoimiin. Kaupunkisuunnitteluvirasto huomauttaa, että riskinä on, että lentoaseman toimintojen laajeneminen, melun ympäristöluvitus ja maakuntakaavoitus tuottavat keskenään ristiriitaisia, maankäytön suunnittelussa huomioon otettavia melukäyriä. Tämä voi haitata erityisesti yleiskaavatasoista maankäytön suunnittelua, jonka aikatahtain on merkittävästi pidempi kuin käyrien uudistamisväli. Asemakaavoituksessa käytetään kulloinkin voimassa olevia lähtökohtia lentomelun esiintyvyydestä.

Asetus

Esitettävä valtioneuvoston asetus olisi osa niiden viranomais- ja muiden järjestelyjen täytäntöönpanoa, joita aiheutuu ns. tasapainoisen lähestymistavan mukaisista meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamisesta unionin lentoasemilla koskevista säännöistä ja menettelyistä sekä direktiivin 2002/30/EY kumoamisesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) N:o 598/2014, jäljempänä melunhallinta-asetus. Melunhallinta-asetusta, kuten EU-asetuksia yleensäkin, sovelletaan sinällään sellaisenaan, mutta kansallisesti on katsottu tarpeelliseksi, että lentoaseman meluntorjuntatavoitteen asettamisesta, yhteistyöryhmästä ja sen tehtävistä lentomelun hallinnassa sekä toimintarajoitusten arvioinnista ja toimintarajoitusta koskevasta päätöksestä tarvitaan melunhallinta-asetuksen soveltamisen tueksi tarkempia säännöksiä.

Toimintarajoitusten tarpeen arviointi ja sen perusteella tehtävä päätös toimintarajoituksen asettamisesta etenee EU:n melunhallinta-asetuksen mukaisesti. Melunhallinta-asetuksessa säädetty tasapainoinen lähestymistapa on kansainvälisesti sovittu menetelmä lentomelun hallinnalle. Se edellyttää, että lentomelua vähennetään sen lähteellä eli ilmaalusten melua vähentämällä, maankäytön suunnittelun avulla, lentomenetelmien sekä toimintarajoitusten avulla. Tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti melua on vähennettävä kustannustehokkaalla tavalla ja lentoasemakohtaisesti. Ensisijaisia keinoja ovat aina melun vähentäminen jo sen lähteellä sekä maankäytön suunnittelu niin, että melulle herkkiä toimintoja ei sijoiteta lentoaseman melualueelle. Jos lentoliikenteen melua ei kyetä riittävässä määrin hallitsemaan muilla toimenpiteillä, voidaan tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti joutua asettamaan toimintarajoituksia.

Vaikka toimintarajoituksia koskeva prosessi etenee EU:n melunhallinta-asetuksen mukaisesti, toimivaltaiset viranomaiset ja niiden vastuunjako



sekä kansalliseen päätöksentekoon liittyvät menettelytavat vaihtelevat jäsenvaltioittain. Koska Suomessa toimivaltaisia viranomaisia ja muita vastuutahoja on useita, valtioneuvoston asetuksella esitetään annettavaa tarkemmat säännökset yhteistyöryhmästä, jonka tehtävänä olisi välittää yhteistyöryhmän jäsenten kesken tietoa eri viranomaisten ja muiden toimijoiden toimenpiteistä lentomelun hallinnassa ja melun vähentämisessä sekä sovittaa eri viranomaisten toimenpiteitä yhteen ja seurata toimenpiteiden toteutusta.

Yhteistyöryhmän lisäksi toinen keskeinen työväline toimintarajoitusten tarpeen arvioinnissa olisi lentoaseman meluntorjuntatavoite. Lentoaseman meluntorjuntatavoitteella asetetaan lentomelulle altistumista koskeva tulevaisuuden tavoite. Tavoitetta asetettaessa tulisi myös ottaa huomioon sen vaikutukset Suomen lentoliikennejärjestelmän kehittämisedellytyksien turvaamiseen.

Meluntorjuntatavoitteen ja tehtävien meluselvitysten sekä -ennusteiden valossa arvioitaisiin tulevaisuuden melutilanteen kehitystä lentoaseman ympäristössä ja siten mahdollisten lisätoimenpiteiden tarvetta, mukaan lukien mahdollisten toimintarajoitusten asettamisen tarvetta. Kun Liikenteen turvallisuusvirasto asettaa lentoaseman meluntorjuntatavoitteen, se käy ensin keskustelun lentoaseman pitäjän kanssa ja nämä yhdessä arvioivat lentoliikenteen ja lentoliikenteen melutilanteen pitkän aikavälin kehitystä erityisesti lentoaseman meluselvitysten ja -ennusteiden sekä meluntorjunnan toimintasuunnitelman näkökulmasta. Finavia tekee Helsinki-Vantaan lentoasemalla vuosittain ympäristölupapäätöksen määräysten mukaisesti meluselvityksen ja kolmen vuoden välein melunhallintasuunnitelman, joita voidaan hyödyntää arvioinnissa. Lisäksi ns. ympäristömeludirektiivin nojalla Finavia tekee viiden vuoden välein meluselvityksen ja meluntorjunnan toimenpideohjelman.

Ennen lentoaseman meluntorjuntatavoitteen asettamista Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä esitys lentoaseman meluntorjuntatavoitteesta myös yhteistyöryhmälle ja kuultava asianosaisia.

Esitetystä yhteistyöryhmässä tehtäisiin vuosittain arvio siitä, miten lentoaseman meluntorjuntatavoitteen ennakoita tulevaisuudessa toteutuvan ja mitä toimenpiteitä eri viranomaiset ovat tehneet lentoliikenteen melun ja sen haittavaikutusten vähentämiseksi tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti. Varsinainen EU:n melunhallinta-asetuksen mukainen toimintarajoituksen arviointiprosessi käynnistyisi kuitenkin vain siinä tapauksessa, että meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelman valossa näyttää todennäköiseltä, että meluntorjuntatavoite jää olennaisesti toteutumatta, eikä tämä johdu tilapäisistä syistä. Tällöin Liikenteen turvallisuusvirasto käynnistäisi toimintarajoituksen tarpeen arvioinnin.



Kun Liikenteen turvallisuusvirasto on tehnyt EU:n melunhallinta-asetuksen mukaisen arvioinnin, Liikenteen turvallisuusviraston olisi esiteltävä arvioinnin tulokset ja sen perusteella tekemänsä esitys toimintarajoitusta koskeväksi päätökseksi yhteistyöryhmälle, jolloin ryhmän jäsenet voisivat esittää niistä näkemyksensä. Lisäksi Liikenteen turvallisuusviraston olisi kuultava asianosaisia.

Jos Liikenteen turvallisuusvirasto olisi arvioinnin perusteella päätenyt asettamaan tasapainoiseen lähestymistapaan liittyviä melun toimintarajoituksia, viraston olisi ilmoitettava Euroopan komissiolle niistä. Ilmoitukseen olisi liitettävä melunhallinta-asetuksen 5 artiklan vaatimusten mukainen kirjallinen kertomus, jossa selitetään toimintarajoituksen asettamisen syyt, lentoasemalle asetettu meluntorjuntatavoite, tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarkastellut toimenpiteet sekä tarkastettujen toimenpiteiden todennäköisen kustannustehokkuuden ja soveltuvin osin niiden rajat ylittävien vaikutusten arviointi. Liikenteen turvallisuusviraston olisi kuultava yhteistyöryhmää myös ilmoituksen ja siihen liitetävän kertomuksen valmistelussa.

Helsinki-Vantaan lentoaseman tämänhetkinen melu Helsingin maankäytön suunnittelussa

Helsinki-Vantaan lentoaseman toiminnasta aiheutuu melua laajalti lentoaseman ympäristöön usean kunnan alueelle. Vilkkailta lentoasemilla liikennehuiput ovat tie- ja raideliikenteestä poiketen tyypillisiä myös päiväajan ulkopuolella, mikä otetaan huomioon käytetyssä arviointisuureessa. Lentomelua vilkkaiden lentoasemien ympäristössä kuvataan aikapainotetulla melusuureella LDEN. Tällä tarkoitetaan vuorokauden painotettua keskiäänitasoa, jossa ilta-ajan klo 19-22 melutapahtumia on painotettu +5 dB ja yöajan klo 22-7 melutapahtumia +10 dB. Lentomelun osalta ohjearvona asumiseen käytettävälle alueelle sovelletaan valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukaista päiväajan ohjearvoa 55 dB. Lähtökohtana on, että uusia asuinalueita tai muita melulle herkkiä toimintoja ei sijoiteta lentomelualueelle LDEN yli 55 dB. Alueilla, joiden melutaso LDEN on 55-60 dB, voidaan hyväksyä pienimuotoista täydennysrakentamista, jos alue muuten sopii asumiseen erityisen hyvin tai jos toimenpiteille on muita erityisen hyviä perusteita.

Nykyistä lentomelutilannetta voidaan havainnollistaa vuosien 2011 ja 2013 toteutuneiden tilanteiden mukaan mallinnetuilla lentomelualueilla. Edellä mainittujen vuosien osalta melualueiden muotoon ja laajuuteen ovat vaikuttaneet mm. operaatiomäärät, kiitoteiden käyttöosuudet ja kiitoteiden sulkemiset kunnostustöiden vuoksi. Nykytilanteessa lentomelualue LDEN yli 55 dB ei ulotu Helsingin kaupungin rajojen sisäpuolelle. Lentomelua kantautuu tästä huolimatta myös Helsinkiin, painottuen pohjoisen Helsingin alueille Suutarilaan ja Kaarelaan, jotka sijaitsevat kiitoteiden jatkeilla lentoreittien vaikutuspiirissä. Lentoaseman melun-



hallintasuunnitelman mukaisesti asutus lentoaseman lähialueilla otetaan huomioon siten, että asukkaita lentomelualueilla olisi mahdollisimman vähän.

Uudenmaan maakuntakaavassa on esitetty Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelualueet LDEN 55-60 ja LDEN yli 60 dB, jotka perustuivat senhetkiseen käsitykseen lentomelualueiden kehityksestä vuoteen 2020 asti arvioituna. Lisäksi liitekartassa 9 on esitetty lentomelualue LDEN 50-55 dB, jonka sisällä on suositeltu huomioitavan lentoliikenteen melu yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja rakennusten suunnittelussa.

Helsinki-Vantaan lentoaseman toimintaa ympäristövaikutusten osalta ohjaa ympäristölupa, josta Korkein hallinto-oikeus antoi lainvoimaisen päätöksen tammikuussa 2015. Ympäristölupaan liittyy Finavian vuonna 2008 laatima meluselvitys, jossa on esitetty Helsinki-Vantaan ennustettua kehitystilannetta kuvaavat lentomelualueet LDEN 55 dB ja 60 dB. Ohessa on esitetty kehitystilanteen 2025 lentomelukartta, jota Ilmailulaitos Finavia pitää parhaimpana aineistona käytettäväksi maankäytön suunnittelussa.

Vuoden 2025 kehitystilanteen lentomelualue LDEN yli 55 ulottuu Helsingin puolelle Suutarilassa. Tällä alueella täydennysrakentamisen määrää harkitaan tapauskohtaisesti asemakaavoituksessa.

Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia on pyytänyt kaupunkisuunnitteluvirastoa antamaan asiasta lausunnon kaupunginhallitukselle 16.3.2016 mennessä.

Lisätiedot

Jouni Kilpinen, diplomi-insinööri, puhelin: 310 37251
jouni.kilpinen(a)hel.fi

Kiinteistövirasto 15.3.2016

HEL 2016-002576 T 03 00 00

LVM/351/03/2016

Liikenne- ja viestintäministeriö on toimittanut 1.3.2016 Helsingin kaupungille lausunnon luonnoksen lentoaseman melun hallintaa koskevasta valtioneuvoston asetuksesta. Asetus on osa kansallisia järjestelyjä, joita tarvitaan EU:n melunhallinta-asetuksen soveltamista varten. Suomessa asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluu vain Helsinki-Van-



taan lentoasema. Asetuksella esitetään annettavaksi tarkemmat säännökset lentoaseman meluntorjuntatavoitteesta, yhteistyöryhmästä ja sen tehtävistä lentomelun hallinnassa. Lisäksi asetuksella säädettäisiin Liikenteen turvallisuusviraston tekemästä lentoaseman toimintarajoituksia koskevasta arvioinnista ja sen perusteella tehdyistä päätöksistä.

Kiinteistövirasto toteaa lentoaseman melun hallintaa koskevasta valtioneuvoston asetuksesta lausuntonaan seuraavaa:

Helsinki-Vantaan kansainvälisen lentoaseman kehittämisedellytysten turvaaminen on erittäin tärkeää koko Suomen elinkeinoelämän kannalta, joten lentoaseman toimintaan kohdistuvien melunhallintatoimenpiteiden tulee olla kohtuullisia. Lentoaseman tulevaisuuden kehittämisessä tulee kuitenkin melunhallinnan osalta ottaa huomioon se, että melulle altistuvien ihmisten määrä ei kasva ja lentoasemaa ympäröivien kaupunkien kehitys ei vaikeudu. Asetuksessa esitetty yhteistyöryhmä, johon kuuluu toimivaltaisia viranomaisia ja muita vastuutahoja kuntien edustajat mukaan lukien, on hyvä keino parantaa tiedonkulkua eri tahojen välillä, sovittaa eri viranomaisten toimenpiteitä yhteen ja kehittää toimenpiteiden onnistumisen arviointia.

Tasapainoinen lähestymistapa lentomelun hallinnassa edellyttää, että lentomelua vähennetään sen lähteellä eli lentokoneiden melua vähentämällä, maankäytön suunnittelun avulla, lentomenetelmien sekä toimintarajoitusten avulla. Ensisijaisia keinoja ovat lentomelun vähentäminen sen lähteellä sekä maankäytön suunnittelu siten, että melulle herkkiä toimintoja ei sijoiteta lentoaseman melualueelle. Jos muut melun hallinnan keinot eivät toimi, on tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti mahdollista asettaa toimintarajoituksia lentoasemalle ja lentoasemakapasiteetille. Mikäli asetettuja meluntorjuntatavoitteita ei olennaisesti saavuteta, käynnistää Liikenteen turvallisuusvirasto toimintarajoitusten tarpeen arvioinnin ja tarvittaessa asettaa toimintarajoituksia melun hallitsemiseksi.

Nyt tekeillä olevan asetusluonnoksen 3 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusviraston olisi ryhdyttävä melunhallinta-asetuksen mukaisiin toimenpiteisiin Helsinki-Vantaan lentoaseman toimintarajoitusten tarpeen arvioimiseksi vain siinä tapauksessa, että meluntorjuntatavoite jää olennaisesti toteutumatta. Koska meluntorjuntatavoitteen merkittävyyden arviointi kuuluu Liikenteen turvallisuusviraston tehtäväksi ja haitan kärsijät taas ovat asukkaita ja lentomelun alueella sijaitsevia kuntia, pitäisi asetuksessa täsmentää mitä tarkoitetaan melutason olennaisella nousulla. Liikenteen turvallisuusviraston ja haitan kärsijöiden näkemykset asiasta saattavat erota merkittävästi toisistaan.



Lentoaseman meluntorjuntatavoitteella määritetään lentomelulle altistumista koskeva tulevaisuuden tavoite. Meluntorjuntatavoitetta asetettaessa arvioidaan erilaisten meluselvitysten ja –ennusteiden perusteella tulevaisuuden melutilanteen kehitystä ja tarvittavien lisätoimenpiteiden tarvetta lentoaseman ympäristössä. Tavoitteen asettelussa otetaan asetuksen mukaan huomioon sen vaikutukset Suomen lentoliikennejärjestelmän kehittymisedellytyksien turvaamiseen. Asetuksen perusteluissa esitetään, että tulevaisuudessa meluntorjuntatavoitteen tulee ohjata myös maankäytön suunnittelua ja kaavoitusta niin, että lentoaseman melualueelle ei sijoiteta melulle herkkiä toimintoja ilman riittävää meluntorjuntaa. Meluntorjuntatavoitteen asettelussa on tällöin kuitenkin ehdottomasti otettava huomioon, että tavoite ei saa vaarantaa valmisteluhetkellä tiedossa olevia tulevaisuuden maankäytön suunnitelmien, kuten esimerkiksi Helsingin tekeillä olevan yleiskaavan, toteutumista. Lisäksi meluntorjuntatavoitetta asetettaessa tulee ottaa huomioon, ettei melualue laajene olemassa olevien asuinalueiden suuntaan.

Lisätiedot

Satu Järvinen, johtava ympäristöasiantuntija, puhelin: 09 310 39225
satu.jarvinen(a)hel.fi