

**Lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle osoitetusta Tuusulan kunnan tekemästä valituksesta, joka koskee Liikenteen turvallisuusviraston päätöstä meluun liittyvistä toimintarajoituksista Helsinki-Vantaan lentoasemalla**

07384/15/7504 III  
MAP

Helsingin hallinto-oikeus on pyytänyt 10.12.2015 saapuneessa läheteessä Liikenteen turvallisuusvirastoa antamaan lausunnon Tuusulan kunnan tekemän valituksen johdosta.

Valitus koskee Liikenteen turvallisuusviraston 21.10.2015 antamaa päätöstä, jossa Liikenteen turvallisuusvirasto hylkää Finavia Oyj:n 9.5.2012 päivätyssä ja 21.6.2012, 31.5.2013, 4.11.2013, 3.10.2014 ja 12.12.2014 täydennyksessä hake- muksessa esitetyt toimintarajoitukset (Liite 1). *Onro TRAFI/8440/05.00.11.01/2012*

Valittaja vaatii että hallinto-oikeus kumoaa ja muuttaa Liikenteen turvallisuusviras- ton päätöksen siltä osin kun melua koskevat toimintarajoitukset on jätetty asetta- matta. Toimintarajoitukset on valittajan mukaan asetettava siten, että Helsinki- Vantaan lentoaseman ympäristöluvan mukaiset melualueet eivät laajene tai siirry ei- kä lentotoiminnan meluvaikutus saa kasvaa.

**Liikenteen turvallisuusviraston lausunto Tuusulan kunnan valituksen johdosta**

Liikenteen turvallisuusvirasto katsoo, että valituksessa esitetyt vaatimukset tulee hylätä.

**Perustelut**

**Liikenteen turvallisuusviraston rooli**

Valittaja viittaa valituksessaan siihen, että Liikenteen turvallisuusvirasto ei organi- saationa rinnastu ympäristöviranomaisiin.

Liikenteen turvallisuusviraston toimivalta esillä olevassa asiassa perustuu ilmailula- kiin (1194/2009, jonka pykälänumerointia käytetään tässä vastineessa. Voimassa on ilmailulaki 864/2014). Valituksenalainen päätös perustuu ilmailulakiin sekä sillä täy- täntöönpantuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (Euroopan parlamen- tin ja neuvoston direktiivi 2002/30/EY, annettu 26 päivänä maaliskuuta 2002, me- luun liittyvien toimintarajoitusten asettamista yhteisön lentoasemilla koskevien sään- töjen ja menettelyjen vahvistamisesta; jäljempänä melunhallintadirektiivi).

## Tasapainoinen lähestymistapa

Valituksenalainen päätös on tehty ilmailulain 137 §:ssä määrätyn mukaisesti noudattamalla tasapainoista lähestymistapaa harkittaessa toimintarajoitusten tarpeellisuutta ja laajuutta. Lainkohdassa tarkoitettu tasapainoinen lähestymistapa on käsite, johon viitataan melunhallintadirektiivin johdanto-osan kohdassa 10 sekä 2 artiklan g) kohdassa. Tasapainoinen lähestymistapa on kansainvälisesti käytössä oleva lentomelun hallinnan menetelmä, joka hyväksyttiin Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön yleiskokouksen päätöslauselmalla vuonna 2001 (ICAO Assembly Resolution A33-7, liitteet C, E ja F. Yleiskokouksen päätöslauselmat on julkaistu asiakirjassa Doc 9790) (Liite 2). ICAO:n yleiskokouksen päätöslauselman A33-7 liitteet C, E ja F on sittemmin uudistettu kaikissa myöhemmissä varsinaisissa yleiskokouksissa olennaisilta osiltaan muuttamattomana (2004 A35-5, Doc 9848; 2007 A36-22, Doc 9902; 2010 A37-18, Doc 9958; 2013 A38-17, Doc 10022)(Liittessä 2). Tasapainoisen lähestymistavan käyttöä opastetaan ICAO:n julkaisemassa asiakirjassa (Doc 9829: Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management).(Liite 3)

Tasapainoinen lähestymistapa edellyttää eri meluntorjuntatoimien vaikutuksien arviointia. Erilaisina arvioinnissa huomioon otettavina keinoina ovat muun muassa ilma-alusten melupäästöjen vähentäminen, maankäytön suunnittelu ja sen toteuttaminen, melun leviämistä vähentävät lentomenetelmät sekä toimintarajoitusten asettaminen.

Valittaja pitää haittana sitä että melunhallinta riippuu monesta muuttujasta ja keinoista. Tasapainoisessa lähestymistavassa joustavuus on kuitenkin keskeistä lentomelun hallinnassa. Se antaa mahdollisuuden hyödyntää melunhallinnassa uusia teknologioita ja innovaatioita sekä niitä keinoja, jotka ovat yhteiskunnan kannalta kustannustehokkaimpia. Keinoja käytettäessä ja etenkin toimintarajoituksia asetettaessa tulee lain mukaan ottaa huomioon muun muassa toimintarajoituksista aiheutuvat kustannukset, lentoaseman erityispiirteet ja se, ettei toimintarajoituksin aseteta lentoliikenteen harjoittajia tai ilma-alusten valmistajia eri asemaan.

## Ilma-alusten melupäästöt

Ilma-alusten melupäästöjen vähentämisen kannalta on merkitystä sillä, minkälaisia ilma-aluksia lentoasemalla lentää. Ilma-alusten melutasoa koskevia normeja on sekä Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAOn standardeissa että Euroopan unionin sitovassa lainsäädännössä.

Euroopan unionissa meluisimpien lentokoneiden käytön rajoitukset ovat alkaneet yli 20 vuotta sitten. Nykyisenä minimivaatimuksena on kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 16 niteessä I olevan II osan 3 luvussa määriteltyjen vaatimusten täyttäminen.

Liikenteen turvallisuusviraston arvion mukaan valtaosa Helsinki-Vantaan lentoasemalla toimivien lentoyhtiöiden ilma-aluksista täyttää edellä mainittua tiukemmat uusimmat melunormit eli kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 16 niteessä I olevan II osan 4 luvussa määritellyt normit. Ilma-alukset ovat siten vähämeluisimpia omassa kokoluokassaan.

## Melun leviämistä vähentävät lentomenetelmät

Lentoaseman osalta on merkitystä sillä, onko lentoasemalla käytössä melun leviämistä vähentäviä lentomenetelmiä. Helsinki-Vantaan lentoasemalla on käytössä tällaisia lentomenetelmiä.

## Maankäytön suunnittelu ja sen toteuttaminen

Kaavoitus on tehokas, pitkävaikutteinen ja kustannustehokas keino suojata asukkaita liikenneinfrastruktuurin melulta. Valittajan huolena vaikuttaa olevan se, miten lentomelu tulee vaikuttamaan tulevaan maankäytön suunnitteluun. Liikenteen turvallisuusvirasto näkee kaavoituksen olevan keino sille, mitä käyttämällä otetaan huomioon yhteiskunnan pitkän tähtäimen tarpeet ja tavoitteet – myös asutuksen ja liikenneinfrastruktuurin yhteensovittamiseksi.

Ilmailulain 137 §:n 2 momentti määrää ottamaan huomioon lentoaseman erityispiirteet toimintarajoituksia asetettaessa. Helsinki-Vantaan lentoaseman yhtenä erityispiirteenä on sen asema maan tärkeimpänä henkilöliikenteen solmukohtana sekä kansainvälisessä liikenteessä että pitkän matkan kotimaan yhteyksissä. Myös lento-rahtiliikenteen tärkeimpänä solmukohtana Helsinki-Vantaan merkitys on Suomelle tärkeä. Korvaavaa vaihtoehtoa Helsinki-Vantaan lentoasemalle ei Suomessa ole. Valtakunnan yhteyksien kannalta keskeinen liikenneinfrastruktuuri ja sen toimivuus on erityispiirre, joka lain mukaan täytyy toimintarajoituksia asetettaessa ottaa huomioon. Tämä tulisi ottaa huomioon myös kaavoituksessa.

Kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa lentoaseman melualueella on tärkeä merkitys. Melualueen kuvaus rakentuu lentoliikenteen kehityssuunnusteeseen ja lentoaseman fyysisiin ominaisuuksiin. Ympäristölupahakemuksessa kuvattu Helsinki-Vantaan lentoaseman melualue ilmaisee, minkälaista toimintaa varten ympäristölupaa on haettu. Liikenne-ennusteiden pohjalta laskennallisesti määriteltyä melualueita ei tule eikä voida ymmärtää tarkkarajaiseksi. Uudenmaan maakuntakaavassa kuvattu melualue on perustunut maakuntakaavan valmisteluvaiheessa käytävissä olleisiin ennusteisiin. Tällöin melualueen laskennassa käytettiin erilaista laskentamallia kuin nyt. Melualueen muoto olisi jonkin verran erilainen jos silloiset ennusteet kuvattaisiin nykyisen laskentamallin mukaisella tavalla. Lentomelualueen lähelle kaavoitettaessa ja rakennettaessa tulee ottaa huomioon mahdollisuus siitä, että melualueen rajat voivat elää. Mahdollisten muutosten huomioon ottamisen merkityksellisyys kaavojen vaikutuksia koskevissa arvioinnissa ilmenee KHO:n viimeaikaisista ratkaisuista (KHO:2015:12 ja taltio 3080/2014).

Paikallistasolla lentomelualueen muutoksiin olisi mahdollista varautua esimerkiksi käyttämällä puskurivyöhykkeitä melualueen tuntumassa.

## Toimintarajoitusten asettaminen

Ilmailulain 137 §:n 2 momentti edellyttää toimintarajoitusten asettamiselta sitä, että rajoitus on välttämätön melun torjumiseksi. Melunhallintadirektiivin 4 artiklan 3 kohdan määräyksen mukaan toimenpide ei saa olla rajoittavampi kuin on tarpeen lentoasemaa varten asetetun ympäristötavoitteen saavuttamiseksi. Nämä estävät asettamasta sellaista toimintarajoitusta tai toimintarajoituksia, joita ilmankin on mahdollista saavuttaa ympäristötavoite.

Hakija eli Finavia Oyj ei tuonut esiin sellaista seikkaa mikä olisi osoittanut tai edes antanut aiheen olettaa, että hakija ei pysty saavuttamaan hakemuksen mukaista ympäristötavoitetta ilman hakemiensa toimintarajoitusten asettamista. Toimintarajoitusten asettamisen edellytykseksi laissa määrättyä välttämättömyyttä ei siten ollut. Tämän vuoksi Liikenteen turvallisuusvirasto ei voinut asettaa haettuja toimintarajoituksia.

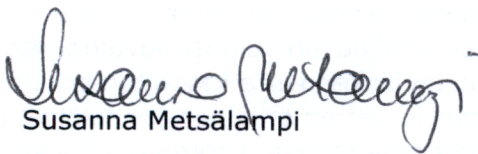
## Ympäristötavoite

Finavia Oyj on asettanut Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskevan ympäristötavoitteen. Sen puitteissa pysyminen on lentokonemelun hallinnan kannalta oleellista. Ympäristötavoitteen saavuttamisen seurannasta ja tavoitteessa pysymisestä vastaa ensisijaisesti lentoaseman pitäjä. Valvontaa koskevat keinot täsmentyvät EU:n uuden "melunhallinta-asetuksen" tullessa voimaan 13.6.2016 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 598/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tasapainoisen lähestymistavan mukaista meluun liittyvien toimintarajoitusten asettamista unionin lentoasemilla koskevista säännöistä ja menettelyistä sekä direktiivin 2002/30/EY kumoamisesta). Tähän liittyvä ilmailulain muutos on jo hyväksytty eduskunnassa. Liikenteen turvallisuusvirasto esitetään lakiesityksessä toimivaltaksi viranomaiseksi. Lainmuutos on näillä näkymin tulossa voimaan 1.2.2016.



Pekka Henttu

Ilmailujohtaja



Susanna Metsälampi

Osastonjohtaja

## Liitteet

1. Hallinto-oikeuden lähettämä lausuntopyyntö
2. ICAO:n yleiskokouspäätöslauselmat tasapainoisesta lähestymistavasta, yleiskokoukset vuosina 2001, 2004, 2007, 2010, 2013
3. ICAO:n asiakirja Doc 9829: Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management