

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2004 lähettänyt ympäristövaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta (HE 170/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Oili Rahnasto, ympäristöministeriö

- lainsäädäntöneuvos Mika Seppälä, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- ympäristötutkimuspäällikkö Jouko Kinnunen, Helsingin kaupunki
- ympäristöasiantuntija Vesa Valpasvuo, Suomen Kuntaliitto
- järjestöpäällikkö Tarja Ketola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulain muuttamista siten, että siihen lisättäisiin ympäristömeludirektiivin täytäntöönpanemiseksi tar-

vittavat säännökset meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 18 päivänä heinäkuuta 2004.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiesitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä.

Ympäristömeludirektiivin (2002/49/EY) tavoitteiden toteuttamiseksi on tehtävä meluselvitykset ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmat yli 100 000 asukkaan väestökeskittymistä, tieliikenteen pääväylistä, joiden liikennemäärä vuodessa on yli kolme miljoonaa ajoneuvoa, rautateistä, joiden liikennemäärä vuodessa on yli 30 000 junaa, ja siviili-ilmailun lentoasemista, joilla ilma-alusten lentoonlähtöjen ja laskujen määrä ylittää 50 000 vuodessa. Selvityksiä ja

suunnitelmia olisi tarkistettava vähintään viiden vuoden välein.

Direktiivin edellyttämät selvitykset ja suunnitelmat velvoittavat lähinnä valtion hallintoa ja eräitä suuria kuntia. Alustavan selvityksen perusteella meluselvitykset ja toimintasuunnitelmat tulisivat laadittaviksi noin kymmenessä kunnassa ympäristöineen (Helsinki, Espoo ja Kauniainen, Tampere, Vantaa, Turku, Oulu sekä Lahti ja Jyväskylä), yleisistä teistä noin 1 550 kilometrin matkalta, rautateistä pääkaupunkiseudun lähialueilla ja Helsinki—Tampere-osuudelta, sekä Helsinki-Vantaan ja Helsinki-Malmin lentoasemista.

Esityksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä uusia kustannuksia, koska jo voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyy yleinen velvollisuus olla selvillä melutilanteesta. Toimintasuunnitelmia vastaavia suunnitelmia on myös yleisesti laadittu näillä alueilla. Koska direktiivin täytäntöönpano edellyttää selvitysten ja suunnitelmien laatimista direktiivin mukaisesti, aiheutuu totutun järjestelmän muokkaamisesta jonkin verran lisäkustannuksia.

Yksi ympäristömeludirektiivin tavoitteista on tiedottamisen parantaminen. Meluselvitys ja meluntorjunnan toimintasuunnitelma on julkaisutava ja niistä on tiedotettava tarvittavassa laajuudessa. Meluntorjunnan toimintasuunnitelmaa laadittaessa on varattava asukkaille tilaisuus lausua mielipiteensä. Vuorovaikutuksen tehostaminen on kannatettava tavoite, mutta sen toteuttaminen on haasteellista, koska direktiivin edellyttämät indikaattorit ja laskentakriteerit poikkeavat käytössä olevista. Valiokunnan tietoon on saatettu huoli siitä, että olemassaolevien kansallisten ja direktiivien edellyttämien melutason indikaattoreiden ja laskentakriteerien mahdolliset erot voivat johtaa päällekkäisiin, toisistaan poikkeaviin melukarttoihin. Valiokunta painottaa, että ympäristöministeriö ottaa mahdollisimman tehokkaasti huomioon käytännön toimijoiden näkökulmat valmistellessaan ohjeita arviointimenetelmistä.

Valiokunta painottaa, että laissa tarkoitetuilla toimintasuunnitelmilla ei olisi sitovaa tai oikeuksia luovaa vaikutusta eivätkä ne siten voisi

olla muutoksenhaun kohteena. Hallituksen esityksen perustelujen toteamus, että toimintasuunnitelmalla ei olisi yleensä sitovaa vaikutusta, on siten ymmärrettävä niin, että toimintasuunnitelmalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Välillisesti se voisi tulla otettavaksi huomioon erilaisen lupamenettelyjen mahdollisena tausta-aineistona, mutta ei sitovalla tavalla. Muunlainen ratkaisu edellyttäisi tarvittavan oikeusturvamekanismin säätämistä.

Valiokunta korostaa, että direktiivin edellyttämän suunnittelun joustava kytkentä muuhun suunnitteluun on tärkeää resurssien tehokkaaksi käyttämiseksi. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on nykyisin voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti laadittu kattavia meluntorjuntaohjelmia pääväylistä, raideliikenteestä ja Helsingissä myös kaduista. Erityisesti asemakaavatyön yhteydessä laaditaan jatkuvasti maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämiä melutason arviointoja ja parannussuunnitelmia.

Valiokunta korostaa meluntorjunnan riittävien resurssien turvaamisen tärkeyttä. Maankäytön suunnittelussa alun perin tehtävillä sijoitusratkaisuilla ja meluntorjuntatoimenpiteillä on ratkaiseva merkitys meluntorjunnan tavoitteiden toteuttamiseen verrattuna myöhempiin pyrkimyksiin poistaa meluhaittoja. Meluntorjuntakustannukset ovat myös yleisesti ottaen pienet suhteessa niihin kustannuksiin, joita melu aiheuttaa pitkällä aikavälillä terveyshaittoina. Melu on jatkuvasti paheneva ongelma, joka muun ohella häiritsee unta, heikentää suorituskykyä, lisää stressiä ja vaikeuttaa oppimista.

Suomessa ympäristömelu on ongelma erityisesti Etelä-Suomessa ja suuremmissa kaupungeissa. Direktiiviin perustuvat uudet meluntorjuntavelvoitteet koskevat näitä ongelmallisimpia alueita. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin piiriin kuuluvat ainoastaan siviili-ilmailuun käytettävät lentoasemat ja siten ilmavoimien hävittäjäkoulutuksen käytössä olevat kentät, joista aiheutuva lentomelu on erityisen häiritsevää, jäävät soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta painottaa direktiivin täytäntöönpanon ohella kansalliseen melustrategiaan panostamisen merkitystä. Meluntorjuntatyön

laajan soveltamisalan ja maankäytön suunnittelun ohella olennaista on panostus meluntorjuntateknologiaan (kuten uudet tekniikat meluvallien rakentamisessa ja hiljainen asfaltti).

Väestökeskittymän määritelmä

Ympäristömeludirektiivin mukaan väestökeskittymän määrittelyssä ensisijainen kriteeri on asukasmäärä, yli 100 000 asukasta. Asukasmäärän ohella huomioon otetaan alueen asukastiheys. Koska asukastiheydelle ei ole annettu numeerista arvoa, määritelmä on joustava, ja sen implementoinnissa eri jäsenmaissa otettaneen huomioon kunkin alueen suhteelliset asukastiheydet. Ympäristönsuojelulain muutoksen lähtökohdaksi on valittu Suomen alueen suhteellisten olojen perusteella velvoitteiden kohdistuminen kuntaan, jonka asukasmäärä on vähintään 100 000 ja jonka asukastiheys ylittää 200 asukasta/maakm². Valtioneuvoston asetuksella nimettäisiin tarvittaessa tällaiset kunnat ja mahdolliset kahden kunnan muodostamat taaja-asutusalueet, kun kuntien yhteinen väestötiheys ylittää mainitun rajan.

Väestökeskittymän voisi siten muodostaa joko yksi kunta tai vaihtoehtoisesti useampi kunta. Jos useampi kunta olisi toimijana, ne vastaisivat selvityksestä ja toimintasuunnitelmasta oman alueensa osalta. Valiokunta pitää soveltamisalan joustavaa rajausta tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna siksi, että direktiivin velvollisuus laatia toimintasuunnitelma koskee nimenomaan kuntia. Kuntarajojen mukaisesti määräytyvät selvitysmenettelyt olisivat myös hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaiset ja käytännölliset toteuttaa.

Yleiset tiet

Meluselvitys ja meluntorjunnan toimintasuunnitelma tehdään 25 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan yleisistä teistä, joiden liikennemäärä vuodessa on yli kolme miljoonaa ajoneuvoa. Direktiivin lähtökohtana on nimenomaan taajamien ulkopuolisten, tieliikenteen alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten teiden sisällyttäminen soveltamisalaan. Väestökeskittymien

sisälle jäävät tien osat selvitetään osana väestökeskittymän meluselvitystä ja sisällytetään sitä koskevaan toimintasuunnitelmaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan termiä yleinen tie käytetään tässä kohdassa hallinnollisessa merkityksessä vastakohtana yksityisille teille. Ehdotetussa 25 b §:n 1 momentissa käytetään yleisten teiden sijasta yksinomaan muotoa "teistä" (meluselvityksen laatii teistä tienpitäjä) yksinkertaisuuden vuoksi ja siksi, että vältettäisiin määritelmän "katu" sisällyttäminen säännöksiin. Väestökeskittymissä sijaitsevista tieliikenteen väylien osista laatii meluselvityksen ja toimintasuunnitelman se taho, joka vastaa kyseisen väylän osan ylläpidosta, valtio tai kunta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnalle on annettu hallituksen esitys maantielaiksi (HE 17/2004 vp). Esityksellä on tarkoitus uudistaa laki yleisistä teistä ja muuttaa samalla termiä yleinen tie maantiekseksi. Koska esitys maantielaiksi on vielä eduskunnan käsiteltävänä, valiokunta ei esitä lainkohdan muuttamista tältä osin, mutta toteaa, että lain tultua hyväksytyksi olisi asianmukaista muuttaa 25 a §:n 1 momentin 2 kohta vastaamaan tätä käsitteistöä.

Valiokunta ehdottaa 25 b §:n 1 momentin muuttamista siten, että 25 a §:n 1 momentin 2 kohdan kanssa ristiriidassa oleva käsitteistö (yleiset tiet — tiet) poistuu. Koska selvitys- ja suunnitelmavelvollinen on katujen osalta kunta eikä määre "tienpitäjä" ole täsmällinen tältä osin, valiokunta ehdottaa 1 momentin muuttamista siten, että siinä viitataan "muihin liikennealueisiin ja liikennealueiden pitäjiin". Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäväksi johdonmukaisuuden vuoksi myös 3 ja 4 momenttiin siten, että "tienpitäjä" korvataan määreellä "tiehallinto". Tieliikenteen väylien osalta selvitys- ja suunnitelmavelvollisia ovat siten valtion osalta tiehallinto ja väestökeskittymien osalta kunta.

Valiokunta ehdottaa 25 b §:n 4 momentin muuttamista siten, että siinä viitataan ympäristönsuojelulain 27 §:ään, jonka mukaan ympäristönsuojelun tietojärjestelmää ylläpitävät alueelliset ympäristökeskukset ja Suomen ympäristökeskus. Koska kysymys on viranomaisien välisestä hallinnollisesta yhteydenpidosta, voidaan

tehtävien joustavan muuttamisen turvaamiseksi asetuksella säätää viranomaisesta, joka kerää meluselvityksiä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmia koskevat tiedot.

Valiokunta ehdottaa samalla pykälän kieli-
asun stilisoimista siten kuin jäljempänä ilmenee.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 25 b § muutettuna seuraavasti (Valiokunnan muutosehdotus):

Valiokunnan muutosehdotus

25 b §

Meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatiminen

Meluselvityksen ja meluntorjunnan toimintasuunnitelman laatii rautateistä Ratahallintokeskus, lentoasemista Ilmailulaitos ja muista liikennealueista liikennealueen pitäjä sekä väestökeskittymistä muiden kuin edellä mainittujen kohteiden osalta asianomainen kunta. Tiehallinto, Ratahallintokeskus ja Ilmailulaitos toimittavat laatimansa meluselvityksen ja toimintasuunnitelman asianomaiselle kunnalle, joka ottaa ne huomioon laatiessaan väestökeskittymän meluselvitystä ja toimintasuunnitelmaa.

Meluselvitys ja toimintasuunnitelma *tulee tarkistaa* vähintään viiden vuoden välein niiden laatimisesta, jolloin toimintasuunnitelma ja tarvittaessa myös meluselvitys *uusitaan*. Toimintasuunnitelmaa *tulee muuttaa ja täydentää* tarvittaessa muulloinkin (*poist.*), jos alueella ilmenee melutilanteeseen oleellisesti vaikuttava uusi tekijä.

Meluntorjunnan toimintasuunnitelmaa laadittaessa *tulee* henkilöille, joiden asumiseen, työnteekoon tai muihin oloihin toimintasuunnitelma saattaa vaikuttaa, *varata* tilaisuus lausua mielipiteensä. Vaikutusalueen kunnilta, asianomaisilta alueellisilta ympäristökeskuksilta, tiehallinnolta, Ratahallintokeskukselta, Ilmailulaitokselta sekä asetuksella tarkemmin säädettäviltä tahoilta *pyydetään* lausunto. Lisäksi 92 §:ssä tarkoitetulle rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle *varataan* tilaisuus lausua mielipiteensä toimintasuunnitelmaa valmisteltaessa.

Meluselvitys ja meluntorjunnan toimintasuunnitelma *tulee julkaista* ja *niistä tulee tiedottaa* tarvittavassa laajuudessa. *Ne toimitetaan valtioneuvoston asetuksella säädettävälle viranomaiselle merkittäväksi 27 §:ssä tarkoitettuun ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Lisäksi ne lähetetään tiedoksi asianomaiselle kunnalle ja alueelliselle ympäristökeskukselle ja tarpeen mukaan tiehallinnolle, Ratahallintokeskukselle ja Ilmailulaitokselle.*

(5 mom. kuten HE)

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Heikki A. Ollila /kok
vpj.	Satu Hassi /vihr	Säde Tahvanainen /sd
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Hanna-Leena Hemming /kok	Unto Valpas /vas
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Tuomo Hänninen /kesk	Pia Viitanen /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Mikko Kuoppa /vas.
	Mikaela Nylander /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.