

Meluvalitukset kaavoista ja korkeimman hallinto- oikeuden päätökset

Hannu Airola

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisut Uudenmaan asema- ja yleiskaavoista tehdyistä meluvalituksista ovat tapauskohtaisia. KHO kumoaa harvoin hallinto-oikeuden päätöksen. Se soveltaa ohjearvoja LIME-työryhmän raportissaan suositamalla tavalla. Tulos perustuu tutkimukseen, joka kattaa kaikki tapaukset alueelta maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) aikana. KHO kumosi 5 prosenttia päätöksistä, joista oli valitettu ja hylkäsi valitukset 95 prosentissa tapauksista. Valitukset koskevat useimmin melun ympäristövaikutuksista tehtyjen selvitysten riittävyyttä ja/tai melusta aiheutuvaa haittaa. KHO arvioi, täyttyvätkö ympäristövaikutusselvityksille ja vastaavasti kaavan laadulle MRL:n pykälissä 9, 39 ja 54 asetetut vaatimukset. Alueelliset ympäristökeskukset käyttävät harvoin valitusta KHO:een kaavoituksen ohjauksessa.

Johdanto

Miten meluntorjunta toteutetaan kaavoituksessa, miten ohjearvoja sovelletaan, mikä on riittävä melun ympäristövaikutuksista tehty selvitys (meluselvitys) kaavassa ja millaisilla kaavamääräyksillä parhaiten varmistetaan riittävän alhainen äänitaso asuinalueilla ovat keskeisiä kysymyksiä kunnissa ja alueellisessa ympäristöhallinnossa. KHO:n linja näissä asioissa on tärkeä, koska se valitustapauksissa viime kädessä ratkaisee lain tulkinnan. Hallinnossa käytetään yleisesti KHO:n päätöksiä

ohjeina lain tulkinnassa. Eri hallinnonaloilla on tavallista seurata systemaattisesti KHO:n ratkaisuja oman alan asioissa. Kaavoja koskevien meluasioiden osalta ei tällaista selvitystä ole kuitenkaan erikseen tehty. Tämän työn tarkoituksena on poistaa kyseinen puute.

Tutkimuksessa tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

- Millä perusteella KHO on kumonnut valituksenalaisen päätöksen tai vaihtoisesti hylännyt asema- ja yleiskaavoista tehdyt meluvalitukset?
- Onko asema- ja yleiskaavojen meluvalituksista tehdyistä KHO:n päätöksistä löydettävissä linjaratkaisuja, joita voitaisiin käyttää jatkossa ohjeena kaavatyössä?
- Miten KHO:lle tehdyt valitukset vaikuttavat alueellisten ympäristökeskusten kaavaohjaukseen?

Lisäksi KHO:n ratkaisuja asema- ja yleiskaavojen meluvalituksissa on verrattu moottoriurheiluratojen ympäristöluvista tehtyihin päätöksiin, sillä melun ympäristövaikutukset ovat keskeisessä asemassa näiden molempien valitusten käsittelyssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 1999/132) mukaan kunnan tulee huolehtia maankäytön suunnittelusta (kaavoituksesta) alueellaan. Käytetyt kaavamuodot ovat yleiskaava ja asemakaava. Yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteiden ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan puolestaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla. Kunnanvaltuusto hyväksyy kaavaratkaisut.

Alueellinen ympäristökeskus (1.1.2010 lähtien Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) "edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelua" ja sen "on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muuta alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset" (MRL 18 §). Mikäli neuvonnalla ja ohjauksella ei päästä tyydyttävään lopputulokseen, keskuksella on myös oikeus tehdä kunnalle kaavapäätöksen oikaisukehoitus (MRL 195 §) tai valittaa siitä hallinto-oikeuteen ja tarvittaessa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Myös muilla asianosaisilla on oikeus valittaa kaavapäätöksistä (MRL 191 §, Kuntalaki 365/1995 92 §).

MRL:n mukaan elinympäristöt tulee suunnitella terveellisiksi ja viihtyisiksi (MRL 39 §, 54 §). Melu on todettu häiritseväksi ja terveydellisesti haitalliseksi (esim. Jauhiainen 2007). Meluisaa ympäristöä ei voi pitää terveellisenä eikä viihtyisänä.

Melukysymyksiä tarkastellaan lähinnä yksityiskohtaisimmassa kaavamuodossa, asemakaavassa mutta myös yleiskaavassa. Haitallisuuden arvioinnissa nojataan valtioneuvoston päätöksellä annettuihin melutasojen ohjearvoihin (Valtioneuvoston päätös 993/1992, Valtioneuvoston päätös 53/1997). Ohjearvot määrittelevät tason, johon määritettyjä (kaavoissa pääsääntöisesti melun leviämismalleilla laskettuja) tuloksia meluselvi-tyksessä verrataan. Ne ohjaavat viranomaisen toimintaa, ja niihin melulle altistuva voi tukeutua. Ohjearvo on nimensä mukaisesti ohje, jota sovelletaan käytäntöön. Kaavoissa voidaan kuitenkin antaa määräyksiä, joilla ohjearvossa määritelty melu-
taso saadaan velvoittavaksi.

Jo ennen edellä mainittuja valtioneuvoston ohjearvoja lääkintöhallitus (1979) antoi vuonna 1979 yleiskirjeen melutasoja koskevista suosituksista. Tämä korvattiin vuonna 1987 (Lääkintöhallitus 1987) ohjekirjeellä samasta asiasta. Sisällöltään kirjeet ovat samanlaisia. Lääkintöhallituksen ohjearvot vastaavat sisällöltään valtioneuvoston päätöksellä (993/1992) annettuja ohjearvoja.

Maailman terveysjärjestön ympäristöterveyden perusteita koskevassa sarjassa Environmental Health Criteria julkaistiin vuonna 1980 melua koskeva selvitys (WHO 1980), joka perustui laajaan katsaukseen melututkimuksista. Julkaisussa esitettiin suositus melutason ohjearvoiksi. Tietämyksen lisääntyessä suosituksen tausta-aineistoa ja itse suositusta on tarkistettu ja uudistettu (mm. WHO 1993). Näitä suosituksia on käytetty pohjana maamme ohjearvoja määrittäessä.

Tieliikenteen melu on tärkein meluallistuksen aiheuttaja. Se on syynä noin 90 %:iin kaikista altistumistapauksista (Lahti 2003). LIME-työryhmä (2001) on raportissaan ”Liikennemelun huomioon ottaminen kaavoituksessa” tarkastellut sitä, miten melun-
torjuntaa tulisi käytännössä toteuttaa kaavoituksessa. Raportissa annetaan muun muassa suosituksia melulle annettujen ohjearvojen soveltamiseksi. Vaikka kyseessä on toimikunnan mietintö, sitä on pitkälti sovellettu ympäristöministeriön ohjeena.

Meluntorjunta on varsin uusi osa-alue ympäristönsuojelussa. Ympäristönsuojelu aktivoitui merkittävästi 1960-luvun lopulla. Meluntorjuntalaki (382/1987) tuli viimei-
senä ympäristönsuojelun sektorilakina voimaan vasta vuonna 1988. Sitä täydensi meluntorjunta-asetus (169/1988). Meluntorjuntaa koskevat asiat liitettiin myöhemmin mukaan ympäristönsuojelulakiin (86/2000) sekä ympäristönsuojeluasetukseen (160/2000) eikä erillistä meluntorjuntalakia enää ole.

Aineisto ja menetelmät

Tässä työssä käytetään aineistona niitä ratkaisuja, jotka KHO on tehnyt asema- ja yleiskaavoja koskevista meluvalituksista Uudenmaan ympäristökeskuksen alu-
eella välillä 2004–2011 helmikuu (liite 1). Aineisto kattaa kyseisen alueen kaikki nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain perusteella tehdyt päätökset alalta. Toisena aineistoryhmänä ovat alueellisilta ympäristökeskuksilta syksyllä 2009 tehdyssä

kyselyssä saadut tiedot niiden melun takia KHO:een tekemistä kaavavalituksista omalta alueeltaan.

Tutkittuja KHO:n päätöksiä oli yhteensä 20. Tiivistelmä niiden sisällöstä on liitteenä 2 olevassa taulukossa. Niistä 17 koski asemakaavoista, kolme yleiskaavoista melun takia tehtyjä valituksia. Osassa valituksia melu oli keskeisessä asemassa, osassa vain yksi syy muiden joukossa. Valittajina toimi yleensä yksityinen henkilö, yhdistys tai taloyhtiö. Näitä koskevia ratkaisuja oli 16, kun taas valittajana oli kunta kahdessa tapauksessa ja alueellinen ympäristökeskus kahdessa tapauksessa.

Kunkin ensimmäiseen aineistoon kuuluvan päätöksen sisältö arvioitiin ja siitä kirjattiin ylös

- valituksen peruste
- hylättiinkö valitus vai kumottiinko sen perusteella hallinto-oikeuden päätös
- KHO:n ratkaisun perusteet

Päätösten perusteluista etsittiin periaatekannanottoja ja yhtäläisyyksiä, joiden perusteella haettiin mahdollisia linjaratkaisuja. Eri alueellisilta ympäristökeskuksilta kysyttiin vuonna 2009, ovatko ne tehneet asema- ja/tai yleiskaavoista valituksia KHO:een melukysymysten takia. Saatujen vastausten (toinen aineisto) perusteella arvioitiin KHO:lle tehtyjen meluvalitusten roolia alueellisten ympäristökeskusten kaavaohjauksessa.

Tulokset ja niiden tarkastelu

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen 19 tapauksessa ja kumosi päätöksen (melua koskevalta osin) yhdessä tapauksessa. Tämä päätös koski valittajan vaatimusta kumota kunnan päätös jättää hänen omistamansa tontti kaava-alueen ulkopuolelle. Valituksen mukaan tontti jäisi melualueelle melusteiden epätasapuolisen toteuttamisen takia.

Seitsemässätoista tapauksessa sekä hallinto-oikeus että KHO pysyttivät kunnanvaltuuston alkuperäisen kaavapäätöksen. Kahdessa tapauksessa hallinto-oikeus oli kumonnut kunnan päätöksen ja KHO pysytti hallinto-oikeuden ratkaisut. Yhdessä tapauksessa KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen, jolla valitus kunnan kaavapäätöksestä oli hylätty.

Valituksissa esitetyt tyytymättömyyden syyt voi ryhmitellä seuraavasti:

- | | |
|---|--------|
| • meluselvitys tavalla tai toisella puutteellinen | 11 kpl |
| • aiheutuva meluhaitta (melu ylittää ohjearvot, lisääntyy tms.) | 9 kpl |
| • kaavan meluntorjuntamääräykset riittämättömiä | 3 kpl |
| • riitä siitä, tarjoaako suunnittelualue riittävästi rauhallista oleskelu- ja leikkipihaa | 1 kpl |

- ensin keskeiselle melulähteelle ympäristölupa, sitten vasta edellytykset osoittaa uudet asuntoalueet kaavassa 1 kpl
- kaava uudelleen nähtäville, koska nähtävilläoloaikana yömelun arvo on korjattu 50 dB:stä 45 dB:in 1 kpl
- valittajan tontti jätetään kaavan ulkopuolelle melualueelle 1 kpl

Kaava-asiakirjoissa esitetyn meluselvityksen puutteellisuus oli aineistossa yleisimmin käytetty valituksen peruste. Selvityksen puutteellisuus on muissakin tutkimuksissa todettu yleiseksi perusteeksi kaavavalituksissa. Esimerkiksi Peltosen ym. (2008, 11–34) tutkimuksessa yli puolessa valituskirjelmistä (asemakaavat 54 %, yleiskaavat 56 %) mainittiin tämä asia.

MRL:n 9 §:ssä todetaan seuraavaa: “Kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteutumisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan vaikutuksia.” Melua koskevien ympäristövaikutusselvitysten (meluselvitysten) riittävyttä arviointiin KHO:n päätöksissä tämän pykälän perusteella. Kaavoja varten laadittaville selvityksille melusta ei ole annettu selkeitä laatuvaatimuksia (Airola 2006, Airola 2008a, Airola 2008b). Eri kaavatapaukset lisäksi eroavat toisistaan suuresti. Tämä selittää osaltaan sitä, että harkinta on tapauskohtaista ja ratkaisusta on vaikeaa löytää selvää linjaa siitä, millainen on riittävä selvitys ja millainen ei.

Toiseksi eniten käytetty peruste valituksissa KHO:een oli meluhaitta. MRL:n 54 §:n toisessa momentissa todetaan muun muassa seuraavaa:

“Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle [...] ja viihtyisälle elinympäristölle.” Saman pykälän kolmannessa momentissa todetaan edelleen: “Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.” Vastaavasti yleiskaavan sisältövaatimuksista esitetään MRL:n 39 §:ssä muun muassa seuraavaa: “Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon: [...]mahdollisuudet [...] terveelliseen [...] elinympäristöön [...]”. Ja edelleen: “Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa”. Melun on todettu olevan häiritsevää ja aiheuttavan terveydellistä haittaa (esim. Jauhiainen ym. 2007). Meluisaa ympäristöä ei voi pitää terveellisenä eikä viihtyisänä.

Kaava-alueen arvioitua melutasoa verrataan ohjearvoon (VNp 993/1992, 57/1997). Se on nimensä mukaisesti ohje, jota sovelletaan käytännön tapauksissa. Kaavoissa voi-

daan kuitenkin antaa määräyksiä, joilla ohjearvossa määritelty melutaso saadaan velvoittavaksi.

KHO:n ratkaisuihin, jotka koskivat meluhaitasta tehtyjä kaavavalituksia, puolessa (4 kpl) käytettiin ohjearvoa sellaisenaan hyväksyttävän tason rajana. Toisessa puolessa tapauksia ohjearvoja sovellettiin. Jälkimmäiset tapaukset olivat seuraavanlaisia:

- Asemakaavan muutos, toimistokortteli asuntoalueeksi: ohjearvon **vähäinen ylitys** osalla piha-alueista yöllä katsottiin merkityksettömäksi.
- Osayleiskaava: käytetty varsinaisen ohjearvon sijasta (keskiäänitaso L_{Aeq} erikseen päivälle ja yölle) **koko vuorokauden keskiäänitasoja, jossa ilta- ja yömelua on painotettu** häiritsevyyden huomioon ottamiseksi (L_{den}) ja verrattu sitä ohjearvon päivälukuarvoon. Tapaus koskee lentomelua ja menettely ympäristöministeriön suosittelema.
- Asemakaavan muutos: melulähdettä lähimmällä **asuntotontilla oleskelupiikan melutaso jää pääosin alle ohjearvon**, mikä katsottiin riittävän hyväksi ratkaisuksi.
- Asemakaavan muutos: melu **ylittää paikoin asuntoalueella päiväohjearvon** 55 dB, mikä sallitaan, kun kaavamuuos kuitenkin vähentää alueen melutasoa.

Tapa, jolla KHO on soveltanut ohjearvoja, noudattaa LIME-työryhmän (2001) raportissaan suosittamaa menettelyä. Kyse on kuitenkin tapauskohtaisesta harkinnasta, jossa voi päätyä erilaisiin johtopäätöksiin. Tähän viittaa muun muassa ratkaisu, joka tehtiin äänestyksen tuloksena (3/2) (ks. liite 2, päätös 13).

Valitukset siitä, että kaavan meluntorjuntamääräykset ovat riittämättömiä, voidaan tulkita nekin pohjimmiltaan epäilykseksi meluhaitasta. Valittaja pelkää, että esitetyillä torjuntatoimilla ei saavuteta riittävän alhaista melutasoa.

Aineistossa oli tapaus, jossa melulähde on moottorirata (ks. liite 2, päätös 17). Valituksessa esitettiin, että meluselvitys on puutteellinen ja melutasot ylittävät ohjearvot tietyllä asuntoalueella. Sekä valittaja että KHO käyttivät haitan määrittelyyn keskiäänitasona laskettua melua, jota verrattiin (keskiäänitasona ilmoitettuun) ohjearvoon. Sekä kyseisen ohjearvon antamispäätöksessä (993/1992) että sen perustelumuiustiossa (Sarkkinen 1992) kuitenkin todetaan, että sitä ei tule soveltaa moottoriurheiluratojen meluun. Perustelumuiustiossa todetaan edelleen, että moottoriratojen aiheuttamasta melusta on tarkoitus antaa myöhemmin erikseen ohjeet, mutta niitä ei vielä ole saatu.

Korhonen (2008) on selvittänyt muun muassa KHO:n ratkaisuja moottoriurheiluratojen ympäristölupapäätöksistä tehtyihin valituksiin. Kesäkuussa 2008 kerätty aineisto kattaa ratkaisut (10 kpl) vuosilta 2002–2007.

Moottoriratojen ympäristölupapäätöksistä tehtyjä valituksia käsiteltäessä Vaasan hallinto-oikeus ja KHO ovat joutuneet ottamaan kantaa ratojen meluhaittoihin (Korhonen 2008). Hallinto-oikeus toteaa, että vaikka valtioneuvoston päätöksen

(993/1992) ohjeavrot eivät koske moottoriratoja, ne kuitenkin osoittavat sen melun keskiäänitason, jota ei tulisi ylittää meluhaittojen ehkäisemiseksi ja viihtyvyyden turvaamiseksi. Käytännössä niitä voidaan pitää eräänlaisena lähtökohtana arvioitaessa moottoriratojen aiheuttamaa melua. KHO noudattelee päätöksissään pääosin Vaasan hallinto-oikeuden näkemystä moottoriratojen melukysymyksistä. Se on korostanut, että ohjeavrot eivät ole sitovia vaan tapauskohtaisesti käytettäviä arviointivälineitä. KHO on siis noudattanut edellä mainitussa, kaavaa koskevassa tapauksessa meluhaitan arvioinnissa moottoriratojen ympäristölupien käsittelyssä muotoutunutta oikeuskäytäntöä.

KHO kumosi yhden hallinto-oikeuden moottoriratapäätöksen, koska rata olisi tullut niin lähelle asuintaloja, että ne olisivat jääneet meluvyöhykkeen sisään. KHO muutti vähäisesti kahta päätöstä (esim. lyhensi radan käyttöaikaa) ja hylkäsi valitukset seitsemässä tapauksessa.

Meluvaiutus johti vain harvoissa tapauksissa aikaisemmin tehdyn päätöksen kumoamiseen sekä kaavojen (5 %:ssa ratkaisuista) että ympäristölupien osalta (10 %:ssa ratkaisuista). Ympäristöluvan kumoamispäätöksessä perusteena oli aiheutuva meluhaitta, mikä on kaavoissa toiseksi yleisin valitusyy.

Vaikka kyseessä on kahden eri lain (MRL ja Ympäristönsuojelulaki) perusteella tehtävistä ratkaisuista, vertailu on mielekäs, sillä molemmissa tapauksissa on kyseessä aiheutuvan meluhaitan arviointi. Vertailun perusteella ei kuitenkaan ole syytä tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, sillä

- ympäristölupapäätöksiä koskeva aineisto on pieni, vaikka käsittääkin kaikki vuosien 2002–2007 KHO:n ratkaisut asiasta.
- ympäristölupapäätöksistä valitetaan ensimmäisessä vaiheessa Vaasan hallinto-oikeuteen (Ympäristönsuojelulaki 86/2000), kaavapäätöksistä kunkin alueen hallinto-oikeuteen (MRL 132/1999, Kuntalaki 365/1995). Edellinen on erikoistunut ympäristönsuojeluasioihin toisin kuin jälkimmäinen. Edellisellä voi siis katsoa olevan paremmat valmiudet päätöksentekoon meluntorjuntaa (ja yleensäkin ympäristönsuojelua) koskevissa asioissa kuin jälkimmäisellä, minkä KHO voi huomioida mahdollista valitusta käsiteltäessä.

Alueelliset ympäristökeskukset valittajina

Alueellisille ympäristökeskuksille suunnatun kyselyn vastauksista sekä KHO:n päätösaineistosta ilmenee, että

- Uudenmaan ympäristökeskus on valittanut kaavoista melun takia KHO:een kahdessa tapauksessa ja
- muut ympäristökeskukset ovat tehneet ainakin kaksi meluvaiutusta kaavoista, mutta kumpikaan niistä ole edennyt KHO:een asti.

Muiden ympäristökeskusten osalta tiedot ovat jossain määrin epävarmoja, sillä kyseisenlaisia tapauksia ei tilastoida erikseen, vaan vastaukset perustuvat kaavoitusasioiden kanssa työskentelevien muistitietoon.

Aineiston perusteella alueelliset ympäristökeskukset valittavat harvoin meluasioiden takia kaavoista KHO:een. Aineisto on kuitenkin niin pieni, että johtopäätöksissä tulee olla varovainen.

Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Saatiinko työssä vastauksia johdanto-osassa esitettyihin kysymyksiin?

Millä perusteella meluvalitus hylättiin tai vaihtoehtoisesti hallinto-oikeuden päätös kumottiin? Useimmissa tapauksissa ratkaisu tehtiin arvioimalla, täyttikö kaava MRL:n 9 §:n vaatimukset ympäristövaikutuksia koskevista selvityksistä tai MRL:n 54/39 §:n vaatimukset terveellisyydestä ja viihtyisyydestä. Edellinen arvio oli varsin tapauskohtainen, jälkimmäisessä nojaututtiin ohjearvoon sellaisenaan tai sen tulkintaan, kuten edellä tulosten tarkastelussa on kuvattu. Muun tyyppiset tapaukset olivat yksittäisiä.

Oliko löydettävissä linjaratkaisuja? Koko aineiston perusteella voi todeta seuraavaa:

- Tapauskohtaisella harkinnalla on suuri merkitys lopputuloksen kannalta (koskee myös vastausta ensimmäiseen kysymykseen)
- KHO kumoo harvoin hallinto-oikeuden ratkaisun (aineistossa yksi tapaus kahdestakymmenestä)

Jos tarkastellaan erikseen meluhaittaa koskevien valitusten perusteella tehtyjä KHO:n päätöksiä nähdään edellä todetun mukaisesti, että KHO on soveltanut ohjearvoja LIME-työryhmän (2001) raportissaan suosittamalla tavalla. Muiden valitusperusteiden kohdalla on vaikeampaa löytää yhtenäisiä linjoja.

Vaikka aineisto on mahdollisimman kattava, se on kuitenkin pieni. Tämä vaikeuttaa pitkälle menevien johtopäätösten tekoa. Siksi edellä olevia johtopäätöksiä olisi hyvä täsmentää, kun lisää aineistoa on käytettävissä.

Millainen on KHO:lle tehtävien meluvalitusten rooli alueellisten ympäristökeskusten kaavaohjauksessa? Vajaan seitsemän vuoden seurantajaksolla tällaisia valituksia on hyvin vähän, vain kaksi Uudenmaan ympäristökeskuksen alueelta. Muut ympäristökeskukset ovat valittaneet kuntiensa kaavapäätöksistä melun takia kahdesti, mutta näissä tapauksissa on tyydytty hallinto-oikeuden päätöksiin eikä valitettu KHO:een. Vaikka tehdyssä kyselyssä ei välttämättä saatu tietoa kaikista Uudenmaan ulkopuolisten ympäristökeskusten tekemistä valituksista, valitusten kokonaismäärää voi kuitenkin pitää vähäisenä. Tämän perusteella arvioituna niillä ei voi olla merkittävää roolia ympäristökeskusten kaavaohjauksessa.

Pohdintaa

Kuten edellä olevasta ilmenee, tapausten erilaisuudella ja siihen liittyvällä harkinnalla on suuri merkitys KHO:n ratkaisuisissa. Kun lisää aineistoa on käytettävissä, jatkotutkimuksissa kannattaisi harkita toisen tutkimuskysymyksen (yleisen linjaratkaisun löytäminen) jakamista edellisessä luvussa esitettyä selvemmin alakysymyksiin; pyrkiä ryhmittelemään samantyyppiset tapaukset yhteen ja etsiä kullekin ryhmälle linjaratkaisua.

Alueellisten ympäristökeskusten tulee neuvoa ja ohjata kuntia kaavoitukseen liittyvissä kysymyksissä. Keskusten tekemien meluvalitusten vähäisyys voi osaltaan johtua siitä, että ne ovat onnistuneet neuvonta- ja ohjaustehtävissään hyvin. Jos siis vuorovaikutteinen kaavan valmistelu johtaa hyvään tulokseen, valituksia ei tarvita ja se voi jäädä vain harvoin käytettäväksi, viimeiseksi keinoksi. KHO:een tehtävien kaavameluvallituksen seuranta tulisi kuitenkin jatkaa. Laajemmalla aineistopohjalla voitaisiin arvioida myös valitusten vaikutusta alueellisten ympäristökeskusten kaavaohjaukseen.

Valittavatko asukkaat kaavaratkaisuista, joista seuraa meluohjearvot täyttävää elinympäristöä? Aineiston perusteella näin käy. KHO hylkäsi kaikki yksityishenkilöiden tekemät valitukset, joissa valitusperusteena oli meluhaitta tai liian korkeaksi väitetty melutaso. Päätösten perustelussaan KHO käytti ohjearvoa sellaisenaan hyväksyttävän melutason rajana tai tulkitsi, että melutaso oli ohjearvon huomioon ottaen riittävän alhainen (esimerkiksi melutasoa pidettiin hyväksyttävän alhaisena, vaikka ohjearvo ylittyi pienellä osalla pihaa).

Lentoliikenteen aiheuttamaa melutasoa kuvatessa käytetään yleisesti keskiäänitasoa, jossa ilta- ja yöajan melua painotetaan häiritsevyysvaikutusta kompensoimaan. Vaikka näin määritetty äänitaso alittaisi säädösten vaatimukset, lentokoneiden koneiden nousut ja laskut kiusaavat ihmisiä. Tämä käy ilmi esimerkiksi Helsinki–Vantaan lentoaseman lentomelukatsauksista, joissa on tiedot ympäristön asukkaiden lentokoneiden meluun liittyvien yhteydenottojen määristä ja jakautumisesta kunnittain (Finavia Oyj 2010a-c, 2011). Yhteydenottoja tulee myös alueilta, joilla ohjearvot eivät ylity. Tulisiko siis ohjearvovalikoimaamme täydentää niin, että sen perusteella voitaisiin paremmin arvioida meluhaittoja? Olisiko tällöin mahdollista ottaa paremmin huomioon haitan ja oikeudenmukaisuuden kokemus, jota Peltonen ym. (2008, 11–34) tuovat esille tutkimuksessaan. Pienentäisikö tämä valitusten määrää kaavoista?

Tarve kuvata ympäristön meluisuutta muutenkin kuin keskiäänitasoina on todettu useissa yhteyksissä (mm. LIME-työryhmä 2001). Valtakunnallisessa meluntorjunnan toimintaohjelmassa (Ympäristöministeriö 2004) sekä valtioneuvoston periaatepäätöksessä meluntorjunnasta (Ympäristöministeriö 2007) on esitetty ohjearvojen tarkistamista. Ohjearvojen täydennystarpeesta on tehty kysely alalla työskenteleviltä (Airola 2008b). Sen

vastausten mukaan omia ohjearvoja toivottiin erityisesti lentomelulle, moottori- ja ampumaradoille, enimmäisäänitasoille sekä puolustusvoimien ampuma- ja lento-harjoitusalueille. Viimeistä lukuun ottamatta kaikista muista löytyy esimerkkejä muualta Euroopasta. Esimerkiksi maksimimelutasoille sekä melutapahtumien määrälle annetut ohjearvot tai määräykset ovat tavallisia, vaikkakin maanosasamme meluvaikutuksille annetut ohjeet, suositukset tai määräykset on yleisimmin määritelty keskiäänitasoina (Norges miljødepartement 2005, Statens naturvårdsverk 2005, Järvinen 2005).

Toistaiseksi vain harvoissa kaavoissa on varauduttu myös enimmäismelutasoon. Airola (2008b) on tutkinut vuosilta 2003–2004 ne Uudenmaan asemakaavat (37 kpl), jotka sisältävät melukysymyksiä. Kahdessa niistä on käsitelty raskaan liikenteen aiheuttamia meluhuippuja. Harvinaisuus on ymmärrettävää, koska mikään säädös ei sellaiseen velvoita. Olisi kuitenkin suotavaa, että kaavojen ympäristövaikutuksia selvitettäessä pyrittäisiin ottamaan meluhaitta enenevässä määrin huomioon kokonaisuutena, rajoittumatta pelkästään nykyisten ohjearvojen täyttämiseen. Jos asia vietäisiin valitusmenettelyllä KHO:een asti, ratkaisu olisi mielenkiintoinen. Nojaisiko KHO tällöin tiukasti pelkästään ohjearvoihin vai laajentaisiko se tarkastelunäkökulmaansa esimerkiksi enimmäismelutasoon, kuten se on tehnyt moottoriturheiluratojen osalta? Ratojen ajotoiminnasta aiheutuvan melun häiritsevyyden ja vaihtelevuuden vuoksi on KHO:n mukaan melun vaikutusten arvioimiseen käytettävä keskiäänitason lisäksi enimmäismelutasoa (Korhonen 2008).

KIRJALLISUUS

- Airola, Hannu** (2006). An ideal noise survey in land use planning. *Acta Acustica united with Acustica* 92: 35.
- Airola, Hannu** (2008a). Meluselvitykset asemakaavoissa ja ympäristölupahakemuksissa – Puutteita ja parannusmahdollisuuksia. Lisensiaatintyö, Helsingin yliopisto.
- Airola, Hannu** (2008b). Meluselvitykset asemakaavoissa ja ympäristölupahakemuksissa – Puutteita ja mahdollisuuksia parannuksiin. Uudenmaan ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristö 35/2008.
- Finavia Oyj** (2010a). Helsinki-Vantaan lentoasema, lentokonemelukatsaus, huhti-kesäkuu 2010. Vantaa, Finavia Oyj A2/2010, Vol 1
- Finavia Oyj** (2010b). Helsinki-Vantaan lentoasema, lentokonemelukatsaus, heinä-syyskuu 2010. Vantaa, Finavia Oyj A2/2010, Vol 3
- Finavia Oyj** (2010c). Helsinki-Vantaan lentoasema, lentokonemelukatsaus, loka-joulukuu 2010. Vantaa, Finavia Oyj A2/2010, Vol 4
- Finavia Oyj** (2011). Helsinki-Vantaan lentoasema, lentokonemelukatsaus, tammi-maaliskuu 2011. Vantaa, Finavia Oyj A2/2011, Vol 1
- Jauhainen, Tapani & Vuorinen, Heikki S & Heinonen-Guzejev, Marja** (2007). Ympäristömelun vaikutukset. Ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen Ympäristö 3/2007
- Järvinen, Simo** (2005). Ympäristömelun ohjearvot eräissä maissa. Ympäristöministeriö, Helsinki. Raporttiluonnos. [Julkaisematon.]
- Korhonen, Juha** (2008). Meluntorjunta moottoriratojen ympäristöluvuissa. Esiselvitys. Ympäristöministeriö, Helsinki. Ympäristöministeriön raportteja 28/2008
- Kuntalaki. Suomen säädöskokoelma 365/95.
- Lahti, Tapio** (2003). Ympäristömelun arviointi ja torjunta. Ympäristöministeriö, Helsinki. Ympäristöopas 101.

LIME-työryhmä (2001). Liikennemelun huomioon ottaminen kaavoituksessa. LIME-työryhmän mietintö. Ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 493.

Lääkintöhallitus. Helsinki. Yleiskirje n:o 1676

Lääkintöhallitus. Helsinki. Ohjekirje n:o 21/87

Maankäyttö- ja rakennusasetus. Suomen säädöskokoelma 895/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki. Suomen säädöskokoelma 132/1999.

Meluntorjunta-asetus. Suomen säädöskokoelma 169/1988

Meluntorjuntalaki. Suomen säädöskokoelma 382/1987.

Norges miljødepartement (2005). Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging. T-1442. [Viitattu 27.2.2006] <http://odin.dep.no/odin/norsk/bn.html> →miljødepartement →regelverk →retningslinjer og veiledninger.

Peltonen, Lasse & Tuomisaari, Johanna & Kanninen, Vesa (2008). Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus. Yhdyskuntasuunnittelu 46, 11–34.

Sarkkinen, Seppo (1992). Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi melutason ohjearvoista. Ympäristöministeriö. Muistio.

Statens naturvårdsverk. (2005). Buller och riktvärden. [Viitattu 27.2.2006] <http://www.naturvardsverket.se> →Lag och rätt →Buller och riktvärden.

Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista. Suomen säädöskokoelma 993/1992.

Valtioneuvoston päätös ampumaratojen aiheuttaman melun ohjearvoista. Suomen säädöskokoelma 53/1997.

WHO (1980). Noise. Geneve, Environment Health Criteria 12.

WHO (1993). The Environmental Health Criteria Document on Community Noise. Report on the Task Force Meeting. Düsseldorf.

Ympäristöministeriö (2004). Meluntorjunnan valtakunnalliset linjaukset ja toimintaohjelma. Helsinki, Suomen Ympäristö 696.

Ympäristöministeriö (2007). Valtioneuvoston periaatepäätös meluntorjunnasta. Helsinki, Ympäristöministeriön raportteja 7/2007.

Ympäristönsuojeluasetus. Suomen säädöskokoelma 169/2000.

Ympäristönsuojelulaki. Suomen säädöskokoelma 86/2000.

LIITE 1 Aineistona käytetyt korkeimman hallinto-oikeuden päätökset

Diaarinumero ja taltio	Antopäivä	Numero liitteessä 2	Diaarinumero ja taltio	Antopäivä	Numero liitteessä 2
956/1/02, taltio 1481	18.6.2004	1	1649/1/07, taltio 2603	17.10.2008	13
932/1/04, taltio 2201	7.9.2004	2	389/1/08, taltio 803	31.3.2009	14
3784/1/03, taltio 2410	22.9.2004	3	2196 /1/08, taltio 1942	14.8.2009	15
2143/1/04, taltio 1981	10.8.2005	4	2223		
2174/1/04			207/1/09, taltio 2427	2.10.2009	16
2191/1/04			4047/1/08, taltio 2490	9.10.2009	17
2871/1/04, taltio 2287	8.9.2005	5	128, /1/09, taltio 3487	7.12.2009	18
1122/1/05, taltio 99	23.1.2006	6	260		
3395 /1/05, taltio 2561	3.10.2006	7	268		
3402			273		
3445			282		
3447,			283		
3468			286		
3484			303		
2127/1/06, taltio 3068	16.11.2006	8	3611/1/09, taltio	8.2.2010	19
1742/1/06, taltio 1104	9.5.2008	9	222		
2461/1/07, taltio 1587	25.6.2008	10	4279/1/09, taltio		
1058/1/08, taltio 2565	15.10.2008	11	221		
3805 /1/07 taltio 2800	6.11.2008	12	3576 ja 4280, taltio 220		
3848			230/1/9, taltio 352	25.2.2010	20

LIITE 2 KHO:n ratkaisut meluasioita koskevista kaavavalituksista Uudellamaalla 1.1.2004–15.2.2011

Päätöksen numero	Kunta	kaava	Vuosi	Valittaja	Valitusperuste	Ratkaisu	Perustelu	Muuta
1	Espoo	asema-kaava	2004	kunta	Meluselvytykset riittävät, joten HO:n kaavapäätöksen hylkäys kumottava.	+	Meluvaikutusselvitykset riittämättömiä MRL 9 §	Melu yksi syy muiden joukossa
2	Vantaa	asema-kaava	2004	yksityinen, yritys tai yhteisö	meluhaitta, puutteelliset vaikutusselvitykset	+	Täyttää MRL:n 54 §:n, määrätty melutaso < ohjearvot, jälkimmäistä ei tutkita liian myöhään esitetynä.	Myös muita syitä
3	Espoo	asema-kaava	2004	yksityinen, yritys tai yhteisö	meluhaitta, puutteelliset vaikutusselvitykset	+	Melu ei aiheuta elinympäristön merkityksellistä huononemista. Teollisuuden päästöjä säädellään muualla.	
4	Sipoo	asema-kaava	2005	yksityinen, yritys tai yhteisö	Selvitykset riittämättömiä, kaavan sisältövaatimukset täyttyvät huonosti.	+	Selvitykset täyttävät MRL:n 9 §:n ja MRA:n 1 §:n vaatimukset. Asemakaava MRL:n 54 §:n sisältövaatimusten mukainen	Myös muita syitä.
5	Espoo	asema-kaava	2005	yksityinen, yritys tai yhteisö	Haitallinen melu	+	Ohjearvot ohjeellisia, hanke on liikekeskuksen täyd. rakentamista ja vähentää meluvaikutuksia. Ei aiheudu sisältövaat. vastaisia haittoja asunnoille.	Väljä tulkinta ohjearvon noudattamisesta.
6	Mäntsälä	asema-kaava	2006	yksityinen, yritys tai yhteisö	Nähtävällölon jälkeen yömelumääräys korjattu 45 -> 50 dB:in -> uudelleen nähtävälle. Kunnan päätös jättää valittajan tontti kaava-alueen ulkopuolelle kumottava. Tontti jää melu-alueelle, kun esteitä ei määrätä tasapuolisesti eri osa-alueilla.	+/-	+ Muutos ei vaadi uutta nähtävällä oloa. -Selvityksistä ei arvioitavissa, täyttääkö kunnan päätös MRL:n 54 §:n, joten kaava kumottava tontin kaavasta poisjättämisen osalta.	+ koskee menettelyä, - koskee tontin jättämistä kaavan toteutuksen ulkopuolelle.
7	Järvenpää	yleiskaava	2006	yksityinen, yritys tai yhteisö	MRL:n 9 §:n vastainen (riittämätön meluselvytyk)	+	Melu otettu huomioon yleismääräyksenä, joka tarkentuu asemakaavoissa	Myös muita syitä.
8	Tuusula	asema-kaava	2006	yksityinen, yritys tai yhteisö	Meluselvytykset riittämätön, ei kata riittävän laajaa aluetta eikä kokonaisuudessaan mukana. Melusuojausten rakentamismääräys puuttuu.	+	Eri raporteista koostuva selvitys riittävä. Määräysten mukaan TV-korttelin kok. m-taso ei saa ylittää 55 dB klo 7–20 eikä 50 dB klo 20–7 viereisillä A- ja VL-alueilla. Kaava MRL:n 54 §:n mukainen	Myös muita syitä.
9	Helsinki	asema-kaava	2008	yksityinen, yritys tai yhteisö	Kaavamuutos lisäisi liikenteen aiheuttamia haittoja (mm. melu)	+	Haitat eivät juuri muutu nykyisestä. Lähimmillä asutontonteilla melutaso pääosin alle ohjearvon 55 dB	Myös muita syitä.
10	Vantaa	yleiskaava	2008	yksityinen, yritys tai yhteisö	Meluselvytykset tehty yleisellä tasolla, ei kaavaa varten. Ensin ymp. lupa, sitten vasta edellytykset asuntojen sijoittamis.	+	Selvitykset ja niiden pohjalta tehty ratkaisu riittävän hyviä tässä kaavavaiheessa. Uusia asuntoja ei ohjata melualueelle.	Valitus nimenomaan melusta.
11	Kerava	asema-kaava	2008	yksityinen, yritys tai yhteisö	Kaava lisäisi meluhaittaa ja olisi siten MRL:n vastainen.	+	meluselvytykset pohjalta annettu määräykset niin, että kaava täyttää terveellisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset.	Myös muita syitä.
12	Espoo	asema-kaava	2008	yksityinen, yritys tai yhteisö	Lisääntyvä liikenne aiheuttaa meluhaittaa.	+	Lähtömelutaso kasvaa n.1,5 dB, mikä ei muuta melualueita merkittävästi. Täyttää MRL:n 54 §:n vaatimukset.	Myös muita syitä.

Päätöksen numero	Kunta	kaava	Vuosi	Valittaja	Valitusperuste	Ratkaisu	Perustelu	Muuta
13	Espoo	asema-kaava	2008	viranomainen	AL kortteli AO-kortteliksi Länsiväylän melualueella. Vaatisi väylän yleissuunnitelman ja YTV:n m-torjunta-ohjelman mukaan ulkoista melusuojausta, jollaista ei määrätä.	+	Melutaso viihtyisyyttä heikentävän korkea. Kaavassa kuitenkin määräykset siitä, että rakennuksia ei saa ottaa käyttöön ennen, kuin on selvitetty, että ohjearvot täyttyvät pihalla. Kaavamääräykset toteuttamiskelpoisia. (Äänestyspäätös 3/2)	Hävinnyt kanta: Ei riittävästi selvitetty, että hiljainen tulos saavutettavissa. Tämä tehtävä ennen rak. lupavaihetta.
14	Espoo	asema-kaava	2009	viranomainen	AP-alue ei MRL:n 54 §:n edellyttämällä tavalla terveellinen ja viihtyisä.	+	Tiivistäminen ja meluhaitat osin ristiriidassa, mutta kaik-ohjearvoista kea ei voi saada. Yömelun vähäinen ylittäminen ei este kaavalle. Kaava täyttää terveellisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset.	Väljä tulkinta ohjearvoista
15	Lohja	asema-kaava	2009	yksityinen, yritys tai yhteisö	Vaikutusarvio ei laajuudessaan eikä tarkkuudessaan riittävä.	+	Selvitykset riittäviä. Lisäksi ne tarkentuvat ymp. luvan yhteydessä.	Myös muita syitä.
16	Tuusula	asema-kaava	2009	yksityinen, yritys tai yhteisö	Meluselvitykset puuttuvat	+	Jätetään liian myöhään esitettynä tutkimatta.	Myös muita syitä
17	Vantaa	asema-kaava	2009	yksityinen, yritys tai yhteisö	M-selvitys puutteellinen. Melutaso ylittää ohjearvot tietyllä asuinalueella.	+	Meluselvitys asianmukainen. Em. asuntoalueella enimmäismelutasot luokkaa 55-60 dB, joten keskiäänitaso jää tämän alle.	Moottorirata melulähteenä
18	Vantaa	yleis-kaava	2009	yksityinen, yritys tai yhteisö	Ei käytetty uusimpia ja riittäviä meluselvityksiä. Ei toimenpidesuunnitelmia meluhaitan vähentämiseksi Yli 55 dB:n melualueet muutettava VL-alueiksi	+	Meluselvitys asiallinen ja riittävä yleiskaavalle. Asemakaavoissa ja ympäristöluvassa asiaa selvitetään yksityiskohtaisemmin. Vallinkylä ei yli 55 dB:n melualueita.	Muitakin syitä, joskin melukin keskeinen.
19	Espoo	asema-kaava	2010	yksityinen, yritys tai yhteisö	Meluselvitykset puutteellisia	+	Selvitykset riittäviä	Muitakin syitä
20	Helsinki	asema-kaava	2010	kunta	Voidaan osoittaa leikki- ja oleskelupihaa, jossa melutaso <55 dB toisin kuin hallinto-oikeus kaavapäätöksen kumoavassa ratkaisussa väittää.	+	Jatkossa mahdollista järjestää pihalle sekä kattoterasseille oleskelualue tai sopia siitä naapurien kanssa. Kun lisäksi kyseessä on tsto-tontin muuttaminen A-tontiksi kantakaupungissa sekä huomioidaan läheiset puistoalueet, toimet riittävät (MRL 52 §, 2. m., 155 §, 1. m.).	Y valitti pihan puutteesta ja sen teon mahdottomuudesta. HO hyväksyi valituksen.

Merkkien selitykset

+ = hylkää valituksen ja pysyttää hallinto-oikeuden päätöksen
 - = kumoaa hallinto-oikeuden päätöksen