

VALTIONEUVOSTON ASETUS MELUSELVITYKSISTÄ JA MELUNTORJUNNAN TOIMINTASUUNNITELMISTA

Esityksen pääasiallinen sisältö

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimisessa ja toimittamisessa noudatettavista yksityiskohtaisista vaatimuksista asiaa koskevaan EU-lainsäädäntöön perustuen. Asetus annettaisiin ympäristönsuojelulain (527/2014) 151 ja 152 §:n sisältyvien valtuutussäännösten nojalla, ja sillä kumottaisiin vuonna 2018 annettu valtioneuvoston asetus meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista (823/2018).

Asetuksella toimeenpantaisiin niin sanottua ympäristömeludirektiiviä täydentävä komission direktiivi (EU) 2020/367 melun terveysvaikutusten arvioinnista, komission delegoitu direktiivi (EU) 2021/1226 ympäristömeludirektiivin liitteen II muuttamisesta ja niin sanottu paikkatietoinfrastruktuuridirektiivi (EY) 2007/2 ympäristömeludirektiiviä koskevin osin. Lisäksi asetuksessa huomioitaisiin ympäristöraportointiasetuksen (EU) 2019/1010 ja komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2021/1967 asetamat vaatimukset ympäristömeludirektiivin mukaisille meluselvityksille ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmille. Muilta osin asetuksen säännökset vastaisivat sisältöään voimassa olevaa asetusta, mutta niihin tehtäisiin erinäisiä, luonteeltaan lähinnä teknisiä ja kielellisiä muutoksia.

Asetus tulisi voimaan 15 joulukuuta 2021.

Nykytila ja sen arviointi

Melu vaikuttaa haitallisesti ihmisen terveyteen, asumisen laatuun, maankäyttöön ja rakentamiseen sekä reaaliomaisuuden tai asuinympäristön arvoon tai arvostukseen. Melun terveyshaitat ilmenevät useimmiten unihäiriöinä sekä sydämen ja verenkiertoelimistön toimintahäiriöinä. Melulle altistuu noin 20 % väestöstä. Sääntelyn tarkoituksena on seurata melulle altistuneiden määrää jäsenmaissa, sekä rajoittaa ja vähentää melun haittavaikutuksia. Tämä edistäisi osaltaan perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (823/2018, jäljempänä *ympäristömeluasetus*) säädetään ympäristönsuojelulakia täydentävistä säännöksistä, jotka ovat tarpeen ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/49/EY (jäljempänä *ympäristömeludirektiivi*) täytäntöön panemiseksi. Ympäristömeluasetuksella tarkennetaan ympäristönsuojelulain (527/2014) 151-153 §:n meluselvityksiä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmia koskevaa sääntelyä.

Selvitykset ja suunnitelmat laaditaan viiden vuoden välein laissa määritetyistä väestökeskittymistä, yleisistä teistä, rautateistä ja lentopaikoista. Suunnitelmaluonnoksista on tiedotettava ja niistä on annettava mahdollisuus esittää mielipide. Ympäristömeluasetuksella säädetään meluselvitysten sisällöstä, niissä käytettävistä melun tunnusluvuista, käytettävästä laskentamenetelmästä, melutilanteesta tehtävistä arvioista ja altistuneiden määrästä, sekä selvitysten laatimisen aikataulusta. Lisäksi asetuksessa säädetään meluntorjunnan toimintasuunnitelmien sisällöstä ja aikataulusta, sekä komissiolle toimitettavista tiedoista. Ympäristömeluasetuksella on viittausmenetelmällä saatettu voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/49/EY mukaisista melun arvioinnin yhteisistä menetelmistä annettu komission direktiivi (EU) 2015/996. Direktiivissä säädetään meluselvityksissä yhteisesti käytettävästä laskentamenetelmästä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1010 raportointivelvoitteiden yhdenmukaistamisesta ympäristöön liittyvän lainsäädännön alalla ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 166/2006 ja (EU) N:o 995/2010, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2002/49/EY, 2004/35/EY, 2007/2/EY, 2009/147/EY ja 2010/63/EU, neuvoston asetusten (EY) N:o 338/97 ja (EY) N:o 2173/2005 sekä neuvoston direktiivin 86/278/ETY muuttamisesta (jäljempänä *ympäristöraportointiasetus*) säädetään yleisistä ympäristömeludirektiivin raportointiin liittyvistä menettelyistä ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Ympäristöraportointiasetuksessa säädetään ympäristömeludirektiivin meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien toimittamisajoista, sekä niiden asettamisesta yleisön saataville.

Komission täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2021/1967 pakollisen tietovaraston ja pakollisen digitaalisen tietojenvaihtomekanismin perustamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/49/EY mukaisesti (jäljempänä *täytäntöönpanopäätös*) säädetään ympäristömeludirektiivin mukaisesta pakollisesta tiedonvaihto- ja tiedon tallentamismekanismista. Täytäntöönpanopäätöksellä säädetään yksittäisistä teknisistä menettelyistä tiedon toimittamisesta komissiolle ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Koska komission direktiivi (EU) 2020/367 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/49/EY liitteen III muuttamisesta ympäristömelun haittavaikutusten arviointimenetelmien vahvistamisen osalta (jäljempänä *komission direktiivi*), komission delegeoitu direktiivi (EU) 2021/1226 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/49/EY liitteen II muuttamisesta sen mukauttamiseksi tieteen ja tekniikan kehitykseen yhteisten melun arviointimenetelmien osalta (jäljempänä *komission delegeoitu direktiivi*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta (jäljempänä *paikkatietodirektiivi*) on pantava kansallisesti täytäntöön, ympäristömeluasetus on perusteltua uudistaa ja korvata kokonaan uudella asetuksella.

Paikkatietodirektiiviä sovelletaan ympäristömeludirektiivin mukaisiin menettelyihin vuoden 2022 selvityksistä lähtien. Direktiivi on muilta osin pantu kansallisesti täytäntöön.

Täytäntöön pantavien direktiivien säännökset ovat teknisluonteisia ja yksityiskohtaisia. Sääntelyä sovelletaan ympäristönsuojelulaissa määritettyihin yksittäisiin väestökeskittymiin, yleisiin teihin, rautateihin ja lentopaikkoihin. Täytäntöönpanossa ei ole liikkumavaraa ja direktiivit muodostavat kansallisten säännösten kanssa yhdessä melun haittavaikutuksia rajoittavan kokonaisuuden.

Keskeiset ehdotukset

Asetuksen keskeisenä tavoitteena on saattaa komission direktiivi, paikkatietodirektiivi ja komission delegoitu direktiivi voimaan kansallisesti viittausmenetelmällä. Viittausmenettely koskee asetusehdotuksen 5 ja 7 §:iä. Lisäksi tavoitteena on uudistaa ympäristömeluasetusta lakiteknisesti. Komission direktiivin, paikkatietodirektiivin ja komission delegoidun direktiivin säännökset ovat teknisluonteisia ja yksityiskohtaisia ja niiden tarkoituksena on jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen ympäristömeludirektiivin mukaisissa melun arviointimenettelyissä.

Keskeisimmät muutokset nykytilaan nähden olisivat muutokset yhteisessä laskentamenetelmässä, melun terveysvaikutusten yhteisessä arviointitavassa, selvityksiin liittyvän paikkatiedon määrittämistavassa sekä lakitekniset tarkennukset ympäristömeluasetuksen pykäliin. Laskentamenetelmän muutokset koskisivat erityisesti yksittäisiä laskenta-algoritmeja, jotka parantavat meluselvitysten laskentatarkkuutta. Melun terveysvaikutukset koskisivat sepelvaltimotautia, vakavaa unihäiriötä ja melun merkittävän häiritsevyyden arviointia ja arviointitapaa perustuen Maailman terveysjärjestön (WHO) julkaisuun. Haittavaikutusten suhteellinen tai absoluuttinen riski laskettaisiin eri terveysvaikutusten osalta erikseen tie-, raide- ja lentoliikenteen osalta. Paikkatiedon määrittämistapa koskisi paikkatietodirektiivissä määritetyn paikkatiedon soveltamista ympäristömeludirektiivin mukaisissa meluselvityksissä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmissa.

Asetus koskisi ympäristömeludirektiivin täytäntöön panemiseksi tarkoitettujen meluselvitysten ja melun terveysvaikutusten arviointimenettelyjä. Asetusta sovellettaisiin ympäristömeludirektiivin edellyttämien meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimisessa.

Pääasialliset vaikutukset

Asetuksen sisältämällä muutoksilla ei ole olennaisia taloudellisia vaikutuksia nykytilaan verrattuna. Direktiivin mukainen laskentamenettely on jo nyt sisällytetty kaupallisiin laskentaohjelmiin. Suomessa on jo kokemusta laskentamenettelyn soveltamisesta, ja sen ei ole todettu lisäävän kustannuksia.

Direktiivin mukaiset arviointimenettelyt yhtenäistävät melulle altistuvien henkilöiden määrän arviointia Euroopan unionin jäsenmaissa ja tätä kautta edistävät meluun liittyvien terveys- ja ympäristöhaittojen vähentämistä EU:n alueella. Tämän pohjalta on mahdollista arvioida koneiden ja laitteiden toiminnasta aiheutuvista melupäästöistä säädettyjen raja-arvojen tarkoituksenmukaisuutta. Melupäästön raja-arvot ehkäisevät terveyshaittoja sekä ympäristön viihtyisyyden merkittävää heikentymistä.

Esityksellä ei ole vaikutusta viranomaisten toimintaan. Ehdotetusta asetuksesta ei aiheudu viranomaisille organisaatiovaikutuksia eikä henkilöstövaikutuksia.

Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu ympäristöministeriössä. Asetusluonnoksesta on pyydetty sidosryhmiltä lausuntoja.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Asetusluonnos perustelumistiöineen oli lausuntokierroksella 30.9. - 22.10.2021. Lausunnon antoivat Helsingin ja Oulun kaupungit, Finavia Oyj ja Suomen luonnonsuojeluliitto. Lausunnot sekä lausunnoista koottu yhteenveto ovat saatavissa sähköisessä muodossa valtioneuvoston hankeikkunasta.

Lausunnonantajat pitivät asetusta tarpeellisena ja uudistamista perusteltuna. Palautteessa kiinnitettiin huomiota melun terveysvaikutusten arviointitapaan ja niistä tiedottamiseen. Meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien aikataulujen porrastusta pidettiin myönteisenä uudistuksena, kuten myös toimintasuunnitelmiin sisällettyjä toimia ja yhteistyötä eri toimijoiden kesken.

Jatkovalmistelussa säännöksiin ei ole tullut muutoksia, mutta perusteluihin on tehty täsmennyksiä lausuntopalautteen perusteella koskien yleiskuvausta alueen maankäytöstä ja melulähteistä. Jatkovalmistelussa todettiin, että asetuksen soveltamisalaan kuulumattomia kansallisia meluselvityksiä ja meluntorjuntasuunnitelmia laaditaan lupamenettelyjen ja alueidenkäytön suunnittelun yhteydessä. Lisäksi todettiin, että säännökset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2002/49/EY ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta säädettyihin menettelyihin.

Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Tarkoitus ja soveltamisala. Asetuksen 1 §:ssä viitattaisiin ympäristönsuojelulain 151 §:ään, sekä komission direktiiviin, komission delegeoituun direktiiviin ja paikkatietodirektiiviin niiden täytäntöön panemiseksi. Paikkatietodirektiivi koskisi paikkatiedon käyttämistä ympäristömeludirektiivin mukaisissa menettelyissä. Asetuksen soveltamisalassa ei tapahtuisi sisällöllisiä muutoksia suhteessa kumottavaksi ehdotettuun ympäristömeluasetukseen, mutta selvitysten ja suunnitelmien laatimiseen liittyviä menettelytapoja tarkennettaisiin.

2 §. Määritelmät. Asetuksen 2 §:n määritelmät vastaisivat kielellisiä ja lakitekniisiä muutoksia lukuun ottamatta kumottavaksi ehdotettua ympäristömeluasetusta.

3 §. Meluselvityksen sisältö. Asetuksen 3 §:ssä säädettäisiin meluselvityksen sisällöstä ja toteuttamistavasta. Yleiskuvauksella alueen maankäytöstä tarkoitettaisiin esimerkiksi kuvausta kaupunkirakenteesta, teollisuusalueista, liikenneverkosta ja niiden

mahdollisista muutoksista. Melulähteillä tarkoitettaisiin tie-, raide- ja lentoliikennettä, sekä teollisuutta.

Asetuksen 3 §:n toisen momentin digitaalisella tietojärjestelmällä tarkoitettaisiin Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) niin sanottua Reportnet tietoaalustaa. Meluselvityksen digitaalisella muodolla tarkoitettaisiin täytäntöönpanopäätöksessä yksityiskohtaisesti määriteltyä mallia ympäristömeludirektiivin edellyttämästä ja Reportnet järjestelmään toimitettavasta tiedosta. Meluselvityksen olisi ympäristöraportointiasetukseen ja täytäntöönpanopäätökseen perustuen sisällettävä yksityiskohtaiset tiedot ja niistä raportoitaisiin vain digitaalisesti aikaisemmasta poiketen. Muutoin pykälä vastaa aiempaa säännöstä.

4 §. Meluselvityksissä käytettävä melun tunnusluvut. Asetuksen 4 §:ssä säädettäisiin meluselvityksissä käytettävistä melun tunnusluvuista. Ehdotetussa asetuksessa päiväajan melun häiritsevyyttä kuvaavalla tunnusluvulla $L_{päivä}$ tarkoitettaisiin standardin ISO 1996-2:1987 A-painotettua keskiäänitasoa, joka määritellään vuoden kaikkien päiväaikojen ja sään kannalta keskimääräisen vuoden perusteella. Ilta-ajan melun häiritsevyyttä kuvaavalla tunnusluvulla L_{ilta} tarkoitettaisiin standardin ISO 1996-2:1987 A-painotettua keskiäänitasoa, joka määritellään vuoden kaikkien iltapäivien ja sään kannalta keskimääräisen vuoden perusteella. Yömelun unihäiriöitä kuvaavalla tunnusluvulla $L_{yö}$ tarkoitettaisiin standardin ISO 1996-2:1987 A-painotettua keskiäänitasoa, joka määritellään vuoden kaikkien yöaikojen ja sään kannalta keskimääräisen vuoden perusteella. Meluselvitysten laskennassa huomioitaisiin vain äänen vapaakenttäarvo (ei heijastusta rakennuksesta). Pykälä vastaa aiempaa säännöstä.

5 §. Meluselvityksissä sovellettava laskentamenetelmä ja paikkatieto. Asetuksen 5 §:n ensimmäisessä momentissa säädettäisiin nykyisen, direktiivin 2002/49/EY mukaisen, laskentamenetelmän yksityiskohtaisista tarkennuksista eräin osin komission delegoidun direktiivin edellyttämällä tavalla. Tarkennukset olisivat tekstimuotoisia, terminologisia, sekä teknisiä yksittäisiin laskenta-algoritmeihin tehtäviä muutoksia. Tarkennukset koskisivat muun muassa melulle altistuneiden asuntojen ja asunnoissa asuvien henkilöiden määrittelyä, sekä yksittäisiin laskentakaavoihin ja laskennan lähtöarvotaulukoihin tehtäviä muutoksia.

Asetuksen 5 §:n toinen momentti olisi kokonaan uusi ja siinä säädettäisiin menettelyistä, jonka mukaan laskennallisen meluselvityksen paikkatiedon tulee perustua paikkatietodirektiivin edellyttämään yksityiskohtaiseen määrittämistapaan. Unionin yhteisestä melun laskentamallista säädetään ympäristömeludirektiivissä ja paikkatietodirektiivi edellyttää siinä määritetyn paikkatietomallin soveltamista myös ympäristömeludirektiivin mukaisissa menettelyissä.

Komission delegoitu direktiivi ja paikkatietodirektiivi ympäristömeludirektiivin menettelyjen osalta pantaisiin täytäntöön kansallisesti viittausmenetelmällä, johtuen niiden teknisestä ja yksityiskohtaisesta luonteesta ja koska niiden täytäntöönpanossa ei ole liikkumavaraa. Ympäristömeludirektiivi ja sen soveltamiseen liittyvät EU säädökset koskevat ympäristönsuojelulain 151 §:n mukaan rajattuja kohteita. Selvityselvöllisten mahdollisuus saada tietoa EU säädösten muuttumisesta on varmistettu

direktiivin toimeenpanoa koskevan yhteistyöverkoston ja seurannan kautta. Direktiivien jäsenvaltioita velvoittava viittaaminen direktiiviin tehtäisiin täytäntöönpanosäädöksen julkaisemisen yhteydessä.

6 §. Meluselvityksissä tehtävät arviot melutilanteesta ja altistuneiden määrästä.

Asetuksen 6 § vastaisi kielellisiä muutoksia lukuun ottamatta kumottavaksi ehdotetun ympäristömeluasetuksen 6 §:ää. Meluselvityksiä käytetään meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laadintaan, kansalaisille tarkoitettuna tietolähteenä ja komissiolle toimitettavien tietojen hankkimiseen. Nämä voivat edellyttää erityyppistä esitysmuotoa.

Komission delegoitu direktiivi tarkentaa menettelyä rakennuksessa melulle altistuneiden määrän arvioidaan. Tarkoituksena on yhtenäistää jäsenmaissa yhteisesti sovellettavaa arviointitapaa ja parantaa laskentatarkkuutta.

7 §. Meluselvityksissä tehtävät arviot terveysvaikutuksista. Asetuksen 7 § olisi uusi ja siinä säädettäisiin menettelystä, jonka mukaan terveysvaikutusten arviointi meluselvityksessä suoritettaisiin komission direktiivin edellyttämällä tavalla. Unionin yhteisestä melun terveysvaikutusten arvioinnista säädetään ympäristömeludirektiivissä. Komission direktiivissä esitetään yksityiskohtainen laskentamenetelmä terveyshaittavaikutusten suhteellisen ja absoluuttisen riskien laskemiseen eräiden vaikutusten osalta. Ympäristömeludirektiivi edellyttää nykyiselläänkin melun haitallisten terveysvaikutusten arviointia ja komission direktiivi täsmentäisi ja yhtenäistäisi tätä menettelyä. Komission direktiivi korvaisi nykyisen, ympäristömeludirektiivin liitteen III, menettelyn.

Komission direktiivi pantaisiin täytäntöön kansallisesti viittausmenetelmällä, johtuen sen teknisestä ja yksityiskohtaisesta luonteesta ja koska direktiivin täytäntöönpanossa ei ole liikkumavaraa. Ympäristömeludirektiivi ja sen soveltamiseen liittyvät EU säädökset koskevat ympäristönsuojelulain 151 §:n mukaan rajattuja kohteita. Selvitysvelvollisten mahdollisuus saada tietoa EU säädösten muuttumisesta on varmistettu direktiivin toimeenpanoa koskevan yhteistyöverkoston ja seurannan kautta. Komission direktiivin jäsenvaltioita velvoittava viittaaminen direktiiviin tehtäisiin täytäntöönpanosäädöksen julkaisemisen yhteydessä.

8 §. Meluntorjunnan toimintasuunnitelmien sisältö. Asetuksen 8 § vastaisi kielellisiä ja lakitekniisiä muutoksia lukuun ottamatta kumottavaksi ehdotettua ympäristömeluasetusta meluntorjunnan toimintasuunnitelmien sisällöstä. Ympäristönsuojelulain 152 §:n mukaisesta yleisön kuulemisesta säädetään myös lain 153 §:ssä.

**9 §. Meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimisen aika-
taulu.** Asetuksen 9 §:ään yhdistettäisiin kumottavaksi ehdotettavan lain 7 ja 9 §. Asetuksen 9 §:n toisessa momentissa säädettäisiin ympäristöraportointiasetuksen mukaisesta meluntorjunnan toimintasuunnitelmien laatimisajankohdasta. Lisäksi pykälään tehtäisiin lakitekniinen muutos, koskien selvitysvelvollisten kohteiden ilmoittamisajankohtaa.

10 §. Tietojen julkipano ja toimittaminen komissiolle. Asetuksen 10 §:ssä säädetäisiin meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien julkipanosta, aikatauluista joiden mukaan ne on laadittava ja toimitettava komissiolle, sekä tallentamisesta ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Asetuksen ensimmäinen momentti olisi uusi ja siinä säädetäisiin meluselvitysten ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmien tiedottamisesta. Meluselvitysten melukarttojen ja toimintasuunnitelmien julkipanolla tarkoitettaisiin yleistiedoksiantoa ja tiedon saatavuuden varmistamista käytettävissä olevin tietoteknisin keinoin perustuen ympäristönsuojelulain 153 §:n ja Euroopan unionin asiaa koskeviin säädöksiin, erityisesti ympäristöraportointiasetukseen, paikkatietodirektiiviin, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

Asetuksen toinen momentti vastaisi kielellisiä ja lakitekniisiä muutoksia lukuun ottamatta kumottavaksi ehdotetun ympäristömeluasetuksen 7 ja 9 §:iä. Selvitysten ja toimintasuunnitelmien toimittaminen on tullut aloittaa jo vuosina 2007 ja 2008 ja uusia aina viiden vuoden välein. Selvyyden vuoksi pykälissä todettaisiin seuraava selvitysten ja toimintasuunnitelmien laatimisen ja toimittamisen ajankohta.

11 §. Voimaantulo. Asetuksen 11 §:ssä säädetäisiin, että asetus tulisi voimaan 15 päivänä joulukuuta 2021 ja että asetuksella kumottaisiin voimassa oleva valtioneuvoston asetus meluselvityksistä ja meluntorjunnan toimintasuunnitelmista (823/2018).