

Korsholmanpuistikko 43

PL 204

65101 VAASA

Puhelin 029 56 42611

Faksi 029 56 42760

Sähköposti vaasa.hao@oikeus.fi

Antopäivä

Päätösnumero

5.2.2016

16/0021/2

Diaarinumerot

01050/14/5129

01051/14/5129

Asia

Valitus ympäristölupa-asiassa

Muutoksenhakijat

1. Helsingin Satama

2. Helsingin kaupungin ympäristölautakunta

Luvan hakija

Helsingin Satama (1.1.2015 alkaen Helsingin Satama Oy, Helsinki)

Päätös, johon on haettu muutosta

Etelä-Suomen aluehallintovirasto 28.3.2014 Nro 62/2014/1

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on tarkastanut Helsingin Sataman Länsisataman toimintaa koskevassa ympäristöluvassa 30.11.2006 nro 38/2006/2 tehtäväksi määrätyn ympäristönsuojelulain 55 §:n mukaisen lupamääräysten tarkistamista koskevan hakemuksen. Toiminnassa on noudatettava lupahakemuksessa esitettyä ja lupamääräyksiä 1–19, jotka aluehallintovirasto on muuttanut kuulumaan päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Pilaantumisen ehkäisemiseksi annetut melua koskevat lupamääräykset 4–5, päästöjen ja vaikutusten tarkkailua koskevat lupamääräykset 13 ja 15 sekä kirjanpitoa ja vuosiraportointia koskeva lupamääräys 17 kuuluvat seuraavasti:

Melu

4. Satamatoiminnasta aiheutuva melutaso ei saa asuinrakennusten sisäpihoilla tai muilla ulko-oleskelualueilla (mukaan lukien parvekkeet) ylittää melun A-painotettuna ekvivalenttitasona (L_{Aeq}) ilmaistuna päiväaikaan (klo 7–22) 55 dB eikä yöaikaan (klo 22–7) Jätkäsaaren ja Hernesaaren uusilla satamaa lähimpänä olevilla asuinalueilla niiden valmistuttua 48 dB. Muualla sataman ympäristössä olevilla ns. vanhoilla asuinalueilla melutaso ei saa yöaikaan (klo 22–7) ylittää 50 dB (L_{Aeq}).

Jos melu on luonteeltaan iskumaista tai kapeakaistaista, on mittaus- tai laskentatulokseen lisättävä 5 dB ennen sen vertaamista annettuun raja-arvoon.

5. Laituripaikalle LJ3 ja Valtamerilaiturille sen lähimpien asuinkortteleiden valmistuttua on pyrittävä sijoittamaan yöaikaan (klo 22–7) melupäästöiltään

vähämeluisimpia laivoja. Laituripaikalle LJ3 ei saa sijoittaa laivoja, joiden tiedossa oleva äänitehotaso L_{WA} on yli 109 dB.

Päästöjen ja vaikutusten tarkkailu

13. Luvan saajan on kolmen vuoden välein laadittava satamatoimintaa koskeva meluselvitys, joka sisältää melumallinnuksen, melupäästölähteiden mittauksia sekä tarkistusmittauksia muutamien kulloinkin lähimpänä olevien asuinrakennusten oleskelupihoilla / parvekkeilla Jätkäsaarella ja Hernesaarella.

Melumittaukset on toteutettava ympäristöministeriön ohjeen 1/1995 ”Ympäristömelun mittaaminen” mukaisesti. Melun iskumaisuus ja kapeakaistaisuus tulee selvittää ja huomioida tuloksissa.

- - -

15. Mittaukset, näytteenotto ja analysointi on suoritettava ulkopuolisen asiantuntijan toimesta standardien (CEN, ISO, SFS tai muu vastaavan tasoinen kansallinen tai kansainvälinen yleisesti käytössä oleva standardi) mukaisesti tai muilla tarkoitukseen sopivilla yleisesti käytössä olevilla viranomaisen hyväksymillä menetelmillä. Mittausraporteissa on esitettävä käytetyt mittausmenetelmät ja niiden mittausepävarmuudet sekä arvio tulosten edustavuudesta. Mittausraportit on liitettävä kyseisen vuoden vuosiyhteenvetoraporttiin.

Kirjanpito ja vuosiraportointi

17. Sataman toiminnasta on pidettävä kirjaa, josta käy ilmi ainakin

- alusten käynnit ja laiturissaoloajat
- matkustajamäärät
- tavaramäärät
- toiminnassa syntyvät jätteet (laji, määrä, toimituspaikka ja -aika)
- aluksista vastaanotetut jätevedet ja muut jätteet (laji, määrä, toimituspaikka ja -aika)
- energian ja veden kulutus
- tehtyjen tarkkailujen tulokset
- mahdolliset meluun liittyvät valitukset ja melun aiheuttaja
- poikkeukselliset tilanteet, niiden syyt ja korjaustoimenpiteet.

Kirjanpito on säilytettävä kolmen vuoden ajan (jätteiden osalta kuitenkin 6 vuoden ajalta) ja esitettävä pyydettyä valvontaviranomaisille.

Vuosiraportti sataman toiminnasta on toimitettava vuosittain seuraavan vuoden helmikuun loppuun mennessä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle. Vuosiraportin tulee sisältää yhteenveto kirjanpidosta sekä laskelma alusliikenteen, ajoneuvoliikenteen ja työkoneiden päästöistä ilmaan (typen oksidit, rikkidioksidi, hiukkaset, hiilimonoksidi ja hiilidioksidi).

Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään muun ohella seuraavasti:

Lupaharkinnan perusteet ja luvan myöntämisen edellytykset

Aluehallintoviraston päätöksellä on tarkistettu Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 30.11.2006 antaman Helsingin Länsisataman toimintaa koskevan ympäristöluvan nro 38/2006/2 lupamääräykset vastaamaan sataman nykyistä ja lähitulevaisuuden tilannetta tavarasatamatoiminnan siirryttyä Jätkäsaaren länsiosasta vuonna 2008 Vuosaareen, sekä lähialueen maankäyttösuunnitelmat ja lainsäädännössä tapahtuneet muutokset huomioon ottaen.

Aluehallintovirasto on katsonut, että toiminnasta asetetut lupamääräykset huomioon ottaen ei aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, maaperän tai pohjaveden pilaantumista tai erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista, veden hankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella eikä eräissä naapurussuhteista annetussa laissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta naapureille. Toiminta ei ole aluetta koskevan asemakaavan vastaista.

- - -

Lupamääräysten perustelut

Yleiset perustelut

Lupamääräyksiä on tarkistettu sataman luonteen muuttumisen johdosta (tavarasatamasta lähinnä matkustajasatamaksi), jolloin osa aikaisemmista määräyksistä on käynyt tarpeettomiksi. Myös sataman sijainti suhteessa asutukseen on muuttunut ja muuttumassa edelleen lähivuosina, kun Jätkäsaareen on rakentumassa uusi asuinalue sataman läheisyyteen entiselle tavarasatama-alueen osalle ja Hernesaareenkin suunnitellaan asutusta tähän asti teollisuuskäytössä olleille alueille. Aluehallintovirasto on katsonut, että nämä aikaisemman ympäristöluvan myöntämisen (2006) jälkeen rakennettavat uudet asuinalueet ovat myös valtioneuvoston melutason ohjearvoista antaman päätöksen (993/1992) tarkoittamia uusia asuinalueita, joita koskevat ns. vanhoja asuinalueita tiukemmat meluohjearvot. Luvassa on myös oletettu, että parvekkeet ovat ulko-oleskelualueita ja lähtökohtaisesti lasittamattomia. Parvekkeethan on tarkoitettu mahdollistamaan pienimuotoinen ulkoilu ja virkistys asunnon yhteydessä silloin, kun asuntoon ei kuulu omaa pihaa, ja myös yöllä.

Desibelitasojen lisäksi on otettava huomioon, että satamatoiminnasta aiheutuva melu on muutenkin luonteeltaan erityisen häiritsevää, koska se sisältää erityyppisiä äänielementtejä useista äänilähteistä. Satamamelu koostuu yleisesti erityisen häiritseväksi koetusta matalataajuisesta laivojen moottorien jylinästä, laivojen ilmanvaihtolaitteista, pakoputkista, impulssimaisista äänistä (ajorampien kolahdukset, äänimerkit) ja ajoneuvojen aiheuttamasta melusta niiden siirtyessä laivaan tai pois laivasta jne. Osa melulähteistä sijaitsee myös varsin korkealla laivassa, mikä edesauttaa melun leviämistä ympäristöön. Oman lisänsä lähialueen melukuorman tuo satamaan suuntautuva ajoneuvoliikenne katuverkossa (henkilöautot, bussit, rekat ja perävaunut), vaikka katuliikenne ei sinänsä sisälly sataman ympäristölupaan.

Edellä mainituista syistä ja melun terveys- ja viihtyvyysvaikutukset huomioon

ottaen aluehallintovirasto on katsonut aiheelliseksi muuttaa melutasoa koskevaa määräystä. Määräyksessä on viitteellisesti sovellettu valtioneuvoston päätöksen (993/1992) yöajan ohjearvoa uusilla asuinalueilla, L_{Aeq} 45 dB, jota on kuitenkin lievennetty, koska 45 dB olisi käytännössä mahdotonta saavuttaa, ja varsinkin ottaen huomioon, että satamatoiminta on ollut alueella ennen uutta, tulevaa asutusta. Uusi meluraja vaikuttanee käytännössä myös kauempana sijaitsevien vanhojen asuinalueiden melutasoa vähentävästi.

Laituripaikka LJD sataman pohjoispuolella ei enää sisälly satama-alueeseen, mistä syystä sitä aikaisemmassa luvassa koskenut melumääräys on poistettu.

Toiminnan voidaan arvioida edustavan parasta käyttökelpoista tekniikkaa, kun satamatoimintaa harjoitetaan tämän ympäristöluvan mukaisesti.

Yksilöidyt perustelut

Määräys 4. Määräystä annettaessa on otettu huomioon uusimmat ympäristömelun terveysvaikutuksia koskevat tutkimukset. Pitkäkestoinen melualtistus koetaan asumisviihtyvyyttä alentavana häiriötekijänä, mutta lisäksi sillä on vaikutuksia autonomiseen hermostoon ja hormonitoimintaan, myös unen läpi. Melulla on yhteyksiä sydän- ja verisuonisairauksiin, unihäiriöihin ja lasten oppimishäiriöihin (WHO, 2011). Noin 30 % väestöstä reagoi meluun vielä muita herkemmin ja on luokiteltavissa meluherkiksi. Jätkäsaareen ja Hernesaareen sataman naapuristoon suunnitteilla olevat asuinalueet tuhansine asukkaineen ovat selkeästi uusia asuinalueita, koska alueet ovat aikaisemmin olleet pelkästään satama- tai teollisuuskäytössä. Koska melun haitallisuus on yleisesti tiedostettu, on uusia asuinalueita varten hallinnossa annettu tiukemmat säännökset meluhaittojen ehkäisemiseksi (vanhan kaupunkirakenteen osalta muutokset ovat pitkälti käytännössä mahdottomia toteuttaa). Melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukaan asumiseen käytettävillä alueilla on ohjeena, että melutaso ei saa ylittää ulkona A-painotetun ekvivalenttitason (L_{Aeq}) päiväajan (klo 7–22) ohjearvoa 55 dB eikä yöajan (klo 22–7) ohjearvoa 50 dB. Uusilla asuinalueilla melutason yöohjearvo on kuitenkin 45 dB. Määräyksessä toiminnasta aiheutuvia melutasoja on rajoitettu valtioneuvoston päätöksen ohjearvojen suuntaan, mutta velvoitetta on kohtuullistettu olosuhteet huomioon ottaen. (YSL 43 §, NaapL 17 §, VNp 993/1992)

Määräys 5. Sataman toiminnasta on aiemmin aiheutunut melumääräyksen ylitys erityisesti sataman pohjoisosassa sijaitsevan laituripaikan LJ3 (kuin myös sittemmin käytöstä poistuneen laituripaikan LJD) käytöstä. Laituri LJ3 sekä uudistettu ns. Valtamerilaituri, LV7 sataman länsiosassa siinä vaiheessa kun Atlantinkaaren ja Melkinlaiturin asunnot valmistuvat ja nykyiset Melkinlaiturit poistuvat satamakäytöstä, sijaitsevat tämänhetkisen tiedon mukaan kaikkein lähimpänä suhteessa asutukseen. Tästä syystä äänekkäimpiä laivoja ei ole suotavaa sijoittaa näihin laitureihin yöaikaan. (YSL 43 §, NaapL 17 §)

Määräys 13. Satama-alueella ja lähialueiden maankäytössä tapahtuvien muutosten johdosta sekä melun rajoittamistoimien riittävyys varmistamiseksi on tarpeen määrääjoin selvittää melutilanne ja se, pysytäänkö asetetuissa meluraja-arvoissa. (YSL 5 §, 46 §)

Määräys 15. Ympäristönsuojelulain 108 §:n mukaan muun muassa mittaukset ja tutkimukset on tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin. (YSL 46 §, 108 §)

Määräys 17. Kirjanpitoa ja raportointia koskeva määräys on tarpeen valvonnan toteuttamiseksi. Kirjaamalla meluvalitukset ja niiden aiheuttaja voidaan myös mahdolliset korjaavat toimet kohdentaa oikein. Raportoitaessa jätetietoja jätteet on luokiteltava siten kuin luokittelusta on määrätty uudessa jätelaissa (646/2011) ja jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (179/2012) 4 §:ssä sekä liitteessä 4. Jätelain 119 §:n mukaan jätteitä koskeva kirjanpito on säilytettävä kirjallisesti tai sähköisesti kuusi vuotta. (YSL 43 §, 46 §, JäteL 51 §, JL (646/2011) 118 §, 119 §, VNAJ 4 § ja liite 4)

Luvan voimassaolo

Lupa on voimassa toistaiseksi. Toiminnan olennaiseen laajentamiseen tai muuttamiseen on oltava lupa. (YSL 28 §)

Lupamääräysten tarkistaminen

Luvan saajan on toimitettava aluehallintovirastolle hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi viimeistään 31.12.2022.

Korvattavat päätökset

Tämä päätös korvaa lainvoimaiseksi tullessaan Länsi-Suomen ympäristölupaviraston 30.11.2006 antaman ympäristölupapäätöksen nro 38/2006/2 ja sitä täydentäneen päätöksen nro 43/2009/2 soveltuvien osien.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

1) *Helsingin Satama* on valituksessaan vaatinut, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksen lupamääräysten 4 ja 13 ensimmäisiä kappaleita muutetaan siten, että ne kuuluvat seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

”4. Satamatoiminnasta aiheutuva melutaso ei saa asuinrakennusten sisäpihoilla tai muilla ulko-oleskelualueilla (mukaan lukien parvekkeet) ylittää melun A-painotettuna ekvivalenttitasona (L_{Aeq}) ilmaistuna päiväaikaan (klo 7–22) 55 dB eikä yöaikaan (klo 22–7) (*poistettu tekstiä*) 50 dB.”

”13. Luvan saajan on kolmen vuoden välein laadittava satamatoimintaa koskeva *melumallinnukseen perustuva* meluselvitys, *jonka perusteella käyvät ilmi toiminnasta aiheutuvat meluvaikutukset* (*poistettu tekstiä*).”

Vaatimustensa tueksi Helsingin Satama on valituksessa ja sen täydennyksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Välittömästi Länsisataman viereen Jätkäsaaren suunnitellaan kokonaisuudessaan noin 14 500 asukkaan ja 6 000 työpaikan kaupunginosaa. Alueen valmiiksi saattaminen kestää arviolta seuraavat 10–20 vuotta. Hernesaaren osayleiskaavaehdotuksen mukainen maankäyttösuunnitelma mahdollistaa noin 5 100 asukkaan ja noin 3 800 työpaikan alueen toteuttamisen Hernesaaren. Nämä alueet tulevat toteutuessaan olemaan sataman lähimmät häiriintyvät kohteet.

Länsisatamalla on voimassa Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksellä 30.11.2006 nro 38/2006/2 myönnetty ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa. Voimassa olevan ympäristöluvan melua koskevan lupamääräyksen 7 mukaan satamatoiminnasta aiheutuva melutaso asuinrakennusten tontin kohdalla ei melun A-painotettuna ekvivalenttitasona (L_{Aeq}) ilmaistuna saa ylittää päiväsaikaan (klo 07.00–22.00) 55 dB eikä yöaikaan (klo 22.00–07.00) 50 dB siten kuin siitä säädetään melutason ohjearvoista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (993/1992). Lupamääräyksessä 8 on velvoitettu vähentämään yöaikaista melua erityyppisten laivojen sijoittamiseen liittyvillä ratkaisulla. Lisäksi lupamääräyksessä 17 on velvoitettu tekemään säännöllisesti toistettavia meluselvityksiä melumallinnuksineen ja mittauksineen.

Aluetta koskevien suunnitelmien mukaan asuinrakentamista tulee nykytilanetta huomattavasti lähemmäs satamatoimintoja ja laituripaikkoja. Länsisataman ympäristön kaavoituksessa on varauduttu satamatoiminnasta aiheutuvaan meluun siten, että asuntojen sisätilat ja ulko-oleskeluun tarkoitetut alueet ovat melulta riittävästi suojassa. Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluviraston lähtökohtana on ollut, että suunnitteluratkaisulla pystytään varmistamaan, että asuntojen sisätiloissa ja ulko-oleskelualueilla täytetään melutason ohjearvot. Sekä kaupungin että satamatoimintojen toiminnanharjoittajan lähtökohta suunnittelussa on ollut 55 ja 50 dB:n melutasojen soveltaminen jatkossakin, kuten voimassa olevassa ympäristöluvassa.

Aluehallintovirasto on valituksenalaisella päätöksellä muuttanut satamatoimintoihin sovellettavia lupamääräyksiä virheellisesti siten, että Jätkäsaaren ja Hernesaaren uusiin satamaa lähimpiin asuinalueisiin on sovellettava 48 dB:n melutason yöohjearvoa. Satama on toiminut nykyisellä paikalla ennen uusia asuinalueita, joten asutus ja puistot tulisi sijoittaa riittävän kauaksi satamasta ja sen maaliikennereiteistä. Sataman viereen tulisi sijoittaa melulle vähemmän herkkiä toimintoja tai melua tulisi estää maaston topografiaa muokaten.

Helsingin kantakaupunkiin jo olemassa olevan sataman viereen tulevaisuudessa rakennettaville asuinalueille ei voida ympäristöluvan tarkistamistilanteessa soveltaa uusia asuinalueita koskevia melutason raja-arvoja. Mainitut asuinalueet on tulkittava olemassa olevien asuinalueiden täydennysrakentamiseksi ja oikeudellisesti vanhoiksi asuinalueiksi. Tiukempien melutason raja-arvojen soveltaminen johtaa kohtuuttomiin toiminnan rajoituksiin olemassa oleville ympäristöluvanvaraisille laitoksille.

Helsingin kantakaupunkiin rakennettavilla asuinalueilla ei tule soveltaa valtioneuvoston päätöksessä (993/1992) mainittuja melutason ohjearvoja uusille asuinalueille. Lupamääräys 4 on siten mainittuja ohjearvoja tiukempi, eikä lupamääräyksen ensimmäinen kappale perustu vakiintuneeseen ympäristölupakäytäntöön. Lupamääräyksessä sivuutetaan Helsingin Sataman aikaprioriteettiin perustuva suoja uusia, joskus tulevaisuudessa alueelle tulevia naapureita

vastaaan. Luvan myöntämishetkellä sataman lähellä ei ole ollut melun kannalta kriittisiä asuinalueita, joiden vuoksi tiukempi lupamääräys olisi kohtuuttoman rasituksen perusteella asetettavissa. Lupamääräyksessä asetettua melutasoa ei voida saavuttaa Helsingin Sataman omin toimin.

Jätkäsaaren ja Hernesaaren tulevia asuinalueita koskien tullaan antamaan erityisiä kaavamääräyksiä meluntorjunnasta ja ääneneristysvaatimuksista. Niiden avulla melutaso saadaan alueilla muuta kantakaupunkia vastaavaksi ja kohtuulliselle tasolle. Melutasojen hallinta on ensisijaisesti toteutettava ja on myös tässä tapauksessa toteutettavissa kaavoituksen keinoin, ei rajoittamalla pysyviksi tarkoitettuja satamatoimintoja asettamalla niille jo lupamääräyksiä, joiden noudattaminen tiedetään mahdottomaksi.

Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella on esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden satamatoimintoja koskevassa vuosikirjaratkaisussa todettu ympäristöluvassa annettavien lupamääräysten ja melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen välisestä suhteesta, että valtioneuvoston päätöksessä asetetut ohjearvot otetaan tapauskohtaisesti huomioon ympäristölupaharkinnassa arvioitaessa melusta aiheutuvaa haittaa ja asetettaessa lupamääräyksiin rajoja hankkeesta lähimmissä häiriintyvissä kohteissa aiheutuvalle melulle. Päätöksessä esitetyt melun ohjeelliset tasot eivät ole sitovia ympäristölupaharkinnassa, vaan lupaviranomainen voi ympäristönsuojelulain 42 ja 43 § huomioon ottaen antaa lupamääräyksiä, joissa melutaso määrätään korkeammaksi tai alhaisemmaksi kuin päätöksen ohjearvo.

Asiassa ei ole arvioitu sitä, sovelletaanko sataman toiminnoissa meluvaikutusten vähentämiseksi parasta käyttökelpoista tekniikkaa. Asiassa ei myöskään ole arvioitu sitä, onko satamalla edellytyksiä saavuttaa lupamääräyksessä 4 asetettua yöajan melutasoa uusilla asuinalueilla rajoittamatta toimintaa olennaisesti. Satama ei pysty tekemään ratkaisevia päätöksiä sen suhteen, voidaan-ko uusien asuinalueiden melutaso saavuttaa kaavoitettavilla alueilla. Toiminnan luonteen vuoksi satamalla ei ole teknisiä mahdollisuuksia hallita melua.

Toimintaa rajoittava lupamääräys olisi hyväksyttävissä, jos toiminnasta ilman sitä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta melun muodossa jollekin haitankärsijälle. Lupamääräys ei ole hyväksyttävissä, jos sellaista haittaa ei aiheudu ilman lupamääräyksen asettamista. Harkinta tehdään niiden häiriintyvien kohteiden mukaan, jotka ovat olemassa tai lainvoimaisesti asemakaavoitettuja lupaa myönnettäessä. Helsingin Sataman Länsisataman olemassa olevasta toiminnasta ei aiheudu nykytilanteessa naapurussuhdelain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Tulevan asuinrakentamisen suhteen kohtuutonta melurasitusta ei voi aiheutua sen vuoksi, että sellaisen tilanteen salliva kaavoitus olisi maankäyttö- ja rakennuslain vastaista. Tulevassa kaavoituksessa on otettava huomioon satamatoiminta Länsisatamassa.

Toimintaan ei ole haettu uutta ympäristölupaa toiminnan olennaisista muutoksista johtuen, vaan kyse on ympäristönsuojelulain 55 §:n mukaisesta lupamääräysten tarkistamisesta. Kaikki melurajauksen muutoksesta haittaa kärsiviksi tahoiksi ilmoitetut kohteet ovat kokonaan toteutumattomia. Ne on suunniteltu ja toteutettu sataman perustamisen jälkeen, jolloin aikaprioriteetti toimii Länsisataman hyväksi. Kyse on Helsingin kantakaupunkiin sijoittuvasta täydennysrakentamisesta, jolloin taustamelutaso esimerkiksi liikennevälineistä jo yksin

estää uusien asuinalueiden ohjearvojen soveltamisen siihen.

Aikaprioriteetti yhdessä toiminnan ja suunniteltujen uusien asuinalueiden sijainnin kanssa edellyttää, että uusia kaavoitettavia asuinalueita kohdellaan sataman ympäristöluvassa olemassa olevina asuinalueina. Kyse on Helsingin kantakaupungin laajentumisesta täydennysrakentamisella, ei kokonaan uuden asuinalueen sijaintipaikan harkinnasta. Muu tulkinta johtaa siihen, että Helsingin kantakaupunkiin ei voida rakentaa uusia asuinalueita tai edes yksittäisiä asuinrakennuksia ympäristöluvanvaraisten laitosten läheisyyteen. Ongelma ei koske vain satamatoimintoja. Aluehallintoviraston tulkinta johtaa ristiriitoihin kaikissa niissä tapauksissa, joissa uusia asuinalueita tai asuinrakennuksia suunnitellaan kantakaupunkiin ympäristöluvanvaraisten laitosten, kuten esimerkiksi voimalaitosten läheisyyteen. Samalla häviää olemassa olevien toimintojen aikaprioriteettiin perustuva suoja.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto on 28.4.2014 Helsingin Sataman pyynnöstä lausunut valituksen kohteena olevista lupamääräyksistä muun ohella, että Länsisataman ympäristön kaavoituksessa otetaan sataman vaikutukset huomioon maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla siten, että asuntojen sisätilat ja ulko-oleskeluun tarkoitetut alueet ovat riittävästi suojattuja melulta ja muilta ympäristöhäiriöiltä ja täyttävät asumiselle asetetut terveellisuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset. Kaikki Yleiskaava 2002:n mukainen rakentaminen on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista yhdyskuntarakennetta eheyttävää rakentamista ja tulkittava sen vuoksi täydennysrakentamiseksi, jossa melutason yöohjearvo ulkona on 50 dB. Edelleen kaupunkisuunnitteluvirasto on todennut, että laivamelun erityispiirteiden huomioon ottamiseksi on teetetty erillinen ohje, jolla yhdessä kaavamääräysten kanssa luodaan edellytykset riittävän alhaiselle sisämelutasolle. Kaupunkisuunnitteluviraston mukaan Länsisataman ympäristöön kaavoitettujen ja kaavoitettavien asuinkortteleiden osalta parvekkeiden ei ole ensisijaisesti tarkoitus eikä tarve toimia pienimuotoista ulko-oleskelua tai virkistystä palvelevina oleskelualueina, vaan kaikilla asuntotonteilla ja -kortteilla on tähän tarkoitukseen osoitetut yhteiset melulta suojatut oleskelupihat.

Myös Helsingin kaupungin ympäristölautakunta on lausunnossaan katsonut, että ympäristöluvassa tulee määrätä, että satamatoiminnan ja siihen liittyvän liikenteen yhdessä aiheuttama melutaso saa olla päiväsaikaan (klo 7–22) asuntoalueilla, hoito- ja oppilaitoksia palvelevilla alueilla sekä virkistysalueilla enintään 55 dB (L_{Aeq}) ja yöaikaan asuntoalueilla sekä hoitolaitoksia palvelevilla alueilla enintään 50 dB (L_{Aeq}). Jos melu on kapeakaistaista tai iskumaista, sallitut melutasot ovat 5 dB edellä mainittuja alhaisempia. Sallitut ulkomelutasot voivat olla edellä mainittuja korkeampia, jos sataman lähiympäristön uudet asuinalueet, hoito- ja oppilaitoksia palvelevat alueet sekä virkistysalueet on suunniteltu ja toteutettu satamatoiminnan ennustetun laajenemisen aiheuttama melu huomioon ottaen. Ympäristölautakunnan lausunnosta käy ilmi, että sekään ei ole katsonut, että uusien alueiden yöaikaisia ohjearvoja olisi syytä soveltaa.

Lupamääräys, joka jo antohetkellään on toiminnanharjoittajan saavuttamattomissa, ei ole kohtuullinen eikä ympäristönsuojelulain 43 §:n mukainen. Lupamääräyksessä 4 asetettu 48 dB:n rajoitus yöaikaiselle melulle on perusteeton, eikä se ole käytännössä ympäristöluvassa annetussa muodossa saavutettavissa.

Ongelmallisinta on, että luvassa edellytetään yöaikaisen melutason saavuttamista myös lasittamattomilla parvekkeilla. Kyseinen seikka käy ilmi tehdyistä meluselvityksistä.

Helsingin Sataman teettämistä meluselvityksistä keskeisin on ympäristölupahakemuksen täydennyksenä oleva selvitys, jossa tarkastellaan melun leviämistä 6–8 vuoden kuluttua eli noin vuonna 2020 mahdollisimman tarkoin oletetun toteutuvan tilanteen mukaisena. Lähtötietoina ovat olleet sataman kehityssuunnitelman mukaiset ennusteet, Länsiterminaalin laajennussuunnitelmat ja asuinkortteleiden rakentuminen. Mallinnustuloksia on verrattu sataman voimassa olevan ympäristöluvan raja-arvoihin. Selvityksen tulosten perusteella on osoitettu, että sataman melu on merkittävää vain yöllä, jolloin melutaso voi olla jopa hieman suurempi kuin päivällä. Päivämelu on asuinalueiden ulko-oleskelualueilla selvästi nykyisen ympäristöluvan raja-arvoa alhaisempi. Asuinkorttelien pihalla sataman melu on yölläkin riittävän alhaista. Lähimpien asuintalojen satamanpuoleisille julkisivuille kohdistuvan melun taso on yöllä hieman voimassa olevan ympäristöluvan yöajan raja-arvoa suurempi. Selvityksessä on todettu, että ulkona asuintalojen julkisivuilla sataman melu voi periaatteessa aiheuttaa haittaa vain parvekkeilla. Yöllä meluhaittoja voi ilmetä silloin, kun laivat yöpyvät. Yöllä asuintalojen julkisivujen yläosissa raja-arvona käytetty 50 dB ylittyy 1–2 dB, enimmillään 3 dB useissa satamaan nähden lähimmissä asuinkortteleissa. Selvityksessä lähtökohtana on ollut, että koska asuinaluetta vasta kaavoitetaan, on ensisijaisesti kaavoittajan tehtävänä huolehtia, että raja-arvo alitetaan kaavoitusteknisin keinoin.

Erityisesti viimeksi mainitun selvityksen nojalla on selvää, ettei Helsingin Satama pysty omin toimin takaamaan, että lupamääräyksen 4 ensimmäisen kapaleen tiukempi melutason raja-arvo täytetään Länsisataman viereen mahdollisesti joskus tulevilla asuinalueilla. Toisaalta tiukempi melutason raja-arvo vaikeuttaa myös kaavoittajan mahdollisuuksia kaavoittaa tavanomaisen täydennysrakentamisen mallilla Jätkäsaarta tai Hernesaarta.

Valituksen täydennykseen liitetystä TkT Tapio Lahden laatimasta lausunnosta käy ilmi, että aluehallintovirasto on soveltanut väärin mainitsemiaan ympäristömelun terveysvaikutuksia koskevia selvityksiä. Tutkimukset koskevat terveysvaikutuksia tilanteissa, joissa asukkaat ovat sisällä asunnoissa ja nukkuvat, yrittävät nukahtaa tai heräävät kesken unen. Kyseiset selvitykset soveltuvat huonosti Suomen olosuhteisiin ja erityisen huonosti käsillä olevaa tapaukseen. Keski-Euroopassa tehdyissä tutkimuksissa ei oteta huomioon sitä, että Suomessa on jo pelkästään riittävän lämmöneristyksen johdosta merkittävästi parempi ulkoseinien äänen eristävyys rakennuksissa kuin lämpimämmissä maissa. Yöaikainen 45 dB:n tai 48 dB:n äänitaso ulkotiloissa on erittäin alhainen, eikä se voi aiheuttaa minkäänlaista terveyshaittaa hereillä ja ulkona (esimerkiksi parvekkeella tai pihalla) olevalle ihmiselle. Suomessa uusien asuinrakennusten äänieristys on käytännössä aina vähintään 30 dB, jolloin myös 50 dB:n ulkomelutaso on pidettävä hyväksyttävänä haitallisten terveysvaikutusten estämiseksi. Poikkeuksellisen tiukan yömeluarvon asettaminen ei siten ole ollut perusteltavissa terveysvaikutuksiin liittyvillä syillä.

TkT Tapio Lahden lausunnossa tarkastellaan ulkomelun yöohjearvon merkitystä nykyaikaisen kaupunkirakentamisen näkökulmasta. Lausunnossa todetaan muun muassa, että uusia alueita koskevan yöohjearvojen asettamisen taustalla

on ollut 1970-luvulta peräisin oleva ajatus siitä, että asukkaat haluavat esimerkiksi lämpiminä kesäöinä nukkua tuuletusikkuna raollaan. Tuolloin sääntely oli perusteltu, sillä asuinrakennusten ilmanvaihto järjestettiin uusissakin taloissa usein painovoimaisesti, eikä koneellisesti. Nykyisin uudet talot varustetaan koneellisella ilmanvaihdolla, jolloin ulkomelun yöohjearvo on kaupunkialueiden uusien asuinrakennusten osalta menettänyt merkitystään. Helsingissä laajennetaan jatkuvasti kaukojäähdytysjärjestelmää erityisesti taajaan rakennetulla kantakaupungin alueella, jolloin makuuhuoneen ikkunan auki pitämiselle yöllä ei ole tarvetta minään vuodenaikana. Tämä järjestelmä otetaan käyttöön myös Jätkäsaaren ja Hernesaaren asuintaloissa. Jäähdytysjärjestelmän rationaalinen toiminta edellyttää, että asuntojen ikkunat, ovet ja muut ulkoilmaan yhteydessä olevat läpiviennit pidetään suljettuina. Näin ollen ei ole tarpeen määrätä sellaisia yöajan ulkomelutasoja, että asukkaiden tulisi voida henkilökohtaisista meluherkkyysominaisuuksista riippumatta voida nukkua makuuhuoneen ikkuna auki.

Valituksen täydennykseen liitetystä lausunnossa todetaan, että melun minimuotoisuus pääsääntöisesti vähentää melun häiritsevyyttä. Erityisen häiritsevä melu on otettu huomioon 5 dB:n korjausta koskevalla maininnalla lupamääräyksessä 4. Näin ollen melun häiritsevyyttä ei tule ottaa huomioon uudestaan määrättäessä toimintaan sovellettavaa melutasoa.

Lupamääräyksessä 13 edellytetyt parvekkeilla suoritettavat mittaukset ovat teknisesti epäluotettavia. Mittausten toteuttamiseen liittyy akustisia ongelmia, joiden johdosta on todennäköistä, että mittausten tulos vääristyy, ja tuloksia on mahdoton tulkita. On tulkinnanvaraista, tuleeko parvekkeita tarkastella ulko-oleskelualueina myös yöllä. Parvekkeiden melutasoa voidaan säännellä kaa-voituksella ääneneneristystä koskevin määräyksin esimerkiksi edellyttämällä parvekelasitusta. TkT Tapio Lahden lausunnossa todetaan, että lasituksella saavutetaan vähintään noin 10 dB:n äänitason vaimentuma, jolla turvataan tarpeeksi alhainen melutaso myös parvekkeilla. Uusia alueita varten tarkoitettua yöohjearvoa melulle ei ole tarpeen soveltaa käsillä olevassa tapauksessa, sillä hyväksyttävä melutaso varmistetaan uusien asuinrakennusten laadukkaan äänieristyksen ja modernin ilmanvaihdon avulla.

Meluselvitykset ovat tarpeellisia melun rajoittamistoimien riittävyysvarmistamiseksi. Mittaukset eivät kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen tapa selvitysten toteuttamiseksi. Valituksen täydennykseen liitetystä lausunnosta käy ilmi, että melumittaukset sataman lähialueella ovat olennaisesti epäluotettavampia kuin mallilaskelmaan perustuvat meluselvitykset. Syynä on katuliikenteen melu sekä kaupungin muu taustamelu. Mallinnuksessa muu taustamelu ei ole mukana. Melumittaukset ovat merkittävästi suuremman epäluotettavuuden takia käytännössä hyödyttömiä ja tarpeettomia melumallinnukseen verrattuna. Näin ollen valituksenalaisessa päätöksessä mittauksia koskeva vaatimus on tarpeeton ja siten lainvastainen.

Ympäristöluvassa on edellytetty, että melumittauksia tulee suorittaa avoimilla parvekkeilla. Aluehallintovirasto on perustellut päätöstään sillä, että parvekkeet ovat lähtökohtaisesti lasittamattomia. Lähtökohta on ollut virheellinen. Kuten Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston lausunnossa 28.4.2014 on todettu, että melulle mahdollisesti alttiilla alueilla tullaan edellyttämään parvekelasitusta. Lasien ollessa kiinni on selvää, että ulkomelutasot alittuvat. Näin ollen

vaatimus suorittaa melumittauksia avoimilla parvekkeilla on tarpeeton lainvastainen. Lisäksi mittausten toteuttaminen myös käytännössä erityisen hankalaa ja mittaustulokset ovat epäluotettavia heijastavien pintojen aikaansaamien akustisten olosuhteiden takia. Näissä olosuhteissa äänitason vaihtelut voivat olla pisteestä toiseen jopa 6–9 dB, jolloin mittaustulokset olisivat niin epäluotettavia, ettei niitä käytännössä voisi tulkita ja hyödyntää.

Ympäristöministeriön ohjeessa (1/1995) on edellytetty, että mittaukset suoritetaan 2 metrin etäisyydellä rakennusten ulkoseinästä. Näin ollen mittaus pienellä parvekkeella olisi väistämättä ohjeen vastainen, jolloin lupamääräyksen 13 ensimmäinen ja toinen kappale ovat keskenään ristiriitaisia. Ensimmäisessä kappaleessa on edellytetty melun selvittämistä tavalla, joka ei vastaa toisessa kappaleessa viitattua ympäristöministeriön ohjetta. Lupamääräys on näin ollen lainvastainen ja sitä on muutettava hakijan valituksessa vaatimalla tavalla.

2) *Helsingin kaupungin ympäristölautakunta* on valituksessaan vaatinut, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöstä on muutettava seuraavasti:

Luvassa on määrättävä, että lyhytkestoisista melutapahtumista tai laivamelun pienistä taajuuksista ei saa yöllä kello 22.00–07.00 aiheutua asuntoihin eikä potilas- tai majoitushuoneisiin sisälle sellaista meluhaittaa, jonka voitaisiin katsoa aiheuttavan unen häirintää siten kuin sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa Asumisterveysohjeessa (2003:1) ja sen soveltamisoppaassa (2009) on esitetty.

Luvan tarkkailumääräystä on täydennettävä siten, että sataman pitäjällä on velvollisuus perustellusta syystä selvittää, aiheuttaako satamatoiminta ja siihen liittyvä liikenne päiväaikaisten ($L_{Aeq,07-22}$) tai yöaikaisten ($L_{Aeq,22-07}$) meluohjearvojen ylityksiä asuntojen sisällä tai edellä mainittua unen häirintää. Tarvittaessa mittauksia tulee suorittaa myös asuinrakennusten sisätiloissa. Mittausten suorittajan on oltava päteväksi todettu eli akkreditoitu.

Luvassa on edelleen määrättävä, että Helsingin Sataman on ryhdyttävä viivytyksettä tarpeellisiin meluntorjuntatoimenpiteisiin, jos asunnoissa todetaan mittausten perusteella satamatoiminnasta aiheutuvaa ohjearvot ylittävää melua tai yön unen häirintää kello 22.00–07.00. Meluntorjuntatoimenpiteenä kyseeseen voi tulla satamatoiminnan rajoittaminen, jos muut keinot eivät riitä.

Vaatimustensa tueksi ympäristölautakunta on esittänyt seuraavaa:

Länsisataman toiminnan ja siihen liittyvän liikenteen meluhaittojen torjuntaa ja melupäästöjen vaikutusten seurantaa koskevat lupamääräykset 4 ja 13 ovat riittämättömiä.

Satamatoiminnan aiheuttamasta melusta aiheutuva vakavin haitta on unen häirintä, josta seurauksena voi olla vakavia terveyshaittoja. Satamamelusta tekee erityisen ongelmallisen laivojen apumootoreiden aiheuttama pienitaajuinen melu yöaikaan. Pienitaajuisen melun aiheuttamaa yöaikaisen haitan suuruutta ei voida arvioida riittävästi pelkästään pääosin asuinrakennusten suojaamilla sisäpihoilla sijaisevien oleskelu- ja piha-alueiden koko yöajan keskiäänitason ($L_{Aeq,22-07}$) perusteella. Satamameluun liittyy myös lyhytkestoisia melutapahtumia, kuten esimerkiksi ajoramppien kolahduksia ja raskaiden ajoneuvojen ohi-

ajoja, joiden haitallisuutta ei myöskään voi arvioida pelkästään ulko-oleskelu-alueiden koko yöajan keskiäänitason perusteella.

Sataman viereen, sen ja satamaliikenteen vaikutusalueelle, on rakennettu jo asuintaloja, joiden julkisivujen äänen eristävyysvaatimuksiksi liikennemelua vastaan on asetettu 32 dB. Kortteleiden 20809 ja 20812 kaavamääräyksissä on huomioitu myös pienitaajuinen laivamelu. Kaavamääräysten riittävyyttä meluhaittojen ehkäisemiseksi ei ole todennettu.

Asian käsittely hallinto-oikeudessa

Helsingin Satama on antanut ympäristölautakunnan valituksen johdosta vastineen, jossa on vaadittu sen hylkäämistä ja todettu lisäksi muun ohella seuraavaa:

Ympäristölautakunnan valituksessa esitetyt vaatimukset koskevat satamatoiminnasta sisätiloihin aiheutuvia meluvaikutuksia. Sisämelua koskevia määräyksiä ei voida antaa ympäristöluvassa. Vakiintuneen ympäristölupakäytännön mukaan toiminnanharjoittajaa ei voida asettaa vastuuseen rakennusten sisätilojen äänitasoista tai rakennusten ulkorakenteiden ääneneneristävydestä.

Väitteet terveyshaitoista kohdistuvat etupäässä unihäiriöistä mahdollisesti aiheutuviin terveyshaittoihin. Sisätilojen melutaso ja unihäiriöiden ehkäisemistä käsitellään terveydensuojelulain (763/1994) perusteella annetuissa ohjeissa (Asumisterveysohje, sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:1). Asuintalojen ääneneneristävyyttä ja muita rakenteellisia vaatimuksia käsitellään ja niitä koskevat vaatimukset asetetaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa menettelyissä.

Ympäristöluvassa annettavat melumääräykset koskevat ulkomelutasoja, joihin toiminnanharjoittaja voi omilla ja hallinnassaan olevilla keinoilla vaikuttaa. Luvassa ei voida antaa määräyksiä asuntojen ja muiden oleskelutilojen melutasoista, joihin ympäristöluvanvarainen toiminnanharjoittaja ei voi vaikuttaa. Ympäristölautakunnan valitus on näin ollen hylättävä lakiin perustumattomana.

Huoli siitä, että sataman toiminnasta aiheutuisi vakaviin terveyshaittoihin johtavaa unen häirintää, on perusteeton. Asiaa on käsitelty Helsingin Sataman valituksen täydennykseen liitettyssä asiantuntijalausunnossa. Kaupunkisuunnitteluvirasto on teettänyt vuoden 2005 meluselvityksen yhteydessä mitoitusmenetelmän, jolla satamassa olevien laivojen melun erityispiirteet eli pienitaajuisuus ja kapeakaistaisuus otetaan huomioon julkisivun äänierityksen mitoituksessa. Menetelmä päivitettiin ja täydennettiin vuonna 2011. Kaavoituksella varmistetaan, että asuntojen sisätiloissa täytetään melutason tiukimmatkin ohjearvot ja muutenkin saavutetaan riittävän alhainen melutaso.

Ulkomelun arvioinnissa laivojen apukoneen tuottaman pienitaajuisen melun spektriä ei tarvitse ottaa erikseen huomioon, vaan keskiäänitason L_{Aeq} sisältävä A-taajuuspainotus arvottaa pienitaajuisia melua sellaisenaan oikein. Sisämelun arvioinnissa tämä spektrin piirre kuitenkin otetaan huomioon. Kun ulkoseinän äänieritys mitoitetaan laivamelua vastaan mitoitushyönteeseen mukaan, se samalla vastaa suoraan sosiaali- ja terveysministeriön asumisterveysohjeen pienitaajui-

sen yöaikaisen sisämelun lisäohjetta. Sisämelun tavoitearvona ei tällöin ole normaali yöajan ohjearvo 30 dB, vaan erityisen alhainen 25 dB.

Äänieristys mitoitetaan laivamelua vastaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että mitoituksessa ei käytetä katuliikenteen melun normispektriä, vaan erityistä laivamelun spektriä, joka painottuu pienille taajuuksille. Menettely tuottaa noin 5–6 dB suuremman äänieristysluvun kuin tavallinen mitoitus. Nämä kaksi tekijää yhdessä merkitsevät, että äänieristys on noin 10 dB parempi kuin mikä tavallisesti vastaa tiettyä ulkomelun äänitasoa sekä ulko- ja sisämelun äänitasoerotusta. Näin varmistetaan, että sisämelu alittaa selvästi tason, joka voi häiritä unta.

Ympäristölautakunta on lausunnossaan ympäristölupahakemuksesta esittänyt enintään 50 dB (L_{Aeq}) yöajan melutasoa sovellettavaksi asuntoalueilla. Edelleen ympäristölautakunta on lausunnossaan todennut, että sallitut melutasot voivat olla tätäkin korkeampia sillä edellytyksellä, että hakija esittää tarkan selvityksen melulle altistuvien kohteiden suojelun toteutumisesta kaavan edellyttämällä tavalla.

Lyhytaikaiset melutapahtumat alittavat selvästi sekä asumisterveysohjeen ohjearvot ja muut suositukset että myös ympäristöministeriön rakennusten julkisivun äänieristuksen mitoitussopissa käytetyn ohjearvon lyhytkestoiselle sisämelulle. Ympäristöluvassa on jo otettu huomioon lyhytkestoiset melutapahtumat, kuten ramppikolinat ja muut melupiikit.

Asuntojen sisätilojen melumittaukset edellyttäisivät pääsyä asuntoihin. Helsingin Satamalla ei ole säädöksiin perustuvaa yksipuolista oikeutta tehdä melumittauksia asukkaiden asunnoissa. Näin ollen lupamääräystä, jonka toteuttaminen edellyttää muiden tahojen suostumusta ja hakijan pääsyä kotirauhan suojaamiin asuntoihin, ei ole saavutettavissa hakijan omin toimin ja määräys on näin ollen hakijalle kohtuuton.

Sisämelun mittauksilla ei voida todentaa mikä on satamatoiminnasta aiheutuva melua yksittäisessä asunnossa. Jotta asumismelu ei aiheuttaisi liian suurta tai epämääräistä taustamelua, asunnossa ei saisi olla mittausten aikana asukkaita eikä ääntä pitäviä toimintoja tai kotitalouskoneita. Mittaustuloksia vääristävän taustamelun poistaminen voi edellyttää, että mittauksen suorittaja valvoo jatkuvasti paikalla kuunnellen mittaustilanteessa kuuluvaa melua. Tämä vaikeuttaa osaltaan mittausten järjestämistä ja vaikuttaa tulosten luotettavuuteen. Mittaus ei näytä luotettavasti mikä on sisätilassa satamatoiminnasta aiheutuva melua ja mikä taas esimerkiksi lähistön tieliikennemelua.

Ympäristöluvassa ei ole annettu lupamääräyksiä meluohjearvoista sisätiloissa. Jotta hakija voisi tarkkailla sisämelutason noudattamista, tulisi sen perustua melutasosta annettuun lupamääräykseen, joka taas ei ole mahdollinen ympäristöluvan määräyksenä. Selvitysvelvollisuus ei voi perustua siihen, että lähialueen asukas kokee subjektiivista haittaa. Ympäristöluvassa ei voida antaa lupamääräyksiä, joiden perusteella toiminnanharjoittajalle määrätään asumisterveys- tai ympäristönsuojeluvalvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä.

Helsingin Satama toteaa, ettei ympäristölautakunnan esittämiä määräyksiä voida sisällyttää ympäristölupaan siksikään, koska ne eivät ole tarpeen pilaantu-

misen ehkäisemiseksi. Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan lupamääräysten tulee olla tarpeellisia. Ympäristölupa itsessään velvoittaa hakijaa toimimaan siten, että ulkomelutasot ovat riittävän alhaiset sisämelun aiheuttamien haittavaikutusten estämiseksi. Näin ollen erillisiä määräyksiä meluntorjuntatoimenpiteistä ei tästäkään syystä ole tarpeen antaa.

Vaatus erillisestä yöaikaista sisämelua koskevasta määräyksestä on tarpeeton ja näin ollen myös lainvastainen.

Helsingin kaupungin ympäristölautakunta, joka on myös kaupungin terveys- ja suojeluviranomainen on antanut Helsingin Sataman valituksen johdosta vastineen, jossa se on viitannut ympäristölupahakemuksesta antamaansa lausuntoon.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut valituksen johdosta vastineen, jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Ympäristölupapäätöksen meluraja-arvot ovat oikean suuntaiset. Ympäristölupien valvonnassa tulee jatkuvasti esille se, että valtioneuvoston päätöksessä (993/1992) esitetyt melutason ohjearvot ovat liian korkeat.

Helsingin kaupunki on antanut valituksen johdosta vastineen, jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätöksessä on otettu riittävässä määrin huomioon asuntoihin sekä potilas- tai majoitushuoneisiin sisälle aiheutuva meluhaitta. Tarvetta lupamääräysten muuttamiseen ympäristölautakunnan valituksessa esitetyllä tavalla ei siten ole.

Kaupungin käsityksen mukaan kyse on kantakaupunkiin sijoittuvasta täydennysrakentamisesta. Alue voidaan tulkita melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen mukaisesti melun kannalta uudeksi alueeksi vain silloin, kun alueen nykyinen äänitaso on hyvin alhainen ja alue on selvästi erillään nykyisestä kaupunkirakenteesta. Nyt kyseessä olevalla alueella ennestään toimineen satama- ja teollisuusalueen käyttötarkoituksen muuttaminen asuin- ja alueeksi ei ole uudisrakentamista. Alue on lähtökohtaisesti jo alistanut melulle, joka aiheutuu muun muassa alueella toimivasta satamasta. Helsingin kaupungin vakiintuneen kaavoituskäytännön mukaan kaikki Yleiskaava 2002:n mukainen rakentaminen on täydennysrakentamista. Tulevaisuudessa rakennettavat asuinalueet on siten tulkittava jo olemassa olevien asuinalueiden täydennysrakentamiseksi ja siten oikeudellisesti vanhoiksi asuinalueiksi. Meluohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen mukaisilla uusilla alueilla on katsottava tarkoitettavan lähinnä kantakaupunkien ulkopuolelle suunniteltavia asuinalueita. Näin ollen nyt kyseessä olevaan lupapäätökseen ei voida soveltaa valtioneuvoston päätöksessä annettuja uusien asuinalueiden melutason ohjearvoja.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on antanut valituksen ja vastineiden johdosta lausunnon, jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Helsingin ympäristölautakunta itse esitti lausuntovaiheessa, että sataman aiheuttama melutaso saisi olla yöaikaan asuntoalueilla 50 dB L_{Aeq} , mahdollisesti

vielä tätä enemmänkin. Ympäristöluvassa ei voida antaa määräyksiä asuntojen sisätilojen melutasosta, asuntojen äänieristyksestä eikä melun mittaamisesta sisällä asuinhuoneissa. Kyseiset asiat kuuluvat kaavoituksen, rakennusvalvonnan ja terveystalvonnann toimivallan sekä sääntelyn piiriin.

Jätkäsaareen ja Hernesaareen suunnitteilla olevat asuinalueet ovat uusia asuinalueita, koska ne tulevat sijoittumaan pinta-alaltaan varsin laajalle alueelle, joka on aiemmin toiminut pelkästään satama- ja teollisuuskäytössä. Alueet on suurelta osin tehty mereen täyttämällä ja täyttöjä on ilmeisesti tarkoitus tehdä lisää. Kyseessä on kokonaan uusi kaupunginosa. Jätkäsaareen on suunnitteilla noin 14 500 asukkaan asuinalue ja Hernesaareen noin 5 000 asukkaan asuinalue. Täten kyseessä ei ole olemassa olevan asuinalueen täydennysrakentaminen.

Sataman lähialueen kaavoitus on edelleen suurelta osin kesken, joten tiukempien melurajojen saavuttaminen olisi käytännössä mahdollista kaavoituksellisin ynnä muin suunnittelun keinoin.

Aluehallintovirasto on ratkaisussaan ottanut huomioon sen, että sataman melupäästöjen vähentäminen ohjearvon tasolle (45 dB L_{Aeq}) yöllä sataman läheisyydessä olisi erittäin vaikeaa ja kohtuutonta pelkästään sataman toimin, mistä syystä tasoa lievennettiin 48 dB:iin. Jos kaavoitus ja toimintojen sijoittelu sekä rakennerratkaisut eivät mahdollista kyseisen raja-arvon saavuttamista asuinalueilla eikä myöskään teknisin meluntorjuntakeinoin, parasta käyttökelpoista tekniikkaa satamassa hyödyntäen saavuteta sitä, yhtenä vaihtoehtona on sataman yöliikenteen rajoittaminen ja yöpyvien alusten siirtäminen muualle. Länssisatamassa on kuitenkin useita laivapaikkoja ja yöpyvät alukset voitaneen sijoittaa mahdollisimman kauas asuinrakennuksista tai melun leviämisen kannalta haitattomasti. Hernesaaren uudelleen kaavoitus on alkuvaiheessa ja nykyisen asemakaavan mukaan satama-alueen viereiset alueet ovat teollisuusaluetta tai teollisuus- ja varastorakennusten aluetta. Uudessa kaavassa on mahdollista varautua jättämään sataman ja asutuksen väliin riittävä suojaetäisyys, tai sijoittaa väliin esimerkiksi korkea toimisto- tai varastorakennus taikka satamatermiinali.

Se, että luvassa on annettu määräys koskien tulevaa tilannetta, johtuu luvan aikaperspektiivistä. Satamien ympäristöluvut ovat yleensä voimassa 8–10 vuotta ja luvan tarkistushakemuksessa on esitetty arvio tilanteesta satamassa ja sataman viereisellä alueella vuonna 2017.

Helsingin Sataman valituksessa viitattu kaupunkisuunnitteluviraston kanta parvekkeiden käyttötarkoituksesta on yleisestä, vakiintuneesta parvekkeiden käyttötarkoituksesta ja funktiosta poikkeava.

Ympäristöluvan meluraja-arvo on annettu sekä terveys- että viihtyvyyshaittojen ehkäisemiseksi. Riittävän alhainen ulkomelutaso vaikuttaa välillisesti siihen, että sisätiloissakaan ei ole ainakaan ulkoa kuuluvista äänistä johtuen liian korkea melutaso. Varsinaisesti sisämelusta ja rakennusten äänieristyksestä säädellään kuitenkin toisaalla, ei ympäristöluvassa.

Meluraja-arvoa asetettaessa lähtökohtana on ollut melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukainen ohjearvo uusille alueil-

le. Mainitussa päätöksessä edellytetään, että melun ollessa luonteeltaan isku- maista tai kapeakaistaista mittaus- tai laskentatulokseen lisätään 5 dB ennen sen vertaamista kyseiseen ohjearvoon. Kyseessä ei ole valituksen täydennyksessä esitetty kaksinkertainen määräys. Meluohjearvot eivät ole sitovia ympäristölupaharkinnassa ja aluehallintovirasto on käyttänyt asiassa harkintaa.

Mitä melumittauksiin tulee, on vakiintuneen käytännön mukaista, että melun laskentamallin tekemisen lisäksi suoritetaan tarkistusmittauksia häiriintyvien kohteiden luona. Melupäästölähteiden mittaukset puolestaan ovat olennainen osa melulaskelmia. Laskelmien tulee perustua todellisiin päästötietoihin, ei esimerkiksi laitevalmistajien ilmoittamiin meluarvoihin.

Lupamääräyksessä 13 mittauksia edellytetään kulloinkin lähimpänä olevien asuinrakennusten oleskelupihoilla/parvekkeilla. Mittauksia on siis tarkoitus tehdä ulkotiloissa yhteisillä tai asuntokohtaisilla pihoilla, terasseilla ja parvekkeilla sen mukaan, mitkä näistä ovat lähimpänä sataman meluallistusta. Parvekkeet ja terassit ovat yleisen tulkinnan mukaan ulko-oleskelualueita ja siten lasittamattomia. Jos tulevat asunnot kuitenkin selvästi markkinoidaan umpi-parvekkeellisina, voidaan tällaiset parvekkeet katsoa muiksi kuin luvan tarkoittamiksi ulko-oleskelualueiksi.

Mikäli ulko-oleskelualueeksi katsottavan parvekkeen pieni koko tai muu rakenne estää luotettavan melumittauksen, voidaan mittaus todennäköisesti pienen teknisin järjestelyin tehdä parvekkeen kaiteen kohdalla, tai siirtää mittauspaikka lähimpään soveliaaseen kohtaan. Melua tulee mitata lasituksen ollessa auki, jos parvekettä ei ole suunniteltu edellä mainituksi umpiparvekkeeksi. Etenkin päiväajan raja-arvon saavuttamisen selvittämiseksi on melumittaus tarpeellinen, koska parvekkeilla oleskellaan pääsääntöisesti päiväsaikaan. Melumittaukset häiriintyvissä kohteissa yhdistettyinä melumallilaskentaan antavat varsin luotettavan kuvan todellisesta melutilanteesta.

Vaikka satama on perustettu alueelle ennen nyt käynnissä olevaa maankäytön suunnittelua, on sataman alueellakin vireillä suuri joukko rakenteellisia uudistuksia, jotka vaikuttavat melukysymykseen ja joihin liittyvillä ratkaisulla ja kytkennöillä lähialueen kaavoitukseen voidaan vaikuttaa sataman melun leviämiseen. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa laiturihankkeet Länsisataman länsiosassa ja Hernesaareissa sekä uuden terminaalin rakentaminen. Jos lähialueen melutason hallinta on toteutettavissa kaavoituksellisin keinoin, kaupungin toimin pystytään ilmeisesti saavuttamaan asetettu 48 dB:n taso ja Helsingin Sataman valitus on tässäkin mielessä turha.

Helsingin Satama Oy on antanut vastaselityksen, jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Luvan tarkistamista koskevassa hakemuksessa ja sitä käsiteltäessä keskitytään lupapäätöksen lainvoimaisuuden jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin toiminnassa ja sen vaikutuksissa. Tässä yhteydessä ei arvioida sitä, mitä muutoksia toiminta-alueen ympärillä tulevaisuudessa tapahtuu ja miten jo olemassa olevaa toimintaa voidaan rajoittaa, jotta ympärille voidaan kaavoittaa enemmän asutusta. Helsingin Sataman toiminnassa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, että melulle asetettuja raja-arvoja olisi syytä tiukentaa. Valtioneuvoston päätöksessä asetetut melutason ohjearvot eivät ole sitovia.

Ympäristönsuojelulain mukaisena luvan myöntämisen edellytyksenä ei ole, että vireillä olevan kaavan mukaisesti voidaan suunnitella asutusta lähelle sataman toiminta-aluetta. Tulevassa kaavoituksessa on otettava huomioon olemassa oleva satamatoiminta.

Lupapäätöksessä esitetyt rajoitukset olisivat Helsingin Satamalle kohtuuttomia ja haittaisivat sen liiketoimintaa. Helsingin Sataman valituksessa vaadittu muutos melun yöaikaiseen raja-arvoon ei johda siihen, että melusta aiheutuisi ympäristönsuojelulain 42 §:ssä tarkoitettua kiellettyä terveyshaittaa.

Helsingin kaupungin ympäristölautakunta on antanut vastaselityksen, jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Pelkästään rakenteiden ääneneristävyyteen ei voida luottaa, vaan lupamääräyksen tulee varmistaa, että satamatoiminnasta aiheutuviin ennakoimattomiin meluhaittoihin sataman koko vaikutusalueella voidaan puuttua myös siinä tapauksessa, että haitat ilmenevät vain sisätiloissa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Valitukset enemmälti hyläten hallinto-oikeus muuttaa Helsingin Sataman valituksesta lupamääräyksen 4 ensimmäisen kappaleen kuulumaan seuraavasti (*muutokset kursivilla*):

”4. Satamatoiminnasta aiheutuva melutaso ei saa asuinrakennusten sisäpihoilla tai muilla ulko-oleskelualueilla (mukaan lukien parvekkeet) ylittää melun A-painotettuna ekvivalenttitasona (L_{Aeq}) ilmaistuna päiväaikaan (klo 7–22) 55 dB eikä yöaikaan (klo 22–7) (*poistettu tekstiä*) 50 dB.
- - -”

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulain (86/2000) 6 §:n 2 momentin mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon: 1) toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski; 2) alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset; 3) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa: 1) terveyshaittaa; 2) merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa; 3) lain 7–9 §:ssä kiellettyä seurausta; 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella; 5) eräistä naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasi-

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset: 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista; 2) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä; 3) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa; 4) toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimita, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä; 5) muista toimita, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä määrättyä tekniikkaa.

Ympäristönsuojelulain 46 §:n 1 momentin mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset toiminnan käyttötarkkailusta sekä päästöjen, toiminnan vaikutusten ja toiminnan lopettamisen jälkeisen ympäristön tilan tarkkailusta. Tarkkailun toteuttamiseksi luvassa on määrättävä mittausmenetelmistä ja mitausten tiheydestä. Luvassa on myös määrättävä siitä, miten seurannan ja tarkkailun tulokset arvioidaan ja miten tulokset toimitetaan valvontaviranomaiselle. Toiminnanharjoittaja voidaan myös määrätä antamaan valvontaa varten muita tarpeellisia tietoja.

Ympäristönsuojelulain 55 §:n 2 momentin mukaan toistaiseksi voimassa olevassa luvassa tulee määrätä, mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on tehtävä ja mitkä selvitykset on tuolloin esitettävä, jollei tällaista määräystä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Luvan myöntäneen viranomaisen on käsiteltävä asia soveltuvin osin kuten lupahakemus.

Ympäristönsuojelulain 108 §:n 1 momentin mukaan tämän lain täytäntöönpanon edellyttämät mittaukset, testaukset, selvitykset ja tutkimukset on tehtävä pätevästi, luotettavasti ja tarkoituksenmukaisin menetelmin.

Ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 22 §:n mukaan, jos aiemmin myönnettyä lupapäätöstä on tarkistettava ympäristönsuojelulain 55 §:n mukaisesti, on lupapäätöksestä käytävä ilmi soveltuvin osin edellä 18–20 §:ssä säädetyt seikat luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaa harkintaa lukuun ottamatta. Päätöksestä on käytävä ilmi hakemukseen liittyvien selvitysten sisältö sekä perusteltu ratkaisu siitä, miltä osin lupamääräyksiä muutetaan, sekä uudet määräykset perusteluineen.

Melutason ohjearvoista annettu valtioneuvoston päätös (993/1992)

Mainitun päätöksen 1 §:n 1 momentin mukaan päätöstä sovelletaan meluhaittojen ehkäisemiseksi ja ympäristön viihtyisyyden turvaamiseksi maankäytön, liikenteen ja rakentamisen suunnittelussa sekä rakentamisen lupamenettelyissä.

Mainitun päätöksen 2 §:n 1 momentin mukaan asumiseen käytettävillä alueilla, virkistysalueilla taajamissa ja taajamien välittömässä läheisyydessä sekä hoito- tai oppilaitoksia palvelevilla alueilla on ohjeena, että melutaso ei saa ylittää ulkona melun A-painotetun ekvivalenttitason (L_{Aeq}) päiväohjearvoa (klo 7–22) 55 dB eikä yöohjearvoa (klo 22–7) 50 dB. Uusilla alueilla on melutason yöohjearvo kuitenkin 45 dB. Oppilaitoksia palvelevilla alueilla ei kuitenkaan sovelleta yöohjearvoja.

Asiassa saatu selvitys

Yleistä

Länsisatama sijaitsee Helsingissä, Jätkäsaaren itäkulmauksessa ja vähäisemmässä määrin Hernesaaren länsirannalla Hietalahden ja Lauttasaarenselän välisellä alueella.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on 30.11.2006 antamallaan päätöksellä numero 38/2006/2 myöntänyt Helsingin Satamalle ympäristöluvan Länsisataman toimintaan. Ympäristöluvan lupamääräyksen 7 mukaan satamatoiminnasta aiheutuva melutaso asuinrakennusten tontin kohdalla ei melun A-painotettuna ekvivalenttitasona (L_{Aeq}) ilmaistuna saa ylittää päiväsaikaan (klo 07.00–22.00) 55 dB eikä yöaikaan (klo 22.00–07.00) 50 dB siten kuin siitä säädetään melutason ohjearvoista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (993/1992). Melua myös koskevan lupamääräyksen 8 mukaan laituripaikoille LJD ja LJ3 on pyrittävä sijoittamaan yöaikaan (klo 22.00–07.00) melupäästöiltään vähämeluisimpia laivoja. Laituripaikoille LJD ja LJ3 ei saa sijoittaa laivoja, joiden tiedossa oleva äänitehotaso L_{WA} on yli 109 dB.

Ympäristölupaviraston edellä mainitun päätöksen lupamääräyksen 17 mukaan luvan saajan tulee kolmen vuoden välein laatia satamatoimintaa koskeva melu selvitys. Selvityksen tulee sisältää sekä melumallinnus että mittaukset. Lupamääräysten tarkistamista koskevan määräyksen mukaan Helsingin Sataman oli viimeistään 31.12.2010 saatettava ympäristölupavirastossa vireille hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi. Hakemuksessa oli soveltuvin osin esitettävä ympäristönsuojeluasetuksen 9 §:n mukaiset asiat sekä muun ohella selvitys mahdollisuudesta vähentää laivojen ympäristöön aiheuttamia melupäästöjä.

Ympäristölupaviraston päätökseen 30.11.2006 on haettu muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen, joka on 12.12.2007 antamallaan päätöksellä numero 07/0757/3 hylännyt valitukset.

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto on 9.6.2009 antamallaan päätöksellä numero 43/2009/2 hyväksynyt Länsisataman satamatoiminnan lopettamista koskevan suunnitelman päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla siten, että ympäristölupa numero 38/2006/2 on rauennut tavarasatamatoiminnan osalta. Jäljelle jäävän sataman itäosan satamatoiminnan osalta ympäristölupapäätös nu-

mero 38/2006/2 on jäänyt edelleen voimaan. Ympäristölupaviraston päätöksessä numero 43/2009/2 on erikseen todettu, että Länsisataman satamatoiminnan osalta Helsingin Sataman on ympäristölupapäätöksen numero 38/2006/2 mukaisesti viimeistään 31.12.2010 esitettävä hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi Jätkäsaarella ja Hernesaarella edelleen jatkuvan satamatoiminnan osalta.

Helsingin Satama on 29.12.2010 vireille pannulla hakemuksella hakenut ympäristöluvan lupamääräysten tarkistamista. Hakemuksessa todetaan, että Länsisatama on matkustajaliikenteeseen erikoistunut satama, joka palvelee myös matkustaja-autolautoilla pääasiassa rekoilla kulkevaa tavaraliikennettä. Säännöllinen matkustajaliikenne suuntautuu valtaosin Tallinnaan. Lähtöjä on päivittäin noin 10. Hernesaarella on kaksi risteilijälaituria, joita käyttävät muun muassa Helsinkiin saapuvat suuret kansainväliset risteilijäalukset. Myös Melkinlaituri Jätkäsaarella palvelee kansainvälisiä risteilyaluksia. Laituripaikkoja Länsisataman alueella on kaikkiaan 11. Laituripaikkojen syvyydet vaihtelevat 7,4–12,1 m. Laituripituutta on yhteensä 2 281 m.

Hakemuksen mukaan aluskäyntimäärät ovat vaihdelleet vuosina 2009–2012 2 531:n ja 3 270:n välillä. Pietariin suuntautuvan liikenteen käynnistyminen on kasvattanut vuoden 2012 aluskäyntimäärää verrattuna edellisvuosiin. Satamaan liikennöivät alukset ovat pääasiassa matkustaja-autolauttoja ja risteilyaluksia, mutta satama voi tarjota satamapalveluja myös muille alustyypeille. Sataman matkustajaliikenne (linjaliikenteessä) on viime vuosina ollut noin 5 miljoonaa matkustajaa, vuonna 2012 se oli noin 5,6 miljoonaa. Matkustajaliikenteen kasvu on seurausta Tallinnaan suuntautuvan liikenteen lisääntymisestä. Risteilyliikenteen matkustajia on ollut viime vuosina vuosittain noin 300 000. Edelleen hakemuksen mukaan Länsisataman yksiköidyn tavaraliikenteen määrä on viime vuosina ollut noin 1,5 miljoonaa tonnia.

Länsisataman ajoneuvoliikenne kulkee Tyynenmerenkadun kautta satamaan. Länsisatamaan liikennöi myös raitiolinja 9. Huoltoliikenne ohjataan 24 tuntia vuorokaudessa auki olevan portin (A) kautta. Länsisataman kautta laivoilla kulkeneiden henkilöautojen määrä vuosina 2009–2012 on vaihdellut välillä 610 000–845 000, bussien määrä välillä 14 000–19 000 ja rekkojen ja perävaunujen määrä välillä 106 000–165 000.

Jätkäsaaren rakentumisen myötä Länsisataman nykyinen 22 hehtaarin alue pienenee 18 hehtaariksi. Nykyiseltä Jätkäsaaren puoleiselta alueelta poistuu kaksi risteilylaituria (Melkin laiturit), joista toinen korvataan Hernesaareen rakennettavalla kolmannella risteilylaiturilla. Länsisataman matkustaja-autolauttaliikenteen osalta varaudutaan matkustajamäärien 2–4 %:n vuotuisen kasvuun vuoteen 2020 mennessä. Tähän sisältyy sekä Tallinnan että Pietarin linjojen odotettavissa oleva kasvu. Risteilymatkustajien määrä todennäköisesti kasvaa edelleen ja satamassa varaudutaan 0,5 miljoonaan matkustajaan vuoteen 2020 mennessä.

Kaavoitus ja sijainti

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Helsingin yleiskaava 2002:n 26.11.2003. Siinä Jätkäsaari on merkitty kerrostalovaltaiseksi alueeksi (asuminen/toimitila) sekä satama-alueeksi. Yleiskaavan mukaan satama-alue (LS) kehitetään ase-

ma-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueena. Alueelle saa rakentaa liikenteen hoidon kannalta tarpeellisia tiloja ja laitteita sekä yhdyskuntateknisen huollon tiloja. Hernesaari on yleiskaavassa merkitty työpaikka-alueeksi (teollisuus/toimisto/satama).

Jätkäsaaren osayleiskaava on hyväksytty Helsingin kaupunginvaltuustossa 21.6.2006. Jätkäsaaren osayleiskaavassa Länsiterminaalin alue on satama- ja työpaikka-alue (LS/TP). Kaavamääräyksen mukaan alue varataan matkustajasatama-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueeksi. Lisäksi alueelle saa rakentaa liikenteen hoidon kannalta tarpeellisia tiloja ja yhdyskuntateknisen huollon tiloja. Työpaikka rakentamisen tulee olla ympäristövaikutuksiltaan liike-, toimisto- ja näihin verrattavia tiloja ja se tulee toteuttaa kansiratkaisuna satamakentän päälle. Länsiterminaalin lähialue on osayleiskaavassa satama-alue (LS). Satama-alueen edusta on merkitty vesialueeksi (W). Osayleiskaavassa Länsisataman alue rajoittuu lännessä katuun ja raidelinjaan pysäkkeineen. Niiden länsi- ja pohjoispuolella olevat alueet on osoitettu kerrostalovaltaiseksi alueeksi, jolle saadaan rakentaa pääosin asuintaloja (AK), urheilu- ja virkistyspalvelujen alueeksi (VU), julkisten palvelujen ja hallinnon alueeksi (PY) ja puistoalueeksi (V).

Hakemuksessa on todettu, että lupahakemuksen mukaisella Länsiterminaalin matkustajasatama-alueella Jätkäsaarella on voimassa 12.12.1979 vahvistettu asemakaava. Siinä alue on satama-alue (LS) ja satamatoimintaa palvelevien varastorakennusten korttelialue (TSV). Hernesaaren asemakaava Munkki- saaren osa-alueelta on vahvistettu 21.4.1970. Hernesaaren alueella voimassa olevassa asemakaavassa laiturialueet on merkitty satama-alueeksi (LS) ja niiden viereiset alueet teollisuusalueeksi (T) tai teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi (T_{TV}).

Hakemuksessa on todettu myös, että Jätkäsaaren asemakaavoitus on edennyt osayleiskaavan pohjalta pohjois- ja itäosista alkaen. Jätkäsaaren asemakaavoittavat alueet (AK1–AK9 ja Saukonpaaden asemakaava-alue) on esitetty hakemuksen liitteessä. Sataman aluetta koskeva asemakaava (AK7) on hakemuksen mukaan valmisteilla. Jätkäsaaren luoteisosassa, melko etäällä satamasta olevan Saukonpaaden asemakaava on saanut lainvoiman 26.11.2004. Myös sataman pohjoispuolella sijaitsevan alueen, Jätkäsaarenkallion ja Hietasaaren asemakaava (AK1) on hakemuksen mukaan tullut voimaan (7.8.2009) ja alue on rakenteilla. Viimeksi mainittu asemakaava-alue rajoittuu osittain ympäristölupahakemuksessa tarkoitettuun Länsisataman alueeseen. Länsisataman alueeseen nähden lähimmät katualueiden ja niihin rinnastettavien alueiden toisella puolella olevat alueet on osoitettu hotellirakennusten korttelialueeksi (KL-1), erityisasumisen korttelialueeksi (AKS), toimitilarakennusten korttelialueeksi (KTY) ja urheilutoimintaa palvelevien rakennusten korttelialueeksi (YU). Kaavamääräyksissä on todettu, että kortteleiden 20809 ja 20812 asuinhuoneistojen seinärakenteiden suunnittelussa on otettava huomioon myös laivaliikenteen melu.

Muiden satamaa lähellä olevien Jätkäsaaren alueiden, kuten Liikuntapuiston (AK4) ja Bunkkerin, Valtamerenlaiturin (AK8), Atlantinkaaren (AK5) ja Melkinlaiturin (AK6) asemakaavojen on todettu aluehallintoviraston päätöksessä olevan valmisteilla. Edelleen aluehallintoviraston päätöksen resiittiosassa on todettu, että Hernesaaren osalta on käynnissä osayleiskaavan laadinta.

Meluselvitykset

Hakemusasiakirjoihin on liitetty useita eri meluselvityksiä.

Jätkäsaaren osayleiskaavan meluselvityksen päivityksessä (Insinööritoimisto Akukon Oy, 12/2004) laskennassa tietokonemallin maasto sekä melulähde- ja liikennetiedot päivitettiin vastaamaan suunnitelmien silloista tilannetta ja muita tietoja, ja meluvyöhykkeet laskettiin uudelleen. Selvityksessä todetaan (s. 8), että sataman ympäristöluvan raja-arvot asuinrakennusten luona ovat päivän keskiäänitaso L_{Aeq} 55 dB ja yön 50 dB. Maanpinnalla rajat alittuvat käytännössä kaikkialla, mutta rajat ylittäviä tasoja esiintyy laituripaikkojen LJ3 ja LJ6 lähellä olevien asuintalojen sataman puoleisissa yläkerroksissa.

Länsisataman ympäristömeluselvityksen päivityksessä 2007 (Insinööritoimisto Akukon Oy, 12/2007) esitetyt päivitetty mittaus- ja laskentatulokset edustivat sataman melua syksyllä 2007. Meluselvityksessä on todettu (s. 7), että tavara-sataman melu ylitti ympäristöluvan päiväajan raja-arvon (55 dB) yhdessä kohdassa, Laivapojankadun ja Länsisatamankadun risteyksessä. Kaikkien asuin-kortteleiden oleskelupihoilla raja-arvo alittui selvästi. Edelleen meluselvityksessä on todettu, että matkustajasataman melutasot ovat nykyisillä asuinalueilla selvästi ympäristöluvan raja-arvojen (päivä 55 dB, yö 50 dB) alapuolella. Meluselvityksessä on viitattu aikaisempaan, vuonna 2006 tehtyyn meluselvitykseen, jossa tarkasteltiin Hernesaaren mahdollista rakentamista asuinalueeksi. Selvityksessä todetaan, että Hernesaaren alueella melutaso ylittäisi paitsi uusien alueiden ohjearvon 45 dB, jopa sataman lupahdonkin.

Hernesaaren ympäristömeluselvitys (Insinööritoimisto Akukon, 10/2008) on laadittu yhtenä alueen yleissuunnittelua tukevana selvityksenä. Selvityksessä todetaan (s. 16), että jos risteilijät yöpyvät, yön melutaso ylittää useilla pihilla paitsi ohjearvon 45 dB, jopa sataman ympäristöluvan raja-arvon 50 dB. Johtopäätöksinä selvityksessä on todettu (s. 19–20) muun ohella, että satamaan liittyen selvitetyn alueen melun keskeinen ongelmakohta ovat länsireunan asuintalojen sataman puoleiset julkisivut. Talot ovat varsin lähellä Jätkäsaarenlaiturin matkustajalaivoja ja erityisen lähellä Hernesaaren puolella mahdollisesti yöpyviä risteilijöitä. Laivojen päiväajan melu alittaa ulko-oleskelualueilla ohjearvon. Lähimpien rakennusten julkisivuilla päivän melu voi kesällä pahimassa tapauksessa ylittää ohjearvon. Yöllä ylitys on lähimmillä julkisivuilla selvä, ja mikäli risteilijät yöpyvät Hernesaaren laiturissa, ylitys voi olla huomattavakin.

Jätkäsaaren Bunkkerin ympäristömeluselvityksessä (Insinööritoimisto Akukon Oy, 7/2011) on tarkasteltu Jätkäsaareen ns. Bunkkerin alueelle suunniteltua lisärakentamista ja selvitetty satamatoiminnan sekä katu- ja raitiotieliikenteen aiheuttamaa melua ulko-oleskelualueilla ja rakennusten julkisivuilla mallilaskennan avulla. Suunnittelualueeseen kuuluvat korttelit 20821 AK, 20811 YOUA, 20822 YO-1 ja liikuntapuisto. Korttelit sijaitsevat noin 200 metrin etäisyydellä Länsisataman laitureista. Bunkkeriin on suunnitteilla mm. koulu ja liikuntatiloja sekä sen katolle pihallisia rivitaloja. Viereiseen kortteliin 20821 AK on suunnitteilla asuinkerrostalo. Bunkkerin eteläpuolelle, kortteliin 20822 YO-1, on suunnitteilla koulun piha ja sen lounaispuolelle Tyynenmeren- ja Länsisatamankadun välisellä alueella, liikuntapuisto. Julkisivuihin kohdistu-

vasta melusta on todettu (s. 8), että korttelin 20821 asuinrakennusten etelä- ja itäjulkisivuilla A-keskiäänitasot ovat enintään 58 dB päivällä ja 54 dB yöllä. Selvityksessä suunnittelualue on tulkittu valtioneuvoston päätöksen mukaiseksi vanhaksi alueeksi muun muassa alueen nykyisen melutason ja sijainnin perusteella. Pihojen melusta on todettu (s. 9), että päiväajan melutaso on 44–55 dB ja yöajan 42–50 dB suurimmalla osalla Bunkkerin kattoa. Tähän perustuen on todettu, että vain rivitalojen välisten aukkojen kohdalla ohjearvot ylittyvät, sillä laskennassa aukot jätettiin avoimiksi.

Länsisataman meluselvityksessä 2012 (TL akustiikka 11207) on esitetty EU:n ympäristömeludirektiiviin pohjautuva selvitys Länsisataman melusta. Selvityksessä todetaan (s. 2–3), että ympäristömeludirektiivin mukaiset melutasosuureet ja arviointimenetelmät poikkeavat Suomessa käytetyistä, joten selvityksen melutasoja ei voida suoraan verrata kansallisiin ohjearvoihin eikä aiemmin tehtyjen selvitysten tuloksiin. Laskennan lähtötietoina käytettiin Helsingin satamien aikaisemmissa meluselvityksissä määritettyjä laivojen ja työkoneiden melupäästöjä. Maastomalli vastasi vuoden 2011 tilannetta. Jätkäsaareissa rakenteilla olleita rakennuksia ei mallinnettu. Laivat sijoitettiin melulähde- ja maastomalliin siten, että niiden laituripaikat ja satamassa oleskeluajat olivat vuoden 2011 aikataulujen mukaisia. Laskentatulokset osoittivat, että sataman melun vuorokausimelutason L_{den} vyöhyke 55 dB tai yömelutason L_n vyöhyke 50 dB eivät ulotu asuinrakennusten tai muiden ns. herkkien kohteiden luo. Suurimmat asuinrakennuksiin kohdistuvat vuorokausimelutasot L_{den} ovat Lavapojankadulla 45 dB ja Hietalahdenrannassa ja Eiranrannassa 45 dB. Suurimmat yömelutasot L_n ovat näissä kohdissa vastaavasti 40 dB, 36 dB ja 38 dB.

Länsisataman ympäristömeluselvityksessä 2012 (TL akustiikka 11207-2) esitetty melun laskentaselvityksen päivitys kuvaa melutilannetta vuoden 2012 aikana. Laivat on sijoitettu melumalliin siten, että niiden laituripaikat ja satamassa oleskeluajat ovat talven 2012 aikataulujen mukaisia. Selvityksessä todetaan (s. 5), että kuten aikaisemmissakin selvityksissä on ilmennyt, lähimpien Jätkä- ja Hernesaaren rakennettavien uusien asuinkorttelien kohdalla melun uusien alueiden yön ohjearvo (45 dB) saattaa tulevaisuudessa selvästi ylittyä. Selvityksen taulukossa 2 on esitetty keskiäänitasot (L_{Aeq}) neljässä eri pisteessä. Pisteet 3 (Tyynenmerenkatu 7) ja 4 (”Bunkkerin” katto) edustavat uusia suunniteltuja asuintaloja. Niissä pahimman yön keskiäänitasot ovat 51 dB ja 54 dB.

Länsisataman melutarkastelu 2014–2030 raportissa (TL akustiikka 12004-1.2, Helsinki 2013-05) sataman melu laskettiin pohjoismaisilla teollisuuden ja tie liikenteen melun laskentamalleilla. Lähtötietoina käytettiin päivitettyjä tietoja Länsiterminaalien laajennussuunnitelmista ja asuinkortteleiden kaavoituksen etenemisestä. Ennustetilannetta on raportista tarkemmin ilmenevällä tavalla tarkasteltu kolmessa rakennusvaiheessa, joista ensimmäisen on arvioitu edustavan tilannetta vuosina 2014–2018, toisen tilannetta vuosien 2018–2020 tienoilla ja kolmannen tilannetta, jossa Jätkäsaaren kaikki asuintalot on rakennettu valmiiksi. Mallinnuksessa on täydentävänä informaationa otettu mukaan myös Hernesaaren rakentaminen. Rakennusvaiheen 1 osalta tarkastelluissa kolmessa kohteessa (Taulukko 2) on pahimman yön keskiäänitaso 53–59 dB, rakennusvaiheen 2 osalta tarkastelluissa neljässä kohteessa 53–56 dB ja rakennusvaiheen 3 osalta tarkastelluissa kolmessa kohteessa 53–56 dB. Tulosten tarkastelussa on satamatoiminnan melun osalta todettu, että ongelmana on yöajan melu silloin, kun laivat yöpyvät. Uusien alueiden yömelun ohjearvon 45 dB on

todettu ylittyvän monin paikoin huomattavasti sekä oleskelupihoilla että julkisivuilla. Edelleen on todettu (s. 11) muun ohella, että kun alue on rakennettu valmiiksi, yöajan laskettu melu ylittää nykyisen ympäristöluvan yöraja-arvon 50 dB paikoin Melkinlaiturin alueen oleskelupihoilla. Asuintalojen julkisivujen yläosissa yön raja-arvo 50 dB ylittyy kaikissa tarkastelluissa kohteissa. Raportissa on tarkasteltu mahdollisia meluntorjuntatoimia todeten (s. 13) muun ohella, että lähimpien ja esteenä toimivien reunarakennusten takana olevien seuraavien asuinrakennusten julkisivuilla yön raja-arvotavoite 50 dB on mahdollista saavuttaa muiden kuin korkeiden tornitalojen osalta vain, jos koko laiturin puoleisella sivulla olisi yhtenäinen rakennusmassa, joka on lähes yhtä korkea kuin laivojen savupiiput (tyypillisesti 35–45 m). Jälkimmäinen tavoite eli uusien alueiden yöohjearvon 45 dB alitus ei ole mahdollista millään realistisella reunarakennuksen korkeudella.

Länsisataman ympäristömeluselvityksessä 2020 (TL akustiikka 1313-1, Helsinki 2013-08) on tarkasteltu sataman toimintaa ja Jätkäsaaren asuntoalueen rakentamista ennakoidussa, noin vuoden 2020 tilanteessa. Mallinnetun toiminnan laajuus perustuu sataman kehityssuunnitelman mukaisiin ennusteisiin. Tulosten tarkastelussa (s. 9) on todettu, että yöllä meluhaittoja voi ilmetä silloin, kun laivat yöpyvät. Yöllä asuintalojen julkisivujen yläosissa raja-arvo 50 dB ylittyy 1–2 dB, enimmillään 3 dB, useissa sataman lähimmissä asuinkortteleissa. Edelleen on todettu laskennan tulosten osoittavan, että oleskelupihoilla yöajan laskettu melu alittaa selvästi nykyisen ympäristöluvan raja-arvon 50 dB. Sen sijaan yöraja-arvo ylittyy enimmillään muutamalla desibelillä useiden lähimpien asuinkortteleiden julkisivujen yläosissa. Selvityksessä on todettu (s. 12), että parvekkeilla melu voidaan torjua parvekelasituksella.

Oikeudellinen arviointi Helsingin Sataman valituksen osalta

Lupamääräys 4

Helsingin Satama on valituksessaan vaatinut lupamääräyksen 4 muuttamista siten, että siitä poistetaan vaatimus, jonka mukaan satamatoiminnasta aiheutuva melutaso ei saa asuinrakennusten sisäpihoilla tai muilla ulko-oleskelualueilla ylittää melun A-painotettuna ekvivalenttitasona (L_{Aeq}) ilmaistuna yöaikaan Jätkäsaaren ja Hernesaaren uusilla satamaa lähimpänä olevilla asuinalueilla niiden valmistuttua 48 dB.

Aluehallintovirasto on perustellut lupamääräyksessä 4 asetettua 48 dB:n raja-arvoa uusilla alueilla yöaikaisen melun haitallisuudella ja viittaamalla melutason ohjearvoista annettuun valtioneuvoston päätökseen, jonka mukaan melutason uusilla alueilla tulisi olla 45 dB.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin lähtökohtana pilaantumisen ehkäisemiseksi annettavia lupamääräyksiä asetettaessa on tapauskohtainen harkinta, jossa huomioon otettavat eri näkökohdat ilmenevät momentin ensimmäisestä virkkeestä. Tästä riippumatta päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten vähimmäistasona on aina parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukainen taso.

Valtioneuvoston päätöstä melutason ohjearvoista sovelletaan meluhaittojen ehkäisemiseksi ja ympäristön viihtyisyyden turvaamiseksi maankäytön, liikenteen-

teen ja rakentamisen suunnittelussa sekä rakentamisen lupamenettelyissä. Ympäristölupia koskevassa oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että valtioneuvoston päätöksessä asetetut ohjearvot otetaan kuitenkin tapauskohtaisesti huomioon myös ympäristölupaharkinnassa arvioitaessa melusta aiheutuvaa haittaa ja asetettaessa lupamääräyksiin rajoja hankkeesta lähimmissä häiriintyvissä kohteissa aiheutuvalle melulle. Päätöksessä esitetyt melun ohjeelliset tasot eivät ole sitovia ympäristölupaharkinnassa, vaan lupaviranomainen voi ympäristönsuojelulain 42 ja 43 § huomioon ottaen antaa lupamääräyksiä, joissa melutaso määrätään korkeammaksi tai alhaisemmaksi kuin päätöksen ohjearvo.

Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista ei siis ole ympäristölupaharkinnassa oikeudellisesti sitova, eikä lupamääräyksen 4 lainmukaisuuden arvioinnin kannalta siten ole viime kädessä ratkaisevaa, onko Hernesaaren ja Jätkäsaaren uudet asuinalueet tulleet ympäristölupaharkinnassa luokitella mainitussa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetuiksi uusiksi alueiksi vai täydennysrakentamiseksi, johon mahdollisesti suoraan sovellettaisiin mainitussa päätöksessä tarkoitettua 50 dB:n ohjearvoa. Arvioinnin on viime kädessä perustuttava ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momenttiin ja 43 §:n 1 ja 3 momenttiin, joiden perusteella myös muille kuin mainituille uusille alueille voidaan sinänsä asettaa valtioneuvoston päätöksessä mainittuja ohjearvoja alhaisempia tai korkeampia raja-arvoja. Arvioinnissa on otettava erityisesti huomioon se seikka, että kysymyksessä on ympäristöluvan tarkistamista koskeva asia.

Edellä tässä päätöksessä on kuvattu niitä useita meluselvityksiä, joiden perusteella lupaharkinta on suoritettu. Kaikissa mainituissa selvityksissä yöaikaista melua on pidetty ongelmallisena. Selvityksistä on todettavissa, että melun yöaikainen keskiäänitaso tulisi ilmeisen selvästi ylittämään valtioneuvoston päätöksessä mainitun ohjearvon 45 dB lähimmissä häiriintyvissä kohteissa tilanteessa, jossa osayleiskaavan mukainen kaavoitus mahdollisesti toteutuu. Selvityksistä voidaan päätellä, että jopa voimassa olevassa ympäristöluvassa määrätyn raja-arvon 50 dB (L_{Aeq}) saavuttaminen voi Helsingin Sataman käytettävissä olevien meluntorjuntatoimenpiteiden rajallisuuden vuoksi olla vaikeaa tilanteessa, jossa Jätkäsaaren alueelle osayleiskaavassa suunniteltu asuinrakentaminen kokonaisuudessaan toteutuisi. Meluselvityksistä ei ole erityisesti pääteltävissä, että 48 dB:n melutaso olisi parasta käyttökelpoista tekniikkaa käyttäen saavutettavissa lähimpänä olevilla suunnitelluilla asuinalueilla.

Raja-arvo sallitulle ulkomelutasolle on asetettu keskiäänitasona. Verrattaessa mittauksin tai mallilla todennettua äänitasoa raja-arvoon on otettava huomioon melun mahdollinen iskumaisuus tai kapeakaistaisuus. Laivamelulle tyypillistä pienitaajuisia melua ei edellä olevan ja ympäristöministeriön ympäristömelun mittausohjeen mukaan muutoin oteta huomioon mitattuja ulkomelutasoja keskiäänitasoihin verrattaessa. Näin ollen tälläkään perusteella ei ole pääteltävissä, että terveyshaittojen tai viihtyisyyshaittojen vähentämiseksi laivamelun luonteen perusteella olisi asetettava ulkomelun keskiäänitasolle raja-arvoksi 48 dB.

Kysymyksessä on olemassa oleva toiminta, jonka lähelle on toiminnan aloittamisen jälkeen kaavoitettu tai suunnitellaan kaavoitettavaksi asutusta. Sataman alueella voimassa olevassa kaavassa tai lähialueen kaavoissa ei ole sellaisia ympäristöhäiriöihin liittyviä kaavamääräyksiä, joiden vuoksi satamatoiminnan

ympäristöluvassa olisi tullut määrätä lupamääräyksestä 4 ilmenevällä tavalla satamatoiminnasta aiheutuvan yöaikaisen melun raja-arvoksi 48 dB. Nämä ja edellä mainituista meluselvityksistä ilmenevät yöaikaiseen meluun liittyvät seikat sekä erityisesti ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentti, 55 §:n 2 momentti ja ympäristönsuojeluasetuksen 22 § huomioon ottaen lupamääräyksessä 4 ei ole tullut aluehallintoviraston päätöksessä mainitulla tavalla määrätä yöaikaisen melun tasoksi 48 dB. Mainitut lainkohdat ja alueen olosuhteet sekä meluselvityksistä ilmenevät seikat ja meluntorjuntatoimenpiteiden toteuttamisen mahdollisuus huomioon ottaen myös Jätkäsaareen ja Hernesaareen mahdollisesti rakennettaville uusille asuinalueille kohdistuvan yöaikaisen melun enimmäistasona on pidettävä muutetusta lupamääräyksestä ilmenevää 50 dB:n melutasoa. Tämän vuoksi lupamääräystä 4 on Helsingin Sataman valituksesta muutettu ratkaisukohdasta ilmenevällä tavalla.

Hallinto-oikeus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset muun ohella terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tämä merkitsee sitä, että kaavoitettaessa uutta asutusta satamatoimintaan asemakaavassa osoitetun alueen ympäristöön on otettava huomioon satamatoiminnasta aiheutuva ympäristöhäiriö. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa menettelyssä on siten varmistuttava siitä, että laadittava kaava täyttää mainitut sisältövaatimukset.

Lupamääräys 13

Helsingin Satama on valituksessaan vaatinut lupamääräyksen 13 muuttamista siten, ettei siinä mainitun meluselvityksen tarvitse perustua melupäästölähteiden mittauksiin tai tarkistusmittauksiin, vaan selvityksen tulisi perustua vain melumallinnukseen. Vaatimuksen perusteena on erityisesti viitattu siihen, että lupamääräyksessä 13 edellytetyt parvekkeilla suoritettavat mittaukset ovat teknisesti epäluotettavia ja että lupamääräyksen 13 ensimmäinen ja toinen kappale ovat ristiriitaisia, kun ensimmäisessä kappaleessa edellytetään melun selvittämistä tavalla, joka ei vastaa toisessa kappaleessa viitattua ympäristöministeriön ohjetta.

Länsi-Suomen ympäristölupaviraston päätöksessä 30.11.2006 numero 38/2006/2 on lupamääräyksessä 17 määrätty, että luvan saajan tulee kolmen vuoden välein laatia satamatoimintaa koskeva meluselvitys, jonka tulee sisältää sekä melumallinnus että mittaukset. Nyt kysymyksessä olevan ympäristöluvan lupamääräys 13 vastaa siten lähtökohtaisesti sisällöltään mainittua lupamääräystä.

Ympäristönsuojelulain 46 §:n 1 momentin mukaan luvassa on annettava tarpeelliset määräykset muun ohella toiminnan käyttötarkkailusta sekä päästöjen ja toiminnan vaikutusten tarkkailusta. Kun otetaan huomioon luvassa annetut melua koskevat lupamääräykset, erityisesti lupamääräys 4, sekä toiminnan arvioitu jatkuvuus ja siinä mahdollisesti tapahtuvat muutokset sekä sataman lähi-alueelle suunnitellut maankäytön muutokset huomioon ottaen lupamääräykseen 13 sisältyvää velvoitetta on kokonaisuudessaan pidettävä mainittu lainkohta huomioon ottaen tarpeellisena laissa asetettujen vaatimusten täyttämiseksi.

Edellä lausuttu huomioon ottaen määräystä melumittausten sisällyttämisestä meluselvitykseen ei voida poistaa sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että parvekkeilla suoritettavat mittaukset voivat olla epäluotettavia tai että mallilaskentaa voitaisiin pitää melumittauksia luotettavampana. Meluselvityksessä voidaan tuoda esille mahdolliset epävarmuustekijät ja mittaustulosten luotettavuuteen liittyvät seikat.

Lupamääräyksen 13 toisessa kappaleessa mainitussa ympäristöministeriön ohjeessa 1/1995 on esitetty käytännön ohjeita mittauksista avoimessa paikassa, lähellä rakennusta ja sisätiloissa. Helsingin Sataman esittämällä tavalla ohje ei sisällä erityisiä ohjeita mittausten suorittamisesta parvekkeella, jossa mittausta ei välttämättä voida suorittaa ohjeessa esitettyjä mittauspisteen suositusetaisyyksiä noudattaen. Kun otetaan huomioon, että lupamääräyksen 13 toisen kappaleen mukaan ensimmäisen kappaleeseen sisältyvät mittaukset on toteutettava mainittua ohjetta noudattaen, on tämän tulkittava tarkoittavan sitä, että mittaukset suoritetaan lähtökohtaisesti sellaisissa pisteissä, joissa ohjeen mukaisia vähimmäisetaisyyksiä voidaan noudattaa. Ohjeessa esitetty, esimerkiksi lähellä rakennusta tehtäviä mittauksia koskevat mittauspisteen sijaintia koskevat etäisyydet ovat suosituksia. Jos siis melumittausten tekeminen lupamääräyksen 13 ensimmäisessä kappaleessa tarkoitetuissa kohteissa edellyttää vähimmäisetaisyyksistä poikkeamista, ei mittausta tämän vuoksi voida pitää lupamääräyksen vastaisesti suoritettuna tai lainvastaisena, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 108 §:n 1 momentti. Meluselvityksessä voidaan tältäkin osin arvioida mittaolosuhteiden vaikutusta tuloksen luotettavuuteen. Lupamääräystä 13 ei ole Helsingin Sataman valituksesta syytä muuttaa.

Oikeudellinen arviointi Helsingin kaupungin ympäristölautakunnan valituksen osalta

Ympäristölautakunta on valituksessaan vaatinut, että päätöksessä tulee määrätä erikseen, että lyhytkestoista melutapahtumista tai laivamelun pienistä taa-juuksista ei saa yöllä aiheutua asuntoihin eikä potilas- tai majoitushuoneisiin sellaista meluhaittaa, jonka voitaisiin katsoa aiheuttavan unen häirintää. Valituksessa on viitattu unen häirinnän osalta terveydensuojelulain (763/1994) 32 §:n nojalla annettuun asumisterveysohjeeseen.

Edellä kuvatulla tavalla nyt kysymyksessä olevassa luvassa on annettu melua koskevia lupamääräyksiä ja määrätty muun ohella enimmäismelutasosta asuinrakennusten sisäpihoilla tai muilla ulko-oleskelualueilla. Lupamääräyksessä 4 on määrätty, että jos melu on iskumaista tai kapeakaistaista, on mittaus- tai laskentatulokseen lisättävä 5 dB ennen sen vertaamista annettuun raja-arvoon.

Asumisterveysohjeessa (Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:1) on asetettu asuntojen ja muiden oleskelutilojen päivä- ja yöajan sisämelun ohjearvot. Niiden lähtökohtana on ollut, että rakennuksiin kohdistuva ulkomelu ei ylitä valtioneuvoston päätöksen (993/1992) päivä- ja yöajan melun ohjearvoja eli $L_{Aeq, 07-22}$ 55 dB(A) ja $L_{Aeq, 22-07}$ 50 dB(A). Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset muun ohella päästöistä ja päästöraja-arvoista. Ympäristölupakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että ympäristöluvassa ei anneta määräyksiä melusta sisätiloissa. Kun otetaan huomioon, mitä edellä tässä päätöksessä on lausuttu Helsingin Sataman valituksesta lupamääräykseen 4 kohdistuvalta osin, on lu-

vassa ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentissa mainitut seikat huomioon ottaen annettu mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetut tarpeelliset määräykset melusta ja sitä koskevista raja-arvoista. Lupamääräystä 4 tai ympäristölupaa muutoinkaan ei ole syytä muuttaa Helsingin ympäristölautakunnan valituksessa esitettyjen näkökohtien johdosta siten, että luvassa erikseen määrättäisiin asuntoihin tai potilas- ja majoitushuoneisiin kohdistuvasta sisämelusta.

Ympäristölautakunta on myös vaatinut ympäristöluvan muuttamista siten, että sataman pitäjällä olisi velvollisuus esimerkiksi asukasyhteydenottojen perusteella selvittää, aiheuttaako satamatoiminta ja siihen liittyvä liikenne unen häirintää tai lupamääräyksessä 4 mainittujen melutasojen ylityksiä asuntojen sisällä. Edelleen ympäristölautakunta on vaatinut luvan muuttamista siten, että toiminnanharjoittaja veloitetaan ryhtymään meluntorjuntatoimenpiteisiin, jos satamatoiminnasta aiheutuu ohjearvot ylittävää melua.

Ympäristöluvassa on annettu ympäristönsuojelulain 46 §:n 1 momentti huomioon ottaen riittävät määräykset ympäristöluvassa tarkoitetun toiminnan vaikutusten tarkkailusta. Toiminnanharjoittaja on lupamääräyksen 13 mukaan velvollinen laatimaan kolmen vuoden välein meluselvityksen, joka perustuu myös melumittauksiin. Mainittu lupamääräys ja ympäristönsuojelulain 46 §:n 1 momentti sekä toiminnan luonne ja melun subjektiivinen kokeminen huomioon ottaen luvassa ei ole syytä määrätä valituksessa esitetyllä tavalla, että luvanharjoittajan olisi perustellusta syytä, esimerkiksi asukasyhteydenottojen perusteella, selvitettävä melutasoja erikseen lupamääräyksessä 13 tarkoitetusta poikkeavalla tavalla.

Luvassa asetettuja lupamääräyksiä on lähtökohtaisesti noudatettava. Mikäli lupaa ei noudateta, on valvontaviranomaisella mahdollisuus ympäristönsuojelulain (527/2014) 186 §:ssä tarkoitettujen vireillepanijoiden, kuten asianosaisten aloitteesta mainitun lain 175 §:n nojalla ryhtyä asiassa tilanteen edellyttämiin toimenpiteisiin. Mainittu seikka sekä kirjanpitoa ja vuosiraportointia koskeva lupamääräys 17 huomioon ottaen valituksessa tarkoitetun meluntorjuntatoimenpiteisiin ryhtymistä koskevan määräyksen antaminen luvassa, ilman tietoa siitä, missä ja miltä osin melua koskevaa lupamääräystä mahdollisesti on rikottu, ei ole ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentti huomioon ottaen tarpeen. Ympäristölupaa ei siten ole myöskään mainitun vaatimuksen johdosta muutettava.

Lopputulos

Edeltä ilmenevät seikat huomioon ottaen ympäristöluvan lupamääräystä 4 on Helsingin Sataman valituksesta muutettava ja Helsingin Sataman ja Helsingin kaupungin ympäristölautakunnan valitukset on muutoin hylättävä.

Sovelletut oikeusohjeet

Ympäristönsuojelulaki (86/2000) 42 § 1 ja 2 momentti, 43 § 1 ja 3 momentti, 46 § 1 momentti, 55 § 2 momentti ja 108 § 1 momentti
Ympäristönsuojeluasetus (169/2000) 22 §

Julkipano

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

Päätöksestä ilmoittaminen

Helsingin kaupunginhallituksen on viipymättä ilmoitettava tästä päätöksestä kaupungin ilmoitustaululla.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä eli viimeistään 7.3.2016.

Valitusosoitus on liitteenä YmpJp (07.07).

Diaarinumerot

01050/14/5129

01051/14/5129

Asian ovat ratkaisseet lainoppineet hallinto-oikeustuomarit Reijo Hellman ja Arto Hietaniemi sekä luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Pirjo-Liisa Saloranta. Asian on esitellyt Arto Hietaniemi.

Reijo Hellman

Pirjo-Liisa Saloranta



Arto Hietaniemi

Toimituskirjan antaja:

Anu Sara

lainkäyttösihteeri

Diaarinumerot

01050/14/5129

01051/14/5129

Jakelu

Päätös ja maksu

Helsingin Satama Oy, maksutta

Asiamies:

Asianajaja Kari Marttinen

Asianajotoimisto Hammarström Puhakka Partners Oy

Helsingin kaupungin ympäristölautakunta, maksutta

Jäljennös maksutta

Helsingin kaupunki/ kaupunginkanslia

Helsingin kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen

Helsingin kaupungin terveydensuojeluviranomainen

Helsingin kaupungin kaavoitusviranomainen

Helsingin kaupunginhallitus /

Ilmoitustaulu

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/
KalatalousryhmäUudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/
Ympäristö ja luonnonvarat

Etelä-Suomen aluehallintovirasto/

Ympäristölupavastuualue

Suomen ympäristökeskus

ARS

VALITUSOSOITUS

Valitusviranomainen

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta **korkeimmalta hallinto-oikeudelta** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa** hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Valituskirjelmä liitteineen voidaan lähettää myös postitse, telekopiona tai sähköpostilla. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla) toimitettavan valituskirjelmän tulee olla toimitettu siten, että se viimeistään valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä on kokonaisuudessaan käytettävissä viraston vastaanottolaitteessa tai tietojärjestelmässä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka on osoitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valituskirjelmässä on lisäksi ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero sekä mahdollinen sähköpostiosoite, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa. Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä ellei valituskirjelmää toimiteta sähköisesti (telekopiona tai sähköpostilla).

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, liitettävä valituskirjelmään valtakirja, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa tai ellei sähköisesti toimitettavassa asiakirjassa ole selvitystä asiamiehen toimivallasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite: Korkein hallinto-oikeus
PL 180, 00131 Helsinki

Käyntiosoite: Fabianinkatu 15, Helsinki

Puh.nro: 029 56 40200

Telefax: 029 56 40382

S-posti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Aukioloaika: arkipäivisin klo 8.00-16.15

Liite hallinto-oikeuden päätökseen

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ MAKSU

Muutoksenhakijan on aikanaan lunastettava korkeimman hallinto-oikeuden päätös ja suoritettava siitä **oikeudenkäyntimaksuna 500 euroa**, ellei päätöstä ole säädetty laissa maksuttomaksi tai maksusta ole myönnetty vapautusta. (Tuomioistuinmaksulaki 2, 3, 5, 7, 8 ja 9 §:t).

AVGIFT FÖR HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Då högsta förvaltningsdomstolens beslut meddelas skall ändringssökanden inlösa högsta förvaltningsdomstolens beslut och för det betala **rättegångsavgift 500 euro**, ifall inte beslutet i lagen har stadgats vara avgiftsfritt eller befrielse från avgiften har beviljats.
(Lag om domstolsavgifter 2, 3, 5, 7, 8 och 9 §)