

19.12.2003

2836/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

HELSINKI-VANTAAN LENTOASEMAN LENTOMELU

1

KANTELU

A ja B arvostelevat 7.11.2001 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Ilmailulaitoksen menettelyä Helsinki-Vantaan lentoaseman ilmaliikenteen ja ilmatilan käytön järjestämistä sekä lentomelun hallintaa ja torjuntaa koskevassa asiassa. Kantelun mukaan lentokoneiden nousutapahtumia on useiden vuosien ajan keskitetty länsi-lounas –suuntaiselle kiitotielle (yli 70 % nousuista) samalla kun siltä lähteviä lentoreittejä on yhdistetty. Melutapahtumia on siten siirretty useasta eri ilmansuunnasta ja useilta asuinalueilta kuormittamaan yhtä asuinaluetta. Näiden toimenpiteiden johdosta on lentomelulle alttiiksi joutuvien asukkaiden määrää vähennetty, mutta kantelijat katsovat, että samalla on eniten lentomelusta kärsiville eli heidän asuinalueillaan Vantaanpuiston-Petaksen sekä Voutilan alueella asuville aiheutuvaa ympäristö haittaa ja suoranaista terveyshaittaa lisätty kohtuuttomasti. Kantelun mukaan lentoreittien ja lentoonlähtöjen keskittäminen tapahtui erityisesti vuonna 1999 toteutetun "Ilmatila 2000+" –ilmatilauudistuksen yhteydessä.

Kantelijoiden mielestä lentomelun hallintatoimenpiteillä on mahdollisimman monelle pyritty saamaan mahdollisimman hyvä tilanne mahdollisimman pienen vähemmistön kustannuksella. Kantelijoiden mukaan melu heidän asuinalueillaan ylittää ympärivuorokautisesti esimerkiksi valtioneuvoston päätöksen mukaiset, keskiarvomelua koskevat ohjearvot 55dB päivällä ja 45 dB yöllä sekä WHO:n suositteleman enimmäisrajan 60 dB. Kantelijat pitävät tilanteen lainmukaisuutta kyseenalaisena myös sen vuoksi, että asianosaisia eli melun kohteena olevia asukkaita ei ole kuultu ennen edellä tarkoitettua lentoreittien keskittämisestä päättämistä. Kantelijat viittaavat perustuslain 20 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Kantelun mukaan tavoitteena meluntorjunnassa tulisi olla se, että tilanne olisi kaikkien kannalta kohtuullinen. Käytännössä se tarkoittaisi lentomelun määrän selvää rajoittamista, sen jälkeen jäävän melun jakamista eri suuntiin niin, että melu ei keskittyisi ympäri vuorokauden samoille asukkaille, sekä yhtämittaisen lepoajan takaamista kaikille asuinpaikasta ja asukastiheydestä riippumatta.

Kantelijat ovat myös epätietoisia siitä, mitkä viranomaiset ovat asiassa vastuullisia. Tiedustelut ympäristöministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, Vantaan kaupungilta ja Uudenmaan ympäristökeskukselta eivät ole tuoneet vastausta tähän kysymykseen.

Kantelijat katsovat myös, että viranomaisilla ja haitan aiheuttajalla tulisi olla velvollisuus olla selvillä melutilanteesta. Kantelun mukaan asianomaiset viranomaiset tai Ilmailulaitos eivät ole pystyneet tai halunneet selvittää haitan todellista luonnetta ja määrää eli sitä, miten voimakkaille huippumelutasoille ja kuinka usein kantelijat joutuvat altistumaan sekä minä vuorokaudenaikoina sitä tapahtuu ja kuinka jatkuvaa se on. Osoittaakseen ongelman olevan hallinnassa Ilmailulaitos mittaa melua Vantaalla vain siellä, mistä melua on siirretty pois, mutta nykyisen keskitetyn reitin alta se on julkistanut ainoastaan tilastollisia keskiarvoja. Esimerkiksi Vantaanpuistossa keskimelutaso on 60-65 dB. Kantelijoiden mielestä tällainen melun keskiarvotaso ei kuitenkaan anna oikeata kuvaa heille erityistä haittaa aiheuttavasta melusta. Kantelijoiden itse teettämien melumittausten mukaan hetkellinen melu tyypillisenä esimerkkipäivänä ylittää usein 80 dB. Pahinta on melun jatkuminen ympäri vuorokauden. Kantelijoiden kertoman mukaan edes toiveeseen lentojen ohjaamisesta iltayöstä eri suuntaan kuin aamuyöstä ei ole suhtauduttu myönteisesti.

Kantelijoiden mukaan Helsinki – Vantaan lentoaseman meluntorjuntamääräykset ovat hyvin lieviä eurooppalaiseen tasoon verrattuna (esim. ei edes ohjeellisia melutasorajoja). He epäilevät tämän johtuvan siitä, että Suomessa lentoliikennettä koskeva toimeenpanovalta ja valvonta on keskitetty Ilmailulaitokseen, jolla on liiketaloudellinen tulosvastuu ja voimakas intressi kasvattaa lentoliikennettä. Merkittävä osa Helsinki – Vantaan liikenteestä perustuu ohikulkuliikenteeseen, jossa lentokoneet tekevät vain välilaskun.

Kantelijat pyytävät lisäksi, että kanteluasian käsittelyssä otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 2.10.2001, Case of Hatton and Others v. The United Kingdom 36022/97. Heidän mielestään Suomen valtio tulee tässä asiassa rikkoneeksi samalla tavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa kuin Yhdistynyt kuningaskunta mainitussa oikeustapauksessa, kun se ei ole selvittänyt lentomeluhaittaa muutoin kuin tilastollisena keskiarvona, lentomelun vaikutusta sille altistuvien ihmisten terveyteen ja elämänlaatuun sekä yhteiskunnallisten ja taloudellisten perusteiden pitävyyttä perusteena haitan aiheuttamiselle.

Kantelussa toivotaan oikeusasiamiehen ottavan kantaa siihen, voidaanko edellä tarkoitettua lentomelun keskittämistä "alueelliselle vähemmistölle" pitää meluongelman laillisenä ratkaisuna, ja jos voidaan, minkä suuruisen vähemmistön suojaksi ei tarvitse soveltaa melunormeja.

Kantelijat kiinnittävät huomiota myös suunnitteilla olevan Marja-radon ympäristövaikutusten arviointiselvitykseen, jossa viitataan ratasuunnitelmaan liittyvän Marja-Vantaan kaupunginosan asuinrakentamisen sijoittamiseen. Selvityksen lähtökohtana on käytetty teoreettisia melualue-rajauksia, jotka kantelijoiden mielestä edelleen keskittäisivät lentomelua jo rakennettujen alueiden päälle siten, että maa-alueita vapautuisi uudisrakentamiselle.

Kantelussa pyydetään myös selvittämään, onko lentoliikenteen ympäristöhaittojen valvonta organisoitu hyvän hallinnon mukaisesti, kun toimivalta ja resurssit on keskitetty itse itseään valvovalle Ilmailulaitokselle, jolla on myös asiaan liittyviä taloudellisia intressejä.

Kantelijat ovat lähettäneet 10.5.2002 päivätyn lisäkirjeen, jossa viitataan heidän asiassa aiemmin esittämäänsä ja eräisiin Ilmailulaitoksen julkaisuihin, joista he kertovat ilmenevän, että lentomelu on keskittynyt Vantaanpuiston alueelle (yli 80 %). Kantelijat katsovat, että heillä on perustuslain 20 §:n nojalla oikeus vaatia lentomelun keskittämistä huomattavasti vähennettäväksi.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta on liikenne- ja viestintäministeriötä pyydetty hankkimaan Ilmailulaitoksen selvitys sekä antamaan oma lausuntonsa.

Ilmailulaitos on antanut kantelun johdosta 15.8.2002 päivätyn selvityksen. Selvityksen liitteenä on raportti Ilmailulaitos, Helsinki–Vantaan Lentoasema, Lentokoneiden melun kehittyminen ja hallinta 2003 – 2020 (Ilmailulaitos A 19/2001) sekä em. raportin korjauspäivitys Ilmailulaitos 7.6.2002.

Liikenne- ja viestintäministeriö on 27.8.2002 päivätyssä kirjeessään ilmoittanut omana lausuntonaan, ettei ministeriöllä ole Ilmailulaitoksen selvityksen johdosta erityistä huomautettavaa.

Kantelijat ovat antaneet 4.10.2002 päivätyn vastineen Ilmailulaitoksen selvityksen sekä liikenne- ja viestintäministeriön lausunnon johdosta. Vastineessa tuodaan esiin mm. se, että Ilmailulaitos ei ole riittävästi selvillä heitä koskevasta melutilanteesta (esim. melutapahtumien määrästä pahimmilla ongelma-alueilla), koska se lähinnä vain tilastoi tiettyjen keskimelutasojen kohteena olevia asukasmääriä. Vastineessa kiinnitetään huomiota lentomelun mahdollisiin terveysvaikutuksiin. Kantelijat arvostelevat sitä, että Ilmailulaitos ei melualueiden asukasmäärien pienenemistä korostaessaan esitä asian mahdollisia käännteisiä haittavaikutuksia. He tiedustelevat myös, onko haitankärsijöiden määriä arvioitaessa oikein verrata suunniteltujen ja toteutuneiden asuinalueiden asukasmääriä keskenään.

Kantelijat ovat 6.5.2003 lähettäneet tänne tiedoksi Uudenmaan liiton maakunta valtuustossa ja maakuntahallituksessa Vantaan kaupunkia edustaville luottamusmiehille lähettämänsä, 17.3.2003 päivätyn kirjeen, jossa esitetään lentoreittien muuttamista koskevia toimenpiteitä Vantaanpuiston lentomelun vähentämiseksi.

He ovat lähettäneet myös 14.11.2003 päivätyn lisäkirjeen, jossa tarkennetaan kantelukirjelmässä esitettyä keskeisimpien kysymysten osalta. Kirjeessä korostetaan mm. sitä, että lentomelua pitäisi torjua ensisijaisesti sieltä, missä sitä on eniten.

Edellä mainittu vastine on lähetetty tiedoksi Ilmailulaitokselle, joka on antanut sen johdosta 1.12.2003 päivätyn kommenttilausunnon. Lausuntoon on liitetty mm. seuraavat selvitykset: Ilmailulaitoksen julkaisu A6/2003, vol 3, Helsinki Vantaan lentoaseman lentokonemelukatsaus heinäkuu-syyskuu 2003; Ilmailulaitoksessa laadittu muistio 1.6.1999, Helsinki-Vantaan lentoasema, Meluvaikutukset 1998

sekä arvio vuodelle 2000, alustavat tulokset; Ilmailulaitoksen julkaisu A21/2000, Helsinki-Vantaan lentoasema, Lentokonemeluselvitys, vuosi 2000; sekä ympäristöministeriön moniste 118, Lentoasemien ympäristölupien erityispiirteet, työryhmän mietintö.

Mainitun Ilmailulaitoksen kommenttilausunnon johdosta kantelijat ovat antaneet 12.12.2003 päivätyn vastineen. Vastineessa perustellaan näkemystä mm. lentoreittien ja meluhaitan keskittämisestä yhdelle alueelle ja melutapahtumien lukumäärän merkittävästä lisääntymisestä tällä alueella ja korostetaan keskimelutasojen soveltumattomuutta tämän meluongelman vakavuuden arvioinnissa.

Tänne on hankittu nähtäväksi korkeimman hallinto-oikeuden päätös 29.11.2001 Helsinki-Vantaan lentoaseman kolmannen kiitotien sijoitusluvan voimassaolon jatkamista koskevassa asiassa, sekä mainittuun korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen liittyvä asiakirjavihko korkeimman hallinto-oikeuden arkistosta.

Tämän asian esittelijä on lisäksi ollut puhelimitse yhteydessä Ilmailulaitoksen apulaisjohtajaan C:hen, ympäristöpäällikköön D:hen sekä Ilmailulaitoksen lakimiehiin E:hen, F:ään ja G:hen.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusasiamiehen toimivallasta ja tehtävistä sekä tämän kanteluasian rajaamisesta

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ilmailulaitos on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Ilmailulaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan Ilmailulaitos tuottaa lentokenttä- ja lennonvarmistuspalveluja sekä siviili- että sotilasilmailun tarpeita varten sekä harjoittaa muuta laitoksen toimialaan liittyvää liiketoimintaa. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan ilmailulaitoksen tehtävänä on huolehtia myös yleisestä lentoturvallisuudesta sekä antaa ilmailua koskevia määräyksiä ja ohjeita, käsitellä ilmailuun liittyviä toimituksia ja lupakirjoja sekä ilma-alusten lentotoimintaa, lentokelpoisuutta, rekisteröintiä ja kiinnittämistä koskevat asiat ja muutoinkin edistää ilmailua, huolehtia ilmailun kehittämisestä ja valvonnasta sekä muista siviili-ilmailuun liittyvistä viranomaistehtävistä.

Varsinaisen liiketoiminnan osalta Ilmailulaitoksen toiminta ei pääsääntöisesti kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Toisaalta oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat Ilmailulaitoksen viranomaistehtävät sekä sellaiset muut tehtävät, joita on pidettävä perustuslain 109 §:ssä

tarkoitettuina julkisina tehtävinä.

Tässä tapauksessa on kysymys lentoreittien määräämiseen ja hallintaan kuuluvista Ilmailulaitoksen tehtävistä. Ilmailulaitoksesta saatujen tietojen mukaan lentoreittien määräämiseen liittyvät asiat on katsottu kuuluvan lennonvarmistusyksikön operatiiviseen toimintaan. Liikenne- ja viestintäministeriön ilmailulaitostyöryhmän väliraportissa (LVM:n julkaisu 24/2003, s. 60-61) lentoreiteistä määrääminen (ilmailulain 53 §) sekä lennonvarmistuspalvelutoiminnan järjestäminen siltä osin kuin se koskee julkisen vallan käyttöä on luokiteltu julkiseksi hallintotehtäväksi.

Edellä esitetyn perusteella totean, että kantelussa tarkoitettu Ilmailulaitoksen toiminta lentoreittien järjestämistä koskevilta osin kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Kantelijat ovat eräiltä osin tyytymättömiä muidenkin viranomaistahojen toimintaan Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelua koskevissa asioissa. Koska kantelussa on keskeisiltä osin kysymys mainitusta lentoreittien järjestämisestä ja erityisesti siihen liittyvästä Ilmailulaitoksen menettelystä, olen rajannut kanteluasian tutkimisen koskemaan Ilmailulaitoksen toimintaa. Katson, että laillisuusvalvonnan kannalta ei ole ilmennyt aihetta ainakaan tässä vaiheessa ryhtyä selvittämään ympäristöviranomaisten toimintaa kyseisessä lentomeluasiassa.

Totean myös, että oikeusasiamiehellä ei laillisuusvalvojana ole mahdollisuutta tällaisen asian yhteydessä arvioida yksityiskohtaisesti siihen liittyviä melukysymyksiä. Asiakirjoissa olevien lentomeluselvitysten osalta olen voinut tehdä vain yleisluonteisia johtopäätöksiä.

3.2

Ilmailulaitoksen toiminnan arviointi

3.2.1

Ilmailulaitoksen toimintaperiaatteista

Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristölupatilanteen osalta asiakirjoista ilmenee, että Ilmailulaitos haki vuonna 1990 sijoituslupaa uudelle kiitotielle (ns. kolmannelle kiitotielle). Vantaan kaupungin ympäristölautakunta myönsi sijoitusluvan 15.12.1992. Luvasta valitettiin Uudenmaan lääninoikeuteen, joka hylkäsi valitukset. Lupa tuli lainvoimaiseksi 2.6.1995.

Vuoden 1995 alusta voimaan tulleen terveydensuojelulain siirtymäsäännöksen mukaan aiemman lain nojalla annettu sijoituslupa lakkasi olemasta voimassa viiden vuoden kuluttua lain voimaantulosta, jollei toimintaa ollut sitä ennen aloitettu. Kiitotien pitkän rakentamisajan vuoksi Ilmailulaitos haki jatkoaikaa lainvoimaiselle sijoitusluvalla. Uudenmaan ympäristökeskus jatkoi 15.12.1999 antamallaan päätöksellä sijoitusluvalla voimassaoloaikaa toiminnan aloittamista varten 31.12.2002 asti. Päätöksestä tehtiin useita valituksia Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi valitukset päätöksellään 2.11.2000. Siitä tehtiin jatkovalituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka pysytti hallinto-

oikeuden päätöksen lopputuloksen. Uusi kiitotie on otettu käyttöön asteittain 28.11.2002 lukien.

Ilmailulaitos on selvityksessään todennut, että lentoasema sijaitsee Vantaan kaupungin alueella siten, että lentomelun haitallisia vaikutuksia olemassa olevalle asutukselle voidaan vähentää tai kaupungin maankäyttöä kehittää vain, mikäli lentoliikenne ohjataan suunnitelmallisella, ennakoitavalla tavalla. Keskeistä meluhaittojen vähentämisessä on ollut se, että Tikkurilan ja Pohjois-Helsingin suuntaan ohjataan vain vähän liikennettä, koska siinä suunnassa taaja-asutus on kiitotiesuunnassa lähimpänä lentoasemaa. Lisäksi lentoonlähtöreittien suunnittelussa on tullut ottaa huomioon erityisesti Martinlaakson – Myyrmäen asutusalue (yhteensä noin 40 000 asukasta).

Ilmailulaitos on perustellut liikenteen ohjausperiaatteitaan myös em. sijoitusluvan määräyksillä. Sijoitusluvassa on edellytetty erityisesti Tikkurilan suunnan liikenteen rajoittamista yöaikana (23-06). Sijoitusluvan mukaan uuden kiitotien käyttöönoton jälkeen lentoonlähtöjen on yöaikana tapahduttava ensisijaisesti tältä kiitotieltä (22R).

Lisäksi Ilmailulaitoksen selvityksessä viitataan sijoitusluvan perusteena olleisiin selvityksiin eli luvan myöntämisen perusteena olleisiin tietoihin. Vuonna 1992 tehdyssä lentomeluselvityksessä oli kuvattu liikenteen kehittymistä ja kiitoteiden suunniteltua käyttöä. Sen mukaan vuonna 2010 lentoonlähdoistä yhteensä 76,6 % tehtäisiin rinnakkaisilta kiitoteiltä 22L ja 22R (vanha pääkiitotie lounaaseen sekä uusi kolmas kiitotie).

Ilmailulaitos on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että sijoitusluvan perusteena olleita melualueita on käytetty myös Vantaan yleiskaavoituksen perusteena asutuksen sijoittamisen osalta. Ilmailulaitoksen mukaan lentoreittien suunnittelussa on otettu huomioon myös suunnitteilla olevan Marja-Vantaan kaupunginosan kehittäminen.

Ilmailulaitos on esittänyt toteuttamiensa melunhallintatoimenpiteiden tueksi myös sen, että melutasorajaa L_{DEN} 55 dB on ympäristöviranomaisten hyväksymän tavoitteen mukaisesti pidetty lähtökohtana asutuksen ja muille melulle herkkien toimintojen sijoittamisessa. Seudullisesti tarkasteltuna lentomelutilanne on parantunut merkittävästi 1990-luvun kuluessa.

Kiitoteiden nykyinen lentoonlähtöreittien kokonaisuus on Ilmailulaitoksen mukaan pitkälti vuonna 1992 esitettyjen reittiperiaatteiden mukainen. Melun kokonaismäärä (L_{DEN} -arvoina ilmaistuna) sekä Voutilan että Vantaanpuiston alueella on vähentynyt, minkä Ilmailulaitos toteaa johtuneen lentokonekaluston kehitymisestä hiljaisemmaksi.

Selvityksessään Ilmailulaitos on todennut myös, että lentoreittejä ja ilmatilan hallintaa koskevia suunnitelmia ja ratkaisuja tehdessään se pitää lentoliikenteen turvallisuuskäsitteitä ensisijaisena ja määrävänä.

3.2.2

Arviointi

Ilmailulaitos on lentoreitteihin ja niiden käyttöön liittyvien ratkaisujensa yhteydessä kiinnittänyt huomiota useisiin merkittäviin yleisiin tarpeisiin ja tavoitteisiin, jotka koskevat toisaalta lentoliikenteen turvallisuutta ja toimivuutta eri olosuhteissa, toisaalta toiminnan ympäristövaikutuksia koko pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien alueella. Tämän vuoksi esimerkiksi 1990-luvun lopussa toteutettua ilmatilauudistusta lentoreittijärjestelyineen voidaan nähdäkseni myös lentomelun hallinnan kannalta pitää perusteltuna ratkaisuna, koska se on osaltaan vaikuttanut myönteisesti laajojen alueiden ja suurten asukasmäärien meluolosuhteisiin. Käsitykseni mukaan lentoonlähtöjen ja laskeutumisten ohjaamisella ja keskittämällä ensisijaisesti vain tiettyihin pääsuuntiin ja tietyille reiteille on olennaista merkitystä esimerkiksi tavoiteltaessa meluhaittojen ennalta ehkäisemistä pitkällä aikavälillä alueiden käytön suunnittelun (kaavoituksen) yhteydessä.

Valtakunnallisesti merkittävimmän, jo pitkään paikalla toimineen lentoaseman ja sen ympärille muodostuneen asutuksen etujen sekä pääkaupunkiseudun asukasmäärän lisääntymiseen liittyvien alueidenkäyttötarpeiden yhteensovittaminen on käsitykseni mukaan varsin haasteellinen tehtävä. Tähän kuuluvien ratkaisujen yhteydessä ei liene mahdollista käytännössä välttää tiettyä vastakkainasettelua yhtäältä asukasmääriltään suurten taaja-asutusalueiden ja toisaalta harvemmin asuttujen alueiden tai pienempien taajamien asukkaiden etujen välillä. Alueidenkäytön suunnittelussa voidaan perustellusti pyrkiä luomaan uusille asutusalueille meluohjeavot täyttävät olosuhteet, vaikka olemassa olevien alueiden meluhaittoja ei voitaisikaan samassa yhteydessä - taikka muutoinkaan tiedossa olevilla ympäristönsuojelutoimilla - vastaavassa määrin vähentää.

Tarkasteltaessa melutilanteen kehitystä esimerkiksi niiden tietojen pohjalta, jotka ilmenevät Ilmailulaitoksessa laaditusta muistiosta 1.6.1999 (Helsinki-Vantaan lentoasema, Meluvaikutukset 1998 sekä arvio vuodelle 2000, alustavat tulokset) sekä Ilmailulaitoksen julkaisusta A6/2003, vol 3 (Helsinki Vantaan lentoaseman lentokonemelukatsaus heinäkuu-syyskuu 2003), voidaan havaita, että vuonna 2000 Vantaanpuiston ja Voutilan alueen melutilanne on jonkin verran parantunut vuoteen 1998 verrattuna L_{DEN} -melutasoina ilmaistuna. Tältä osin on syytä huomata, että kantelussa erityisesti kritisoidun ilmatilauudistuksen käyttöönotto ajoittuu näiden vuosien väliin (lentoreittimuutokset 15.7.1999 alkaen). Muutoinkaan meluselvityksistä ei ilmene, että melutaso L_{DEN} olisi Vantaanpuiston tai Voutilan alueella 1990-luvun alkupuolelta lähtien kohonnut, vaan kehitys on tähän saakka johtanut lähinnä aleneviin melutasoihin.

Todettakoon myös, että sijoitusluvan (ympäristöluvan) perusteena on käytetty vuonna 1992 tehtyä melualue-ennustetta vuodelle 2010. Tästä on tehty vuonna 1994 päivitetty ennuste vuodelle 2010 (Ilmailulaitos A19/2001, 20.12.2001, liitekartta 13). Ilmailulaitoksen vuoden 1999 lopulla käynnistämässä uuden kiitotien käyttöönottoa valmisteleavassa projektissa (HelKo), jossa selvitettiin lentoaseman pitkän aikavälin kehittämistä, käsiteltiin myös lentomelun hallintaa. Tätä koskevan em. Ilmailulaitoksen julkaisun (A19/2001, liitekartta 20) vuotta 2010 koskevan arvion mukaan lentomelutaso L_{DEN} olisi mm. Vantaanpuiston alueella pienempi kuin em. 1994 tehdyssä arviossa vuodelle 2010. Uudessa melutilanne-ennusteessa on otettu huomioon (kantelussa tarkoitetut) uudistetut

lentoreittien järjestelyperiaatteet.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella L_{DEN} -lukuarvoina ilmaistu melutaso Vantaanpuiston-Voutilan alueella esim. vuosina 2000 – 2010 ei lentoreittiudistusten jälkeenkään ylitä aikanaan sijoitusluvan perusteena olleiden tietojen mukaista melutasoa, vaan on pikemminkin tätä alempi.

Kuten Ilmailulaitos on selvityksessään todennut, edellä mainittu melutasojen aleneminen johtuu pääasiassa lentokoneiden muuttumisesta vähämeluisammiksi. Kantelijoiden mielestä tätä ei saisi lukea Ilmailulaitoksen eduksi, vaan siltä olisi tullut tästä riippumatta edellyttää tehokkaampia meluntorjuntatoimia. Katson kuitenkin, että lentoaseman melunhallintatoimissa voidaan ottaa huomioon konekalustossa tapahtunut ja tapahtuva myönteinen kehitys riippumatta siitä, että melutason aleneminen ei johtuisikaan välittömästi lentoaseman toiminnanharjoittajan toimenpiteistä.

Arvioitaessa sitä, onko Ilmailulaitoksen menettely lentoreittien määräämisen osalta tässä tapauksessa johtanut kantelussa esitetyn tavoin Vantaanpuiston tai Voutilan alueen asukkaiden kannalta sellaiseen kohtuuttomaan tilanteeseen, että sitä olisi pidettävä lainvastaisena taikka perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta kyseenalaisena, on mielestäni erityistä merkitystä kysymyksellä siitä, millaisella laskentatavalla määritellyt melutasoarvoja haitan arvioinnissa käytetään.

Helsinki-Vantaan lentoaseman meluhaittoja on Ilmailulaitoksen lentomeluselvelyksissä kuvattu pääsääntöisesti ilmaisemalla melutasot L_{DEN} -arvoina. Kysymyksessä on tunnusluku, jota Suomessa yleisesti käytetään lentomelun määrän kuvaamiseen. Se kuvaa meluenergian A-taajuuspainotettua keskiarvoa yhden vuorokauden aikana (keskiäänitaso, ekvivalenttitaso). Tunnuslukua laskettaessa painotetaan ilta-ajan (klo 19-22) melutapahtumia +5 dB:llä ja yöajan melutapahtumia (klo 22-07) +10 dB:llä. Painotusta voidaan havainnollistaa siten, että +5 dB merkitsee ilta-ajan liikennemäärän kertomista luvulla 3,16 ja +10 dB yöajan liikenteen kertomista luvulla 10.

Kantelijoiden mielestä tämä L_{DEN} -arvo ei kuvaa heille aiheutuvaa haittaa, koska sen perusteella ei ilmene, että melutapahtumien (lento-onlähtöjen) määrä vuorokaudessa on muutaman vuoden kuluessa kantelun mukaan moninkertaistunut. Kantelijoiden vastineen (12.12.2003) mukaan jokainen yksittäinen melutapahtuma on varmaankin melumittarilla mitattuna havaittavasti viiden vuoden takaisia hiljaisempia, mutta ne ovat siitä huolimatta erittäin häiritseviä. Kantelijat kertovat kokevansa haitan suurempana kuin koskaan aiemmin.

Mainitunlaista Vantaanpuiston alueen melutapahtumien määrän lisääntymistä ja asukkaiden kokemusta meluhaitan pahenemisesta voidaan pitää sinänsä huomionarvoisena epäkohtana, jota ei ole syytä väheksyä. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt näkökohdat lentomelun hallintaan liittyvistä, keskenään osittain ristiriitaisista eduista ja tavoitteista sekä se, että lentomelun arvioinnissa on viranomaiskäytännössä yleisesti hyväksytty L_{DEN} -lukuarvoihin perustuva laskentatavan käyttäminen, katson kuitenkin, että Ilmailulaitos ei ole lentoreittejä

koskevien järjestelyjen yhteydessä menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

Tätä arvioitaessa on otettava huomioon mm. se, että käytettävissäni olevan selvityksen perusteella Ilmailulaitos ei ole menetellyt toimintaa koskevan sijoitusluvan vastaisesti ja että toiminnan laajuuden ja meluntorjunnan pää tavoitteiden vuoksi meluvaikutuksia on arvioitu ensisijaisesti suurehkojen aluekokonaisuuksien ja asukasmäärän kannalta. Käsitykseni mukaan lentoaseman meluhaittojen arviointia ei voida myöskään perustaa yksipuolisesti pelkästään melutapahtumien määrään ja esiintymistiheyteen. Sehän johtaisi äärimmillään siihen, että lentoasemasta kokonaisuudessaan aiheutuvien meluhaittojen voitaisiin katsoa vähenevän vain lentotapahtumien lukumäärän vähentyessä, vaikka yksittäisten lentokoneiden melutaso alentuisikin korvinkuultavasti. Vertailun vuoksi totean myös, että esimerkiksi raideliikennemelun haitallisuuden arvioinnissa voisi syntyä jossain määrin samantapainen kysymyksenasettelu hetkellisten meluarvojen ja keskiarvoäänitason välisestä suhteesta. Kantelussa esitetty ongelma ei siis välttämättä koske yksinomaan lentoliikennettä.

Asiassa ei mielestäni ole myöskään ilmennyt perusteita katsoa Ilmailulaitoksen menettelyn olleen lentoreittijärjestelyjen osalta ainakaan selkeästi ristiriidassa esimerkiksi yhdenvertaisuutta (PL 6 §), yksityiselämän suojaa (PL 10 §) tai oikeutta ympäristöön (PL 20 §) koskevien perusoikeussäännösten kanssa. Totean tämän kuitenkin seuraavin varauksin.

Perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna Ilmailulaitoksen olisi mielestäni ollut suositeltavaa ennen kantelussa tarkoitettuja lentoreittijärjestelyjä kiinnittää enemmän huomiota meluhaittojen tarkempaan ja monipuolisempaan selvittämiseen erityisesti niiden lentoaseman lähialueiden osalta, joiden asukkaisiin lentomelun jo yleisen kokemuksen perusteella voidaan arvioida kohdistuvan voimakkaimmin.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ilmailulaitoksen antamasta selvityksestä ei ilmene, että asiassa olisi selvitetty, onko lentomelulla mahdollisesti haitallisia terveysvaikutuksia esimerkiksi niillä asuinalueilla, joissa melutapahtumien määrät vuorokaudessa ovat suurimmat ja yksittäisen lentotapahtuman huippumelutasot korkeimpia. Kantelijat ovat mielestäni esittäneet varteenotettavia näkökohtia sen tueksi, että tällaisia selvityksiä voitaisiin pitää tarpeellisena. Asian selvittäminen edellyttänee riittävän luotettavia, myös mittauksiin perustuvia tietoja mm. hetkellisistä melutasoarvoista (huippumelutasoista) asianomaisten alueiden tyypillisillä asuinkiinteistöillä.

Lentoreiteistä määräämistä ei saadun selvityksen perusteella ole pidetty sellaisena hallintopäätösten tekemisenä, jonka yhteydessä Ilmailulaitoksella olisi ollut velvollisuus kuulla asianosaisia tai antaa muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Katson kuitenkin, että perustuslain 20 §:n 2 momentin säännös elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta olisi puoltanut sitä, että lentoaseman ympäristön asukkaille olisi

varattu mahdollisuus esittää mielipiteensä ennen kiitoteiden käyttöön liittyviä merkittäviä lentoreittijärjestelyjä, kuten vuoden 1999 ilmatilauudistusta koskevien ratkaisujen tekemistä.

Asukkaiden mahdollisuuksiin esittää perusteltuja mielipiteitä vaikuttaa luonnollisesti se, onko meluhaitasta saatavissa riittävän yksityiskohtaisia ja konkreettisia tietoja eri alueiden osalta. Käsitakseni mukaan toiminnan harjoittajan asiana on näiltä osin olla riittävästi selvillä toiminnan vaikutuksista. Edellä esittämäni kannanotot meluhaitan yksityiskohta isemmasta selvittämisestä kohdistuvat tässä yhteydessä Ilmailulaitoksen lentoreiteistä määräävän yksikön tehtävien hoitamiseen niin, että se huolehtisi siitä, että sillä on käytettävissään lentoreitti ratkaisujen perusteeksi riittävät tiedot ympäristövaikutuksista.

Melutilanteen selvittämisen osalta on asiassa tapahtumassa edistystä, koska Ilmailulaitoksen 1.12.2003 päivätyn kommenttilausunnon mukaan Ilmailulaitos on vuoden 2004 aikana käynnistä mässä mittausohjelman, joka sisältää määräaikaista melumittauksia lentoaseman ympäristössä. Mittausten tavoitteena on antaa asukkaille heidän kaipaamaansa tietoa mitatuista melutasoista. Mittausohjelma sisältää mittausjaksot Vantaanpuistossa ja Voutilassa.

3.2.3

Lentoreiteistä määräämiseen ja ympäristöhaittojen valvontaan liittyvät organisatoriset kysymykset

Kantelussa on epäilty, että lentoaseman ympäristöhaittojen valvonnan organisointi ei vastaa hyvän hallinnon vaatimuksia. Kantelun mukaan epäkohta liittyy siihen, että Ilmailulaitos "valvoo itseään" ja sillä on lisäksi lentotoimintaan liittyviä taloudellisia intressejä.

Selvyyden vuoksi totean, että Ilmailulaitos ei Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristöasioiden osalta hoida ympäristöhallintoon kuuluville ympäristönsuojeluviranomaisille kuuluvia tehtäviä. Lentoaseman ympäristölupa-asian käsittely kuuluu ympäristönsuojelulain mukaan toimivaltaiselle ympäristölupavirastolle. Ympäristöluvan valvonta kuuluu lähinnä alueelliselle ympäristökeskukselle eli Uudenmaan ympäristökeskukselle. Tosin tässä tapauksessa toimintaan tarvittavan luvan on aikanaan myöntänyt Vantaan ympäristölautakunta (ympäristöterveydenhoidon viranomainen) silloisen terveydenhoitolain nojalla. Siirtymäsäännösten nojalla luvan valvontaperiaatteet määräytyvät kuitenkin ympäristönsuojelulain mukaisesti.

Ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisen ympäristölupakontrollin osalta Ilmailulaitos ei siis "valvo itse itseään". Eri asia on, että ympäristönsuojelulainsäädännön mukainen ennako- ja jälkivalvontajärjestelmä perustuu käytännössä suurelta osin lupaviranomaisen toiminnanharjoittajalta edellyttämiin, toiminnanharjoittajan itse tekemiin tai teettämiin suunnitelmiin, selvityksiin, mittauksiin ja raportteihin. Sitä seikkaa, että Helsinki-Vantaan lentoaseman lentomelun arviointi ja melunhallinta perustuu Ilmailulaitoksen tekemiin meluselvityksiin, ei siten voida pitää hyvän hallinnon kannalta kyseenalaisena.

Sen sijaan lentoreiteistä määräämiseen liittyvät nykyiset organisatoriset järjestelyt Ilmailulaitoksen sisällä antavat mielestäni aihetta arvosteluun hyvän hallinnon kannalta tarkasteltuna. Ilmailulaitoksen organisaatiossa on viranomaistehtävien hoitamista varten kaksi yksikköä eli lentoturvallisuushallinto sekä lentoliikennehallinto. Käytännössä eräitä viranomaistehtäviksi katsottavia tehtäviä hoidetaan myös Ilmailulaitoksen liikelaitososassa.

Ilmailulain 53 §:ään perustuvaa lentoreiteistä määräämistä voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä. Saadun selvityksen mukaan lentoreiteistä määräämiseen kuuluvat tehtävät hoidetaan Ilmailulaitoksen lennonvarmistusosaston operatiivisen toiminnan yhteydessä. Lentoreittiasioita ei siis ratkaista Ilmailulaitoksen viranomaisyksiköissä. Vuonna 1998 tehdyssä selvityksessä Ilmailulaitoksen viranomaistehtävien järjestämisestä (Liikenneministeriön mietintöjä ja muistioita B 5/98, s. 35) pidettiin mm. lennonvarmistukseen liittyvää asiakokonaisuutta sellaisena, että sitä olisi käytännössä vaikea organisatorisesti erottaa Ilmailulaitoksen liikelaitososan toiminnasta.

Tässä kanteluasiassa ei ole ilmennyt seikkoja, jotka selkeästi osoittaisivat esim. Ilmailulaitoksen liikelaitostoiminnan taloudellisten intressien epäasiallisesti vaikuttaneen edellä tarkoitettuja lentoreittijärjestelyjä koskeviin ratkaisuihin. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että myös Ilmailulaitoksen lakisääteisten viranomaistehtävien määrittelyyn sisältyy osaltaan ilmailun edistäminen ja kehittäminen (Ilmailulaitoksesta annetun lain 2 §:n 2 momentti).

Toisaalta lentoaseman voimassa oleva ympäristölupa näyttää mahdollistavan sen, että Ilmailulaitos melko väljien lupaehtojen rajoissa voi oman viranomaistoimivaltansa nojalla tehdä lentoreitteihin suhteellisen merkittäviä muutoksia. Tämä julkinen hallintotehtävä ei kuitenkaan käytännössä näytä selkeästi erottuvan Ilmailulaitokseen liikelaitoksena tai lentoaseman toiminnanharjoittajana liittyvästä roolista. Käsitykseni mukaan lentoreiteistä määräämistä koskevien tehtävien hoidon järjestäminen nykyisellä tavalla on omiaan vähentämään erityisesti haitankärsijöiden luottamusta Ilmailulaitoksen asianomaisen yksikön puolueettomuuteen mainitun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa.

Epäluuloisuutta saattaa tässä suhteessa lisätä vielä se, että lentoreittien järjestämisessä otetaan huomioon maallikoille vaikeaselkoisia lentoturvallisuuteen sekä lentoliikenteen toimivuuteen ja sujuvuuteen liittyviä näkökohtia, joita koskeva yksityiskohtainen tieto ja asiantuntemus on pääsääntöisesti juuri Ilmailulaitoksella. Ulkopuolisen on vaikea arvioida, tulevatko ympäristönäkökohdat otetuksi huomioon riittävällä painoarvolla lentoturvallisuuden ym. yleisten etujen ohella. Todettakoon tässä yhteydessä, että käsitykseni mukaan Ilmailulaitoksen tulee lentoreiteistä määräämistä koskevaa lakisääteistä harkintavaltaansa käyttäessään mahdollisuuksien mukaan pyrkiä myös ympäristönsuojelun kannalta asianmukaiseen lopputulokseen, kun otetaan huomioon perusoikeussäännösten (kuten PL 20 §:n) julkisen vallan käyttöä ohjaava ns. tulkintavaikutus (lakien perusoikeusmyönteinen soveltaminen) sekä se, että Ilmailulaitokselle ilmailulain mukaan muutoinkin kuuluu myös

lentotoiminnan ympäristöhaittojen rajoittamista koskevia tehtäviä (esim. ilmailulain 41 § ja 78 §).

Liikenne- ja viestintäministeriö on 4.6.2003 asettanut ilmailun viranomaistehtävien uudelleenjärjestelyä selvittävän työryhmän, joka on 16.10.2003 antanut väliraporttinsa (LVM:n julkaisu B 24/2003). Väliraportissa on otettu asian jatkovalmistelun pohjaksi vaihtoehto, jossa viranomaistehtävät erotettaisiin liikelaitoksesta organisatorisesti erilliseen virastoon (s. 69). Tämän mallin mukaisesti Ilmailulaitos hoitaisi liikelaitoksena lentokentät ja niiden palvelut, lennonvarmistusjärjestelmän ja lennonvarmistuspalvelut sekä muut soveltuvat alan liiketoimintatehtävät. Perustettavaan uuteen virastoon erotettaisiin norminantotehtävät, merkittävä ja julkisen vallan käyttämistä edellyttävät viranomaistoiminnot ja ne julkiset hallintotehtävät, jotka nykyisinkin hoidetaan viranomaisyksiköissä. Ilmailulaitoksessa (liikelaitoksessa) säilytettäisiin lisäksi ne julkiset hallintotehtävät, jotka tehtävien luonne huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista edelleen siellä hoitaa.

Väliraportista ilmenee, että lentoreiteistä määrääminen on luokiteltu kuuluvaksi sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joihin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä (s. 60-61). Raportissa todetaan edelleen, että jos perustetaan erillinen ilmailuviranomainen, tulee loogisten tehtäväkokonaisuuksien säilyttämiseksi erikseen selvittää, mitkä edellä mainituista julkisista hallintotehtävistä on tarkoituksenmukaista antaa ilmailuviranomaisen ja mitkä Ilmailulaitoksen suoritettaviksi (s. 65). Raportin perusteella näyttää siltä, että työryhmässä esitettyjen ajatusten pohjalta ei lentoreiteistä määrääminen sen viranomaistehtävuonteesta huolimatta siten tulisi välttämättä siirrettäväksi mahdollisesti perustettavaan erilliseen virastoon.

Mielestäni voidaan kuitenkin perustellusti katsoa, että lentoreiteistä määräämiseen liittyy ympäristönsuojelun näkökulmasta sellaisia lentoaseman ympäristön asukkaiden etuja ja jopa perusoikeuksia sekä asian puolueetonta käsittelyä koskevia näkökohtia, joiden vuoksi tämän viranomaistehtävän erottamista mahdolliseen uuteen virastoon voitaisiin puoltaa. Toisaalta on luonnollisesti mahdollista, että tehtävällä on sellaista välttämätöntä toiminnallista yhteyttä lennonvarmistuspalvelutehtäviin, että erottaminen olisi erityisen ongelmallista.

Ilmailun viranomaistehtäviä selvittävän työryhmän työ on kesken. Katson, että asia ei lentoreiteistä määräämistä koskevien tehtävien organisoinnin osalta anna minulle tässä vaiheessa aihetta muuhun kuin että saatan edellä esittämäni näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ilmailulaitoksen tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

3.2.4

Lentoaseman ympäristölupaa koskevien viranomais- ja tuomioistuinratkaisujen merkityksestä

Uudenmaan ympäristökeskus jatkoi 15.12.1999 lentoaseman kolmatta kiitotietä varten vuonna 1992 myönnetyn sijoitusluvan voimassaoloaikaan 31.12.2002 asti. Jatkamispäätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen tehdyissä valituksissa

vaadittiin päätöksen kumoamista nimenomaan sillä perusteella, että valitusten mukaan lentoaseman toiminta oli muuttunut ja meluhaitat eräillä alueilla lisääntyneet niin merkittäväällä tavalla, että hakijalta olisi tullut vaatia uusi ympäristölupa tai että sijoitusluvan voimassaoloa ei olisi voitu jatkaa ilman luvan (lupaehtojen) ajantasaisiin tietoihin perustuvaa tarkistamista. Mm. toinen tänne kantelun tehneistä eli B vetosi valituksensa perusteluna nimenomaan Ilmatila 2000+ ohjelmasta (v. 1999 käyttöön otetusta ilmatilauudistuksesta) johtuviin lentoonlähtöjen keskittämiseen ja melutapahtumien lukumäärän moninkertaistumiseen asuinpaikallaan. Eräässä toisessa valituksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että keskimelutasolaskelmien mukaisista tuloksista ei ilmene, että melutapahtumien lukumäärän on moninkertaistunut tietyllä alueella.

Uudenmaan ympäristökeskus totesi valituksista antamassaan lausunnossa, että lentoreittien ja niiden muutosten aiheuttama meluhaitta ei kuulu sijoituslupatarkastelun piiriin, että Ilmailulaitos voi ilmailulain 53 §:n perusteella määrätä lentoreiteistä ja niiden muutoksista ja että Ilmailulaitoksen määrätessä lentoreiteistä on turvallisuusnäkökohdilla ensisijainen merkitys. Ilmailulaitos totesi valituksista antamassaan lausunnossa, että se käyttää ilmailulakiin perustuva julkista valtaa antaessaan lentoreittejä koskevia määräyksiä, joiden rationa on ilmaliikenteen turvallisuuden varmistaminen, liikenteen helpottaminen sekä siviili- ja sotilasilmailun yhteensovittaminen siten, että vahinko ja haitta estetään sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpidetään. Ilmailulaitoksen lausunnon mukaan meluntorjunta on käytännössä eräs keskeisistä lentoreittien suunnittelukriteereistä.

Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi valitukset päätöksellään 2.11.2000. Päätöksensä perusteluissa hallinto-oikeus totesi mm., että muutoksenhakijat olivat tyytymättömiä nykyisistä (silloisista) lentoreiteistä ja niiden muutoksista sekä yölentoliikenteestä aiheutuvaan meluhaittaan, joka ilmeni lähinnä Espoon Kalajärvellä sijaitsevilla asuinalueella. Hallinto-oikeuden mukaan lentoreittejä ja niiden käyttöä koskevat kysymykset ratkaistaan ilmailulaissa säädetyssä järjestyksessä. Lentokentän III-kiitotien sijoitusluvan myöntämiseen vaikuttaneissa olosuhteissa ei hallinto-oikeuden mukaan ollut selvitetty tapahtuneen sellaisia muutoksia, jotka olisivat edellyttäneet asian käsittelyä lupamääräysten muuttamista koskevana asiana (tuolloin vielä voimassa olleessa) ympäristölupamenettelylaissa säädetyssä järjestyksessä. Sijoituslupalta oli siten voitu myöntää jatkoaikaa.

Asiasta tehtiin jatkovalituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Eräissä jatkovalituksissa kiinnitettiin edelleen huomiota nimenomaan lentoreittien muutoksista ja käyttöperiaatteista johtuvaan lentomelun keskittymiseen. Mm. B vaati valituksessaan, että nousut on tuulen niin salliessa hajautettava eri kiitoteille. Lisäksi hän katsoi, että meluhaitta Vantaan Viinikkalasta Vantaanpuiston ulottuvalla tuhansien ihmisten asuinalueella on paljon vaikeampi kuin Kalajärvellä, sillä em. Vantaan meluhaitta-alue on lähempänä lentokenttää. Vastaselityksessään hän lisäksi esitti, että melun keskittäminen sijoituslupaehtojen mukaisesti loukkaa myös Euroopan ihmisoikeussopimusta, ja viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tuolloin vielä vireillä olleeseen tapaukseen *Hatton and others v. the United Kingdom*.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset 29.11.2001 antamallaan päätöksellä ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen. Päätöksensä perusteluissa KHO totesi, että ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntäneen viranomaisen on luvanhaltijan, valvontaviranomaisen, asianomaisen yleistä etua valvovan viranomaisen tai haitankärsijän hakemuksesta muutettava lupaa, muun ohella jos toiminnasta aiheutuva pilaantuminen, esimerkiksi melu olennaisesti poikkeaa ennalta arvioidusta tai olosuhteet ovat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet. Ympäristönsuojelulain voimaansaotosta annetun lain nojalla myös terveystieteiden laitoksen mukaisen sijoitusluvan voimaansaoton jatkoaikaa koskevaa päätöstä on KHO:n mukaan mahdollista vastaisuudessa muuttaa ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin muun muassa lisäämällä tai tarkistamalla meluntorjuntaa koskevia ehtoja. Lisäksi Ilmailulaitoksella on mahdollisuus antaa ilmailulain 41 ja 51 §:n nojalla lentopaikan käyttöoikeuden rajoittamisesta, rakentamisesta ja pitämisestä sekä toiminnasta lentopaikalla tarkempia määräyksiä, jotka voivat koskea myös lentomelun rajoittamista.

Kun otettiin huomioon edellä selostetut mahdollisuudet rajoittaa lentomeluhaittoja enemmän ja muulla tavoin kuin 15.12.1992 tehdyssä sijoituslupapäätöksessä ja kun sijoituslupapäätöksen ehdon 1 mukaan Ilmailulaitoksen oli laajennettava laadittavanaan olevaa lentomelun torjuntasuunnitelmaa sisällyttämällä siihen III-kiitotie ja yöliikenne, oli sijoituslupapäätöksen mukaisia ehtoja KHO:n mukaan tuossa vaiheessa pidettävä terveydelliseltä (meluntorjunnalliselta) kannalta riittävinä. Lupaehdot oli KHO:n mukaan pidettävä samoista syistä riittävinä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa edellytetyn yksityis- ja perhe-elämän suojan nauttimista tarkoittavan oikeuden kannalta. Kun ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentti mahdollistaa suoraan haitankärsijälle oikeuden hakea lainvoimaisten sijoituslupaehtojen muuttamista myös em. artiklassa tarkoitettussa oikeudenloukkaustapauksessa, on lentomelusta haittaa kärsivillä KHO:n päätöksen mukaan tarvittaessa käytössään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetty riittävän tehokas oikeussuojakeino mahdollista oikeudenloukkausta vastaan.

Tämän kanteluasian kannalta on keskeistä se seikka, että sijoitusluvan jatkamista koskevassa valitusasiassa Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että lentoreittejä ja niiden käyttöä koskevat kysymykset ratkaistaan ilmailulaissa säädetyssä järjestyksessä. Uudenmaan ympäristökeskuksen valitusasiassa antaman lausunnon mukaan lentoreittien ja niiden muutosten aiheuttama meluhaitta ei kuulu sijoituslupatarkastelun piiriin. Valituksista hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa Ilmailulaitos esitti myös sellaisen näkemyksen, että Ilmailulaitosta julkisen vallan käyttäjänä ei voida sitoa toimimaan reiteistä päätettäessä yksittäisen lentopaikan sijoitusluvan ehdoilla. Nämä tulkintakannanotot ovat vaikuttaneet siihen, että olen ryhtynyt edellä tässä vastauksessa ilmenevässä laajuudessa selvittämään ja arvioimaan Ilmailulaitoksen lentoreittijärjestelyihin liittyvän menettelyn lainmukaisuutta. Jos lentoreittien määräämiseen kuuluvat toimenpiteet olisi vastoin em. kannanottoja yksityiselitteisesti katsottu kuuluvaksi yksityiskohtiaan myöten ympäristöluvassa säänneltäviin seikkoihin, olisi Ilmailulaitoksen menettelyn lainmukaisuus kantelussa tarkoitettujen lentoreittimuutosten osalta tullut nähdäkseni

lainvoimaisesti ratkaistuksi em. lupa-asiaa koskeva ssa valitusmenettelyssä viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä.

Korkeimman hallinto-oikeuden pysyttäessä hallinto-oikeuden päätöksen *lopputuloksen* se ei kuitenkaan alempien käsittelyasteiden tavoin esittänyt perusteluissaan ilmailulain rajoittavan sijoituslupaharkinnan asiallista ulottuvuutta lentoreittien osalta. KHO:n perustelujen valossa tämä lakien soveltamisalojen suhde jää hieman tulkinnanvaraiseksi.

Asiaa oikeudellisesti arvioitaessa pidettäneen silti lähtökohtana Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaista kannanottoa. Sikäli kuin ympäristönsuojelulainsäädännön soveltamisala ilmailulain vuoksi rajataan näin, merkittävä osa lentoaseman meluhaittojen sääntelystä jäisi tämän tulkinnan mukaan Ilmailulaitoksen oman viranomaistoimivallan piiriin. Koska edellä kohdassa 3.2.3 esittämäni mukaisesti Ilmailulaitoksen tehtävien sisäinen organisointi lentoreiteistä määräämisen osalta ei ole omiaan ylläpitämään luottamusta kyseisen viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, tilannetta voidaan vastaavasti myös lentoasematoiminnan ympäristölupasääntelyn näkökulmasta pitää hyvän hallinnon kannalta epätydyttävänä. Koska liikenne- ja viestintäministeriön työryhmässä selvitetään parhaillaan ilmailun viranomaistehtävien uudelleenjärjestelyä koskevia kysymyksiä, pidän tässä vaiheessa riittävänä, että saatan tämänkin havaintoni liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ilmailulaitoksen tietoon lähettämällä niille jäljennöksen päätöksestäni.

Totean vielä yleisesti lentoasemien ympäristölupasääntelystä, että käsitykseni mukaan tiedot nousuihin ja laskuihin käytettävien lentoreittien linjauksista ja niiden käyttösuhteiden pääperiaatteista ovat ympäristölupaharkinnan perusteena olevia, toiminnan sisältöä kuvaavia olennaisia tosiseikkoja. Lupaviranomaisella tulee olla niistä riittävän yksityiskohtaiset tiedot ja ne tulee nähdäkseni myös ottaa huomioon luvan myöntämisedellytyksiä harkittaessa. Lupa voidaan myös ottaa sellaisia lentoreitteihin tai niiden käyttöön vaikuttavia ehtoja, joita on otettu voimassa olevaan sijoituslupapäätökseen.

Kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenee, kantelijoilla on mahdollisuus saattaa asianomaisessa lupaviranomaisessa vireille ympäristönsuojelulain 58 §:n 1 momentissa tarkoitettu luvan muuttamista koskeva hakemus. En kuitenkaan ota kantaa siihen, olisiko tällaisella hakemuksella menestymisen mahdollisuuksia.

3.2.5

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös asiassa *Hatton and others*

Kantelussa on pyydetty ottamaan huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 2.10.2001 (*Case of Hatton and Others v. the United Kingdom*; 36022/97). Ratkaisusta voidaan kantelijoiden mukaan tehdä johtopäätös, että myös Suomen valtio on rikkonut Helsinki-Vantaan lentoaseman melua koskevassa asiassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklaa (oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta).

Asiassa oli kysymys siitä, olivatko Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin Heathrow'n lentokentän yölennoista aiheutuneen meluhaitan johdosta. Ihmisoikeustuomioistuimen jaosto katsoi 2.10.2001 antamassaan päätöksessä, että Heathrow'n kentällä vuonna 1993 käyttöön otetut hallituksen järjestelyt rikkoivat yölennojen osalta valittajien EIS 8 artiklan mukaisia oikeuksia.

Kantelun tekemisen jälkeen asian tuomioistuinkäsittely on edennyt seuraavasti.

Hallitus saattoi asian Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston päätettäväksi. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että EIS 8 artiklaa ei ollut rikottu (eri asia on, että tuossa asiassa EIT katsoi, että EIS 13 artiklaa (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) oli rikottu).

Asiassa on siten kantelun tekemisen jälkeen päädytty päinvastaiseen lopputulokseen eli että EIS 8 artiklaa ei rikottu. Viitataan myös edellä esitettyihin korkeimman hallinto-oikeuden 29.11.2001 antaman päätöksen perusteluihin EIS:n soveltamisen osalta.

Tämän vuoksi katson, että kantelussa tarkoitettussa Helsinki-Vantaan lentoasemaa koskevassa asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä EIS 8 artiklan vastaista menettelyä.

3.3

Toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella totean, että en ole havainnut Ilmailulaitoksen menetelleen asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Perusoikeusnäkökulmasta menettely antaa minulle kuitenkin aiheen saattaa edellä kohdissa 3.2.2 ja 3.2.3 ja 3.2.4 esittämäni käsitykset ja näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ilmailulaitoksen tietoon lähettämällä niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös ympäristöministeriölle ja Uudenmaan ympäristökeskukselle.

Pyydän liikenne- ja viestintäministeriötä 31.12.2004 mennessä ilmoittamaan minulle, mihin toimenpiteisiin edellä esittämäni kannanotot Ilmailulaitoksen lentoreittien määräämiseen liittyvien tehtävien hallinnollisesta järjestämisestä mahdollisesti ovat johtaneet.

A:ta pyydetään antamaan tieto tästä päätöksestä myös kantelukirjoituksen toiselle allekirjoittajalle.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.