

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN ASETUS RAKENNUKSEN ÄÄNIYMPÄRISTÖSTÄ ANNETUN YMPÄRISTÖMINISTERIÖN ASETUKSEN 5 JA 6 §:N MUUTTAMISESTA - LAUSUNTOYHTEENVETO

Lausuntokierros

Ympäristöministeriön valmisteleva asetusluonnos perustelumuistioineen oli lausuntokierroksella 31.1.–25.2.2019. Lausuntoja pyydettiin lausuntopalvelu.fi –sivustolla. Lausunnon antoi 13 tahoa. Lausunnonantajat on lueteltu liitteessä. Lausunnot sekä lausunnoista koottu yhteenveto ovat saatavissa lausuntopalvelu.fi –sivustolla ja sähköisessä muodossa valtioneuvoston hankeikkunasta (<https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/36366/kuvaukset>).

Tiivistelmä

Asetusehdotuksessa ympäristöministeriön asetuksen rakennuksen ääniympäristöstä (796/2017) 5 §:n 1 ja 3 momentti, sekä 6 §:n 2 momentti ehdotettiin muutettavaksi. Muutoksina nykytilaan nähden olisivat täsmennys asetuksen esitysmuotoon uuden rakennuksen ulkovaipan ääneneristysvaatimuksista melualueilla, sekä muutos parvekkeiden äänitasovaatimuksessa.

Lausuntopalautteessa asetusehdotusta sekä kannatettiin ja ei kannatettu. Palautteessa todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain vaatimus ääniympäristöä koskevan olennaisen teknisen vaatimuksen toteutumisesta ei riipu rakennuspaikasta. Huomiota kiinnitettiin melun terveys- ja viihtyisyysvaikutuksiin ja siihen, että alueiden melutilanne voi eri alueilla muuttua. Asemakaavamääräysten rakennuksen ulkovaipan ääneneristyksestä ei katsota olevan riittäviä, jos asemakaava on vanhentunut. Rakennusvaiheessa määritetyt vähimmäisvaatimukset rakennuksen ulkovaipan ääneneristykselle nähtiin tarkoituksenmukaisimmaksi tavaksi välttää terveyshaittaa ja varmistaa hyvä asumismukavuus. Toisaalta voimassa olevan asetuksen ääneneristysvaatimuksen katsottiin olevan ylimitoitettu, lisäävän rakentamisen kustannuksia ja vaikeuttavan rakentamista. Asetukseen ja perustelumuistioon esitettiin tehtäväksi osin tarkennuksia, koskien rakennuksen ulkovaipan ääneneristyksen vaatimustasoa ja kiitoteiden suuntaisien lentokoneiden laskeutumislinjojen alueita, ulkomelutason raja- ja toimenpideraja-arvoja, melualueita, muutostilanteita, sekä melun kohtuutonta räsitystä. Palautteessa ehdotettiin edelleen ohjeistuksen päivittämistä säännösten soveltamiseksi.

Jatkovalmistelussa pykälään ei ole tehty muutoksia, mutta perusteluihin on tehty tarkennuksia ja täsmennyksiä lausuntopalautteen perusteella. Jatkovalmistelussa todettiin, että kaavamääräystä sovelletaan asetuksen mukaan ensisijaisesti asetuksessa määritellyn lukuarvon sijasta. Voimassa oleva asetus ei lähtökohtaisesti muuta rakentamista tai siihen liittyviä kustannuksia melualueilla, koska kaavamääräyksiin perustuva ja asetuksen vaatimustasoa vastaava ulkovaipan ääneneristyksen vähimmäisvaatimus melualueilla on vakiintunut menettely. Rakennuksen ulkovaipan ääneneristys voi voimassa olevan asetuksen tapausharkintamenettelyyn perustuen poiketa asetuksen luku-

arvosta esimerkiksi alueilla, joissa ei ole melua. Käytössä on teknisiä asiakirjoja rakenteista, jotka toteuttavat asetuksen ulkovaipan ääneneristykselle asetetun vaatimuksen ja joita on sovellettu vakiintuneesti. Lähtökohtaisesti ulkomelutasot tunnetaan melualueilla, jotta esimerkiksi kaavamääräys voitaisiin antaa. Ääniympäristöä koskevan olennaisen teknisen vaatimuksen tulee toteutua rakennuspaikasta riippumatta. Asemakaava ei välttämättä sisällä kaavamääräystä ulkovaipan ääneneristyksestä ja myös tällöin vaatimus tulee toteutua. Jatkovalmistelussa todettiin, että parvekkeet on rinnastettu valtioneuvoston päätöksessä melutason ohjearvoista 993/1992 piha- ja oleskelualueisiin. Parvekkeet voivat olla erityisryhmille ainoa rakennuksen ulko-oleskelualue.

Yleisiä huomautuksia

Lausunnonantajista osa ei kannattanut asetusehdotusta, osa näki sen tarpeelliseksi.

Lausuntopalautteessa todettiin, että voimassa oleva ääniympäristöasetus on selkeä. Asetusmuutos johtaisi melualueiden määrittelyn ongelmiin ja rajaamisen vaikeuteen, koska määrittäminen ei ole yksiselitteistä ja alueiden äänitasot voivat vaihdella vuodenaikojen mukaan. Melun todettiin aiheuttavan merkittävää haittaa terveydelle ja vaikuttavan mm. asumisen laatuun ja elinympäristöjen viihtyisyyteen. Myös yksittäiset melutapahtumat voivat vaarantaa nukkumisen ja levon aiheuttaen terveyshaittaa, vaikka melun keskiäänitaso olisi ohjearvojen alapuolella, jos rakennuksen ulkovaipan ääneneristys on vaatimaton.

Meluttoman ympäristön merkitys katsottiin korostuvan edelleen tulevaisuudessa. Meluavien toimintojen nähdään lisääntyvän rakennetussa ympäristössä, eikä ääniympäristövaatimuksia tulisi siksi heikentää. Yhdyskuntarakenne muuttuu nopeasti ja käsitys siitä, mikä yhdyskunnassa on melualueita, saattaa muuttua eri syistä rakennusten käyttöönsä aikana. Alueiden melulähteet voivat muuttua ja voimistua vuosien aikana ja meluallisuus kasvaa sen seurauksena häiritseväksi. Taaja-asutusalueilla todettiin esiintyvän aina melua, jota ei voida rajoittaa millään määräyksillä. Tulevat muutokset liikennemäärissä ja -muodoissa sekä rakennusten käyttötarkoituksenmuutokset voivat vaikuttaa melutasoon oleellisesti. Katsottiin, että yleis- ja asemakaavoissa, sekä mahdollisuuksien mukaan myös maakuntakaavoissa, tulisi asettaa asuntojen ääneneristysvaatimus myös alueille, joilla ennustettu lentokonemelu alittaa maankäytön suunnittelua ohjaavan melutason. Erityisen tärkeää tämä olisi lentokoneen laskeutumislinjoilla, koska hetkelliset äänitasot voivat vaikuttaa asumisviihtyisyyteen. Vähäisillä lisäkuksannuksilla katsottiin voitavan saavuttavan näillä alueilla merkittävästi parempi ulkovaipan ääneneristys kuin asetuksen minimivaatimus. Rakennuslupamenettelyssä ei ole mahdollista puuttua rakennuksessa harjoitettavasta toiminnasta aiheutuvaan meluun, ellei se edellytä ympäristölupaa. Asemakaavamääräysten ei katsota olevan riittäviä, jos asemakaava on vanhentunut ympäristön häiriötekijöiden näkökulmasta.

Palautteessa todettiin, että rakennuksia ei koskaan tehdä vastaamaan pelkästään rakentamishetken tarpeisiin. Rakennuksen ulkovaipan ääneneristävyydelle ei ole ollut rakennuspaikasta riippumatonta määräystä ennen ääniympäristöasetuksen (796/2017) antamista. Asetuksen voimaantumisen myötä epäkohta on korjattu ja ääniympäristöohjeessa esitetään menettelytapa vähimmäisvaatimuksen soveltamisesta. Rakennus-

ten äänieristävyyden parantaminen muuallakin kuin ns. melualueilla nähtiin parantavan asuinviihtyvyyttä- ja terveyttä huolimatta siitä, ylittääkö ulkoalueen äänitaso asetuksessa säädetty ohjearvot. Helpoin ja kustannustehokkain tapa välttää terveyshaittaa ja varmistaa hyvä asumismukavuus on rakennusvaiheessa määritetyt vähimmäisvaatimukset rakenteiden ääneneristävyydelle. Katsottiin, että on lyhytnäköistä, jos yhteiskunta edistää sellaista rakentamista, jossa rakennukset saattavat kesken käyttöikänsä vanhentua ääneneristysominaisuuksiltaan ja synnyttää siten joko merkittäviä maankäytön rajoituksia tai vaihtoehtoisesti kallista ja laajaa korjaustarvetta, jotta rakennuskanta saadaan päivitettyä vastaamaan siltä edellytettäviä ääniympäristön vaatimuksia.

Lausuntopalautteessa katsottiin toisaalta voimassa olevan asetuksen ääneneristysvaatimuksen olevan ylimitoitettu ja lisäävän rakentamisen kustannuksia. Palautteessa katsottiin, että suunnittelijoilla ja viranomaisilla ei ole täydennysrakennuskohteissa käytettävissään voimassaolevia tai tulevia melutasotietoja. Melutasojen määrittelykynnykseen ja vastuukysymyksiin kaivattiin tarkennuksia ympäristöministeriön ohjeina. Edellisen katsottiin koskevan myös tärinää.

Asetuksen muuttamisen lähtökohtien katsottiin pohjautuvan enemmän taloudellisiin kuin terveydensuojelullisiin näkökohtiin. Melunormeissa tulisi noudattaa varovaisuusperiaatetta ja niitä pitäisi tiukentaa eikä lieventää. Eräässä lausunnossa katsottiin, että korjausrakentamiseen sovellettavan vaatimustason tulisi olla tavoitteellisesti sama kuin uudisrakentamisessa. Edelleen eräässä lausunnoista todettiin, että kansalaisia ei olisi kuultu valmistelun aikana ja tätä pidettiin muun muassa perustuslain vastaisena.

Yksityiskohtaisia huomautuksia

Vaatimukset uuden rakennuksen melun- ja tärinäntorjunnalle (5 §)

Lausuntopalautteessa maankäyttö- ja rakennuslain olennaisen teknisen vaatimuksen toteutumisen todettiin koskevan rakennuksia sijainnista riippumatta. Tutkimustulosten mukaan käytössä olevilla ulkoseinärakenteilla saavutetaan pienimmillään vain hieman 20 dB ylittäviä äänitasoeroja. Tällöin puhe rakennuksen läheisyydessä ulkona tai luonnonäänet kuuluvat rakennukseen sisään tavalla, joka voidaan katsoa terveyshaitaksi unen häiriytymisen johdosta. Tästä syystä rakennuksen ulkovaipan ääneneristävyydellä pitää olla vähimmäisvaatimus, joka tulee lähtökohtaisesti kaikissa tapauksissa täyttää. Tapausharkintamenettelyn katsottiin olevan sovellettavissa ohjeen mukaisesti silloin, kun rakennuspaikka ei sijaitse melualueella. Palautteessa katsottiin, että mikäli asetuksessa päädytään laskemaan rakennuksen ulkovaipan ääneneristävyyden vaatimustasoa, sen tulisi olla joka tapauksessa vähintään 28 dB. Asetusehdotuksen 5 § ehdotettiin täydennettäväksi virkkeellä ”Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi kiitoteiden suuntaiset lentokoneiden laskeutumislinjojen alueet”.

Lausuntopalautteessa katsottiin toisaalta, että 25 dB:n ääneneristys on riittävä varmistamaan melualueillakin, ettei valtioneuvoston päätöksen 993/1992 mukainen sallittu melutaso ylity ja 30 dB:n raja tulisi pudottaa 25 dB:n. Jotta paikalliset olosuhteet tulisivat parhaiten huomioiduksi, katsottiin että ääneneristuksen tulisi määräytyä ensisijaisesti asemakaavamääräyksestä, jota tarvittaessa täsmennetään erityissuunnittelijan selvityksellä tai noudattamalla 25 dB:n ääneneristysvaatimusta. Palautteessa tuotiin

esiin, että alueilla missä ei ole melukuormaa on rakennuksen ulkovaipan ääneneristyksestä edellytetty 30 dB vaatimusta. Samoin todettiin, ettei rakennuslalla ollut käytännön esimerkkejä siitä, mitkä vaipparakenteet täyttävät asetetun vaatimuksen. Ikkunoiden ja ovien osalta 30 dB:n vaimennusvaatimus katsottiin johtavan siihen, että jouduttaisiin käyttämään raskaita erikoistuotteita, joita osa valmistajista ei kykene tarjoamaan. Tämä vähentäisi kilpailua, nostaisi rakentamisen kustannuksia sekä lisäisi rakennustuotteiden painoa. Painon kasvu aiheuttaa suuremmat päästöt kuljetuksissa sekä johtaisi etenkin pientalotyömailla nostolaitteiden tarpeeseen.

Lausuntopalautteessa katsottiin, että tulkinnan täsmentämiseksi melualueen ja ääneneristuksen määrittely tulisi lisätä asetukseen. Lisäksi melualueen määritelmässä tulisi ottaa huomioon ennusteet ja niissä esitetyt melualueet. Se, mitä tarkoitetaan ulkomelutason raja-arvoilla ja toimenpideraja-arvoilla, katsottiin epäselväksi. Viittaus alueisiin, joilla melusta saattaa aiheutua laissa eräistä naapuruussuhteista 17 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta, ehdotettiin poistettavaksi. Palautteessa rakennuksen ulkovaipan ääneneristuksen määräytymisperustetta ehdotettiin selkeytettäväksi ympäristöministeriön ohjeessa rakennuksen ääniympäristöstä.

Jatkovalmistelussa todettiin, että kaavamääräyksessä annettua rakennuksen ulkovaipan ääneneristuksen lukuarvoa sovelletaan asetuksen mukaan ensisijaisesti asetuksessa määritellyn lukuarvon sijasta. Rakennuksen ulkovaipan ääneneristystä koskeva kaavamääräys on tyypillisesti vähintään 30 dB, joten asetuksen ääneneristysvaatimus ei lähtökohtaisesti muuta rakentamista tai siihen liittyviä kustannuksia melualueilla. Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista 993/1992, johon asemakaavamääräykset perustuvat, on vanha ja käytäntö ulkovaipan ääneneristysvaatimuksesta ja sen määräytymisestä on siten vakiintunut. Asetuksen 3 §:n 3 momentin perusteella rakennuksen ulkovaipan ääneneristys voi tapausharkintamenettelyyn perustuen poiketa asetuksen lukuarvosta nykyiselläänkin. Asetus ei muun muassa edellytä 30 dB:n ääneneristysvaatimuksen toteutumista alueilla, missä rakennukseen ei kohdistu melukuormaa. Rakennuslalla on lisäksi laatinut teknisiä asiakirjoja rakenteista, jotka toteuttavat asetuksen ulkovaipan ääneneristykselle asetetun vaatimuksen ja niitä on sovellettu jo vuosia melualueilla, joilla on annettu kaavamääräyksiä ulkovaipan ääneneristyksestä.

Jatkovalmistelussa todettiin lisäksi, että melualueilla tarkoitetaan asetusluonnoksen perustelumustioluonnoksessa määritettyjä melualueita, joita on valtioneuvoston päätöksen (993/1992) mukaisten melualueiden lisäksi useita muitakin. Asumiseen käytettäviä rakennuksia sijaitsee alueilla, joiden keskiäänitaso on voimakkaimmillaan yli 75 desibeliä ja tästä syystä ääneneristävyystarpeen arviointi ei voi perustua 55 desibelin päiväajan keskiäänitasoon. Jatkovalmistelussa todettiin edelleen, että maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva rakennuksen meluntorjuntaa koskeva olennainen tekninen vaatimus ei riipu rakennuspaikasta ja tulee toteutua rakennuspaikasta riippumatta. Asemakaava ei välttämättä sisällä kaavamääräystä ulkovaipan ääneneristyksestä ja myös tässä tapauksessa olennainen tekninen vaatimus tulee toteutua.

Jatkovalmistelussa pykälään ei ole tehty muutoksia, mutta perusteluihin on tehty tarkennuksia ja täsmennyksiä lausuntopalautteen perusteella koskien ulkomelutason raja- ja toimenpideraja-arvoja, melualueita, sekä melun kohtuutonta rasitusta.

Vaatimukset uuden rakennuksen ääniolosuhteille (6 §)

Lausuntopalautteessa äänitasovaatimuksen poistamista oleskeluun käytettäviltä parvekkeilta pidettiin ensisijaisesti tarkoituksenmukaisena. Vaatimuksen katsottiin osoittautuneen paikoin kohtuuttoman vaikeaksi saavuttaa uudisrakentamisessa ja johtaneen hankaliin, epäkäytännöllisiin ja kalliisiin ratkaisuihin. Parvekkeiden äänitasovaatimuksen poistaminen katsotaan helpottavan rakennusten suunnittelua ja rakentamista. Asuinrakentamisen katsottiin painottuvan kasvukeskuksiin ja vaatimusten täyttäminen katsottiin tarkoittavan etenkin kerrostalorakentamisessa raskaita ja kalliita lasitusratkaisuja tai jopa tilannetta, jossa asuinrakennuksiin ei suunnitella tai rakenneta parvekkeita lainkaan mikä heikentäisi asumisviihtyisyyttä.

Palautteessa katsottiin, että muutosta harkittaessa tulisi kiinnittää huomiota myös muutostilanteisiin, kuten siihen, että liikennesuoritteet ja siten myös melutasot kasvavat tavalla, jota ei ole toistaiseksi huomioitu kaavassa. Tämä voi periaatteessa johtaa tilanteeseen, että parvekkeiden käyttöä jouduttaisiin rajoittamaan meluisuuden vuoksi. Perustelu- taikka asetustekstiä tulisi muotoilla siten, että parvekkeiden suunnittelussa tulisi huomioida jonkinlainen puskuri melutilanteessa tapahtuvien muutosten varalle. Tämä olisi tärkeää eritoten siksi, että muun muassa ilmastopoliittisista syistä kaupunkirakennetta tullaan tiivistämään hyvien liikenneyhteyksien tuntumaan, mikä asettaa entistä suurempia haasteita meluntorjunnalle.

Palautteessa katsottiin, että asetettujen vaatimusten pitäisi olla tavoitteena myös peruskorjausten yhteydessä.

Jatkovalmistelussa todettiin, että parvekkeet on rinnastettu valtioneuvoston päätöksessä melutason ohjearvoista 993/1992 piha- ja oleskelualueisiin. Parvekkeet voivat olla erityisryhmille ainoa rakennuksen ulko-oleskelualue. Jatkovalmistelussa pykälään ei ole tehty muutoksia, mutta perusteluihin on tehty tarkennuksia ja täsmennyksiä lausuntopalautteen perusteella koskien muutostilanteita.

Liite: Lausunnon antaneet tahot

Betoniteollisuus ry ja Rakennustuoteteollisuus RTT ry:n muuratut rakenteet
 Finavia
 Suomen lämmöneristysyhdistys Finnisol ry
 Kross Guido
 Kuopion kaupunki, ympäristönsuojelu
 Liikenne- ja viestintävirasto
 Pientaloteollisuus PTT ry
 Porin kaupunki
 Puutuoteteollisuus ry
 Suomen Arkkitehtiliitto
 Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry
 Suomen Tasolasiyhdistys
 Talonrakennusteollisuus ry