

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA:

Vastaselitys Helsingin yleiskaavaa koskevassa valitusasiassa.

VIITE:

Vastaselityspyyntö 9.6.2017 (15789/16/4102). Lisääikaa vastaselitykselle myönnetty 31.7.2017 asti.

VALITTAJA:

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys — Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry (rek.nro 116.353). Yhdistyksen tarkoituksena on edistää ja kehittää lintuharrastusta sekä lintujen ja luonnonsuojelua sekä toimia alueensa lintuharrastajien ja tutkijoiden yhdysiteenä. Yhdistyksen toiminta-alue on Helsinki ja sen ympäristö (Uudenmaan maakunta ennen v. 2011 ml. Sipoo).

PROSESSIOSOITE:

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —
Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry
Annankatu 29 A 16
00100 Helsinki
puheenjohtaja@tringa.fi

Tringa ry kiittää Helsingin hallinto-oikeutta vastaselityspyynnöstä ja lausuu Helsingin kaupunginhallituksen lausunnon johdosta seuraavaa.

Aluksi

Näkemyksemme mukaan lausunto ei riittävästi vastaa valituksessamme esitettyihin näkökohtiin. Tätä hämärtää osaltaan kaupungin valinta vastata kootusti kaikissa valituksissa esitettyihin vaatimuksiin. Lausunnon alkupuolella esitetään myös tiivistetysti valitusten sisältöä. Yhdistyksemme osalta sisällön referointi ei vastaa valitustamme ja on osin virheellinen.

Yleiskaavan sisältövaatimusten toteutuminen

Kaupunginhallituksen mukaan luontoarvot on riittävästi huomioitu kaavoituksessa. Kaupungin lausunnossa viitataan MRL:n 39 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan sisältövaatimuksia koskevat seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Lausunnossa todetaan:

”Harkinnassa on näin ollen otettava huomioon mm. suunnittelun tavoitteet ja tarkkuus. Huomioon ottamiseen liittyy suhteellisen paljon liikkumavaraa, joka on laajimmillaan silloin, kun laadittavaan kaavaan liittyy selvästi ristiriitaisia sisältöä koskevia vaatimuksia. Tällöin kyse on erilaisten arvojen painottamisesta.”

Edelleen kaupunki toteaa:

”Yleiskaavaa laadittaessa kaupunki on pyrkinyt optimaaliseen ratkaisuun erilaisten vaatimusten suhteen. Yleiskaava täyttää MRL 39 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset luonnonarvojen vaalimisesta.

Näkemyksemme mukaan kaavoittajalla ei ole mahdollisuutta painottaa kaavan sisältöä poliittisten puolueiden edustajien kulloisenkin toiveen mukaan vaan yleiskaavaa koskevat sisältövaatimukset tulee huomioida kattavasti lain mukaan. Kaupunki toteaa lausunnossaan lisäksi:

”Selvitysten riittävyyden suhteen on joskus mahdollista käyttää kaavojen sisältövaatimussäännöksiä lähtökohtana, sillä vaikutusarvioinnin pohjalta on mahdollista selvittää, täyttääkö kaava sisällölliset vaatimukset.” --- ”Selvitysten perusteella voidaan arvioida sisältövaatimusten täyttymistä.”

Katsomme, että luontovaikutusten arvioinnissa tunnistetut linnustoon kohdistuvat suuret haittavaikutukset ja muu luontoarvojen heikentyminen ovat yleiskaavan sisältövaatimusten vastaisia eikä kaava siksi täytä maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksia luontoarvojen huomioimisesta.

Myös tärkeiden lintualueiden sivuuttaminen kaavakartalla on ristiriidassa luontoarvojen turvaamisen kanssa. Katsomme, että merkittävät luontokohteet on otettava huomioon kuntakaavoituksessa alueidenkäyttönä kuten aikaisemminkin eikä niiden turvaamista voida jättää pelkästään kaavamääräysten varaan.

Luontovaikutusten arviointi

Kaupungin lausunnon mukaan:

”Yleiskaavaan liittyvät selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat olleet riittäviä, kun otetaan huomioon

yleiskaavan tarkoitus ja ohjaustarkkuus.”

Näkemyksemme mukaan vaikutusten arviointi on linnuston osalta puutteellinen, mikä johtuu kaavan esitystavan yleispiirteisyydestä ja strategisuudesta. Luontovaikutusten arvioinnissa on keskitytty alueisiin, joihin on osoitettu rakentamista. Myös luontovaikutusten arvioinnissa kaavan yleispiirteisyyden haasteellisuus on tunnustettu:

”Yleiskaavan linnustovaikutusten arviointi painottuu rakennettavien alueiden elinympäristöjen menetyksiin. Muiden vaikutusten kohdalla arviointi on yleiskaavan yleispiirteisyyden vuoksi epävarmempaa ja tuo esille riskejä, jotka todennäköisesti toteutuisivat tavoitteena olevilla asukas- ja työpaikkamäärillä.”

Linnuston kannalta epäsuorat vaikutukset, kuten virkistyskäytön kasvu ja liikenne ovat ongelmallisia. Tämä korostuu erityisesti herkillä kosteikko- ja saaristoalueilla. On mahdollista, että luontovaikutusten arvioinnissa tunnistetut toiminnan jälkeiset suuret ja kohtalaiset haittavaikutukset olisivat vielä merkittävämpiä, mikäli kaavan esitystapa olisi ollut tarkempi ja arvioinnissa olisi siten voitu perusteellisemmin huomioida linnustoon vaikuttavat tekijät.

Yleispiirteisyys on johtanut myös siihen, ettei tärkeisiin lintualueisiin (MAALI, FINIBA, IBA) kohdistuvia vaikutuksia ole huomioitu riittävästi. Luontovaikutusten arvioinnissa lintualueet ovat olleet mukana tarkastelussa vaikutuskohteen herkkyytason kriteereinä eli arvioitaessa kaavan kokonaisvaikutuksia linnustoon. Lintualueet on myös esitetty luontovaikutusten arvioinnin liitekartalla. Vaikutuksia ei ole kuitenkaan lintualuekohtaisesti systemaattisesti arvioitu.

Lintualueet on rajattu biologisin perustein niin, että mukana on kunkin kohteen kriteerilajeille tärkeät elinympäristöt. Aluerajaukset on tehty ilman suojavyöhykkeitä, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että lintualueen arvot voivat heiketä merkittävästi (esimerkiksi ihmisten aiheuttaman häirinnän lisääntymisen vuoksi) myös sellaisessa tapauksessa, vaikka itse rajausalueen maankäyttö ei muuttuisikaan.

Maakuntakaavan vastaisuus

Maakuntakaavan tulee lain mukaan ohjata alemman tason suunnittelua. Yleiskaava poikkeaa kuitenkin monilta osin maakuntakaavan merkinnöistä ja jättää siten huomiotta maakuntakaavan tavoitteet. Nämä kohteet olemme yksilöineet valituksessamme.

Kaupungin lausunnossa todetaan:

”Yleiskaavan aikajänne ulottuu paljon Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavaa pidemmälle, eikä uudessa valmisteilla olevassa 4. vaihemaakuntakaavassa oteta kantaa taajama-alueisiin. Näin ollen Helsingin uusi yleiskaava pidemmälle aikajänteelle ulottuvana esittää skenaarion ja kaupungin tahtotilan kaupungin kehittämisestä pitkälle tulevaisuuteen. Tästä syystä maakuntakaavat joiltakin osin näyttävät liian tarkkarajaisesti laadittuina instrumentteina ohjatakseen kaupungin pitkälle ulottuvaa visiota maankäytöstä. Edellä olevasta huolimatta yleiskaavan tavoitteet ovat yhteneväiset maakuntakaavojen seudullisten ja maakunnallisten tavoitteiden kanssa.”

Yleiskaavan tehtävänä ei ole strategioiden tai skenaarioiden esittäminen, vaan laillisesti sitova maankäyttö asemakaavoitusta varten. Maakuntakaavan ohjausvaikutus ei voi tarkoittaa räikeästi maakuntakaavasta poikkeavia merkintöjä yleiskaavoituksessa, kuten Helsingin yleiskaavassa on tehty mm. Vartiosaaren osalta. Katsomme, etteivät maakuntakaavan tavoitteet toteudu yleiskaavassa näiltä osin.

Yksilöidyt kumoamisesitykset

Viikki-Vanhankaupunginlahden ympäristö

Kuten olemme valituksessamme tuoneet esille, on Vanhankaupunginlahden lintuvedet-Natura-alueen arvojen kannalta erityisen ongelmallista Viikissä sijaitsevien peltojen rakentaminen. Kaupunki käsittelee Natura-asiaa lausunnossaan vastaamalla ELY-keskuksen valitukseen, jonka mukaan kaavasta aiheutuisi varovaisuusperiaatetta noudattaen todennäköisesti merkittäviä haittavaikutuksia ruskosuohaukkaan ja Natura-alueen eheyteen. Kaupungin mukaan varovaisuusperiaate ei perustu uuteen selvitykseen, joka olisi laadittu Natura-arvioinnin jälkeen, ja ettei periaatteen nojalla ole perusteltua arvioida vaikutusten merkittävyyttä. Kaupungin lausunnossa todetaan:

”Komissio on antanut ennalta varautumisen periaatetta eli varovaisuusperiaatetta koskevan tiedonannon (KOM2000), jossa komissio korostaa, että ennalta varautumisen periaatteeseen voidaan turvautua vain tilanteessa, jossa riski on mahdollinen, mutta se ei kuitenkaan milloinkaan oikeuta mielivaltaisten päätösten tekemiseen.”

Luontodirektiivin 6. art. 3. kohdan mukaan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat antaa hyväksyntänsä suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta Natura-alueen koskemattomuuteen. Tämä tarkoittaa, että vaikutusten arvioinnin on oltava niin kattava, että sen avulla voidaan ennalta varmistaa, ettei kaavasta aiheudu merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen suojelutavoitteille.

Näkemyksemme mukaan varovaisuusperiaatteen soveltaminen on perusteltua, sillä riski merkittäville haittavaikutuksille on mahdollinen. Natura-vaikutusten arviointi on yhteisvaikutusten tarkastelun osalta puutteellinen eikä siten ole varmuutta siitä, aiheutuisiko kaavasta merkittäviä haittoja suojeluarvoihin. Yhteisvaikutuksia on tarkasteltu vain Kruunusiltojen osalta, vaikka arvioinnissa olisi pitänyt tarkastella myös muita Vanhankaupunginlahden ympäristössä vireillä olevia tai jo toteutuneita hankkeita, kuten Arabianrannan ja Kalasataman rakentamista. Myös mm. Verkkosaaren asemakaavassa osoitettu uusi pienvenesatama tulee todennäköisesti osaltaan lisäämään häiriötä lahdella. Perusteellisen arvioinnin tarve korostuu, sillä Vanhankaupunginlahden lähiympäristöä on vuosikymmenien aikana vähitellen otettu muuhun käyttöön.

Ruskosuohaukan osalta kaupungin lausunnossa todetaan, että Viikin pellot ovat suuressa roolissa lajin kannalta ja että todellisuudessa lajin ravinnonhakua alue saattaa olla Vanhankaupunginlahtea laajempi. Natura-arvioinnin mukaan lähimpiä laajempia ravinnonhakuun soveltuvia alueita ovat mm. Malmin lentokentän niityt ja Vantaanjokilaakson peltoalueet. Näkemyksemme mukaan arvioinnissa olisi pitänyt huomioida paremmin näille alueille osoitettu maankäyttö. Erityisesti Malmin lentokentän rakentaminen supistaa mahdollista ravinnonhankinta-aluetta voimakkaasti. Lähialueiden rakentaminen yhdistettynä Viikin peltopinta-alan pienemiseen vähentää ruskosuohaukan mahdollisuuksia pesiä alueella.

Peltoalueiden ohella myös muut lahden ympäristöön osoitetut rakennusalueet heikentävät luontokokonaisuuden toimivuutta. Vanhankaupunginlahtea ympäröivät alueet toimivat suojavyöhykkeenä ja virkistysalueina eikä niitä ole mahdollista kaventaa heikentämättä samalla lahden linnustoarvoja. Valituksessamme olemme yksilöineet ne kohteet, joiden osalta kaavapäätös tulee kumota.

Natura-alueen lisäksi kaavasta aiheutuisi selvää haittaa myös Viikki-Vanhankaupunginlahden kansainvälisesti (IBA), kansallisesti (FINIBA) ja maakunnallisesti (MAALI) tärkeille lintualueille. Yleiskaava osoittaa rakentamista arvokkaiden lintualueiden rajausten sisäpuolelle, mikä yksiselitteisesti rikkoo lainsäädännön vaatimuksia luontoarvojen huomioimisesta. Mikäli yleinen etu vaatisi, että lintualue tulisi kokonaan tai osittain ottaa muuhun käyttöön, tulisi toimenpiteen merkitys linnustonsuojelun näkökulmasta selvittää ja perustella huolellisesti sekä huolehtia luontoarvojen kompensoinnista esimerkiksi luomalla vastaava tärkeä ympäristö lähialueelle luontodirektiivin edellyttämällä tavalla.

Linnustollisesti tärkeät saaristo- ja merialueet

Vaikutusten arviointi on saaristoluonnon osalta puutteellinen eikä siten vastaa maankäyttö- ja rakennuslain säädöksiä. Saaristossa sijaitsee mm. useita maakunnallisesti (MAALI), valtakunnallisesti (FINIBA) ja kansainvälisesti (IBA) tärkeitä lintualueita, joihin kohdistuvia vaikutuksia ei ole systemaattisesti arvioitu.

Luontovaikutusten arvioinnissa ei ole myöskään suoraan huomioitu niitä alueita, jotka eivät sisälly uuden yleiskaavan suunnittelualueisiin, mutta joilla kaavoitus on jo edennyt osayleiskaava- tai asemakaavavaiheeseen. Esimerkiksi Itäisen saariston osayleiskaava aiheuttaa kuitenkin todennäköisesti jo itsessään vaikutuksia linnustoon, mikä olisi tullut ottaa paremmin huomioon yleiskaavan tarkasteluissa.

Näkemyksemme mukaan vaikutusarvioinnin olisi tullut kattaa kokonaisuudessaan perusteellisemmin saaristoluontoon kohdistuvat vaikutukset erityisesti tärkeiden lintualueiden ja niihin kohdistuvien epäsuorien vaikutusten osalta. Saaristolinnusto on hyvin herkkä muutoksille, mikä korostaa luontovaikutusten arvioinnin ja luontoarvojen huomioimisen merkitystä.

Vartiosaari ja Ramsinniemi

Vartiosaari on maakuntakaavassa osoitettu ensisijaisesti maa ja metsätalouden käyttöön ja niitä tukeville sivuelinkeinoille ja Ramsinniemi virkistys- ja luonnonsuojelualueeksi. Yleiskaavan osoittama tehokas rakentaminen on siten sekä Vartiosaaren että Ramsinniemen osalta maakuntakaavan vastainen.

Kaavaratkaisu ei vastaa myöskään maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksia luonnonarvojen vaalimisesta. Vartiosaari ja Ramsinniemi ovat osa maakunnallisesti tärkeää muuttolintujen reittiä (Ellermaa 2013). Asiaan ei oteta kaupungin lausunnossa kantaa.

Mustavuoren eteläosa

Kaupungin mukaan Natura-arviointi on tehty erityisen huolellisesti mm. kehräjän ja yhteisvaikutusten osalta. Näkemyksemme mukaan yhteisvaikutusten tarkastelu on kuitenkin jäänyt pintapuoliseksi muutamaaan lintulajiin kohdistuvaan arvioon, vaikka alueella on paljon luonto- ja lintudirektiivin perusteella osoitettavia arvokkaita luontotyyppisiä ja lajeja. Mielestämme yhteisvaikutuksia olisi pitänyt tarkastella erityisellä huolella, kun Östersundomin yleiskaavan merkittävät haitat Natura-alueelle olivat tiedossa.

On todennäköistä, että Niinisaarentien pohjoispuolelle osoitettu rakentaminen voimistaisi Östersundomin yleiskaavasta aiheutuvia vaikutuksia Natura-alueen arvoihin eikä yleiskaavaa voida siksi Niinisaarentien pohjoispuolelle osoitetun rakentamisen osalta hyväksyä.

Malmin lentokenttä

Kaupunki ei suoraan vastaa Malmin lentokentän luontoarvoja koskeviin huomioihin aluetta koskevassa kappaleessa. Sen sijaa lausunnon osiossa ”Luontoarvoja koskevat kaavamääräykset” kaupunki viittaa kootusti valituksissa esiin tulleisiin seudullisesti ja paikallisesti suojeltaviin luontoarvoihin sekä mm. lajiston esiintymispaikkoihin toteamalla, että arvot sisältyvät rakentamisalueiden merkintöihin ja koko kaava-alueetta koskeviin määräyksiin sekä kaavan viheryhteysmerkintöihin.

Näkemyksemme mukaan laajoja ja avoimia alueita tarvitsevan uhanalaisen heinäkurpan turvaamisen kannalta on selvää, ettei lajin esiintymistä voida turvata yleiskaavan osoittamassa rakentamisessa. Heinäkurppa on maassamme äärimmäisen uhanalainen laji sekä luonnonsuojeluasetuksella (1997/160 liite 4) määritelty erityisesti suojeltavaksi lajiksi, jonka säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Malmin kenttä on nykytietämyksellä yksi pääkaupunkiseudun merkittävimpiä heinäkurpan syyslevähdysalueita (Yrjölä 2016, liite 1). Siten lentokentän kaavoittaminen rakentamiseen on selvästi

luonnonsuojelulain vastaista.

Heinäkurpan ohella Malmin lentokentällä on merkitystä myös muulle linnustolle. Luontovaikutusten arvioinnin mukaan kaavan vaikutukset kohdistuisivat myös alueellisesti uhanalaiseen kuoviin. Lentokentän pohjoispuolella sijaitsevat Tattarisuon pellot ovat lisäksi ainakin aiemmin olleet keltävästäräkin (VU) ja peltosirkun (CR) elinympäristöä. Malmin lentokenttä on kokonaisuudessaan arvioitu tärkeäksi lintualueeksi kaupungin luontotietojärjestelmässä.

Lopuksi

Luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen näkökulmasta intressipunninta, jossa luontoarvot jäävät toiseksi muulle maankäytölle on erityisen ongelmallista. Luonnon monimuotoisuuden hupeneminen on suoraan seurausta siitä, että muut intressit ovat menneet luonnolle tärkeiden alueiden säilyttämisen edelle. Lain mukaan merkittävät luontoarvot tulee turvata aina, eikä vain siinä tapauksessa, kun se muiden maankäyttöä koskevien intressien näkökulmasta on mahdollista. Kaupunki näyttää kehittävän sellaista yleiskaavastrategiaa, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ei kuulu pääkaupungille.

Uudistamme vaatimuksemme koko kaavapäätöksen kumoamisesta. Toissijaisesti vaadimme kumoamaan päätöksen valituksessa yksilöidyltä alueilta.

Helsingissä 31.7.2017

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —
Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry

Jukka Hintikka
Puheenjohtaja

Viitteet

Ellermaa, M. 2013. Merkittävät lintujen lento- ja muuttoreitit Uudenmaan länsipuoliskolla. – Tringa 40 (2): 51–60.

Yrjölä, R., Sarvanne, H., Tanskanen, A. & Vickholm, J. 2016. Heinäkurpan esiintyminen Malmin lentokentän alueella syksyllä 2016. Ympäristötutkimus Yrjölä.

Liitteet

Liite 1. Yrjölä, R., Sarvanne, H., Tanskanen, A. & Vickholm, J. 2016. Heinäkurpan esiintyminen Malmin lentokentän alueella syksyllä 2016. Ympäristötutkimus Yrjölä.