

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA:

Vastaselitys Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaavaa ja asemakaavan muutosta koskevassa valitusasiassa.

VIITE:

Vastaselityspyyntö 30.1.2017 (3834/1/16). Saatu tiedoksi 14.2.2017.

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 yhdysseiteenä. 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
00590, Helsinki
puheenjohtaja@tringa.fi

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

Johdanto

Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaavassa osoitettu siltayhteys kulkee Emäntä- ja Nimismies -luotojen kautta, mikä vaikuttaisi haitallisesti luotojen linnustoon. Helsingin hallinto-oikeus ei ole hyväksynyt valitustamme, vaikka on todennut, että luodoilla on kiistattomia linnustoarvoja.

Näkemyksemme mukaan siltaratkaisussa on painotettu MRL:n tavoitteista yksipuolisesti liikenteellisiä tavoitteita ja sivuutettu luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, vaikka linnusto olisi teknisesti kelvollisella ratkaisulla mahdollista säilyttää. Kaupunginhallituksen päätöksestä ja siltavaihtoehtojen suunnitelmista eivät selviä ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun linjata Kruunuvuorenselän silta kansallisesti merkittävän lintualueen läpi. Tämän linjauspäätöksen perustelematta jättämiselle ei kaupunginhallitus ole myöskään esittänyt hallintolain 45 § mukaista perustelua. Vaikuttaa ilmeiseltä, että päätös sillan sijainnista kyseisten luotojen kautta on tehty etukäteen, ja vaikutusarvio linnustoon on laadittu vain lainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi.

Kaupunki pyrkii lausunnossaan valituksestamme vähättelemään luotojen merkitystä linnuston kannalta ja keskittämään velvollisuuden vain yhteen uhanalaiseen lajiin, selkälokkiin. MRL:n tavoite luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä on kuitenkin ymmärrettävä huomattavasti laajemmin. Monilajisella ja runsaalla linnustolla on merkitystä sekä läheisen Natura-alueen että muun Helsingin saariston kannalta.

Tringa katsoo, että korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiassa selkiyttäisi kysymystä siitä, voiko kaupunki maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n tavoitteet ja sen 9 §:n tarkoittaman vaikutusarvion vaihtoehtoineen sekä muut säädökset huomioon ottaen jättää kokonaan huomiotta linnustoarvioinnin tuloksen, joka osoittaa linnuston oleellisen heikkenemisen. Asia on periaatteellisesti merkittävä, joten valitusluvan hyväksymiseen ja valituksemme tutkimiseen on painava syy.

Luotojen linnustollinen merkitys

Emännän ja Nimismiehen arvot perustuvat lokki- ja tiiralintuihin sekä niiden suojissa pesiviin muihin vesilintuihin. Luotojen lajit ja parimäärät vaihtelevat vuosittain (valituksen liite 4), mutta luontaista vaihtelua tapahtuu myös muiden luotojen parimäärissä. Esimerkiksi suojelluilla Norpalla ja Kuutilla naurulokkien määrät ovat vaihdelleet siten, että vuonna 2012 luodoilla pesi 887 paria, kun taas seuraavana vuonna naurulokkeja oli vain 73 paria (Tiira-havaintopalvelu).

Emännän linnustoon kaupunki viittaa toteamalla, että luodolla pesivän linnuston pienet parimäärät ovat entisestään vähentyneet jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien. Aineistomme mukaan tällaista selvää trendiä ei ole nähtävissä. Suurimmat parimäärät ovat olleet vuosina 1998-2001, jonka jälkeen parimäärä oli pitkään hyvin alhainen, mutta 2010-luvulla parimäärät ovat jonkin verran kasvaneet (valituksen liite 4).

Kaupunki toteaa lausunnossaan luotojen lajiston uhanalaisuudesta:

”Luonnonsuojelulain 46 §:n ja luonnonsuojeluasetuksen liitteen 4 mukaan vain selkälokki luotojen pesimälinnustosta on juridisesti todettu uhanalaiseksi.”

Vaikka Emännän ja Nimismiehen pesimälintulajeista vain selkälokki on säädetty laissa uhanalaiseksi, ovat myös muut luodoilla pesivät uhanalaiset lajit todettu kiistattomasti ja tieteellisesti uhanalaisiksi. Vuoteen 2013 asti ulottuvan aineistomme mukaan 2010-luvulla Nimismiehellä ovat pesineet erittäin uhanalainen tukkasotka sekä vaarantuneiksi luokitellut haahka, isokoskelo ja naurulokki, ja Emännällä selkälokki, naurulokki ja haahka (valituksen liite 4, Tiainen ym. 2016). Myös viime vuosilta on havaintoja mainituista uhanalaisista lajeista (liite 2). Aiemmin luodoilla ovat pesineet myös vaarantuneet haapana ja punajalkaviklo. Edellä mainittuja lajeja ei ole päivitetty luonnonsuojeluasetuksen 4. liitteeseen, mutta se ei poista velvoitetta huomioda lajeja erityisinä luontoarvoina.

Kansallisesti uhanalaisiksi arvioitujen lajien lisääntymisympäristöjen tietoiseen heikentämiseen tulee maankäytön suunnittelussa suhtautua lähtökohtaisesti kielteisesti. Edellä lueteltujen uhanalaisten lintulajien suojelun taso Suomessa ei ole suotuista. Selkälökin, naurulökin, tukkasotkan, isokoskelon, haahkan, haapanan ja punajalkaviklon ahdinko on vuosien 2010-2015 välillä vain syventynyt. Kaikkien näiden lajien uhanalaisuusluokkaa jouduttiin viimeisimmässä lintujen uhanalaisuuden arvioinnissa nostamaan yhdellä pykälällä (Tiainen ym. 2016). Tällaisten lajien pesimäalueiden suojelun tärkeyttä ei tulisi vähätellä vetoamalla vanhentuneeseen luonnonsuojeluasetuksen liitteeseen tai luodoilla pesivän parimäärän vähentymiseen entisestään.

Kansallisesti tärkeään Helsingin edustan luodot -FINIBA-alueeseen liittyen kaupunki toteaa lausunnossaan:

”Tutkimusraportissa ei ole erikseen mainittu Emäntää ja Nimismiestä eikä niiden linnustollisia tutkimustietoja. -- FINIBA-tutkimuksen tuloksia Helsingin edustan luodot -alueelta on hieman ongelmallista soveltaa sellaisenaan Emäntään ja Nimismieheen, jotka ovat vain noin tuhannesosa mainitusta alueesta.”

Helsingin edustan luodot on laaja aluekokonaisuus, johon kuuluu kymmeniä luotoja ja niitä ympäröiviä merialueita (kartta valituksen liitteenä 2). FINIBA-alueiden valinnassa on käytetty lintulajien tärkeimpiä esiintymisalueita. Pesimisalueiksi valittiin ainoastaan uhanalaisten, silmälläpidettävien (vuoden 2000 uhanalaisarvio) ja kansainvälisen erityisvastuun lajien tärkeimpiä alueita. Kerääntymisalueiksi valittiin alueita, joille kerääntyy säännöllisesti suuria lintumääriä yhtäaikaaisesti ruokailemaan, levähtämään tai sulkimaan. Helsingin edustan luodot -FINIBA-alueen kriteerilajeista naurulokki, selkälokki ja kalatiira valittiin pesinnän perusteella, harmaahaikara ja harmaalokki kerääntymismäärien perusteella (Leivo ym. 2002). Pesivät kriteerilajit naurulokki, selkälokki ja kalatiira pesivät myös Emännällä ja Nimismiehellä (valituksen liite 4).

Tringa ry pyytää Korkeinta hallinto-oikeutta pyytämään Suomen ympäristökeskukselta lausunnon koskien luotojen linnustollista merkitystä.

Tärkeiden luontoarvojen huomiointi suojelualueverkoston ulkopuolella

Kaupunki toteaa lausunnossaan KHO:n vuosikirjaratkaisun (2009:77) osalta seuraavaa:

”Valituksessa viitattu KHO:n ratkaisu (KHO:2009:77, 27.8.2009) koskee aluetta, jolla ei ole ollut voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa eikä tapauksessa ollut selvitetty riittävällä tarkkuudella silloin voimassa olleen MRL 9§:n mukaisesti maankäytön vaikutuksia selvitysten perusteella arvokkaisiin lintuarvoihin. Nyt kysymyksessä olevassa asemakaavassa vaikutukset on selvitetty.”

Finnoonsataman asemakaava-asiassa ei pystytty puutteellisten selvitysten vuoksi arvioimaan, turvaako kaavaratkaisu luontoarvoja maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. Katsomme mainitun vuosikirjaratkaisun tarkoittavan sitä, että riittävien selvitysten ohella myös MRL:n vaatimukset luonnonarvojen vaalimisesta tulee

täyttää ja että merkittävät luontoarvot tulee huomioida kaavoituksessa myös suojelualueverkoston ulkopuolella. Tässä yhteydessä viittaamme nimenomaan luontoarvojen huomioimiseen, ei selvitysten puutteellisuuteen. Siltayhteyttä koskevassa asemakaavapäätöksessä luontoarvoja ei ole huomioitu eikä kaava näin ollen täytä maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksia. Siltayhteys olisi ollut mahdollista linjata siten, että se turvaisi luotojen linnuston.

Kaupunki viittaa vastineessaan kompensatioselvitykseen, jonka mukaan Emännän ja Nimismiehen tarjoamat pesimäalueet eivät ole ympäristössään ainoita ja ainutlaatuisia. Edelleen kompensatioselvitykseen viitaten todetaan, että vaikka paras vaihtoehto linnuille olisi nykytilanne ilman siltaa, ei luotojen jääminen kokonaan pois pesimäkäytöstä olisi saaristolintukantojen kannalta kohtalokasta.

Näkemyksemme mukaan saaristolintukannoille kohtalokasta on linnuille tärkeiden saaristoalueiden vähittäinen heikentäminen. Tässä tapauksessa Helsingin edustan luotojen FINIBA -alueen heikentäminen Emännän ja Nimismiehen osalta. Eri hankkeiden ja muiden lajien menestystä haittaavien tekijöiden epäsuotuisat vaikutukset voivat kumuloitua FINIBA-alueella kohtalokkaalla tavalla.

Kuten olemme valituksessamme tuoneet esille, on luotojen linnuston huomioiminen ollut esillä kaavoitusprosessin aikana. Kaavaa varten tehdyssä asiantuntija-arviossa suositeltiin mm. linjaamaan silta kauemmaksi luodoista linnustohaittojen vähentämiseksi (Yrjölä & Vickholm 2011, valituksen liite 6). Suosituksia ei kuitenkaan otettu huomioon kaavaratkaisussa. Varovaisuusperiaate velvoittaa ottamaan laaditun asiantuntijaselvityksen johtopäätökset ja suositukset huomioon erityisesti linnuston epäsuotuisan kannankehityksen valossa.

Vaikutukset Vanhankaupunginlahden Natura-alueen arvoihin

Kaupungin lausunnon mukaan:

”Naurulokkia ei mainita Natura 2000-kohteen kuvauksessa lintudirektiivin liitteen 1 lintuna eikä muuttolintuna eikä se ole ollut perusteena lahden lintuvesien sisällyttämiselle Natura 2000-verkostoon. Kaavan vaikutuksia naurulokkipopulaatioon ei ole ollut tarpeen arvioida LSL 65 §:n tarkoittamalla tavalla.”

Kruunuvuorenselällä pesivät naurulokit ruokailevat säännöllisesti Natura-alueella (Mikkola-Roos ym. 2013, valituksen liite 5). Tämän vuoksi laji voidaan katsoa kuuluvan Natura-alueella esiintyvään lajistoon. Emäntä ja Nimismies -luodoilla pesivien naurulokkien lukumäärä on suurimmillaan ollut vuonna 2011, jolloin Nimismiehellä laskettiin 154 paria (valituksen liite 4).

Naurulokki on kuulunut aiemmin olennaisena osana Vanhankaupunginlahden pesimälajistoon, sillä vielä vuonna 1990 lahdella pesi 134 paria (liite 1). 1990-luvun alussa laji hävisi pesimälajistosta, mutta 2000-luvulla naurulokki on yrittänyt paluuta pesimälajiksi (Mikkola-Roos ym. 2013, valituksen liite 5). Vuonna 2004 pareja laskettiin yhteensä 14. Naurulokki on muiden kosteikkolintujen menestymiseen vaikuttava avainlaji, jonka tarjoamaan suojaan muut lajit tulevat ruokailemaan ja pesimään.

Lintudirektiivin I-liitteessä mainittujen lajien lisäksi lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tarkoittamat toimenpiteet koskevat 4 artiklan toisen kohdan mukaan myös säännöllisesti tavattavia muuttolintuja, joihin naurulokki kuuluu. Koska Nimismiehen naurulokit ruokailevat Vanhankaupunginlahden Natura-alueella, ne ovat osa lintudirektiivin 4. artiklan tarkoittamaa Natura-alueen suojeluperusteena olevaa lajistoa huolimatta siitä, mitä Natura-tietolomakkeissa on mainittu. Suomen Natura-tietolomakkeet eivät ole ajantasaisia, mutta se ei poista velvoitetta arvioida vaikutuksia alueella esiintyviin direktiivin tarkoittamiin lajeihin. Vanhankaupunginlahden Natura-alueen tietolomaketta on päivitetty viimeksi vuonna 1998 (Ympäristöhallinto 2013). Natura-arvoinnin näkökulma olisi Vanhankaupunginlahden lintuvesi- Natura-alueen suojeluarvot, ei luodolla pesivä naurulokki itsessään.

Myös Östersundomin yleiskaavaa varten tehdyssä Natura-arviossa (Erävuori ym. 2014) tuodaan esille seuraava näkökohta koskien Natura-arviointimenettelyä:

”Arvioinnissa otetaan huomioon vain ne luontotyypit ja lajit, jotka ovat ko. alueen Natura 2000 -verkostoon sisällyttämisen perusteena kuitenkin niin, että alueen nykyiset luontodirektiivin/lintudirektiivin luontotyypit ja lajit tarkastellaan arvioinnissa riippumatta siitä, ovatko ne aikanaan ilmoitettu suojeluperusteiksi.”

Helsingin kaupunki on teettänyt Natura-tarvearvioinnin osana hankkeen vesilupahakemusta (Parviainen 2015). Tringan mukaan vesilupahakemukseen toteutetulla Natura-tarvearvioinnilla ei voida syrjäyttää kaavan vaikutusten arviointia. Lisäksi tarvearvioinnissa ei ole arvioitu naurulokkiin ja sitä kautta Vanhankaupunginlahden lintuvesi -Natura-alueeseen kohdistuvia vaikutuksia.

Lopuksi

Helsingin kaupunginhallitus ja Helsingin hallinto-oikeus eivät kiistä, etteikö Kruunuvuoren joukkoliikenneyhteyden asemakaavan toteuttaminen vaikuttaisi haitallisesti kansallisesti tärkeään lintualueeseen kuuluvien Emäntä- ja Nimismies -luotojen linnustoarvoihin, mutta pitävät tätä haitallista vaikutusta hyväksyttävänä. Kaupunki toteaa lausunnossaan:

”Valituksenalainen asemakaava ei hävitä luonnonympäristöä eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja. Asemakaavaa laadittaessa kaupunki on pyrkinyt optimaaliseen ratkaisuun erilaisten vaatimusten suhteen. Kuten hallinto-oikeus on todennut, vaikka sillan toteuttaminen voi heikentää luotojen linnustollisia arvoja sekä sillan rakentamisen että käytön aikana, luodoilla ei ole kuitenkaan sellaisia linnustollisia arvoja, että kaavapäätös olisi lain sisältövaatimusten vastainen, kun otetaan huomioon kaavan tavoite Laajasalon ja kantakaupungin välisen joukkoliikenneyhteyden järjestämisestä.”

Tringa ei ole kaupunginhallituksen kanssa eri mieltä käsiteltävän kaavan hyvistä puolista. Kaavan tavoite luoda Laajasalon ja kantakaupungin välille tehokas joukkoliikenneyhteys on kannatettava. Kaupunginhallituksen mielestä tämä kaavan sinällään kannatettava tavoite antaa kaavoittajalle oikeutuksen polkea täysin tarpeettomasti alueen kiistattomia linnustoarvoja.

Tringan mielestä mainitut luodot kuuluvat sellaisiin luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeisiin alueisiin, joille kohdistuvat haitalliset vaikutukset eivät ole hyväksyttäviä ja jotka tulee huomioida maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteys on mahdollista toteuttaa myös siten, että luotojen linnustoarvot turvataan, esimerkiksi linjaamalla silta kulkemaan kauempana luodoista. Tämä linjauksen muutos ei olennaisesti vaikuttaisi pikaraitiotien matka-aikaan tai muihin kaavan kannatettaviin tavoitteisiin.

Helsingissä helmikuun 27. päivänä 2017
Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —
Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry

Jukka Hintikka
Puheenjohtaja

Lähteet

Aluehallintovirasto. 2017. Sillan rakentaminen Nihdistä Korkeasaareen ja Korkeasaaresta Laajasaloon, vesialueen ruoppaus ja täyttö sekä rantarakenteiden tekeminen, Helsinki. Vesilupapäätös 5.1.2017.

Erävuori, L., Väre, S., Lammi, E., Vauhkonen, M. & Nironen, M. 2014. Arvio Östersundomin yleiskaavan suunnitellun maankäytön vaikutuksista Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet -Natura-alueeseen (FI0100065) sekä Sipoonkorven Natura-alueeseen (FI0100066). Sito Oy & Enviro Oy.

Leivo, M., Asanti, T., Koskimies, P., Lammi, E., Lampolahti, J., Mikkola-Roos, M. ja Virolainen, E. 2002. Suomen tärkeät lintualueet FINIBA. BirdLife Suomen julkaisuja nro 4. Suomen graafiset palvelut, Kuopio 142 s.

Mikkola-Roos, M. Rusanen, P., Haapanen, E., Lehikoinen, A., Pynnönen, P. & Sarvanne, H. 2013. Helsingin Vanhankaupunginlahden linnustonseuranta 2012. Vuosien 2000–2012 yhteenveto. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 20/2013.

Parviainen, J. 2015. Kruunusillat, Nihti-Kruunuvuorenranta -vesitaloushanke. Natura-arvioinnin tarveharkintaselvitys koskien Vanhankaupunginlahden lintuvesi Natura 2000 –aluetta. Sito Oy.

Tiainen, J., Mikkola-Roos, M., Below, A., Jukarainen, A., Lehikoinen, A., Lehtiniemi, T., Pessa, J., Rajasärkkä, A., Rintala, J., Sirkiä, P. & Valkama, J. 2016: Suomen lintujen uhanalaisuus 2015 – The 2015 Red List of Finnish Bird Species. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. 49 s.

Tiira-havaintotietopalvelu. IBA-selain. BirdLife Suomi ry.

Ympäristöhallinto 2013. Vanhankaupunginlahden lintuvesi -Natura-alue. Verkkosivu: http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Suojelualueet/Natura_2000_alueet/Vanhankaupunginlahden_lintuvesi

Yrjölä, R. & Vickholm, J. 2011. Helsingin Kruunuvuorenselän muuttavan ja levähtävän linnuston seuranta vuonna 2011. Tutkimusraportti. Ympäristötutkimus Yrjölä. 36 s.

Liitteet

Liite 1. Lokkilinnuston parimäärät Vanhankaupunginlahdella. Raportista: Mikkola-Roos, M. Rusanen, P., Haapanen, E., Lehikoinen, A., Pynnönen, P. & Sarvanne, H. 2013. Helsingin Vanhankaupunginlahden linnustonseuranta 2012. Vuosien 2000–2012 yhteenveto. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 20/2013.

Liite 2. Nimismiehellä ja Emännällä pesivien lintujen parimäärät vuosina 2014, 2015 ja 2016. Tiedoksisaanti Helsingin ympäristökeskuksesta.