

ASIA Vastaselitys maakuntahallituksen lausuntoon 21.8.2017

Viite: Lausuntopyyntö 28.08.2017

VASTASELITYKSEN ANTAJA

Malmin lentoaseman ystävät ry (MLY)

PROSESSIOSOITE

Malmin lentoaseman ystävät ry
% puheenjohtaja Timo Hyvönen
Kuulijantie 26a
00730 Helsinki

LAUSUNTO, JOTA VASTASELITYS KOSKEE

Uudenmaan maakuntahallituksen lausunto 21.8.2017 maakuntavaltuuston päätöksestä 24.5.2017 tehdyistä valituksista koskien Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavaa

VASTASELITYS

Perehdyttyämme maakuntahallituksen lausuntoon tekemästämme valituksesta katsomme, ettei maakuntahallitus ole esittänyt tyydyttäviä perusteluja valituksemme kumoamiseksi.

Vaadimme lisäksi maakuntahallituksen kaavan toimeenpanopäätöksen kumoamista Malmin lentokentän osalta kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Päätös saattaa voimaan kaava alueella, jota koskevassa selosteessa maakuntahallitus myöntää olevan virheitä, osoittaa erittäin huonoa harkintakykyä maakuntahallitukselta.

Päätös on hallintolain 6 §:n vastainen, sillä hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja viranomaisen on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Virheellisen kaavan voimaansaattaminen siltä osin, kun kaavasta on valitettu, ei täytä hallintolain vaatimusta. Kaava olisi haluttaessa voitu saattaa voimaan myös niiltä osin kun siitä ei ole valitettu.

Maakuntahallitus myöntää lausunnossaan virheellisyyden, joka ulottuu kaavan valmisteluvaiheeseen asti. Koska menettely ei täytä MRA 10 §:n 2 momentin vaatimuksia, kaava pitää palauttaa uudelleen valmisteluun.

PERUSTELUT

1. Uudenmaan maakuntahallituksen lausunnossa viitataan useassa kohdassa, että maakuntakaava on yleispiirteinen ja ohjaava suunnitelma. Lausunnossa todetaan myös, että kaavan suunnittelumääräykset ja niiden mahdolliset ongelmat ratkaistaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Nämä toteamukset todentavat, etteivät maakuntakaavan yhteydessä tehdyt selvitykset täytä MRL:n ja sen 9 §:n vaatimusta, jossa edellytetään, että *“kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävät suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”*

Kun kaavaan jää selvityksestä huolimatta lakien, valtioneuvoston asetusten tai valtioneuvoston päätösten vastaisia virheitä, selvitystä ei ole voitu tehdä tarpeellisessa määrin. Selvitys on silloin katsottava puutteellisesti tehdyksi ja kaava siten MRL:n 9 §:n vastaisesti valmistelluksi.

Perustelu, jonka mukaan nyt laaditun kaavan ongelmat ratkaistaan myöhemmissä kaavoitusvaiheissa, ei ole oikeudellisesti kestävä. Käytännössä tällainen perustelu enneminkin osoittaa, että kaavaselvitys on valmisteltu puutteellisesti ja saattaa sisältää lainvastaisia asioita. Jos kaava olisi tarpeellisessa määrin selvitetty, kaavan laatija pystyisi antamaan asiaan perustellun vastauksen eikä kaavan laatijan tarvitsisi viitata myöhempisiin kaavoitusvaiheisiin.

2. Uudenmaan maakuntahallituksen lausunnossa viitataan useassa kohdassa, että jokin viranomainen on jättänyt lausumatta asiasta ja että lausumatta jättäminen olisi osoitus kaavan tarpeellisessa määrin selvittämisestä.

Tällainen viittaus on mm. Museoviraston lausunnon yhteydessä, kun todetaan:

“neuvottelussa eivät osallistujat ottaneet kantaa kaavaehdotuksessa esitettyyn Malmin lentoasemaa koskevaan kaavaratkaisuun”.

Museovirasto ei ole muuttanut kielteistä kantaansa alueen muuttamiselle asuntorakentamiesien, vaikka ei ole ollut mukana maakuntahallituksen mainitsemissa MRA:n edellyttämässä viranomaisneuvottelussa 3.5.2016. Museovirasto on jättänyt ELY-keskukselle vahvasti suojelua tukevan lausunnon Malmin lentokenttäalueen suojeluehdotukseen (jätetty 12.10.2015 ELY-keskukselle).

Toinen vastaava viittaus on Finavian, LVM:n sekä sisäministeriön kuulemista käsittelevä kohta, jossa todetaan, ettei mikään näistä tahoista tai viranomaisista ole lausunut valituksessamme esitellyistä kohdista.

Näistä kohdista on mainittu useasti kaavasta annetuissa muistutuksissa (LIITTEET 1 ja 2). Kaavan laatija on muistutuksista huolimatta jättänyt pyytämättä yksilöidysti lausuntoa näistä asioista.

Lausumattomuuden käyttäminen perusteena viittaa tarpeellisen selvittämisen sijaan kaavan laatijan tarkoitushakuisuuteen. Hallintolain 6 §:n edellytykset eivät täyty kaavan laadinnassa.

Tarpeellisen selvityksen velvoite on kaavoitushankkeeseen ryhtyvällä. Jos johonkin asiaan ei saada selvitystä erikseen pyytämättä, se ei oikeuta sivuuttamaan selvitystä kyseisen asian osalta. Jos oikeus hyväksyy tällaisen käytännön, jossa selvittämistä siirretään hankkeeseen ryhtyvältä lausujille ja jossa lausumattomuus asiasta johtaa tarpeellisen selvittämisen vaateen täyttymiseen, päätös saattaa johtaa käytännössä koko oikeusjärjestyksen murenemiseen. Asiassa on tältä osin huomattava lisäksi kaavan laatijan myöntämä virhe kaavaselostuksessa.

Käytäntö jossa muistutuksissa esitetyt asiat jätetään selvittämättä, on perustuslain 20 §:n vastainen, koska jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon jää toteutumatta.

Kaavoitukseen kuuluu oleellisena osana perustuslain 21 §:n mukainen vaikutusmahdollisuus valitustietä. Perustelluissa tapauksissa viranomaisen päätös on aina kumottavissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lainsäätäjä lähtee mahdollisuudesta, että myös viranomaiset voivat antaa puutteellisia lausuntoja ja että kaavoittaja voi tehdä virheitä. Jos viranomaisen toimien ja lausuntojen absoluuttisuuteen virheettömyyteen luotettaisiin, kuten kaavoittaja esittää, valitusmahdollisuutta ei tarvittaisi.

3. Maakuntahallituksen lausunnossa referoidaan valituksemme kohtaa 1 liittyen ristiriitaan perustuslain kanssa. Asia jätetään kuitenkin kiistämättä ja käsittelemättä. Katsomme siten valituksemme tältä osin perustelluksi.
4. Maakuntahallituksen lausunnossa käsitellään valituksemme kohtaa 2 liittyen Malmin lentokenttää ja lentoliikennettä koskeviin puutteisiin osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Kaavan laatija sanoo tiedottaneensa asiasta ennen kaavaluonnoksen nähtävillä oloa, ja on maininnut päivämääriä siihen liittyen. Kaavan laatija ei kiistä esitettyä puutetta osallistumis- ja arviointisuunnitelman suhteen.

Kun huomioidaan, että osallistumis- ja arviointisuunnitelma on ollut nähtävillä vuosien 2013-2014 vaihteessa ja että se on hyväksytty maakuntahallituksen kokouksessa 3.2.2014 (LIITTEET 10 ja 11), kaikki kaavan laatijan mainitsema tiedottaminen on tapahtunut osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen ja hyväksymisen jälkeen.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan liittyen on myös erikoista, ettei Malmin lentokenttä ole tullut käsiteltäväksi osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta annettujen lausuntojen kautta. Esimerkiksi Helsingin kaupunki ei ole lausunut tarpeesta ottaa Malmin lentokenttää mukaan kaavaan (LIITTEET 3 ja 11). Kaavan laatijan lausunnossaan antamat päivämäärät vahvistavat, että Malmin lentokentän lakkauttaminen on otettu kaavaluonnokseen jotain muuta kuin MRL:n mukaisen vuorovaikutuksen reittiä. Uudenmaan liitto on todennut, ettei Malmin lentokenttä ole tullut kaavaan minkään asiakirjan perusteella (LIITE 4).

Kaavan laatijan sähköpostissa (LIITE 4) esittämä väite asian tietämisestä "valmistelun alkaessa" on myös erikoinen ja vaikuttaa perättömältä, koska siitä ei ole merkintää yhdessäkään alkuvaiheen asiakirjassa. Kaavan laatija on esittänyt valituksista antamansa lausuntonsa yhteydessä päivämääriä, jotka ovat reilusti valmistelun alkamisen jälkeen, mikä tukee arviota tietopyynnön vastauksessa esitetyn väitteen perättömyydestä.

Katsomme valituksemme väärästä valmistelujärjestyksestä siten perustelluksi. Lisäksi menettelyn oikeellisuutta arviotaessa tulee huomioida virheellisen vastauksen esittäminen julkisuuslain mukaiseen tietopyyntöön.

5. Maakuntahallituksen lausunnossa käsitellään valituksemme kohtia 3 ja 4 liittyen Malmin rooliin rajanylityspaikkana totemalla: *"Rajanylitysasioista vastaavalla sisäministeriöllä ei ole ollut huomauttamista Malmin alueen kaavaratkaisuun"*.

Esitetyn perustelun mukaan näyttää siltä, ettei kaavan laatija ole selvittänyt valtioneuvoston asetuksia Malmin lentokentän alueen osalta. Selvitystä, jossa ei huomioida valtioneuvoston asetuksia, ei voida katsoa tarpeellisessa määrin selvitetyn. Lisäksi on huomioitava, ettei kaavan laatija ole kiistänyt toimivaltaan liittyvää väitettämme tai väärään valmistelujärjestykseen liittyvää väitettämme. Katsomme valituksemme näiltä osin perustelluksi.

Asiassa on lisäksi huomioitava tämän vastaselityksen kohta, jossa käsitellään kaavan laatijan tahtoa siirtää kaavan selvitysvastuu ja tässä tapauksessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksen selvitysvastuu lausuntojen antajille.

6. Kaavan laatija käsittelee valituksemme kohtaa 5 liittyen valtioneuvoston RKY-päätökseen. Kaavan laatija toteaa, että *"valtakunnalliset käyttötavoitteet voivat olla ristiriidassa keskenään etenkin alueilla, joilla on voimakasta kasvupainetta."* Tämä toteamus asettaa kaavan tarpeellisen selvittämisen kyseenalaiseksi. Maakuntakaavassa kasvupainetta on mahdollista ratkaista eri tavoilla, mm. alueellisen laajentamisen lisäksi myös korottamalla tai tiivistämällä ja olemassa olevia alueita, joilla ei ole vastaavia valtakunnallisia merkityksiä tai tarpeita.

Ympäristöministeriön edellyttää, että RKY on otettava suunnittelun pohjaksi,
http://www.rky.fi/read/asp/r_RKY_kaavoituksessa_ja_lupamenettelyssa.pdf .

Malmin lentokenttäalueen RKY-kuvaus kuuluu muun muassa näin:

"Malmin lentoasema on pääkaupunkiseudun ensimmäinen siviililentoliikenteen maalentoasema, joka on yhdistänyt maamme kansainväliseen lentoliikenteeseen. Malmin lentoasema on rakennushallituksen toteuttamaa dynaamista ja funktionaalista rakentamista – kuin symbolina lentämisen ennakkoluulottomuudelle. Terminaali on kansainvälisestikin arvioiden harvinaisen hyvin alkuperäisessä asussa ja käytössä säilynyt 1930-luvun lentoasemarakennus."

http://www.rky.fi/read/asp/r_kohde_det.aspx?KOHDE_ID=1560

RKY lähtee tässä tapauksessa lentotoimintojen säilyttämisestä. Kaavan laatija on ikään kuin kääntänyt päälaelleen suojelumerkinnän sisällön: kun RKY-merkintä kuvauksensa mukaan suojelee myös toiminnot, kaavoittaja tunnustaakin toiminnassaan vain "kulttuuriarvot". Tämä ei voi olla lain mukaista menettelyä.

Ottaen huomioon maakuntakaavan kokonaisalueen ja kokonaisväkiluvun, ei RKY-merkinnän ohjausvaikutusta voida näin sivuuttaa kaavoituksessa. RKY-merkintä pitääkin ottaa kaavoituksen lähtökohdaksi sovittamalla väestöpaineet ja muut huomioon otettavat seikat sen ohjausvaikutukseen.

Hallinto-oikeuden käsittelyssä olevassa Helsingin yleiskaavassa Malmin alueelle ehdotetaan 25 000 hengen asuinalueita. Maakuntakaavan alueelta on löydettävissä useita alueita, joille tällainen väkimäärä voidaan sijoittaa ilman ristiriitaa. Kaavoitus on tässä kohtaa edennyt väärässä järjestyksessä. Näyttää siltä, että maakuntakaavassa pyritään vahvistamaan Helsingin ehdottaman yleiskaavan linjaukset kun maakuntakaavan tulee ohjata yleiskaavoitusta.

Asiassa on myös huomattava, että 25 000 hengen asuinalue on suunniteltu Helsingin yleiskaavaan 300 hehtaarin alueelle, josta on RKY-alueita eli varsinaista lentokenttäaluetta vain 138 hehtaaria. Käytännössä tämä koskee siis vain noin 15 000 hengen asuttamista. Helsingin kaupunki on osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteydessä todennut (LIITE 3): "Kulttuuriympäristöarvojen ymmärtäminen identiteetti- ja kilpailutekijänä ja hyödyntäminen kestäväällä tavalla antavat hyvän pohjan rikkaalle kaupunkikulttuurille koko seudulla."

Kaavan laatija toteaa lisäksi, ettei kotimaisilla tai ulkomaisilla tunnustuksilla ole merkitystä, kun kaavaa valmistellaan ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuen. Ulkomaiset tunnustukset ovat linjassa Museoviraston kannan kanssa eikä niitä siitäkään syystä voi sivuuttaa.

Ottaen huomioon, että perustuslain 20 §:n mukaan kulttuuriperintö kuuluu kaikille ja että Suomen valtio on ratifioinut Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskevan yleissopimuksen (10/1992), kyseinen toteamus kyseenalaistaa kaavan lainmukaisuuden. Toteamus antaa viitteitä myös siitä, että kaavaa on tarkasteltu sen laadinnan yhteydessä pelkästään maankäyttö- ja rakennuslain perspektiivistä unohtaen kaikkien muiden lakien, sopimusten ja asetusten merkitys. Tätä näkemystä tukee osaltaan rajanylityspaikoista annetun asetuksen huomiotta jättäminen ja se, ettei kaavasta annetussa lausunnossa käsitellä lausuntoamme Ympäristöministeriön ohjeen sivuuttamisesta.

Kaavan laatija ei käsittele valituksemme kohtaa, jossa käsitellään muinaismuistoja. Kaavan laatija on tältä osin jättänyt muinaismuistolain (295/1963) huomiotta ja selvittämättä. Helsingin kaupunki on pyytänyt osallistumis- ja arviointisuunnitelman yhteydessä (LIITE 3) muinaismuistoalueiden inventointien ajantasaistamista.

Kaavaa, jossa jätetään näin laajoja ja merkittäviä kokonaisuuksia huomiotta, ei voida katsoa tarpeellisessa määrin selvitettyksi. Katsomme valituksemme tältä osin perustelluksi.

7. Kaavan laatija ei käsittele valituksemme kohtia 6 ja 7 liittyen vaikutusten arvioinnin lähtötietojen muuttumiseen Helsingin jo hyväksymän yleiskaavan yhteydessä sekä Museoviraston yleiskaavasta tekemään valitukseen. Katsomme valituksemme tältä osin perustelluksi.
8. Kaavan laatija ei käsittele valituksemme kohtaa 8 liittyen kehysriihen päätökseen 25.3.2014. Katsomme valituksemme tältä osin perustelluksi.

Asiassa on huomioitava, että oikeuskansleri on päätöksessään 23.9.2015 todennut (LIITE 5), että asia ratkaistaan kaavoituksen yhteydessä. Oikeuskansleri on todennut: "Seutu- ja yleiskaava-asiat, jotka mahdollistaisivat Malmin lentokenttäalueen asutuskäyttöön ottamisen, ovat vireillä toimivaltaisissa viranomaisissa ja aikanaan tehtäviin kaavapäätöksiin voi hakea muutosta. Tämän vuoksi en tutki kantelua tältä osin." Asia ratkaistaan siten tämän valituksen yhteydessä.

Kaavan laatija toteaa lausunnossaan: "Malmin kenttää korvaavan uuden kentän osoittamisesta ei ole tehty viranomaispäätöstä." Tämä vahvistaa esittämämme toimivallan puutteen. Asian mahdollinen käsittely tulevien maakuntakaavojen yhteydessä ei täytä valtion kehysriihen päätöksen vaatimusta.

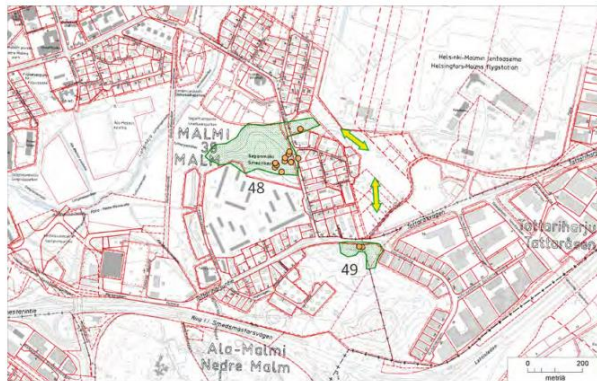
9. Kaavan laatija myöntää lausunnossaan valituksemme kohdassa 9 mainitun virheen liittyen ilmailun siirrettävyyteen. Ottaen huomioon, että kaavan laatija on toimittanut sekä luonnos- että ehdotusvaiheessa lausuntoaineiston, jossa on sama kaavan laatijan myöntämä virhe, asiassa annetut lausunnot ja muistutukset perustuvat virheelliseen tietoon.

Kun huomioidaan, että siviili-ilmailun siirrettävyys on ollut valtion kehysriihen päätöksessä kentän toiminnan lakkauttamisen edellytys, virhe on merkittävä ja oleellinen. Kaavan valmistelussa ei ole noudatettu hallintolain hyvän hallintotavan edellyttämää huolellisuutta. Kaavan valmistelun laillisuus on siten tutkittava.

Maakuntahallitus myöntää näin ollen virheellisuuden, joka ulottuu kaavan valmisteluvaiheeseen asti. Koska menettely ei täytä MRA 10 §:n 2 momentin vaatimuksia, kaava pitää palauttaa uudelleen valmisteluun.

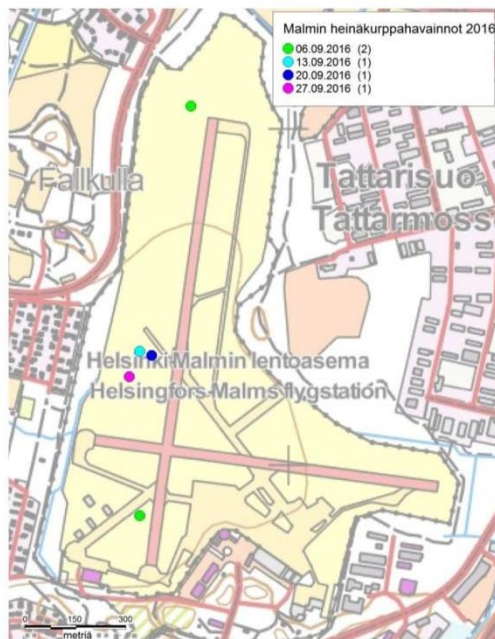
10. Kaavan laatija ei ole käsitellyt valituksemme kohtaa 10 liittyen selvitysten puutteisiin, jotka koskevat jopa 80% Malmin lentokentän nykyisestä toiminnasta. Selvityksiä, joista puuttuu jopa 80% jonkin aihealueen vaikutuksista, ei voida katsoa riittäviksi. Asiassa on lisäksi huomioitava kaavan laatijan myöntämä virhe ilmailun siirrettävyyteen liittyen. Selvitysten puute on osaltaan johtanut virheen syntymiseen. Katsomme valituksemme tältä osin perustelluksi.
11. Kaavan laatija ei käsittele valituksemme kohtia 11 ja 12 liittyen Malmin lentokentän sulkemisen kansallisiin ja kansainvälisiin vaikutuksiin. Katsomme siten, ettei kaavan selvittäminen täytä MRL:n mukaista tarpeellisen selvittämisen vaatimusta ja katsomme valituksemme tältä osin perustelluksi. Lisäksi näissä asioissa on huomioitava toimivaltakysymys.
12. Kaavan laatija ei käsittele valituksemme kohtaa 13 liittyen Malmin lentokentän alueen luontoarvoihin tai direktiivilajeihin. Asiassa on direktiivilajien osalta huomioitava myös toimivaltakysymys, ts. kaavan laatijan toimivalta ei riitä päättämään asiasta direktiivien vastaisesti. Malmin lentokentän direktiivilajeja on käsitelty mm. Helsingin yleiskaavan yhteydessä tehtyjen selvitysten yhteydessä.

48-49. Malmi



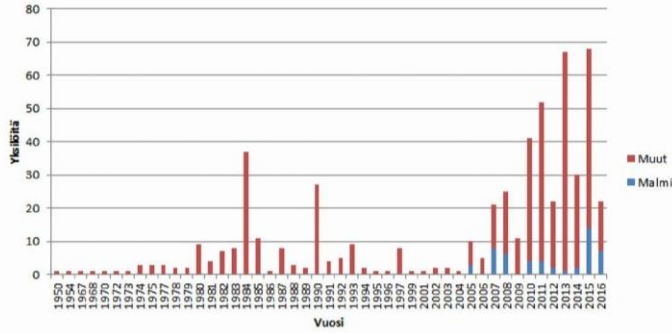
Kuva 22. Liito-oravan ydinalueet ja jätösten löytöpaikat Malmilla. Toimivimmaksi arvioitu alueiden välinen kulkuyhteys on merkitty nuolella.

Helsingin kaupungin liito-oravaselvityksessä 2016 (LIITE 6) kuvataan liito-oravan asuinalue Malmin lentokentän eteläosassa. Maakuntakaavan vaikutus liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin on selvittämättä. Liito-orava on luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettu ja se on luontodirektiivin liitteen IV laji. Oikeuskäytännön mukaan lisääntymis- ja levähdyspaikan lisäksi myös liito-oravan kulkuyhteydet tulee turvata kaavoituksessa.



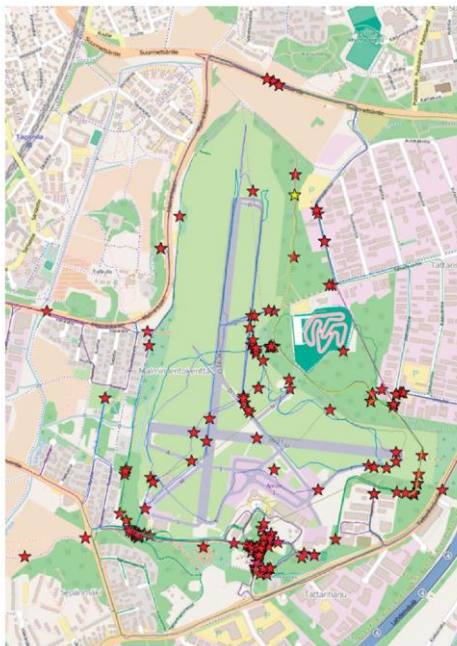
Kuva 3-1. Syysmuuttokaudella 2016 havaittujen heinäkurppien sijainti Malmin lentokentällä.

Helsingin kaupungin heinäkurpparaportissa (LIITE 7) kuvataan heinäkurpan levähdyspaikkojen sijainti, joiden päälle on kaavoitettu maakuntakaavassa tiivistämismerkintä. Maakuntakaavan vaikutus heinäkurpan levähdyspaikkoihin on selvittämättä.



Kuva 3-2. Heinäkurppien yksilömäärät vuosittain Tringan havaintoaineistossa.

Helsingin kaupungin heinäkurpparaportin mukaan Malmin lentokentän havainnot vastaavat 20-30% koko Suomen heinäkurppahavainnoista vuosina 2015-2016. Heinäkurppia on havaittu lentokentällä säännöllisesti 1950-luvulta lähtien. Havainnot ovat lisääntyneet voimakkaasti 2000-luvun puolivälistä lähtien. Heinäkurppa on lintudirektiivin I-liitteen laji, joiden elinympäristöt on direktiivin 4 artiklan mukaan suojeltava erityistoimin ja joka on luokiteltu Suomessa äärimmäisen uhanalaiseksi ja erityisesti suojeltavaksi lajiksi.



Malmin lentoaseman lepakkokartoitus 2015–2017: vuoden 2015 havainnot

Koko Malmin lentokentän alueella on liito-oravan ja heinäkurpan lisäksi havaittu useita direktiivissä mainittuja lepakkolajeja (LIITE 8) ja kentän itälaidalla on havaittu luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4 mainittu perhoslaji (viheryökkönen, LIITE 9). Nämä molemmat luontoarvot ovat maakuntakaavan yhteydessä selvittämättä. Lisäksi tiivistämismarkkinan mahdollistaman rakentamisen vaikutus Longinojan laskuväylänä olevan Vantaajoen äärimmäisen uhanalaiseen vuollejokisimpukkaan on selvittämättä.

Ottaen huomioon, että direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentäminen on direktiivissä ja luonnonsuojelulaissa kielletty, katsomme valituksemme tältä osin perustelluiksi.

Maakuntakaavaa ei ole selvitetty tarpeellisessa määrin, ja kaava on todennäköisesti luonnonsuojelulain sekä direktiivien vastainen.

13. Kaavan laatija käsittelee lausunnossaan kaavan muistutusprosessia muuten kattavasti, mutta jättää käsittelemättä valituksemme kohdan 14 liittyen kollektiivivastausten antamiseen kaavamuistutusten yhteydessä. Jokaisella muistutuksen antaneella on oikeus saada perusteltu vastaus muistutukseensa. Saman kollektiivivastauksen antamista jokaiseen muistutukseen ei voida katsoa lainsäätäjän tarkoittamaksi vuorovaikutukseksi. Katsomme valituksemme tältä osin perustelluksi.

Helsingissä 27.9.2017,

Timo Hyvönen
Malmin lentoaseman ystävät, puheenjohtaja
Puhelin

Sähköposti