

Korkein hallinto-oikeus
PL 180 / Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Viite:
Helsingin hallinto-oikeuden päätös 5.2.2018 (18/0049/5)

Asia:
Helsingin hallinto-oikeuden päätös 5.2.2018 koskien Helsingin yleiskaavasta tehtyjä valituksia

VALITTAJA

Malmin lentoaseman ystävät ry
Helsinki-Malmin lentoasema
00700 Helsinki
info@malmiairport.fi

Yhteyshenkilö
puheenjohtaja Timo Hyvönen
puh. 050 3748371, puheenjohtaja@malmiairport.fi

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Helsingin hallinto-oikeuden 5.2.2018 tekemä päätös (18/0049/5) koskien Helsingin yleiskaavan hyväksymisestä (Helsingin kaupunginvaltuusto 18/2016, § 272) tehtyjä valituksia.

SELVITYS VALITUSOIKEUDESTA

Malmin lentoaseman ystävät ry on rekisteröity yhteisö, jonka kotipaikka on Helsingin kaupunki. Yhdistys on siten myös kunnan jäsen.

Yhdistyksen toiminnan tarkoituksena on Malmin lentokentän toiminnan säilyttäminen nykyisellä paikallaan sekä lentokentän toiminnan kehittäminen, edistäminen ja tukeminen. Yhdistyksen toiminnan

tarkoituksena on myös vaalia ja suojella Malmin alueen rakennettujen kulttuurikohteiden ja -ympäristöjen ajallista monimuotoisuutta, vaalia niiden ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää niiden kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä.

OSA 1 - VALITUSLUPAHAKEMUS

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Haemme valituslupaa ensisijaisesti muuhun painavaan syyhyn perustuen. Haemme valituslupaa toissijaisesti asian ratkaisemisessa tapahtuneiden ilmeisten virheiden ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Valitusluvan myöntäminen muuhun painavaan syyhyn perustuen

Jos yleiskaavan valitusasiassa myönnetään valituslupa jollekin muulle taholle ja etenkin jos valituslupa myönnetään julkista valtaa edustavalle taholle, katsomme, että valituksemme tulee käsitellä yhdenvertaisuusperiaatteen ja hallintolainkäyttölain (586/1996) edellyttämien asioiden tasapuolisen käsittelyyn perustuvan muun painavan syyn vuoksi. Katsomme, että jos valituslupa myönnetään vain julkiselle taholle, menettely on Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen ja syrjinnän kiellon vastainen. Valitusoikeuden myöntäminen vain julkiselle taholle on etenkin perustuslain 2 §:n kansanvaltaisuusperiaatteen ja hallintolainkäyttölain 33 §:n vastaista.

Asiassa on kyse Helsingin kaupungin yleiskaavapäätöksestä, johon kohdistuu Malmin lentokentän osalta huomattava julkinen kiinnostus ja

jolla on huomattava yleinen merkitys. Yhdistyksemme on Malmin lentokentän asioissa yleisesti luotettu taho, jonka tekemän kuntalaisaloitteen allekirjoitti yli 13.000 kunnan jäsentä. Jos valitustamme ei käsitellä kansanvaltaisuusperiaatteen edellyttämästi asianmukaisesti ja luottamusta herättävällä tavalla, tällaisella päätöksellä on yleinen rapauttava vaikutus kansalaisten ja hallinnon väliseen luottamukseen. Valituksemme käsittelyyn on siten asian yleisen merkittävyyden kautta muu painava syy. Asian yleistä merkittävyyttä korostaa se, että on kyse operaatiomäärillä mitattuna Suomen toiseksi vilkkaimman lentokentän kaavamerkinnän lakkauttamisesta.

Malmin lentokentän asia käsittelee Helsingin kaupungin maankäyttöä, joka on saanut useita langettavia päätöksiä hallinto-oikeudelta aiheuttaen perustellun epäilyn kaavoittajan kuntalaista (410/2015) poikkeavista ja rakennusliikkeiden etua suosivista motiiveista. Viimeisen vuoden aikana langettavia päätöksiä ovat olleet mm. Jätkäsaaren Bunkkerin hankintapäätöksen kumoaminen, Lohiniemenrannan asemakaavan osittainen kumoaminen ja nyt viimeisimpänä Helsingin yleiskaavan kumoaminen kaupunkibulevardien, puolustusvoimien saarten, Ramsinniemen ja Vartiosaaren osalta. Asiassa on siten Helsingin kaupungin lähiajan päätöshistoriaan perustuva muu painava syy.

Koska Malmin lentokenttää koskevia asioita on käsitelty useaan otteeseen oikeuskanslerista eduskunnan oikeusasiamieheen ja koska Malmin lentokentän alueen kaava tuli kumotuksi yleiskaavan 2002 yhteydessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa 7.11.2006 aiemman hallinto-oikeuden ratkaisun 30.5.2005 vastaisesti, on asian pidempään oikeushistoriaan perustuva muu painava syy käsitellä asia perustellusti myös tässä yhteydessä korkeimman hallinto-oikeuden toimesta. Valituslupahakemusta arvioitaessa tulee huomioida etenkin oikeuskanslerin päätös 23.9.2015, jossa oikeuskansleri on todennut valtion sopimusten sitovuuteen liittyvän asiamme ratkaistavaksi seutu- ja yleiskaavojen osalta kaavoituksen yhteydessä. Valituslupahakemuksemme hylkääminen on oikeuskanslerin päätöksen vastaista ja johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaiseen menettelyyn.

Valitusluvan myöntämiseen on yhdistyksemme yksityisen edun eli yhdistyksemme talouden ja tulevaisuuden kannalta muu painava syy. Malmin lentoaseman ystävät ry:n toiminnan tarkoituksena on yhdistyksen sääntöjen 2 §:n mukaan Malmin lentokentän toiminnan säilyttäminen nykyisellä paikallaan sekä lentokentän toiminnan kehittäminen,

edistäminen ja tukeminen. Yhdistyksen toiminnan tarkoituksena on myös vaalia ja suojella Malmin alueen rakennettujen kulttuurikohteiden ja -ympäristöjen ajallista monimuotoisuutta, vaalia niiden ominaisuutta ja erityispiirteitä sekä edistää niiden kulttuurisesti kestävää hoitoa ja käyttöä. Valituksemme käsittely on yhdistyksellemme sekä taloudellisesti että yhdistyksen tulevaisuuden kannalta poikkeuksellisen tärkeää.

Valitusluvan myöntäminen hallinto-oikeuden oikeuskäytännön yhtenäistämisen tai päätöksen virheiden vuoksi

Jos asiassa ei katsota olevan painavaa syytä, haemme valituslupaa toissijaisesti hallinto-oikeuden virheiden ja oikeuskäytännön yhtenäistämisen vuoksi.

Hallinto-oikeus on päätöksessään hallintolainkäyttölain (586/1996) vastaisesti jättänyt oikeudellisesti arvioimatta valituskohtamme liittyen valtakunnallisen liikenteen selvitysten puutteellisuuteen, valtakunnallisen lentokoulutuksen selvitysten puutteellisuuteen sekä Malmin lentokentän rooliin valtakunnallisena rajanylityspaikkana. Hallinto-oikeuden päätös on tältä osin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastainen ja siten ilmeisen virheellinen. Asia tulee palauttaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, jotta perustuslain 21 §:n takaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin on mahdollista toteutua. Jos korkein hallinto-oikeus sallii hallinto-oikeudelle tällaisen menettelyn, oikeuskäytäntö ei voi olla enää yhtenäistä. Virheen vakavuudesta johtuen asiassa on lisäksi perusteltu syy epäillä hallintolainkäyttölain edellyttämän tasapuolisen käsittelyn ja hallinto-oikeuden puolueettomuuden vaarantuneen koko käsiteltävässä asiassa. Vastaavan perusteen sisältävä valituslupa asiassa KHO:2018:10 on myönnetty.

Hallinto-oikeus käsittelee päätöksensä sisällä Malmin lentokentän ja Vartiosaaren kulttuuriarvojen toteutettavuutta asemakaavavaiheessa yhdenvertaisuudesta poikkeavin perustein rikkoen siten yhdenvertaisuusperiaatetta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa. Hallinto-oikeus toteaa Vartiosaaren osalta, että kulttuuriarvojen turvaamista ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole voitu jättää vasta asemakaavoituksessa ratkaistavaksi. Toisaalta Malmin lentokentän asiassa hallinto-oikeus toteaa, että kulttuuriarvojen säilymisen on mahdollista tarpeellisessa määrin turvata jatkosuunnittelussa eli käytännössä asemakaavoituksessa. Hallinto-oikeuden päätös sisältää siten epäyhtenevää oikeudenkäyttöä jopa saman päätöksen sisällä, ja on

siten ilmeisen virheellinen sekä perusteiltaan että lopputulokseltaan. Epäyhteneväsyyden perusteella on perusteltua epäillä koko Malmin lentokentän asian käsittelyn puolueettomuuden vaarantuneen. Hallinto-oikeus on ottanut laillisuusperusteen ohella kantaa tarkoituksenmukaisuusperusteisiin todetessaan, mikä on "tarpeellinen määrä" kulttuuriarvojen säilyttämisessä. Hallinto-oikeus käsittelee lisäksi toiminnan jatkuvuuteen liittyviä asioita yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeavin perustein puolustusvoimien saarten Melkin ja Itä-Villingin toiminnan jatkumisen ja lentotoiminnan jatkumisen osalta.

Hallinto-oikeuden päätös sisältää merkittävät aiemmasta oikeuskäytännöstä poikkeavat päätökset liittyen kaavoituksen selvitysten ajalliseen valmistumiseen, valtakunnallisten alueienkäyttötavoitteiden oikeushierarkiseen pätevyysjärjestykseen, toiminnan lakanneeksi tulkittavuuteen, kunnan otto-oikeuden syntymiseen kaavoituksessa oikeussubjektin vaihtuessa, sopimukseen perustuvan luottamuksensuojan raukeamiseen, liikennealueen kaavamuutosten selvittämiseen, luontoarvojen huomioimiseen ja kunnan toimivaltaan kaavoittaa rajanylityspaikalle sen tarkoituksesta poikkeava kaavamerkintä. Katsomme että asiamme tärkeä käsitellä näiltä osin valituksessamme tarkennetuin perustein oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Hallinto-oikeus ottaa päätöksensä yhteydessä kaavoittajan roolin muuttaessaan kaavan sisältöä siten, että kaava tulee asettaa maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan uudelleen nähtäväksi. Hallinto-oikeuden päätös johtaa kuulemis- ja vuorovaikutusperiaatteen puutteelliseen toteutumiseen lopullisen Malmin lentokentän kaavan osalta. Kyseessä on merkittävä aiemmasta oikeuskäytännöstä poikkeava ratkaisu, jos nyt käsiteltävää kaavaa ei kumota kokonaisuutena siinä tapauksessa, jos kaavan runkoliikenneratkaisun kumoamiseen johtava kaupunkibulevardien kumoaminen saa lainvoiman. Oikeuslaitoksen toimivaltaan ei kuulu Helsingin kaupunginvaltuuston asuntotuotantotavoitteen tai muunkaan tavoitteen turvaaminen. Kaavan osittaiseen kumoamiseen liittyvä valituskohtamme on siten tärkeä käsitellä oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään direktiiveillä suojattuja luontoarvoja sekä kansainvälisiä kulttuuriarvoja EU-oikeuden varovaisuusperiaatteen ja useiden valtiosopimusten vastaisesti. Ottaen huomioon, että valituksemme yhteydessä on kyse monien lajien osalta ensimmäisestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulevasta yleiskaavaan liittyvästä oikeudellisesta arviosta, valituksemme luontoarvoja käsittelevät

kohdat on tärkeää käsitellä oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Hallinto-oikeuden ratkaisu on direktiivillä suojeltujen liito-oravan (mm. KHO:2015:269 ja KHO:2002:78), lepakoiden (mm. KHO:2013:15), meritaimenen ja vuollejokisimpukan (mm. KHO:2014:176 ja KHO 10.9.2012 taltio 2373) sekä linnuston (mm. KHO:2009:77) osalta korkeimman hallinto-oikeuden aiemmista ratkaisuista poikkeava valituksessamme tarkennetuin perustein.

OSA 2 - VALITUS

VAATIMUKSET

Malmin lentoaseman ystävät ry vaatii, että Korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen lainvastaisena Malmin lentokentän osalta. Lisäksi Malmin lentoaseman ystävät ry vaatii, että päätös palautetaan Helsingin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi siltä osin, kun valitukseemme ei ole annettu hallintolainkäyttölain mukaisesti perusteltua päätöstä.

Vaadimme lisäksi, että viranomaisen velvoitetaan korvaamaan hallinto-oikeuden virheellisen päätöksen vuoksi laadittavaksi tulleen valituslupahakemuksemme ja valituksemme kulut. Katsomme, että valitus on tullut laadittavaksi viranomaisen virheestä johtuen ja että on siten kohtuutonta jättää kulut yhdistyksemme tappioksi.

VALITUSOSAN PERUSTELUT

Kaavan osittainen kumoaminen ja Malmin lentokentän kaavasuunnitelman toteutettavuus kaupunkibulevardien kumoamisen jälkeen

Hallinto-oikeus kumosi Helsingin yleiskaavan neljä kaupunkibulevardia. Näillä kumoamisilla on suora vaikutus yleiskaavan liikenneyhteyksien toteutettavuuteen Malmin lentokentän osalta.

Helsingin kaupunki on laatinut yleiskaavan yhteydessä yleiskaavaa tukevan Malmin lentokentän kaavarungon, joka on hyväksytty kaupunkisuunnittelulautakunnassa 13.12.2016. Kaavarungossa Malmin lentokentän asuntorakentamisen joukkoliikenne on toteutettu Lahdenväylän kaupunkibulevardia pitkin johdetulla pikaraitiotiellä.

Kaavarungon selosteen mukaan Malmin lentokentän alueen joukkoliikenne perustuu kahteen runkolinjaan. Näistä toinen on nopea raitiotieyhteys Helsingin keskustaan, ja toinen nopea poikittainen yhteys Raide-Jokeri 2, joka yhdistää lentokenttäalueen aluksi vähintään Malmin asemalle ja Kontulaan/Vuosaareen. Poikittainen yhteys mahdollistaa vaihtoyhteydet raskaan raideliikenteen verkkoon. Pikaraitiotiet ovat osa uuden yleiskaavan mukaista koko kaupungin kattavaa pikaraitiotieverkkoa, ja siten tarjoavat vaihdollisia yhteyksiä myös muualle seudulle.

Liikennejärjestely pitää edellä mainituilla perusteilla suunnitella kokonaisuutena uudelleen, eikä sitä voida kumota osittain. Helsingin kaupunki on valituksista antamassaan lausunnossa todennut: *“Yleiskaavan liikennejärjestelmä on kokonaisuus, eikä siitä voida poistaa merkittäviä osia ilman, että vaikutukset kohdistuvat liikennejärjestelmäkokonaisuuteen.”* Lahdenväylän reunoille suunniteltu, pikaraitiotien palvelema ja sitä tukeva asutus jää rakentamatta. Lisäksi valtion hallinnoimalle Lahdenväylälle ei ole käytännössä mahdollista toteuttaa maantielain (503/2005) säädökset täyttäviä yleiskaavan mukaisia julkisen liikenteen pysähdyspaikkoja. Lahdenväylän runkolinjan selvitykset muuttuvat bulevardin kumoamisen myötä vanhentuneiksi, ja näiden muutosten vaikutusten arviointi on tekemättä.

Jos korkein hallinto-oikeus vahvistaa hallinto-oikeuden päätöksen kumota yleiskaava kaupunkibulevardien osalta, on selvää, ettei Malmin lentokentän alue ja sitä tukeva liikenneratkaisu ole enää toteutettavissa yleiskaavan suunnitelman mukaisesti. Yleiskaava tulee siten kumota myös Malmin lentokentän osalta.

Kaavan osittainen kumoaminen rikkoo maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vuorovaikutusperiaatetta

Hallinto-oikeus kumoaa päätöksellään Helsingin yleiskaavan neljän kaupunkibulevardin, Vartiosaaren ja useiden muiden alueiden osalta. Kumoamiset ovat kokonaisuutena tarkasteltuna merkittäviä ja estävät kaavan tavoitteiden saavuttamisen. Ne vaikuttavat keskeisesti mm. kaavan runkoliikenne- ja ratkaisujen mitoittamiseen, kaavan asuntotavoitteiden saavutettavuuteen ja näiden ratkaisusta tehtyihin taloudellisiin arvioihin. Runkoliikenteeseen liittyvillä kumoamisella on oleellisia välillisiä vaikutuksia kaikille suunnittelualueille mukaan lukien Malmin lentokentän suunnittelualue.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 6 §:n mukaan kaava on valmisteltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin ja etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 32 §:n mukaan kaavaehdotus on asetettava uudelleen nähtäville, jos sitä on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei ole kuitenkaan tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Hallinto-oikeuden päätöksen jättäminen voimaan nykyisessä muodossaan tarkoittaisi, ettei olennaisesti muutettu kaava ole ollut missään vaiheessa lausuttavana. Kaavaan oikeuden päätöksen myötä tulevat muutokset ovat kiistatta olennaisia, sillä ne koskevat laajoja alueita ja suunniteltuja liikenteen runkolinjoja. Hallinto-oikeuden päätöksen yhteydessä ei ole myöskään kuultu niitä osallisia, joihin muutokset vaikuttavat. Jos hallinto-oikeuden päätös jää tässä muodossaan voimaan, katsomme, että kaava on syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) vastaisessa järjestyksessä. Lisäksi päätöksen vahvistamisen yhteydessä laiminlyödään asianosaisten kuulemisperiaate. Laiminlyönti koskee esimerkiksi niitä kunnan jäseniä, jotka ovat olleet myötämielisiä kyseisille yleiskaavan alkuperäisille ratkaisuille ja haluaisivat tulla kuulluiksi tällaisista muutoksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 § edellyttää, että kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä 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. Hallinto-oikeuden päätös ei sisällä kaavaan tehtyjen muutosten vaikutusten arviointia, eikä muutosten vaatimia selvityksiä ole siten hankittu tai arvioitu. Hallinto-oikeuden kumoamien kaavan kohtien vaikutusta ei ole siten maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti selvitetty, ja päätös muodostuu siten maankäyttö- ja rakennuslain vastaisesti valmistelluksi.

Katsomme näillä perusteilla, että kaava tulee kumota Malmin lentokentän osalta, jos kaupunkibulevardeja koskeva päätös pidetään voimassa tai jos kaavaa muuten olennaisesti muutetaan. Kaavan osittaiseen kumoamiseen liittyy merkittävä ennakkopäätösvaikutus liittyen siihen, missä vaiheessa oikeusasteiden kaavoitukseen tekemät muutokset ovat niin oleellisia, että kaava tulee kokonaisuutena kumottavaksi. Hallinto-oikeus toteaa itsekin päätöksessään: *“Kaavan muuttaminen useissa valituksissa esitetyllä tavalla ei sen sijaan kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan maankäyttö- ja rakennuslain 203 §:ssä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta.”*

Malmin lentokentän rooli valtioneuvoston asetuksen mukaisena rajanylityspaikkana

Hallinto-oikeuden päätöksessä on siteerattuna valituksemme asiakokonaisuus liittyen Malmin lentokentän rooliin valtioneuvoston rajanylityspaikoista antaman asetuksen (904/2016) 8 §:n mukaisena rajanylityspaikkana ja siten Schengen-alueen ulkorajana. Rajanylityspaikkaan liittyvä oikeudellinen arviointi on jätetty hallinto-oikeuden päätöksen yhteydessä tekemättä. Malmin lentokentän rooliin rajanylityspaikkana liittyy merkittävä ennakkopäätös siitä, voiko kunta muuttaa aktiivisessa käytössä olevan valtioneuvoston vahvistaman valtakunnallisen rajanylityspaikan kaavamerkintöjä siten, että rajanylityspaikan yleiskaavan mukaiset toimintaedellytykset lakkaavat.

Asia tulee palauttaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi, jotta hallinto-oikeuden päätös olisi hallintolainkäyttölain (586/1996) 51 §:n ja 53 §:n mukaisesti ratkaistu ja perusteltu. Hallinto-oikeuden päätös tulee perustella etenkin niiltä osin, riittääkö kunnan toimivalta tekemään päätöksen, joka johtaa rajavartiolain (578/2005) 12 §:n mukaiseen seuraukseen, ja voiko kaava olla hallintolain (434/2003) 31 §:n laajuudessa selvitetty ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 22 §:n mukaisten valtakunnallisten ja kansainvälisten vaikutusten osalta riittävästi selvitetty, jos rajanylityspaikan toimintaedellytyksiä ei ole kaavassa varmistettu.

Nähdäksemme hallinto-oikeus on käsitellyt kaavapäätökseen liittyvää toimivaltaa suppeasti vain maankäyttö- ja rakennuslakia tulkiten. Hallinto-oikeus on jättänyt rajanylityspaikkoihin liittyvän toimivaltavajauksen huomioimatta. Rajavartiolain 12 §:ssä määrätään, että rajanylityspaikoista ja niiden aukioloajoista säädetään valtioneuvoston asetuksella, eli että niistä määrääminen on

valtioneuvoston toimivallassa. Rajavartiolain mukaisesti rajanylityspaikoista on toimitettu myös luettelo Euroopan komissiolle. Käsiteltävänä olevan päätöksen tekeminen ylittää siten yksittäisen kunnan toimivallan ollen valtakunnallinen ja kansainvälinen asia.

Asiassa on huomioitava säädöshierarkia ja se, että valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista on ollut voimassa kaavapäätöstä tehdessä ja uudistettu 3.11.2016 eli heti lopullisen kaavapäätöksen jälkeen ollen hierarkiassa korkein valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite. Helsingin kaupungin lausunnossaan viittaamat valtioneuvoston päätökset ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat valtioneuvoston asetusta alempiarvoisia säädöksiä säädöshierarkiassa. Valtioneuvoston alueiden käyttöön liittyvät päätökset on siten sivuutettava siltä osin, kun ne ovat ristiriidassa rajanylityspaikoista annetun asetuksen kanssa.

Kaavassa merkityn toiminnan päättyneeksi tulkitseminen ja maakuntakaavan vastaisuus

Hallinto-oikeus toteaa oikeudellisessa arviossaan: *“Helsingin kaupunki on ostanut myös lentoaseman kiinteistön maa-alueen vuonna 2014 ja Finavia on lopettanut toimintansa Malmin lentokentällä vuoden 2016 lopussa. Edellä kerrottu huomioon ottaen alueen käytön maakuntakaavamääräyksen tarkoittamaan lentokenttätoimintaan on katsottava päättyneen ja sanotussa tilanteessa maakuntakaavan mukaiseksi ensisijaiseksi maankäyttömuodon määritteleväksi aluevarausmerkinnäksi on näin ollen tullut taajamatoimintojen alue aiemman liikennealueen sijaan.”*

Jos hallinto-oikeuden päätös jää tässä muodossa voimaan, se sisältää kaksi merkittävää ja laajavaikutteista aiemmasta oikeuskäytännöstä poikkeavaa ennakkopäätöstä.

Ensimmäinen ennakkopäätös liittyy siihen, voiko kaavamääräys lakata, luottamuksensuoja huomioiden, aluetta hallinnoivan oikeussubjektin vaihtuessa, jos toimintaa jatketaan keskeytyksettä samaan käyttötarkoitukseen ja jos toimintaan on ilmailulain (864/2014) mukainen lentopaikan pitolupa ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa. Lentokentällä on ollut vuoden 2017 aikana yli 40.000 operaatiota, ja kenttä on operaatioilla mitattuna Suomen toiseksi vilkkain lentokenttä. Kaavamerkinän lakkaamista tarkastellessa tulee huomioida myös, että Malmin lentokenttä on rajavartiolaissa (578/2005) säädetty

valtakunnallinen rajanylityspaikka, ja että Schengen-ajan ylityksiä on tehty tosiasiallisestikin vuoden 2017 eli Malmin lentokenttäyhdistys ry:n operointivastuun aikana.

Hallinto-oikeuden oikeussubjektin vaihtumiseen liittyvä linjaus poikkeaa yleiskaavapäätöstä tehtäessä voimassa olleesta Helsingin kaupungin ja Finavia Oyj:n välisestä käyttöoikeussopimuksesta 21.12.1995, jonka mukaan ilmailulaitos (nykyinen Finavia Oyj) on voinut luovuttaa alueen käyttöoikeuden 20 vuodeksi ilman erillistä lupaa kolmannelle osapuolelle ilmailuun liittyvään käyttöön. Oikeussubjektin vaihtamiseen oikeuttava sopimusehto on siten ollut voimassa sekä Uudenmaan maakuntakaavaa sekä Helsingin yleiskaavaa hyväksyttäessä. Ehto on myös säilynyt Ilmailulaitoksen yhtiöityksestä huolimatta.

Siinä tapauksessa, jos korkein hallinto-oikeus katsoo aluetta hallinnoivan oikeussubjektin vaihtumisen johtavan kaavamääräyksen lakkaamiseen, asialla on laajavaikutteinen ennakkoratkaisuvaikutus kaikkiin vastaaviin kaavamerkintöihin esimerkiksi sukupolvenvaihdoksissa, liiketoimintakaupoissa ja kun valtio yhtiöittää liikelaitoksiaan. Tällainen päätös johtaa siihen, että kunnalle tulee vaihtoehtoisin kaavamerkintöihin liittyvä otto-oikeus oikeussubjektin vaihtuessa.

Asiassa tulee huomioida toiminnan lakkaamisen osalta myös, että osa alueen käyttötarkoitukseltaan ilmailukäyttöön osoitetuista kiinteistöistä on yksityisessä omistuksessa ja että useat alueella toimivat kaupparekisterin toimialaluokitukseltaan ilmailutoimintaa harjoittavat yritykset ovat jatkaneet toimintaansa keskeytyksestä Finavian toiminnan lakkaamisesta riippumatta.

Toinen ennakkopäätös liittyy siihen, voidaanko kaavamääräyksen mukainen alueen ensisijainen käyttötarkoitus katsoa lakanneeksi ennen toiminnan tosiasiallista päättymistä. Siinäkin tapauksessa, että toiminnan katsottaisiin päättyvän operaattorin vaihtuessa, kaavapäätös on tehty 26.10.2016 eli yli kaksi kuukautta ennen Finavian poistumista Malmin lentokentältä 31.12.2016. Finavian ylläpitämä lennonjohtotoiminta on siten ollut kiistatta käynnissä vielä päätöksentekohetkellä. Yleisen oikeusperiaatteen mukaan päätöksiin tulee soveltaa niiden tekohetkellä voimassa olleita lakeja ja olosuhteita. Periaatteessa poikkeaminen muodostaa merkittävän ennakkotapauksen rikkoen yhdenvertaisuusperiaatetta ja Euroopan ihmisoikeussopimusta.

Jos hallinto-oikeus olisi katsonut, että tässä yksittäistapauksessa voitaisiin poiketa oikeusperiaatteista ja KHO:n aiemmasta ratkaisukäytännöstä, asiassa olisi tullut perustella kattavasti, miksi tässä tapauksessa voidaan tehdä poikkeus yhdenvertaisuusperiaatteesta. Hallinto-oikeus ei ole kuitenkaan tällaista perustetta esittänyt.

Käytännössä, kun toiminnan todetaan jatkuneen päätöksentekohetkellä, yleiskaava tulee hylättäväksi sen maakuntakaavan vastaisuuden vuoksi, sillä yleiskaava ei sisällä maakuntakaavan mukaista ilmailutoiminnan käytön päättymiseen liittyvää ajoitusmääritystä. Oikeudellisesti on myös epäselvää, miten yleiskaavaa tulisi pitää ohjeena siinä tilanteessa, jossa ilmailukäyttö asemakaavaa laadittaessa edelleen jatkuisi.

Maakuntakaavan vastaisuutta tukee osaltaan myös yleiskaavan tiivistysmerkintä, jota ei ole määrätty kaavapäätöksen aikana voimassa olleessa maakuntakaavassa. Yleiskaavalla on siten määrätty tiivistettäväksi alue, jota ei ole määrätty tiivistettäväksi maakuntakaavassa. Tiivistämismerkinnällä on keskeinen merkitys etenkin alueen kulttuuriympäristön säilymisen kannalta.

Korvaavan kentän puuttuminen ja valtion sopimukseen liittyvä luottamuksensuoja

Hallinto-oikeus toteaa, että *“korvaavan kentän löytymiseen liittyvät kysymykset, siltä osin kuin kysymys on kentän sijoittamisesta muualle kuin Helsingin alueelle, eivät voi tulla ratkaistuksi valituksenalaisella yleiskaavalla. Toisaalta se, että korvaavaa ratkaisua ei ainakaan toistaiseksi ole löydetty, ei rajoita kaupungin maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaa toimivaltaa päättää alueelleen laadittavasta kaavasta.”*

Hallinto-oikeus jättää näin todetessaan huomiotta valtion kehysriihen päätöksen 25.3.2014 ja sen vaikutuksen valtiollisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Valtion kehysriihen päätös 25.3.2014 ei ole ristiriidassa Helsingin seudun kuntien ja valtion välisen neuvottelutuloksen 25.8.2014 tai muiden valtion tekemien sopimusten kanssa. Kehysriihen päätös sisältää muita myöhemmin sovittuja sopimuksia sitovan ehdon liittyen siviili-ilmailun siirtämiseen.

Kun siviili-ilmailun siirtämisestä ei ole muuta sovittu, kyseisen valtion kehysriihen ehdon siviili-ilmailun siirrettävyydestä on katsottava olevan

voimassa, jotta valtion maankäytön tavoitteisiin liittyvä sopimuskokonaisuus täyttää hyvän hallinnon edellyttämän luottamuksensuojan periaatteen. Luottamuksensuoja edellyttää, että sopimus on sitova ja ettei asian kannalta keskeinen sopimusehto voi lakata ilman, että sitä on kumottu missään muussa sopimuksessa tai päätöksessä. Hallinto-oikeuden laintulkinta on siten korvaavan kentän osalta luottamuksensuojan rikkova. Hallinto-oikeuden päätöksessä on virhe, jolla on erittäin painava merkitys käsiteltävään asiaan.

Valtion sopimusten perusteella valtion asuntopoliittisena tavoitteena on edelleen pidettävä Malmin lentokentän alueen ottamista asutokäyttöön, mutta vasta sen jälkeen kun siviili-ilmailun korvaava ratkaisu on löydetty. Kehysriihen päätöksessä mainittua ehtoa siviili-ilmailun siirtämisestä ei ole toistettu muissa sopimuksissa, mutta se ei tarkoita, että sopimusehto voisi lakata.

Kaupungin toimivalta lakkauttaa lentotoiminnan edellytykset

Helsingin kaupunginhallitus päätti 6.10.2014 hyväksyä valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen sopimuksen suurten infrahankkeiden tukemiseksi ja asumisen edistämiseksi (HEL 2014-009794). Lisäksi kaupunginhallitus päätti valtuuttaa kaupunginjohtajan allekirjoittamaan sopimuksen. Sopimuksesta tehtiin neljä oikaisuvaatimusta, joiden hylkäämistä 17.11.2014 kaupunki perusteli sillä, että *“lentokentän toiminnan päättyminen on valtion päätösvaltaan kuuluva asia.”*

Hallinto-oikeus on kuitenkin perustellut, että *“korvaavan kentän löytymiseen liittyvät kysymykset, siltä osin kuin kysymys on kentän sijoittamisesta muualle kuin Helsingin alueelle, eivät voi tulla ratkaistuksi valituksenalaisella yleiskaavalla. Toisaalta se, että korvaavaa ratkaisua ei ainakaan toistaiseksi ole löydetty, ei rajoita kaupungin maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaa toimivaltaa päättää alueelleen laadittavasta kaavasta.”* Hallinto-oikeuden päätös on tältä osin ristiriitainen Helsingin kaupungin 17.11.2014 esittämän näkemyksen kanssa sen lisäksi, että päätös on ristiriidassa valituksessa esittämämme toimivaltapuutteen kanssa.

Toimivaltakysymyksessä on keskeistä, että Finavia Oyj:n lennonvarmistuksen lopettaminen ja maakuntakaavassa määrätyn lentotoiminnan päättyminen ovat kaksi eri asiaa. Ilmailulain (864/2014) 7 luvun mukaan lentopaikan pitoluvan myöntäminen on Liikenteen

turvallisuusviraston toimivallassa. Malmin lentokenttäyhdistys ry:llä on Malmin lentokentän lentopaikan pitolupa 1.1.2017 alkaen. Malmin lentokentällä on toiminut kaavapäätöstä tehdessä ja toimii edelleen useita yrityksiä, joiden kaupparekisterin mukainen toimialaluokitus sisältää lentotoiminnan.

Asiassa tulee toimivallan osalta huomioida, mitä olemme valituksessamme esittäneet valtakunnallisen rajanylityspaikan lakkauttamiseen liittyen. Lentopaikan lakkauttamisen toimivaltaan liittyy merkittävä ennakkopäätös liittyen siihen, riittääkö yksittäisen kunnan toimivalta lakkauttamaan valtioneuvoston asetuksella vahvistetun valtiollisen rajanylityspaikan yleiskaavan mukaiset toimintaedellytykset maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaiseen toimivaltaan perustuen, ilman rajavartiolaissa (578/2005) tai ilmailulaissa (864/2014) kuvattua toimivaltaa.

Liikenteen ja lentokoulutuksen toimintaedellytysten lakkauttamisen vaikutusten selvittämisen puutteet

Uudistamme lentoliikennealueen lakkauttamisen puutteelliseen selvittämiseen liittyen kaiken mitä olemme tuoneet esiin Helsingin hallinto-oikeuteen tekemämme valituksen yhteydessä. Lentokentän lakkauttamisen valtakunnalliset vaikutukset ovat yleiskaavan yhteydessä selvittämättä ja kaava on siten maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n vastaisesti selvitetty. Hallinto-oikeuden päätös on tältä osin sen vastainen mitä esimerkiksi KHO:2015:3061 yhteydessä on vastaavasta asiasta päätetty. Malmin lentokentän kaavamerkinnän lakkauttamista ei voida, yhdenvertaisuusperiaate huomioiden, tehdä ilman KHO:2015:3061 Humppilan tapauksessa edellyttämää maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista selvitystä kaavamuuostosten vaikutuksesta Suomen lentoasemaverkoston.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on siteerattuna valituksemme asiakokonaisuus liittyen ilmailutoiminnan kaavamerkinnän lakkauttamisen vaikutusten selvittämisen puutteisiin, mutta ilmailutoiminnan lakkauttamiseen liittyvä oikeudellinen arviointi on jätetty hallinto-oikeuden päätöksen yhteydessä hallintolainkäyttölain (586/1996) 51 §:n ja 53 §:n sekä perustuslain 21 §:n vastaisesti tekemättä.

Lisäksi muistutamme, että Helsingin kaupunki on 17.11.2014 valtion ja Helsingin seudun kuntien välisen sopimuksen oikaisuvaatimusten

käsittelyn yhteydessä sitoutunut yleiskaavan valmistelun aikana selvittämään oikaisuvaatimuksissa korjattavaksi esitettyjä vaikutuksia kuten kustannusvaikutuksia sekä vaikutuksia ilmailuun, lentokoulutukseen, yritystoimintaan ja harrastusmahdollisuuksiin sekä alueen kulttuurihistoriallisiin arvoihin. Helsingin kaupunki on kuitenkin jättänyt lupaamansa selvitykset ilmailun, lentokoulutuksen ja harrastusmahdollisuuksien osalta tekemättä. Kunta on siten menetellyt asiassa vastoin luottamuksensuojan periaatetta.

Hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ovat ristiriidassa oikeuskanslerin päätöksen perusteluiden kanssa

Hallinto-oikeuden päätös on ristiriidassa oikeuskanslerin päätöksen OKV/1898/1/2014 / 23.9.2015 kanssa, kun hallinto-oikeus toteaa: *“Helsingin kaupunki on ostanut myös lentoaseman kiinteistön maa-alueen vuonna 2014 ja Finavia on lopettanut toimintansa Malmin lentokentällä vuoden 2016 lopussa. Edellä kerrottu huomioon ottaen alueen käytön maakuntakaavamääräyksen tarkoittamaan lentokenttätoimintaan on katsottava päättyneen.”*

Helsingin kaupunki on valituksestamme antamassaan lausunnossa viitannut oikeuskanslerin vahvistaneen valtioneuvoston päätöksen alueen asutuskäyttöön ottamisesta. Olemme vastanneet tähän vastaselityksessämme ja tuoneet esiin lausuman virheellisyyden sekä sen, että oikeuskansleri on 23.9.2015 tosiasiallisesti päättänyt asian ratkaistavaksi seutu- ja yleiskaavojen osalta kaavoituksen yhteydessä. Oikeuskansleri on todennut, että julkisen talouden suunnitelma tai valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen sopimus liikenteen infrahankkeiden tukemisesta ja alueen asuntotuotannon edistämisestä eivät sido kaavoitusta oikeudellisesti. Oikeuskansleri on lisäksi todennut, että vaikka sopimuksilla ei olekaan välittömiä kaavoitusta koskevia oikeusvaikutuksia, on hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta ongelmallista, jos päätökset tai sopimukset ja niihin liittyvät toiminnalliset ratkaisut olisivat tiettyjen alueiden käyttötarkoitusten osalta niin yksityiskohtaisia, että niiden myötä voitaisiin perustellusti epäillä otettavan tosiasiallisesti ennakkollisesti kantaa kaavoitusprosessissa käsiteltäviksi tuleviin tai kaavoitusprosessissa vireillä oleviin asioihin. Oikeuskanslerin mukaan ongelmallisuus korostuu, jos päätösten ja sopimusten valmisteluun ei liity yhtä kattavaa vuorovaikutteisuutta ja vaikutusten arviointia kuin kaavoitusprosessiin.

Hallinto-oikeus on oikeudellisessa arviossaan käsitellyt valtion ja Helsingin kaupungin välisten sopimusten kaavoituksellista sitovuutta oikeuskanslerin ratkaisun vastaisesti todetessaan, että *“korvaavan kentän löytymiseen liittyvät kysymykset, siltä osin kuin kysymys on kentän sijoittamisesta muualle kuin Helsingin alueelle, eivät voi tulla ratkaistuksi valituksenalaisella yleiskaavalla.”* Ottaen huomioon, että oikeuskansleri on todennut asian kaavoituksessa ratkaistavaksi ja että hallinto-oikeus on ollut tästä tietoinen, hallinto-oikeuden päätöstä ratkaista asia oikeuskanslerin päätöksen vastaisesti ei voida katsoa hyväksyttäväksi hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaiseksi menettelyksi.

Oikeuskansleri on 23.9.2015 päätöksessään todennut, että valtion sopimusten sitovuus ratkaistaan kaavoituksen yhteydessä. Hallinto-oikeus on kuitenkin jättänyt päätösten sitovuuden oikeudellisesti arvioimatta. Kyseessä on merkittävä ennakkopäätös liittyen siihen, voivatko valtion ja kuntien väliset ja kaavoitukseen keskeisesti vaikuttavat päätökset olla kaavoituksellisesti sitovia siinä tapauksessa, että niiden yhteydessä ei ole noudatettu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista selvittämis-, vuorovaikutus- ja kuulemisperiaatetta. Asiassa tulee lisäksi perustella, onko tällainen päätös oikeudellisessa sitovuudessaan valtioneuvoston asetusta alemmalla vai korkeammalla hierarkiatasolla, ja miten eri päätöksiä (mm. asuntorakentamistavoite, kulttuuriympäristöt ja luontoarvot) vertaillaan keskenään.

Valtioneuvoston päätöksen tasoisesti Malmin lentokentän alueelle asetetut tavoitteet ovat monelta osin ristiriitaisia. Jos korkein hallinto-oikeus katsoo, että asuntotavoitteet tai muut tehdyt sopimukset ylittävät perustuslaissa turvatut kulttuuriympäristötavoitteet tai direktiiveillä vahvistetut luonnonsuojelulliset tavoitteet, joihin Suomen valtio on sitoutunut myös useilla valtiosopimuksilla, päätöksellä on merkittävä ennakkoratkaisuvaikutus. Asiassa tulee lisäksi perustella, miten varsinaiselle 138 hehtaarin kenttäalueelle kaavoitettava alle 15 000 asukkaan asukastarve voidaan katsoa valtiollisesti merkittävämmäksi kuin alueen kulttuuri- tai luontoarvot. Helsingin kaupungin 25 000 asukkaan asukastavoite koskee koko Malmin alueen yli 300 hehtaarin suunnittelualuetta. Vartiosaaren yhteydessä hallinto-oikeus on linjannut, ettei 7000 asukkaan alue ole asuntopoliittisesti valtakunnallisesti merkittävä.

Valtioneuvoston asetuksen hierarkiatasolla valtioneuvoston päätösten ja valtion tekemien sopimuksien tapaista ristiriitaa ei enää ole. Malmin lentokentän alueelle on voimassa ainoastaan yksi asetustasoinen

alueidenkäyttötavoite koskien valtakunnallista lentoliikenteen rajanylityspaikkaa. Valtakunnallisista tavoitteista tulee nähdäksemme myös huomioida, että asuntopoliittinen tavoite vastaa tarkoituksenmukaisuusperustetta ja että kulttuuriympäristö- ja luontoarvojen suojelutavoite perustuu lakiin ja direktiiveihin.

Jos korkein hallinto-oikeus katsoo, että valtion päätöksellä myydä maaomaisuutta ja Helsingin kaupungin päätöksellä ostaa maaomaisuutta on kaavoituksellisesti sitovia vaikutuksia, kuten hallinto-oikeus perustelee päätöstään, ratkaisulla on merkittävä ennakkoratkaisuvaikutus koskien kaikkia maaomaisuuden kauppoja ja kaavamerkintöjen muutoksia. Jos korkein hallinto-oikeus katsoo, että tällaiset päätökset voivat olla kaavoitusta sitovia, linjaus poikkeaa oikeuskanslerin toteamasta vuorovaikutuksen ongelmallisuudesta ja johtaa siihen, että maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) alaisia kunnan jäsenten oikeuksiin keskeisesti vaikuttavia kaavoitukseen kuuluvia päätöksiä voidaan alkaa tehdä valtioneuvoston päätöksillä tai valtion ja kunnan välisillä maakaupoilla kunnan jäsenten vaikuttamismahdollisuuksien ulkopuolella ilman maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista vuorovaikutusta.

Kuntalain (410/2015) 22 §:n mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kuntansa toimintaan. Kuntalain mukaan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Kuntalain mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Kuntalain perusteella maankäyttö- ja rakennuslain alaisista asioista päättäminen ilman kunnan jäsenten mielipiteen selvittämistä ja tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta, kuten valtioneuvoston Malmin lentokenttää koskevien päätösten yhteydessä on tehty, on lainvastaista. Valtio voi toki päättää omien toimintojensa uudelleenjärjestelystä, mutta valtio ei voi päättää alueen tulevasta käyttötarkoituksesta. Tällaisen menettelyn salliminen rikkoo nähdäksemme perustuslain 2 §:n kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatetta sekä perustuslain 14 §:n osallistumisoikeutta. Perustuslain mukaan yksilöllä on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen, ja julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Yhdenvertaisuus ja hallinto-oikeuden perusteluiden objektiivisuus liittyen liikennevaikutusten oikeudelliseen arviointiin

Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään eri alueita yhdenvertaisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja objektiivisuuden periaatteista poikkeavin perustein. Hallinto-oikeus perustelee päätöksessään kattavasti, miksi kaupunkibulevardeja ei voida toteuttaa niiden liikenteellisten vaikutusten vuoksi, mutta ei käsittele ollenkaan liikenteellisten vaikutusten arvioinnin riittävyttä, kun kyse on valtakunnallisia liikennevaikutuksia sisältävän lentokentän lakkauttamisesta. Tällainen eri perusteiden käyttäminen päätöksessä on yhdenvertaisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja objektiivisuuden periaatteiden vastaista Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 14 artiklassa tarkoitettua syrjintää eikä täytä hallintolainkäyttölain (586/1996) 51 §:n ja 53 §:n vaatimusta. Jos liikennevaikutusten arvioinnin riittävyys jätetään käsittelemättä, kyseessä on merkittävä ennakkopäätös liittyen siihen, voidaanko valtakunnallisia vaikutuksia sisältävä, kansainvälisenä rajanylityspaikkana toimiva ja liikenteen turvallisuusviraston voimassa olevan luvan alainen liikennealue lakkauttaa ilman, että liikennealueen lakkauttamisen liikenteellisten vaikutusten arvioinnin riittävyttä käsitellään päätöksen oikeudellisessa arviossa, kun niiden puutteellisesta selvittämisestä on valitettu ja muistutettu.

Eri liikennemuotojen yhdenvertainen kohtelu ei toteudu hallinto-oikeuden päätöksessä. Hallinto-oikeus toteaa päätöksen sivulla 136, että kaupunkibulevardeista tehtyä selvitystä *“Kaupunkibulevardien seudulliset vaikutukset”* ei ole aihetta epäillä, ja samalla jättää käsittelemättä valituksemme kohdan, jossa todetaan, ettei Malmin lentokentän sulkemisen seudullisia tai kansainvälisiä vaikutuksia ole selvitetty.

Hallinto-oikeuden päätöksessään harjoittama valikoiva oikeudellinen arviointi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitettua syrjintää. Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään kahta valtakunnallisia liikennevaikutuksia sisältävää asiaa ja jättää näistä toisessa asiassa liikennevaikutuksien selvityksistä esitetyt perusteet oikeudellisesti arvioimatta, siitä huolimatta, että selvittämisen puutteesta on perustellusti valitettu.

Yhdenvertaisuus ja hallinto-oikeuden perusteluiden objektiivisuus liittyen kulttuuriympäristöarvojen oikeudelliseen arviointiin

Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään kulttuuriarvojen toteutettavuutta asemakaavavaiheessa samalla tapaa syrjivin ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisin perustein kuin liikennevaikutusten osalta.

Vartiosaaren osalta hallinto-oikeus toteaa, että *“yleiskaavassa ei ole yleispiirteisyydestä johtuen annettu rakentamista koskevia määräyksiä, mikä erityisesti yhdessä kaavassa käytetyn pikselitekniikan kanssa vaikeuttaa olennaisesti maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin 8 kohdassa tarkoitettujen yleiskaavan sisältövaatimusten täyttymisen arvioimista sekä johtaa siihen, että alueen arvojen turvaaminen jää riippumaan siitä, millainen asemakaava alueelle laaditaan. Vartiosaaren kulttuuriympäristöarvot ja aluetta koskevat maakuntakaavamääräykset huomioon ottaen arvojen turvaamista ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole voitu jättää vasta asemakaavoituksessa ratkaistavaksi, vaan jo yleiskaavaa laadittaessa olisi tullut joko kaavaratkaisun sisällön tai kaavamääräysten kautta varmistaa, että kulttuuriympäristöä koskevan ominaisuusmerkinnän tarkoittamat arvot tulevat asianmukaisesti turvatuiksi.”*

Malmin lentokentän osalta hallinto-oikeus toteaa kuitenkin: *“Kun otetaan huomioon, että Malmin lentokentän alue on osoitettu C3- ja A2-merkinnöillä lähikeskustan ja asuntovaltaisen alueen alueiksi, jotka käsittävät muun ohella puistot, virkistysalueet ja kaupunkikulttuurin alueet sekä lisäksi koko kaava-alueita koskeva määräys, joka edellyttää muun ohella maisema- ja kulttuuriympäristöarvojen huomioon ottamista ja yhteen sovittamista yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, yleiskaavassa esitetyle ratkaisulle on ollut riittävät perusteet ja kaavaa laadittaessa on siten riittävästi otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakuntakaavan ohjausvaikutus. Voidaan arvioida, että paitsi lentoasemarakennus ja lentokonehallit niin myös kulttuuriarvojen säilymisen kannalta tärkeät kiitotiet ja alueen maisemallinen avoimuus on mahdollista tarpeellisessa määrin turvata jatkosuunnittelussa.”*

Hallinto-oikeus toteaa siten, että Vartiosaaren osalta A2-alueiden kulttuuriympäristöjen turvaamista ei ole mahdollista jättää asemakaavoituksen ratkaistavaksi, ja samanaikaisesti toteaa Malmin lentokentän osalta, että C3- ja A2-alueiden kulttuuriarvojen säilyminen on mahdollista turvata jatkosuunnittelussa eli käytännössä asemakaavoituksessa.

Edellä esitetty valikoiva oikeudellisen arvioinnin perusteiden käyttö on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitettua syrjintää. Hallinto-oikeus käsittelee yhdenvertaisia asioita samassa päätöksessä samoin perustein, mutta päättyy kuitenkin näiden osalta täysin päinvastaisiin ratkaisuihin. Hallinto-oikeus tulkitsee lisäksi Malmin lentokentän kulttuuriarvoja liian suppeasti huomioiden vain maiseman avoimuuden.

Kulttuuriympäristöjä käsittelevässä arvioinnissa hallinto-oikeus on lisäksi jättänyt huomiotta, että Malmin lentokentällä valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö kattaa koko kentän alueen mukaan lukien kiitotiealueen. Kiitotiealueen alla on suuren osan alueesta kattava, aikansa teknillisenä suorituksena merkittävä salaojajärjestelmä, jonka ansiosta alueen hyödyntäminen lentokenttätöimintaan on mahdollista. Alue on lisäksi monilta osin asfaltoitu, ja kaikki sen liikennealueen puut on poistettu lentoestesaadosten vuoksi. Alueen kulttuurihistoriallinen ominaispiirre on sen avoimeksi rakennettu maisematila.

Museovirasto ja Europa Nostra ovat korostaneet alueen alkuperäisen käyttötarkoituksen säilymistä suojeluarvojen toteutumisessa. Alkuperäisen käyttötarkoituksen säilyminen toteuttaa eduskunnan yleiskaavapäätöksen jälkeen hyväksymän lain kulttuuriperinnön yhteiskunnallisesta merkityksestä tehdyn Euroopan neuvoston puiteyleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (61/2018) tavoitteita. Hallituksen esityksen 87/2017 mukaan tämä yleiskaavan hyväksymisen jälkeen säädetty laki täydentää sitä mitä perustuslain 20 §:ssä on kulttuuriperinnöstä säädetty säilytettäväksi, eikä sopimusta voida katsoa tässä yhteydessä mitättömäksi sen ajoittumisen vuoksi. Hallituksen esityksen 87/2017 mukaan perustuslaki takaa yleissopimuksen tavoitteiden toteutumisen Suomessa eli sopimuksen hyväksyminen täydentää sitä, mitä perustuslaissa kulttuuriperinnön säilyttämisestä on aiemmin säädetty.

Malmin lentokenttä on saanut useita valituksessamme kuvattuja kansainvälisiä kulttuuriympäristötunnustuksia, joiden merkityksen asiaan hallinto-oikeus on myös jättänyt arvioimatta. Hallinto-oikeus on samoin jättänyt huomioimatta ja oikeudellisesti arvioimatta valituksessa esittämiemme kansainvälisten kulttuuriympäristösopimusten merkityksen. Kansainvälisten kulttuurisopimusten merkitys tulee oikeudellisesti arvioida, kun on kyse kansainvälisesti tunnustetusta kulttuurikohteesta, jonka oikeudellinen arvio voidaan perustellusti saattaa myös

kansainvälistä sopimusta valvovan tahon ratkaistavaksi.

Yhdenvertaisuus ja hallinto-oikeuden perusteluiden objektiivisuus liittyen maakuntakaavan ohjausvaikutukseen

Hallinto-oikeus käsittelee päätöksessään maakuntakaavan ohjausvaikutusta yleiskaavaan yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti, kun se kumoaa yleiskaavan Melkin ja Itä-Villingin osalta maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevalla valitusperusteella, mutta hylkää ohjausvaikutukseen liittyvät valitukset Malmin lentokentän osalta.

Hallinto-oikeus toteaa, että yleiskaavan kaavamääräyksiin ei liity ajoitusmääräystä, jossa olisi otettu huomioon se, että puolustusvoimien käytön päättymisestä ei yleiskaavan tarkoittamalla tarkasteluperiodilla (vuosi 2050) tai myöhemminkään ole varmuutta. Näin ollen yleiskaavan tarkoittaman ratkaisun toteuttamiskelpoisuus on jäänyt epäselväksi. Oikeudellisesti epäselvää on myös se, miten yleiskaavaa tulisi pitää ohjeena tilanteessa, jossa puolustusvoimien käyttö asemakaavaa laadittaessa edelleen jatkuisi. Se kaupunginhallituksen lausunnossaan viittaama seikka, että merkinnät eivät sellaisenaan poissulje puolustusvoimien saarilla harjoittamaa aktiivista koulutus-, harjoitus- ja virkistystoimintaa, ei maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelujärjestelmän mukaisessa tarkastelussa anna aihetta arvioida asiaa toisin. Näin ollen ja kun yleiskaavan tarkoittaman ratkaisun toteuttamiskelpoisuus jää vähintäänkin riippumaan seikoista, joita ei ratkaista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa tarkentuvassa suunnittelussa, eikä kaavaan myöskään sisälly maakuntakaavan toissijaisen käyttötarkoituksen edellytyksenä olevan puolustusvoimien käytön päättymiseen liittyvää ajoitusmääräystä, maakuntakaavan ei voida katsoa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 156 (248) 39 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ohjeena yleiskaavaa laadittaessa. Kun otetaan huomioon A2-kaavamääräyksen tarkoittama tehokkuus, Melkin pohjoisosan osoittamista asuntovaltaiseen rakentamiseen ei voida pitää maakuntakaavassa osoitetun toissijaisen käyttötarkoituksen mukaisena. Näin ollen yleiskaava on maakuntakaavan puutteellista ohjausvaikutusta koskevalla valitusperusteella lainvastaisena kumottava Melkin ja Itä-Villingin osalta.

Malmin lentokentän osalta hallinto-oikeus on tehnyt virheellisen johtopäätöksen, että alueen käytön maakuntakaavamääräyksen tarkoittamaan lentotoimintaan on katsottava päättyneen, eikä ole käsiteltyt

maakuntakaavan ohjausvaikutusta lentotoiminnan päättymiseen liittyvän epävarmuuden osalta.

Malmin lentokentän alue on Uudenmaan maakuntakaavassa osoitettu liikennealueeksi, jonka toissijainen käyttötarkoitus on taajamatoimintojen alue. Merkinnän kuvauksen mukaan sillä osoitetaan Malmin lentokenttäalue, joka toimii liikennealueena siihen asti, kunnes korvaava sijaintipaikka tai Malmin lentokentän toimintojen sijoittaminen olemassa oleville kentille ja tukikohtiin on ratkaistu. Alueen ensisijaiseen käyttötarkoituksmerkintään liittyy MRL 33 §:n 1 momentin nojalla rakentamisrajoitus. Aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alue varataan yleisilmailulentokentäksi. Kun alueen käyttö lentokenttätoimintaan päättyy, se varataan taajamatoimintojen alueeksi.

Yleiskaavaan ei Malmin lentokentän osalta liity ajoitusmääräystä, jossa olisi otettu huomioon se, että lentotoiminnan päättymisestä ei ole varmuutta. Maakuntakaavan mukaan alue toimii liikennealueena siihen asti, kunnes korvaava sijaintipaikka tai Malmin lentokentän toimintojen sijoittaminen olemassa oleville kentille ja tukikohtiin on ratkaistu. Korvaavaa ratkaisua ei ole löytenyt eikä valtio ole tehnyt päätöstä Malmin lentokentän toiminnan päättymisestä. Eduskunta on parhaillaan käsittelemässä kansalaisaloitetta Malmin lentokentän toiminnan jatkuvuuden varmistamisesta. Varmuutta lentotoiminnan päättymisestä yleiskaavan tarkoittamalla tarkasteluperiodilla (vuosi 2050) tai myöhemminkään ei siis ole. Yleiskaavan tarkoittaman ratkaisun toteuttamiskelpoisuus on näin jäänyt epäselväksi. Oikeudellisesti epäselvää on myös se, miten yleiskaavaa tulisi pitää ohjeena tilanteessa, jossa lentokentän toiminta asemakaavaa laadittaessa edelleen jatkuisi.

Kun yleiskaavan tarkoittaman ratkaisun toteuttamiskelpoisuus jää vähintäänkin riippumaan seikoista, joita ei ratkaista maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa tarkentuvassa suunnittelussa, eikä kaavaan myöskään sisälly maakuntakaavan toissijaisen käyttötarkoituksen edellytyksenä olevan lentokenttätoiminnan päättymiseen liittyvää ajoitusmääräystä, maakuntakaavan ei voida katsoa olleen maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ohjeena yleiskaavaa laadittaessa.

Näin ollen yleiskaava olisi maakuntakaavan puutteellista ohjausvaikutusta koskevalla valitusperusteella lainvastaisena ollut kumottava myös Malmin lentokentän alueen osalta, kuten se on kumottu Melkin ja Itä-Villingin osalta.

Direktiivillä suojeltujen lajien selvitysten ajallinen valmistuminen kaavan nähtävillä olon jälkeen

Hallinto-oikeus on jättänyt arvoimatta valituksemme siltä osin, voidaanko muutamaa päivää ennen kaavan valmistumista julkaistu uusi havainto jättää huomioimatta kaavakartassa ja kaavaselosteessa, kun kaavoittaja on itse todennut olevansa asiasta tietoinen ja kun selvitys koskee direktiivillä suojeltua lajia. Päivämäärien perusteella kaavaluonnosta tai kaavaselostetta ei ole päivitetty havaintojen jälkeen näitä havaintoja vastaavaksi. Kaupunginvaltuustolle esitelty tarkistettu kaavaehdotus on hyväksytty kaupunkisuunnittelulautakunnassa 14.6.2016.

Liito-oravakarttoitus on valmistunut 24.10.2016, heinäkurpparaportti 25.10.2016 ja lepakkoselvitys 8.11.2016.

Asia on maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen kannalta oikeudellisesti merkittävä, sillä jos tällainen päivitys olisi tehty, kaava olisi pitänyt asettaa Malmin lentokentän osalta uudelleen nähtäväksi.

Asiaan liittyy myös merkittävä ennakkopäätös sen osalta, voiko kaavoittaja julkaista selvitykset, joista toteaa olleensa itse tietoinen, vasta sen jälkeen kun kaava on ollut lausuttavana ja nähtävillä. Jos korkein hallinto-oikeus katsoo tällaisen menettelyn hyväksyttäväksi, päätöksellä on merkittävä ennakkoratkaisuvaikutus kaikkeen kaavoitukseen. Tällainen menettely on nähdäksemme kuntalain 22 §:n ja perustuslain 2 §:n ja 14 §:n vastainen, sillä kunnan jäsenen tosiasiallisen vaikutusmahdollisuuden ei voida katsoa toteutuneen. Menettely on lisäksi Rion sopimuksen (vna 78/1994) 14 artiklan vastainen. Kaupungin laatimat asian kannalta keskeiset selvitykset ovat kiistatta valmistuneet kaavan nähtävillä olon 27.11.2015–29.1.2016 jälkeen.

Liito-oravan elinalueen oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeus toteaa liito-oravan pesä- ja levähdyspaikkoihin liittyen:
“Sinänsä pelkästään se seikka, että jokin alue on tyypillisesti mainittujen lajien elinalueeksi soveltuvaa, ei merkitse, että alueella olisi luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin säännöksessä tarkoitettu lisääntymis- ja levähdyspaikka, sillä luonnonsuojelulain 49 § ei velvoita suojelemaan lajin elinympäristöä kokonaan eikä liito-oravan lisääntymis-

ja levähdyspaikalla myöskään tarkoiteta koko lajin reviirinään käyttämää aluetta.” Hallinto-oikeus jättää toteamuksessaan huomioimatta ympäristöoikeuteen liittyvän varovaisuusperiaatteen eli ennalta varautumisen periaatteen, johon Suomen valtio on sitoutunut biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisen (vna 78/1994, ns. Rion sopimus) yhteydessä. Sopimuksen mukaan “biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimien lykkäämiseen”, ja nyt kuitenkin hallinto-oikeus on tehnyt tällaisen lykkäävän päätöksen. Sopimuksen 14 artiklan mukaan kansalaisille tulee järjestää mahdollisuus osallistua menettelyyn, mikä ei ole voinut toteutua, koska selvitys on valmistunut vasta lausuntojen antamisen jälkeen.

Maanmittauslaitoksen ohjeen mukaan *“kaikilla liito-oravilla on elinpiirillään useita pesäpuita. Lisääntymis- ja levähdyspaikkoja on siten Suomen metsissä arviolta satojatuhansia”*. Ohjeen mukaan *“lisääntymis- ja levähdyspaikka käsittää pesäpuun lisäksi sen välittömässä läheisyydessä olevan puuston, jolla on merkitystä liito-oravalle ruokailun, ruoan varastoinnin tai suojan kannalta”*. Ohje myös tarkentaa, että *“lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentäminen tarkoittaa jonkin sellaisen toimenpiteen tekemistä, joka johtaa lisääntymis- ja levähdyspaikan toiminnallisuuden heikkenemiseen. Heikentämistä voi olla esimerkiksi suojaa ja ravintoa tarjoavien puiden kaataminen pesäpuun ympäriltä, ruokailupuihin vievien puustoisten kulkuyhteyksien katkaiseminen tai ruokailupuiden kaataminen.* “ Maanmittauslaitoksen ohjeen perusteella katsomme, että valituksessamme esittämämme ja vastaselityksessämme karttaliittein todennettu vaade kaavan kumoamisesta liito-oravan vuoksi kentän eteläosan osalta on ohjeen ja aiemman oikeuskäytännön perusteella perusteltu ja oikea. Hallinto-oikeuden peruste, jonka mukaan vastaselityksessämme tarkennettu alue katsotaan liito-oravan koko elinympäristöksi, ei ole oikeudellisesti eikä luonnontieteellisesti kestävä. Suomen luonnonsuojeluliiton lajikuvauksen mukaan liito-oravan urokset elävät keskimäärin 60 hehtaarin alueella ja naaraat noin 8 hehtaarin alueella. Liito-orava ei mielellään ylitä yli 100 metrin aukeita. Siksi se jää helposti saarroksiin, jos kotimetsän ympärille rakennetaan kaupunkeja ja/tai teitä.

Katsomme, että vaatimuksemme siitä, mitä olisi tullut huomioida, vastaa sitä mitä KHO:2015:269 yhteydessä on aiemmin päätetty suojeltavaksi. Hallinto-oikeuden ratkaisu on siten KHO:n aiemmasta ratkaisulinjasta poikkeava. Hallinto-oikeus ei myöskään perustele päätöksessään, miksi

se jättää huomiotta sen mitä KHO:2002:78 yhteydessä on päätetty. Kaupunki toteaa olleensa tietoinen kentän eteläosien liito-oravasta ennen selvityksen valmistumista ja kaavan vahvistamista, mutta on jättänyt KHO:n ennakkopäätöksen mukaan tehtäväksi edellytetyt selvitykset tekemättä.

Hallinto-oikeuden peruste, jossa todetaan, että C3-alueen itäpuolelle osoitettu virkistys- ja viheralue turvaa rakennetun ympäristön, maiseman ja luontoarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen, ei ole liito-oravatarkastelun osalta oikeudellisesti kestävällä pohjalla. Yleiskaavaan merkitty viheralue on yleiskaavan pikselimäisyydenkin huomioon ottaen väärässä paikassa. Liito-oravan asuinalueen päälle on yleiskaavassa määrätty C3- ja A2-alue, kuten olemme tuoneet esiin hallinto-oikeuskäsittelyn yhteydessä. Jos katsotaan, että monen pikselin päässä olevalla viherpikselillä voi olla oikeusvaikutus lähipikseleihin, yleiskaavan oikeusvaikutus ei enää täytä viranomaisen toiminnalta vaadittavan täsmällisyyden vaatimusta. On perusteltua kysyä, millä kaikilla muilla alueilla yleiskaavan määräyksistä voidaan poiketa ja kuinka pitkälle tällainen poikkeamismahdollisuus ulottuu.

Liito-oravan osalta kaavamääräyksissä on syytä huomioida myös yleiskaavan mitoittavuus eli se, ettei kaavan rakennustehokkuutta koskevista määräyksistä voida poiketa alaspäin.

Heinäkurppaselvitykseen liittyvä oikeudellinen arviointi

Malmin lentokentän alueella on pitkään tehty heinäkurppahavaintoja vuosittain. Malmin lentokentän havainnot ovat vastanneet Helsingin kaupungin heinäkurppaselvityksen mukaan 20-30% koko Suomen heinäkurppahavainnoista vuosina 2015-2016.

Hallinto-oikeus arvioi valituskohtamme direktiivillä suojellun ja luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) liitteen 4 erityisesti suojeltaviin lajeihin kuuluvan heinäkurpan selvitysten puutteellisuudesta ja myöhäisestä valmistumisesta toteamalla, että *“valituksissa viitattu heinäkurppaa koskeva selvitys Heinäkurpan esiintyminen Malmin lentokentän alueella syksyllä 2016 on tehty niin myöhäisessä vaiheessa (päivätty 25.10.2016), että se ei käytännössä ole voinut vaikuttaa kaavaratkaisun sisältöön. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että uhanalaisen lajin esiintyminen kaava-alueella ei sellaisenaan muodosta estettä sille, etteikö aluetta voitaisi osoittaa yleispiirteisellä yleiskaavalla*

sellaisen alueen osaksi, joka mahdollistaa alueelle rakentamisen lisäksi muitakin käyttötarkoituksia, kysymys ei ole sellaisesta puutteesta, joka estäisi yleiskaavan sisältövaatimusten täyttymisen arvioinnin.“

Hallinto-oikeuden perustelu on tältä osin ympäristönsuojelulain (527/2014) 20 §:n varovaisuusperiaatteen vastainen, sillä se jättää huomiotta luonnonsuojelulain (1096/1996) 4 §:n perusteella sovellettavan kansainvälisen ympäristöoikeuden varovaisuusperiaatteen.

Hallinto-oikeuden perustelu on vastoin sitä, mihin Suomen valtio on sitoutunut saattaessaan voimaan ns. Rion sopimuksen (78/1994).

Hallinto-oikeuden perustelu on etenkin vastoin Rion sopimuksen 14 artiklan vuorovaikutusvaatimusta, sillä heinäkurppaselvitys on valmistunut vasta kaavan nähtävillä olon jälkeen. Hallinto-oikeuden ratkaisu poikkeaa merkittävästi myös siitä, miten varovaisuusperiaatetta on aiemmin sovellettu oikeuskäytännössä (mm. KHO:2015:124).

Hallinto-oikeus jättää myös täysin arvioimatta sen, että Malmin lentokenttä on direktiivillä suojellun lajin vakiintunut muuton aikainen levähdyspaikka. Helsingin kaupungin heinäkurppaselvityksen mukaan valtaosa Suomen vuotuisista heinäkurppahavainnoista tehdään Malmin lentokentällä, kuten olemme valituksessamme ja vastaselityksessämme esittäneet.

Heinäkurpan lajinomainen käytös ja kaavan mitoittavuus huomioiden ei ole mahdollista toteuttaa lintudirektiivin (2009/147/EC) vaatimaa suojelua enää asemakaavavaiheessa. Birdlife Suomi ry:n lajikuvauksen mukaan heinäkurpan pääasiallinen elinympäristö on Malmin lentokentän tapainen kostea ja lentoesteistä raivattu savikko. Birdlife Suomi ry suosittelee heinäkurpalle soveltuvien ympäristöjen hoitoa jatkettavan havaintojen aikaiseen tarkoitukseen. Helsingin kaupungin yleiskaavan valmistumisen jälkeen asemakaavoitusta ohjaavaksi laatiman ns. Malmin lentokentän kaavarungon ja sen havainnekuvien perusteella Helsingin kaupunki on tarkoittanut yleiskaavalla luonnonsuojelulain (1096/1996) 47 §:n mukaista heinäkurpan lajinomaisen ympäristön hävittämistä. Suomessa heinäkurppien katoamisen keskeiseksi syyksi on esitetty lajin elinpaikoiksi soveltuvien niittyjen katoamista.

Yleiskaavan mitoittavuusmääräyksellä on määrätty, ettei kaavan kerrosneliötavoitteesta voida poiketa alaspäin asemakaavoituksen yhteydessä, joten heinäkurpalle soveltuvan elinympäristön häviäminen luonnonsuojelulain vastaisesti on ilmeistä, mikäli yleiskaavapäätös jää voimaan.

Malmin lentokentän lepakkoselvityksiin liittyvä oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, että Malmin lentokentän alue ei kuulu selvityksessä "Helsingin lepakkolajisto ja tärkeät lepakkoalueet" vuonna 2014 mainittuihin Helsingin tärkeimpiin lepakkoalueisiin. Hallinto-oikeus toteaa edelleen, että pelkästään se seikka, että jokin alue on tyypillisesti mainittujen lajien elinalueeksi soveltuvaa, ei merkitse, että alueella olisi luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin säännöksessä tarkoitettu lisääntymis- ja levähdyspaikka, sillä luonnonsuojelulain 49 § ei velvoita suojelemaan lajin elinympäristöä kokonaan. Hallinto-oikeus toteaa, että käytettävissä olevien lepakkoselvitysten riittävyttä arvioitaessa on valituksissa esitetyillä tavoin otettava huomioon muun ohella se, että valituksissa viitatu selvitysalueiden rajaukset ovat osaltaan saattaneet vaikuttaa havaintojen kattavuuteen.

Hallinto-oikeus jättää päätöksessään huomioimatta, että lepakkoselvitysten puutteellisuudesta ja runsaista lepakkohavainnoista alueella on muistutettu kaavaehdotuksen ja kaavaluonnoksen yhteydessä (mm. muistutuksemme 26.1.2016 viite 11: "Malmin lentoaseman lepakkokartoitus 2015", jossa todettiin, että lepakkohavaintojen runsaus oli kartoittajalle yllätys).

KHO:n aiemman ratkaisukäytännön perusteella sitä seikkaa, että jokin alue ei ole ollut aiemmin tärkeiden lepakkoalueiden listassa, ei voida pitää hyväksyttävänä EU-oikeuden varovaisuusperiaatteen mukaisena tulkintana. Varovaisuusperiaatteen mukaan kaavan laatijan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisena velvollisuutena on tehdä selvitykset siten, että varovaisuusperiaatteen edellyttämä vaatimus täyttyy. KHO:2013:15 yhteydessä on todettu, että direktiivi edellyttää lepakoiden osalta tiukkaa suojelua. Tiukan suojelun periaatteesta poikkeaminen on siten aina perusteltava. Tiukan suojelun periaatteen mukaan asian käsittelyä ei ole myöskään mahdollista siirtää seuraavaan kaavoitusvaiheeseen. Ottaen huomioon Helsingin kaupungin yleiskaavapäätöksen yhteydessä alueelle laatiman kaavarungon havainnekuvat, lepakkojen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen direktiivin vastainen häviäminen alueelta on ilmeistä.

Malmin lentokentän rakentamisen Longinojan meritaimeneen ja Vantaajoen vuollejokisimpukkaan liittyvä oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeus toteaa päätöksessään, että kun vasta asemakaavavaiheessa on käytettävissä riittävän yksityiskohtaista tietoa rakentamisesta ja sen sijoittumisesta alueelle, rakennettavuuteen ja maaperän puhdistamistarpeeseen liittyvät kysymykset on voitu jättää yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tarkemmin selvitettäväksi. Hallinto-oikeus jättää näin todetessaan huomiotta sen, että Malmin lentokentän noin 100 hehtaarin laajuinen ja noin 40 kilometriä pitkä salaojajärjestelmä toimii osaltaan Longinojan lähteenä. Näin laajan kaupunkialueelle sijoittuvan salaojajärjestelmän purkamisen vaikutusten selvittäminen ei voi olla asemakaavatasoinen päätös, vaan se tulee käsitellä yleiskaavapäätöksen yhteydessä.

Hallinto-oikeus on päätöksessään jättänyt lisäksi huomioimatta sen, mitä äärimmäisen uhanalaisen meritaimenen (salmo trutta trutta) ja uhanalaisen, EU:n luontodirektiivin liitteissä II ja IV mainitun vuollejokisimpukan (unio crassus) suojelusta on päätetty korkeimman hallinto-oikeuden aiemmissa päätöksissä. Hallinto-oikeuden päätös on tältä osin sen vastainen, mitä KHO:n päätöksellä 10.9.2012 taltio on katsottu suojeltavaksi. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi KHO:2014:176 ympäristölupahakemuksen käsittelyn yhteydessä todennut, että pääosin oijittamattoman Ison Rapanevan ottamisesta turvetuotantoon ja turvetuotannon siellä harjoittamisesta, vaikka se tehtäisiin parasta käyttökelpoista tekniikkaa soveltaen, aiheutuisi hakemuksessa esitettyjen selvitysten perusteella arvioituna ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa sekä mahdollisesti 42 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun erityisen luonnonolosuhteen huonontumista. Katsomme, että on olemassa perusteltu syy epäillä Malmin lentokentän yleiskaavan mitoitusmääräyksen edellyttämästä rakentamisesta ja Malmin lentokentän salaojajärjestelmän purkamisesta aiheutuvan KHO:2014:176 verrattava vaara ympäristölle. Kaava tulee siten varovaisuusperiaate huomioiden kumota puutteellisen vaikutusten arvioinnin vuoksi.

Kaavoittajan edellyttämän hulevesien hallintasuunnitelman ei voida katsoa tarkoittavan direktiivillä suojeltujen lajien suojelun turvaamista. Hulevesisuunnitelma perustuu vesihuoltolakiin (119/2001), eikä siten sisällä ympäristövaikutusten arviointia uhanalaisten lajien osalta.

Malmin lentokentän niittybiotyypin ja lajistoon liittyvä oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeus toteaa, että Helsingissä on myös uudempiä ihmistoiminnan vaikutuksesta syntyneitä avoimia elinympäristöjä ja niittyjä. Näistä luontoarvoiltaan merkittävimpiä ovat mm. Malmin lentokentän ympäristöön muodostuneet lentokenttäkäytöstä huolimatta luontoarvoiltaan (linnusto, hyönteiset) merkittävät niityt.

Hallinto-oikeus toteaa edelleen, että kun otetaan huomioon koko kaava-alueetta koskevat yleismääräykset siitä, että suunnittelussa tulee ottaa huomioon luonnonsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat alueet ja turvattava arvojen säilyminen, kaavamääräykset mahdollistavat luonnon arvojen välttämättömän huomioon ottamisen alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Yleiskaavan hyväksymispäätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, että siinä ei olisi selvitetty ja otettu riittävästi huomioon alueella olevaa niittybiotooppia ja lehtoaluetta.

Hallinto-oikeuden perustelu on tältä osin ympäristöoikeuden varovaisuusperiaatteen vastainen. Hallinto-oikeus jättää huomiotta sen, että Malmin lentokentän niityn maanisäkkäistä, kuoriaisista ja muista selkärangattomista ei ole tehty minkäänlaisia selvityksiä lentokentän yli 100 hehtaarin niittyalueella. Esimerkkinä mainittakoon Malmin lentokentän niityltä läheltä kiitoteiden risteystä todettu lailla rauhoitetun kontiaisen (talpa europaea) esiintymä. Sen koko olemassaolo Malmin kentän laajalla niityllä ei ilmene mistään selvityksestä, koska sellaisia ei ole tehty. Ottaen huomioon, ettei selvityksissä ole havaittu rauhoitettujen lajien esiintymistä alueella, ei niittybiotyypin ja sen lajistoon kohdistuvia selvityksiä voi katsoa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiksi. Helsingin kaupungin päätös rajata uhanlaiset tai rauhoitetut hyönteiset selvitysten ulkopuolelle, kun kaavoittajalle on muistutuksessa tuotu tietoon näiden lajien esiintyminen alueella, on ympäristöoikeuden varovaisuusperiaatteen ja siten Rion sopimuksen vastainen. Tällainen rajaus ei myöskään oikeuta kaupunkia jättämään selvityksiä tekemättä kentän niittyalueen nisäkkäiden, kasvillisuuden tai muiden uhanalaisten tai rauhoitettujen lajien osalta.

Helsingissä 7.3.2018,

Malmin lentoaseman ystävät ry
Timo Hyvönen, puheenjohtaja

Liitteet

Hallinto-oikeuden päätös 5.2.2018
Valituksemme 5.12.2016
Vastaselityksemme 9.8.2017