

29.6.2018

ton Uudenmaan piiri ry:n ja Helsingin luonnonsuojeluyhdistys ry:n valitukseen annettuun vastineeseen ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Helsingin yleiskaava on luonteeltaan mitoittava. Joidenkin kaavamerkintöjen osalta on päädytty ohjaamaan tavoitteellista maankäytön enimmäistehokkuutta (A4), toisten osalta vähimmäistehokkuutta (C1, C2, C3, A1). Muuten rakentamisen tehokkuutta on ohjattu ns. tehokkuushaarukalla, jonka puitteissa tarkempaa suunnittelua toteutetaan. Maankäytön suunnittelun luonteeseen kuuluu, että vasta asemakaavoitusvaiheessa määritellään tarkoituksenmukaiset kaavaratkaisut, kuten korttelitehokkuudet, viher- ja katualueiden laajuudet ja rakennusten korkeudet. Yleiskaavoissa hyvin harvoin määritellään alueiden tehokkuuden ylärajaa. Esimerkiksi nyt voimassa olevassa Helsingin yleiskaava 2002:ssa ei ole määritelty millenkään rakentamisalueille tehokkuuksia. Voidaankin todeta, että Helsingin uusi yleiskaava mahdollistaa huomattavasti aiempia kaavoja tarkemman ohjausvaikutuksen arvioinnin. Koska yleiskaava toteutuu asemakaavoituksen kautta, on kaupunkilaisten mahdollisuus osallistua suunnitteluun myös siinä vaiheessa, kun tarkemmin aletaan keskustella kaupunkirakenteen muodostumisen periaatteista.

Kaupunki toteaa lisäksi, että valittajan viittaamassa KHO:n päätöksessä (KHO:2016:124) on kysymys yleiskaavan MRL 54.1 §:n mukaisesta ohjausvaikutuksesta ranta-asemakaavaan, ei MRL 39.1 §:n mukaisesta maakuntakaavan huomioon ottamisesta yleiskaavaa laadittaessa. Päätöksessä on lisäksi todettu, että asiassa ei näissä oloissa ollut merkitystä sillä, että yleiskaavassa oli mahdollisesti jätetty osoittamatta maanomistajan pyynnöstä yleiskaavan mitoituserusteiden ehkä sinänsä mahdollistamia rantarakennusoikeuksia. Yleiskaavan ohjausvaikutusta koskevaa päätöstä ei voida soveltaa analogisesti maakuntakaavan ohjausvaikutusta koskevan säännöksen tulkintaan, eikä asemakaavan lainmukaisuutta koskevaa päätöstä yleiskaavan (mitoituserusteiden) lainmukaisuuden arviointiin.

Valitus tulee edellä mainituin perustein hylätä. Yleiskaava täyttää valituksessa tarkoitettujen aluevarausten osalta lain sisältö- ja menettelyvaatimukset. Kaavavalitusasiassa ei voida vedota kaavaratkaisujen mahdolliseen epätarkoituksenmukaisuuteen.

Karl-Henrik Kvikant

Valituksen pääasiallinen sisältö

Valituksessa on vaadittu hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista niiltä osin kuin valittajan vaatimukset on hylätty ja päätöksen palauttamista tältä osin uudelleen valmisteltavaksi ja kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista Malmin lentokenttäalueen osalta.

Valittajan näkemyksen mukaan alueen käyttö lentokenttätoimintaan ei ollut päättynyt kaupunginvaltuuston päätöksentekoaikana, eikä se ollut päättynyt 31.12.2016 lentokenttäalueen operaattorin vaihtuessa Finaviaalta Malmin lentokenttäyhdistykselle. Maakuntakaavan määräyksissä mainitut edellytykset alueen varaamiseksi taajamatoimintojen alueeksi eivät ole täyttyneet.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa Helsingin seudun erityistavoitteissa on erillismaininta, että alueidenkäytön suunnittelussa on osoitettava sijaintipaikka Helsingin seudun

29.6.2018

lentokentälle. Soveltamisohjeen (Ympäristöministeriö helmikuu 2003) mukaan tärkeintä suunnittelussa on ristiriitojen yhteensovittaminen.

Kaavaselostuksen mukaan yleiskaavaratkaisu perustuu valtion aiemmin tekemään päätökseen lentotoiminnan lakkauttamisesta Malmin lentokentällä. Valittajan mukaan valtio ei ole päättänyt lentotoiminnan lakkauttamisesta Malmin lentokentällä. Sen sijaan hallitus päätti 25.3.2014 rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa, että valtio vetäytyy toimintoihin Helsinki-Malmin lentoasemalta siten, että alue on mahdollista ottaa asuinkäyttöön 2020-luvun alussa. Myös lentoliikennestrategian taustaraportin mukaan valtioneuvosto teki maaliskuussa 2014 budjettikehysriihen yhteydessä päätöksen Helsinki-Malmin lentoaseman siirtämisestä Finavia Oyj:n ylläpitäväksi ulkopuolelle, ei sen lakkauttamisesta. Yleiskaava perustuu väärän tiedon pohjalta tehtyyn kaavaratkaisuun.

Vastine valitukseen

Helsingin kaupunki viittaa vastineena kaupungin lausuntoon hallinto-oikeudelle ja hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin ja toteaa lisäksi seuraavaa:

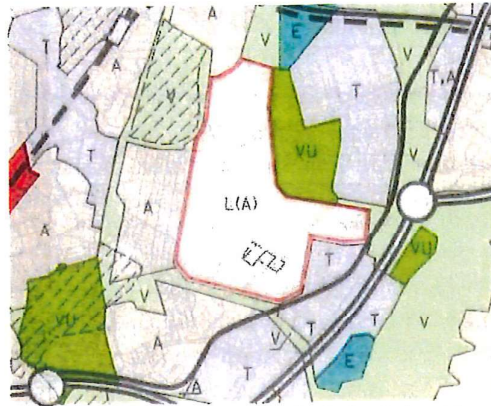
Uudenmaan maakuntakaavassa Malmin lentokentän alue on liikennealuetta, jonka toissijainen käyttötarkoitus on taajamatoimintojen alue. Lentokenttärakennus on merkitty kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta tärkeäksi kohteeksi. Merkinnän kuvauksen mukaan sillä osoitetaan Malmin lentokenttäalue, joka toimii liikennealueena siihen asti, kunnes korvaava sijaintipaikka tai Malmin lentokentän toimintojen sijoittaminen olemassa oleville kentille ja tukikohtiin on ratkaistu. Aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alue varataan yleisilmailulentokentäksi. Kun alueen käyttö lentokenttätöimintään päättyy, se varataan taajamatoimintojen alueeksi.

Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavassa Malmin lentokentän alue on kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta tärkeä alue (RKY 2009). Merkinnän kuvauksen mukaan ominaisuusmerkinnällä osoitetaan kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta valtakunnallisesti merkittävät alueet, tiet ja kohteet (RKY 2009). Merkintään liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon kulttuuriympäristön ominaispiirteiden vaaliminen, sen kokonaisuus ja identiteetti ja turvattava merkittävien maisema- ja kulttuuriarvojen säilyminen.

Malmin lentokentän alue on osoitettu 4. vaihemaakuntakaavassa taajamatoimintojen alueena, jota koskee tiivistettävän alueen kehittämisperiaatemarkintä ja valtakunnallisesti merkittävän rakennutun kulttuuriympäristön ominaisuusmerkintä.

Lentokenttäalueella ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Alueella voidaan katsoa olevan voimassa oikeusvaikutukseton Helsingin yleiskaava vuodelta 1992. Siinäkin on kuitenkin vastaavantyyppinen määräys aluetta koskien eli L Liikennealue ja (A) Alue, joka muutetaan asuntoalueeksi, jos yleiskaavakartalla osoitettu muu toiminta siirtyy alueelta pois.

29.6.2018



Ote yleiskaava 1992:sta Malmin lentokentän alue

Voimassa olevassa asemakaavassa vuodelta 1964 Malmin lentokentän alue on merkitty lentokenttäalueeksi.

Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi Malmin lentokentän alueen kaavarungon 1.12.2015 (muutettu 29.11.2016) jatkossa laadittavien asemakaavojen, asemakaavamuutosten ja poikkeamispäätösten pohjaksi. Kaavarunkoa voidaan pitää ohjeellisena yleiskaavaa tarkempaa maankäyttösuunnitelmana. Kaavarunko ottaa huomioon Malmin lentokentän rakennettua ympäristöä ja kulttuuriympäristöä koskevat selvitykset, rakennusinventoinnit sekä Malmin lentokentän ympäristöhistoriallisessa selvityksessä dokumentoidut ja tarkentuneet keskeiset suojeluarvot. Lentokenttärakennusten alue on osoitettu kaavarungossa palvelujen ja hallinnon alueeksi (P/SR), jolla ovat rakennukset, lentoasemarakennus ja lentokonehalli suojellaan.

Malmin lentoasemarakennuksien alueella on vireillä asemakaavan muutos, jossa keskeisimmät rakennukset suojellaan. Rakennukset osoitetaan sr-1 ja sr-2-merkinnöillä kaupunkikuvallisesti, rakennustaiteellisesti ja historiallisesti huomattavan arvokkaina rakennuksina ja annetaan niitä koskevat määräykset. Asemakaavanmuutosehdotus on hyväksytty kaupunkiympäristölautakunnassa 21.11.2017.

Kuten hallinto-oikeus on päätöksessään (s.169) todennut, korvaavan kentän löytymiseen liittyvät kysymykset, siltä osin kuin kysymys on kentän sijoittamisesta muualle kuin Helsingin alueelle, eivät voi tulla ratkaistuiksi valituksenalaisella yleiskaavalla. Toisaalta se, että korvaava ratkaisua ei ainakaan toistaiseksi ole löydetty, ei rajoita kaupungin maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvaa toimivaltaa päättää alueelleen laadittavasta kaavasta.

Kuten yllä on todettu, alue on maakuntakaavassa liikennealuetta, jonka toissijainen käyttötarkoitus on taajamatoimintojen alue ja oikeusvaikutuksettomassa yleiskaava 1992:ssa on vastaavanlainen merkintä. Merkinnällä on ennakoitu sitä, että lentotoiminta Malmin lentokentän alueella lakkaa. Kaupungin tavoite on edelleen, että lentotoiminta poistuu alueelta. Kuten hallinto-oikeus on todennut (s.169) yleiskaavan nimenomaisena tarkoituksena on kaupungin kaavoittajana tekemän harkinnan mukaisesti Malmin lentokentän ottaminen asuinkäyttöön siten, että lentokenttätöiminta kokonaisuudessaan nykyisellä paikallaan lakkaa.

29.6.2018

Kuten hallinto-oikeus on todennut (s.166-167) yleiskaavaratkaisu perustuu valtion aiemmin tekemään päätökseen lentotoiminnan lakkauttamisesta Malmin lentokentällä. Valtioneuvosto päätti 3.4.2014 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015-18. Siinä linjattiin, että Malmin lentokenttä otetaan asutuskäyttöön ja että valtion toiminnot lopetetaan kenttäalueella mahdollisimman nopeasti, viimeistään vuoteen 2020 mennessä. Oikeuskansleri vahvisti vielä päätöksen vuoden 2015 syyskuussa. Finavia on päättänyt lopettaa toimintansa Malmin lentokentällä vuoden 2016 lopussa.

Lentotoiminnan päättymisestä ja viranomaistoimintojen siirtymisestä muualle on tehty tarvittavat päätökset, joten alueen taajamarakentaminen on maakuntakaavan mukaista. Yleiskaavan tavoitteena ei ole osoittaa kaupungin maankäytön nykytilannetta, vaan se osoittaa kaupungin kehityksen suunnan, jonka perusteella tulevat asemakaavat laaditaan. Ratkaisu on yleiskaavan tavoitteiden mukainen.

Valitus tulee edellä mainituin perustein hylätä. Yleiskaava täyttää valituksessa tarkoitettujen aluevarausten osalta lain sisältö- ja menettelyvaatimukset. Kaavavalitusasiassa ei voida vedota kaavaratkaisujen mahdolliseen epätarkoituksenmukaisuuteen.

Malmin lentoaseman ystävät ry

Valituksen pääasiallinen sisältö

Valituksessa on vaadittu hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista Malmin lentokentän osalta ja palauttamista hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi siltä osin kuin valitukseen ei ole annettu hallintolainkäyttölain mukaisesti perusteltua päätöstä. Lisäksi vaaditaan oikeudenkäyntikulujen korvaamista.

Jos korkein hallinto-oikeus vahvistaa hallinto-oikeuden päätöksen kumota yleiskaava kaupunkibulevardien osalta, tulee yleiskaava kumota myös Malmin lentokentän osalta.

Kaavan osittainen kumoaminen rikkoo MRL:n mukaista vuorovaikutusperiaatetta.

Asia tulee palauttaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi sen arvioimiseksi, voiko kunta muuttaa aktiivisessa käytössä olevan valtioneuvoston vahvistaman valtakunnallisen rajanylityspaikan kaavamerkintöjä siten, että rajanylityspaikan yleiskaavan mukaiset toimintaedellytykset lakkavat.

Kaavassa merkityn toiminnan päättyneeksi tulkitseminen aluetta hallinnoivan oikeussubjektin vaihtuessa, jos toimintaa jatketaan keskeytyksettä samaan käyttötarkoitukseen.

Kaavamääräyksen mukainen alueen ensisijainen käyttötarkoitus katsoa lakanneeksi ennen toiminnan tosiasiallista päättymistä.

Maakuntakaavan vastaisuus.

29.6.2018

Vastine valitukseen

Helsingin kaupunki viittaa vastineena kaupungin lausuntoon hallinto-oikeudelle ja hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin sekä yllä Karl-Henrik Kvikantin valitukseen annettuun vastineeseen ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Rajanylityspaikkaa koskeva ensisijainen ohjaus tulee voimassa olevasta maakuntakaavasta, jossa alue on liikennealuetta, jonka toissijainen käyttötarkoitus on taajamatoimintojen alue. Lentokenttärakennus on merkitty kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta tärkeäksi kohteeksi. Maakuntakaavan mukaan alue varataan taajamatoimintojen alueeksi lentotoiminnan päätyttyä. Lentotoiminnan päättymisestä alueella ja viranomaistoimintojen siirtymisestä muualle on tehty tarvittavat päätökset, joten alueen taajamarakentaminen on maakuntakaavan mukaista.

MRL:ssä ei ole nimenomaista säännöstä siitä, että valituksenalainen kaavapäätös voitaisiin kumota osittain. Se, että näin voidaan tehdä, on oikeuskäytännössä johdettu kaavapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevasta MRL 201 §:n säännöksestä. Säännöksestä voidaan johtaa ajatus siitä, että muutoksenhakuviranomainen voi kumota kaavan vain siltä osin, johon valitukset kohdistuvat. Tällaisesta tilanteesta voisi olla kysymys silloin, kun valitus kohdistuu vain osaan kaava-aluetta.⁴

Valitus tulee edellä mainituin perustein hylätä. Yleiskaava täyttää valituksessa tarkoitettujen aluevarausten osalta lain sisältö- ja menettelyvaatimukset. Kaavavalitusasiassa ei voida vedota kaavaratkaisujen mahdolliseen epätarkoituksenmukaisuuteen.

Oikeudenkäyntikulut

Asiassa ei ole hallintolainkäyttölain 74 §:n mukaan kohtuutonta, että valittajat pitävät oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Oikeudenkäynti ei ole myöskään aiheutunut laissa tarkoitetulla tavalla viranomaisen virheestä. Valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimukset tulee näin ollen hylätä.

Yhteenveto

Kaupunki toteaa, että Helsingin uuden yleiskaavan keskeisenä tavoitteena on suunnitella Helsingistä raideliikenteen verkostokaupunki, laajentaa ja vahvistaa Helsingin kantakaupunkia urbaanina kaupunkikeskustana ja mahdollistaa riittävä asuntotuotanto. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaisella maankäytön poistamisella olisi merkittävästi heikentäviä vaikutuksia yleiskaavan kaupunkirakenteeseen, liikenneverkkoon ja kaavan keskeisten tavoitteiden toteutumiseen. Ottaen huomioon yleiskaavan lainmukainen tehtävä, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavan tehtävä ja tavoitteet, hallinto-oikeuden päätöksen mukaisen muutoksen laajuudella on huomattava merkitys kaavan kokonaisuuden kannalta.

⁴ MRL 201 §:n mukaan kunnanhallitus voi valitusajan kuluttua määrätä yleis- ja asemakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Jääskeläinen, Syrjänen, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2014, s. 944

29.6.2018

Lisäksi kaupunki toteaa, että valituksissa ei ole esitetty sellaisia laillisuusperusteita, joiden vuoksi hallinto-oikeuden yleiskaavaa koskeva päätös olisi edellä mainittujen valittajien valitusten osalta kumottava. Yleiskaava täyttää MRL 39 §:n sisältövaatimukset ja on maakunta-kaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen. Yleiskaava perustuu lain edellyttämiin kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Päätös on muiltakin osin lain mukainen. Kaavapäätös ei siten ole syntynyt kuntalain 135 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen.

Helsingissä 29. päivänä kesäkuuta 2018

HELSINGIN KAUPUNKI

Taina Lehtinen
kaupunginasiainjohtaja, OTK