

Korkein hallinto-oikeus
Paasivuorenkatu 3
00530 HELSINKI
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Viite:

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 3.7.2023 (3971/2023)

Asia:

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)
1.8.2022 nro UUDELY/8056/2022

VALITTAJA

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

Yhteyshenkilö
puheenjohtaja Håkan Lövdahl
puh. 050 5351428, puheenjohtaja@malmiairport.fi

VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 3.7.2023 (3971/2023, liite 1) koskien Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) päätöstä 1.8.2022 nro UUDELY/8056/2022 (liite 2) myöntää poikkeamislupa pohjanlepakon suojelusta.

SELVITYS TIEDOKSISAANNISTA

Hallinto-oikeuden päätös on vastaanotettu sähköpostitse 3.7.2023. Ohjeistuksen mukaan valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä sitä päivää lukuun ottamatta. Sähköisessä tiedoksiannossa tiedoksisaantipäiväksi katsotaan kolmas päivä lähetyspäivästä (6.7.2023), jota päivää lukuun ottamatta 30 päivää tiedoksisaannista tulee kuluneeksi 5.8.2023. Päivä on lauantai, joten valitusaika päättyy seuraavana arkipäivänä, maanantaina 7.8.2023.

SELVITYS VALITUSOIKEUDESTA

Malmin lentoaseman ystävät ry on rekisteröity yhteisö, jonka kotipaikka on Helsingin kaupunki. Yhdistys on 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 monimuotoista luontoa ja rakennettuja kulttuurikohteita ja -ympäristöjä, vaalia niiden ominaisluonnetta ja erityispiirteitä sekä edistää niiden kestävää hoitoa ja käyttöä. Lisäksi yhdistyksen tarkoituksena on dokumentoida, tallentaa ja välittää alueen aineettomaan ja aineelliseen kulttuuriperintöön liittyvää tietoa. Toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa eikä jäsenistölle taloudellista hyötyä.

Yhdistys on valittanut asiasta hallinto-oikeuteen.

VALITUSLUPAHAKEMUS

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

1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Tässä tapauksessa lain tarkoitusta pyritään kiertämään vähättelemällä aiottujen toimenpiteiden merkitystä kokonaisuuteen: kaupungin teettämien ja kaupungille toimitettujen asiantuntijalausuntojen mukaan on todennäköistä, että tällä näennäisen vähäisellä toimella vaikutetaan laajaan lepakkokantaan lain tarkoituksen ja kirjaimen vastaisesti. ELY-keskuksen ja Helsingin hallinto-oikeuden päätökset nojaavat yksittäisiin pieniin alueisiin keskittyviin yleisluontoisiin selvityksiin, jotka ovat täysin riittämättömiä purkutoimenpiteiden perusteluina.

2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi.

Asiassa ei ole huomioitu Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO:2020:111 ratkaisua, jonka mukaan luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisen kiellon noudattamisen arvioinnissa oli kuitenkin otettava huomioon lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin liittyvät eläinlajikohtaiset erityispiirteet. Lepakoiden osalta arvioinnissa oli otettava huomioon lisääntymis- ja levähdyspaikkojen väliset tärkeät

siirtymäreitit, koska kaikkein keskeisempien siirtymäreittien hävittäminen tai heikentäminen voi käytännössä johtaa lisääntymis- ja levähdyspaikan häviämiseen tai heikentymiseen. Malmin lentokentän alueella ei ole lainkaan selvitetty lepakoiden siirtymisreittejä eikä ruokailualueita, eikä purkuluvan kohteena olevaa rakennusta ole tarkastettu sellaisella riittävän yksityiskohtaisella tavalla, jonka perusteella voitaisiin tehdä päätelmiä siitä, onko kysymyksessä lepakoiden levähdys- tai lisääntymispaikka (luokka I) vai ei. Yksittäisen vuoden aikana tehty yleisluontoinen ultraäänihavainnointiin perustuva selvitys, jollainen Faunatica Oy:n lepakkoselvitys vuonna 2020 (liite 3) on ja johon kaupungin poikkeamislupahakemus, ELY-keskuksen päätös myöntää poikkeamislupa ja Helsingin hallinto-oikeuden päätös hylätä luvasta tehty valitus nojaavat, on mahdotonta päätellä minkään yksittäisen rakennuksen merkitystä lepakoille.

3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Purkuluvan kohteena olevan rakennuksen merkitystä lepakoiden levähdys- ja lisääntymispaikkana ja toimenpiteiden vaikutuksia ei ole tutkittu riittävällä huolellisuudella. Purkuluvan puolesta on esitetty argumentteja, jotka eivät kestä asianmukaista tarkastelua vaan ovat ennemminkin mielipiteitä ja tarkoitushakuisia väittämiä, jotka eivät ole käytetyin yleisluontoisin havainnointimenetelmin perusteltavissa. Lentokenttäalueen merkitys lepakoille kokonaisuutena ruokailualueineen ja siirtymäreitteineen on sivuutettu. ELY-keskuksen poikkeamislupapäätös on epäselvä ja vajavainen. Päätöksessä ei ole yksilöity kyseessä olevaa rakennusta osoitteella tai kiinteistötunnuksella.

Yhdessäkään pääkaupunkiseudun MAL-sopimuksessa tai niiden liitteissä ei vaadita eikä esitetä asuntoja rakennettavaksi juuri Malmin lentokentälle ja sen ympäristöön. Lainvoimaisissa kaavoissa muualla Helsingissä on rakentamisvarantoa merkittävästi kaupungin pitkän aikavälin kasvutavoitetta enemmän, joten EU:n luontodirektiivin poikkeamisluvan myöntämiselle edellyttämä muun vaihtoehdon puuttuminen ei toteudu.

VAATIMUKSET

Malmin lentoaseman ystävät ry vaatii, että korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen lainvastaisena ja palauttaa poikkeamislupa-asian ELY-keskuksen käsiteltäväksi edellyttäen kunnollista tutkimusta luvan kohteena olevan rakennuksen merkityksestä lepakoiden levähdys- ja mahdollisesti lisääntymispaikkana.

PERUSTELUT

ELY-keskus toteaa hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa:

"Valituksessa väitetään, että 'tarkoitus on hävittää pohjanlepakon tunnettu esiintymä koko alueelta.' Väite on absurdi. Poikkeamislupa koskee yhtä muutaman yksilön käytössä ollutta levähdyspaikkaa, jonka hävittämisellä ei ole pohjanlepakon suotuisan suojelutason kannalta merkitystä."

Kysymys on kuitenkin laajemmasta, meneillään olevasta kehityskulusta, jota edistetään paloittelemalla elinvoimainen luontokokonaisuus pieniksi sirpaleiksi. Lentokentän rakentamissuunnitelmien toteutuessa tuloksena on kivikaupunki, jossa ei ole lepakoille ruokailualueita eikä lisääntymis- ja levähdyspaikkoja kuin korkeintaan pieni murto-osa nykyisestä. Elinvoimaisen kokonaisuuden pilkkominen pieniin osiin, joiden hävittämistä sitten perustellaan niiden vähäisellä merkityksellä kokonaisuuden kannalta, on tarkoitushakuista ja johtaa kokonaisuuden merkittävien luontoarvojen tuhoutumiseen.

Asiassa ei ole kysymys vain yhdestä rakennuksesta, vaan kaupungin laatiman kaavarungon ja asemakaavojen perusteella toteutuva ilmeinen lopputulos on pohjanlepakon tunnetun esiintymän tuhoutuminen koko alueelta. Lepakoiden nykyisiä muita asuinsijoja, ruokailualueita ja siirtymisreittejä ei ole lainkaan selvitetty. Ilman varovaisuusperiaatteen edellyttämää kunnollista selvitystä vaihtoehtoisista lisääntymis- ja levähdyspaikoista ja kenttäalueen kokonaisuudesta lepakoiden kannalta ei voida tehdä johtopäätöksiä vaihtoehtoisten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilymisestä tai säilymättömyydestä, joten purkulupa tulee varovaisuusperiaate huomioiden kumota.

ELY-keskuksen lausunto hallinto-oikeudelle, johon hallinto-oikeus päätöksessään viittaa, sivuuttaa kaupungin alueelle suunniteltujen rakennushankkeiden mittakaavan ja kokonaiskuvan. Kaupungin laatimista Nallenrinteen ja Lentoasemankortteleiden asemakaavakartoista ilmenee, ettei yhdellekään lepakkolajille sen paremmin kuin millekään muullekaan luontokappaleelle liito-oravasta alkaen ole tarkoitus jättää minkäänlaisia kunnollisia levähdys-, lisääntymis- tai ruokailupaikkoja koko lentokentän etelälaidalla eikä muillakaan todennetuilla esiintymisalueilla lentokentän ympäristössä.

Tämän vuoksi vetoaminen yksittäisen kohteen merkityksettömyyteen suojelutason kannalta on oikeudellisesti kestävä argumentti. Siihen vedottaessa merkittävien luontoarvojen tuhoaminen voi edetä kohde kohteelta ja yksittäinen "suotuisan suojelutason kannalta merkityksetön" poikkeamislupa kerrallaan, kunnes mitään lainsäätäjän varjeltavaksi tarkoittamia kokonaisuutena merkittäviä luontoarvoja ei ole jäljellä. Varovaisuusperiaate huomioiden alueen luontoarvot tulee selvittää laaja-alaisesti kokonaisuudessaan ennen minkäänlaisen poikkeamisen myöntämistä ja ennen mihinkään heikentäviin toimiin ryhtymistä.

ELY-keskus toteaa valituksen viittauksesta päätökseen KHO:2020:111, että tältä osin valitus ei kohdistu valituksenalaiseen päätökseen, joka koskee yhtä lisääntymis- ja levähdyspaikkaa. Päätös KHO:2020:111 pätee yhtä lailla tähän päätökseen kuin vertauksena viitattuihin asemakaavapäätöksiin.

Helsingin kaupungin selityksensä myötä toimittamissa liitteissä ei ole osoitettu vääräksi lepakkoasiantuntija Petri Asikaisen monivuotista, koko lentokenttäalueen kattavaa lepakkoselvitystä 2015-2017 (liite 4), joka perustuu todennettuihin havaintoihin ja on toimitettu kaupungin tietoon jo vuosia sitten. Malmin lentokenttää ympäröivät metsät ja rakennukset tarjoavat mahdollisuuksia eri lepakkolajien tarvitsemille erilaisille päiväpiilo- ja lisääntymispaikoille. Lepakoiden tiedetään vaihtavan pesä- ja piilopaikkojaan usein, mutta myös suosivan tiettyjä erityisen hyvin tarpeisiinsa sopivia paikkoja vuodesta toiseen. Paikallisten lepakoidemme pesä- ja piilopaikat sijaitsevat parhaiden saalistusalueiden läheisyydessä, mutta muuttavat lajit saapuvat parhaille saalistusalueille kauempaakin. Kenttäalueen niityllä ja sen ympäristössä vuodesta 2015 jatkuneessa, kaupungin tietoon saatetussa selvityksessä on tavattu säännöllisesti pohjanlepakkoa (*Eptesicus nilssonii*), harvinaista pikkulepakkoa (*Pipistrellus nathusii*) ja erittäin harvinaista kimolepakkoa (*Vespertilio murinus*). Selvityksen havaintokartasta ilmenee lentokentän aluekokonaisuuden merkitys lepakoille.

Lepakot tarvitsevat suojaista ja valaistusolosuhteiltaan sopivia siirtymäreittejä myös piilopaikoilta saalistusalueille. Malmin lentokentän alueella on selvitysten mukaan useita tärkeitä sisäisiä potentiaalisia siirtymäreittejä, mutta ne samoin kuin ruokailualueet ovat edelleen asianmukaisesti selvittämättä. Malmin lentokentän niittyalue on lepakoille poikkeuksellisen suuri yöaikaan valaisematon elinympäristö, joita on erittäin vähän Helsingissä. Juuri valaisemattomuus on monille lepakkolajeille elintärkeää. Avoimella niityllä elävä runsas hyönteislajisto erittäin suurine yksilömäärineen tarjoaa Helsingin ja pääkaupunkiseudun lepakoille poikkeuksellisen ja erinomaisen ruokailualueen. Suurikokoisten yökkösten esiintyminen alueella on erittäin runsasta verrattuna tavanomaisiin viljelymaihin ja heinäpeltoihin. Näiden seikkojen merkitystä lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen sijoittumiselle Malmin lentokentän alueella ei ole missään vaiheessa tarkemmin selvitetty, ja myös korkeimman hallinto-oikeuden edellyttämät valaistusolosuhteiden muutoksiin liittyvät selvitykset ovat täysin tekemättä molempien kentän eteläosan asemakaavojen alueella, jolle poikkeamisluvan kohteena oleva rakennus sijoittuu.

Poikkeamisluvan kohteena olevaa rakennusta ei ole tarkastettu asianmukaisesti lepakoiden levähdyspaikan ja mahdollisen lisääntymispaikan todentamiseksi. Yksittäisinä vuosina laadittujen yleisluontoisten, äänihavainnointiin perustuvien selvitysten nojalla ei voida vetää johtopäätöksiä siitä, onko purkuluvan kohteena oleva rakennus lepakoiden levähdyspaikka vai myös lisääntymispaikka.

Poikkeusluvan hakijan eli Helsingin kaupungin asennoitumista alueen luontoarvoihin ja niiden tarkoitushakuista, vain osittaista selvittämistä ilmentää se, että lentokenttäalueella meneillään olevan maakaasun runkoputken siirtotyön osalta kaupunki ei ole vaivautunut edes hakemaan ELY-keskukselta lain edellyttämää poikkeamislupaa tai tehnyt YVA-selvitystä, vaan töiden tieltä tuhottiin satoja neliömetrejä arvokasta lehtometsää liito-oravan virallisesti rajatulta ydinalueelta pelkällä kaupungin itse itselleen myöntämällä maisematuuluvalla maaliskuussa 2022. ELY-keskukselle ilmoitettiin luvattomasta hankkeesta ennen töiden aloittamista, mutta ELY-keskus ei ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin. Kaupungin laista piittaamatonta toimintaa kuvastaa myös se, että Faunatica Oy:n lepakkoselvityksessä 2020 mainitaan todennäköisimpänä lepakoiden levähdyspaikkana pidetyn rakennuksen 21 levähdyspaikan hävittäminen verkottamalla sen räystäät (liite 3 s. 11).

Kaupunki väittää lausunnossaan, että ELY-keskuksen päätöksessä luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin poikkeamislupa on myönnetty ehdollisena (ks. poikkeamislupapäätöksen s. 8), ja että ehtojen noudattaminen varmistaa osaltaan poikkeamisen edellytysten täyttymisen. Lain mukaan tällainen menettely ei ole kuitenkaan mahdollinen. Varovaisuusperiaate huomioiden poikkeamisen edellytykset tulee selvittää kokonaisuudessaan ennen poikkeamisluvan myöntämistä. Varovaisuusperiaate edellyttää nimenomaisesti, että lisääntymis- ja pesäpaikat pystytään osoittamaan, jotta voidaan varmistua siitä, ettei asemakaavalla haitata lajin suojelua. Korvaaviksi lepakoiden levähdys- ja lisääntymispaikoiksi esitettyjen uusien niittyjen ja betonipönttöjen toimivuus ja kelpaaminen lepakoille on varmistettava käytännössä ennen olemassa olevien paikkojen hävittämistä.

Kaikki Suomessa tavattavat lepakkolajit ovat rauhoitettuja ja kuuluvat EU:n luontodirektiivin liitteessä IV(a) lueteltuihin tiukkaa suojelua vaativiin lajeihin. Suomi on ratifioinut Bernin ja Bonnin sopimusten lisäksi myös EUROBATS-sopimuksen. Näissä sopimuksissa Suomi sitoutuu kaikkien lepakkolajiemme suojelun lisäksi olemaan heikentämättä mm. muuttavien lepakkolajiemme elinympäristöjä ja saalistusalueita. Jo tehtyjen havaintojen perusteella on selvää, että Malmin lentokenttä on hyvin mahdollisesti yksi Helsingin tärkeimmistä lepakkoalueista. EU:n luontodirektiivin, Bernin ja Bonnin sopimuksen sekä EUROBATS-sopimuksen vuoksi Malmin lentokentän alueelta ja asemakaavoitetulta alueelta, sen nykyisistä rakennelmista ja salaojajärjestelmästä on tehtävä em. tarvittavat selvitykset ennen mihinkään heikentäviin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Helsingissä 7.8.2023,

Malmin lentoaseman ystävät ry
Håkan Lövdahl, puheenjohtaja

Viitteet

- 1) Helsingin hallinto-oikeuden päätös 3.7.2023 (3971/2023)
- 2) ELY-keskuksen päätös poikkeamisluvasta 1.8.2022, nro UUDELY/8056/2022
- 3) Faunatica Oy: Malmin lentokentän lepakkoselvitys vuonna 2020
- 4) Petri Asikainen: Malmin lentokentän lepakkoselvitys 2015-2017