

03.07.2023

Dnro 4284/03.04.04.04.24/2022

Asia Valitus luonnonsuojelulain mukaisista rauhoitussäännöksistä poikkeamista koskevasta päätöksestä

Valittaja Malmin lentoaseman ystävät ry

Päätös, josta valitetaan

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

Helsingin kaupunkiympäristön toimiala on hakenut luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaista lupaa poiketa saman pykälän 1 momentissa tarkoitettua pohjanlepakon suojelusta Nallenrinteen asemakaavan muutoksen nro 12577 toteuttamisen mahdollistamiseksi. Poikkeamislupahakemus on koskenut pohjanlepakon lisääntymis- ja levähdyspaikkaa, joka sijaitsee Helsingin Malmin entisen lentokenttäalueen eteläosassa Helsingin kaupungin omistamassa rakennuksessa. Lupaa on haettu rakennuksen purkamiseksi.

ELY-keskus on valituksenalaisella päätöksellään myöntänyt Helsingin kaupunkiympäristön toimialan hakeman poikkeamisluvan seuraavin ehdoin:

1. Lupa on voimassa viisi vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta alkaen.
2. Rakennuksen purkutyöt tulee tehdä aikavälillä 1.11.–31.3.
3. Ennen purkutöiden aloittamista on varmistettava, ettei rakennuksessa ole lepakoita.
4. Nallenrinteen ja/tai Lentoasemankortteleiden asemakaava-alueiden puistoihin tai lähivirkistysalueille tulee asentaa vähintään kolme lepakkopönttöä korvaamaan poistuvaa levähdyspaikkaa.

Päätöksen perusteluissa on todettu, että Malmin lentokentän alue on hakemuksen mukaan yksi Helsingin yleiskaavan 2016 keskeisimmistä aluerakentamiskohteista ja tärkein uusista asuntorakentamisen alueista. Alueelle suunnitellaan uutta, noin 25 000 asukkaan kaupunkikokonaisuutta. Alueen asemakaavat ovat yhteiskunnallisesti ja asuntorakentamisen kannalta

merkittäviä. Kaavan toteuttamisessa uuden asuinalueen ja sen kulkuyhteyksien rakentamiseksi on kyse yleisestä edusta, jota rakentamisen määrän ja sijainnin vuoksi on pidettävä erittäin tärkeänä. Näin ollen kyseessä on hanke, johon luontodirektiivin 16 (1) artiklan c alakohta soveltuu.

Hakemuksen kohde sijoittuu Uudenmaan maakuntakaavassa tiivistettävälle taajamatoimintojen alueelle, Helsingin yleiskaavassa 2016 asuntovaltaiselle alueelle ja vuonna 2021 hyväksytyssä asemakaavassa (ei lainvoimainen) Ilmasillantien linjaukselle. Ilmasillantie on hakemuksen mukaan alueellinen kokoojakatu ja Malmin lentoaseman alueen kaavarungon tärkein uusi katuyhteys, joka yhdistää entisen lentokentän alueen Malmin keskustaan. Linjaukseen on suunnitteilla myös Viikin–Malmin pikaraitiotie. Mikäli rakennuksen purkamisen mahdollistavaa poikkeamista ei myönnetä, tontin kaavanmukainen käyttö estyy. Ilmasillantien rakentaminen on uuden asuinalueen toimivien kulkuyhteyksien edellytys. Hakemuksen mukaan kaavaratkaisua ei ole mahdollista muuttaa siten, että lepakoiden päiväpiilona toimiva rakennus säilyisi. Hakemus osoittaa, että kaavaa ei voida toteuttaa tavalla, johon ei liity poikkeamista luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin kiellosta. Näin ollen hankkeelle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua.

Lepakkoselvityksen (Helsingin Malmin kentän lepakkoselvitys vuonna 2020, Faunatica Oy) perusteella pienehkö, todennäköisesti lisääntymättömistä yksilöistä koostuva pohjanlepakoiden ryhmä käyttää rakennusta säännöllisesti levähdyspaikkana (päiväpiilona). Rakennuksesta ei ole havaintoja lepakoiden lisääntymisyhdyskunnasta. Lisääntymis- ja levähdyspaikan lähiympäristö on selvityksessä luokiteltu arvoluokkaan III (muu lepakoiden käyttämä alue). Edellä mainitun lepakkoselvityksen mukaan rakennuksen purkamisella ei todennäköisesti ole merkittävää haitallista vaikutusta lepakoihin, koska rakennusta käyttää vain muutama yksilö, ja vaikutus voidaan minimoida asentamalla alueelle korvaavia lepakopönttöjä.

Vuoden 2019 uhanalaisuusluokituksessa pohjanlepakko on arvioitu elinvoimaiseksi lajiksi (LC); toisin sanoen kyseessä on hyvin tunnettu laji, jonka kanta on runsas tai vakaa. Pohjanlepakko on Suomen lepakkolajeista yleisin. Ottaen huomioon poikkeamisen vaikutukset pohjanlepakon elinmahdollisuuksiin ja kokonaisuutensa Suomessa, Uudenmaan ELY-keskuksen toimialueella ja paikallisesti Helsingissä, poikkeaminen ei vaaranna lajin suotuisan suojelun tason säilymistä sen luontaisella levinneisyysalueella.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Valituksenalainen päätös on kumottava.

ELY-keskuksen päätös on epäselvä ja vajavainen. Päätöksessä ei ole yksilöity kyseessä olevaa rakennusta osoitteella tai kiinteistötunnuksella. Ilmeisesti kyseessä oleva rakennus on suunnitellun Ilmasillantien väylällä, joka on kokonaisuudessaan RKY-alueella, joten ELY-keskuksen valvontarooli ei toteudu. Mikäli kyseessä on tämä rakennus, sille on haettu purkulupaa joitain vuosia sitten. Helsingin kaupungin rakennuslautakunta hyväksyi tällöin purkuluvan, mutta ELY-keskus kielsi purkamisen alueelle rakennusperintölain perusteella tehdyn suojeluesityksen ja RKY-statuksen perusteella ja asetti

alueelle vaarantamiskiellon. Kaupunki on esittänyt, että rakennuksen purkamiselle on pakottava tarve. Mitään vaihtoehtoja ei ole esitetty.

Asiassa ei ole kyse vain yhdestä rakennuksesta, vaan tarkoitus on hävittää pohjanlepakon tunnettu esiintymä koko alueelta. Sen muita asuinsijoja ei ole selvitetty. Ilman selvitystä ei voida tehdä johtopäätöksiä lepakoiden säilymisestä tai säilymättömyydestä.

Kaupungin ja valtion välisissä sopimuksissa ainoat viittaukset Malmin lentokentän asuntorakentamiseen löytyvät MAL-sopimusten liitteistä, joissa Malmille arvioidaan vuosina 2016–2020 rakennettavan 0 asuntoa. Yhdessäkään pääkaupunkiseudun MAL-sopimuksessa tai niiden liitteissä ei vaadita eikä esitetä asuntoja rakennettavaksi juuri Malmille. Lainvoimaisissa kaavoissa muualla Helsingissä on rakentamisvarantoa merkittävästi kaupungin pitkän aikavälin kasvutavoitetta enemmän.

Näiden yksityiskohtien lisäksi annettava lupa rikkoisi suoraan sekä luontodirektiivejä että päätöksen KHO 2020:111 linjauksia. Kyseisen päätöksen mukaan luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisen kiellon noudattamisen arvioinnissa on 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 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. Lepakoiden pesä- ja piilopaikat sijaitsevat parhaiden saalistusalueiden läheisyydessä, mutta muuttavat lajit saapuvat parhaille saalistusalueille kauempaakin. Kenttäalueen niityllä ja sen ympäristössä on vuodesta 2015 jatkuneessa, kaupungin tietoon saatetussa selvityksessä tavattu säännöllisesti pohjanlepakkoa, harvinaista pikkulepakkoa ja erittäin harvinaista kimolepakkoa. Lepakkohavaintoja on runsaasti myös valituksen kohteena olevilla asemakaava-alueilla. Kaikkien Malmin lentokentän alueella esiintyvien lepakkolajien kannalta on erittäin tärkeää, että koko alueella kartoitetaan kattavasti sekä pidemmällä ajanjaksolla ruokailu- ja talvehtimispaikat sekä paikallisten ja muuttavien lepakoiden piilo- ja lisääntymispaikat.

Asemakaavan selvitysten yhteydessä on todettu, että alueella on runsas ja hyvinvoiva lepakkokanta, joka käyttää alueen metsiä kulkureitteinä ja pesäpaikkoina ratkaisuun KHO2020:111 verrattavalla tavalla.

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 muun muassa 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 sopimusten sekä EUROBATS-sopimuksen vuoksi Malmin lentokentän alueelta ja asemakaavoitetulta alueelta, sen nykyisistä rakennelmista ja salaojajärjestelmästä on tehtävä edellä mainitut tarvittavat selvitykset.

Asian käsittely ja selvittäminen

ELY-keskus on antanut lausunnon, jossa on muun ohella todettu, että rakennuksen sijainti on esitetty lupahakemuksessa kartalla. Sille ei ole Helsingin kaupungin karttapalvelusta saatavilla osoitetietoja, sillä lentokenttäalueen teitä ei siellä ole nimetty. Hakemuksesta ja valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee myös, että ”hakemuksen kohteena oleva rakennus sijaitsee Nallenrinteen asemakaava-alueen osalla, joka on varattu Ilmasillantien linjaukselle.” Kaupungin karttapalvelusta on saatavilla asemakaavaehdotuksen kartta, jossa Ilmasillantien linjaus on esitetty. Kyseinen rakennus on riittävän tarkasti yksilöity, eikä valituksenalaista päätöstä voida tällä perusteella pitää lainvastaisena. Jos valittaja olisi halunnut poikkeamislupahakemuksen karttoineen nähtäväksi, he olisivat saaneet sen pyytämällä.

Rakennus sijaitsee RKY-alueella, jolle ELY-keskus on asettanut väliaikaisen vaarantamiskiellon, joten valituksenalaisen päätöksen kohteena olevaa rakennusta ei voida purkaa pelkästään luonnonsuojelulain nojalla myönnetyllä poikkeamisluvalla. Vaarantamiskielto on kuitenkin valituksenalaisesta päätöksestä erillinen asia, eikä sitä siten voida käyttää valitusperusteena.

Poikkeamislupa koskee yhtä muutaman yksilön käytössä ollutta levähdyspaikkaa, jonka hävittämisellä ei ole pohjanlepakon suotuisan suojelutason kannalta merkitystä. Kyseessä on hyvin tunnettu, Suomessa ja Helsingissä yleinen ja elinvoimainen laji, joka hyödyntää lisääntymis- ja levähdyspaikkoinaan monenlaisia koloja, tyypillisesti myös rakennuksissa sijaitsevia. Valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet selvitykset ovat riittäviä, eikä kyseessä olevan häviävän lisääntymis- ja levähdyspaikan merkityksen arvioimiseksi pohjanlepakon paikallispopulaatiolle ole tarpeen selvittää jokaista lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkaa Malmin lentokentän alueella.

Poikkeamislupa on myönnetty luontodirektiivin 16 (1) artiklan kriteerien mukaisesti, joten se on sopusoinnussa luontodirektiivin kanssa. Edellä mainittuun korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun viitaten valituksessa vedotaan siihen, etteivät alueen asemakaavat perustu riittäviin selvityksiin. ELY-keskus toteaa, että tältä osin valitus ei kohdistu valituksenalaiseen päätökseen, joka koskee yhtä lisääntymis- ja levähdyspaikkaa. Asemakaavoista on käynnissä erilliset muutoksenhakuprosessit.

Helsingin kaupunki on antanut selityksen. Helsingin kaupunki kiistää valittajan esittämät kyseessä olevaa ELY-keskuksen päätöstä koskevat väitteet ja vaatii valituksen hylkäämistä. Kaupunki yhtyy ELY-keskuksen päätöksessä ja lausunnossa esitettyyn, ja viittaa lisäksi selityksen liitteinä olevaan

kaupungin hakemukseen ja sen liitteenä oleviin asiakirjoihin. Kaupunki toteaa lisäksi, että useat valittajan valituksessaan esittämät seikat eivät ole asiassa merkityksellisiä, sillä ne enimmäkseen liittyvät alueella vireillä olevaan asemakaavan muutokseen ja sen selvityksiin. Asemakaavaa koskeva asia ratkaistaan erillisessä muutoksenhakuprosessissa. ELY-keskuksen päätöksessä poikkeamislupa on myönnetty ehdollisena ja ehtojen noudattaminen varmistaa osaltaan poikkeamisen edellytysten täyttymisen. Päätöksen ehtoja tullaan noudattamaan.

Malmin lentoaseman ystävät ry on antanut vastaselityksen.

Helsingin kaupungin selityksensä myötä toimittamissa liitteissä ei ole osoitettu vääräksi lepakkoasiantuntija, FM Petri Asikaisen pitkäaikaista lepakkoselvitystä 2015–2017, joka perustuu todennettuihin havaintoihin ja joka on toimitettu kaupungin tietoon jo vuosia sitten. Dokumentin havaintokartoista ilmenee lentokentän etelälaidan merkitys monen lajisille lepakoille.

ELY-keskuksen lausunto 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 kunnollista levähdys-, lisääntymis- tai ruokailupaikkaa koko lentokentän etelälaidalla. Tämän vuoksi vetoaminen yksittäisen kohteen merkityksettömyyteen suojelutason kannalta on kestäväntöntä. Siihen vedottaessa merkittävien luontoarvojen tuhoaminen voi edetä kohde kohteelta ja yksittäinen ”merkityksetön” poikkeamislupa kerrallaan, kunnes mitään lainsäätäjän varjeltavaksi tarkoittamia luontoarvoja ei ole jäljellä. Varovaisuusperiaate huomioiden alueen luontoarvot tulee selvittää kokonaisuudessaan ennen poikkeamisen myöntämistä ja mihinkään toimiin ryhtymistä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 3 §:n mukaan luonnonsuojelulla pannaan täytäntöön muun ohella luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (luontodirektiivi). Lain 4 §:n 1 momentin mukaan on sen lisäksi mitä siinä säädetään, voimassa, mitä Suomea velvoittavissa kansainvälisissä luonnon tai siihen kuuluvien luonnonvaraisten eliölajien suojelua koskevissa sopimuksissa on määrätty.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Pykälän 3

momentin mukaan eliölajin suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään.

Lain 49 §:n 1 momentin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Näihin eläinlajeihin kuuluvat kaikki Suomessa esiintyvät lepakkolajit, muun muassa pohjanlepakko (*Eptesicus nilssonii*). Saman pykälän 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa 1 momentin kiellosta luontodirektiivin artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan poikkeus voidaan myöntää, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, muun ohella kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle.

Luontodirektiivissä lajin suojelun tasolla tarkoitetaan direktiivin 1 artiklan mukaan eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa lajin kantojen levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, jossa perustamissopimusta sovelletaan. Suojelun taso katsotaan suotuisaksi, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, ja kun lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja kun lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.

Asiassa voidaan ottaa selvityksenä huomioon myös Euroopan unionin komission direktiivin soveltamisesta antama ohje, joka koskee erityisesti suojeltuja lajeja (Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under Habitats Directive 92/43/EEC, Final version, February 2007).

Sopimus Euroopan lepakoiden populaatioiden suojelusta

Lontoossa 1991 tehty sopimus Euroopan lepakoiden suojelusta, sittemmin Euroopan lepakoiden populaatioiden suojelusta (SopS 104/1999), niin kutsuttu EUROBATS – sopimus, on saatettu Suomessa voimaan asetuksella 943/1999. Pohjanlepakko (*Eptesicus nilssonii*), viiksisiippa (*Myotis mystacina*), isoviiksisiippa (*Myotis brandtii*) ja korvayökkö (*Plecotus auritus*) kuuluvat sopimuksen liitteessä mainittuihin Euroopassa esiintyviin lepakkolajeihin, joihin sopimusta sovelletaan.

Sopimuksen III artiklan mukaisten perusvelvoitteiden 3 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli kiinnittää päättäessään yleisten suojelupäämääriensä mukaisesti elinympäristöjen suojelusta riittävästi huomiota lepakoiden kannalta tärkeisiin elinympäristöihin.

Hankkeesta saatu selvitys ja alueen kaavoitustilanne

Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimiala on hakenut ELY-keskukselta luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaista lupaa poiketa saman pykälän 1 momentin mukaisesta pohjanlepakon lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevasta hävittämis- ja heikentämiskiellosta Nallenrinteen asemakaavamuutoksen numero 12577 toteuttamiseksi Helsingin Malmin lentokentän alueella. Poikkeamislupaa on haettu noin vuonna 1900 rakennetun lentokenttäalueen eteläosassa sijaitsevan rakennuksen purkamiseksi.

Vuonna 2017 voimaan tulleessa Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavassa Malmin lentokentän alue on osoitettu tiivistettäväksi taajamatoimintojen alueeksi ja valtakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi (RKY 2009). Hakemuksen kohteena oleva rakennus sijaitsee vuonna 2018 voimaan tulleessa Helsingin yleiskaavassa 2016 asuntovaltaisella alueella (A2), jota kehitetään pääasiassa asumisen, puistojen, virkistys- ja liikuntapalvelujen sekä lähipalvelujen käyttöön. Nallenrinteen asemakaavan muutos numero 12577 on hyväksytty Helsingin kaupunginvaltuustossa 31.3.2021. Asemakaavan muutos ei ole valituksenalaista päätöstä tehtäessä ollut lainvoimainen. Asemakaavan muutos on sittemmin saanut lainvoiman korkeimman hallinto-oikeuden 16.12.2022 tekemällä päätöksellä H3681/2022.

Hakemuksen kohteena oleva rakennus sijaitsee Nallenrinteen asemakaava-alueen osalla, joka on varattu Ilmasillantien linjaukselle. Hakemuksen mukaan Ilmasillantie on alueellinen kokoojakatu. Ilmasillantie ja sen tuleva jatke länteen on kaavarungon mukaisesti tärkein uusi katuyhteys, joka yhdistää lentokentän alueen Malmin keskustaan. Katuverkon tarkoituksenmukainen järjestäminen sekä liikenteen sujuvuus ja turvallisuus ovat tärkeitä näkökohtia uuden alueen maankäytön järjestelyissä. Alueelle suunnitellaan raideliikenteeseen tukeutuvaa kaupunkirakennetta, jota Ilmasillantietä kulkeva Viikin-Malmin pikaraitiotie palvelee. Raideliikenteen suunnittelussa on lähtökohtana teknistaloudellinen toteuttamiskelpoisuus. Viikin-Malmin pikaraitiotien suunnittelu on yleissuunnitteluvaiheessa. Pikaraitiotien yleissuunnitelmaa on valmisteltu vuosina 2019–2021. Suunnittelua jatketaan läheisessä vuorovaikutuksessa maankäytön suunnittelun kanssa.

Hakemuksen mukaan koko Malmin lentokenttäalueen uudisrakentamisen vaikutuksia liikennejärjestelmään on aiemmin selvitetty Malmin lentokentän alueen kaavarungon liikenneselvityksessä sekä Tattarisillan eritasoliittymän aluevaraussuunnitelmassa (2017). Malmin lentokentän alueen joukkoliikenne perustuu kahteen runkolinjaan. Näistä toinen on nopea raitiotieyhteys (Viima) Helsingin keskustaan ja toinen nopea poikittainen yhteys Raide-Jokeri 2, joka yhdistää lentokenttäalueen aluksi vähintään Malmin asemalle ja Kontulaan/Vuosaareen. Ilmasillantie on ensimmäinen osa tätä poikittaista yhteyttä lentokentän alueelta Malmin keskustaan. Poikittainen yhteys mahdollistaa vaihtoyhteydet raskaan raideliikenteen verkkoon. Pikaraitiotiet ovat osa Helsingin yleiskaavan 2016 mukaista koko kaupungin kattavaa pikaraitotieverkkoa, ja siten ne tarjoavat vaihdollisia yhteyksiä myös muualle seudulle. Lisäksi aluetta palvelee täydentävillä bussilinjoilla.

Pohjanlepakosta saadut selvitykset

Helsingin kaupunki on teettänyt alueelta lepakkoselvityksiä ja -seuranta Malmin lentokentän eteläpuolen kattavan alueen asemakaavoihin liittyen kesällä 2016 (*Malmin lentokentän lepakkoselvitys 2016, Ville Vasko & Anna Blomberg, Faunatica Oy*) ja kesällä 2020 (*Helsingin Malmin kentän lepakkoselvitys vuonna 2020, Ville Vasko, Faunatica Oy*). Lisäksi alueen lepakoita on kartoitettu Petri Asikaisen toimesta vuosina 2015–2017 (*Malmin lentoaseman lepakkokartoitus 2015–2017, alustava raportti*).

Vaskon ja Blombergin 2016 lepakkoselvityksen ja Vaskon 2020 lepakkoselvityksen kohteena on muun ohella ollut Malmin lentokentän terminaali-alue, jolla hakemuksen kohteena oleva rakennus sijaitsee. Vaskon 2020 lepakkoselvityksen mukaan selvitysalueella havaittiin melko paljon pohjanlepakoita, kuten vuoden 2016 selvityksessäkin. Erillisiä havaintoja tehtiin yhteensä 756 kappaletta. Keskimäärin havaintoja kertyi 84 kappaletta kartoitusyötä kohti. Havaintomäärä on eteläsuomalaiselle, asutuksen lähellä sijaitsevalle alueelle tyypillinen. Kerralla havaituksi yksilömääräksi on arvioitu terminaali-alueella enimmillään 3–5 yksilöä.

Kesä-heinäkuussa pohjanlepakoita on havaittu ympäri aluetta, erityisesti terminaali-alueen metsäisessä osassa ja myös varsinaisen selvitysalueen länsipuolella Tuiskutien ja Pyrytien alueella. Elokuussa havaintomäärä on vähentynyt ja havainnot keskittyneet valaistujen katujen läheisyyteen, missä pohjanlepakot tyypillisesti saalistavat valon houkuttelemia hyönteisiä. Muita lepakkolajeja ei ole selvityksessä havaittu.

Selvityksessä löydettiin yksi uusi lepakoiden käyttämä levähdyspaikka terminaali-alueelta, tyhjillään olleesta asuinrakennuksesta. Rakennus, jota poikkeamis lupahakemus koskee, on vanha puinen asuintalo, jonka savupiipun tyveltä löydettiin päiväsaikaan tehdyssä tarkastuksessa lepakon papanoita. Illalla 9.7. rakennuksesta on havaittu lähtevän lentoon kolme pohjanlepakkoa. Lisääntymistä kyseisessä rakennuksessa ei ole pystytty todentamaan, koska poikasia ei ole havaittu lennossa eivätkä aikuiset lepakot ole palanneet rakennukseen imettämään. Kyseessä on saattanut olla lisääntymättömien yksilöiden päiväpiilo, tai lisääntyminen on voinut tänä vuonna epäonnistua. Joka tapauksessa rakennus on lepakoiden säännöllisessä käytössä. Aiemmassa selvityksessä todetut tai epäillyt levähdyspaikat eivät olleet vuonna 2020 lepakoiden käytössä.

Selvitysalueelta rajattiin yksi lepakoiden käyttämä luokan III alue. Alueen raja-alue on pääpiirteittäin sama kuin vuoden 2016 selvityksessä rajattu, mutta uusi raja-alue sisältää myös nyt löytyneen levähdyspaikan ja vastaavasti aluetta on idästä hieman supistettu havaintojen vähäisyyden takia. Muiltakin osin raja-alue on tarkennettu noudattelemaan paremmin aluetta, jolle havainnot keskittyivät. Alueen luokitusta laskettiin luokasta II luokkaan III, koska aluetta käyttää vain yksi laji, pohjanlepakko, eikä yksilömäärä alueella ole merkittävä. Jo vuonna 2016 pohdittiin alueen jättämistä luokkaan III, mutta tuolloin se luokiteltiin varovaisuusperiaatetta noudattaen korkeampaan luokkaan.

Vaskon 2020 selvityksen johtopäätös on, että selvityksessä löytynyt uusi levähdyspaikka on vuoden 2020 havaintojen perusteella ainoa lepakoiden

säännöllisesti käyttämä päiväpiilo terminaali-alueella. Rakennusta käyttää pienehkö pohjanlepakoiden ryhmä, joka todennäköisimmin koostuu lisääntymättömistä yksilöistä. Tämä tulkinta on linjassa vuoden 2016 selvityksen johtopäätösten kanssa, jolloin lisääntymispaikan sijaintia alueella pidettiin epätodennäköisenä. Rakennuksen statusta lisääntymispaikkana joinakin vuosina ei voi kuitenkaan täysin poissulkea. Rakennuksen purkamisella ei todennäköisesti kuitenkaan olisi merkittävää haitallista vaikutusta lepakoille, koska rakennusta käyttää vain muutama yksilö, ja vaikutus voitaisiin minimoida asettamalla alueelle korvaukseksi lepakonpönttöjä. Huolella suunniteltu (betoni)pönttöverkosto tarjoaisi lepakoille todennäköisesti jopa paremman ja kestävämmän ratkaisun kuin yksittäisen rakennuksen säästäminen, jonka kunto saattaisi vähitellen huonontua ja ympäristö muuttua lepakoille sopimattomaksi.

Luokan III lepakoalueen säilyttäminen nykyisellään ei ole lepakoiden kannalta tarpeen, mikäli kaavoitettavalle alueelle muutoin jätetään lepakoiden ruokailualueeksi soveltuvaa viheraluetta. Urbaaniin ympäristöön sopeutuneena lajina pohjanlepakko kykenee löytämään ruokailualueita monenlaisista puistoista ja rakennetuilta alueilta. Myöskään luonnonsuojelulaki tai Eurobats-sopimus eivät estä luokan III alueen ottamista muuhun käyttöön.

Hankkeessa esitetty selvitys muista ratkaisuista

Hakemuksen mukaan kaavasunnitelmalle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Maankäytön kannalta hyväksytyin asemakaavan toteuttaminen on kuitenkin ainoa luonteva ratkaisu. Ilmasillantie on alueen keskeinen katuyhteys, jonka linjaukseen on suunnitteilla myös Viikin-Malmin pikaraitiotie. Ilmasillantien linjaus kytkeytyy Nallenrinteen kaava-alueen ulkopuolella Tattarisillan eritasoliittymän suunnitelmaan, jonka osalta asemakaava on jo saanut lainvoiman ja toteutussuunnittelu on käynnissä. Kaavaratkaisua ei ole mahdollista muuttaa siten, että rakennus voitaisiin suojella. Tieto lepakoiden päiväpiilosta on saatu verrattain myöhään kaavan valmisteluun nähden, koska vuoden 2016 kartoituksessa lepakoiden päiväpiiloa ei ole havaittu kyseisessä rakennuksessa.

Poikkeamisen edellytysten täyttymistä koskeva oikeudellinen arviointi

Ratkaisun lähtökohdat, luvan tarve ja lupaedellytykset

Koska hanke heikentää rakennuksessa sijaitsevaa lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkaa luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla, edellyttää se luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaista poikkeusta lisääntymis- ja levähdyspaikan heikentämiskiellosta.

Yhdistyksen valituksen johdosta hallinto-oikeuden arvioitavana on kysymys siitä, onko ELY-keskus voinut katsoa, että kaikki luontodirektiivin 16 artiklassa asetetut kolme edellytystä ovat täyttyneet. Nämä edellytykset ovat, että poikkeamiselle on artiklan 1 kohdan a - e alakohdissa mainittu syy, muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä poikkeus haittaa suotuisan suojelun tason säilyttämistä.

Erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy

Poikkeus luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin hävittämisen- ja heikentämiskiellosta voidaan luontodirektiivin mukaan myöntää muun ohella erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt. Direktiivissä ei määritellä käsitettä ”yleisen edun kannalta pakottava syy”. Komission ohjeasiakirjan (February 2007) mukaan asiassa voidaan ottaa huomioon komission ohjekirja ”Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset”, jonka kohdan 5.3.2 mukaan vain julkiset edut voidaan ottaa huomioon direktiivin suojelutavoitteiden vastapainona. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu pakottava syy on komission ohjeiden mukaisesti tulkittava etujen vertailuun liittyväksi seikaksi. Ohjeen mukaisesti tärkeä yleinen etu voi yleensä olla pakottava vain, jos sitä voidaan pitää tärkeänä myös pitkällä aikavälillä.

Kaupungin hakemuksen johdosta on siten ratkaistava, puoltaako kyseessä olevaa hanketta yleisen edun kannalta pakottava syy niin, että se oikeuttaisi siitä aiheutuvan lepakkolajin lisääntymisen- ja levähdyspaikan heikentämiseen. Asiassa esitetyn selvityksen perusteella Malmin lentokentän lähialueille suunniteltu muu yhdyskuntarakenne on jo alkuaankin asettanut tiukat reunaehdot Ilmasillantien rakentamiselle Malmin lentokentän alueen osalta. Ottaen huomioon hankkeesta saatu selvitys, hallinto-oikeus katsoo, että hakemuksen kohteena olevan rakennuksen purkamiselle poikkeamispäätöksen mahdollistamalla tavalla on olemassa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu erittäin tärkeä yleisen edun kannalta pakottava syy.

Muu tyydyttävä ratkaisu

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa ei ole esitetty selvitystä vaihtoehtoisista ratkaisuista Ilmasillantien linjaukselle Nallenrinteen asemakaava-alueella. Hakemuksessa on esitetty selvitystä Ilmasillantien linjauksen keskeisestä merkityksestä rakennettaessa alueelle toimivia kulkuyhteyksiä. Koska linjaus on asemakaavan mukainen ja kytkeytyy Nallenrinteen kaava-alueen ulkopuolella Tattarisillan eritasoliittymän muihin asemakaavoihin ja sitä koskeviin suunnitelmiin, hallinto-oikeus katsoo, ettei Ilmasillantien linjaukselle ja siten kyseessä olevan rakennuksen purkamiselle Ilmasillantien tieltä ole asemakaavahankkeiden tila huomioon ottaen ollut muuta tyydyttävää vaihtoehtoa, jolla voitaisiin välttää poikkeamisluvan myöntäminen.

Suotuisan suojelun taso

Pohjanlepakko on arvioitu vuoden 2019 uhanalaisuusluokituksessa elinvoimaiseksi lajiksi (LC). Se on pohjoisin ja Suomen yleisin ja runsain lepakkolaji, jonka levinneisyyden ydinalueeseen Suomi kuuluu.

Poikkeamislupapäätöksen ehdoilla on pyritty ottamaan huomioon pohjanlepakon suojeluun liittyvät tarpeet siten, että poikkeamisen vaikutukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Kun otetaan huomioon pohjanlepakon mahdollisista levähdyspaikoista esitetty ja asiassa saatu muu selvitys sekä poikkeamisluvan ehdot, asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa hakemuksen kohteena olevan rakennuksen purkamisen vaarantavan pohjanlepakon

suotuisaa suojelutasa luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vastaisesti. Valituksessa viitattu asemakaavan mukaisen rakentamisen mahdollinen vaikutus lepakoihin Malmin lentokentän alueella ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Edellä todetuista perusteista kaikki luontodirektiivin 16 artiklan mukaiset lupaedellytykset poikkeuksen myöntämiselle ovat täyttyneet.

Muut valitusperusteet

Hakemuksen kohteena olevan rakennuksen sijainti on esitetty lupahakemuksessa kartalla ja hakemuksesta ja valituksenalaisesta päätöksestä ilmenee myös rakennuksen sijainti Nallenrinteen asemakaava-alueen osalla, joka on varattu Ilmasillantien linjaukselle. Hallinto-oikeus katsoo, että kyseinen rakennus on valituksenalaisessa päätöksessä riittävän tarkasti yksilöity, eikä valituksenalaista päätöstä voida tällä perusteella pitää lainvastaisena.

Hallinto-oikeus toteaa, että valittajan esittämällä valitusperusteilla, jotka koskevat rakennuksen suojelemista rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain nojalla ja vaarantamiskieltoa, ei ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa nyt käsiteltävän poikkeamisluvan lainmukaisuutta.

Kun otetaan huomioon valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet lepakkoselvitykset ja muu asiassa esitetty selvitys, hallinto-oikeus katsoo, että ELY-keskus on ennen päätöksensä tekemistä huolehtinut asian riittävästä selvittämisestä hallintolain 31 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla.

Lopputulos

Edellä esitetyillä perusteilla ELY-keskus on voinut myöntää luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaisen poikkeamisluvan. Valituksenalaista päätöstä ei ole syytä muuttaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Luonnonsuojelulaki (9/2023) 143 § 1 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa 30).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Jaana Moilanen, Marko Ahlstedt ja Nina Tuominen (t).



Esittelijä Alexander Degerman

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös	Malmin lentoaseman ystävät ry tavallisena tiedoksiantona Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus Helsingin Kaupunkiympäristön toimiala