

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 30.3.2021 diaarinumero 21315/03.04.04.04.16/2021, yksityishenkilöiden (10) valitus kaupunginvaltuuston päätöksestä 25.1.2021 § 14

Päätös, josta valitetaan

Vantaan kaupunginvaltuuston 25.1.2021 § 14 tekemä päätös Yleiskaava 2020 (YK0048) hyväksymisestä

Muutoksenhakijat

Yksityishenkilöt

Lausunnon antaja

Vantaan kaupunginhallitus

Valituksen sisältö ja perusteet

Muutoksenhakijat vaativat Vantaan kaupunginvaltuuston 25.1.2021 tekemää päätöstä kumottavaksi ja Vantaan yleiskaava 2020:n palauttamista valmisteluun ja asetettavaksi uudelleen nähtäville.

Muutoksenhakijat pyytävät lisäksi, että hallinto-oikeus kieltää yleiskaavan täytäntöönpanon ennen sen lainvoimaisuutta.

Muutoksenhakijat perustelevat vaatimuksiaan seuraavin keskeisin perustein:

1. Yleiskaavaan tehty olennaiset muutokset kaavaehdotuksen nähtävilläoloajan jälkeen
2. Yleiskaavan asuinalueille (A) jäävien pientaloalueiden oikeusturva
3. Vuorovaikutus yleiskaavan valmistelussa
4. Menettelytapavirhe muutosesitysten käsittelyssä
5. Uusimaakaavan oikeuskäsittelyn mahdolliset vaikutukset Vantaan uuteen yleiskaavaan
6. Merkittävien luontoarvojen huomioiminen yleiskaavassa
7. Lentomelualueiden merkinnät yleiskaavassa

Lausunto

Kaupunginhallitus yhtyy kaupunginvaltuuston päätöksen 25.1.2021 § 14 lopputulokseen.

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavalle asettamien sisältövaatimusten taikka kaavoitusta koskevien menettelysäännösten vastaisesti, ja päätös on muiltakin osin lain mukainen. Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävin perustein, että valitus hylätään.

Kaupunginhallitus on toimivaltainen antamaan lausunnon valituksen johdosta. Vantaan kaupungin hallintosäännön 9 luvun 1 §:n 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus päättää lausunnon antamisesta

kaupunginvaltuuston päätöksestä tehtyyn valitukseen, jos kaupunginhallitus yhtyy valtuuston päätökseen. Koska kaupunginhallitus yhtyy valtuuston päätökseen, on sen tehtävänä antaa nyt pyydetty lausunto.

Perustelut

Yleiskaavan uudelleen valmisteluun palauttamista koskevan vaatimuksen osalta kaupunginhallitus toteaa, että hallinto-oikeus voi lähtökohtaisesti vain kumota tai pysyttää kunnallisvalituksen kohteena olevan päätöksen. Sen ratkaiseminen, käsitelläänkö asia uudelleen, kuuluu kunnallisen viranomaisen harkintavaltaan. Edellä sanottuun viitaten kaupunginhallitus katsoo, ettei vaatimukselle asian palauttamisesta uudelleen valmisteluun ole kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan oikeudellista perustetta.

Täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen osalta kaupunginhallitus toteaa, että kunnanhallitus voi maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n 1 momentin nojalla määrätä yleiskaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman kaava-alueen siltä osalta, johon valitusten tai oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan. Kun esitetty valitus kohdistuu yleiskaavan hyväksymispäätökseen kokonaisuudessaan, ei yleiskaavan voimaantulolle ennen kaupunginvaltuuston päätöksen lainvoimaistumista ole kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan edellytyksiä, eikä kaupunginhallitus siten katso täytäntöönpanokiellon määrittämiselle olevan perustetta.

Muilta osin tärkeimmät perusteet valituksen hylkäämiselle ovat:

1. Yleiskaavaan ei tehty olennaisia muutoksia hyväksymisvaiheessa
2. Yleiskaavan asuinalueille (A) jäävien pientaloalueiden oikeusturva ei vaarannu
3. Vuorovaikutuksen toteutuminen yleiskaavan valmistelussa
4. Muutosesitysten käsittelyssä ei tapahtunut menettelyvirhettä
5. Uusimaakaavan oikeuskäsittelyn mahdolliset vaikutukset Vantaan uuteen yleiskaavaan
6. Merkittävien luontoarvojen huomioiminen Vierumäessä
7. Lentomelualueiden merkinnät yleiskaavassa

1. Yleiskaavaan ei tehty olennaisia muutoksia hyväksymisvaiheessa

Muutoksenhakijat esittävät, että yleiskaavan pientaloalueen (AP) määräykseen hyväksymisvaiheessa tehdyt täydennykset olisivat olleet sillä tavoin merkittäviä, että kaava olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan kaavaehdotus on asetettava uudelleen nähtäville, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on ensimmäisen kerran asetettu julkisesti nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Kaupunginhallitus toteaa, että pientaloaluetta (AP) koskevaa kaavamääräystä on kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen täydennetty siten, että se entistä paremmin vaalii olemassa olevan pientaloympäristön arvoja. Kaupunginhallituksen 6.4.2020 § 7 nähtäville asettamassa yleiskaavaehdotuksessa pientaloaltaisen asuinalueen (AP) määräyksen muoto oli seuraava:

“Alue varataan asumiseen. Alueelle saa rakentaa ensisijaisesti erilaisia pientalotyyppisiä ja lähipalveluita. Uudis- ja täydennysrakentamisessa tulee vaalia olemassa olevan ympäristön ominaispiirteitä sekä rakentamisen tapoja.

Alueella tulee säilyttää riittävästi virkistysalueita. Asemakaavoituksen yhteydessä tulee varmistaa palvelujen riittävyys ja niiden saavutettavuus kestäville kulkumuodoilla. Alueelle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkörajan alittavaa lähialueen asukkaita palvelevaa kauppaa.

Rakentamista säädellään yleiskaavalla, kunnes alueelle on laadittu asemakaava. Mikäli rakentaminen ei vaikeuta alueen tulevaa asemakaavoitusta, alueelle sallitaan rakentaminen 6.6.1983 mukaisilla tiloilla seuraavasti:

- yksi asunto 0,2–2 hehtaarin suuruisilla tiloilla
- kaksi asuntoa 2–3 hehtaarin suuruisilla tiloilla
- kolme asuntoa yli 3 hehtaarin suuruisilla tiloilla.”

Kaupunginvaltuuston 25.1.2021 § 14 hyväksymässä yleiskaavassa pientalovaltaisen asuinalueen määräys on täsmennetty seuraavaan muotoon:

“Alue varataan pientaloasumiseen. Alueelle saa rakentaa ensisijaisesti erilaisia pientalotyyppisiä ja lähipalveluita. Olemassa olevan pientaloalueen uudis- ja täydennysrakentamisessa tulee vaalia ympäristön arvokkaita ominaispiirteitä sekä rakentamisen tapoja. Näillä alueilla suurin sallittu rakennuskorkeus on kolme kerrosta. Pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina. Alueella tulee säilyttää riittävästi virkistysalueita. Asemakaavoituksen yhteydessä tulee varmistaa palvelujen riittävyys ja niiden saavutettavuus kestäville kulkumuodoilla. Alueelle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkörajan alittavaa lähialueen asukkaita palvelevaa kauppaa. Rakentamista säädellään yleiskaavalla, kunnes alueelle on laadittu asemakaava. Mikäli rakentaminen ei vaikeuta alueen tulevaa asemakaavoitusta, alueelle sallitaan rakentaminen 6.6.1983 mukaisilla tiloilla seuraavasti:

- yksi asunto 0,2–2 hehtaarin suuruisilla tiloilla
- kaksi asuntoa 2–3 hehtaarin suuruisilla tiloilla
- kolme asuntoa yli 3 hehtaarin suuruisilla tiloilla.”

Maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella. Yleiskaava ei muuta olemassa olevien pientaloalueiden voimassa olevia asemakaavoja, vaan ohjaa tehtävänsä mukaisesti uusien asemakaavojen laadintaa. Tehdyissä yleiskaavamääräyksen täydennyksissä korostettiin pientaloasumista, kun kaavaehdotuksen nähtävillä olleessa versiossa (6.4.2020) vastaava termi oli ”asuminen”. Lisäksi-kaavamääräyksen täydennyksellä määriteltiin olemassa olevien pientaloalueiden tulevien asemakaavojen ohjaukseen rakennuskorkeudeksi kolme kerrosta. Asemakaavoituksen ohjaamiseksi kaavamääräykseen täydennettiin lisäksi maininta siitä, että pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina.

Kaupunginhallitus viittaa oikeuskäytäntöön, jossa olennaisena muutoksena on pidetty esimerkiksi osayleiskaavan kaavamääräyksen muuttamista siten, että kaavamääräykseen oli kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen lisätty maininta, jonka mukaan kaava-alueella sijaitsevan tilan alueella sallittu

rakennusoikeus oli enintään 10 % rakennuspaikan pinta-alasta ja kuitenkin enintään 450 kerrosneliömetriä. Tulevaa asemakaavoitusta ohjaavaa tilan rakennusoikeutta koskevaa muutosta pidettiin MRA 32 §:ssa tarkoitettuna olennaisena muutoksena (KHO 22.5.2013 T 1775). Olennaisena muutoksena on vastaavasti pidetty myös kyläyleiskaava-alueen (at) rajauksen lisäämistä kaavaan kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen tilanteessa, jossa kaavamerkintä mahdollisti rakennusluvan myöntämisen suoraan yleiskaavan perusteella aluerajauksen sisällä (KHO 2014:2). Oikeuskirjallisuudessa on olennaisen muutoksen arvioinnista todettu muun ohella, että muutoksen olennaisuuden arvioinnissa otetaan huomioon olosuhteet, vaikutukset ympäristöön ja naapurin asemaan sekä muutoksen suhteellinen ja absoluuttinen koko.

Kaupunginhallitus toteaa, että kaavaehdotukseen tehdyillä täydennyksillä kaavamääräystä on täydennetty siten, että olemassa olevan pientaloympäristön arvot huomioidaan entistä paremmin. Yleiskaava ei muuta olemassa olevien pientaloalueiden voimassa olevia asemakaavoja, vaan ohjaa uusien asemakaavojen laadintaa pientaloalueella. Kaupunginhallitus toteaa edelleen, ettei tehtyjä täydennyksiä voida kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan katsoa MRA 32 §:n mukaisella tavalla olennaisiksi, eikä kaavaehdotusta olisi täydennysten johdosta tullut asettaa uudelleen nähtäville.

2. Yleiskaavan asuinalueille (A) jäävien pientaloalueiden oikeusturva ei vaarannu

Muutoksenhakijoiden mukaan uuden yleiskaavan asuinaluetta (A) koskeva määräys jää yleiskaavassa tulkinnanvaraiseksi, mikä lisää muutoksenhakijoiden näkemyksen mukaan pientaloasukkaiden epävarmuutta ja tulisi aiheuttamaan kohtuutonta haittaa asuinalueelle (A) jäävien pientalojen omistajille. Muutoksenhakijoiden mukaan yksiselitteisillä ja selkeillä karttamerkinnöillä vähennetään yleiskaavan tulkinnanvaraisuutta, asukkaiden epävarmuutta sekä asemakaavoista ja rakennusluvista tehtäviä valituksia.

Kaupunginhallitus viittaa siihen, mitä edellä on todettu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta yleiskaavan tarkoituksesta. Yleispiirteisyys on yleiskaavan ominaispiirre jo suoraan lain nojalla. Yleiskaavan tarkoituksena on yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen ja toimintojen yhteen sovittaminen.

Kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaavassa 2020 on asuinalueiksi määritelty kaupunkirakenteessa keskuksien ja asemien lähialueita, jotka sijaintinsa puolesta tulevat tulevaisuudessa täydentymään joka tapauksessa. Yleiskaavalla ei voida pysäyttää mainittua kehitystä, mutta yleiskaavan määräyksillä ohjataan tulevia asemakaavoja ja asemakaavamuutoksia. Yleiskaavan asuinalueita (A) koskeva määräys ohjaa jatkosuunnittelua seuraavasti: "Olemassa olevan pientaloalueen uudis- ja täydennysrakentamisessa tulee vaalia alueen ympäristön arvokkaita ominaispiirteitä sekä rakentamisen tapoja. Näille alueille saa rakentaa ensisijaisesti erilaisia pientalotyyppisiä ja lähipalveluita. Suurin sallittu rakennuskorkeus on kolme kerrosta. Pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina vuorovaikutuksessa alueen asukkaiden kanssa."

Muutoksenhakijat esittävät, että uusi yleiskaava ja sen tulkinnanvaraisuus aiheuttavat asuinalueiden (A) pientaloasukkaille merkittävää epävarmuutta ja kohtuutonta haittaa, jolla on välitön ja välillinen alentava vaikutus näiden omistamien kiinteistöjen arvoon. Vantaalla pientaloja sijoittuu kaikille yleiskaavan asumisen aluevarauksille. Tontti- ja korttelikohtainen talotyyppistö kullakin alueella on määritelty voimassa olevalla asemakaavalla, ja sitä muutetaan vain asemakaavalla. Yleiskaavan tulkinnanvaraisuus on yleiskaavan ominaispiirre ja välttämättömyys, jotta kaavan ohjausvaikutus ja joustavuus toimivat tulevana

vuosina erilaisten asemakaavojen ohjaamisessa. Koko kaupungin laajuinen yleiskaava kattaa hyvin erilaisia alueita ja mahdollistaa erilaisia kehityskulkuja.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaavaa laadittaessa on kaavan ohjaustavoite ja tarkkuus huomioiden selvitettävä ja otettava huomioon MRL 39 §:n 2 momentissa luetellut seikat, joihin kuuluvat muun muassa yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö sekä asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus. MRL 39 §:n 4 momentissa edellytetään lisäksi, että yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kohtuullisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus maanomistajan kannalta. Kohtuullisuusharkintaan vaikuttavat luonnollisesti myös yleiskaavan oikeusvaikutukset (HE 101/1998 vp, s. 75).

Kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaavan vaikutuksia on selvitetty kaavan laatimisen yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Osana vaikutusten arviointia on selvitetty myös yleiskaavasta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia sekä kaavaratkaisun vaikutuksia asumiseen.

Asuinalueella (A) sijaitsevien kiinteistöjen arvoa koskevien väitteiden osalta kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että pientalokiinteistön arvo muodostuu useista tekijöistä: yleiskaavan merkitys korostuu asutokiinteistöjen arvon osalta useimmiten niissä tapauksissa, kun maankäyttö on yleiskaavassa määritelty muuhun tarkoitukseen kuin asumiseen. Asumiseen asemakaavoitetulla alueella asemakaavan sisältö sekä kiinteistön sijainti ja kunto ovat yleiskaavaa merkittävämpiä tekijöitä. Tällaisella alueella yleiskaava ohjaa jatkosuunnittelua eli uusien asemakaavojen laadintaa maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaisesti. Yleiskaavan tarkoituksena ei ole määritellä alueita vain tietyn talotyyppin alueiksi, vaan rakentamisen tapa ratkaistaan asemakaavoissa.

Kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaava on luonteeltaan yleispiirteinen suunnitelma, jonka yhtenä tehtävänä asemakaavoitetulla alueella on tarkemman suunnittelun ohjaaminen. Yleiskaavan yleispiirteisyys ei siten merkitse, että kaava olisi lain vastainen. Kaupunginhallitus toteaa edelleen, että yleiskaavan vaikutuksia on selvitetty kaavan laatimisen yhteydessä ja yleiskaavaa koskevat sisältövaatimukset on otettu kaavaprosessissa huomioon lain edellyttämällä tavalla. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan yleiskaavan asuinaluetta (A) koskevasta määräyksestä ei voida katsoa aiheutuvan kohtuutonta haittaa alueen maanomistajille, eikä kaavaratkaisu ole muiltakaan osin lain vastainen.

3. Vuorovaikutuksen toteutuminen yleiskaavan valmistelussa

Muutoksenhakijoiden mukaan vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen yleiskaavan laatimisen aikana eivät ole toteutuneet maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella tavalla. Muutoksenhakijat toteavat lisäksi, että kaupunki on muutoksenhakijoiden näkemyksen mukaan järjestelmällisesti torjunut asukkaiden vuorovaikutusyritykset yleiskaavan laatimisen aikana.

Kaupunginhallitus painottaa, että kaavoituksen vuorovaikutteisuus ja avoimuus ovat kaiken Vantaan kaupungin toiminnan peruslähtökohtia. Kaupunkitasoisessa yleiskaavassa viestinnän välineinä ovat kuulutukset, lehdet, internetsivut ja sosiaalisen median tiedotuskanavat.

Yleiskaava 2020:n laadinnassa vuorovaikutus painottui luonnosvaiheeseen, jolloin useiden tilaisuuksien ja erilaisten viestintäkanavien kautta haettiin palautetta ja muutosehdotuksia yleiskaavan ensimmäiseen versioon. Mielipiteitä yleiskaavasta saatiin yli 700, ja niissä oli yli tuhat kannanottoa. Mielipiteiden, luonnoksesta saatujen lausuntojen ja laadittujen vaikutusten arviointien pohjalta yleiskaavaan tehtiin useita muutoksia. Palautetta saatiin luonnosvaiheessa myös pientaloalueiden asukkailta, ja palautteen seurauksena tehtiin muutoksia pientaloalueiden rajauksiin ja määräyksiin. Toinen muutoksenhakijoista jätti luonnosvaiheessa mielipiteen koskien Minttutien pientaloasutusta, jonka merkintää ei yleiskaavaehdotukseen muutettu.

Yleiskaavaehdotuksen nähtävilläolo järjestettiin keväällä 2020 poikkeustilanteessa. Tämän vuoksi nähtävilläoloaika pidennettiin ja otettiin käyttöön suunnittelijoiden puhelinajat sekä erilaiset sähköiset välineet, jotta kaikkien osallisten oli mahdollista helposti ja eri välineitä käyttäen ottaa yhteyttä suunnittelijoihin ja jättää yleiskaavasta muistutuksensa. Lisäksi yleiskaavaehdotuksen nähtävilläolosta tiedotettiin useassa eri tiedotuskanavassa. Yleiskaavasta saatiin 332 muistutusta, ja niistä vastineineen on koottu vuorovaikutusraportti IV.

Muutoksenhakijat nostavat esiin myös pientaloalueiden turvaamisesta laaditun kuntalaisaloitteen sekä Simonkylän omakotiyhdistyksen kirjelmän, jotka molemmat sisällytettiin mukaan hyväksyttävän yleiskaavan aineistoon (kaupunginhallitus 16.11.2020 § 7, liite 8 "YK0048 Yleiskaava 2020 hyväksymisvaiheessa kirjaamoon saapunut palaute / 6.11.2020"). Kuntalaisaloitteen käsittely ei liity yleiskaavan vuorovaikutukseen.

Liitteessä 1. on kuvattu yleiskaavaprosessin eri vaiheiden vuorovaikutus ja erityisesti kaavaehdotuksen vuorovaikutusmenettely, joka kevään 2020 poikkeustilanteesta johtuen järjestettiin vuorovaikutuksen turvaamiseksi pidennettynä ja menetelmineen tavanomaista laajempaan. Tähän erilliseen, liitteenä olevaan selvitykseen ja edellä lausuttuun viitaten kaupunginhallitus toteaa, että vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen yleiskaavaprosessin aikana on järjestetty lain edellyttämällä tavalla.

4. Muutosesitysten käsittelyssä ei tapahtunut menettelyvirhettä

Muutoksenhakijat ovat esittäneet valtuuston käsittelyssä tapahtuneesta väitetystä menettelyvirheestä seuraavaa:

"Vantaan kaupunginvaltuusto hyväksyi Vantaan uuden yleiskaavan 25.1.2021. Ennen yleiskaavan käsittelyä valtuuston kokouksessa, tiedossa oli, että yleiskaavaan oli tulossa muutosesityksiä. Valtuuston kokouksesta (Vantaa kanava) käy ilmi, että sekä valtuustoryhmiä, että valtuuston puheenjohtajaa oli neuvottu käsittelemään muutosesityksiä palautusesityksinä, koska muuten olisi ollut olemassa riski, että mahdolliset valitukset tulisivat vaarantamaan koko yleiskaavan.

Näin ollen puheenjohtaja ei sallinut kannatettuja ja kirjallisesti annettuja muutosesityksiä käsiteltävän normaalilla, kuntalain mukaisella tavalla ja menetteli siten myös Vantaan kaupungin hallintosäännön vastaisesti. Annettu ohje on kuitenkin ollut harhaanjohtava, sillä maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettaminen ei ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen. Yleiskaavasta olisi myös voitu päättää osittain ja yleiskaava olisi ollut mahdollista saattaa voimaan vaiheittain.

Valtuustoryhmille ja valtuustolle ennakkoon annettu neuvo käsitellä muutosesityksiä palautusesityksinä on myös ollut omiaan luomaan paineita hyväksyä yleiskaava sellaisenaan, muutosesityksistä huolimatta, koska yleiskaavaa on valmisteltu lähes neljä vuotta ja yleiskaavasta haluttiin päättää vielä kuluvan valtuustokauden aikana.”

Kaupunginhallitus toteaa, että valtuuston tulee toiminnassaan noudattaa lakia, ja puheenjohtaja voi puhetta johtaessaan todeta asian, mikäli on vaarana, että valtuusto menettelee lainvastaisesti.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Valtuusto ei siten voi muuttaa päätöksellään kaavaehdotusta olennaisesti, jollei muutos koske vain yksityistä etua ja jollei niitä osallisia, joita muutokset koskevat, ole kuultu erikseen. Kuuleminen on suoritettava ennen valtuuston päätöstä, jotta valtuusto saa tietoonsa kyseisten henkilöiden ja muiden tahojen näkemykset.

Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että muutoinkin on parasta, jos valtuustokäsittelyssä herää epäily siitä, onko ehdotettu muutos olennainen vai ei, palauttaa asia uudelleen valmisteltavaksi, jotta asia voidaan tutkia huolellisesti ja arvioida, onko olemassa tarvetta panna kaava uudelleen nähtäväksi. Kaupunginvaltuuston kokouksen aikana on mahdotonta tutkia asiaa niin huolellisesti, että asiassa olisi muodostettavissa oikeuskäytäntö ja -kirjallisuus huomioiva juridinen näkemys siitä, onko aihetta kaavan laittamiselle uudelleen nähtäville ehdotetun muutoksen vuoksi.

Kukaan ei valtuustossa esittänyt, että kaava olisi jätetty vahvistamatta joltain osin. Valtuuston puheenjohtajan näkemys ei siten käsitellyt tällaista tilannetta.

Kaupunginhallituksen tehtävänä on valvoa kaupunginvaltuuston päätösten lainmukaisuutta. Mikäli valtuusto olisi mennyt muuttamaan kaavaa tavalla, joka olisi ollut lainvastainen, kaupunginhallituksen olisi pitänyt tältä osin jättää päätös panematta täytäntöön. Menettelyvirhettä koskevan väitteen osalta kaupunginhallitus toteaa, että valtuusto on toiminut muutosesitysten käsittelyssä lain edellyttämällä tavalla.

5. Uusimaa-kaavan oikeuskäsittelyn vaikutukset Vantaan yleiskaavaan

Kuten muutoksenhakijat toteavat, on Helsingin hallinto-oikeus välipäätöksellään 22.1.2021 kieltänyt maakuntavaltuuston Uusimaa-kaavakokonaisuutta koskevien hyväksymispäätösten täytäntöönpanon kaavoista jätettyjen valitusten perusteella. Tästä seuraa, että Uusimaa 2050 -kaavakokonaisuus ei ole lainvoimainen, ennen kuin sitä koskeva muutoksenhakumenettely on päättynyt.

Kaupunginhallitus toteaa asian olevan tiedossa. Voimassa olevat maakuntakaavat ovat olleet MRL 32 §:n mukaisesti ohjeena yleiskaavaa laadittaessa, eikä Uusimaa-kaavaan kohdistuvalla muutoksenhaulla ole tältä

osin vaikutusta yleiskaavan lainmukaisuuden arvioinnissa.

6. Merkittävien luontoarvojen huomioiminen Vierumäessä

Muutoksenhakijat ilmaisevat huolensa koskien luontoarvojen säilymistä Vierumäessä, ja esittävät vaatimuksia koskien yleiskaavan aluevarausten muuttamista luonnonsuojelu- ja lähivirkistysalueilla.

Yleiskaavan aluevarausten muuttamista koskevien vaatimusten osalta kaupunginhallitus toteaa ensiksi, että kaavaratkaisun sisällöstä päättäminen kuulu kunnallisen viranomaisen toimivaltaan. Niiltä osin, kuin kyse on kaavan muuttamista koskevasta vaatimuksesta, valitus olisi kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ensisijaisesti jätettävä tutkimatta.

Kaavaratkaisun sisältöön liittyen kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että Vierumäen metsä säilyy yleiskaavassa edelleen laajana ja monipuolisena viheraluekokonaisuutena, joka ulottuu yhtenäisenä Vantaan ja Tuusulan alueille. Yleiskaavassa suojelualueiksi ja lähivirkistysalueiksi varatun alueen laajuus on yli 200 hehtaaria. Tussinkosken luonnonsuojelualueen yleiskaavavarauksen pinta-ala on noin 18 hehtaaria. Vierumäenmetsän luonnonsuojelualueen yleiskaavavarauksen pinta-ala on noin 52 hehtaaria. Näihin liittyvän Lehmustontien länsipuolella olevan lähivirkistysalueen pinta-ala on noin 140 hehtaaria. Tuotanto- ja varastotoiminnan alueeksi (TY) on yleiskaavassa varattu noin 27 hehtaaria, josta metsää on noin 15 hehtaaria ja peltoa sekä rakennettua aluetta noin 12 hehtaaria. Merkittävimmät luontoarvot ovat luonnonsuojelualueilla ja lähivirkistysalueilla.

Edellä sanottuun viitaten kaupunginhallitus katsoo, että ympäristöhaittojen vähentäminen, rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys on otettu yleiskaavassa huomioon lain edellyttämällä tavalla.

7. Lentomelualueiden merkinnät yleiskaavassa

Muutoksenhakijat tuovat esiin lentomelun terveysvaikutukset, jotka tulee huomioida yleiskaavaa laadittaessa. MRL 39 §:n 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön. Lisäksi muutoksenhakijat esittävät vaatimuksia koskien kaavan muuttamista lentomeluvyöhykkeellä.

Kaavan muuttamista koskevien vaatimusten osalta kaupunginhallitus toteaa ensiksi, että kaavaratkaisun sisällöstä päättäminen kuulu kunnallisen viranomaisen toimivaltaan. Niiltä osin, kuin kyse on kaavan muuttamista koskevasta vaatimuksista, valitus olisi kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ensisijaisesti jätettävä tutkimatta.

Valituksen mukaan Finavia lausui "lentomelualueen olevan kuitenkin uudella yleiskaavalla (2020) pienempi kuin vastaava alue maakuntakaavan liitekartalla (L3)". Finavian lausunnossa on kyse maakuntakaavakokonaisuuden (Uusimaa-kaava 2050, ei lainvoimainen) selostuksen oikeusvaikutuksettomalla liitekartalla L3 esitetystä lentoliikenteen laskeutumisvyöhykkeestä. Vantaan uudessa yleiskaavassa on osoitettu Laskeutumisvyöhyke, jolle on kaavamääräyksessä annettu

asuinrakennuksia ja herkkiä kohteita koskeva ääneneristävyysvaatimus. Laskeutumisvyöhykkeellä ei rajoiteta maankäyttöä.

Yleiskaavassa Laskeutumisvyöhyke on tulkittu lentoreittien mukaisesti ja osoitettu hieman kapeampana kuin maakuntakaavan liitekartassa, eikä sitä ole osoitettu silloin, kun se olisi täysin päällekkäinen lentomeluviyöhykkeiden kanssa. Tämän vuoksi Vantaan yleiskaavassa Laskeutumisvyöhykettä ei ole osoitettu Vierumäen-Vallinojan kohdalla. Lentokoneiden laskeutumisvyöhyke on osoitettu Länsi-Vantaalla, jossa se ulottuu lentomeluviyöhykkeiden ulkopuolelle.

Vantaan yleiskaavassa on lentomelualueina osoitettu Finavian ympäristölupahakemuksen (2008) mukaiset Lden 50–55–60 dB ja Lden yli 60 dB lentomelualueet eli ns. uusi verhoikäry, johon muutoksenhakijat viittaavat. Nämä lentomelualueet on osoitettu myös Uusimaa-kaavassa 2050 Helsingin seudun vaihemaakuntakaavakartalla. Edellä mainittujen lisäksi Vantaan yleiskaavassa on osoitettu lentomeluviyöhyke 3 (LDEN 50–55 dB).

Muutoksenhakijat esittelevät valituksessaan lentokonemelun mittaustuloksia Korson mittaustaikalta (kuva 9) sekä toteutuneita lentomelualueita vuodelta 2019 (kuva 10). Lisäksi muutoksenhakijat esittävät, että "kaupunginosassa 87 Vierumäki (korttelit 87001–87002) ja kaupunginosassa 88 Vallinoja (korttelit 88026–88038) tulisi sijoittaa tosiasiallisten lentomeluarvojen mukaisesti lentomeluviyöhykkeelle Lden 55–60 dBA".

Toteutuneet lentomelutapahtumat ja -alueet vaihtelevat vuosittain liikennetilanteen ja mm. sääolosuhteiden vuoksi. Maankäytön suunnittelussa hyödynnetään parasta käytettävissä olevaa tietoa tulevasta melutilanteesta, jota Finavian lentomeluennuste eli uusi verhoikäry kuvaa.

Edellä sanottuun viitaten kaupunginhallitus katsoo, että lentomeluun liittyvät seikat on huomioitu ja mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön on otettu yleiskaavassa huomioon lain edellyttämällä tavalla.

Yhteenveto

Yhteenvetonaan kaupunginhallitus esittää, että siltä osin, kuin valitusta ei jätetä tutkimatta, on se hylättävä perusteettomana. Yleiskaava on kaikilta osin valmisteltu ja laadittu maankäyttö- ja rakennuslain sekä muiden säädösten mukaisesti ja täyttää sille asetetut vaatimukset, eikä päätös siten ole lainvastainen.

Liite

Selostus vuorovaikutuksesta yleiskaavaa laadittaessa YK0048 yleiskaava 2020, KH 24.5.2021

Lähteet

Vantaan kaupunginhallituksen kokouksen 16.11.2020 asian § 7, liite 8 "YK0048 Yleiskaava 2020 hyväksymisvaiheessa kirjaamoon saapunut palaute / 6.11.2020"

Uudenmaan liitto, 2020. Uusimaa 2050 kaava, selostuksen liitekartat

Uudenmaan liitto, 2020, Uusimaa 2050 kaava, Helsingin seudun vaihemaakuntakaavakartta

Finavia, 2008. Helsinki-Vantaan lentoasema. Ympäristölupahakemus 2007. Versio 2.0, 6.5.2008