

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 30.3.2021 diaarinumero 21284/03.04.04.04.16/2021, yksityishenkilön (12) valitus kaupunginvaltuuston päätöksestä 25.1.2021 § 14

Päätös, josta valitetaan

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

Muutoksenhakijat

Yksityishenkilö

Lausunnon antaja

Vantaan kaupunginhallitus

Valituksen sisältö ja perusteet

Muutoksenhakija vaatii Vantaan kaupunginvaltuuston 25.1.2021 tekemää päätöstä kumottavaksi tai muutettavaksi. Muutoksenhakija vaatii poistamaan kirjauksen rakennuskiellosta lentomelualueella M1 (L1) ja korvaamaan sen vastaamaan lentomelualueen M2 (L2) täydentämisrakentamista koskevaa kirjausta. Toissijaisesti muutoksenhakija vaatii ajantasaista meluvaikutuksen arviointia ja nykyisen yleiskaavapäätöksen kumoamista arvioinnin valmistumiseen asti. Edelleen muutoksenhakija vaatii kaupungin korvaavan kiinteistön omistajille aiheutuvat taloudelliset menetykset.

Muutoksenhakija perustelee vaatimuksiaan seuraavin keskeisin perustein:

1. Muutoksenhakijan yleiskaavaehdotuksesta antamaan muistutukseen annettu vastine on virheellinen
2. Yleiskaavan hyväksymispäätös on perustunut virheelliseen materiaaliin
3. Asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa eri lentomelualueilla
4. Kaupungin ympäristöviranomaisen mielestä lentoaseman toiminnasta ei aiheudu kohtuutonta räsytystä tai terveyshaittaa
5. Yleiskaavassa käytetty tieto melutilanteesta on vanhentunutta

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. 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

Tärkeimmät perusteet muutoksenhakijan valituksen hylkäämiselle ovat:

1. Päätöksenteko ei ole perustunut virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin
2. Rakentamista lentomelualueilla rajoittavalle kaavaratkaisulle on lainmukaiset perusteet
3. Yleiskaavassa käytetty tieto melutilanteesta ei ole vanhentunutta

1. Päätöksenteko ei ole perustunut virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin

Muutoksenhakija esittää, että hänen yleiskaavaehdotuksesta antamaansa muistutukseen on annettu virheellinen vastine. Kaupunginhallitus toteaa ensinnä, että muistutusten vastineet on koottu Vuorovaikutusraporttiin IV. Raportissa samaa aihealuetta käsittelevistä muistutuksista on laadittu yhteinen yhteenveto toiston välttämiseksi ja luettavuuden parantamiseksi. Vastaukset on laadittu aiheittain ja alueittain, joten muistutuksen jättänyt löytää yhteenvedon ja vastauksen oman aiheensa tai alueen kohdalta.

Vastineen mukaan muistutuksessa mainitut Vierumäen ja Vallinojan asumisen korttelit sijaitsevat jo lentomeluvyöhykkeillä m2 LDEN 55-60 ja osittain m3 LDEN 50-55. Muutoksenhakijan mukaan tämä tieto on virheellinen, koska hänen kiinteistönsä sijaitsee M1 (L1) alueella. Kaupunginhallitus toteaa, että muutoksenhakijan viittaamassa kohdin vastineessa oli kyse toisesta muistutuksesta, joka liittyi tiettyihin yksilöityihin kiinteistöihin. Muutoksenhakija ei ole muistutuksessaan yksilöinyt kiinteistöään, eikä sen sijaintia lentomeluvyöhykkeellä ole kuvattu vastineessa. Vuorovaikutusraportissa IV muistutukset ja niiden vastineet on järjestetty aiheittain ja alueittain, ja myös muilta suuralueilta on tullut muistutuksia lentomeluvyöhykkeeltä L1. Edelleen muutoksenhakijan mukaan kaupunginvaltuuston käsittelyn 25.1.2021 selostuksessa (valituksen liite 3) olisi sivulla 98 oikeanpuoleisesta kappaleesta jäänyt osa tekstistä pois, eikä kappaleesta tämän vuoksi saisi selvää. Kaupunginhallitus toteaa, että käsitellyt liitteet on tarkastettu, eikä niistä ole löytynyt kuvattua virhettä.

Kaupunginhallitus toteaa, ettei kaupunginvaltuuston päätös ole edellä esitetyin perustein perustunut muutoksenhakijan esittämällä tavalla vääriin tai vajaisiin tietoihin eikä menettely ole ollut näistä syistä muutoinkaan hyvän hallintotavan vastaista. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole siten syntynyt virheellisessä järjestyksessä eikä sitä tule muutoksenhakijan esittämällä perusteilla kumota.

2. Rakentamista lentomelualueilla rajoittavalle kaavaratkaisulle on lainmukaiset perusteet

Muutoksenhakija on edellä todetulla tavalla vaatinut yleiskaavaa kumottavaksi taikka muutettavaksi siten, että kaavamääräyksistä poistetaan kirjaus rakennuskiellosta lentomelualueella M1 (L1) ja korvataan se vastaamaan lentomelualueen M2 (L2) täydentämisrakentamista koskevaa kirjausta. Muutoksenhakijan mukaan asukkaat ovat eriarvoisessa asemassa sen suhteen, millä lentomelualueella he asuvat, vaikka lentomelu ei rajaudu näin tarkkarajaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 41 §:n mukaan yleiskaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä (yleiskaavamääräykset). Yleiskaavamääräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista.

Valtioneuvoston päätöksen melutason ohjearvoista (993/1992) mukaan asumiseen käytettävillä alueilla melutaso ei saisi ylittää ulkona melun A-painotetun ekvivalenttitason (LAeq) päiväohjearvoa (klo 7-22) 55 dB, johon lentomelutason Lden-arvoa verrataan. Liikennemelun huomioon ottaminen kaavoituksessa (SY 493, 2001) -oppaan mukaan Lden 55-60 dB lentomelualueella pienimuotoinen täydennysrakentaminen on mahdollista, mikäli alue sopii asumiseen hyvin, mutta Lden yli 60 dB alueille ei tulisi sijoittaa asuntoja.

Lausunnon antaja toteaa, että voimassa olevan yleiskaavan mukaan lentomeluvyöhykkeellä 1 (LDEN yli 60 dB) ei sallita uusien asuntojen, sairaaloiden, hoitolaitosten, päiväkotien, oppilaitosten rakentamista tai muiden sellaisten toimintojen sijoittamista, jotka ovat herkkiä melun haitoille. Alueella on korjausrakentaminen sallittu. Nyt hyväksytyn yleiskaavan kaavamääräyksen mukaan lentomeluvyöhykkeelle 1 (LDEN yli 60 dB) ei saa rakentaa uusia asuntoja eikä sijoittaa muita melulle herkkiä toimintoja. Korjausrakentaminen ja tuhoutuneen asuinrakennuksen korvaaminen on sallittu. Korvaavan asuinrakennuksen ääneneristävyyden ΔL lento- ja tieliikenteen melua vastaan tulee olla vähintään 38 dB.

Kaupunginhallitus toteaa, että mallinnettuja lentomelualueita käytetään maankäytön ja rakentamisen ohjaamisessa, ja ne esitetään aluerajauksina. Vaikka rakennusteknisillä ratkaisulla on mahdollista vaimentaa sisätiloihin kantautuvaa melua, tulee uusien asuinrakennusten sijoittamisessa huomioida myös ulko-oleskelualueiden melutilanne. Lentomelualueet on mallinnettu kuvaamaan keskimääräistä vuorokauden ja vuoden aikaista lentoliikennettä. Todellisuudessa melu ei ole jatkuvaa, vaan yli lentävän koneen hetkellinen melu on voimakkaampi. On tiedossa, että paikoin ihmiset kokevat lentomelun häiritsevänä myös mallinnettujen melualueiden ulkopuolella etenkin lentoreittien alla. Jotta erityisesti nukkumiseen tarkoitettuja sisätiloja saataisiin suojattua, on kiitoteiden jatkeille asetettu ääneneristävyydsvaatimus (Yleiskaavan 2020 lentokoneiden laskeutumisyöhyke -merkintä).

MRL 39 §:n mukaan yleiskaavaa laadittaessa on huomioon otettava maakuntakaava sekä muun ohessa mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön. Edellä tässä lausunnossa mainitut ohjearvot on huomioitu maakuntakaavoituksessa. Uudenmaan voimassa olevien maakuntakaavojen yhdistelmän mukaan Lden yli 60 dB alueelle ei saa osoittaa melun haittavaikutuksille herkkiä toimintoja, kuten asumista. Yleiskaavalle MRL 39 §:ssä asetetut sisältövaatimukset huomioiden, valituksenalaisessa yleiskaavassa ei ole voitu osoittaa uutta asumista Lden yli 60 dB lentomelualueelle.

Muutoksenhakija esittää edelleen, että lentomelu ei ole peruste estää asuinrakentamista lentomelualueella 1 (Lden yli 60 dB), sillä Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristöluvan lupamääräyksen 3.5 mukaisen selvityksen ja siitä annetun päätöksen (ESAVI/18162/2018) mukaan lentoaseman toiminta ei aiheuta kohtuutonta räsitystä tai terveyshaittaa. Kaupunginhallitus toteaa tältä osin, että nyt käsillä olevassa asiassa on ratkaistavana kaupunginvaltuuston yleiskaavan hyväksymisestä tekemän päätöksen lainmukaisuus eikä tällöin merkitystä ole sillä, millä perusteella eri lainsäädäntöön ja siten erilaisiin kriteereihin perustuva ympäristölupa on voitu myöntää. Yleiskaavan tulee täyttää MRL 39 §:ssä asetetut sisältövaatimukset, joiden täyttymistä arvioidaan yleiskaavan laadintaan liittyvien selvitysten pohjalta. Asiassa ei ole siten annettava merkitystä muutoksenhakijan esille tuomalla tavalla Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristölupapäätöksen yhteydessä lausutulle.

Lisäksi muutoksenhakija on vaatinut, että M1 (L1) lentomelualueutta koskevan määräyksen jäädessä voimaan, kaupunki korvaa kiinteistöjen omistajille aiheutuvat taloudelliset menetykset kiinteistön arvon romahtamisesta jäljellä olevan rakennusoikeuden poistamisen vuoksi. Tältä osin kaupunginhallitus toteaa ensinnä, ettei kyseessä olevan yleiskaavapäätöksen hyväksymistä koskevan päätöksen lainmukaisuutta tutkittaessa hallinto-oikeuden toimivaltaan kuulu tutkia mahdollisia korvauskysymyksiä ja että tällä perusteella hallinto-oikeuden tulee jättää vaatimus tutkimatta. Edelleen kaupunginhallitus huomauttaa, ettei nyt hyväksytty yleiskaava tuo merkittävää muutosta voimassa olevan yleiskaavan mukaiseen muutoksenhakijan kiinteistöä koskevaan kaavamääräykseen rakentamismahdollisuuksien osalta. Siltä osin kuin muutoksenhakijan on katsottava vedonneen yleiskaavasta maanomistajalle aiheutuvaan haittaan, lausunnon antaja toteaa että maankäyttö- ja rakennuslaissa on erikseen huomioitu tilanteet, joissa maanomistajille on yleiskaavasta johtuvista rakentamisrajoituksista katsottava aiheutuvan korvausta edellyttävää haittaa ja tämän arvioinnin palautuvan yleiskaavasta aiheutuvan haitan kohtuuttomuuden arviointiin. Lausunnon antaja katsoo, ettei yleiskaavasta aiheudu maanomistajalle MRL 39 §:n 4 momentin tarkoittamaa kohtuutonta haittaa vaan kysymyksessä olevalle kaavaratkaisulle on hyväksyttävät maankäytölliset perusteet, kun on kysymys vakiintuneesti alueella sijaitsevan lentoasematoiminnan ja asumisen yhteensovittamisesta.

Yhteenvedona kaupunginhallitus toteaa, ettei päätös ole hakijan esittämällä tavalla lentomelualueiden rakentamista ohjaavan määräyksen osalta lainvastainen vaan perustuu voimassa olevan lainsäädännön yleiskaavalle asettamiin sisältövaatimuksiin. Valittajan valitus tulee hylätä siltä osin kuin muutoksenhakija on vaatinut päätöksen kumoamista. Siltä osin kuin muutoksenhakija on vaatinut yleiskaavaa muutettavaksi huomauttaa lausunnonantaja lisäksi, että muutoksenhakuviranomaisella ei ole katsottava olevan toimivaltaa muun muutoksen kuin oikaisunluonteisen korjauksen tekemiseen MRL 203 §:n mukaisesti.

3. Yleiskaavassa käytetty tieto melutilanteesta ei ole vanhentunutta

Muutoksenhakija on vaatinut edelleen ajantasaista meluvaikutuksen arviointia ja yleiskaavapäätöksen kumoamista arvioinnin valmistumiseen asti.

Kaupunginhallitus toteaa, että MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välilliset ja välittömät vaikutukset muun ohessa ihmisten elinoloihin ja ympäristöön.

Muutoksenhakijan on katsottava vedonneen siihen, ettei hyväksytty yleiskaava perustu maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla riittäviin selvityksiin. Tältä osin kaupunginhallitus toteaa, että Finavian mallintamat lentomelualueet ovat ajantasaisin ja paras käytettävissä oleva selvitys lentomelusta. Alueet on mallinnettu tietyn liikennemäärän ja konetyyppijakauman mukaan. Finavia on mallintanut lentomelualueet ympäristölupahakemuksensa (2008) yhteydessä ja ennuste kuvaa silloisen kehityskulun mukaan noin vuoden 2025 tilannetta. Tämä on paras arvio lähitulevaisuuden lentomelutilanteesta. Siten kaavoittaja on menetellyt lain edellyttämällä tavalla pohjatessaan kaavan laadinnan kyseiseen selvitykseen. Näin ollen kaupunginhallitus katsoo, että yleiskaavan hyväksymispäätös ei ole tältäkkään osin lainvastainen ja valittajan vaatimukset päätöksen kumoamisesta sekä uuden meluarvioinnin laatimisesta tulee hylätä.

Yhteenveto

Yhteenvetonaan kaupunginhallitus esittää, että valitus on hylättävä perusteettomana, sillä yleiskaavaa hyväksyttäessä ei ole menetelty virheellisesti, yleiskaava on laadittu lainsäädännön asettamien sisältövaatimusten mukaisesti ja perustuu riittäviin ja ajantasaisiin selvityksiin. Yleiskaava on kaikilta osin valmisteltu ja laadittu maankäyttö- ja rakennuslain sekä muiden säädösten mukaisesti ja täyttää sille asetetut vaatimukset, eikä päätös ole siten lainvastainen.

Lähteet

Ympäristöministeriö, 2001. Liikennemelun huomioon ottaminen kaavoituksessa. LIME-työryhmän mietintö. Suomen ympäristö 493. Helsinki 2001.

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

Uudenmaan liitto, 2001. Uudenmaan voimassa olevien maakuntakaavojen yhdistelmä. Merkinnät ja määräykset 2021 sekä karttaote voimassa olevien maakuntakaavojen yhdistelmästä Vantaan alueella