

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 Helsinki

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDELLE

Asia

Helsingin hallinto-oikeuden lausuntopyyntö 30.3.2021 diaarinumero 21325/03.04.04.04.16/2021, yksityishenkilön valitus kaupunginvaltuuston päätöksestä 25.1.2021 § 14

Päätös, josta valitetaan

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

Muutoksenhakija

Yksityishenkilö

Lausunnon antaja

Vantaan kaupunginhallitus

Valituksen sisältö ja perusteet

Muutoksenhakija vaatii, että Helsingin hallinto-oikeus kumoaa Vantaan valtuuston päätöksen hyväksyä uusi yleiskaava lainvastaisena ja palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi. Lisäksi muutoksenhakija vaatii, että yleiskaava asetetaan toimeenpanokieltoon siihen asti, kun kaikki siitä tehdyt valitukset on käsitelty.

Muutoksenhakija perustelee vaatimuksiaan seuraavin perustein:

1. Kaupunki ei ole turvannut asukkaiden laillista oikeutta tutustua asiakirjoihin
2. Yleiskaava-aineistoa on täydennetty viime hetkessä aineistoilla, joihin osallisilla ei ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa
3. Yleiskaavan kaavamerkinnät ovat puutteellisia
4. Rekolan jokirantaan ei saa varata yleistä virkistysaluetta

Lausunto

Kaupunginhallitus yhtyy kaupunginvaltuuston päätöksen 25.1.2021 § 14 lopputulokseen.

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusta koskevien sisältövaatimusten tai menettelysäännösten vastainen. 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

Toimeenpanokieltoa koskevan vaatimuksen osalta kaupunginhallitus toteaa, että kunnanhallitus voi MRL 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 määräämiselle olevan perustetta.

Asian uudelleen valmisteluun palauttamista koskevan vaatimuksen osalta kaupunginhallitus toteaa, että kunnallisvalituksen erityispiirteenä on vakiintuneesti katsottu olevan, ettei tuomioistuimien voi muuttaa kunnan viranomaisen päätöstä, vaan se voi pääsääntöisesti ainoastaan kumota tai pysyttää kunnallisvalituksen kohteena olevan päätöksen. Sen ratkaiseminen, käsitelläänkö asia uudelleen, kuuluu kunnallisen viranomaisen harkintavaltaan. Edellä lausutun nojalla vaatimukselle asian palauttamisesta uudelleen valmisteluun ei kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ole oikeudellista perustetta.

Muilta osin tärkeimmät perusteet muutoksenhakijan valituksen hylkäämiselle ovat:

1. Vuorovaikutuksen riittävyys ja aineistojen saatavuus
2. Yleiskaavan merkintöjen ja määräysten lainmukaisuus
3. Kaavaratkaisujen sisällön lainmukaisuus

1. Vuorovaikutuksen riittävyys ja aineistojen saatavuus

Muutoksenhakija esittää valituksessaan, että kaupunki ei ole turvannut asukkaidensa laillista oikeutta tutustua sen julkisiin asiakirjoihin poikkeusoloista huolimatta. Muutoksenhakija on jättänyt valitusajan kuluessa asiakirjapyyntön kaupunginvaltuuston 25.1.2021 tekemästä yleiskaavan hyväksymispäätöksestä Vantaan kaupungintalolle, kun ei asiakirjojen suuren määrän vuoksi ole pystynyt riittävästi niihin tutustumaan kaupungin neuvontapalvelussa Vantaa-Infossa. Kaupungintalolla muutoksenhakijalle tarjottiin ensin mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin kaupungintalon tiloissa kaupungin tietokoneella. Lisäksi tarjottiin mahdollisuutta siihen, että pöytäkirjanote liitteineen olisi tallennettu muutoksenhakijaa varten muistitikulle. Kumpikaan näistä vaihtoehdoista ei sopinut muutoksenhakijalle, minkä jälkeen asiakirjat luovutettiin hänelle paperikopioina. Kaupunginhallitus toteaa, että kysymys yleiskaavan hyväksymispäätökseen liittyvästä asiakirjapyyntöstä ei kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan liity maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen vuorovaikutukseen kaavoitusmenettelyssä, eikä siten muodosta perustetta kaavan hyväksymispäätöksen kumoamista koskevalle vaatimukselle. Edellä selostettuun viitaten kaupunginhallitus toteaa kuitenkin, että kunnallinen viranomainen on käsitellyt muutoksenhakijan tekemän asiakirjapyyntön lain edellyttämällä tavalla.

Kaavoitusmenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen ja aineistojen saatavuuden osalta kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaavan kaavaprosessin aikainen vuorovaikutus on toteutunut maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Kaupunginhallitus viittaa tarkempina perusteluina erilliseen liitteeseen, jossa kuvataan vuorovaikutukseen liittyvät toimenpiteet kaavoitusmenettelyn aikana sekä koronavirusepidemian huomioiminen vuorovaikutuksessa (liite).

Muutoksenhakija esittää valituksessaan, että yleiskaavaan on liitetty uutta aineistoa kaavamennettelyn myöhäisessä vaiheessa ilman, että asukkailla on ollut mahdollisuutta ottaa aineistoon kantaa. Yleiskaava-aineistoa täydennettiin hyväksymisvaiheessa kaupunginhallituksen päätöksellä 11.1.2021 § 17 kahdella aineistokokonaisuudella, joista toinen oli joulukuussa 2020 valmistunut maantien 152:n aluevaraussuunnitelma, ja toiseen kuuluivat yleiskaavan ehdotusvaiheessa laaditusta yleiskaavan Natura-vaikutusten arvioinnista ELY-keskukselta ja Metsähallitukselta saadut lausunnot (LsL 65 §). Muutoksenhakijan mukaan asukkailla ei ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa aluevaraussuunnitelmaan tai aluevaraukseen ja Natura-vaikutusten arviointiin.

Kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaavaratkaisujen vaikutuksista olemassa oleviin Natura-alueisiin tehdyn arvioinnin vuorovaikutus perustuu luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momenttiin ja kohdentui nimenomaan Natura-alueiden maanomistajiin, joilta pyydettiin lausunnot. Lausuntoja saatiin ELY-keskukselta, Metsähallitukselta sekä yhdeltä yksityiseltä maanomistajalta ja tämä lausunto on sisällytetty kaupunginhallituksen päätöksen 16.11.2020 § 7 liitteeseen 8 "YK0048 Yleiskaava 2020 hyväksymisvaiheessa kirjaamoon saapunut palaute / 6.11.2020". Natura-vaikutusten arviointi on ainoa vaikutusten arviointimenettely, jossa maanomistajalta on lain nojalla pyydettävä lausunto arvioinnista.

Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että maantie 152:n suunnittelu on monivaiheinen prosessi, johon on sisällytetty useita vuorovaikutusmahdollisuuksia. Linjaus on määritelty maakuntakaavassa, johon on ollut mahdollista ottaa kantaa maakuntakaavan laatimisen aikana. Hankkeesta on laadittu YVA-arviointi, johon on sisällytetty oma vuorovaikutuksensa. Yleiskaavassa esitettyyn maantien aluevaraukseen on ollut mahdollista ottaa kantaa sekä yleiskaavan luonnos- että ehdotusvaiheessa. Lisäksi Vantaan kaupunginvaltuusto on yleiskaavan hyväksymispäätöksen yhteydessä 25.1.2021 § 14 todennut, että kaupungin näkemyksen mukaan maantien 152 ratkaisuja sekä sen vaikutuksia tulee tarkentaa vielä liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain 18 §:n mukaisella yleissuunnitelmalla.

Kaupunginhallitus katsoo, että asukkailla on ollut mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun ja arvioida kaavoituksen vaikutuksia maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla sen estämättä, että kaava-aineistoa on myöhemmin täydennetty kahdella aineistokokonaisuudella edellä kuvatulla tavalla.

2. Yleiskaavan merkintöjen ja määräysten lainmukaisuus

Muutoksenhakija esittää valituksessaan, että kaavamerkinnot ovat puutteellisia, eikä strategisten merkintöjen ja maankäyttömerkintöjen keskinäistä asemaa ole yleiskaava-aineistossa määritelty. Yleiskaavamerkinnot ja määräykset on kaavakartassa jaettu kolmeen ryhmään, joista strategiset kehittämismarkinnat korostavat nimensä mukaisesti strategisia kehittämislinjauksia ja maankäyttömerkinnät taas ohjaavat aluevarauksen jatkosuunnittelua. Yleiskaavan selostuksessa s. 36 **ratkaisu** on kuvattu näin: "Strategiset merkinnät osoittavat valintoja mm. kasvun sijoittumisesta ja jokivarren kehittämisestä. Merkinnät ovat tarkoituksella hyvin yleispiirteisiä, jotta ratkaisu erottuu kokonaisuudesta. Esimerkiksi kestävä kasvun vyöhyke ohjaa joukkoliikenteeseen tukeutuvaa kaupunkirakenteen kehitystä. Vaikka se ulottuu paikoitellen myös yleiskaavan viheralueille, ei niille ole tarkoitus tuoda uutta rakentamista."

Myös kestävän kasvun vyöhykkeellä pientaloalueiden täydennysrakentaminen on ensisijaisesti pientalorakentamista, kuten aluevarausmerkinnän määräyksessä todetaan. Sekä kestävän kasvun vyöhykkeen määräyksessä ("pientaloalueilla tehokkuuden muutos tulee suunnitella useiden tonttien kokonaisuuksina") että pientaloalueen määräyksessä ("pientaloalueen rakennetta muuttavat asemakaavat tulee laatia riittävän laajoina kokonaisuuksina vuorovaikutuksessa alueen asukkaiden kanssa") korostetaan laajempien suunnitelmien tarvetta, mikäli alueen rakennetta haluttaisiin muuttaa nykyisestä pientaloalueesta. Muutoksenhakija viittaa kestävän kasvun vyöhykkeen määräykseen todetessaan, ettei "ole määritelty kuinka monen esim. 10 tontin korttelissa on pyydetty uuden asemakaavan laatimista, ennen kuin kaupunki siihen suostuu". Määräyksen sanamuodolla on haluttu estää yksittäisten omakotitonttien hankkeet, jotka muuttaisivat merkittävästi alueen rakennetta, eikä määritellä, kuka tekee aloitteen laajemmista suunnitelmista.

Yleiskaava on esitetty MRL 40 §:n 1 momentin mukaisesti kartalla ja siten, että kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Yleiskaavaan liittyvässä selostuksessa on esitetty kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot (MRL 40.2 §). Yleiskaavassa on MRL 41 §:n 1 momentin mukaisesti annettu määräyksiä, joita tarvitaan yleiskaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa taikka muutoin käytettäessä. MRL 41 §:n 1 momentin mukaisesti määräykset voivat muun ohessa koskea maankäytön ja rakentamisen erityistä ohjausta tietyllä alueella. Edellä lausutun nojalla kaupunginhallitus toteaa, että yleiskaavan esittämistapa sekä yleiskaavan sisältämät kaavamerkinnot ja -määräykset ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia.

3. Kaavaratkaisujen sisällön lainmukaisuus

Muutoksenhakija nostaa valituksessaan esiin kaksi yleiskaavan ratkaisua, joihin esittää muutoksia. Molemmat koskevat Keravanjokea: toisessa esitetään joen muuttamista Natura-alueeksi ja toisessa Jokivarren virkistyskäytön merkinnän poistamista Rekolan kohdalla.

Kaavan muuttamiseen liittyvien vaatimusten osalta kaupunginhallitus toteaa ensiksi, ettei vaatimusten tutkiminen kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan. Kaupunginhallitus pyytää, että hallinto-oikeus jättää valituksen tutkimatta siltä osin, kun kyse on kaavan muuttamista koskevista vaatimuksista.

Kaavaratkaisun sisältöön liittyen kaupunginhallitus toteaa lisäksi, ettei Natura-alueita määritellä yleiskaavassa, vaan Suomen ehdotukset EU:n komissiolle Natura 2000 -verkostoon liitettävistä alueista tekee valtioneuvosto. Peruste, jonka vuoksi Vantaanjoki on mukana Natura-verkostossa, on vuollejokisimpukoiden esiintyminen joessa. Tälle lajille ei nykytiedon mukaan ole tarpeen saada lisää Natura-alueita. Vuollejokisimpukka on luontodirektiivin IV-liitteen tiukasti suojeltu laji, joten sen mahdollinen esiintyminen Keravanjoessa on otettava huomioon jokeen kohdistuvissa hankkeissa. Suomen Natura-verkosta on täydennetty vuonna 2018 valtioneuvoston päätöksellä YM/2018/82. Päätöksellä laajennettiin kolmea merellä sijaitsevaa verkostoon kuuluvaa Natura-aluetta sekä täydennettiin Natura-alueiden tietoja ajan tasalle.

Muutoksenhakija esittää, että Keravanjoen varressa Rekolan kohdalla yleiskaavassa oleva strateginen merkintä "Joen varren virkistyskäytön kehittämisvyöhyke" tulee poistaa. Vantaan yleiskaavojen pitkäaikaisena strategisena linjauksena on ollut, että jokien rannat varataan julkiseksi virkistysalueiksi. Tämä on osoitettu merkitsemällä rannoille lähivirkistysaluetta. Keravanjoen länsirannalle on

yleiskaavassa 2020 varattu lähivirkistysaluetta samalla tavoin kuin yleiskaavassa 2007.

Lähivirkistysalueen aluevaraus ohjaa asemakaavoittamaan alueen virkistysalueeksi, jolla voi olla ulkoilureittejä. Joen varren virkistyskäytön kehittämisvyöhyke on strateginen kehittämismerkintä, jonka lähistöllä tutkitaan tarkemman asteisessa suunnittelussa mahdollisuudet kehittää ja ohjata virkistyskäyttöä alueella. Ulkoilureitit ovat olennainen osa virkistyskäytön ohjaamista ja kehittämistä.

Kaupunginhallitus toteaa, että osallisilla on ollut mahdollisuus ottaa kantaa yleiskaavan sisältöön ja arvioida kaavaratkaisujen vaikutuksia osana maankäyttö- ja rakennuslain mukaista vuorovaikutusta kaavoitusmenettelyn aikana. Kaupunginhallitus toteaa edelleen, että muutoksenhakijan esiin nostamat kaavaratkaisut ovat maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavan sisältövaatimusten mukaisia.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa yhteenvetona, että yleiskaavan sisältö ja esitystapa täyttävät maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset. Vuorovaikutus on turvattu kaavaprosessin aikana lain edellyttämällä tavalla, ja yleiskaava on muiltakin osin laadittu lain vaatimusten mukaisesti. Siltä osin, kun valitusta ei jätetä tutkimatta, tulisi se aiheettomana hylätä.

Liite

Selostus vuorovaikutuksesta yleiskaavaa laadittaessa YK0048 yleiskaava 2020, KH 24.5.2021