

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUELLE

ASIA:

Muutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 12.10.2016 (16/0862/5).

VALITTAJA:

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys — Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry (rek.nro 116.353). Yhdistyksen tarkoituksena on edistää ja kehittää lintuharrastusta sekä lintujen-ja luonnonsuojelua sekä toimia alueensa lintuharrastajien ja tutkijoiden yhdyssiteenä. Yhdistyksen toiminta-alue on Helsinki ja sen ympäristö (Uudenmaan maakunta ennen v. 2011 ml. Sipoo).

MUUTOKSENHAUN LAAJUUS:

Koko päätös.

VAATIMUKSET:

Valittaja vaatii Korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan mainitun Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen sekä Helsingin kaupunginvaltuuston päätöksen 4.11.2015 §:n 284 kohdalla (Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaavan hyväksyminen ja asemakaavan muuttaminen).

PROSESSIOSOITE:

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —
Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry
Annankatu 29 A 16
00100 Helsinki
puheenjohtaja@tringa.fi

VALITUS

Yleistä

Tringa ry vaatii Korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan päätökset kokonaisuudessaan, sillä kaavan toteuttaminen vaikuttaisi ilmeisen haitallisesti "Helsingin edustan luodot" -nimiseen kansallisesti tärkeään lintualueeseen (FINIBA) kuuluvien Nimismies- ja Emäntä -luotojen linnustoarvoihin.

Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaavan tavoitteet ovat asemakaavan selostuksen mukaan seuraavat:

"Asemakaavan tavoitteena on mahdollistaa keskustan ja Laajasalon välisen kävely-, pyöräily- ja joukkoliikenneyhteyden ja siihen kuuluvien kahden sillayhteyden toteuttaminen Kalasatamasta Kruunuvuorenrantaan. Uuden joukkoliikenneyhteyden lisäksi asemakaava mahdollistaa merellisen virkistysympäristön laajenemisen ja uuden itäistä kantakaupunkia palvelevan jatkuvan rantareitin.

Asemakaavan tavoitteena on mahdollistaa Kruunusiltojen suunnittelukilpailun voittaneen ehdotuksen mukaisen yksipylonisen vinoköysisillan toteuttaminen."

Asemakaavan mukainen siltayhteys kulkisi suoraan Nimismies- ja Emäntä -luotojen välistä ja vaikuttaisi haitallisesti luotojen linnustoarvoihin.

Laajasalon joukkoliikenneyhteyden vaihtoehtoja on selvitetty vuonna 2014 valmistuneessa ympäristövaikutusten arviointimenttelissä, jossa kyseessä olevassa kaavassa esitetyn siltavaihtoehdon lisäksi selvitettiin liikennöinnin hoitamista tunnelin kautta, käysiradalla, tai vesibussiliikenteenä. Nollavaihtoehtona selvitettiin nykyisenkaltaista liikennöintiä busseilla Herttoniemen metroasemalle.

Luotojen linnustollinen merkitys

Emäntä- ja Nimismies -luodot kuuluvat Helsingin edustan luodot -nimiseen kansallisesti tärkeään lintualueeseen (FINIBA). Helsingin edustan luotojen FINIBA -alueeseen kuuluu kymmeniä luotoja, jotka yhdessä muodostavat linnustollisesti arvokkaan kokonaisuuden (Kartta LIITE 2). Mainitulla FINIBA-alueella pesivät runsaina mm. saaristolinnuille tärkeät suojaa antavat loppilajit naurulokki, selkälokki ja kalatiira.

FINIBA on Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ja BirdLife Suomen koordinoima, valtakunnallinen linnustonseuranta- ja kartoitusohjelma, jonka tavoitteena on kartoittaa kaikki Suomen tärkeät lintualueet ja turvata niiden säilyminen linnustolle soveliaana elinaikana (FINIBA-raportti LIITE 3). FINIBA on kansallinen laajennus BirdLife Internationalin Important Bird and Biodiversity Areas (IBA) -hankkeeseen, jossa kartoitetaan kaikkien maanosien tärkeimmät lintualueet.

Emäntä- ja Nimismies luotojen linnustollinen merkitys perustuu naurulokki sekä kala- ja lapintiirojen pesimäkolonoihin. Naurulokit ja tiirat puolustavat pesiään tehokkaasti pedoilta ja muut lintulajit hyötyvät tästä puolustamisesta ja hakeutuvat pesimään kolonioiden suojaan.

Luodoilla on vuosien 1995-2013 välillä pesinyt myös haahkoja, haapana, harmaa-, kala-, ja selkälökkeja, merilokki, kyhmyjoutsen, meriharakka, punajalkaviklo, tukkasotkia, isokoskelo, kanadanhanhi, telkkä, valkuposkihanhi ja västäräkki. Mainituista pesimälajeista lintudirektiivin I-liitteen lajeja ovat kala- ja lapintiira sekä valkuposkihanhi. Luotojen pesivä linnusto ja parimäärät ovat vaihdelleet vuosittain. Luotojen vuotuiset parimäärät vuosilta 1995–2013 löytyvät liitteenä olevasta taulukosta (LIITE 4). Kaavaselostuksen mukaan Helsingin omassa luontotietojärjestelmässä Emäntä ja Nimismies on arvioitu linnustollisesti hyvin arvokkaaksi, ylimpään luokkaan I.

Vuoden 2016 alussa ympäristöministeriö julkaisi uuden Suomen lintujen uhanalaisuusarvioinnin (Tainen ym. 2015). Uhanalaisuusarviointityössä arvioitiin 245 lajin uhanalaisuus Suomessa vakituisesti pesivistä 248 lajista. 87 lajia todettiin uhanalaisiksi, kun edellisessä vuonna 2010 toteutetussa arvioinnissa uhanalaisten lintulajien määrä oli 59 (Rassi ym. 2010). Tuoreessa, vuoden 2015 uhanalaistarkastelussa todettiin, että pääelinympäristötyypeittäin tarkasteltuna rantojen, avotunturin, Itämeren ja sisävesien linnustossa oli enemmän uhanalaisia lajeja kuin koko lajistossa. Merkittävä uhanalaisuuden syy on usein lajien elinympäristöjen huonontuminen.

Myös monilla Emännällä ja Nimismiehellä pesivien lintujen uhanalaisuusluokitukset ovat muuttuneet uuden arvioinnin myötä. Edellisessä arvioinnissa silmälläpidettäviksi todetut (NT) naurulokki ja punajalkaviklo ovat nyt molemmat vaarantuneita (VU) ja aiemmin vaarantuneiksi todetut selkälokki ja tukkasotka ovat nyt erittäin uhanalaisia (EN). Vuoden 2015 arvioinnissa uhanalaisiksi todettiin lisäksi haahka, haapana ja isokoskelo (VU) ja silmälläpidettäväksi (NT) merilokki. Emännän ja Nimismiehen merkitys uhanalaisten lintujen pesimäluotona on kasvanut uuden arvioinnin myötä.

Uhanalaisen lajin tilanne on lähtökohtaisesti epäsuotuisa, minkä vuoksi niihin kohdistuvissa hankkeissa pitää olla erityisen varovainen. Suomi on sitoutunut pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen kansainvälisen biologisen monimuotoisuussopimuksen osapuolena. Tavoite vahvistettiin Nagoyan osapuolikokouksessa 2010. Lajien vähenemiskehityksen pysäyttäminen vaatii lajien huomioimista muuallakin kuin luonnonsuojelulle varatuilla alueilla. Tringa katsoo, että MRL:n 1 § kohdalla mainittu ekologisesti kestävä kehitys tarkoittaa myös sitä, ettei edelleen vaaranneta uhanalaisten lajien tilaa paikallisesti, eikä valtakunnallisestikaan.

Emäntä- ja Nimismies -luodoilla pesivät naurulokit kuuluvat Kruunuvuorenselän naurulokkipopulaatioon, joka ruokailee Vanhankaupunginlahden Natura-alueella (Mikkola-Roos ym. 2013 s. 16 LIITE 5). Mikkola-Roosin ym. (2013) mukaan Vanhankaupunginlahdella aikaisemmin pesinyt naurulokki on yrittänyt paluuta lahden pesimälajistoon 2000-luvulla, mutta epäonnistunut siinä todennäköisesti nisäkäspedoille alttiin pesimäympäristön vuoksi.

Naurulokki kuuluu Suomessa lintudirektiivin 4. artiklan 2. kohdan tarkoittamiin ns. muuttolintuihin. Lintudirektiivin I-liitteen lajien lisäksi lintudirektiivin 4 artiklan 1 kohdan tarkoittamat toimenpiteet koskevat 4 artiklan toisen kohden mukaan myös säännöllisesti tavattavia muuttolintuja. Tämä tarkoittaa sitä, että naurulokki on Suomessa lintudirektiivin perusteella Natura-verkostoon valittujen alueiden suojeluperustelaji, aivan kuten samaisen direktiivin I-liitteen lajit.

Emäntä- ja Nimismies luodoilla pesivät naurulokit ruokailevat Vanhankaupunginlahden Natura-alueella ja kuuluvat näin ollen ko. Natura-alueen linnustoon ja siksi niiden hyvinvointiin kohdistuvat toimet tulee arvioida luonnonsuojelulain 65 §:n tarkoittamalla tavalla. Arvioinnin näkökulma olisi Vanhankaupunginlahden lintuvesi- Natura-alueen suojeluarvot, ei luodolla pesivät naurulokki itsessään.

Linnustoselvityksen johtopäätökset

Kruunuvuorenselän sillan linnustovaikutusten arvioimista varten Kruunuvuorenselällä toteutettiin vuonna 2011 muuttavan ja pesivän linnuston seuranta (Yrjölä & Vickholm 2011, LIITE 6). Seurannan lisäksi Kruunuvuorenselän sillan vaikutuksia muuttavaan ja pesivään linnustoon arvioitiin kirjallisuuden perusteella. Selvitykseen ja kirjallisuuteen perustuvassa tutkimusraportissa todetaan, että Kruunuvuorenselän yli rakennettavalla sillalla voi olla linnustovaikutuksia ja että vaikutukset kohdistuisivat erityisesti Kruunuvuorenselällä pesivään linnustoon.

Linnustoon kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi tutkimusraportin johtopäätöksinä suositettiin seuraavaa:

“Vuonna 2011 tehdyn linnustonselvityksen ja kirjallisuuden perusteella suositamme seuraavia toimenpiteitä:

Silta-tai tunneliyhteys linjataan kauemmas etelään Emäntä ja Nimismies luodoista.

Sillan tai tunnelin voimakasta melua aiheuttavat työvaiheet lähellä Emäntä ja Nimismies luotoja tehdään pesimäkauden ulkopuolella.

Sillan tyyppiksi sopii parhaiten tukipilareiden varassa oleva kansisilta, jolloin sillan korkeus jää matalammaksi.

Sillan alitus sijoitetaan lähelle Kruunuvuorta, jolloin lintujen lentoreittien kohdalla oleva länsiosa jää matalammiksi

Jos siltavaihtoehto valitaan, sillan valaistukseen kiinnitetään erityisesti huomiota ja korkeissa siltavaihtoehtoissa vältetään kirkkaita valoja. Myös raitiotien sähköjohdoilla voi olla törmäysriskiä lisäävä vaikutus.”

Myös asemakaavan selostus toteaa kaavan toteuttamisen saattavan vaikuttaa luotojen soveltavuuteen lintujen pesintään (s. 26).

“Sillan häiriöt ovat suurimmillaan rakentamisen aikana. Raitiotieliikenne ja sen aiheuttama melu saattavat kuitenkin jossain määrin heikentää luotojen soveltuvuutta lokkiyhdyksuntien pesintään --”

Myös Kaupunkisuunnitteluviraston julkaisemassa, asemakaavaan liittyvässä “Kruunuvuorenselän lintuluotojen kompensatioselvitys” -raportissa kirjoitetaan haitoista:

“Luotojen pesimälinnustolle on kuitenkin arvioitu muodostuvan häiriötä paitsi sillan liikennöinnin myötä, mutta erityisesti sillan rakentamisen aikana.”

Sillan toteuttamisen vaikutuksia linnustoon on etukäteen mahdotonta tietää täydellä varmuudella, mutta varovaisuusperiaate velvoittaa ottamaan laaditun asiantuntijaselvityksen johtopäätökset ja suositukset huomioon. Tutkimusraportissa esitettyjä suosituksia ei ole kuitenkaan huomioitu kaavamääräyksissä. Kaavapäätöksellä ei näin ollen voida varmistaa, että lieventäviä toimenpiteitä toteutettaisiin. Tutkimusraportti ja sen johtopäätökset jäävät siten turhaan tehdyksi ikään kuin ne olisi tehty vain näön vuoksi.

Luontoarvojen huomioiminen maankäytön suunnittelussa

Vaikkei “Helsingin edustan luodot” -FINIBA-alue ole perustettu luonnonsuojelualue tai Natura-verkoston kohde, on se kiistatta luonnon monimuotoisuuden “hot spot” -kohde, joka tulee huomioida maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa. MRL:n 1 § tavoitteet tarkoittavat myös sitä, ettei ekologisesti kestävää kehitystä vaaranneta uhanalaisten lajien osalta paikallisesti eikä valtakunnallisesti.

FINIBA-alueen linnustoarvojen huomioimisen osalta kaavoituksessa viittaamme Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen KHO: 2009:77, joka velvoittaa selvittämään ja huomioimaan merkittävät luontoarvot kaavoituksessa myös suojelualueverkoston ulkopuolella. Mainitussa KHO:n vuosikirjaratkaisussa todetaan:

“Asemakaavaa laadittaessa ei ollut riittävällä tarkkuudella selvitetty venesataman laajentamisen vaikutuksia Suomenojan altaan ja Suomenojanpuron suualueen linnustollisiin arvoihin. Näin ollen kaava-asiakirjojen perusteella ei ollut mahdollista ratkaista, täyttikö asemakaava maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa ja 39 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset luonnonarvojen vaalimisesta. Kun vielä otettiin huomioon lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan viimeisen virkkeen tulkintavaikutus, asemakaava ei tältä osin ollut perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytettyihin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.”

Valittajan mukaan riittävien selvitysten lisäksi myös MRL:n vaatimukset luonnonarvojen vaalimisesta tulee täyttää. Kruunuvuoren siltayhteyttä koskevassa asemakaavapäätöksessä ei näin ole menetelty, eikä kaava näin ollen täytä maankäyttö- ja rakennuslain vaatimuksia luontoarvojen vaalimisesta ja on lainvastainen. Siltayhteys olisi ollut mahdollista linjata siten, että se turvaisi luotojen linnuston.

Kaavan laatimisen aikana kaavoittaja selvitti mahdollisuutta kompensoida lintuluodoille aiheutuvaa haittaa rakentamalla alueelle vastaavat tekoluodot. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei tunne menettelyä, jossa tuhattuja luontoarvoja kompensoitaisiin ja siksi tärkeiden luontoarvojen turvaamiselle kaavoituksessa ei ole vaihtoehtoa.

Tringa katsoo, että saaristolintukannoille kohtalokasta on linnuille tärkeiden saaristoalueiden vähitellen tapahtuva heikentäminen, tässä tapauksessa Helsingin edustan luotojen FINIBA -alueen heikentäminen Emännän ja Nimismiehen osalta. Eri hankkeiden ja muiden lajien menestystä haittaavien tekijöiden epäsuotuisat vaikutukset voivat kumuloitua FINIBA-alueella kohtalokkaalla tavalla.

Lopuksi

Kaavoittaja ei ole kiistänyt kaavan toteuttamisesta aiheutuvaa haittaa "Helsingin edustan luodot" -FINIBA-alueeseen kuuluvien Emäntä- ja Nimismies -luotojen linnustoarvoille. Tringan mielestä mainitut lintuluodot kuuluvat sellaisiin luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeisiin alueisiin, jotka tulee huomioida maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa, eivätkä niille kohdistuvat haitalliset vaikutukset ole hyväksyttäviä. Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteys on mahdollista toteuttaa niin, että luotojen linnustoarvot turvataan, esimerkiksi linjaamalla silta toisin.

Helsingissä 10. päivänä marraskuuta 2016
Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys —
Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry

Jukka Hintikka
Puheenjohtaja

Lähteet

Helsingin kaupunki. 2014. Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteys. Asemakaavan selostus. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto Asemakaavaosasto 2014:12305.

Helsingin kaupunki. 2015. Kruunuvuorenselän lintuluotojen kompensatioselvitys. WSP Finland Oy & Ympäristötutkimus Yrjölä Oy.

Leivo, M., Asanti, T., Koskimies, P., Lammi, E., Lampolahti, J., Mikkola-Roos, M. ja Virolainen, E. 2002. Suomen tärkeät lintualueet FINIBA. BirdLife Suomen julkaisuja nro 4. Suomen graafiset palvelut, Kuopio 142 s.

Mikkola-Roos, M., Rusanen, P., Haapanen, E., Lehikoinen, A., Pynnönen P. ja Sarvanne, H. 2013. Helsingin Vanhankaupunginlahden linnustonseuranta 2012 – Vuosien 2000–2012 yhteenveto. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 20/2013. 202 s. + liitteet 7 s.

Rassi, P.; Hyvärinen, E.; Juslén, A. Ja Mannerkoski I. (toim.) 2010. Suomen lajien uhanalaisuus 2010 – Punainen kirja. Ympäristöministeriö ja Suomen ympäristökeskus, Helsinki 685 s.

Tiainen, J., Mikkola-Roos, M., Below, A., Jukarainen, A., Lehikoinen, A., Lehtiniemi, T., Pessa, J., Rajasärkkä, A., Rintala, J., Sirkiä, P. & Valkama, J. 2016: Suomen lintujen uhanalaisuus 2015 – The 2015 Red List of Finnish Bird Species. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. 49 s.

Yrjölä, R. & Vickholm, J. 2011. Helsingin Kruunuvuorenselän muuttavan ja levähtävän linnuston seuranta vuonna 2011. Tutkimusraportti. Ympäristötutkimus Yrjölä. 36 s.

Liitteet

LIITE 1. Pöytäkirjanote Helsingin kaupunginvaltuuston päätöksestä 4.11.2015 §:n 284 kohdalla (Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaavan hyväksyminen ja asemakaavan muuttaminen)

LIITE 2. Helsingin edustan luotojen FINIBA-alueen kartta.

LIITE 3. Leivo, M., Asanti, T., Koskimies, P., Lammi, E., Lampolahti, J., Mikkola-Roos, M. ja Virolainen, E. 2002. Suomen tärkeät lintualueet FINIBA. BirdLife Suomen julkaisuja nro 4. Suomen graafiset palvelut, Kuopio 142 s.

LIITE 4. Emäntä- ja Nimismies -luotojen pesivän linnuston parimäärät vuosina 1995–2013. Excel-taulukko.

LIITE 5. Sivun 16 julkaisusta: Mikkola-Roos, M., Rusanen, P., Haapanen, E., Lehikoinen, A., Pynnönen P., ja Sarvanne, H. 2013. Helsingin Vanhankaupunginlahden linnustonseuranta 2012 – Vuosien 2000–2012 yhteenveto. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 20/2013. 202 s. + liitteet 7 s.

LIITE 6. Yrjölä, R. & Vickholm, J. 2011. Helsingin Kruunuvuorenselän muuttavan ja levähtävän linnuston seuranta vuonna 2011. Tutkimusraportti. Ympäristötutkimus Yrjölä. 36 s.

LIITE 7. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 12.10.2016