3
Lausunto korkeimmalle hallinto-oikeudelle Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaava-asiassa tehdystä valituksesta

HEL 2015-013644 T 03 01 01

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunki pyytää korkeinta hallinto-oikeutta käsittelemään Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaavaa koskevan valituksen kiireellisenä. Kaupunki katsoo asemakaavan olevan yhteiskunnallisesti merkittävä kaava.

Helsingin kaupunginvaltuusto on 4.11.2015 (§ 284) hyväksynyt 19. kaupunginosan (Mustikkamaa-Korkeasaari) virkistys-, vesi- ja katualueiden, 42. kaupunginosan (Kulosaari) vesialueen, 49. kaupunginosan (Laajasalo) puisto-, lähivirkistys-, vesi- ja katualueen asemakaavan ja 10. kaupunginosan (Sörnäinen) vesi- ja satama-alueen, 19. kaupunginosan (Mustikkamaa-Korkeasaari) eläintarha-alueen ja vesialueiden asema-kaavan muutoksen 4.11.2014 päivätyn ja 12.5.2015 muutetun piirustuksen nro 12305 mukaisena ja asemakaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

Brändö Seglare rf, Kulosaarelaiset – Brändöborna ry, Helsingin Työväen Pursiseura ry, Marjaniemi-Seura ry, Helsingin Luonnonsuojeluyhdistys ry, Suomen Luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry, ********** ja Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys – Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa (jatkossa Tringa ry) ovat valittaneet kaupungin-valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on päätöksellään 12.10.2016 nro 16/0862/5 hylännyt valitukset. Tringa ry on 10.11.2016 toimittanut asiassa valituslupahakemuksen ja valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt kaupunginhallitukselta selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä valtuuston päätöksen lopputulokseen. Kysymyksessä on jatkovalitus asiassa, jossa hallinto-oikeus on pysyttänyt valtuuston päätöksen.

Valituslupahakemuksen ja valituksen keskeinen sisältö

Tringa ry on vaatinut Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen 12.10.2016 16/0862/5 sekä Helsingin kaupunginvaltuuston päätöksen 4.11.2015 § 284 kumoamista lainvastaisina.

Valituksen mukaan kaavan toteuttaminen vaikuttaisi ilmeisen haitallisesti ”Helsingin edustan luodot” -nimiseen kansallisesti tärkeään lintualueeseen (FINIBA) kuuluvien Nimismies ja Emäntä -luotojen linnustoarvoihin. Asemakaavan mukainen siltayhteys kulkisi suoraan Nimismies ja Emäntä -luotojen välistä. Kaavapäätös ei täytä MRL:n vaatimuksia luonnonarvojen vaalimisesta. Naurulokki on suojeluperustelaji ja kuuluu Natura-alueen linnustoon, minkä vuoksi toimenpiteet tulee arvioida luonnonsuojelulain 65 §:n tarkoittamalla tavalla. Arvioinnin näkökulma olisi Vanhankaupunginlahden lintuvesi Natura 2000 -alueen suojeluarvot. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen luontotietojärjestelmän linnustollisesti arvokkaissa kohteissa Emäntä ja Nimismies (186/99) kuuluvat arvoluokkaan I. Lisäksi asemakaavaa koskevan päätöksen pohjana olevat selvitykset ovat puutteellisia.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Kuntalain 93 ja 97 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan tiedoksisaannista. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun se on annettu 12.10.2016. Valitusasiakirjat on toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 10.11.2016. Valitusasiakirjat ovat siten saapuneet KHO:lle lain mukaisessa määräajassa. Valittajalla, joka on hakenut muutosta valtuuston päätökseen hallinto-oikeudelta, on asiassa lain mukaan valitusoikeus.

Selitys valituksen johdosta

Oikeuspalvelut toteaa, että kaupunginhallituksen tulisi antaa valituksen johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraava selitys. Selitys on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston ja rakennusviraston kanssa.

Valituslupahakemuksen ja valituksen hylkääminen

Kaupunginhallitus lausuu valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta samassa yhteydessä. Kaupunginhallitus pyytää ensisijaisesti valituslupahakemuksen hylkäämistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 188.5 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella olevaa asemakaavaa ja jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta

päätöstä siltä osalta, johon valitus kohdistuu, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallintolainkäyttölain 13.2 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi, asian saattamiseen ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Valituslupahakemuksessa ei ole jäljempänä todetuin tavoin esitetty hallintolainkäyttölaissa tarkoitettua lainsoveltamiseen, oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai päätöksen ilmeiseen virheellisyyteen liittyvää perustetta valituslupahakemuksen myöntämiselle. Mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävin perustein toissijaisesti valituksen hylkäämistä perusteettomana ja yhtyy hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin. Hallinto-oikeus on tutkinut kaupunginvaltuuston päätöksen lainmukaisuuden oikein ja antanut asiassa perustellun ratkaisun. Valituksessa ei ole esitetty seikkoja, joiden johdosta hallinto-oikeuden päätöstä tulisi muuttaa.

Valituksen tutkimatta jättäminen

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä siltä osin kuin se kohdistuu kaupunginvaltuuston päätöksen ja siihen sisältyvien kaava-ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnallisvalitusta ei voi kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla.

Vastaus valituslupahakemuksen perusteisiin ja valituksessa esitettyihin väitteisiin

Kaupunginhallitus viittaa vastauksenaan hallinto-oikeuden päätökseen ja sen perusteluihin, kaupunginvaltuuston kaavapäätökseen sekä kaupungin hallinto-oikeudelle toimittamaan lausuntoon liitteineen. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi seuraavaa.

Luonnonympäristön vaaliminen

Valittajan mukaan hanke vaikuttaisi ilmeisen haitallisesti ”Helsingin edustan luodot” -nimiseen kansallisesti tärkeään lintualueeseen (FINIBA) kuuluvien Nimismies ja Emäntä -luotojen linnustoarvoihin. Kaava ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) vaatimuksia luonnonarvojen vaalimisesta.

MRL 54 §:n mukaan rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää.

Kuten jäljempänä todetaan, asemakaavalla on tavoiteltu yhtä kestävän kehityksen keinona olevaa vaatimusta luonnonvaroja säästävästä ja luonnonarvoja kunnioittavasta suunnittelusta. Kruunuvuorenrannan joukkoliikenneyhteyden asemakaavalla ei tehtyjen selvitysten mukaan hävitetä luonnonympäristöön liittyviä erityisiä arvoja, vaikkakin silta sijoittuu hyvin lähelle Emäntää ja Nimismiestä ja luodoilla pesii läheisen Natura-alueen lajistoon kuuluva naurulokki.

Emäntä ja Nimismies

Asemakaavassa (nro 12305) siltalinjauksen alueelle sijoittuva Nimismies on merkitty virkistysalueeksi (V/s-1) merkinnällä ”lintujen pesinnän kannalta arvokas luoto, jolla ympäristö on säilytettävä”. Emäntä ei ole asemakaavassa siltalinjauksen alueella. (FINIBA-raportin mukaan "tavoitteena tulisi olla, että yleiskaavassa lintualueille ei merkitä haitallisia maankäyttömuotoja, vaan ne tulisi pääsääntöisesti merkitä joko suojelu- tai virkistyskäyttöön, tai ainakin määritellä niille suunniteltu maankäyttö kevyemmäksi”. Suomen tärkeät lintualueet –hanke, FINIBA, 2002, s. 114)

Luodot ovat kooltaan suurin piirtein saman kokoisia, ja niiden yhteenlaskettu pinta-ala on noin 1,86 hehtaaria. Tosin ala vaihtelee vedenkorkeuden vaihtelun myötä huomattavasti ja luodot jäävät ajoittain kokonaan veden peittoon. (Kruunuvuorenselän lintuluotojen kompensaatioselvitys, Kaupunkisuunnitteluvirasto, WSP Finland Oy ja Ympäristötutkimus Yrjölä Oy, s. 9)

Kruunuvuorensillan 135-metrinen pyloni on suunniteltu sijoitettavaksi Nimismiehen ja Emännän väliselle matalikolle. Sillan kannen suunniteltu vaakasuuntainen etäisyys Nimismiehestä on noin 10 metriä ja Emännästä noin 30 metriä. Luotojen kohdalla sillan kansirakenteet ovat reilun 20 metrin korkeudessa. (Kruunuvuorenselän lintuluotojen kompensaatioselvitys, s. 8)

Emäntä ja Nimismies ovat Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen luontotietojärjestelmässä linnustollisesti arvokkaita kohteita (luokka I) (186/99). Ne ovat kallioisia luotoja, joilla on heinikkoa ja somerikkoa. Niiden avaintekijänä on rauhallisuus. Toisaalta nousuvesi tuhoaa poikueita usein. Luotojen pesimälinnustoa ovat selkälokki, kala-, meri- ja naurulokki, kalatiira ja lapintiira, haahka, tukkasotka, haapana, kyhmyjoutsen ja meriharakka. Pesivistä lajeista uhanalainen lintulaji on erittäin uhanalainen selkälokki. Luonnonsuojelulain (LSL) 46 §:n ja luonnonsuojeluasetuksen liitteen 4 mukaan vain selkälokki luotojen pesimälinnustosta on juridisesti todettu uhanalaiseksi.

Koko Helsingin saaristolinnustoa ajatellen Nimismiehen ja varsinkin Emännän linnustollinen arvo ei ole erityisen suuri. (Helsingin kaupungin

ympäristökeskus, luontotietojärjestelmä, linnustollisesti arvokkaat kohteet, aineistot 1996-2003, täydennyskartoitus 2010) Lajisto ja parimäärät ovat vaihdelleet eri vuosien välillä, vähimmillään Emännällä on pesinyt vain muutama lintupari. (Em. kompensaatioselvitys, s. 30)
Tämä ilmenee myös valittajan liitetaulukosta 4. Sen mukaan Emännän pesivän linnuston pienet parimäärät ovat entisestään vähentyneet jo 2000-luvun alkupuolelta lähtien.

Nimismiehellä parimäärä on vaihdellut 25 – 170 välillä. Eniten pareja on ollut niinä vuosina, jolloin tiirat tai naurulokki ovat asettuneet luodolle. Parimäärissä arvioituna Kruunuvuorenselän linnustollisesti arvokkaimmat luodot ovat Mustikkamaan ja Kulosaaren välissä luonnonsuojelualueeksi muodostetut naurulokkien pesimäpaikat Norppa ja Kuutti sekä Katajanokan ja Suomenlinnan välillä olevat useat lintujen pesimäsaaret. Kruunusillat -hankkeen ranta- ja vesilintujen pesimäseurannan tulosten ja vuodesta 1995 jatkuneen laajemman seurannan mukaan Norpassa oleva suuri naurulokkikolonia on merkittävä koko Helsingin mittakaavassa. Noin 800 lokin kolonia tuotti noin 500 lentopoikasta kesällä 2016. Nimismiehellä oli 79 naurulokkia ja poikastuotanto oli noin 80. Emännällä ei ollut naurulokkeja lainkaan. Nimismiehen ja Emännän pesimälinnustoa suurempi merkitys niillä on todennäköisesti Kruunuvuorenselän sorsalintujen ja lokkien levähdys- ja ruokailualueena. (Em. kompensaatioselvitys, s. 30)

Helsingin edustan luodot

Suomen tärkeät lintualueet –hankkeen (FINIBA) mukaan ”Helsingin edustan luodot” on yksi Länsi-Uudenmaan maakunnan 31:stä tärkeästä lintualueesta. ”Helsingin edustan luodot” on Helsingin ja Espoon alueelle sijoittuva noin 1209 hehtaarin kokoinen alue. Tutkimusraportissa ei ole erikseen mainittu Emäntää ja Nimismiestä eikä niiden linnustollisia tutkimustietoja. Helsingin edustan luodot -alueelta tavatut kriteerilajit ovat harmaahaikara, naurulokki, selkälokki, harmaalokki, kalatiira. (Suomen tärkeät lintualueet –hanke (FINIBA), 2002, s. 30, 96, 126) Äärimmäisen ja erittäin uhanalaisia lajeja ei Helsingin edustan luodot -alueella ole FINIBA-tutkimuksessa mainittu. FINIBA-tutkimuksen tuloksia ”Helsingin edustan luodot” -alueelta on hieman ongelmallista soveltaa sellaisenaan Emäntään ja Nimismieheen, jotka ovat vain noin tuhannesosa mainitusta alueesta.

Luotojen suojelusta

Emäntä ja Nimismies ovat linnuston kannalta arvokkaita alueita, mutta niihin ei kohdistu suojelua. FINIBA ei ole suojeluohjelma, eikä alueita ole suojeltu LSL 47 §:n nojalla eikä myöskään esitetty Helsingin luonnonsuojeluohjelmissa rauhoitettaviksi alueiksi. Luodoilla pesiviä lintula-

jeja ei ole LSL 47 §:n mukaisesti asetuksella säädetty erityisen suojeltaviksi lajeiksi. Luodoilla pesivistä linnuista selkälokki sisältyy luonnonsuojeluasetuksen liitteeseen 4 uhanalaisena lintulajina. Nimismiehellä ei kuitenkaan ole tavattu yhtään pesivää paria vuoden 2004 jälkeen. Emännällä niitä on tavattu yksi pesivä pari. Luodot eivät ole sellaisia lintudirektiivin liitteen 1 lajien suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittäviä esiintymispaikkoja, joiden hävittäminen tai heikentäminen on LSL 47 §:n nojalla kielletty, eikä luotojen suojelemisesta ole tällä perusteella tehty ELY-keskuksen rajauspäätöstä. Luodot eivät selvitysten perusteella täytä erityisen suojeltavaa aluetta (SPA) koskevia lintudirektiivin kriteereitä.

Hankkeen vaikutukset linnustoon

Lintujen törmäysriskistä Kruunuvuorensiltaan on laadittu julkaisematon erillistarkastelu, jonka mukaan törmäysriski on pieni.

Hankkeen vaikutuksia Kruunuvuoren selän linnustoon on tutkittu YVA:ssa, jota varten laadittiin seurantaselvitys alueen linnustosta. Ympäristötutkimus Yrjölän selvityksessä (Yrjölä, Vickholm, Helsingin Kruunuvuorenselän muuttavan ja levähtävän linnuston seuranta vuonna 2011, Ympäristötutkimus Yrjölä, s.35) todetaan, että kiinteällä liikenneyhteydellä voi olla vaikutuksia linnustoon sekä rakentamisaikana että käyttöaikana. Kruunuvuorenselkä ei ole merkittävä päivällä muuttavien lintujen muuttoreitti, eikä myöskään levähdysalue. Sen sijaan lintujen liikkuminen pesimä- ja ruokailualueiden välillä on tällä alueella merkittävämpää. Alueen linnuston suurin arvo ovat luodoilla pesivät lokit ja kahlaajat. Mustikkamaan ja Kulosaaren välissä sijaitsevalla Norppa -luodolla pesivä naurulokkikolonia on Helsingin toiseksi suurin. Eniten haittaa voi olla siltayhteydestä. Suurin vaikutus voi olla paikalliseen linnustoon. Korkeasaaresta 2,5 kilometrin etäisyydellä sijaitsee Viikki–Vanhankaupunginlahden luonnonsuojelualue ja Vanhankaupunginlahden lintuvesi Natura 2000 -alue (FI0100062). LSL 65 §:n tarkoittamaa Natura-arviointia ei tarvita. Tarvearviointi on sisällytetty vesilain mukaiseen lupahakemukseen.

Kaavaselostuksen mukaan ympäristövaikutusten arvioinnin mukaan joukkoliikenneyhteydestä ei aiheudu vaikutuksia Vanhankaupunginlahden lintuveden Natura-alueen vedenlaatuun tai luontotyyppeihin. Nauru-lokkia ei mainita Natura 2000-kohteen kuvauksessa lintudirektiivin liitteen 1 lintuna eikä muuttolintuna eikä se ole ollut perusteena lahden lintuvesien sisällyttämiselle Natura 2000-verkostoon. Kaavan vaikutuksia naurulokkipopulaatioon ei ole ollut tarpeen arvioida LSL 65 §:n tarkoittamalla tavalla.

Käsitellessään asemakaavaehdotusta 11.11.2014 kaupunkisuunnittelulautakunta kehotti kaupunkisuunnitteluvirastoa tutkimaan mahdollisuudet kompensoida lintuyhdyskunnille koituvia haittoja esimerkiksi rakentamalla keinotekoisia luotoja lintujen uusiksi pesimäpaikoiksi. Asiasta on tehty selvitystyö (Kruunuvuorenselän lintuluotojen kompensaatioselvitys, WSP Finland Oy ja Ympäristötutkimus Yrjölä, 10.4.2015), joka osittain myös täydentää aiemmin laadittua tutkimusraporttia. Rakentamisen aikaisista vaikutuksista ympäristölle olennaisimpia on kirjattu asemakaavaselostukseen (s.30).

Emäntään ja Nimismieheen ei kohdistu asemakaavan seurauksena suoria toimenpiteitä. Ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä on tiedostettu, että Nimismies ja Emäntä -luodoilla on linnustoarvoja, mutta todettu, että ne eivät ole suojeltuja. Vaikutusten arvioinnin perusteella luotojen pesimäolosuhteet saattavat heikentyä asemakaavan toteuttamisen seurauksena ja erityisesti rakentamisen aikainen melu ja tärinä voivat estää lintujen pesinnän. Sillan valmistumisen jälkeen osa lajeista saattaa palata luodoille pesimään. (Em. kompensaatioselvitys, s. 30)

Kompensaatioselvityksessä on todettu, että vaikka lintujen kannalta paras vaihtoehto olisi nykytilanne ilman siltaa, ei luotojen jääminen kokonaankaan pois pesimäkäytöstä olisi saaristolintukantojen kannalta kohtalokasta. Ympäristövaikutusten arvioinnin mukaan silta on toteutettavissa ilman merkittäviä haittoja linnustolle ottaen huomioon sekä sillan rakentamisaika että sen käyttö. Ympäristökeskus ja Uudenmaan ELY-keskus eivät ole asemakaavasta antamissaan lausunnoissa ottaneet kantaa luotojen linnustoarvoihin.

Valituksessa viitattu KHO:n ratkaisu (KHO:2009:77, 27.8.2009) koskee aluetta, jolla ei ole ollut voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa eikä tapauksessa ollut selvitetty riittävällä tavalla silloin voimassa olleen MRL 9 §:n mukaisesti maankäytön vaikutuksia selvitysten perusteella arvokkaisiin lintuarvoihin. Nyt kysymyksessä olevassa asemakaavassa vaikutukset on selvitetty.

Luonnonympäristöön ja suojelukohteisiin aiheutuvat rakentamisen aikaiset vaikutukset

Hallinto-oikeus toteaa asiaa koskevassa päätöksessään:

”Emäntä ja Nimismies -luodoilla on kiistatta linnustollista arvoa. Vaikka asemakaavan tarkoittama rakentaminen ei välittömästi kohdistu mainittuihin luotoihin, asemakaavan mahdollistama Kruunuvuorensillan toteuttaminen voi selvityksissä esitettyjen arvioiden perusteella heikentää näiden lähellä suunniteltua siltaa sijaitsevien luotojen linnustollisia arvoja sekä sillan rakentamisen että sen käytön aikana. Selvitysten perusteella luodoilla ei kuitenkaan ole sellaisia linnustollisia arvoja, että kau-

punginvaltuuston päätös olisi asemakaavan toteuttamisen näitä arvoja mahdollisesti heikentävien vaikutusten johdosta maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentin luonnonympäristön arvojen vaalimista koskevan asemakaavan sisältövaatimusten vastainen, kun otetaan huomioon asema-kaavan tavoite Laajasalon ja kantakaupungin välisen joukkoliikenneyhteyden järjestämisestä.”

Linnustolle voi aiheutua häiriötä ruoppaustöistä, täytöistä sekä paalutuksen ja ponttiseinien rakentamisesta, mikäli räjäytyksiä tai muuta äkillistä melua tuottavia töitä tehdään linnuston pesimäkauden alkuvaiheessa huhti–toukokuussa. Pesimäkauden loppupuolella poikasten jo kuoriuduttua melun haittavaikutukset jäävät vähäisemmiksi. Rakentamisen aikaiset haittavaikutukset liittyvät melun muusta taustamelusta poikkeavaan voimakkuuteen ja äkillisyyteen. Räjäytys- tai paalutusmelun vaikutuksesta lähialue muuttuu huonolaatuisemmaksi ja lintujen voidaan arvioida välttelevän työmaa-aluetta useiden satojen metrien etäisyydellä.

Rakentamisen aikaista melun leviämistä on tarkasteltu mallintamalla selvityksessä Kruunusiltojen rakentamisen aikaisesta ympäristömelusta (WSP Finland Oy, 2015b). Yhtenä tarkastelukohteena on ollut Palosaaressa sijaitseva eläinsairaala ja eläinten karanteenisuoja, joiden kohdalla keskimelutaso on enimmillään 72dB ja hetkelliset melutasot 80dB. Häiriöitä on selvityksessä luonnehdittu seuraavasti: Korkeasaaren pohjoisosissa sijaitseviin eläinsuojiin ja eläinten oleskeluaitauksiin tulee kohdistumaan ajoittain suhteellisen voimakkaita hetkellisiä melutasoja, jotka saattavat vaikuttaa eläinten käyttäytymiseen ja hyvinvointiin. Tarvittaessa erityisen herkät eläimet tulee sijoittaa kauemmaksi melulähteistä melua aiheuttavien toimintojen ajaksi.

Kruunuvuorensillan länsiosan rakentamisen aikana Nimismiehellä ja Emännällä keskimelutaso sijoittuu 60–65dB meluvyöhykkeelle ja hetkellinen melutaso voi olla lähes 75dB. Sillan itäosan rakentamisen aikana keskimelutaso sijoittuu kuten länsiosassa, mutta hetkellinen melutaso voi ylittää 75dB.

Hopeasalmessa olevilla lokkiluodoilla keskimelutaso sijoittuu vyöhykkeelle 50–-55dB ja hetkellinen melutaso vyöhykkeelle 55–60dB, eli melu on jo vaimentunut niin paljon, ettei linnuille aiheudu minkäänlaista häiriötä.

Rakennustöiden ajoittamisessa huomioidaan lokkien pesintäkausi.

Pesimälinnuston seurantaohjelma

Kaupungin toimesta on laadittu pesimälinnuston seurantaohjelman, joka sisältää ennakkotarkkailun, usean työnaikaisen pesimäkauden tark-

kailun sekä tarkkailun liikennöinnin alettua. Tarkkailu tehdään parhaita käytäntöjä noudattaen.

Nimismiehen ja Emännän pesimälinnusto kartoitetaan ennen rakentamista, rakentamisen aikana ja rakentamisen jälkeen Helsingin yliopiston eläinmuseon saaristolintujen laskennoista antamia ohjeita noudattaen (http://www.luomus.fi/fi/saaristolintulaskentaohjeet). Kartoitukset suoritetaan kahdesti kunakin kartoitusvuotena pesimiskauden eri vaiheissa. Kartoitukset kohdistetaan luotojen vesi- ja rantalintuihin. Lisäksi samanaikaisesti kartoitetaan samoilla menetelmillä lähiseudulta vastaavanlainen lintuluoto kontrollialueeksi, johon varsinaisen tutkimusalueen luotojen tuloksia verrataan.

Vuoden 2016 ennakkoseuranta on laadittu ja raportoitu kaupungin rakennusvirastolle. Eräitä tuloksia on esitetty edellä kohdassa Emäntä ja Nimismies.

Töiden vaiheistus ja kesto

Aikataulutuksessa on huomioitu tietyt rajoittavat tekijät (meritaimenen vaellusaika, Korkeasaaren sesonkiaika, lokkien pesintäaika), jotka huomioidaan vesitaloushankkeen aikataulutuksessa vaikka oletusvuosi muuttuisi. Rakentamisen haitallisia vaikutuksia vähennetään jatkossakin rakentamistapojen huolellisella suunnittelulla ja eri vaiheiden aikatauluttamisella ja yhteensovittamisella.

Hankkeen tavoiteaikataulun mukaan rakentaminen käynnistetään aikaisintaan vuonna 2019 ja raitiotien liikennöinti voisi alkaa vuoden 2026 aikana. Paalutustyöt pylonin ja lähimpien pilareiden kohdalla keskeytetään lokkien pesintäajaksi ja meritaimenen päävaellusjakson ajaksi. Siltapilarien rakentaminen alkaa lokkien pesintäkauden jälkeen, ja niiden rakentaminen on tauolla meritaimenen päävaelluksen aikana. Myöskään pylonin alaosaa ei rakenneta meritaimenen päävaelluksen aikana. Pylonin yläosa valetaan kiipeävällä muotilla aikavälillä 2020 - 2025.

Käytön aikaiset vaikutukset

Käytön aikaiset vaikutukset maaekosysteemissä kohdistuvat arvion mukaan lähinnä linnustoon.

Norpan ja Kuutin lintujensuojelualueeseen ei kohdistu luotoja muuttavia vaikutuksia. Luodoilla pesii pääasiassa lokkeja, jotka ovat erinomaisia lentäjiä. Siltarakenteisiin voi törmätä yksittäisiä lintuja. Erityisesti nuoret yksilöt ovat alttiita törmäyksille. Liikennemelun vaikutukset ulottuvat lintujensuojelualueille, mutta jo olemassa oleva taustamelu huomioiden muutos aikaisempaan ei ole merkittävä. Lisääntyvä liikennemelu saat-

taa vaikuttaa suojelualueiden pesimälinnustoon jonkin verran parimääriä alentavasti.

Kruunuvuorensilta voi vaikuttaa haitallisesti Emännän ja Nimismiehen pesimälinnustoon, koska luodot sijaitsevat aivan sillan tuntumassa. Liikenteen melu voi häiritä linnustoa, ja melu ja liikenne voivat heikentää luotojen soveltuvuutta lokkiyhdyskuntien pesimäpaikoiksi. Lintuja voi myös törmätä siltarakenteisiin, mutta törmäykset ovat kuitenkin varsin vähäinen riski, koska rakenteet ovat mittasuhteiltaan niin massiivisia, että lintujen on helppo havaita ne. Lokkilinnut liikkuvat aktiivisimmin silta-rakenteen poikki, joten niihin kohdistuvat vaikutukset ovat todennäköisesti suurimmat. Muutoin siltarakenteen poikki tapahtuu verraten vähän lintujen liikkumista.

Valituksenalainen asemakaava ei hävitä luonnonympäristöä eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja. Asemakaavaa laadittaessa kaupunki on pyrkinyt optimaaliseen ratkaisuun erilaisten vaatimusten suhteen. Kuten hallinto-oikeus on todennut, vaikka sillan toteuttaminen voi heikentää luotojen linnustollisia arvoja sekä sillan rakentamisen että sen käytön aikana, luodoilla ei ole kuitenkaan sellaisia linnustollisia arvoja, että kaavapäätös olisi lain sisältövaatimusten vastainen, kun otetaan huomioon kaavan tavoite Laajasalon ja kantakaupungin välisen joukkoliikenneyhteyden järjestämisestä.

Kaupunki katsoo, etteivät hankkeen vaikutukset Emännän ja Nimismiehen linnustoon ole ilmeisen haitallisia. Asemakaava täyttää MRL 54 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset luonnonarvojen vaalimisesta.

Asemakaavamuutosta koskevat selvitykset

Valittajan mukaan asemakaavaa koskevan päätöksen pohjana olevat selvitykset ovat puutteellisia.

MRL 9 §:n 1 momentin (L6.3.2015/204) mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Lain perustelujen (HE 334/2014, s.14) mukaan tavoitteena on selkiyttää vaikutusten selvitysvelvollisuuden kohdistumista kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja vaikutusten kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin. ”Riittävät selvitykset” käsitteenä on aiheuttanut tulkintaongelmia ja monissa tilanteissa johtanut tekemään varmuuden vuoksi liian yksityiskohtaisia selvityksiä kaavalajiin ja kaavan tarkoitukseen nähden. Merkittävien vaikutusten arvioinnissa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena ei ole muuttaa alueidenkäytön ja eri toimintojen sijoittamisen ym-

päristö- ja muiden vaikutusten arviointivelvollisuutta sinänsä, sillä kaavojen sisältövaatimukset säilyvät ennallaan. Tarkoituksena on kohdentaa selvitykset tavoitellun kaavaratkaisun kannalta olennaisiin asioihin sekä välttää päällekkäisten selvitysten tekemistä. Tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti on ehdotuksen tavoitteena korostaa, että vaikutusten selvittämisessä on riittävää keskittyä kulloinkin kyseessä olevassa kaavassa ratkaistavien asioiden merkittäviin vaikutuksiin.

Kaavoitukseen on sen yhteen sovittavan luonteen vuoksi aina kuulunut eri tekijöiden keskinäinen punninta. Sen tekemiseksi on ollut arvioitava eri tekijöiden vaikutuksia. Kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia, usein ristiriitaisia alueiden käyttötarpeita. Eri tekijöiden punninta edellyttää, että kaikki vaikuttavat tekijät on yhdenmukaisesti selvitetty. Riittävällä vaikutusten selvittämisellä rajataan tarkasteltavat toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset. (Jääskeläinen, Syrjänen, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2014, s.170-171)

Säännös on varmistamassa, että kaavoittajan tietoon tulevat laatimisen kannalta perustavanlaatuiset seikat. (Ekroos, Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 51)

Asemakaavan ja asemakaavamuutoksen valmistelun yhteydessä on laadittu seuraavat selvitykset:

-Laajasalon joukkoliikenneyhteydestä on laadittu vuodesta 1999 alkaen useita suunnitelma- ja järjestelmätarkasteluja.

-Kruunusiltojen liikennesuunnitelma, välillä Nihti – Kruunuvuorenranta eli tämän kaavan alueella, 4.11.2015 § 283

-Luontoselvitykset, kooste Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen luontotietojärjestelmästä

-Ympäristötutkimus Yrjölän selvityksessä (Yrjölä, Vickholm) Helsingin Kruunuvuorenselän muuttavan ja levähtävän linnuston seuranta vuonna 2011, Ympäristötutkimus Yrjölä

-Kruunuvuorenselän lintuluotojen kompensaatioselvitys, WSP Finland Oy ja Ympäristötutkimus Yrjölä, 10.4.2015

-Kruunusiltojen suunnittelukilpailussa 1.10.2012 – 18.6.2013 tehtävänä oli suunnitella siltayhteys Kalasataman Nihdistä Korkeasaaren kautta Kruunuvuorenrantaan. Kilpailussa on mukana kymmenen kansainvälisen tii-min 11 kilpailuehdotusta, joista voittajaksi valikoitui ”Gemma Regalis”, joka sisältää Finkensillan, Korkeasaaren pohjoisosan ratkaisut ja Kruunuvuorensillan (vinoköysisilta).

-Uudenmaan ELY-keskuksen päätöksen mukaisesti hankkeesta on toteutettu ympäristövaikutusten arviointi YVA-menettelyn soveltaminen yksittäistapauksessa. Ympäristövaikutusten arviointiohjelma Laajasalon raideliikenteen vaihtoehdoista laadittiin vuonna 2010. Yhteysviranomaisena ELY-keskus antoi lausuntonsa arviointiohjelmasta 3.12.2010. Lausuntojen ja mielipiteiden perusteella selvitettäviin vaihtoehtoihin lisättiin Köysirata ja ajoneuvoliikenteen sisältävä siltavaihtoehto. Ympäristövaikutusten arviointiselostus Laajasalon raideliikenteen vaihtoehdoista valmis-tui toukokuussa 2014, ja yhteysviranomainen antoi siitä lausuntonsa 3.9.2014, jolloin YVA-menettely päättyi.

-Vesiliikenneselvitys Kruunusillat –hankkeen vaikutusalueelta. (Kruunusillat - eri vaihtoehtojen vaikutusten lieventäminen - hankesuunnitelma korvaavista veneilyn tiloista ja venesatamapaikoista, WSP Finland Oy, 28.9.2015)

Kaupunki on selvittänyt hankkeen taloudellisuutta, eri liikennevaihtoehto-ja, merelliseen luonnonmaisemaan liittyviä kulttuuri- ja maisemallisia arvoja, vaikutuksia harrastus- ja virkistystoimintaan alueella sekä ympäristövaikutuksia.

Asemakaavaa koskevan muun selvitysmateriaalin osalta viitataan asemakaavan liitteisiin sekä asemakaavan selostuksessa s. 4-6 lueteltuun maaperää, ympäristöä, maisemaa ja kaupunkikuvaa sekä liikennettä koskevaan muuhun materiaaliin.

Asemakaavan valmistelun yhteydessä on tehty kiinteää yhteistyötä rakennusviraston ja Korkeasaaren eläintarhan kanssa. Yhteistyötä on tehty myös Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymän, Helsingin seudun ympäristöpalvelujen, Helsingin Satama Oy:n, HKL:n, kaupunginkanslian, ympäristökeskuksen, kaupunginmuseon, pelastuslaitoksen ja liikuntaviraston kanssa.

Kaava perustuu kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Vaikutuksia selvitettäessä on otettu huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksessa ei ole esitetty sellaisia laillisuusperusteita, joiden perusteella päätös tulisi kumota. Päätös ei ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä, viranomainen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen.

Esittelijän perustelut

Helsingin kaupunginvaltuusto 4.11.2015 (§ 284) hyväksynyt Kruunuvuorensiltoja ja Kruunuvuorenrannan joukkoliikennettä koskevan asemakaavan. Kaavasta valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valitukset 12.10.2016. Tringa ry. on valittanut asiassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle, joka pyytää selitystä valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Hannu Hyttinen, kaupunginsihteeri, puhelin: 31036024
hannu.hyttinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Helsingin hallinto-oikeuden päätös 12.10.2016_kvsto 4.11.2015, § 283
2 Korkein hallinto-oikeus, selityspyyntö 18.11.2016

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote	Otteen liitteet
Oikeuspalveluille lausunnon toimittamista varten korkeimmalle hallinto-oikeudelle	Esitysteksti