

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

7.11.2006

Antopäivä

Taltonnumero

2945

Diaarinumerot

1947/1/05

1970/1/05

1976/1/05

2023/1/05

Asia

Yleiskaavan hyväksymistä koskevat valitukset

Valittajat

1. Malmin lentoaseman ystävät ry, Helsinki
2. Peter Fazerin oikeudenomistajat, Jan Fazer ja Ulf William Thuringin oikeudenomistajat, Helsinki
3. Eero Kakkuri, Anna-Liisa Kahila, Helena Kakkuri, Eeva Karjalainen, Tiina Neal, Tuulikki Rautalin ja Ritva Wilkman, Helsinki
4. Pajamäki Seura ry, Helsinki

Päätös, josta valitetaan

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 30.5.2005 n:o 05/0417/5

1. Kaupunginvaltuuston päätös ja valituksenalaiset kaavamerkinnot

Helsingin kaupunginvaltuusto on 26.11.2003 §:n 250 kohdalla hyväksynyt koko kaupungin aluetta koskevan oikeusvaikutteisen yleiskaavan (*Helsingin Yleiskaava 2002*). Yleiskaavassa on osoitettu yleispiirteisesti Helsingin suunniteltu maankäyttö ja liikennejärjestelmä. Yleiskaavassa on varauduttu siihen, että Helsingissä asuu 600 000 asukasta vuonna 2020.

Malmin lentokentän alue

Malmin lentokentän alue sisältyy yleiskaavassa rajattuun suunnittelualueeseen. Suunnittelualuetta koskevan kaavamääräyksen mukaan yleiskaava osoittaa suunnittelualan maankäyttömuodot ja niiden väliset suhteet. Niiden sijainti ja rajaukset ratkaistaan yksityiskohtaisella kaavoituksella. Mainittuun suunnittelualueeseen on lisäksi liitetty

indeksillä 1 kaavamääräys, jonka mukaan Malmin lentokenttäaluetta käytetään liikennealueena siihen asti, kun korvaava sijaintipaikka tai

katsonut, että Patterinmäen varustusten säilyminen on riittävästi turvattu uudessa asemakaavassa eikä yleiskaava uhanalaista linnoituslaitteita. Yleiskaavassa ei ole myöskään ollut muinaismuistolain säännösten nojalla tarpeen osoittaa linnoituksen suoja-alueita. Museovirasto on pitänyt suoja-alueita riittävänä.

Pajamäen länsipuolelle osoitettu pientalovaltaisen alueen varaus on tarpeellinen asuntojen saatavuuden kannalta. Varaus ei vaikuta oleellisesti alueen virkistysmahdollisuuksiin. Aluetta ympäröivät laajat Talin ja Ison Huopalahden virkistysalueet. Selvitysten mukaan Iso Huopalahden kaatopaikalla ei ole todettu olevan vaikutuksia kaava-alueelle. Uudenmaan ympäristökeskus ei ole lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota pientaloalueen sijaintiin.

Muutoksenhakijat ovat uutena valitusperusteena esittäneet, että metsä on luonnonsuojeluasetuksessa uhanalaiseksi lajiksi säädetyn pikkutikan elinpiiriä. Mainittu valitusperuste on jätettävä valitusajan jälkeen esitettynä tutkimatta.

Pajamäki Seura ry:n valitus

Yhdistyksen valitus on jätettävä tutkimatta vastaavasti kuin hallinto-oikeudessa lukuun ottamatta valitusperustetta, jonka mukaan Pitäjänmäenkaaren aluevarauksen osoittaminen olisi perustunut menettelyvirheeseen.

3.3. Vastaselitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Malmin lentoaseman ystävät ry on vastaselityksessään uudistanut aikaisemmin esittämänsä sekä lausunut muun ohella seuraavaa:

Jussi Pajusella ja hänen lähisukulaisillaan on noin kilometrin päässä Malmin lentokenttäalueesta huomattavan suuria kiinteistö- ja liikeomistuksia. Näihin kuuluvat muun muassa Kiinteistö Oy Malmin Nova. Kiinteistö Oy Malmin Nova ja Malmintorin Pysäköintitalo Oy ovat hakeneet asemakaavan muutosta Malmin kauppakeskuksen laajentamiseksi vuonna 2001. Asemakaavahanketta on perusteltu kaupunkisuunnittelulautakunnassa muun muassa lentokenttäalueen asuinrakentamisen tuomalla asiakaspohjan kasvulla. Kauppakeskus Malmin Novan laajennukset on toteutettu lokakuuhun 2003 mennessä.

Malmin lentokentän alueen tuleva maankäyttö on tosiasiallisesti ratkaistu jo puheena olevassa yleiskaavassa. Tämän vuoksi ja kun myös otetaan huomioon edellä mainittujen omistusten ja niihin liittyvien laajennushankkeiden taloudellinen merkitys sekä Pajusen poikkeuksellisen vaikutusvaltainen rooli valtuustoryhmänsä johtajana (2001-2002), kaupunginhallituksen edustajana kaupunkisuunnittelulautakunnassa (2001-2003) sekä kaupunginhallituksen jäsenenä (1999-2003) ja puheenjohtajana (2003-2005), Pajusen olisi tullut jäädä itsensä yleiskaavan valmistelusta ja käsittelystä Malmin lentokentän alueen osalta jo vuonna 2001.

Kaupunginhallituksen selityksessä mainittu Malmi-talon paikallispaja on todellisuudessa järjestetty jo 27.9.1999. Tuolloin on käsitelty laajalti koko koillista Helsinkiä. Malmin lentokentän kaavoitus asuinkäyttöön ei ollut tuolloin vielä esillä todellisena vaihtoehtona.

Vuorovaikutuksen toteutuminen olisi edellyttänyt, että Malmin lentokentän yrittäjille, viranomaisille ja kentän käyttäjille olisi toimitettu informaatiota ja selitetty vuorovaikutusmahdollisuudet. Lisäksi mainituilta tahoilta olisi tullut pyytää lausuntoa.

Malmin lentokenttään kuuluvasta 130 hehtaarin suuruisesta alueesta on yleiskaavassa osoitettu kulttuurihistoriallisesti, rakennustaiteellisesti ja maisemakulttuurin kannalta merkittäväksi alueeksi ainoastaan 6,7 hehtaarin suuruinen alue. Mainittuun 6,7 hehtaarin suuruiseen alueeseen sisältyy Malmin lentokenttärakennukset lähiympäristöineen. Koko lentokentän alue on kuitenkin arvokas. Esimerkiksi kiitotiet viemärinti- ja salaojajärjestelmineen ovat osoitus aikansa rakennusteknisestä saavutuksesta sekä toiminnallisesti olennainen osa lentokentän rakennetta. Myös lentotoiminnan jatkumisella on tärkeä merkitys Malmin lentoaseman kulttuuriarvolle.

Peter Fazerin oikeudenomistajat, Jan Fazer ja Ulf William Thuringin oikeudenomistajat ovat vastaselityksessään uudistaneet asiassa aikaisemmin esittämänsä ja lausuneet muun ohella seuraavaa:

Sataman vesistö rakentamisen vaikutuksia ei ole sisällytetty seutukaavan yhteydessä suoritettuun Natura-arviointiin. Satamahankkeen käsittelyn muissakaan vaiheissa ei ole esitetty sellaista luonnontieteellistä ja perusteltua arviointia, jossa olisi kootusti tarkasteltu satamahankkeen kokonaisvaikutuksia vesistö rakentaminen ja väylien vaikutukset mukaan lukien yhdessä muiden vaikutuksellisten hankkeiden kanssa.

1.2. Esteellisyys

Esteellisyyttä koskevat säännökset

Kuntalain 52 §:n 1 momentin (365/1995) mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua lähisukulaistaan tai lähisukulaiseen rinnastettavaa henkilöä. Milloin valtuutettu ottaa osaa asian käsittelyyn muussa toimielimessä, häneen sovelletaan, mitä kyseisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä säädetään. Pykälän 2 momentin (365/1995) mukaan muun luottamushenkilön, tilintarkastajan sekä kunnan viranhaltijan ja työntekijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylain (598/1982) 10 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen: 1) jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen; 2) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen; 3) jos hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 5) jos hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa; 5 a) jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan (543/1997); tai 6) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintomenettelylain (598/1982) 11 §:n 1 momentin mukaan esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä.

Hallintomenettelylaki (598/1982) on kumottu 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailalla (434/2003). Hallintolain 71 §:n siirtymäsäännös huomioon ottaen valituksenalaisessa asiassa sovelletaan hallintomenettelylain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.

Yleiskaavan esitystapaa ja oikeusvaikutuksia koskevat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 40 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava esitetään kartalla. Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnät ja -määräykset. Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavaan sisältyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista. Pykälän 3 momentin mukaan yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyt yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 45 § koskee oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa. Mainitun säännöksen mukaan yleiskaava voidaan laatia ja hyväksyä myös siten, ettei sillä koko yleiskaavan tai sen osan alueella ole mainitussa laissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia.

Asiassa saatu selvitys

Asiakirjoista ilmenee, että Jussi Pajunen on osallistunut nyt kysymyksessä olevan yleiskaava-asian käsittelyyn valtuutettuna ja kaupunginhalituksen jäsenenä.

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt yleiskaavan 26.11.2003. Yleiskaava on hyväksytty oikeusvaikutteisena. Yleiskaavalla on siten edellä selostetut maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:ssä säädettyt oikeusvaikutukset.

Yleiskaavassa on osoitettu useita uusia pientaloalueita. Kaavaselostuksen mukaan näistä suurimmat ovat kaupungin koillisosassa sijaitseva Malmin lentokenttäalue ympäristöineen, Honkasuon alue Malminkartanon pohjoisosissa sekä Pohjois-Vuosaari. Runsaan pientalotarjonnan turvaamiseksi uusia pientaloalueita kehitetään tehokkaina kaupunkipiientaloalueina.

Kaavaselostuksen mukaan koillisia esikaupunkialueita kehitetään Malmin aluekeskuksen ja pääradan kaupunkirataan tukeutuvana alueena. Edelleen kaavaselostuksessa todetaan, että Malmin aluekeskus on kehittynyt hieman Itäkeskuksen varjossa ja Vantaan Tammiston automarketit ovat uhka Malmin aluekeskuksen kehittymiselle. Malmin aluekeskuksen kehittämistä tuetaan ja ympäristön asuntorakentaminen edesauttaa tätä. Malmin lentoaseman alue ympäristöineen mahdollistaa uuden asuntopainotteisen kaupunginosan rakentamisen. Uusi kaupunginosa kytetään luontevalla tavalla Malmin aluekeskukseen.

Yleiskaavan selvitysaineiston (Yleiskaavan vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen sekä virkistysalueverkostoon, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2002:6, 19.12.2002) mukaan yleiskaavassa Malmin lentokenttäalueelle osoitettu uusi asuntoaluevaraus on mitoitettu 10 000 asukkaalle. Lentokenttäaluetta on pidetty yleiskaavan selvitysaineistossa merkittävänä yksittäisenä maankäytön muutosalueena. Malmin lentokenttäalueen kaavoittaminen asuntoalueeksi vahvistaa Malmin aluekeskusta, sen palveluja ja veto-voimaa.

Kaupparekisterin merkintöjen mukaan Jussi Pajunen on ollut Kiinteistö Oy Malmin Novan hallituksen puheenjohtaja 14.9.1999-2.6.2005. Kaupparekisterin merkinnöistä ilmenee, että mainitun yhtiön toimialana on a)omistaa ja hallita 38. kaupunginosan korttelissa 38226 sijaitsevaa tonttia nro 5 ja tontille rakennettavia rakennuksia; b) hallita vuokraoikeuden nojalla Helsingin kaupungin 38. kaupunginosan korttelissa 38226 sijaitsevaa tonttia nro 4 sekä omistaa ja hallita tontilla olevia ja sille rakennettavia rakennuksia; c) omistaa muita kiinteistöjä Malmin aluekeskuksessa; d) omistaa kiinteistöosakkeita ja muita osakkeita, jotka oikeuttavat tilojen hallintaan Malmin aluekeskuksessa; e) harjoittaa edellä mainittujen tilojen vuokraustoimintaa; ja f) myydä kiinteistön huolto-, ylläpito- ja muita vartiointipalveluja sekä kiinteistötoimintoihin liittyviä muita tavaroita ja palveluja.

Asiassa saadun selvityksen mukaan 38. kaupunginosan korttelin 38226 tonteilla nro:t 4 ja 5 sijaitsevan Malmin kauppakeskuksen laajennushanke on ollut vireillä samaan aikaan kun yleiskaavaa on valmisteltu.

Oikeudellinen arviointi

Kun otetaan huomioon asiassa saatu selvitys ja se, että kaupunginvaltuuston päätöksessä on kysymys koko kaupungin aluetta koskevan yleiskaavan hyväksymisestä, päätöksen ei voida katsoa koskevan kuntalain

52 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla henkilökohtaisesti valtuutettu Jussi Pajusta tai hänen lähisukulaisiaan.

Asiassa on myös arvioitava, onko Jussi Pajunen ollut esteellinen osallistumaan yleiskaavan valmisteluun kaupunginhallituksen jäsenenä, kun otetaan huomioon, että hän on ollut samanaikaisesti Kiinteistö Oy Malmin Novan hallituksen puheenjohtaja.

Yleiskaava on yleispiirteinen maankäytön suunnitelma. Oikeusvaikutteinen yleiskaava on kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentin mukaisesti ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa. Kun oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa maankäyttö- ja rakennuslain 35§:n 2 momentin mukaan osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen perustaksi, yleiskaava voi sisältää jo sellaisen ratkaisun asemakaavallisen suunnittelun lähtökohdista, että niistä poikkeaminen ottaen huomioon yleiskaavalle edellä mainitussa maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa säädetty ohjausvaikutus ei pääsääntöisesti ole mahdollista asemakaavallisen suunnittelun yhteydessä.

Edellä lausuttu huomioon ottaen kysymyksessä olevassa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on sen ohjausvaikutus huomioon ottaen voitu tehdä Malmin lentokentän aluetta koskevan maankäytön suunnittelun lähtökohdista sellainen perusratkaisu, joka vain täsmentyy yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Asiassa on tältä osin ollut kysymys lentokenttätoiminnassa 1930-luvulta lähtien olleen laajan alueen muuttamisesta lähes 10000 asukkaan asuntoalueeksi ja siten uuden asutopainoitteisen kaupunginosan rakentamisesta. Kun myös otetaan huomioon Kiinteistö Oy Malmin Novan liiketoiminnasta saatu selvitys, yhtiön toiminnan kannalta on ollut huomattavaa taloudellista merkitystä sillä, millaiseksi Malmin lentokentän alueen maankäyttö puheena olevassa yleiskaavassa osoitetaan. Yhtiölle on näin ollen ollut odotettavissa yleiskaavaratkaisusta hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä. Tähän nähden Jussi Pajunen on mainitun yhtiön hallituksen puheenjohtajana ollut esteellinen osallistumaan yleiskaava-asian käsittelyyn kaupunginhallituksen jäsenenä. Esteellisyyttä ratkaistaessa ei voida ottaa huomioon, onko Pajusen osallistumisella yleiskaavan valmisteluun ollut tai voinutkaan olla merkitystä yleiskaavan sisältöön. Asiassa on siten ollut ratkaisevaa, millaisia vaikutuksia yleiskaavassa osoitetulla maankäytöllä on voinut olla puheena olevan yhtiön kannalta.

Kaupunginvaltuuston päätös on edellä lausuttu huomioon ottaen syntynyt kaupunginhallituksen jäsen Jussi Pajusen esteellisyyden johdosta

virheellisessä järjestyksessä. Kun otetaan huomioon yhdistyksen valituksessa esitetty vaatimus ja se, että puheena oleva esteellisyys on liittynyt ainoastaan Malmin lentokentän aluetta koskeneisiin maankäytön suunnitelmiin, mainittua yleiskaavan valmisteluun liittynyttä menettelyvirhettä ei ole kuitenkaan pidettävä sellaisena, että kaupunginvaltuuston päätös olisi sen vuoksi kumottava kokonaan. Puheena olevan esteellisyyden johdosta kaupunginvaltuuston päätös on kuitenkin kumottava siltä osin kuin se koskee Malmin lentokentän aluetta. Päätöksen kumoaminen tällä perusteella ei sisällä kannanottoa Malmin lentokentän aluetta koskeneiden maankäytön suunnitelmien sisältöön.

1.3. Muut valitusperusteet

Kun otetaan huomioon, mitä edellä perustelujen alakohdassa 1.2. on lausuttu, lausunnon antaminen yhdistyksen muista Malmin lentokentän aluetta koskeneista valitusperusteista raukeaa.

2. Peter Fazerin oikeudenomistajien ja heidän asiakumppaniensa valitus

Luonnonsuojelua koskevat säännökset

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 10 lukuun sisältyvillä lain 65 ja 66§:llä on pantu kansallisesti täytäntöön luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) 6 artiklan 3 ja 4 kohta.

Jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteluna yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen luonnonarvoja, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin (371/1999) mukaan, jollei hankkeeseen ole sovellettava ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä, asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on pykälän 2 momentin mukaan katsottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto alueelliselta ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos ympäristökeskus itse on hankkeen toteuttaja, lausunnon antaa sen sijasta ympäristöministeriö.

4.3. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva ratkaisu

Peter Fazerin oikeudenomistajien ja heidän asiakumppaniensa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Perustelut

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74§, Peter Fazerin oikeudenomistajille ja heidän asiakumppaneilleen ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Hallberg

Lauri Tarasti

Pekka Vihervuori

Marjatta Kaján

Kari Kuusiniemi

Ilkka Pere (t)

Tuula Pynnä

Anne E. Niemi

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos

Riitta Mutikainen

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunto ilmenee päätöksen liitteestä.

LIITE Eriävä mielipide
Päätös, josta valitetaan