

99/175A
HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

Ratapihantie 9
00520 HELSINKI
Puhelin 010 36 42000
Faksi 010 36 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

PÄÄTÖS

Antopäivä 19.6.2008

08/0617/5

Diaarinumero
03795/07/4103
04008/07/4103

ASIA

Asemakaavan muutosta koskeva valitus

VALITTAJAT

XXXXXXXXXX

Helsingin kaupunkisuunnitteluseura - Stadsplaneringsällskapet i
Helsingfors ry

Khs dnro	2005-140/523
Stn dn	
Saap./Anl.	24-06-2008
K8	

PÄÄTÖS, JOSTA VALITETAAN

Helsingin kaupunginvaltuuston päätös 23.5.2007 § 143

Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 13. ja 14. kaupunginosan (Etu-Töölön ja Taka-Töölön) puisto-, vesi- ja katualueen asemakaavan muutoksen (Taivalahden ranta-alue, kylpylähotelli) kaupunkisuunnitteluviraston asemakaav-osaston 6.5.2004 päivätyn ja 16.12.2004 muutetun piirustuksen nro 11290 mukaisena.

Kaavaselostuksen mukaan Taivalsaareen on ehdotettu rakennettavaksi 2-3-kerroksinen kylpylähotelli, jonka kerrosala on 12 300 k-m². Taivalsaaren kärki ja ranta-alue kylpylän ympärillä on suunniteltu puistoksi. Rantaviivan tuntumassa on koko alueen läpi kulkeva kevyen liikenteen raitti. Hietarannan uimarantaa on laajennettu kylpylän edustalle.

VALITUKSISSA ESITETYT VAATIMUKSET

XXXXXX valitus

Kaupunginvaltuuston päätös on kumottava ja asia palautettava valtuustolle uudelleen käsiteltäväksi.

Kaupungin menettely kaavapäätöstä tehtäessä ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 7, 63 ja 65 §:n mukaista. Kaavaehdotus oli nähtävillä vuonna 2004, jolloin XXXX teki kaavasta muistutuksen. Kun kaava-asiaa ei ollut mainittu kaupungin kaavoituskatsauksissa vuosina 2005, 2006 ja 2007 eikä XXXX ollut saanut vastausta muistutukseensa, oli perusteltua olettaa, että kaavamuutosehdotuksesta oli luovuttu. Kaavan hyväksyminen vasta pitkälti kolmatta vuotta kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen samoin kuin se, että XXXXXX postitettiin kaupungin kannanotto muistutukseen vasta kaavan hyväksymisen jälkeen 31.5.2007, ei ole maankäyttö- ja rakennuslain hengen ja tarkoituksen mukaista.

Kaavamuutos ei täytä maankäyttö- ja rakennuslaissa asemakaavalle säädettyjä tavoitteita eikä vaatimuksia, eikä kaavan hyväksymiselle ole esitetty lainmukaisia perusteluja. Helsingin tulee kuntalain mukaan edistää

asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Helsinkiläiset eivät tarvitse hotelleja asioidakseen kylpylässä. Kävelyetäisyydellä kaava- muutosalueesta on useita hotelleja, joissa on kylpyläosastot hotellivieraille. Ollakseen liiketaloudellisesti kannattava kylpylähotellin olisi saatava hotellivieraat Helsingin ulkopuolelta, mistä seuraisi muun muassa tuntuva liikenteen kasvua erilaisine häiriö- ja häirtatekijöineen. Kaavan sisältövaatimukset eivät täyty ympäristön ja luonnonympäristön vaalimisen ja ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämisen kiellon osalta. Hotellikaavassa ei ole myöskään maankäyttö- ja rakennuslain 50 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisesti huomioitu paikallisia olosuhteita, kaupunki- ja maisemakuvaa eikä hyvää rakentamistapaa.

Asemakaava-alue on kaupunkisuunnittelulautakunnan mukaan kulttuurihistoriallisesti arvokas ja valtakunnallisesti merkittävien alueiden ympäröimä, mutta nykyisessä kunnossaan takapihamaista täyttömaata ja hoitamattomaa ympäristöä. Hoitamattomuus ei voi olla peruste massiivisen hotellin rakentamiselle tällaiseen arvokkaaseen ympäristöön.

Yleiskaavan 2002 hyväksymisen yhteydessä kaupunginvaltuusto hyväksyi toivomusponnen, jonka mukaan Hietalahden - Taivalsaaren yksityiskohtaisessa suunnittelussa edellytetään valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöarvojen, vesistönäkymien ja luonnonarvojen säilymistä ja että alueen rakentaminen on suunniteltava pienimuotoiseksi ja maisemaa häiritsemättömäksi, minkä ohessa alueen toiminnot tulee suunnitella niin, ettei liikennealueiden tarve ja varaukset nykyisestäään (2002-2003) kasva. Ponsi on asemakaavaehdotuksen käsittelyssä lainvastaisesti katsottu merkityksettömäksi ja sivuutettu, vaikka se olisi tullut ottaa velvoittavana huomioon asemakaavan muutosehdotuksen käsittelyssä.

Asemakaavan muutoshankkeessa on puuttunut maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:ssä edellytetty vuorovaikutteisuus, jolla tulisi olla myös todellista vaikutusta. Vuorovaikutteisella suunnittelulla tulee edistää kaikkia laissa mainittuja tavoitteita, eikä vain hotellielinkeinon toimintaedellytyksiä yhtenä niistä. Myöskään lain 6 §:ssä olevia määräyksiä vuorovaikutuksesta ja kaavoituksesta tiedottamisesta ei ole asiassa noudatettu.

Kaavaehdotus ei perustu riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaehdotusta laadittaessa ei ole tutkittu eikä selvitetty suunnitelman ympäristövaikutuksia, yhdyskuntataloudellisia, sosiaalisia, kulttuurisia tai muita vaikutuksia.

Helsingin kaupunkisuunnitteluseura - Stadsplaneringsällskapet i Helsingfors ry:n valitus

Kaupunginvaltuuston päätös on kumottava maankäyttö- ja rakennuslain ja ympäristönsuojelulain vastaisena sekä sen vuoksi, että päätös ei noudata Suomen hyväksymiä Eurooppalaisen maisemayleissopimuksen vaatimuksia.

Taivalsaaren alue liittyy valtakunnallisesti arvokkaisiin Etu-Töölön, Lapinlahti-Hietaniemen, Meilahden ja Seurasaaressa kulttuuriympäristöihin. Lain mukaan asemakaavan tulee edistää kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön säilyttämistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Kaava vaarantaa näiden arvojen säilyttämisen ja on siten lainvastainen.

Alue on Helsingin yleiskaava 2002:ssa määritelty kuuluvaksi kaupunginosa-
puistoon, eikä sinne ole osoitettu hotelli- tai kylpylätoimintaa. Yleiskaavan
mukaan alueelle saa sijoittaa hallinnon ja julkisten palvelujen toimintoja,
joista kumpaakaan kylpylähotelli ei ole. Esiitetty suuri rakennusoikeus
edellyttää rantojen täyttämistä. Hanke tekee lisäksi yleisön virkistymisen
yksityistetyllä alueella epämiellyttäväksi. Kaavamuuotos on siten yleis-
kaava 2002:n suunnitteluperiaatteiden vastainen. Kaavamuuotos on myös
yleiskaavan hyväksymisen yhteydessä hyväksytyt ponnien vastainen.

Asemakaavamuuotosken sallima massiivinen rakentaminen ei sopeudu mitta-
suhteiltaan Taivallahden rantamaisemaan. Rakentamisen suurimman
mahdollisen korkeuden ja laajuuden arvioimiseksi olisi asiassa pitänyt tehdä
huolellinen maisema-analyysi. Kun tällaista selvitystä ei ole tehty, päättäjät
ovat joutuneet tekemään päätöksensä riittämättömän ja puutteellisen aineis-
ton nojalla.

Kaavan valmisteluvaiheessa ei ole järjestetty maankäyttö- ja rakennuslain
edellyttämää tavoitekeskustelua, esitetty vaihtoehtoja eikä juuri tätä aluetta
koskevaa osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Kun asemakaavaa ja asema-
kaavamääräyksiä viimeisen nähtävällepanon jälkeen muutettiin, uutta ehdo-
tusta ei pantu julkisesti nähtäville. Valmistelussa on tehty menettelyvirhe.

Asemakaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaava-
muutoksen vaikutuksia ei ole arvioitu maiseman, kaupunkikuvan, liikenteen
tai sosiaalisten tekijöiden osalta. Koska kyseessä on avoin rantamaisema, on
vaikutusten arviointi tehtävä riittävän laajalti myös rantaan rajautuvien vesi-
alueiden takaisilta ranta-alueilta. Massiivisen ja korkean kylpylärakennuksen
vaikutuksia kulttuurimaisemaan ei ole selvitetty esimerkiksi havainnepiirroksin
tai fotomontaasein. Aluetta kiertävältä virkistysreitiltä otettujen kuvien
tarkastelu osoittaisi selvästi rakennuskorkeuden sopimattomuuden ympäris-
töön.

Asemakaavamuuotos muuttaa maiseman luonnetta. Muutosta laadittaessa ei
ole otettu huomioon Suomen allekirjoittamaa Eurooppalaista maisemayleis-
sopimusta, jonka tavoitteena on maiseman suojelun, hoidon ja suunnittelun
edistäminen maisemaa koskevissa asioissa.

ASIAN KÄSITTELY JA SELVITTÄMINEN

Helsingin kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

XXXXXX ja **Helsingin kaupunkisuunnitteluseura - Stadsplaneringsällskapet
i Helsingfors ry** ovat antaneet vastaselitykset.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus hylkää valitukset.

Perustelut

Kaavamuuotosken tavoitteet ja alueen kaavoituksellinen tilanne

Asiakirjojen mukaan suunnittelualue käsitti alunperin sekä nykyisen Hieta-
rannan uimaranta-alueen että nyt puheena olevan Taivallahden alueen.

Suunnittelualue jaettiin luonnoksen hyväksymisen jälkeen kahdeksi asemakaava-alueeksi, uimarannan aluetta koskevaksi Hietarannan ja muun muassa kylpylän suunnittelun mahdollistavaksi Taivallahden alueeksi. Hietarannan asemakaava on jo lainvoimainen. Kylpylärakentamisen mahdollistavan Taivallahden alueen suunnittelu kytkettiin osaksi Helsingin yleiskaava 2002:n valmistelua ja asemakaavatyötä päätettiin jatkaa vasta uuden yleiskaavan hyväksymisen jälkeen.

Valtuuston päätöksen selostusosan mukaan Taivallahden asemakaavan muutoksen tavoitteena on tukea ja kehittää rannan käyttöä uimarantana sekä ulkoilu-, urheilu- ja virkistysalueena. Hietarannan uimaranta on jo pidemmän aikaa kaivannut lisätilaa ja hiekkarannan jatkaminen hyvään ilmansuuntaan avautuvalle Taivalsaaren länsireunalle on luontevaa. Kylpylätoiminnan tavoitteena on jatkaa uimakautta vuoden ympäri.

Kaavaselostuksen mukaan Taivalsaaren on ehdotettu rakennettavaksi 2-3-kerroksinen kylpylähotelli, jonka kerrosala on 12 300 k-m². Taivalsaaren kärki ja ranta-alue kylpylän ympärillä on suunniteltu puistoksi. Rantaviivan tuntumassa on koko alueen läpi kulkeva kevyen liikenteen raitti. Hietarannan uimarantaa on laajennettu kylpylän edustalle. Taivallahden pienvenesatama on entisellä paikallaan. Lahden pohjukkaan on suunniteltu pieni ranta-aukio, jota rajaa sataman huoltorakennus. Katualueita on selkiytetty muun muassa Merikannontien ja Eteläisen Hesperiankadun risteuksen kohdalla ja kevyen liikenteen reittejä katujen varressa on parannettu.

Kaavaselostuksesta ilmenee, että asemakaavan muutosalueen eteläpuolella sijaitsee Hietaniemen hautausmaa, joka on määritelty valtakunnallisesti merkittäväksi kulttuurihistorialliseksi ympäristöksi. Seurasaarenselän maisematilan reunalla sijaitsevat Lapinlahden sairaala-alue, Seurasaari ja Meilahden huvila-alue, jotka kuuluvat myös valtakunnallisesti merkittäviin kulttuuriympäristöihin. Itse asemakaavan muutosaluetta koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole.

Ympäristöministeriön 30.10.1987 vahvistamassa Helsingin seudun (II) suojelualueita, virkistysalueita sekä maa- ja metsätalousalueita koskevassa seutukaavassa suunnittelualue on virkistysaluetta, joka on tarkoitettu lähiulkoilua ja virkistyskeskuksia varten. Ympäristöministeriön 8.11.2006 vahvistamassa Uudenmaan maakuntakaavassa Hietarannan-Taivallahden alue on merkitty taajamatoimintojen alueeksi, jota koskevien kaavamääräysten mukaan rakentamattomat rannat on yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa varattava yleiseen virkistykseen, jollei erityinen tarve edellytä alueen osoittamista muuhun käyttöön.

Helsingin yleiskaavassa (9.12.1992) alue on virkistysaluetta (V) ja kulttuurihistoriallisesti arvokasta aluetta. Alueelle saa rakentaa ulkoilutyypin virkistystoiminnan tiloja ja alueelle tarpeellisia yhdyskuntateknisen huollon tiloja sekä paikallisliikenteen väyliä.

Helsingin yleiskaava 2002:ssa (26.11.2003) Taivalsaaren alue on osoitettu pääosin virkistysalueeksi, kaupunkipuistoksi sekä kulttuurihistoriallisesti ja maisemallisesti arvokkaaksi alueeksi. Taivalsaaren on osoitettu asemakaavamuutoksen mukaiselle kylpylän sijaintipaikalle alue julkisille palveluille ja hallinnolle. Yleiskaavamääräyksen mukaan aluetta kehitetään hallinnon,

julkisten palvelujen, korkeakoulutuksen ja ympäristöhaittoja aiheuttamattomien toimitilojen, asumisen ja virkistykseen sekä alueelle tarpeellisen yhdyskuntateknisen huollon ja liikenteen käyttöön. Yleiskaavan hyväksymisen yhteydessä valtuusto hyväksyi myös seuraavansisältöisen toivomusponnen: "Kaupunginvaltuusto edellyttää, että Hietalahden-Taivalsaaren yksityiskohdittaisessa suunnittelussa edellytetään valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöarvojen, vesistönäkymien ja luonnonarvojen säilyttämistä. Alueen rakentaminen on suunniteltava pienimuotoiseksi ja maisemaa häiritsemättömäksi. Alueen toiminnot suunnitellaan siten, ettei liikennealueiden tarve ja varaukset nykyisestään kasva."

Kaavamuutoksen valmistelua koskevat valitusperusteet

Vuorovaikutus, osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja kaavoituskatsaus

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n 1 momentin mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Pykälän 2 momentin mukaan kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Lain 7 §:n mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä (*kaavoituskatsaus*). Tarkemmin kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta siinä on säädetty mainitun lain 8 luvussa (62-67 §). Asemakaavaluonnoksen ja -ehdotuksen nähtävillä pitämisestä mielipiteiden esittämistä ja muistutusten tekemistä varten on tarkemmat säännökset maankäyttö- ja rakennusasetuksen 27 ja 30 §:ssä.

Asiakirjojen mukaan asemakaavatyö on tullut vireille vuonna 1999. Vireilletulosta on ilmoitettu osallisille vuonna 1999 jokaiseen kotiin jaetussa kaavoituskatsauksessa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelmia kaavamuutoksesta on laadittu kolme (13.10.2000 päivätty, 23.5.2001 päivätty sekä 30.3.2004 päivätty). Kaupunkisuunnitteluvirasto on järjestänyt alueen kaavamuutoksesta yleisötilaisuudet 1.11.2000 ja 29.8.2001. Taivallahden asemakaavan muutoksesta on tiedotettu Helsingin kaavoituskatsauksessa vuosina 1996-2004. Suunnitteludokumentit ja prosessin kuvaus ovat olleet nähtävänä kaupunkisuunnitteluviraston internet-palvelussa vuodesta 2005 lähtien.

Taivallahden asemakaavan muutosluonnos on ollut nähtävillä 19.1. - 6.2.2004. Muutosluonnokseen on ollut kaupunkisuunnitteluvirastossa mahdollisuus tutustua virka-ajan lisäksi kahtena iltana, jolloin kaavan valmistelija on ollut paikalla esittelemässä suunnitelmaa. Asemakaavan muutosehdotus on ollut julkisesti nähtävillä 15.8. - 13.9.2004.

Asiakirjojen mukaan muutosehdotuksesta on pyydetty kaupunginmuseon, pelastus-, kiinteistö-, ympäristö-, liikunta- ja yleisten töiden lautakunnan, Helsingin Veden ja Helsingin Energian sekä Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunnot. Ehdotuksesta jätettiin 879 muistutusta. Muistutukset ja lausunnot sekä vastineet niihin on käsitelty kaupunkisuunnittelulautakunnassa. XXXXX muistutus, josta hän oli pyytänyt perustellun kannanoton, on käsitelty erillisenä asiana kaupunginhallituksessa ja postitettuXXXXXX

vuonna 2007, kun muutosehdotus on edennyt päätösvaiheeseen. Kaupungin-hallituksen lausunnon mukaan tätä ennen on kuitenkin muistutuksen tehneille tai mielipiteensä esittäneille postitettu kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjanote ja jäljennös listatekstistä 16.12.2004 tapahtuneen käsittelyn jälkeen.

Hallinto-oikeus toteaa, että vuorovaikutusta koskevalla sääntelyllä ei rajoiteta kaupunginvaltuuston toimivaltaa päättää kaavan sisällöstä maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden lakien rajoissa. Menettelyllä ei myöskään sidota kaavan sisältöä kuulemisen yhteydessä esitettyihin mielipiteisiin, vaan turvataan maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n 2 momentin tavoite jokaisen osallistumismahdollisuudesta asioiden käsittelyyn. Taivallahden alueen kaavamuu-tos on, ottaen erityisesti huomioon siitä tehtyjen muistutusten määrän, ollut sellainen maankäyttö- ja rakennuslain 7 §:ssä tarkoitettu kaava-asia, joka olisi tullut sisällyttää vuotuisen kaavoituskatsaukseen. Mainittu säännös ei kuitenkaan ole yksittäistä kaavoitusasiaa koskeva menettelysäännös, joten kaava-asian puuttuminen kaavoituskatsauksesta ei ole sellainen virhe, jonka vuoksi päätös olisi kumottava.

Muistutusmenettely ja siihen liittyvä velvollisuus kaupungin kannanoton ilmoittamiseen ovat osa kaavoitusmenettelyyn liittyvää vuorovaikutusta, jonka pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa asiaan osallisten mielipi-teiden saattaminen kaavoittajan tietoon. Laissa tai osallistumis- ja arviointi-suunnitelmassa ei edellytetä kaupungin kannanoton ilmoittamista muistutuk-sen tekijöille ennen kaava-asian ratkaisemista valtuustossa.

Hallinto-oikeus katsoo, että vuorovaikutusmenettely on järjestetty maankäyt-tö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa säädetyllä tavalla.

Asemakaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettaminen

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville.

Kaavaselostuksesta ilmenee, että kaavamuu-tosehdotukseen on tehty lausun-tojen ja muistutusten johdosta nähtävillä olon jälkeen seuraavat muutokset: 1) lisätty rantaviivan rakentamistapaa koskeviin merkintöihin ranta-aukion sekä venesataman kohdalla kulkevan raitin osalle merkintä r-3; 2) liitetty venesatama-alueella ollut yleiselle jalankululle varattu alueen osa sataman kohdalla osaksi puistoaluetta. Lisäksi määräyksiä raitin rakentamistavasta; 3) merkitty katuaukioksi merkitty Martta Ypyän aukio puistoalueen osaksi. Lisäksi määräyksiä alueen päällystämisestä; 4) täsmennetty katuaukiolle osoitetun 200 m²:n suuruisen rakennusalan merkintää. Merkitty ranta-auki-olle rakennusala enintään 170 k-m²:n suuruiselle paviljonkimaiselle raken-nukselle; 5) määrätty, että mahdollinen ulkouima-allas on voitava peittää kannella; 6) siirretty kylpylähotellin kellarin ajoluiskaa 7 metriä; 8) määrätty, että sedimenttien pilaantuneisuus on tutkittava ennen vesialueen ruoppaustöi-tä; 9) lisätty määräyksiä kylpylähotellin tontin pelastustoimen kulkuteistä ja hälytysajoneuvojen ajoyhteyksistä ja 10) tarkistettu yleiselle jalankululle varattujen alueiden sijaintia puistoalueella.

Hallinto-oikeus katsoo, että muutokset eivät yhdessäkään merkitse maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:ssä tarkoitettuja olennaisia muutoksia kaavaehdotukseen. Kaavamutosehdotusta ei ole siten tullut asettaa uudelleen nähtäville.

Kaavamutoksen vaikutusten selvittäminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Kaavaselostuksen liitteenä on valokuvat pienoismalleista, jotka on tehty sekä Taivallahden alueen nykytilanteesta että tilanteesta asemakaavamutoksen jälkeen. Asiakirjoissa on arkkitehtitoimiston 5.10.2001 päivätty kylpylähotellin viitesuunnitelma, jossa on julkisivu-, ilma-, leikkaus- ja perspektiivikuvia rakennuksesta eri suunnista katsottuna. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan viitesuunnitelman valmistumisen jälkeen perspektiivikuvia tilattiin vielä lisää valokuviiin sovitettuina mallinnoksina. Kaavaselostuksen liitteenä on alueen havainnekuva sekä kuva alueen liittymisestä kaupunkirakentamiseen. Kaupunkisuunnitteluvirasto on laatinut 29.4.2004 päivätty vesihuoltoa, energiahuoltoa ja tietoliikennettä sekä maaperää koskevat selvitykset, minkä lisäksi alueelta on laadittu 26.5.2004 päivätty Taivallahden pysäköintiselvitys.

Hallinto-oikeus katsoo, että kaupunginvaltuustolla on ollut käytettävissään riittävät selvitykset kaavamutoksen vaikutusten arvioimiseksi. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n vastainen.

Hyväksytyyn toivomusponnen huomioimatta jättäminen

Hallinto-oikeus toteaa, että lainsäädännössä ei ole toivomuspontta koskevia määräyksiä, mutta sellainen saattaa sisältyä esimerkiksi kaupunginvaltuuston työjärjestykseen. Hyväksytty toivomusponsi on julkilausumatyyppinen, eikä se ole sillä tavoin oikeudellisesti sitova, että sen noudattamatta jättäminen johtaisi kaavapäätöksen kumoamiseen.

Kaavamutoksen sisältöä koskevat valitusperusteet

Yleiskaavanmukaisuus ja kaavan sisältövaatimusten toteutuminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 1 momentin mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä on säädetty. Saman pykälän 2 momentin mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita. Saman pykälän 3 momentin mukaan asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun

sellaista merkityksellistä heikentämistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen, eikä myöskään asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

Helsingin yleiskaava 2002:ssa Taivallahti on osoitettu kaupunkipuistoksi, jonne on osoitettu myös hallinnon ja julkisten palvelujen alue. Kaavamääräyksen mukaan aluetta kehitetään hallinnon, julkisten palvelujen, korkeakoulutuksen ja ympäristöhaittoja aiheuttamattomien toimitilojen, asumisen ja virkistykseen sekä alueelle tarpeellisen yhdyskuntateknisen huollon ja liikenteen käyttöön. Kaavaselostuksen mukaan kylpylähotellin viitesuunnitelma on ollut yleiskaavoituksen pohjana, kun yleiskaava 2002:een tehtiin rakentamismääräys Taivalsaaren alueelle paikkaan, johon kylpylähotelli on nyt asemakaavamuutoksessa sijoitettu. Asemakaavan muutoksessa alueelle osoitettu kylpylähotelli ei ole laadultaan sellainen, että sitä olisi pidettävä muuna kuin yleiskaava 2002:ssa tarkoitettuna rakentamisena.

Kaavaselostuksen mukaan kaavamuutoksen taustalla on koko Töölön läntisen rantavyöhykkeen 1990-luvulla alkanut asemakaavoittaminen virkistykseen ja vapaa-ajanvieton alueena. Suunnittelualueen rantavyöhykettä pitkin kiertää ulkoilureitti, jossa on erilaisia merelliseen vapaa-ajan viettoon ja virkistykseen liittyviä toimintoja. Kaavamuutoksessa Taivalsaaren kärki ja rantavyöhyke on suunniteltu puistoalueeksi ja rantaa kiertävää kävelyreittiä on entisestään tarkoitettu selkeyttää. Ahtaaksi käyvää kaupungin vilkkainta ja tunnetuinta uimarantaa, Hietarantaa, on tarkoitettu jatkaa hyvään ilmansuuntaan avautuvana Taivalsaaren länsireunalle. Kaavamuutoksessa säilytetään alueen pienvenesatama, mutta Taivalsaaren kärjestä poistetaan veneiden talvisäilytyspaikka. Suunniteltu kylpylähotelli tulee sijoittumaan nykyisen varastorakennuksen ja sorakentän paikalle.

Taivallahden ranta-alueen läheisyydessä sijaitsee useita valtakunnallisesti merkittäviin kulttuurihistoriallisiin ympäristöihin kuuluvia aluekokonaisuuksia, yksittäisiä rakennuksia ja rakennusryhmiä. Itse asemakaavan muutos-alueita koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei kuitenkaan ole. Kaavamuutos sallii rakennettavaksi kaksi-kolmikerroksisen, kerrosalaltaan 12 300 k-m²:n suuruisen kylpylähotellirakennuksen. Rakennuksen asemakaavallisena ideana on ollut kaupunkiakselin (Hesperian esplanadi) päätyminen merkittävään rakennukseen. Asemakaavalla ei ole ratkaistu rakennuksen ulkoasu asemakaavamääräyksistä ilmenevää tarkemmin. Rakennuksen soveltuvuus rakennettuun ympäristöön sekä muut rakennuslain 117 §:ssä mainitut rakentamisen edellytykset selvitetään rakennuslupamenettelyssä.

Kansainväliset sopimukset eivät suoraan ohjaa kaavoitusta, joten Eurooppalaisella maisemayleissopimuksella ei ole merkitystä asemakaavamuutoksen lainmukaisuutta arvioitaessa.

Edellä todetut seikat huomioon ottaen asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa, että hyväksytty asemakaavan muutos olisi asemakaavan sisältövaatimusten vastainen valituksissa esitetyillä perusteilla tai että kaavamuutos olisi perustunut sellaisiin puutteellisiin selvityksiin, että kaavan sisältövaatimusten täyttymistä ei voitaisi asianmukaisesti arvioida. Asemakaavalla on katsottava luodun edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle

elinympäristölle ja liikenteen järjestämiselle. Asemakaava ei myöskään aiheuta kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen.

Lopputulos

Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu tutkia kaavapäätöksen tarkoituksenmukaisuutta, kuten sitä kysymystä, onko uuden hotellin rakentaminen Helsinkiin tarpeellista. Hallinto-oikeus tutkii sen, onko päätös lainvastainen siltä osin kuin siitä on valitettu. Edellä todetut seikat huomioon ottaen kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kaupunginvaltuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen. Kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamiseen valituksissa esitetyillä perusteilla ei ole aihetta.

Sovelletut oikeusohjeet Perusteluissa mainitut ja
Kuntalaki 90 §
Maankäyttö- ja rakennuslaki 50 §

MUUTOKSENHAKU Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 5 momentin mukaan tähän päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin alueen pääasiallinen maankäyttö on ratkaistu lainvoiman saaneessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

Valitusosoitus on liitteenä (kaava-asia 09.07).

HALLINTO-OIKEUDEN KOKOONPANO

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Tuomas Lehtonen, Janne Aer (t) ja Paula Väinämö.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Esittelijä

Sirpá Tammisalo

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys.

JAKELU JA OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Päätös XXXXXXXXXX oikeudenkäyntimaksu 82 euroa

(Tiedote oikeudenkäyntimaksusta)

Helsingin kaupunkisuunnitteluseura - Stadsplaneringsällskapet i
Helsingfors ry; oikeudenkäyntimaksu 82 euroa
c/o Yrjö Sormunen

(Tiedote oikeudenkäyntimaksusta)

Jäljennös maksutta

Helsingin kaupunginhallitus

Uudenmaan ympäristökeskus

Hallinto-oikeuden kirjaamo

Tiedoksi tilastollista seuranta varten (EV 248/1998 vp - HE 101/1998 vp):
- ympäristöministeriö (Helena Korhonen)

Hallinto-oikeustuomari Janne Aerin äänestyslausunto:

Taivallahden asemakaavaa koskeva osallistumis- ja arviointisuunnitelma on hyväksytty 23.5.2001. Sen mukaan Taivalsaaren kylpylän tulisi täydentää aluetta virkistys- ja vapaa-ajanvieton alueena. Rakennuksen pitäisi olla ennen kaikkea kylpylä, joka voi sisältää jonkin verran majoitustiloja.

Taivallahden suunnittelu on kytketty osaksi yleiskaavan 2002 valmistelua, ja asemakaavatyötä on päätetty jatkaa vasta uuden yleiskaavan hyväksymisen jälkeen. Yleiskaava 2002 on hyväksytty 26.11.2003.

Kylpylähotellin aluetta koskevan yleiskaavamääräyksen osalta kaupungin-hallituksen lausunnossa on viitattu siihen, että yleiskaavassa on otettu huomioon kylpylähotellin rakentaminen. Yleiskaavamääräys tarkoittaa siten kylpylähotellin rakentamista Taivalsaareen. Lausunnon mukaan yleiskaavaa valmisteltaessa kaavoituksen pohjana oli kylpylähotellin viitesuunnitelma ja rakennuksen koko, korkeus ja arkkitehtoninen ilme olivat yleiskaavanvalmistelijoiden ja kaupunkisuunnittelulautakunnan jäsenten tiedossa. Sama kanta ilmenee myös asemakaavaselostuksesta.

Totean, että yleiskaavaselostuksessa ei ole käsitelty alueen maan käyttöä. Ottaen huomioon Taivallahden kylpylähotellihankkeesta käydyn julkisen keskustelun ja sitä koskevan aikaisemman asemakaavavalmistelun, voidaan edellyttää, että kylpylähotellin rakentamisen mahdollisuutta alueelle olisi käsitelty avoimesti ja selkeästi. Yleiskaavasta päättää kaupunginvaltuusto, eikä yleiskaavan valmistelijoiden ja lautakunnan jäsenten tarkoituksilla ja tietoisuudella voida perustella yleiskaavamääräyksen tulkintaa. Yleiskaavamääräyksen ei voida katsoa tarkoittavan suoranaisesti kylpylähotellin rakentamista.

Yleiskaavan tultua hyväksytyksi asemakaavan valmistelua on jatkettu kylpylähotellivaihtoehdon mukaisena. Kylpylähotellin viitesuunnitelma on valmistunut lokakuussa 2001. Siinä on kyse 12 300 m²:n suuruisesta hotellista, josta kylpylän osuus on 4 300 m². Hotellihuoneita on 148 kappaletta. Kylpylähotellin viitesuunnitelmaa ei ole tuotu asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan vuorovaikutusmenettelyyn ennen asemakaavaluonnoksen nähtävillä oloa 19.1.2004 - 6.2.2004.

Totean, että asemakaavaluonnoksen mukainen kylpylähotelli poikkeaa selvästi vuonna 2001 hyväksytyyn osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesta kylpylähankkeesta. Vuorovaikutusmenettely on koskenut nimenomaan kylpylävaihtoehtoa. Kun yleiskaavalla ei ole vastoin kaupunginhallituksen lausunnossa esitettyä ratkaistu kysymystä kylpylähotellin aluevarauksesta, Taivalsaaren rakentamisen vaihtoehtoja olisi tullut käsitellä vuorovaikutusmenettelyssä sen jälkeen, kun asemakaavan valmistelua jatkettiin vuonna 2003.

Kaavavalmistelun jatkaminen yleiskaavan hyväksymisen jälkeen kylpylä-

hotellisuunnitelman perusteella olisi edellyttänyt suunnitelman muuttamista. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman muutos vuonna 2004, asemakaavaluonnoksen jo oltua nähtävillä, ei ole riittävän aikaisessa vaiheessa mahdollistanut todellista vuorovaikutusmenettelyä kylpylähotellivaihtoehdon osalta. Kylpylähotellisuunnitelman osalta ei vuorovaikutusmenettelyä ole voitu jättää toteuttamatta sillä perusteella, että aikaisemman Taivallahti-Hietaranta-kaavoitushankkeen yhteydessä tästä kylpylähankkeesta oli esitetty mielipiteitä. Kaavahanketta koskeva vuorovaikutus- ja osallistumismenettely ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukainen.

Muutoin olen kaavamuutoksen valmistelua koskevien valitusperusteiden osalta olen samaa mieltä kuin hallinto-oikeuden enemmistö.

Hallinto-oikeuden enemmistön katsoessa, ettei valtuuston päätös ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, pidän aiheellisena lausua myös päätöksestä kaavamuutoksen sisältöä koskevien valitusperusteiden osalta.

Edellä mainituilla perusteilla katson, ettei yleiskaava 2002:ssa ole tehty aluevarausta kylpylähotellin rakentamista varten. Kylpylähotellitoiminnan luonne huomioon ottaen aluetta koskeva yleisluonteinen kaavamääräys ei ole esteenä sille, että asemakaavassa on päätetty kylpylähotellin korttelialueen osoittamisesta Taivalsaareen.

Mitä tulee muutoin kaavan sisältövaatimusten toteutumiseen olen samaa mieltä kuin hallinto-oikeuden enemmistö.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Vakuudeksi

Sirpá Tammisalo