



30.03.2015

Kaj/1

§ 343

Lausunto Helsingin Hallinto-oikeudelle kaupunginvaltuuston päätöksestä 10.12.2014 § 411 tehdyistä valituksista asemakaava-asiassa (piirustus 12248 Vuosaaren voimalaitosalue)

HEL 2015-001046 T 03 01 01

Helsingin hallinto-oikeus Dnro 00340/14/4103

Päätös

Kaupunginhallitus antoi Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunginvaltuusto on 10.12.2014 (§ 411) hyväksynyt 54. kaupunginosan (Vuosaari) korttelien 54152 ja 54318 katu-, satama-, rata-, virkistys-, vesi-, luonnonsuojelu- ja suojaviheralueiden sekä maantien alueen asemakaavan muutosehdotuksen 8.4.2014 päivätyn ja 4.11.2014 muutetun piirustuksen nro 12248 mukaisena ja asemakaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

***** ovat tehneet 19.1.2015 valituksen valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on pyytänyt kaupunginhallitusta hankkimaan valituksen johdosta kaupunginvaltuuston lausunnon.

Valituksen keskeinen sisältö

Valittajat vaativat kaupunginvaltuuston päätöksen 10.12.2014 § 411 kumoamista lainvastaisena sellaisen varausten osalta, joiden muuttaminen on edellytyksenä kuljetinjärjestelmän sijoittamiselle melumuurin sisäpuolelle, välttämättömien oikeudenkäyntikulujen korvaamista laillisine korkoineen sekä katselmuksen suorittamista alueella.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 188 §:n 1 momentin mukaan muutosta asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta. Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan jäsen on se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Valittajat omistavat kiinteää omaisuutta



Helsingissä, joten he ovat kunnan jäseniä. Valittajilla on asiassa valitusoikeus.

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. MRL 188 §:n 6 momentin mukaan kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

Kaupunginvaltuuston 10.12.2014 päivätty pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa 19.12.2014. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle 19.1.2015. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle määrääjassa.

Valituksen hylkääminen

Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden valituksen hylkäämistä. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt MRL:n asemakaavaa koskevien sisältövaatimusten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaava perustuu MRL:n edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Päätös on muiltakin osin lain mukainen.

Valituksen tutkimatta jättäminen

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

Valituksen keskeiset perusteet

Valitus kohdistuu Vuosaaren voimalaitoksen polttoaineen kuljettimen rakennusalaan koskevan kaavamerkinnän (ku) ja siihen liittyvien muiden varausten aiheuttamiin maisemavaikutuksiin, vaikutusten selvittämiseen (meluvaikutusten ja pölyn leviämisen selvittämiseen, maanomistajille aiheutuvan rajoituksen tai haitan selvittämiseen) ja kaavan sisältövaatimukseen (elinympäristön laadun heikkenemiseen).

Kuljetinjärjestelmän rakennusalaan koskeva kaavamerkintä

Valittajat katsovat, että kuljetinradan sijoittaminen sataman melumuurin päälle tai sen ulkopuolelle kasvattaisi rakenteen kokonaiskorkeuden lähes 18 metriin, mistä aiheutuu huomattava muutos lähimaisemassa ja heikentää alueen maisemakuvaa huomattavasti. Kaavamerkintä mahdollistaa rakentamisen, jonka maisemavaikutukset olisivat kohtuuttomat.



Valittajat vaativat kuljetinjärjestelmää koskevien asemakaavan varausten muuttamista.

Kaavan vaikutusten selvittäminen maisemavaikutuksen, melun ja pölyn leviämisen osalta (MRL 9 §)

Valittajien mukaan kaava-aineisto ei tarjoa riittävää tietoa kaavan vaikutusten arvioimiseksi. Kaava-aineisto ei sisällä selvitystä pyrkimyksestä sijoittaa kuljetinrata meluesteen sisäpuolelle eikä havainnekuvia tai piirroksia, joiden perusteella maisemavaikutusta voitaisiin arvioida. Meluselvityksessä kuljetinradat on sijoitettu melumuurin sisäpuolelle, mutta täydennysselvityksestä ei ilmene, onko meluvaikutusta selvitetty kuljetinradan eri sijaintivaihtoehtoin. Lisäksi valittajat katsovat, että kuljettimen eri sijaintivaihtoehtojen vaikutusta ei ole selvitetty pölyn leviämisen osalta.

Kaavan sisältövaatimukset (MRL 54 §)

Valittajat katsovat, että kaava ei täytä asemakaavan sisältövaatimuksia. Kaavan varauksen toteuttaminen aiheuttaisi elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä ja kohtuutonta haittaa.

Valitusperusteiden oikeudellinen arviointi

Kaupunginhallitus viittaa asiassa kaupunginvaltuuston päätöksen 10.12.2014 § 411 perusteluihin ja muihin valmisteluasiakirjoista ilmeneviin seikkoihin sekä jäljempänä mainittuihin perusteisiin. Lisäksi kaupunginhallitus viittaa kaavaselostukseen, jossa on MRL 55 §:n 2 momentin mukaan esitetty asemakaavan perusteet.

Kuljetinjärjestelmän rakennusala koskeva kaavamerkintä

Kuljettimen rakennusala (ku) koskevan asemakaavamerkinnän mukaan ”Rakennusalueelle saa rakentaa voimalaitoksen polttoaineita kuljettavia koteloituja ja äänieristettyjä kuljetinratoja tukirakenteineen. Kantavia rakenteita ei saa sijoittaa rata-alueelle, maantien alueelle eikä katualueille siten, että ne haittaavat liikennettä tai kunnossapitoa. Kuljettimen alituskorkeuden tulee katualueiden ja maantien alueen ajoradoilla olla vähintään 4,8 metriä ja rata-alueilla sekä Satamakaarella ja Rahtarinkadulla vähintään seitsemän metriä. Kuljettimen tulee sopeutua melumuurin arkkitehtuuriin ja olla vaakarakenteiden osalta väriltään vaalea. Kuljettimen pystyrakenteineen tulee muodostaa kaupunkikuvallisesti yhtenäinen kokonaisuus.”

Valituksenalaisen asemakaavamuutosehdotuksen mahdollistamalla polttoaineiden kuljetusjärjestelmällä tullaan siirtämään Vuosaaren



sataman polttoainelaiturista polttoaineita mahdollisesti rakennettavaan Vuosaaren C-voimalaitokseen. Vuosaaren C-voimalaitoksesta polttoainejärjestelmiseen on laadittu kaavan laadinnan yhteydessä esisuunnitelma, ympäristövaikutusten arviointi ja Natura-arviointi.

Toimivaksi kuljettimen sijoitusratkaisuksi todettiin kaavamuutoksen valmisteluissa kuljettimen sijoittaminen joko melumuurin päälle tai melumuurin viereen sen koillispuolelle. Sataman koillisreunalta LS-k-kaavamerkinnällä varustetulta sataman alueelta on varattu kaava-alueen osa, jolle on sijoitettu rakennusala kuljettimelle.

Asemakaavan varauksia ei tarvitse muuttaa, jotta kuljetin voitaisiin rakentaa melumuurin sisäpuolelle. Kuljetin ulottuu joka tapauksessa satama-alueen ja melumuurin ulkopuolelle, koska voimala ei sijaitse satama-alueella.

Melumuurin sisäpuolelle toteutettuna kuljetinrata pystyrakenteineen sijoittuisi kaakkoispäästään noin 750 metrin matkalta sataman liikennettä palvelevan junaraiteen ja sen lastauslaiturin kohdalle tehden siten raiteen ja lastauslaiturin käytön mahdottomaksi. Melumuurin luoteispuolella kuljetinrata sijoittuisi tällöin satama-alueella sijaitsevalle, pitkäaikaisella vuokrasopimuksella satamatoimintaa harjoittavalle yritykselle vuokratulle maa-alueelle siten, että se ylittäisi yrityksen omistaman henkilöstö- ja pysäköintirakennuksen ja sivuasi yrityksen omistamia varasto- ja korjaamorakennusta ja terminaalirakennusta ja mm. rajoittaisi kyseisten rakennusten ja vuokra-alueen käyttöä.

Kuljetinrata melumuurin sisäpuolelle toteutettuna rajoittaisi sekä satamatoimintaa harjoittavan yrityksen että koko Vuosaaren sataman toimintaa ja toiminnan kehittämistä tulevaisuudessa ja näin aiheuttaisi kohtuutonta haittaa alueen haltijalle.

Kaavan vaikutusten selvittäminen maisemavaikutuksen, melun ja pölyn leviämisen osalta (MRL 9 §)

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

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 1 §:n mukaan MRL



9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat.

Säännös korostaa jo laistakin ilmenevää joustavuuden periaatetta (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2006, s. 837).

Lain esitöiden (HE 101/1998 vp., s. 63) mukaan riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin kuuluvat muun muassa kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonoloja, rakennettua ja muuta kulttuuriympäristöä, väestön oloja, ympäristön tilaa, olevia ja suunniteltuja toimintoja, alueen kehitysnäkymiä ja muita kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavia asioita koskevat tutkimukset ja selvitykset.

Vaikutusten riittävän selvittämisen ja arvioinnin kannalta on katsottava, että kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu. Kaavan tavoitteiden ja sisällön riittävä arviointi edellyttää usein useampienkin vaihtoehtojen selvittämistä.

Oikeuskirjallisuudessa (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2006, s. 51) todetaan, että vaikutukset on selvitettävä aina kaavaa laadittaessa tarpeellisessa määrin. Selvitysten ulottuvuus, laaja-alaisuus ja yksityiskohtaisuus sen sijaan voivat vaihdella kysymyksessä olevan kaavahankkeen luonteesta ja suunniteltujen toimintojen vaikutusten merkittävydestä riippuen.

Vaikutusselvitysten riittävyttä arvioidaan kaavalle laissa asetettujen sisältövaatimusten mukaan. Kaavaa laadittaessa vaikutukset on selvitettävä ja arvioitava siinä määrin, että voidaan varmistua siitä, että kaava täyttää sen sisällölle laissa asetetut vaatimukset. Kaavan vaikutuksia on myös voitava arvioida kokonaisuutena.

Ympäristöministeriön vaikutusarviointiohjeessa (Ympäristöministeriön ohje 10/2006, Vaikutusten arviointi kaavoituksessa, s. 45) todetaan, että riittävyden arviointi on ensisijaisesti kunnan vastuulla, mutta asiaan voivat ottaa kantaa mm. kaavaa laativat ja erillisselvityksiä tekevät asiantuntijat ja viranomaiset.

Maisemavaikutuksen selvittäminen

Kaava-aineisto sisältää riittävän havainnekuva-aineiston kaavan vaikutusten arvioimiseksi, mm. valokuvasovituksia Helen Oy:n luonnosvaiheen arkkitehtisuunnitelmista. Kuvissa on esitetty uuden voimalan 3D-mallinnettu hahmo kuljetin- ja varastorakenteineen eri suunnista otettuihin valokuviin sovitettuna. Yksi kuvista on otettu



Porvarinlahden suunnasta (valittajien tiloista pohjoiseen) ja yksi mereltä Mölandetin suunnasta.

Kaavamuutoksen maisemavaikutukset on arvioitu kaavaselostuksessa s.28 - 29. Selostuksen mukaan suunnitellut uudet rakennukset ja rakenteet ovat suurikokoisia ja korkeita, mutta sijoittuvat pääosin jo rakennetuille voimalaitos- ja satama-alueille. Voimalaitos tulee näkymään läheisille virkistysalueille ja merelle, mutta korkeaa piippua lukuun ottamatta uudet rakenteet eivät tule näkymään nykyisille asuinalueille. Uuden rakentamisen maisemavaikutukset eivät merkittävästi muuta kaava-alueen ja ympäristön maisemakuvaa tai maisemarakennetta. Kuljetinrakenteet saattavat olla erittäin näkyviä satama-alueen ympäristössä riippuen niiden arkkitehtuurista ja värityksestä. Kuljettimet tulevat muodostamaan maisemassa satama - ja voimalaitosalueita reunustavan rakenteen, jonka olemusta ohjataan kaavamääräyksillä. Kuten edellä on todettu, kaavamääräyksissä todetaan, että kuljettimen tulee sopeutua melumuurin arkkitehtuuriin ja olla vaakarakenteiden osalta väriltään vaalea. Kuljettimen pystyrakenteineen tulee muodostaa kaupunkikuvallisesti yhtenäinen kokonaisuus.

Asemakaavan laatimisasiakirjoissa on havainnekuvia arkkitehtisuunnitelmista, jotka sisältävät myös näkymiä melumuurin suuntaan. Kaupunginhallitus katsoo kyseisten havainnekuvien olevan asemakaavamääräykset huomioon ottaen riittäviä. Lausunnon laatimista varten Helen Oy on kuitenkin teettänyt havainnekuvia kuljetinjärjestelmän sijoitusratkaisusta: melumuri nyt, kuljetin melumuurin päällä ja kuljetin melumuurin koillispuolella (kuvaliite 1). Havainnekuville on myös näkymät valittajien kiinteistöiltä kohti melumuuria. Laaditut uudet havainnekuvat eivät anna aihetta muuttaa asemakaavaprosessin aikana tehtyjä arvioita kuljettimen maisemavaikutuksista.

Kuljettimen maisemavaikutukset eivät valittajien tiloilta katsottuna poikkea toisistaan, sijoitettiinpa kuljetin melumuurin sisä- tai ulkopuolelle, koska kuljetin on joka tapauksessa sijoitettava melumuuria korkeammalle.

Melu- ja pölynleviämisvaikutusten selvittäminen

Kaavamuutoksen meluvaikutukset on selvitetty ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA) annetun lain ja asetuksen mukaisessa laajuudessa (Biopolttoaineen käytön lisääminen Helsingin energiatuotannossa, melumallinnus, ympäristövaikutusten arviointia varten, Helsingin Energia, Ramboll, 2014). Meluvaikutukset on arvioitu kaavaselostuksessa, s.30. Kuljettimella ei ole arvioitu olevan



meluvaikutusta, koska se tulee kaavamääräyksen mukaan koteloida ja äänieristää. Tarkat rajat melulle ja sen torjunnalle tullaan asettamaan voimalan ympäristöluvassa, joka tulee perustumaan asemakaavavaihetta tarkempiin suunnitelmiin. (Ympäristönsuojelulain 83 §:n 2 momentin mukaan jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa, L27.6.2014/527. Ympäristönsuojelusta annetun asetuksen 14-21 §:ssä on säännökset lupapäätöksen sisällöstä, VnA 4.9.2014/713.)

Kuljetintekniikka on ollut pitkään käytössä teollisuudessa, minkä vuoksi sen toiminta ja vaikutukset tunnetaan hyvin. Kuljetinjärjestelmän melumallinnus ei kuljettimien alhaisen äänitason takia tuottaisi mitään lisäarvoa. Siksi sen laatimista tai sisällyttämistä jo tehtyihin melumallinnuksiin ei ole pidetty tarpeellisena. Lisäksi kuljetinjärjestelmä on osa ympäristölupaa edellyttävää voimalaitoskokonaisuutta, jolle ympäristöluvassa on asetettu myös melua koskevat lupamääräykset. Lupamääräysten noudattamista valvotaan lupapäätöksessä annettavilla melumittausmääräyksillä. Kuljetin sijoitettuna melumuurin päälle itse asiassa pienentäisi satamatoiminnan aiheuttamaa melua valittajien kiinteistöjen suuntaan.

Kuljetin tulee asemakaavamääräyksen mukaan koteloida, millä nimenomaan estetään pölyn leviäminen kuljettimesta. Näin ollen melu- ja pölyvaikutusten aiheutuminen kuljetinjärjestelmästä valittajien kiinteistöille ei ole mahdollista.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on kaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että sillä ei ole huomauttamista melun eikä ilmanlaadun osalta.

Asemakaavan sisältövaatimukset, luonnonympäristön vaaliminen

MRL 54 §:n 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.

Lisäksi kaupunginhallitus viittaa edellä kohdassa "Melu- ja pölyvaikutusten selvittäminen" lausuttuun.

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan kun otetaan huomioon valituksenalaisen asemakaavaehdotuksen tarkoitus, kuljetinjärjestelmän sijoittaminen melumuurin päälle tai koillispuolelle ei aiheuta valittajien kiinteistöjen elinympäristön laadun sellaista



merkityksellistä heikkenemistä eikä muutenkaan sellaista kohtuutonta haittaa maanomistajalle, että asemakaavamerkintää ”ku” tulisi muuttaa. Valituksenalaisen asemakaavaehdotuksen tarkoitus on asemakaavan selostuksen mukaan mahdollistaa uuden biopolttoaineita hyödyntävän voimalaitoksen rakentaminen.

Edellä lausuttu huomioon ottaen voidaan todeta, että asemakaava nro 12248 täyttää MRL 54 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset luonnonympäristön vaalimisesta.

Valituksissa ei ole tuotu esiin mitään sellaista, jonka perusteella kaupungin voitaisiin katsoa rikkoneen MRL 54 §:n 2 momentin säännöstä.

Oikeudenkäyntikulut

Kaupunginhallitus kiistää valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Vedoten hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momenttiin kaupunginhallitus katsoo, että oikeudenkäynti ei ole aiheutunut viranomaisen virheestä eikä päätös ole virheellinen eikä puutteellinen.

Valituksessa ei ole tuotu esiin mitään sellaista, jonka perusteella kaupungin voitaisiin katsoa rikkoneen MRL:n 9 tai 54 §:n säännöksiä. Kaavapäätös ei ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen.

Katselmus

Helsingin kaupunki suhtautuu myönteisesti katselmuksen toimittamiseen alueella, jos hallinto-oikeus katsoo sen tarpeelliseksi.

Yhteenveto

Valituksissa ei ole esitetty sellaisia laillisuusperusteita, joiden perusteella päätös tulisi kumota. Kaava täyttää MRL 54 §:n sisältövaatimukset ja perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavapäätös ei siten ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen.

Kaupunginhallitus pyytää valitusten hylkäämistä perusteettomina ja niiden jättämistä tutkimatta päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen kohdistuvilta osin.

Samalla kaupunginhallitus päätti tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.



30.03.2015

Kaj/1

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Katri Erroll, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
katri.erroll(a)hel.fi
Taina Lehtinen, kaupunginasiainjohtaja, puhelin: 310 36552
taina.lehtinen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 HAO:n lausuntopyyntö, valitus Vuosaaren voimalaitosalueen asemakaavasta
- 2 Liitteet Vuosaaren voimalaitosalueen asemakaavavalitukseen
- 3 Kuljettimen havainnekuvat

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Oikeuspalvelut (lausunnon
hallinto-oikeudelle toimittamista
varten)
Helen Oy

Helsingin Satama Oy

Otteen liitteet

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai
täytäntöönpano
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai
täytäntöönpano
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai
täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Helsingin kaupunginvaltuusto on 10.12.2014 (§ 411) hyväksynyt 54. kaupunginosan (Vuosaari) korttelien 54152 ja 54318 katu-, satama-, rata-, virkistys-, vesi-, luonnonsuojelu- ja suojaviheralueiden sekä maantien alueen asemakaavan muutosehdotuksen 8.4.2014 päivätyn ja 4.11.2014 muutetun piirustuksen nro 12248 mukaisena ja asemakaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

***** ovat tehneet 19.1.2015 valituksen valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on pyytänyt



kaupunginhallitusta hankkimaan valituksen johdosta kaupunginvaltuuston lausunnon.

Kaupunginhallituksen johtosäännön 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan kaupunginhallitus antaa selityksen kaupunginvaltuuston päätöstä koskevan valituksen johdosta, jos kaupunginhallitus katsoo voivansa yhtyä kaupunginvaltuuston päätöksen lopputulokseen.

Esittelijä toteaa, että lausunto on kaupunginkanslian oikeuspalveluiden yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston, Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n kanssa laatiman lausunnon mukainen.

Esittelijä yhtyy lausuntoehdotuksessa esitettyyn.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Katri Erroll, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
katri.erroll(a)hel.fi
Taina Lehtinen, kaupunginasiamies, puhelin: 310 36552
taina.lehtinen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 HAO:n lausuntopyyntö, valitus Vuosaaren voimalaitosalueen asemakaavasta
- 2 Liitteet Vuosaaren voimalaitosalueen asemakaavavalitukseen
- 3 Kuljettimen havainnekuvat

Otteet

Ote

Oikeuspalvelut (lausunnon hallinto-oikeudelle toimittamista varten)
Helen Oy

Helsingin Satama Oy

Otteen liitteet

Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kaupunkisuunnitteluvirasto



Päätöshistoria

Kaupunginkanslia Oikeuspalvelut 24.3.2015

HEL 2015-001046 T 03 01 01

Helsingin hallinto-oikeus Dnro 00340/14/4103

Helsingin kaupunginvaltuusto on 10.12.2014 (§ 411) hyväksynyt 54. kaupunginosan (Vuosaari) korttelien 54152 ja 54318 katu-, satama-, rata-, virkistys-, vesi-, luonnonsuojelu- ja suojaviheralueiden sekä maantien alueen asemakaavan muutosehdotuksen 8.4.2014 päivätyn ja 4.11.2014 muutetun piirustuksen nro 12248 mukaisena ja asemakaavaselistuksesta ilmenevin perustein.

***** ovat tehneet 19.1.2015 valituksen valtuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on pyytänyt kaupunginhallitusta hankkimaan valituksen johdosta kaupunginvaltuuston lausunnon.

Valituksen keskeinen sisältö

Valittajat vaativat kaupunginvaltuuston päätöksen 10.12.2014 § 411 kumoamista lainvastaisena sellaisen varausten osalta, joiden muuttaminen on edellytyksenä kuljetinjärjestelmän sijoittamiselle melumuurin sisäpuolelle, välttämättömien oikeudenkäyntikulujen korvaamista laillisine korkoineen sekä katselmuksen suorittamista alueella.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 188 §:n 1 momentin mukaan muutosta asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta. Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kuntalain 4 §:n mukaan kunnan jäsen on se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Valittajat omistavat kiinteää omaisuutta Helsingissä, joten he ovat kunnan jäseniä. Valittajilla on asiassa valitusoikeus.

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. MRL 188 §:n 6 momentin mukaan kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.



Kaupunginvaltuuston 10.12.2014 päivätty pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa 19.12.2014. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle 19.1.2015. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle määräajassa.

Lausunto valituksen johdosta

Oikeuspalvelut toteaa, että kaupunginhallituksen tulisi antaa valituksen johdosta hallinto-oikeudelle seuraava lausunto. Lausunto on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston, Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n kanssa.

Valituksen hylkääminen

Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perustein valituksen hylkäämistä. Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt MRL:n asemakaavaa koskevien sisältövaatimusten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaava perustuu MRL:n edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Päätös on muiltakin osin lain mukainen.

Valituksen tutkimatta jättäminen

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

Valituksen keskeiset perusteet

Valitus kohdistuu Vuosaaren voimalaitoksen polttoaineen kuljettimen rakennusalaan koskevan kaavamerkinnän (ku) ja siihen liittyvien muiden varausten aiheuttamiin maisemavaikutuksiin, vaikutusten selvittämiseen (meluvaikutusten ja pölyn leviämisen selvittämiseen, maanomistajille aiheutuvan rajoituksen tai haitan selvittämiseen) ja kaavan sisältövaatimukseen (elinympäristön laadun heikkenemiseen).

Kuljetinjärjestelmän rakennusalaan koskeva kaavamerkintä

Valittajat katsovat, että kuljetinradan sijoittaminen sataman melumuurin päälle tai sen ulkopuolelle kasvattaisi rakenteen kokonaiskorkeuden lähes 18 metriin, mistä aiheutuu huomattava muutos lähimaisemassa ja heikentää alueen maisemakuvaa huomattavasti. Kaavamerkintä mahdollistaa rakentamisen, jonka maisemavaikutukset olisivat kohtuuttomat.

Valittajat vaativat kuljetinjärjestelmää koskevien asemakaavan varausten muuttamista.



Kaavan vaikutusten selvittäminen maisemavaikutuksen, melun ja pölyn leviämisen osalta (MRL 9 §)

Valittajien mukaan kaava-aineisto ei tarjoa riittävää tietoa kaavan vaikutusten arvioimiseksi. Kaava-aineisto ei sisällä selvitystä pyrkimyksestä sijoittaa kuljetinrata meluesteen sisäpuolelle eikä havainnekuvia tai piirroksia, joiden perusteella maisemavaikutusta voitaisiin arvioida. Meluselvityksessä kuljetinradat on sijoitettu melumuurin sisäpuolelle, mutta täydennysselvityksestä ilmene, onko meluvaikutusta selvitetty kuljetinradan eri sijaintivaihtoehtoin. Lisäksi valittajat katsovat, että kuljettimen eri sijaintivaihtoehtojen vaikutusta ei ole selvitetty pölyn leviämisen osalta.

Kaavan sisältövaatimukset (MRL 54 §)

Valittajat katsovat, että kaava ei täytä asemakaavan sisältövaatimuksia. Kaavan varauksen toteuttaminen aiheuttaisi elinympäristön laadun merkityksellistä heikkenemistä ja kohtuutonta haittaa.

Valitusperusteiden oikeudellinen arviointi

Kaupunginhallitus viittaa asiassa kaupunginvaltuuston päätöksen 10.12.2014 § 411 perusteluihin ja muihin valmisteluasiakirjoista ilmeneviin seikkoihin sekä jäljempänä mainittuihin perusteisiin. Lisäksi kaupunginhallitus viittaa kaavaselostukseen, jossa on MRL 55 §:n 2 momentin mukaan esitetty asemakaavan perusteet.

Kuljetinjärjestelmän rakennusala koskeva kaavamerkintä

Kuljettimen rakennusala (ku) koskevan asemakaavamerkinnän mukaan ”Rakennusosalalle saa rakentaa voimalaitoksen polttoaineita kuljettavia koteloituja ja äänieristettyjä kuljetinratoja tukirakenteineen. Kantavia rakenteita ei saa sijoittaa rata-alueelle, maantien alueelle eikä katualueille siten, että ne haittaavat liikennettä tai kunnossapitoa. Kuljettimen alituskorkeuden tulee katualueiden ja maantien alueen ajoradoilla olla vähintään 4,8 metriä ja rata-alueilla sekä Satamakaarella ja Rahtarinkadulla vähintään seitsemän metriä. Kuljettimen tulee sopeutua melumuurin arkkitehtuuriin ja olla vaakarakenteiden osalta väriltään vaalea. Kuljettimen pystyrakenteineen tulee muodostaa kaupunkikuvallisesti yhtenäinen kokonaisuus.”

Valituksenalaisen asemakaavamuutosehdotuksen mahdollistamalla polttoaineiden kuljetusjärjestelmällä tullaan siirtämään Vuosaaren sataman polttoainelaiturista polttoaineita mahdollisesti rakennettavaan Vuosaaren C-voimalaitokseen. Vuosaaren C-voimalaitoksesta



polttoainejärjestelmiseen on laadittu kaavan laadinnan yhteydessä esisuunnitelma, ympäristövaikutusten arviointi ja Natura-arviointi.

Toimivaksi kuljettimen sijoitusratkaisuksi todettiin kaavamuutoksen valmisteluissa kuljettimen sijoittaminen joko melumuurin päälle tai melumuurin viereen sen koillispuolelle. Sataman koillisreunalta LS-k-kaavamerkinnällä varustetulta sataman alueelta on varattu kaava-alueen osa, jolle on sijoitettu rakennusala kuljettimelle.

Melumuurin sisäpuolelle toteutettuna kuljetinrata pystyrakenteineen sijoittuisi kaakkoispäästään noin 750 metrin matkalta sataman liikennettä palvelevan junaraiteen ja sen lastauslaiturin kohdalle tehden siten raiteen ja lastauslaiturin käytön mahdolltomaksi. Melumuurin luoteispuolella kuljetinrata sijoittuisi tällöin satama-alueella sijaitsevalle, pitkäaikaisella vuokrasopimuksella satamatoimintaa harjoittavalle yritykselle vuokratulle maa-alueelle siten, että se ylittäisi yrityksen omistaman henkilöstö- ja pysäköintirakennuksen ja sivuasi yrityksen omistamia varasto- ja korjaamorakennusta ja terminaalirakennusta ja mm. rajoittaisi kyseisten rakennusten ja vuokra-alueen käyttöä.

Kuljetinrata melumuurin sisäpuolelle toteutettuna rajoittaisi sekä satamatoimintaa harjoittavan yrityksen että koko Vuosaaren sataman toimintaa ja toiminnan kehittämistä tulevaisuudessa ja näin aiheuttaisi kohtuutonta haittaa alueen haltijalle.

Asemakaavan varauksia ei tarvitse muuttaa, jotta kuljetin voitaisiin rakentaa melumuurin sisäpuolelle. Kuljetin ulottuu joka tapauksessa satama-alueen ja melumuurin ulkopuolelle, koska voimala ei sijaitse satama-alueella.

Kaavan vaikutusten selvittäminen maisemavaikutuksen, melun ja pölyn leviämisen osalta (MRL 9 §)

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

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 1 §:n mukaan MRL

9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat.



Säännös korostaa jo laistakin ilmenevää joustavuuden periaatetta (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2006, s. 837).

Lain esitöiden (HE 101/1998 vp., s. 63) mukaan riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin kuuluvat muun muassa kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonoloja, rakennettua ja muuta kulttuuriympäristöä, väestön oloja, ympäristön tilaa, olevia ja suunniteltuja toimintoja, alueen kehitysnäkymiä ja muita kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavia asioita koskevat tutkimukset ja selvitykset.

Vaikutusten riittävän selvittämisen ja arvioinnin kannalta on katsottava, että kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu. Kaavan tavoitteiden ja sisällön riittävä arviointi edellyttää usein useampienkin vaihtoehtojen selvittämistä.

Oikeuskirjallisuudessa (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2006, s. 51) todetaan, että vaikutukset on selvitettävä aina kaavaa laadittaessa tarpeellisessa määrin. Selvitysten ulottuvuus, laaja-alaisuus ja yksityiskohtaisuus sen sijaan voivat vaihdella kysymyksessä olevan kaavahankkeen luonteesta ja suunniteltujen toimintojen vaikutusten merkittävyydestä riippuen.

Vaikutusselvitysten riittävyttä arvioidaan kaavalle laissa asetettujen sisältövaatimusten mukaan. Kaavaa laadittaessa vaikutukset on selvitettävä ja arvioitava siinä määrin, että voidaan varmistua siitä, että kaava täyttää sen sisällölle laissa asetetut vaatimukset. Kaavan vaikutuksia on myös voitava arvioida kokonaisuutena.

Ympäristöministeriön vaikutusarviointiohjeessa (Ympäristöministeriön ohje 10/2006, Vaikutusten arviointi kaavoituksessa, s. 45) todetaan, että riittävyyden arviointi on ensisijaisesti kunnan vastuulla, mutta asiaan voivat ottaa kantaa mm. kaavaa laativat ja erilliselvityksiä tekevät asiantuntijat ja viranomaiset.

Maisemavaikutuksen selvittäminen

Kaava-aineisto sisältää riittävän havainnekuva-aineiston kaavan vaikutusten arvioimiseksi, mm. valokuvasovituksia Helen Oy:n luonnosvaiheen arkkitehtisuunnitelmista. Kuvissa on esitetty uuden voimalan 3D-mallinnettu hahmo kuljetin- ja varastorakenteineen eri suunnista otettuihin valokuviin sovitettuna. Yksi kuvista on otettu Porvarinlahden suunnasta (valittajien tiloista pohjoiseen) ja yksi mereltä Mölandetin suunnasta.



Kaavamuutoksen maisemavaikutukset on arvioitu kaavaselostuksessa s.28 - 29. Selostuksen mukaan suunnitellut uudet rakennukset ja rakenteet ovat suurikokoisia ja korkeita, mutta sijoittuvat pääosin jo rakennetuille voimalaitos- ja satama-alueille. Voimalaitos tulee näkymään läheisille virkistysalueille ja merelle, mutta korkeaa piippua lukuun ottamatta uudet rakenteet eivät tule näkymään nykyisille asuinalueille. Uuden rakentamisen maisemavaikutukset eivät merkittävästi muuta kaava-alueen ja ympäristön maisemakuvaa tai maisemarakennetta. Kuljetinrakenteet saattavat olla erittäin näkyviä satama-alueen ympäristössä riippuen niiden arkkitehtuurista ja värityksestä. Kuljettimet tulevat muodostamaan maisemassa satama - ja voimalaitosalueita reunustavan rakenteen, jonka olemusta ohjataan kaavamääräyksillä. Kuten edellä on todettu, kaavamääräyksissä todetaan, että kuljettimen tulee sopeutua melumuurin arkkitehtuuriin ja olla vaakarakenteiden osalta väriltään vaalea. Kuljettimen pystyrakenteineen tulee muodostaa kaupunkikuvallisesti yhtenäinen kokonaisuus.

Asemakaavan laatimisasiakirjoissa on havainnekuvia arkkitehtisuunnitelmista, jotka sisältävät myös näkymiä melumuurin suuntaan. Kaupunginhallitus katsoo kyseisten havainnekuvien olevan asemakaavamääräykset huomioon ottaen riittäviä. Lausunnon laatimista varten Helen Oy on kuitenkin teettänyt havainnekuvia kuljetinjärjestelmän sijoitusratkaisusta: melumuuuri nyt, kuljetin melumuurin päällä ja kuljetin melumuurin koillispuolella (kuvaliite 1). Havainnekuviissa on myös näkymät valittajien kiinteistöiltä kohti melumuuria. Laaditut uudet havainnekuvat eivät anna aihetta muuttaa asemakaavaprosessin aikana tehtyjä arvioita kuljettimen maisemavaikutuksista.

Kuljettimen maisemavaikutukset eivät valittajien tiloilta katsottuna poikkeakaan toisistaan, sijoitettiinpa kuljetin melumuurin sisä- tai ulkopuolelle, koska kuljetin on joka tapauksessa sijoitettava melumuuria korkeammalle.

Melu- ja pölynleviämisvaikutusten selvittäminen

Kaavamuutoksen meluvaikutukset on selvitetty ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVA) annetun lain ja asetuksen mukaisessa laajuudessa (Biopolttoaineen käytön lisääminen Helsingin energiatuotannossa, melumallinnus, ympäristövaikutusten arviointia varten, Helsingin Energia, Ramboll, 2014). Meluvaikutukset on arvioitu kaavaselostuksessa, s.30. Kuljettimella ei ole arvioitu olevan meluvaikutusta, koska se tulee kaavamääräyksen mukaan koteloida ja äänieristää. Tarkat rajat melulle ja sen torjunnalle tullaan asettamaan voimalan ympäristöluvassa, joka tulee perustumaan



asemakaavavaihetta tarkempiin suunnitelmiin. (Ympäristönsuojelulain 83 §:n 2 momentin mukaan jos hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettua lakia, lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointi on otettu huomioon lupaharkinnassa, L27.6.2014/527. Ympäristönsuojelusta annetun asetuksen 14-21 §:ssä on säännökset lupapäätöksen sisällöstä, VnA 4.9.2014/713.)

Kuljetintekniikka on ollut pitkään käytössä teollisuudessa, minkä vuoksi sen toiminta ja vaikutukset tunnetaan hyvin. Kuljetinjärjestelmän melumallinnus ei kuljettimien alhaisen äänitason takia tuottaisi mitään lisäarvoa. Siksi sen laatimista tai sisällyttämistä jo tehtyihin melumallinuksisiin ei ole pidetty tarpeellisena. Lisäksi kuljetinjärjestelmä on osa ympäristölupaa edellyttävää voimalaitoskokonaisuutta, jolle ympäristöluvassa on asetettu myös melua koskevat lupamääräykset. Lupamääräysten noudattamista valvotaan lupapäätöksessä annettavilla melumittausmääräyksillä. Kuljetin sijoitettuna melumuurin päälle itse asiassa pienentäisi satamatoiminnan aiheuttamaa melua valittajien kiinteistöjen suuntaan.

Kuljetin tulee asemakaavamääräyksen mukaan koteloida, millä nimenomaan estetään pölyn leviäminen kuljettimesta. Näin ollen melu- ja pölyvaikutusten aiheutuminen kuljetinjärjestelmästä valittajien kiinteistöille ei ole mahdollista.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on kaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että sillä ei ole huomauttamista melun eikä ilmanlaadun osalta.

Asemakaavan sisältövaatimukset, luonnonympäristön vaaliminen

MRL 54 §:n 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.

Lisäksi kaupunginhallitus viittaa edellä kohdassa "Melu- ja pölyvaikutusten selvittäminen" lausuttuun.

Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan kun otetaan huomioon valituksenalaisen asemakaavaehdotuksen tarkoitus, kuljetinjärjestelmän sijoittaminen melumuurin päälle tai koillispuolelle ei aiheutua valittajien kiinteistöjen elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä eikä muutenkaan sellaista kohtuutonta haittaa maanomistajalle, että asemakaavamerkintää "ku" tulisi muuttaa. Valituksenalaisen asemakaavaehdotuksen tarkoitus on asemakaavan



selostuksen mukaan mahdollistaa uuden biopolttoaineita hyödyntävän voimalaitoksen rakentaminen.

Edellä lausuttu huomioon ottaen voidaan todeta, että asemakaava nro 12248 täyttää MRL 54 §:n 2 momentissa säädetyt vaatimukset luonnonympäristön vaalimisesta.

Valituksissa ei ole tuotu esiin mitään sellaista, jonka perusteella kaupungin voitaisiin katsoa rikkoneen MRL 54 §:n 2 momentin säännöstä.

Oikeudenkäyntikulut

Kaupunginhallitus kiistää valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

Vedoten hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momenttiin kaupunginhallitus katsoo, että oikeudenkäynti ei ole aiheutunut viranomaisen virheestä eikä päätös ole virheellinen eikä puutteellinen.

Valituksessa ei ole tuotu esiin mitään sellaista, jonka perusteella kaupungin voitaisiin katsoa rikkoneen MRL:n 9 tai 54 §:n säännöksiä. Kaavapäätös ei ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen.

Katselmus

Helsingin kaupunki suhtautuu myönteisesti katselmuksen toimittamiseen alueella, jos hallinto-oikeus katsoo sen tarpeelliseksi.

Yhteenveto

Valituksissa ei ole esitetty sellaisia laillisuusperusteita, joiden perusteella päätös tulisi kumota. Kaava täyttää MRL 54 §:n sisältövaatimukset ja perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavapäätös ei siten ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen.

Kaupunginhallitus pyytää valitusten hylkäämistä perusteettomina ja niiden jättämistä tutkimatta päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen kohdistuvilta osin.

Lisätiedot

Taina Lehtinen, kaupunginasiainjohtaja, puhelin: 310 36552
taina.lehtinen(a)hel.fi