



19.12.2016

Kaj/2

## § 1160

### Vanhankaupunginkosken länsihaaran padon purkamisen vaihtoehtotarkastelun tulokset

HEL 2016-007395 T 11 01 01

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

#### Käsittely

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti panna asian pöydälle Hannu Oskalan ehdotuksesta.

#### Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja  
Anni Sinnemäki

#### Lisätiedot

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

#### Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

#### Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää merkitä tiedoksi Vanhankaupungin kosken padon purkamisen oikeudellisia edellytyksiä ja vaihtoehtoisia toimenpiteitä koskevat selvitykset sekä Uudenmaan ELY -keskuksen lausunnon. Oikeudellisen selvityksen on laatinut ympäristöoikeuden professori Kai Kokko ja tutkijatyöryhmä ja vaihtoehtotarkasteluja kustannusarvioinnin koskevan selvityksen WSP Finland Oy.

#### Tiivistelmä

Valtuutettu Jukka Relander ja 48 muuta valtuutettua esittivät (8.10.2014) aloitteessaan, että Vanhankaupunginkosken länsihaaran sulkeva pato puretaan siten, että alueen museoarvolle koituisi haittaa mahdollisimman vähän.

Aloitteen mukaan padosta ei ole mitään hyötyä, mutta siitä on paljon haittaa. Lohi ja taimen nousevat jokeen pitkin itähaaran kalaporrasta, mutta siika, vimpa, toutain ja muut särkikalat eivät pääse jokeen lainkaan ja joesta vaellukselle lähtevät ankeriaat menevät silpuksi turbineissa. Lisäksi ilman patoa paikalla virtaisi useita satoja metrejä pitkä koski, joka olisi edelleen vapaana virratessaan ensiluokkaista habitaat-



tia ja lisääntymisaluetta koskissa viihtyville kaloille, ja moninkertaistaisi sekä Vanhankaupungin kosken pituuden, että sen nykyisen virkistysarvon.

Kaupunginhallitus käsitteli aloitevastausta 11.5.2015 ja 14.9.2015. Kokouksessaan 14.9.2015 kaupunginhallitus päätti palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi siten, että käynnistetään tarvittavat selvitykset, jotta kaupunginhallitukselle ja valtuustolle voidaan myöhemmin tuoda esitys padon purkamisesta tai säilyttämisestä.

Kaupunginvaltuusto käsitteli 25.11.2015 aloitetta ja hyväksyi samalla esittelijän perustelut, joissa kaupunginhallitus totesi, että Vanhankaupunginkosken alueella voimassa olevilla suojelumerkinnöillä on olennainen rooli alueella mahdollisten toimenpiteiden määrittelyssä. Padon suojelun purkamisen edellytyksistä käynnistetään selvitys, jossa tutkitaan padon kokonaan tai osittain purkamisen mahdollisuus asemakaavan suojelun ja alueella olevan RKY-merkinnän näkökulmasta. Selvityksen tulokset jatkotoimenpiteineen sekä tarvittavien vaikutustenarviointien laajuus kustannusarvioineen tuodaan tiedoksi kaupunginhallitukseen vuoden 2016 aikana.

Kaupunkisuunnitteluviraston johdolla on teetetty WSP Finland Oy:n laatima selvitys patoon kohdistuvien mahdollisten toimenpidevaihtoehtojen vaatimien selvitysten, vaikutusarviointi-, lupa- ja vuoro- vaikutusprosessien sekä suunnitteluvaiheiden ohjelmoinnista ja kustannusarvioista.

Kaupunkisuunnitteluvirasto on hankkinut myös ympäristöoikeuden professori Kai Kokon ja tutkijaryhmän laatiman asiantuntijalausunnon padon purkamisen oikeudellisista edellytyksistä.

Lisäksi kaupunkisuunnitteluvirasto on saanut lausunnon Vanhankaupunginkosken länsihaaran sulkevan padon purkamisesta Uudenmaan ELY-keskukselta.

Saadut selvitykset ja lausunto ovat esityslistan liitteenä. Aloitevastaus lausuntoineen on nähtävillä [kaupunginvaltuuston pöytäkirjalta](#). Asiassa on aikaisemmin aloitevastauksen yhteydessä saatu lausunnot kaupunkisuunnittelulautakunnalta, ympäristölautakunnalta, liikuntalautakunnalta, kaupunginmuseon johtokunnalta, kiinteistövirastolta, kaupunginmuseon kulttuuriympäristöyksiköltä, Helen Oy:ltä ja HSL:ta. Lisäksi on saatu kannanotot Teollisuusperintöseuralta sekä Museovirastolta.

## Esittelijän perustelut

Esittelijä toteaa, että saatujen selvitysten lisäksi on aloitekäsittelyyn liitetyissä lausunnoissa käsitelty monipuolisesti padon purkamista osittain



tai kokonaan sekä arvioitu vaikutuksia ja seurauksia. Kaupunkisuunnitteluviraston toimeksiantona laaditussa WSP Finland Oy:n selvityksessä on tarkasteltu patoon kohdistuvien mahdollisten toimenpidevaihtoehtojen vaatimien selvitysten, vaikutus-, arviointi- lupa- ja vuorovaikutusprosessien sekä suunnitteluvaiheiden alustavaa sisältöä ja laajuus sekä suuntaa antavia kustannusarvioita. Ympäristöoikeuden professori Kai Kokon kokoama vesi-, rakennussuojelu- ja ympäristöoikeudellinen asiantuntijalausunto sekä ELY -keskuksen lausunto osoittavat, että Vanhankaupunginkosken palauttaminen pato kokonaan tai edes osittain purkamalla on oikeudellisesti monivaiheinen ja moniulotteinen prosessi.

Esittelijä toteaa, että saatuihin lausuntoihin ja selvityksiin pohjautuen tullaan valmistelemaan myöhemmin erillinen päätös.

#### Vaihtoehtotarkastelun lähtökohtia

WSP Finland Oy toteaa lähtökohtana, että alue on kulttuurihistoriallisesti merkittävä ja kulttuuriympäristöjen vaaliminen on keskeinen näkökulma hankkeen mahdollisesta etenemisestä päätettäessä. Vantaanjoen uoma ja Vanhankaupunginlahti kuuluvat Natura 2000 verkostoon. Mahdolliset virtaamat saattavat vaikuttaa Vantaanjoen virtaamaan ja veden korkeuksiin ja rauhoitettuun vuollejokisimpukkaan, joten vaikutusarviointeja varten alueelta tulee laatia riittävä selvitysaineisto. Vanhankaupunginkosken alueella voimassa olevilla suojelumerkinnöillä on olennainen rooli alueella mahdollisten toimenpiteiden määrittelyssä.

Luonto- ja kulttuuriympäristöarvojen ohella padon purkamiseen liittyviä selvitystarpeita ja riskitekijöitä ovat mm. mahdollisesti todettavat haitta-aineita sisältävät sedimentit, toimenpiteiden mahdolliset vaikutukset pohjaveden pinnan tasoon ja alueen maaperän stabiliteettiin. Vaikutusarvioitiin ja toimenpiteisiin liittyviin lupaprosesseihin on pyritty tunnistamaan keskeiset selvitystarpeet olemassa olevaan tietoon perustuen.

WSP:n Finland Oy:n selvityksessä on kuvattu neljä (4) erilaista toimenpidevaihtoehtoa ja niiden toteuttamisen periaatteet:

Vaihtoehdossa (VE=0) pato säilytetään ennallaan ja varaudutaan padon kunnostustarpeeseen. Kosken itähaara säilytetään nykyisessä tilassa ja voimalaitoksen käyttöä voidaan rajoittaa kalojen vaellusaikana.

Vaihtoehdossa Nyky+ vaihtoehdossa pato ja kosken itähaara säilytetään ja kunnostetaan. Lisäksi pidennetään kalatietä pituusprofiiliin loiventamiseksi, muokataan pohjarakenteita ja rakennetaan pohjapato eli koskenniska kosken yläosaan sekä rajoitetaan voimalaitoksen käyttöä lohikalojen ja ankeriaan vaellusaikoina.



Vaihtoehdossa VE 1 pato puretaan osittain ja rakennetaan koski puretun osa tilalle. Voimalaitoksen puoleinen osa padosta säilytetään ja kunnostetaan sekä rakennetaan uusi patorakenne joen pituussuuntaan rakennettavalle koskenniskalle saakka vesipinnan korkeuden säilyttämiseksi. Kosken itähaara kunnostetaan ja rakennetaan pohjapato.

Vaihtoehdossa VE 2 pato ja turbiinirakenteet puretaan kokonaan ja länsihaaraan rakennetaan luonnonmukainen koski sekä kosken itähaara kunnostetaan ja rakennetaan pohjapato.

Vaihtoehtoihin sisältyvät toimenpiteet on määritelty karkealla tasolla ja niiden tavoitteena on tunnistaa niiden alustava vaikutusalue. Myös mahdolliseen padon purkamiseen liittyvä suunnitteluprosessin eri osat alueet on kuvattu selvityksessä tämän hetken tietojen valossa ja huomioiden sen, että tässä vaiheessa ei voida varmuudella määrittellä kaikkia hankkeen edellyttämiä prosesseja. Esimerkiksi YVA -lain mukaisten vaikutusten arvioinnin tarve pystytään määrittelemään viranomaisten toimesta vasta hankkeen mahdollisesti edetessä.

Myös suunnitteluprosessin eri vaiheiden taustatiedoksi tarvittavia selvitystarpeita ja epävarmuustekijöitä on kuvattu selvityksessä. Ympäristö- ja lupaprosessin, asemakaavaprosessin, vuorovaikutusprosessin sekä rakennusteknisen prosessin vaiheet on alustavasti määritelty selvityksessä sekä tuotu esiin suunnitteluprosessin taustatiedoiksi tarvittavia teemakohtaisia selvitystarpeita. Mikäli suunnitteluprosessi etenee, tulee erikseen huomioida patoon kohdistuvien toimenpiteiden oikeudelliset edellytykset ja esille voi nousta myös uusia selvitystarpeita.

#### Vaihtoehtojen kokonaiskustannusarviot

WSP Finland Oy:n selvityksessä on kuvattu kunkin hankevaihtoehdon eri osavaiheiden ja kokonaisuuden kustannusarviot. Vaihtoehtojen suuntaa antavat kokonaiskustannusarviot perustuvat suunnitteluprosessin vaiheiden ja taustaselvitysten kustannusten arviointiin todennäköisesti konsulttityönä teetettävälle suunnitteluprosessin osille todeten kuitenkin että kustannusarviointiin liittyy epävarmuustekijöitä. Toteutukseen liittyvät kustannusarviot ovat hyvin karkeita ja suuntaa-antavia. Tarkoituksena on antaa oikea suurusluokka prosessin eri vaiheille. Kokonaiskustannusten suuruusluokka eri vaihtoehtojen välillä on 300 000-2 800 000 euron välillä.

Vaihtoehtojen 0 ( 300 000 eur) ja Nyky + (695 000 eur) kustannukset on kuvattu niin, että vaihtoehdot toteutetaan itsenäisinä vaihtoehtoina. Mikäli esisuunnittelun ja vaikutusten arvioinnin jälkeen päädytään vaihtoehtoihin tai Nyky + niiden kokonaiskustannukset nousevat suuremmiksi esisuunnittelun ja vaikutusten arvioinnin myötä. Vaihtoehdot 1 ja 2 ( 2 800 00 eur) tarvitsevat asemakaavamuutoksen ja YVA -lain mu-



kaisen vaikutusten arvioinnin itsenäisesti tai asemakaavamuutoksen osana. Kustannusten arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä, koska eri suunnittelutoimien ja selvitysten välttämättömyyttä voidaan arvioida vasta jatkosuunnittelussa.

#### Hankkeen ohjelmointi ja aikataulu

Vaihtoehtoissa 1 ja 2 suuntaa antavan aikataulun mukaan suunnitteluprosessi saattaa viedä aloituksesta toteutukseen noin neljä vuotta. Vaihtoedot 0 ja Nyky + eivät vaadi yhtä monimutkaista suunnittelua ja niiden osalta ei ole esitetty erillistä aikataulua. Suunnittelua voidaan käynnistää esisuunnittelulla, jossa pyritään tarkentamaan mahdollisia hankevaihtoehtoja. Vuorovaikutusprosessi sekä YVA -tarveharkinta käynnistetään suunnittelun alkaessa. Esisuunnitelmassa tarkemmin määritellyt hankevaihtoedot toimivat vaikutusarvioinnin vertailuvaihtoehtoina.

#### Padon purkamisen oikeudellisista edellytyksistä

Professori Kokon ja tutkijaryhmän oikeudellinen selvitys (9.9.2016) sisältää vesioikeudellisen, rakennussuojeluoikeudellisen ja luonnonsuojeluoikeudellisen arvion Vanhankaupunginkosken padon purkamisen edellytyksistä. Oikeudellisten edellytysten selvittäminen on keskeistä hankkeen valmistelussa sillä alueella on ns. vahva suojelukaava ja kulttuuri, luonto - ja ympäristöarvot ovat merkittävät myös valtakunnallisesti.

Oikeudellinen selvitys osoittaa, ettei Vanhankaupunginkosken palauttaminen pato kokonaan tai edes osittain purkamalla ole kovin realistinen vaihtoehto voimassa olevassa oikeustilassa. Hanke edellyttäisi vesilupaa, jossa on otettava huomioon muun ohella vesienhoitosuunnittelu ja kaavoitus sekä padon purkamisen vaikutukset alueen kulttuuri- ja luontoarvoille. Muutoksella tuskin saavutetaan riittävästi hyötyjä, jotta hankkeen hyödyt yleiselle ja yksityiselle edulle olisivat vesiluvanintressivertailussa suuremmat kuin haitat esimerkiksi suojeluille kulttuuri- ja luontoarvoille. Padon purkamisen toteuttaminen vesiluvalla edellyttäisi ensin vesienhoitosuunnitelman ja kaavan muuttamista tai poikkeamisia niistä sekä lisäksi poikkeamisia Natura 2000 -alueen ja eräiden EU-lajien suojelusta.

Vesienhoitosuunnitelman muuttaminen niin, että se mahdollistaisi padon purkamisen, on todennäköisesti vaikea löytää riittäviä oikeudellisia perusteita. Myöskään poikkeaminen vesienhoitosuunnitelmasta padon purkamisen vuoksi ei todennäköisesti onnistuisi nykyisen oikeustilan vallitessa. Vesioikeudellisen arvion perusteella ja käytettävissä olevien tietojen pohjalta padon purkamishankkeelle ei voitaisi vesioikeudellisessa intressivertailussa myöntää vesilupaa.



Asemakaavamuutos, jolla kumottaisiin Vanhankaupunginkosken patoa koskeva suojelumerkintä s-3, tarkoittaisi asiallisesti padon purkamisen asemakaavoituksellista mahdollistumista. Patoon jo yksinään liittyessä lähes ilmiselvästi MRL 54 §:ssä tarkoitettuja rakennushistoriallisia erityisiä arvoja tällainen asemakaavamuutos olisi MRL 54 §:ssä säädetyn ehdottoman hävityskiellon sekä toisaalta MRL 24.2 §:ssä säädetyn kuntaan kohdistuvan kulttuuriympäristön suojelua koskevan edistämismieliteon vastainen. Riippuen asemakaavamuutoksen sisällöstä edellytyksenä saattaisi olla sekä maakunta- että yleiskaavan tarkistaminen. Lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja erityisesti siinä viitattu rakennetun kulttuuriympäristön inventointi (RKY 2009) ohjaavat alueen kaavoitusta, joten kompensoivana toimenä mahdolliselle asemakaavamuutokselle kyseeseen voisi tulla valtion viranomaisten rakennussuojelupäätös padolle ja sen alueelle.

Asiassa ei myöskään ole ollut vielä realistisesti esillä sellaisia padon purkamiseen liittyviä suojelutavoitteiden kanssa saman tasoisia kulttuurisia tai taloudellisia oikeussuojaa nauttavia intressejä, joilla olisi sellainen oikeudellinen painoarvo, että asiassa ylipäänsä muodostuisi asemakaavan muuttamista tukevaa oikeudellista punninta-asetelmaa padon purkamisen puolesta puhuvien etujen ja rakennus- ja luonnonsuojelun tavoitteiden välille. Myöskään MRL 171 §:n mukaiselle poikkeamiselle kaavasta ei ole edellytyksiä, sillä poikkeamista ei voida käytännössä toteuttaa asemakaavan toteutumista vaarantamatta. Kiteyttäen voidaan todeta, että patoa ja sen ympäristöä koskevan oikeustilan ja asiassa esitetyn selvityksen valossa patoa koskevan s-3- suojelumerkinnän kumoaminen ja siten padon purkaminen ei ole rakennussuojelua koskevan oikeudellisen sääntelyn kannalta mahdollista.

Padon purkaminen kokonaan tai osittain toteuttaen se säännöstelyhankkeena vaikuttaisi sillä tavoin merkittävästi joen Natura 2000 -kohteeseen, että hankkeen ympäristövaikutukset sen suojeluarvoille, mm. vuollejokisimpukkaan, tulisi arvioida. Arvioinnin osoittaessa heikentämiskiellon vastaisia vaikutuksia padon purkamishanke voitaisiin toteuttaa vain valtioneuvoston myöntämällä poikkeusluvalla erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä ja mikäli vaihtoehtoista ratkaisua ei ole. Tällaiset tilanteet ovat kuitenkin hyvin harvinaisia. Kaiken kaikkiaan padon rakentamisen jälkeen alueelle on vakiintunut uusi siihen sopeutuneiden lajien elinympäristölle sopiva suojelulajien tilan mahdollisesti merkittävää heikkenemistä. Luonnonsuojeluoikeuden näkökulmasta ei saada tukea padon purkamiselle.

#### Uudenmaan ELY -keskuksen lausunto

ELY-keskus katsoo lausunnossaan mm., että hanke edellyttää asemakaavan muutosta, ja että voimassa olevan asemakaavan suojelumää-



19.12.2016

Kaj/2

räysten perusteena olevien arvojen ja lähtökohtien muuttumista eikä heikentymistä ole tapahtunut, eikä purkamiselle ole historiallisia syitä. Tämän hetkisen tiedon perusteella sellaisen asemakaavamuutoksen laatiminen, jossa kivipadolle ei osoiteta suojelumerkintää, olisi kulttuuriympäristöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteiden sekä maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimuksia koskevan 54§:n vastainen.

**Esittelijä**

apulaiskaupunginjohtaja  
Anni Sinnemäki

**Lisätiedot**

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

**Liitteet**

- 1 Selvitys Helsingin Vanhankaupunginkosken padon purkamisen oikeudellisista edellytyksistä
- 2 Vanhankaupunginkosken padon purkamisen vaihtoehtotarkastelun ohjelmointi ja kustannusarvio
- 3 ELY-keskuksen lausunto, Internet-versio

**Muutoksenhaku**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

**Tiedoksi**

Kaupunkisuunnittelulautakunta  
Ympäristölautakunta  
Kaupunginmuseon johtokunta  
Kiinteistövirasto  
Liikuntalautakunta  
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus  
Helen Oy  
HSY Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä

**Postiosoite**

PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

FI0680001200062637

**Alv.nro**

FI02012566