



22.05.2017

Kaj/2

§ 569

Lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle kaupunginvaltuuston päätöksestä tehdyistä valituksista koskien Vartiosaaren osayleiskaavaa

HEL 2016-014011 T 03 01 01

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunginvaltuusto on 26.10.2016 § 273 hyväksynyt 48. kaupunginosan (Vartiosaari) Vartiosaarta ja sitä ympäröivää vesialuetta koskevan osayleiskaavaehdotuksen 24.11.2015 päivätyn ja 15.5.2016 sekä 21.9.2016 muutetun piirustuksen numero 12373 mukaisena ja osayleiskaavaselostuksesta ilmenevin perustein oikeusvaikutteisena osayleiskaavana.

Samalla kaupunginvaltuusto hyväksyi seuraavaan toivomusponnen: Hyväksyessään Vartiosaaren osayleiskaavan valtuusto edellyttää, että Vartiosaaren itäosassa sijaitsevat kalliot pyritään säilyttämään mahdollisimman luonnontilaisina.

Museovirasto ja Helsingin Vartiosaaren asukasyhdistys ovat 28.11.2016,

on 29.11.2016,

ja Vartiosaari-seura ry ovat 2.12.2016,

Asunto Oy Revonpoukama, Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry, Helsingin luonnonsuojeluyhdistys ry, Laajasalo - Degerö Seura ry, Laajasalon pienkiinteistöyhdistys ry ja Asunto Oy Helsingin Riitankuja 2, ovat 5.12.2016 valittaneet Vartiosaaren ja sitä ympäröivän vesialueen osayleiskaavan hyväksymisestä Helsingin hallinto-oikeudelle.

Hallinto-oikeus on pyytänyt kaupunginhallitusta hankkimaan valitusten johdosta kaupunginvaltuuston lausunnon. Lausunnon määräaika Helsingin hallinto-oikeudelle on 31.5.2017.

Valitusten keskeinen sisältö

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

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



22.05.2017

Valituksissa on vaadittu kaupunginvaltuuston päätöksen 26.10.2016 § 273 kumoamista lainvastaisena ja sen palauttamista uudelleen valmisteltavaksi ja käsiteltäväksi.

Lisäksi valituksissa on vaadittu, siltä osin kuin Helsingin uudesta yleiskaavapäätöksestä (kaupunginvaltuusto 26.10.2016 § 272) tehdyissä valituksissa sivutaan Vartiosaaren alueen maankäyttöä, valitukset tulisi käsitellä samanaikaisesti Vartiosaaren osayleiskaavapäätöstä (kaupunginvaltuusto 26.10.2016 § 273) koskevien valitusten kanssa.

Valittajat ovat valitustensa perusteina todenneet muun muassa, että osayleiskaava on olennaisessa ristiriidassa kulttuuriperintöä koskevien ja ylikunnalliseen virkistyskäyttöön osoitettujen alueiden ja viherverkostoa koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa, eikä kaavalla soviteta yhteen lainmukaisesti valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Tämän vuoksi osayleiskaava Vartiosaaren osalta on MRL 24 §:n vastainen. Osayleiskaava on Vartiosaaren osalta olennaisessa ristiriidassa maakuntakaavan Helsingin seudun valkoisia alueita koskevan suunnittelumääräyksen kanssa. Osayleiskaava on olennaisessa ristiriidassa MRL 39 §:ssä säädettyjen yleiskaavan sisältövaatimusten kanssa rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimisen osalta. Rakentamisen seudullisuutta tulee arvioida kokonaisuutena, eikä osahankekohtaisesti. Tehdyt selvitykset ovat puutteellisia (lajirikkaat korento- ja kuoriaiskannat, sammal- ja jäkäläesiintymät ja lähteet on selvittämättä eikä vaikutuksia lepakoihin ei ole riittävästi selvitetty). Selvitykset eivät ole vaikuttaneet kaavan sisältöön. EU:n luontodirektiiviä ja luonnonsuojelulainsäädäntöä ei ole otettu huomioon, esimerkiksi lepakoiden osalta.

Kaava on LSL 6.3 §:n vastainen. Helsingin hiljaisten alueiden kehittäminen on laiminlyöty. Hyvä hallintotapa ja suhteellisuusperiaate on sivuutettu, kun yksityisille tonteille on esitetty viheralueita, mikä on maanomistajien tasapuolinen kohtelun vastaisia. Viheralueiden mitoitusperiaate on sivuutettu. Saariston kehittämisestä annetun lain 8 §:n vastainen, kerrostalovaltainen kaavaratkaisu turmelee lain 2 §:ssä tarkoitettua Vartiosaaren ja Helsingin itäisen saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilla, vaikka suunnittelun tulisi suojella niitä. Joukkoliikenneyhteyden kustannukset on ilmoitettu harhaanjohtavasti. Vuorovaikeutus ei ole ollut tasapuolista, eikä täytä MRL 6 ja 62 §:n velvoitteita.

on lisäksi todennut, että osayleiskaava on ristiriidassa Helsingin uuden yleiskaavan kanssa. Osayleiskaavassa mm. AP-alue ylittää pituudeltaan yleiskaavan pikseliesittämistävän tarkkuuden, mikä aiheuttaa kohutuotonta haittaa maanomistajalle. Kaava on maakuntakaavan vastainen



(vihersormi, ekologinen yhteys, pinta-alasta suurin osa luontoarvoiltaan monipuolista metsää, mikä huomioitava esitettyä laajemmin. Uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioimisessa on puutteita. Uhanalainen salokäävän (VU) esiintymispaikka tulee säilyttää, kaavassa AK-alueella. Helsingin metsien kääpäselvityksen (2011) mukaan Vartiosaari on kääpälajien arvokas alue. Kääpäselvityksen kehittämissuositusta ei ole huomioitu. Ekologiset yhteydet katkaistaan.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

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. Muutoksenhakijoiden kotipaikka on Helsinki. Muutoksenhakijoilla on siten asiassa valitusoikeus.

MRL 191 §:n nojalla museovirastolla on oikeus toimialaansa kuuluvassa asiassa valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Kuntalain 93 §:n mukaan kunnallisvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kaupunginvaltuuston 26.10.2016 päivätty pöytäkirja § 273 on pidetty yleisesti nähtävillä Helsingin kaupungin kirjaamossa 4.11.2016. Valitukset on toimitettu hallinto-oikeudelle 28.11.2016, 29.11.2016, 2.12.2016 ja 5.12.2016. Valitukset on siten toimitettu hallinto-oikeudelle määräajassa.

Lausunto valituksen johdosta

Helsingin 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.

Oikeuspalvelut toteaa, että kaupunginhallituksen tulisi antaa valituksen johdosta hallinto-oikeudelle seuraava lausunto. Lausunto on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Valituksen hylkääminen ja tutkimatta jättäminen

Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden, kaupunginvaltuuston päätöksestä 26.10.2016 § 273 ilmenevien perusteiden sekä muiden valmisteluasiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella valituksen hylkäämistä.

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain yleiskaavaa koskevien sisältövaatimusten, vaikutusten selvittämistä koskevien säännösten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaava perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaupun-



ginvaltuuston päätös ei ole syntynyt myöskään kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen. Lisäksi kaupunginhallitus viittaa kaavaselostukseen, jossa on maankäyttö- ja rakennuslain 40 §:n 2 momentin mukaisesti esitetty yleiskaavan perusteet.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä siltä osin kuin se kohdistuu valtuuston päätöksen 26.10.2016 § 273 ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen.

Perusteet

Vartiosaaren suunnittelun tavoitteet (Vartiosaaren osayleiskaavan selostus, s. 9 ja 33, selostuksen liite s. 3(6))

Vartiosaari on kooltaan noin 82 hehtaaria, ja se on pääosin virkistys- ja lomakäytössä. Saari on maastoltaan ja luonnonoloiltaan vaihteleva ja rikas. Rantoja kiertää kulttuurihistoriallisesti arvokas vanha huvila-alue. Helsingin kaupunki omistaa noin 90 % saaren maa-alueesta ja noin puolet alueen rakennuskannasta. Vartiosaari sijaitsee noin seitsemän kilometrin päässä Helsingin keskustasta linnuntietä. Suunnittelualueeseen kuuluvat Vartiosaari ja sen välittömässä läheisyydessä olevat Poikasaari, Kiekko, Ramsinkivi ja Kanasaari sekä ympäröivät merialueet, yhteensä noin 142 hehtaaria).

Helsingin kaupunkisuunnittelu on viime vuosina pyrkinyt yhä voimakkaammin tukeutumaan hyviin joukkoliikenneyhteyksiin, ja kaupunkirakenteen hajaantumista entistä laajemmalle alueelle pyritään hillitsemään. Kaupunkirakennetta tiivistämällä ja joukkoliikenneyhteyksien varsille rakentamalla voidaan vähentää liikenteen energiankulutusta ja muita liikenteen haittoja. Kantakaupungista siltojen kautta Kruunuvuorenrantaan suunnitellun raitiotien jatkaminen Vuosaaren luo mahdollisuuksia ja perusteita kaupunkirakenteen tiivistämiselle uuden raitiotielinjan asemien tuntumaan. Tavoitteena on myös parantaa jalankulku- ja pyöräilyverkostojen jatkuvuutta ja turvallisuutta ja liittää Vartiosaari osaksi Itä-Helsingin kaupunkirakennetta ja keskustasta Vuosaaren rakentuvaa saaristokaupunginosien nauhaa. Tavoitteena on parantaa Vartiosaaren saavutettavuutta ja liittää se silloilla Laajasaloon ja Vuosaaren.

Tavoitteena on suunnitella Vartiosaaresta monipuolinen, erityyppisiä asuinalueita ja asumismuotoja sisältävä kaupunginosa, jossa on monipuolinen väestörakenne ja joka tarjoaa laadukkaita ja myös kohtuuhintaisia asumisvaihtoehtoja. Vartiosaari tarjoaa hyvät edellytykset vetovoimaiselle uudelle kaupunkirakentamiselle ja asuinalueelle ainutlaatuisessa paikassa: saarella meren äärellä.



Vartiosaaren kulttuurihistoriallinen huvila-alue ja luontokohteet liitettynä osaksi Vartiokylänlahden ympäri suunniteltuja virkistysreittejä ja Itä-Helsingin kulttuuripuistoa (Itä-Helsingin kulttuuripuiston kehittämissuunnitelmalla pyritään parantamaan alueen kulttuuriperinnön ja maiseman arvojen esilletuomista sekä alueen saavutettavuutta ja toiminnallista sisältöä), joka on yksi Helsingin vihersormista, tuovat Itä-Helsinkiin uuden virkistys- ja lähimatkailukohteen. Tavoitteena on tuoda Vartiosaari osaksi merellistä Helsinkiä ja avata sen tarjoamat mahdollisuudet virkistykseen ja matkailuun kaikkien kaupunkilaisten ja matkailijoiden käyttöön. Lisääntyvä virkistys- ja matkailukäyttö luo mahdollisuuksia vesiliikenteen ja erilaisten vapaa-ajan ja matkailun palvelujen kehittämiseksi.

Maisemallisena tavoitteena on ollut suunnitella saaren rantavyöhykkeet ja silhuetti siten, että ne luovat uuden rikastavan kerrostuman Vartiokylänlahden maisemaan. Itäsaariston puoleinen rantamaisema pyritään säilyttämään vihreänä, mutta suurmaiseman silhuetissa rakentaminen voi näkyä. (Vartiosaaren suunnitteluperiaatteet, Kaupunkisuunnittelu-lautakunta 26.11.2013, selostus s. 35)

Huvila- ja ranta-alueen kortteli- ja virkistysalueilla tavoitteena on säilyttää sekä maisemalliset, puutarha- ja kulttuurihistorialliset ja rakennuskannan arvot että kehittää aluetta nykyistä aktiivisempaan ja monipuolisempaan virkistys- ja asuinkäyttöön. Vartiosaaren rakentaminen asuin- ja virkistysalueeksi edistää sekä saaren kulttuuriympäristöjen säilymistä asuttuna että niiden käyttöä palveluntarjoajina. Koska ne sijaitsevat rakennetussa saaristokaupunginosassa osana uutta asuin- ja virkistysaluetta, niiden käyttöintensiteetti kasvaa. (Vuorovaikutusraportti III, s. 33)

Osayleiskaavatyössä tavoitteena ovat olleet kaavoitusratkaisut, jotka turvaavat niin rakennetun kulttuuriympäristön kuin luontoarvojen suojelun. Osayleiskaavassa on annettu rakennetun kulttuuriympäristön ja luontoarvojen suojelua koskevia tarpeellisia määräyksiä. (Vuorovaikutusraportti III, s. 33)

Arvokkaan huvila-alueen korjaaminen ja kunnostaminen on rakentamisvaihtoehdoissa taloudellisesti kannattavaa, kun taas alueen rakentamista jättämisen vaarana on kulttuuriarvojen heikentyminen huvilarakennusten rapistuessa. Kaavaratkaisu lisää arvokkaiden huviloiden ja ympäristöjen käyttöä, mikä mahdollistaa niiden kehittämisen, korjaamisen ja ylläpidon edellyttämän taloudellisen yhtälön toteutumisen.

Maankäytön tiivistämistavoitteet

Osayleiskaavassa tavoitellaan entistä tehokkaampaa kaupungin alueen käyttöä. Tehostamisvelvoitteita kaupungille tulee mm. valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VNp Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoit-



teista 30.11.2000 ja 13.11.2008 s. 14-15), joissa Helsingin seutua koskevien erityistavoitteiden mukaan alueiden käytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan (Ympäristöministeriö 2014, KHO 1770/2016) mukaan metropolimaakunnan kasvu ohjataan keskuksiin, ratojen varsille ja rannikon myötäisesti, joukkoliikenne on avainasemassa ja nykyistä yhdyskuntarakennetta tiivistetään ja täydennetään, asumista ja työpaikkoja on tulossa etenkin laajentuvan metroverkon ja uuden raitiotieyhteyden vyöhykkeelle. Samansuuntaisia tavoitteita on myös Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa ja asumisen ja maankäytön ohjelmassa (Kotikaupunkina Helsinki, Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016, kaupunginvaltuusto 22.6.2016 § 189), jotka osaltaan ohjaavat kaavoitusta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Helsingin seudulla edistetään joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvaa ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta. Helsingin seudun erityistavoitteissa seudun liikennejärjestelmää tulee kehittää koko seudun kattavan liikennejärjestelmäsuunnitelman avulla siten, että se hillitsee ilmastonmuutosta sekä tukee yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja riittävän asuntotuotannon järjestämistä. Alueidenkäytön suunnittelussa tulee varautua raideliikenteen laajentamiseen yhdyskuntarakentamisen ja asunto-tuotannon niin edellyttäessä. Yhdyskuntarakenteen kehittämisessä tavoitteena on liikennetarpeen vähentäminen ja joukkoliikenteen edellytysten edistämisen. Liikennejärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään kokonaisuuksina, jotka käsittävät eri liikennemuodot ja palvelevat asutusta ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Liikennejärjestelmä ja alueidenkäyttö sovitetaan yhteen siten, että parannetaan ympäristöä vähän kuormittavien liikennemuotojen käyttöedellytyksiä. Yleiskaavoituksessa tulee erityisesti kaupunkiseuduilla varmistaa henkilöliikenteen tarvetta vähentävä ja joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä (kohta 4.6).

HLJ 2015

Helsingin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma HLJ 2015 on valmistettu tiiviissä yhteistyössä seudun maankäyttösuunnitelman (MASU 2050) ja siihen sisältyvän asuntostrategian kanssa. Suunnitelmissa rakentamista ja liikennettä tarkastellaan 14 kunnan muodostamana kokonaisuutena. Helsingin seutua kehitetään yhtenäisenä metropolialueena, jossa on eheä ja ekotehokas yhdyskuntarakenne. HLJ 2015:ssa on esitetty Laajasaloon ulottuva raitiotieyhteys vuosina 2026 - 2040 toteutettavana raideinvestointina, joka saattaa toteutua aiemmin osana Helsingin kaupungin investointiohjelmalla. (HLJ 2015, HSL 2015, s. 47 ja 74-75) Helsingin kaupungin vuosien 2017 – 2026 investointiohjelmassa ja



Helsingin kaupungin liikennelaitos –liikelaitoksen (HKL) investointiohjelmassa on varauduttu Raide-Jokerin ja Kruunusillat –hankkeen tavoiteaikataulun mukaiseen totutukseen. Hankkeen tavoiteaikataulun mukaan rakentaminen käynnistetään vuonna 2018 ja raitiotien liikennöinti voisi alkaa vuoden 2026 alussa. Rakennusviraston investointiohjelmassa Kruunusillat –hankkeen kevyen liikenteen järjestelyjen toteuttamiseen on varauduttu Kruunusillat -hankesuunnitelman mukaisesti.

MASU 2050

Helsingin seudun maankäyttösuunnitelman (MASU) 2050-luonnoksessa Vartiosaari on merkitty seudun ensisijaisesti kehitettäväksi vyöhykkeeksi, jolle on perusteltua sijoittaa maankäyttöä koko suunnittelukaudella 2016 - 2050.

MAL-sopimus 2016-2019 (Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2016-2019)

MAL-sopimuksen tavoitteena on luoda edellytyksiä kasvattaa Helsingin seudun asuntotuotantoa kysyntää vastaavasti. Maankäyttöä, asuntotuotantoa ja liikennejärjestelmää ohjataan kokonaisuutena yhdyskuntarakennetta eheyttäen ja kestäväää liikkumista edistäen. Asemakaavoituksen ja asuntotuotannon ensisijaiset kohdealueet sijoittuvat yhdyskuntarakenteen, joukkoliikenteen ja palveluiden suhteen hyvin saavutettaville alueille. Kohdealueiden määrittelyssä hyödynnetään mm. MASU 2050 mukaisia vyöhykkeitä.

Helsingin uusi yleiskaava (Helsingin kaupunginvaltuusto 26.10.2016 § 272)

Helsingin uuden yleiskaavan kartassa ratavaraus on merkitty raitiotie- tai muun joukkoliikenteen runkoyhteytenä. Uudessa yleiskaavassa on esitetty raitiotielle jatko Vartiosaaresta Ramsinniemen kautta Vuosaareen (ns. saaristoratikka). Helsingin uuden yleiskaavan selostuksen mukaan yksi merkittävin muutos liikennejärjestelmälle on laaja, koko kaupungin kattava pikaraitiotieverkko. Yleiskaavan liikennejärjestelmäraportti perustuu Helsingin liikkumisen kehittämisohjelmassa (Kaupunginhallitus 12.1.2015 § 50) määriteltyyn kulkumuotojen priorisointiin. Nykyistä liikenneverkkoa täydentävät mahdolliset uudet raitiotie- ja metroyhteydet sekä tieverkkoa täydentävät tunnelit. Joukkoliikennejärjestelmästä tulee entistä verkostomaisempi ja kattavampi.

Helsingin liikkumisen kehittämisohjelma

Ohjelmassa määritellään Helsingin liikennejärjestelmälle tavoitteita ja toimintalinjauksia, joilla tavoitteet saavutetaan. Yhtenä tavoitteena mainitaan, että saavutettavuus kestäväillä liikennemuodoilla nostetaan kil-



pailukykyiseksi autoliikenteen saavutettavuuden kanssa arjen matkoilla. Toimintalinjauksista Vartiosaaren suunnitteluun liittyvät ainakin 1) joukkoliikenteen runkolinjastosta tehdään selkeä sujuva kokonaisuus, jolle taataan ruuhkista riippumaton kulku ja vaihdot suunnitellaan kokonaisuutena, 2) toteutetaan pyöräliikenteen runkoyhteysverkko.

Helsingin strategiaohjelma 2013 - 2016

Strategiaohjelma ohjaa Vartiosaaren suunnittelua ja tulevaisuutta. Strategian tavoitteena on elinvoimainen Helsinki, jossa Meri-Helsinki tarjoaa elämyksiä kaupunkilaisille ja matkailijoille sekä liiketoimintamahdollisuuksia yrityksille. Kaupunki on sitoutunut edistämään yritystoiminnan, matkailun ja vapaa-ajan mahdollisuuksia ranta-alueilla ja saaristossa sekä vesiliikenteen kehittymistä. Kaupunkirakenteen eheytyminen parantaa saavutettavuutta ja sujuvuutta. Toiminnallista eheyttä vahvistetaan sekä rakentamalla uusia kaupunginosia että tiivistämällä nykyistä kaupunkirakennetta joukkoliikenneyhteyksien varten.

Helsingin väestö kasvaa 5000 – 6000 asukkaalla vuodessa. Väestöennusteen mukaan Helsingissä asuu 650 000 asukasta vuonna 2020 ja 700 000 asukasta vuonna 2030.

Helsingin kaupungin asumisen ja siihen liittyvän maankäytön ohjelma 2016 (Kotikaupunkina Helsinki, Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelma 2016, Kaupunginvaltuusto 22.6.2016 § 189, s. 47-48)

AM-ohjelman mukaan tavoitteena on, että Helsinkiin rakennetaan vuosittain vähintään 6 000 asuntoa. Tarkoituksena on vuoteen 2019 mennessä luoda edellytykset nostaa tavoite 7 000 asuntoon vuodessa. Ohjelmassa maankäytön periaatteena on tiivis joukkoliikenneyhteyksiin tukeutuva yhdyskuntarakenne. Asuntorakentamisen edellytykset taataan aktiivisen maa- ja asuntopolitiikan avulla.

Vartiosaaren liikennejärjestelmän suunnitteluperiaatteet (Vartiosaaren osayleiskaava, Vartiosaaren liikennejärjestelmä 24.11.2015, muutettu 3.5.2016)

Uusi tiiviisti rakennettu moderni asuinalue sijoittuu saaren keski-osiin sen halki kulkevan kokoojakadun ja raitiotien varrelle. Vartiosaaren liikennejärjestelmän suunnitteluperiaatteiden mukaan 1) Vartiosaaren joukkoliikenne suunnitellaan siten, että raitiotieyhteys Helsingin keskustasta Kruunuvuorenrannan kautta voi jatkua Vartiosaareen. 2) Vartiosaaren poikki suunnitellaan pyöräilyn ja jalankulun reitti, joka on osa laajempaa keskustasta Vuosaareen suunniteltua pyöräilyn laatukäytävää. 3) Alueen pysäköinti perustuu kerrostalovaltaisilla alueilla pääosin laitospysäköintiin. Tavoitteena on tehdä Vartiosaaresta autoriippuma-



ton asuinalue, jossa korostuvat joukkoliikenteen sekä jalankulun ja pyöräliikenteen suunnittelu.

Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston ympäristöohjelma 2015 – 2017

Ympäristöohjelma antaa suuntaviivoja Vartiosaaren suunnitteluun. Sen mukaan kaupunkisuunnitteluvirasto

-vähentää autoriippuvuutta suunnittelemalla kestäviin liikkumismuotoihin perustuvaa liikennejärjestelmää;

-ennakoi muuttuvia ilmasto-olosuhteita ja suunnittelee tulevaisuudessa menestyksekkäästi pärjäävää kaupunkia;

-luo edellytyksiä hiilineutraalin kaupunkirakenteen toteutumiselle;

-kehittää innovatiivisia ratkaisuja kasvavan kaupungin ympäristö-terveyden varmistamiseksi ja

-suunnittelee ja vahvistaa virkistys- ja kaupunkiluontoverkostoa, jonka rungon muodostaa vihersormijärjestelmä, sekä suunnittelee vihreää infrastruktuuria kokonaisuutena, johon luonnontilaisten alueiden lisäksi kuuluvat rakennetut viheralueet, piha-alueet, viherkatot ja hulevesirakenteet.

Kuten edellä on todettu, kaupungille tulee maankäytön tiivistämistavoitteita ja asuntorakentamisen lisäämistavoitteita monesta velvoittavasta lähteestä, jotka ohjaavat päätösharkintaa ja vaikutustavat siten osaltaan valittuihin kaavaratkaisuihin. Osayleiskaavassa toteutetaan em. velvoittavia viranomaispäätöksiä, ohjeita, sopimuksia, suunnitelmia ja strategioita.

Yleiskaavan tarkoitus

MRL 4 §:n mukaan yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. MRL 35 §:n mukaan yleiskaavan tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavan keskeinen tehtävä on tavoitellun kehityksen periaatteiden esittäminen. Periaatteet ohjaavat yksityiskohtaista kaavoitusta, rakentamista ja muuta maankäyttöä. Säännöksessä korostuu yleiskaavoitukselle tyypillinen erilaisten toimintojen yhteen sovittava luonne. (Ekroos, Majamaa, Maanäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 222)

Kaavaratkaisua tehtäessä tavoitellaan kokonaisratkaisua, joka on alueen käytön muutostarpeen vaatima ja jossa silloin suhteutetaan keskenään erilaiset intressit ja arvot ja niiden painotukset, esimerkiksi julkinen ja yksityinen etu. Julkisen edun vaatimuksia on asetettu kaavan si-



sältövaatimuksia koskevassa MRL 39 §:ssä useita, ja ne on otettava huomioon. (Jääskeläinen, Syrjänen, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2014, s. 65; Ekroos, Majamaa, Maanäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 234)

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

Vartiosaaren osayleiskaavaa koskevat selvitykset

Valittajat ovat katsoneet mm., että selvitykset ovat osin riittämättömät ja tehtyjä selvityksiä ei ole otettu huomioon riittävästi.

MRL 9 §:n (204/2015) mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Lain perustelujen (HE 334/2014 vp) mukaan tavoitteena on selkiyttää vaikutusten selvitysvelvollisuuden kohdistumista kaavan merkittäviin vaikutuksiin ja vaikutusten kautta esiin nouseviin tutkimus- ja selvitystarpeisiin.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 1 §:n mukaan MRL 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat.

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

Vartiosaaren osayleiskaavan valmistelun yhteydessä laadittujen tutkimusten, selvitysten ja käytetyn lähdemateriaalin osalta viitataan osayleiskaavan suunnitteluohjelmassa, suunnitteluperiaatteissa, kehittämissuunnitelmissa, yleissuunnitelmassa, kaavaselostuksessa, osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa ja tehdyissä lukuisissa selvityksissä mainittuihin tutkimuksiin, selvityksiin ja lähteisiin. Osayleiskaavan valmistelun yhteydessä on laadittu tai ollut käytettävissä mm. seuraavat selvitykset:

Vartiosaaren osayleiskaavan suunnitteluohjelma, 19.11.2013, sisältää suunnitteluperiaatteet, maankäyttövaihtoehdot ja niiden arvioinnit:



http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2013/Ksv_2013-11-19_Kslk_31_EI/E82393D2-B8AF-49BA-AFF0-19605CA5ADCD/Liite.pdf

Maankäyttövaihtoehtojen arviointitaulukot, Ksv 19.11.2013:

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2013/Ksv_2013-11-19_Kslk_31_EI/BEC22399-1E42-4C37-8D47-987165E3C0C7/Liite.pdf

Vartiosaaren liikennejärjestelmän suunnitteluperiaatteet 19.11.2013, liitteenä Muistio Vartiosaaren vesiliikenne, Strafica 24.10.2013:

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2013/Ksv_2013-11-19_Kslk_31_EI/BF34A693-B4BA-4F6F-A228-1962B395AEFA/Liite.pdf

Vartiosaaren kulttuuriympäristöselvitys, Kari Salonen, ja Mona Schalin Arkkitehdit Oy, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2013:2:

http://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2013_kaavakuvat/1001_2_kulttuuriymparisto.pdf

Vartiosaaren kulttuuriympäristö, inventointikortisto, Kati Salonen, Mona Schalin Arkkitehdit Oy, Asemakaavaosaston selvityksiä 2013:1:

http://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/aos_2013-1.pdf

Vartiosaaren huvila- ja ranta-alueen kehittämissuunnitelma, Studio Puisto Arkkitehdit Oy, VSU maisema-arkkitehdit Oy, Ateljee Suojo Ky, 2014: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2015/Ksv_2015-04-28_Kslk_10_EI/13257990-D456-490D-93BB-9CB81AAD24B0/Liite.pdf

Vartiosaaren maisemaselvitys, Kaupunkisuunnitteluvirasto Ympäristötoimisto, 2011: http://www.hel.fi/hel2/ksv/Aineistot/Projektialueet/vartiosaari/vartiosaari_maisemaselvitys_2011.pdf

Vartiosaaren virkistys ja maisema, yleissuunnitelma, Kaupunkisuunnitteluvirasto, Ympäristötoimisto, 24.11.2015:

http://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2015_kaava/1001_2_virkistys_maisema_yleissuunnitelma.pdf

Itä-Helsingin kulttuuripuiston kehittämissuunnitelma, Asemakaavaosaston selvityksiä 2012:1:http://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/aos_2012-1.pdf

Vartiosaaresta on laadittu pienoismalli, 3D-malli ja perspektiivikuvia.

Vartiosaaren liikennejärjestelmä, Kaupunkisuunnitteluvirasto, Liikennesuunnitteluosasto, 24.11.2015, muutettu 3.5.2016: <http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esi->



tys/2016/Ksv_2016-05-03_Kslk_15_EI/0DCFD773-A0FC-4621-B0FF-EB3859A6A4E4/Liite.pdf

Liikenteen pitkän aikajänteen kehittämismahdollisuuksia, Strafica 2013
Helsingin liikkumisen kehittämisohjelma, Kaupunginhallitus 12.1.2015 § 50

Raideliikenteen verkkoselvitys (RAVELI II), KSV 2015.

Kruunusillat, raitiotieyhteys Laajasaloon. Yleissuunnitelma ja hankearviointi, KSV 2016.

Helsingin uusi yleiskaava, kaupunginvaltuusto 26.10.2016 § 272, Raideliikenteen verkkoselvitys uuden yleiskaavan taustaselvitykseksi

Vartiosaaren sillat, alustava viitesuunnitelma, Fundatec Oy, Innovarch Oy, Trafex Oy, Vahanen Oy, 10.12.2012

Vartiosaari, Hulevesien hallintasuunnitelma, Ramboll, Kaupunkisuunnitteluviraston asemakaavaosaston selvityksiä 2015:4:

http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2015/Ksv_2015-11-24_Kslk_28_EI/6046C28F-0F3C-4099-8FAF-FA52A01B819B/Liite.pdf

Paikallista energiaa asuinalueella. Esimerkkinä Helsingin Vartiosaari, VTT, 2015: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2015/Ksv_2015-11-24_Kslk_28_EI/1952971E-46CB-4164-BC79-C526E4A5A62F/Liite.pdf

Vartiosaaren toivottuja tulevaisuuksia 2030, Sirkka Heinonen ja Juho Ruotsalainen, Tulevaisuuden tutkimuskeskus, Asemakaavaosaston selvityksiä 2015:1: http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunkisuunnittelulautakunta/Suomi/Esitys/2015/Ksv_2015-05-12_Kslk_11_EI/9E310FB3-8435-489C-BC63-C479FD4E9543/Liite.pdf

Helsingin lepakkolajisto ja tärkeät lepakkoalueet vuonan 2003

Yrjö Siivonen, Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 3/2004

Vartiosaaren lepakkoselvitys, Terhi Wermundsen ja Tiina Mäkelä, FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy, 18.2.2012, tarkastettu 16.5.2013: http://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2013_kaavakuvat/1001_2_lepakkoselvitys.pdf

Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen luontotietojärjestelmä (12.1.2015):



Luonnonsuojelualueet,
Arvokkaat kasvisto- ja kasvillisuuskohteet,
Linnustollisesti arvokkaat kohteet,
Tärkeät lepakkokohteet,
Geologisesti ja geomorfologisesti arvokkaat kohteet,
Kääpäkohteet,
Metsäkohteet

Luontotietojärjestelmästä on ollut käytössä virkamiesversio. Yleisöversio löytyy internetistä Helsingin kaupungin karttapalvelusta <http://kartta.hel.fi/> kohdasta Ympäristö ja luonto. Kaavaselostuksen sivulla 23 on kooste luontotietojärjestelmän kohteista (virkamiesversion mukainen).

Kallioperän ja maaperän arvokkaat luontokohteet Helsingissä (Antti Salla, Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja 6/2004)

Eri kaavalajit edellyttävät eritasoisia selvityksiä. Kuten edellä olevasta listasta voidaan todeta, Vartiosaaren osayleiskaavan osalta kaava-aineisto sisältää huomattavan tutkimus- ja selvitysaineiston alueen luontoarvoista, kulttuuriympäristöstä, maisemasta, liikenteestä, teknisen huollon järjestämisestä ja kaavataloudesta kaavan merkittävien vaikutusten arvioimiseksi. Näiden selvitysten lisäksi vaikutusten arviointia on tehty kaupungin omien asiantuntijoiden toimesta sekä kiinteää yhteistyötä eri viranomaisten kanssa siten kuin alla on todettu.

Viranomaisyhteistyö kaavan vaikutusten arvioimiseksi

Osayleiskaavan valmistelun yhteydessä on tehty kiinteää viranomaisyhteistyötä kaavan vaikutusten arvioimiseksi Helsingin kaupunginkanslian, kiinteistöviraston, rakennusvalvontaviraston, rakennusviraston, kaupunginmuseon, ympäristökeskuksen, sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen, opetusviraston, varhaiskasvatusviraston, nuorisosiainkeskuksen, kulttuurikeskuksen, työväenopiston, liikuntaviraston, pelastuslaitoksen, kaupungin taidemuseon, HKL:n, Helen Oy:n, Helen Sähköverkko Oy:n, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL), Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymän (HSY), Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus), Uudenmaan liiton, Liikenneviraston ja Museoviraston kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukainen ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu pidettiin sekä kaavatyön aloitusvaiheessa 27.3.2013 (kaupunkisuunnittelulautakunta 19.11.2013, asia 2, liite 11) että kaa-



vaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen 15.3.2016. Viranomaisneuvotteluissa käsiteltiin Vartiosaaren suunnittelun tavoitteita ja suunnitteluperiaatteita sekä selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyttä.

Uudenmaan ELY-keskus on viranomaisneuvottelussa (15.3.2016) todennut muun muassa, että kulttuuriympäristön ja rakennussuojelun näkökulmasta tehdyt selvitykset ovat erittäin hyvät ja riittävät. Rakennuksia ja niiden pihapiirejä koskevat suojelutavoitteet on huomioitu kaavamääräyksissä hyvin. Kyseessä on valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö, jota koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Osayleiskaava on hyvin valmisteltu. Selostus ja selvitykset tuovat hyvin esiin laaditun kaavaratkaisun vaikutukset Vartiosaassa. (Vuorovaikutusraportti III, liite: MRL 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu 15.3.2016, muistio 13.4.2016)

Saatujen lausuntojen johdosta osayleiskaavaehdotukseen (kaavakarttaan) tehtiin seuraavat muutokset (selostus, s. 88):

Kaupunginmuseon ja Museoviraston lausuntojen johdosta kaavakarttaan on lisätty kulttuuriperintökohteiden kaavamääräys: ”Alueella sijaitsevien historiallisten rakenteiden ja kerrostumien poistaminen on sallittua vain erityisestä syystä ja riittävän arkeologisen dokumentoinnin jälkeen. Aluetta koskevista suunnitelmista on kuultava museoviranomaisia”.

Liuskekivilouhos ympäristöineen on merkitty aluemerkinällä V/s ja A/s, jossa alueen luonto-, maisema- ja kulttuurihistorialliset sekä geologiset arvot tulee säilyttää. Louhoksen sijainti tutkitaan asemakaavavaiheessa, jolloin puisto- ja rakentamisalueet suunnitellaan tarkemmin louhoksen sijainti huomioiden.

Saaren koillisosassa sijaitseva kummeli on merkitty osayleiskaavaan kohdemerkinnällä ja siihen liittyvällä suojelumerkinällä s (suojeltava alueen osa).

Osayleiskaavan liitteenä olevaa Vartiosaaren liikennejärjestelmäraporttia on päivitetty ja vastaavat korjaukset on tehty selostukseen.

Lisäksi kaavakarttaan on tehty joitakin teknisluonteisia tarkistuksia, sekä selostukseen joitakin pienempiä tarkistuksia ja täydennyksiä.

Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan ohjausvaikutus (Helsingin uusi yleiskaava, kaupunginvaltuusto 26.10.2016 § 272, selostus s. 199-202)

Valittajat ovat katsoneet, että osayleiskaava on ristiriidassa maakuntakaavan suunnittelumääräysten kanssa. Raideliikenteen edellyttämä



asukasmäärän lisäys on katsottava seudulliseksi, ei paikalliseksi erityisesti kokonaisvaikutusten kautta.

MRL 25.4 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

MRL 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Lain perustelujen (HE 101/1998 vp, s. 70) mukaan MRL 25.4 §:n säännös korostaa maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden yksilöinnissä ja konkretisoinnissa alueiden käytön maakunnalliseksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi. Säännös korostaa myös maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta. Maakuntakaavassa keskityttäisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti keskeisiin alueiden käytön kysymyksiin. Aluevarauksia osoitettaisiin vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin valtakunnallisten ja tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Edelleen lain perusteluissa todetaan MRL 32 §:n osalta, että ohjeena oleminen kuvaa maakuntakaavan yleispiirteistä luonnetta ja sallii kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden. Maakuntakaavan yleispiirteinen luonne on otettava huomioon kaavan ohjausvaikutuksia koskevan säännöksen soveltamisessa. Maakuntakaavassa esitetyt maakunnallisista lähtökohdista määritellyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kunnan alueiden käytön suunnittelussa. (HE 101/1998 vp, s. 72)

Voimassa olevat Uudenmaan maakuntakaavat ovat ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa. Maakuntakaavan tehtävänä on esittää alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoittaa maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan maakuntakaavassa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen. Maakunnan keskeiset periaatteet ja maakuntakaavassa esitetyt maakunnalliset tai seudulliset kaavaratkaisut ovat kuntakaavoituksen lähtökohtana. Maakuntakaavan tehtävänä ei ole ratkaista paikallisia maankäytön kysymyksiä, vaan ne kuuluvat kuntakaavoituksella ratkaistaviksi.



Maakuntakaavan oikeusvaikutuksena on sen toimiminen edellä mainitulla tavalla yleispiirteisenä maakunnallisena ja seudullisena maankäyttösuunnitelmana. Ohjausperiaate toteutuu, kun maakuntakaavassa esitetty maankäyttöratkaisu täsmentyy kuntakaavoituksessa tavalla joka on maakuntakaavan tavoitteiden mukainen.

Ohjausvaikutus sallii kaavajärjestelmän tarkoituksenmukaisen toimivuuden kannalta tarpeellisen joustavuuden. Maakuntakaavassa esitetyt maakunnallisista lähtökohdista määritellyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kunnan kaavoituksessa. Joustavuus koskee siten alueiden käytön kehittämisperiaatteita, aluevarauksia ja kaavamääräyksiä. Maakuntakaavan täsmentyminen ja tarkentuminen kuntakaavoituksessa on kaavajärjestelmän perusominaisuus.

Ohjausvaikutus sallii myös hyväksyttävän eroavuuden maakuntakaavasta. Maakuntakaavassa esitettyjen aluevarausten laajuutta ja sijaintia voidaan tarkempien selvitysten perusteella yksityiskohtaisemmassa kaavassa muuttaa tai aluevarauksesta luopua, kun samalla turvataan maakuntakaavan keskeiset maakunnalliset ja seudulliset ratkaisut ja tavoitteet. Tällöin kiinnitetään huomiota yleiskaavan kokonaisuuteen.

Voimassa oleva 2. vaihemaakuntakaava on sisällöltään joltain osin hyvin yksityiskohtainen. Kun maakuntakaavassa käsitellään pelkästään paikallista maankäyttökysymystä, jolla ei ole seudullista merkitystä tai maakunnallisiin tavoitteisiin liittymätöntä maankäytön yksityiskohtaista järjestämistä, on maakuntakaavan ohjausvaikutuksessa otettava huomioon sen tarkoitus yleispiirteisenä, vain alueidenkäytön periaatteet ja maakunnan kehittämisen kannalta tarpeelliset alueet esittävänä kaavana.

Erityisesti maakuntakaavan yleispiirteisen luonteen vuoksi yleiskaavan tai asemakaavan laatimiseen jää yleensä aina jonkin verran harkintavaltaa, joka on peräisin paikallisista olosuhteista sekä tarkemmista tutkimuksista ja selvityksistä. (Ekroos, Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2015, s. 189-190)

Väitetty maakuntakaavan vastaisuus (Helsingin uusi yleiskaava, kaupunginvaltuusto 26.10.2016 § 272, selostus s. 199-202)

Vartiosaaren alue on Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavassa merkitty valkoiseksi alueeksi, jolle ei ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta. Helsingin seudun valkoisia alueita koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alue on tarkoitettu ensisijaisesti maa- ja metsätalouden ja niitä tukevien elinkeinojen käyttöön. Alueelle suuntautuvaa asuin- ja työpaikkarakentamista on ohjattava taajamatoimintojen alueille ja kyliin. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa voidaan alueelle osoittaa muutakin vaikutuksiltaan paikallisesti merkittävää maankäyttöä. Yksityiskohtai-



semmassa suunnittelussa on selvitettävä ja otettava huomioon maiseman ja kulttuuriympäristön ominaispiirteet, sekä maa- ja metsätaloudellisesti, ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät pelto-, metsä- ja muut luontoalueet. (Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava, Kaava-aineisto, Merkinnät ja määräykset, Uudenmaan liitto, 2014, päivitetty 2016)

Vartiosaarta koskee myös maakuntakaavan merkintä, jonka mukaan alue on kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta tärkeä ja valtakunnallisesti merkittävä (RKY 2009). Maakuntakaavan määräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisessa suunnittelussa on otettava huomioon kulttuuriympäristön ominaispiirteiden vaaliminen, sen kokonaisuus ja identiteetti, turvattava merkittävien maisema- ja kulttuuriarvojen säilyminen sekä arvioitava ja sovitettava yhteen maakuntakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen maankäyttö sekä kulttuuri- ja ympäristöarvot. (Uudenmaan vahvistettujen maakuntakaavojen yhdistelmä 2016, Merkinnät ja määräykset, Uudenmaan liitto, 2016)

Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan kaavaselostuksen mukaan valkoiset alueet ovat pääasiassa maa- ja metsätalousalueita maaseudulla ja saaristossa. Niille voi sijoittua paikallisesti merkittävää maankäyttöä ja niiden suunnittelusta päättää kunta. Valkoiset alueet osoittavat, ettei alueelle kohdistu maakunnallisia tai seudullisia intressejä. Valkoisten alueiden osoittamisen tarkoituksena on mm. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti rakentamisen ohjaaminen haja-asutusalueen sijasta taajamiin sekä joukkoliikenteen, varsinkin raideliikenteen tukeutuvan yhdyskuntarakenteen edistäminen. Maakuntakaavan selostuksen mukaan maakuntakaavan tavoitteena on myös mm. laatia alueja yhdyskuntarakennetta tukeva, toimiva ja kestävä liikennejärjestelmä sekä varautua uusien raideliikenteeseen tukeutuvien kasvukäytävien avaamiseen pidemmällä aikavälillä, jotta varmistetaan niiden toteuttamismahdollisuudet. Tavoitteena on myös hyödyntää mahdollisuudet tarjota monimuotoisia ja erilaisia elinympäristöjä. (Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava, selostus, s. 99-100)

Vartiosaaren rakentamisessa on kaupungin kannalta kyse maa-kuntakaavan tulkinnaista ja täsmentymisestä tai hyväksyttävästä ja perustelusta poikkeamisesta maakuntakaavasta. Suunniteltu maankäyttö on maakuntakaavan tavoitteiden mukaista.

Osayleiskaavan mukainen maankäyttö on maakuntakaavassa tarkoitettua paikallisesti merkittävää maankäyttöä. Vartiosaaren on suunniteltu raideliikenteen piiriin tukeutuva 5 000 – 7 000 asukkaan asuntoalue. Vartiosaaren osayleiskaavan mahdollistama uusi kaupunginosa keskustasta Vuosaaren johtavan raitiotieyhteyden varrella on Helsingin mittakaavassa paikallisesti merkittävää rakentamista, jolla ei ole seu-



dullista merkitystä eikä seudullisia vaikutuksia. Saaren arvioitu asukasmäärä vastaa pääkaupunkiseudun nykyisestä väestöstä noin 0,5 % ja Helsingin väestömäärästä 1 %. Väestömäärä mahdollistaa Helsingin sisäisen raitiotieyhteyden laajentamisen Vartiosaaren kautta. Vartiosaaren yhdyskuntarakenteellinen asema keskellä Helsingin kaupunkirakennetta on paikallinen. Suunnitellulla maankäytöllä ei ole vaikutuksia muihin kuntiin eikä muita seudullisia vaikutuksia, eikä se heikennä alueen maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviä arvoja. Maakunta-kaavassa ei Vartiosaaren alueelle ole osoitettu seudullista viheryhteystarvetta. Alueen viheralueverkosto- ja yhteys on paikallinen.

Osayleiskaavan valmistelu perustuu vaikutusten arviointiin ja selvityksiin, joissa on osoitettu, ettei suunnitellulla maankäytöllä ole seudullisia vaikutuksia ja ettei se heikennä alueen maakunnallisesti merkittäviä arvoja.

Uudenmaan liitto esitti mielipiteenään (Uudenmaan liiton mielipide: Vartiosaaren maankäyttövaihtoehdot osayleiskaavan suunnitteluperiaatteiden laadintaa varten, 28.6.2013, selostus, s. 17), että ”kaikki tässä vaiheessa esitetyt maankäyttövaihtoehdot ovat sellaisia, että niiden pohjalta voidaan jatkaa suunnittelua edellyttäen, että jatkosuunnittelussa huomioidaan alueen kulttuuriarvot. Jatkosuunnittelussa tulee huolehtia, että Vartiosaaren esitetyt maankäyttösuunnitelmat ovat Helsingin mitakaavassa paikallisia. Paikallisuuden määrittelyn tulee perustua vaikutustenarviointiin, jossa osoitetaan että suunnitellulla maankäytöllä ei ole seudullisia vaikutuksia ja että se ei heikennä alueen maakunnallisesti merkittäviä arvoja.”

Uudenmaan liiton maakuntahallitus on lausunnossaan (Uudenmaan liitto, Maakuntahallitus, Lausunto Helsingin Vartiosaaren osayleiskaavaehdotuksesta, 15.2.2016 § 13) todennut, että ”maakuntakaavasta poikkeamista ja uuden alueen rakentamiskäyttöön ottamista on mahdollista perustella VAT:en mukaan raideyhteydellä, mutta silloin uudisrakentaminen on yksiselitteisesti sidottava päätökseen raiteiden toteutuksesta. Sitova päätös tulee määritellä kunnan rahoituspäätökseksi.”

Uudenmaanliiton lausunnon johdosta raitioliikenteen sitovan päätöksen määrittelyä on tarkennettu kaavaselostuksessa (s.52) ja osayleiskaavaan liitetään määräys, jonka mukaan rakentamista alueella ei saa aloittaa ennen kuin raitiovaunuyhteydestä saareen on tehty sitova päätös. Sitovalla päätöksellä tarkoitetaan raitiotiestä kaupunginvaltuustossa tehtävää hankepäätöstä. Valtuuston tekemää hankepäätöstä varten laaditaan Vartiosaaren kaavoituksen aikataulussa raitiotien yleissuunnitelma sekä hankesuunnitelma. (Kaavaselostus, s. 88)



Osayleiskaavaehdotuksessa alueen maankäyttö on, ottaen huomioon osayleiskaavamääräykset, sovitettu maakuntakaavan ohjaamalla tavalla kulttuuri-, maisema- ja virkistysarvojen kanssa siten, että arvot voidaan turvata. Vartiosaaren rakentamisella ei heikennetä alueen valtakunnallisia eikä maakunnallisia arvoja.

Uusi kaupunginosa keskustasta Vuosaareen johtavan raitiotieyhteyden varrella turvaa asuntotuotannon ja tonttimaan riittävyttä, täydentää olemassa olevaa kaupunkirakennetta ja mahdollistaa raitiotieverkon laajentamisen. Kuten edellä on todettu, Vartiosaari on merkitty MASU 2050-luonnoksessa seudun ensisijaisesti kehitettäväksi vyöhykkeeksi, jolle on perusteltua sijoittaa maankäyttöä koko suunnittelukaudella 2016 – 2050. (Kaavaselostus, s. 17)

Kuten edellä Vartiosaaren suunnittelun tavoitteissa on tuotu esiin, yhdyskuntarakentamisen paineita tulee pääkaupunkiseudulle ja Helsingille monelta velvoittavalta taholta. Erityisesti liikenneverkostojen kehittämistä on pidetty tärkeänä. Kyse on Helsingin mittakaavassa paikallisesta rakentamisesta. Kunnan sisäisellä raitiotie- ja siltayhteydellä on yleisen periaatteen mukaan paikallista merkitystä, ja yli kuntarajojen ulottuvilla liikennejärjestelmillä on seudullista merkitystä.

Valittajan viittaamassa ratkaisussa KHO 15.8.2012 T 2161 osayleiskaavan mukainen maankäyttö poikkesi luonteeltaan ja asukasmäärältään maakuntakaavan M-aluetta koskevasta suunnittelumääräyksestä. KHO:n mukaan puheena olevalla osayleiskaavan maankäyttöratkaisulla oli seudullisia ja maakunnallisia vaikutuksia. Maakuntakaavassa saarille oli osoitettu ainoastaan sellaista maankäyttöä, joka aiheutti suhteellisen vähän ympäristö- ja muita vaikutuksia.

Vartiosaaren osayleiskaavassa saari on osoitettu ns. valkoiseksi alueeksi, jolle ei maakuntakaavakartalla ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa alueelle voidaan osoittaa paikallisesti merkittävää rakentamista. Vartiosaaren rakentamisella ei ole seudullisia vaikutuksia, eikä se heikennä alueen maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittäviä arvoja. Kyse on paikallisesta rakentamisesta, jolla ei ole seudullista merkitystä kuten edellä on todettu. Kyse on maakuntakaavan täsmentymisestä tai hyväksyttävästä eroavuudesta maakuntakaavasta.

Kaupungin näkemyksen mukaan maakuntakaava on ollut riittävästi osayleiskaavoituksen ohjeena.

Väitetty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuus

Valittajien mukaan kaava on MRL 39.2 §:n 8 kohdan vastainen. RKY-kohteen muuttaminen kerrostalolähiöksi on valtakunnallisten alueiden-



käyttötavoitteiden vastaista, samoin RKY-alueen rajaaminen koskemaan vain rantoja. Ekologisten yhteyksien katkeamisen vuoksi kaava rikkoo valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Museoviraston inventointi ei ole ollut asianmukaisesti suunnittelun lähtökohta. Kaava on ympäristöministeriön kulttuuriympäristöjen suunnittelua koskevan soveltamisohjeen (YM3/533/2009) vastainen ja tuhoaa saaren RKY-kohteena.

MRL 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Laki ei siten edellytä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ottamista huomioon suoraan sellaisenaan velvoittavina, vaan ottamista huomioon niin, että edistetään niiden toteuttamista.

RKY, Helsingin höyrylaivareittien kesähuvila-asutus

Museoviraston ”Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt RKY, Helsingin höyrylaivareittien kesähuvila-asutus” –sivuilla (http://www.rky.fi/read/asp/r_kohde_det.aspx?KOHDE_ID=1573) Vartiosaaresta todetaan lyhyesti:

”Vartiosaaren huvila-alue koostuu rantoja kiertävästä pääosin 1900-luvun alun kesäkoti- ja huvila-asutuksesta sekä saaren sisäosien vanhasta pienimuotoisesta maatalousalueesta. Saaren monista edustavista huviloista mainittakoon ns. Waseniuksen hieno jugend-ajan huvila.” Vartiosaaren kulttuuriympäristöselvityksen mukaan saaren sisäosien kallioselänteiden rajaamat suoalueet muokattiin viljelykäyttöön vasta 1900-luvun alkuvuosikymmeninä aloitteellisten huvilanomistajien toimesta. Alue on osayleiskaavassa palstaviljelyaluetta ja osin puistoa, jolla on suojelumerkintä.

Vartiosaaren osayleiskaavassa sovitetaan yhteen keskenään ristiriitaisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, yhtäältä tonttimaan riittävyys ja maankäytön tiivistämistavoite pääkaupunki-seudulla, toisaalta koko Vartiosaari valtakunnallisesti arvokkaana rakennettuna kulttuuriympäristönä. Koska maankäyttövaihtoehdoksi on Vartiosaaren suunnitteluperiaatteissa valittu 5 000 – 7 000 asukkaan rakentamismalli, on kulttuuriympäristöjen arvojen huomioon ottaminen ja yhteen sovittaminen uuden rakentamisen kanssa ollut Vartiosaaresta poikkeuksellisen vaativaa.

Tehtyjen selvitysten perusteella voidaan todeta, että merkittäviksi arvioidut osa-alueet ja kohteet sijoittuvat Vartiosaarta kiertävälle rantavyöhykkeelle. Vihreällä rantavyöhykkeellä kulttuurihistoriallisesti arvokkaan huvila-alueen puutarhamainen ilme ja ominaispiirteet ohjaavat rantojen maltillista täydennysrakentamista ja virkistysaluesuunnittelua. (Vuorovaikutusraportti III, s. 32)



Kaavassa ei osoiteta merkittävää rakentamista kulttuurihistoriallisesti arvokkaille rantavyöhykkeille. Nykyinen huvilarakentaminen ranta-alueilla on 10 000 k-m², johon kaava esittää täydennysrakentamismahdollisuutta 5 000 k-m². (Kaavaselostus, s. 68) Pääsääntöisesti uudet rakennusryhmät sijoittuvat vanhojen huviloiden taakse ja muodostavat oman kokonaisuuden. Vanhan huvilan ja uuden rakennusryhmän välinen tila jää vehreäksi puistomaiseksi alueeksi, luonnontilaiseksi metsäksi tai istutetuksi puutarhaksi. (Kaavaselostus, s. 44)

Pääosa huvila-alueesta on osoitettu pientaloasumiseen ja/tai palvelujen ja hallinnon alueeksi (AP/P/s) siten, että rakentaminen soveltuu kulttuurihistoriallisesti arvokkaaseen ympäristöön. Alueen maisema-, puutarha- ja kulttuurihistorialliset arvot tulee säilyttää. Alueen täydennysrakentaminen on mahdollista siten, että rakentaminen soveltuu mittakaa-valtaan, rakentamistavaltaan ja sijainniltaan olemassa olevaan rakennuskantaan ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaaseen ympäristöön. Virkistys- ja puistoalueiden (V/s ja VP/s) luonto-, maisema-, ja kulttuurihistorialliset sekä geologiset arvot tulee säilyttää.

Vartiosaaren valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön (RKY 2009) ja saaren kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämisen turvaamiseksi ja rantavyöhykkeen kehittämisen pohjaksi laadittiin kehittämissuunnitelma (Vartiosaaren huvila- ja ranta-alueiden kehittämissuunnitelma, Studio Puisto Arkkitehdit Oy, 2014). (Kaavaselostus, s. 44) Kehittämissuunnitelma on tarkoitettu käytettäväksi osayleiskaavan ja asemakaavojen viitesuunnitelmana sekä myöhemmin ohjeena tonttien ja huviloiden myynti- ja vuokraehtoja laadittaessa.

Osayleiskaavan liitteenä olevassa kehittämissuunnitelmassa on tarkemmin tutkittu ja suunniteltu saaren kulttuurihistoriallisten arvojen säilymisen keinoja ja mahdollisuuksia, ranta-alueen täydennysrakentamista ja suojavyöhykkeitä uuden ja vanhan rakentamisen välissä. Erityyppisillä vaihettumisvyöhykkeillä pyritään tukemaan ranta-alueen arvoja. Uuden rakentamisen ja vanhojen huviloiden pihapiirien väliin on jätetty metsävyöhykkeitä (V, V/s), joilla on turvattu metsäiset näkymät Vartiosaaren suuntaan itäisestä saaristosta ja mereltä, erityisesti saaren itärannalla. Osayleiskaavassa saaren keskiosien vanhojen viljely- ja puutarha-alueiden säilyminen palstaviljelyalueina ja kaupunginosapuistona on turvattu. (Vuorovaikutusraportti III, s. 33)

Osayleiskaavassa lähes koko saaren rantavyöhyke on esitetty suojeltavaksi. Näin yhteensä noin 50 kulttuurihistoriallisesti arvokasta huvilaa ja huvilaympäristöön kuuluvaa rakennusta tai rakennelmaa suojellaan. Lisäksi suojeltaviksi on osoitettu saaren huvilapuutarhakulttuuriin olennaisesti kuuluvia puutarhasommitelmia ja –rakenteita sekä huvilaympäristöön liittyviä maisemallisesti tärkeitä lähimetsiä. Rakennusten, puu-



tarhasommitelmien ja –rakenteiden säilyminen on turvattu kaavamerkinnöillä ja määräyksillä. Huvila- ja uudisrakennustonttien rakentamisen määrät, tarkempi rajautuminen ympäristöstään, puutarhasommitelmien sijoittuminen ja säilytettävien rakennusten muutos-, korjaus- ja säilyttämisen periaatteet määritellään tarkemmin asemakaavavaiheessa. (Kaavaselostus s. 44) Museoviraston suojeluesitykseen (18.12.2015) sisältyvä alustava ehdotus suojelumääräyksiksi arvioidaan asemakaavoituksen yhteydessä. (Vuorovaikutusraportti III, s. 33-34)

Kaavakarttaan on lisätty kulttuuriperintökohteiden kaavamääräys: ”Alueella sijaitsevien historiallisten rakenteiden ja kerrostumien poistaminen on sallittua vain erityisestä syystä ja riittävän arkeologisen dokumentoinnin jälkeen. Aluetta koskevista suunnitelmista on kuultava museoviranomaista.

Liuskekivilouhos ympäristöineen on merkitty aluemerkinällä V/s ja A/s, jossa alueen luonto-, maisema- ja kulttuurihistorialliset sekä geologiset arvot tulee säilyttää. Louhoksen sijaintia tutkitaan asemakaavavaiheessa. Saaren koillisosassa sijaitseva kummeli on merkitty osayleiskaavaan kohdemerkinnällä ja siihen liittyvällä suojelumerkinällä s (suojeltavan alueen osa).

Kaupunginmuseon johtokunnan lausunnon (23.2.2016) mukaan tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että Vartiosaaren kaakkoisosassa ei ole jälkiä muinaishaudasta.

Valittajan viittaamassa ratkaisussa KHO 23.11.2015 t. 3390 on katsottu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistämisen, maakunta-kaavan ohjausvaikutuksen ja yleiskaavan sisältö-vaatimusten vastaiseksi yleiskaava, jolla valtakunnallisesti arvokkaalle maisema-alueelle oli osoitettu rakentamista. Rakentaminen sijoittui maastoon, joka oli maisema-alueen keskeinen elementti. Toisessa ratkaisussa KHO 25.1.2005 T 167 oli kyse kartanon läheisyydessä olevalle kulttuurihistoriallisesti arvokkaalle alueelle (peltoalueelle) ja sen yhtenäiseen ja avoimeen rantamaisemaan osoitetusta pientalovaltaisesta asuntoalueesta. Vartiosaaren RKY-alue sen sijaan koostuu kesäkoti- ja huvila-asutuksesta sekä vanhasta pienimuotoisesta maatalousalueesta. Toisin kuin mainituissa ratkaisussa, Vartiosaaressa huvila- ja rantavyöhykettä täydennysrakennetaan maisemaa avaten, ympäristön arvoja säilyttäen sekä mittakaavaa, arkkitehtuuria ja materiaaleja kunnioittaen. Saaren itärannalla on paremmat edellytykset säilyä Helsingin höyrylaivareittien kesähuvila-asutuksen perinteisen maisemakuvan mukaisena, ja tätä maisemakuvaa on myös historiallisten puutarhojen restauroinnin, näkymien avaamisen ja muiden toimenpiteiden avulla mahdollista kohentaa.



Kaupungin näkemyksen mukaan osayleiskaava toteuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden Helsingin seudun erityistavoitteita mm. yhdyskuntarakenteen tiivistämisen osalta.

Kuten edellä kohdassa ”Maankäytön tiivistämistavoitteet” on todettu, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (kohta 4.6) edellyttävät joukko-liikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuvaa ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta. Helsingin seudun suunnittelua koskevissa velvoitteissa (erityistavoitteet) seudun liikennejärjestelmää tulee kehittää koko seudun kattavan liikennejärjestelmäsuunnitelman avulla siten, että se hillitsee ilmastonmuutosta sekä tukee yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja riittävän asuntotuotannon järjestämistä. Alueidenkäytön suunnittelussa tulee varautua raideliikenteen laajentamiseen yhdyskuntarakentamisen ja asuntotuotannon niin edellyttäessä.

Oikeuskäytännössä (KHO 5.1.2017 T 33) on katsottu oikeusvaikutteisen yleiskaavan osalta, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleistavoitteet ovat luonteeltaan alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua koskevia periaatteellisia linjauksia. Sen sijaan erityistavoitteet ovat alueidenkäytön suunnittelua koskevia velvoitteita. KKO:n ratkaisun mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tulkinnassa on otettava huomioon erilaisten, mahdollisesti keskenään ristiriitaistenkin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Vartiosaaren rakentaminen vastaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityisvelvoitteita, kuten raideliikenteeseen tukeutuvaa ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta. Osayleiskaavan mukainen rakentaminen on Helsingin mittakaavassa paikallista rakentamista. Esitetty väestömäärä mahdollistaa Helsingin sisäisen raitiotieyhteyden laajentamisen, mutta on Helsingin ja pääkaupunkiseudun väestömäärään nähden vähäistä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen on Vartiosaaren osalta ollut erityisen vaativaa. Raideliikenteen jatkamisessa Kruunuvuorenrannasta Vartiosaaren kautta Vuosaareen ja siihen tukeutuvassa yhdyskuntarakentamisessa on kyseessä kaupungin kannalta erittäin tärkeä yleisen edun kannalta pakottava syy.

Väitetty uuden yleiskaavan vastaisuus

Valittajan mukaan Vartiosaaren osayleiskaava on ristiriidassa Helsingin uuden yleiskaavan kanssa. Osayleiskaavassa mm. AP-alue ylittää pituudeltaan uuden yleiskaavan pikseliesittämistävän tarkkuuden.

Yleiskaavakartta on yleispiirteinen suunnitelma. Ruuduista (pikseleistä) muodostuvat alueet kuvaavat maankäytön pääkäyttötarkoitusta. Alueilla ei ole tarkkaa rajaa. Vierekkäisten eri kaavamääräysten alaisten



alueiden maankäyttö sovitetään yhteen niin, että syntyy toimiva kaupunkirakenne.

Osayleiskaavassa suunnittelun taso ja mittakaava tarkentuu, mutta osayleiskaavakartta on edelleen yleispiirteinen suunnitelma. Osayleiskaavakartan määräyksen mukaan esimerkiksi kerrostalovaltaista asuntoaluetta kehitetään asumisen, palvelujen, virkistykseen ja asuinympäristöön soveltuvien toimintojen käyttöön. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että osayleiskaavaan merkitty asuntoalue voi sisältää asumisen lisäksi myös virkistysalueita, palvelu- ja liiketiloja, pysäköintialueita, tonttikatuja sekä muita kulkuväyliä. Tarkempi alueiden ja tonttien rajaaminen kuin rakennusten sijoitus, rakentamiskorkeudet ja kerrosalat suunnitellaan vasta asemakaavavaiheessa.

Yleiskaavan esitystapa on joustava ja jatkosuunnittelua ohjaava. Tulevaa rakentamista ja viheralueiden rajaa ei määrätä tarkasti. Syynä tähän on suunnitelman mittakaava. Tarkempi suunnittelutyö ja siten myös paikallinen arviointi on mahdollista tehdä vasta tarkemmalla suunnittelutasolla. Olennaista on, että yleiskaava mahdollistaa kaupunkirakenteen kehittymisen paikallisella tasolla montaa erilaista kehityspolkua seuraten. Kaikki rakennetun alueen merkinnät voivat myös jatkossa sisältää viheralueita ja niiden sisältämiä luontoarvoja. Myös viheryhteysmerkintä sisältää tavoitteen poikittaisten virkistys- ja ekologisten yhteyksien kehittämisestä. (Yleiskaavan vuorovaikutusraportti IV, s. 125)

Osayleiskaavassa esitetyt kiinteistöjen rajat ja rakennusten suojelumääräykset tarkennetaan myöhemmin laadittavissa asemakaavoissa.

Vartiosaaren osayleiskaava ei ole ristiriidassa Helsingin uuden yleiskaavan kanssa, vaikka kaavojen esittämistapa on erilainen. Helsingin uusi yleiskaava mahdollista saman ratkaisun, kuin mitä osayleiskaavalla on esitetty.

Osayleiskaavan sisältövaatimukset

Valittajien mukaan kaava ei täytä yleiskaavan sisältövaatimuksia MRL 39 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

MRL 39 §:n 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon: 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys; 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö; 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus; 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla; 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoi-



seen elinympäristöön; 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset; 7) ympäristöhaittojen vähentäminen; 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

MRL 39 §:n 3 momentin mukaan pykälän 2 momentissa tarkoitetut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Selvittämisellä tässä tarkoitetaan kahdenlaisia selvityksiä. Toisaalta tarvitaan yleiskaavan lähtökohtien ja tavoitteiden määrittämiseksi perusselvityksiä ja toisaalta ja sen lisäksi kaavan toteuttamisesta aiheutuvien vaikutusten arvioimiseksi vaikutusselvityksiä. (Jääskeläinen, Syrjänen, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2014, s. 331) Vartiosaaren osayleiskaavan tavoitteista on kerrottu edellä kohdassa ”Maankäytön tiivistämistavoitteet” ja kohdassa ”Vartiosaaren suunnittelun tavoitteet” sekä osayleiskaavan selostuksessa (s. 33).

Harkinnassa on otettava huomioon mm. suunnittelun tavoitteet ja tarkkuus. Huomioon ottamiseen liittyy suhteellisen paljon liikkumavaraa, joka on laajimmillaan ehkä silloin, kun laadittavaan kaavaan liittyy selvästi ristiriitaisia sisältöä koskevia vaatimuksia. Tällöin kysymys on erilaisen arvojen painottamisesta. (Ekroos, Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 234) Osayleiskaavaan liittyy selvästi ristiriitaisia sisältövaatimuksia. Kaupunki katsoo, että ristiriitaiset tavoitteet on kuitenkin sovitettu parhaalla mahdollisella tavalla ja asianmukaisesti yhteen.

MRL:n yleiskaavaa koskevat sisältövaatimukset on selvitetty ja otettu huomioon MRL:n tarkoittamalla tavalla.

Ottaen huomioon edellä lausuttu koskien selvityksiä ja viranomaisyhteistyötä voidaan katsoa, että osayleiskaavan osalta on tehty laaja-alaista selvittämistä, arviointia ja harkintaa. Alla on tarkoitus käydä vielä niitä sisältövaatimuksia, joihin valituksissa on nimenomaisesti otettu kantaa.

Liikenteen järjestämistä koskevat sisältövaatimukset (Vartiosaaren osayleiskaava, Vartiosaaren liikennejärjestelmä 24.11.2015, muutettu 3.5.2016)

Valittajien mukaan raitiotie on kävelijöiden kannalta turvaton. Vartiosaaren ja Laajasalon joukkoliikenneyhteyden järjestämisen kaikkia vaihtoehtoja ei ole selvitetty eikä selvityksiä ole tehty koko vaikutusalueelta, liikenneratkaisulla on vaikutuksia Vartiosaarta laajemmalle alueelle. Lisäksi on viitattu oikeuskäytäntöön (KHO: 2012:67).



Liikennejärjestelmän strategisena lähtökohtana on kaupunginvaltuuston strategiaohjelma 2013 - 2016. Tavoitteena on edistää kestävästä liikumisestä lisäämällä kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen osuutta liikenteestä. Lisäksi jalankulku- ja pyöräilyverkostojen jatkuvuutta ja turvallisuutta parannetaan ja toteutetaan pyöräilyn edistämishojelman suosituksia. (Em. Vartiosaaren liikennejärjestelmä, s. 4)

Kaava mahdollistaa osaltaan suoran raitiotieyhteyden Helsingin keskustaan ja tulevaisuudessa saaristoraitiotien jatkamisen Vuosaaren. Myös Herttoniemen suunnan joukkoliikenneyhteyden kehittäminen mahdollistetaan kaavassa. Hyvillä joukkoliikenneyhteyksillä parannetaan merkittävästi saavutettavuutta ja vaikutetaan alueen asukkaiden liikkumiskäyttäytymiseen. Esitetyt joukkoliikenneyhteydet mahdollistavat tavoitteiden mukaisen autoriippumattoman asuinalueen rakentamisen.

Osayleiskaava mahdollistaa hyvät jalankulkuyhteydet päivittäisiin palveluihin saarella. Siltojen rakentaminen (Reposalmensilta ja Ramsinsalmensilta) ja rantareitti mahdollistavat Itäisen kulttuuri-puiston eli Helsingin itäisen vihersormen laajempien virkistysyhteyksien toteuttamisen. Kaava mahdollistaa pyöräilyn baanaverkon rakentamisen Vuosaaresta kantakaupunkiin, jolloin Vartiosaaresta on nopea yhteys polkupyörällä kantakaupunkiin sekä Laajasalon ja Vuosaaren kautta muualle kaupunkiin.

Raitiotie rakennetaan erotettuna muusta liikenteestä. Liikenneturvallisuuksien kiinnitetään erityistä huomiota. Turvallisuus on Helsingin kaupungin strategiaan merkitty suunnittelun lähtökohta. Jalankulkijoille taataan viihtyisiä, turvallinen ja helppo ympäristö liikkua ja hyvät yhteydet joukkoliikenteen pysäkeille. (Liikennejärjestelmäselvitys, s. 7) Raitiotiehen liittyvät ratkaisut tarkentuvat myöhemmissä suunnitteluvaiheissa HKL:n ja HSL:n kanssa. Vartiosaaren kautta ei sallita ajoa Vuosaaren.

Siltayhteyksien lisäksi on tarkasteltu, olisiko vesiliikenteeseen perustuva liikennejärjestelmä tarkoituksenmukainen. (Vartiosaaren liikennejärjestelmän suunnitteluperiaatteet 19.11.2013, liitteenä Muistio Vartiosaaren vesiliikenne, Strafica Oy, 24.10.2013)

Vartiosaaren uudet pienvenesatamat, laiturit, rantautumispaikat ja virkistyspalvelut parantavat Itä-Helsingin veneilymahdollisuuksia ja -palveluita. Reposalmen silta kuitenkin muuttaa purjevereiden reittejä, sillä sen alikulkukorkeus on 5 m. Ramsinsalmen sillan alikulkukorkeudeksi tulee 20 m. (Kaavaselostus, s. 77) Siltojen taakse jäävien venesatamien toimintaa on siten mahdollista jatkaa. Siltojen suunnittelua tarkennetaan asemakaavavaiheessa. (Vartiosaaren liikennejärjestelmä 24.11.2015, muutettu 3.5.2016, s. 18)



Vartiosaaren joukkoliikenneyhteyden järjestämistä koskevia selvityksiä on tehty kuten edellä kohdassa Vartiosaaren osayleiskaavaa koskevat selvitykset on todettu.

Kaupunki on selvittänyt Vartiosaaren joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä ympäristön kannalta kestäväällä tavalla ja katsoo, että esitetty ratkaisu on optimaalinen alueenkäyttöratkaisu. Osayleiskaava parantaa Vartiosaaren ja itäisen Helsingin joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen yhteyksiä merkittävästi ja jatkaa saaristokaupunginosien ketjua. Vartiosaaren osoittaminen asuinkäyttöön tukee Laajasalon palveluiden säilyttämistä ja kehittymistä sekä Itä-Helsingin kulttuuripuiston toteutumista. Osayleiskaava mahdollistaa ekologisen ja ilmastopoliittisen tavoitteiden mukaisen uuden kaupunginosan, jossa tavoitteena on mm. kestävä liikuminen ja autoriippumattomuuden edistäminen, uusiutuvan energiatuotannon ja puurakentamisen lisääminen sekä yhteisöllisempi asumiskulttuuri.

KHO:n viitatussa ratkaisussa (KHO:2012:67) asiakirjojen perusteella Espoon – Vihdin – Lohjan radan toteutumisen ajankohdasta ei ollut varmuutta, eikä kaupunginvaltuuston hyväksymään osayleiskaavaan ollut sisällytetty alueiden rakentamisen ja raideyhteyden toteutumisen samanaikaisuutta. Vartiosaaren osayleiskaavaan sisältyy määräys, jonka mukaan rakentamista alueella ei saa aloittaa ennen kuin raitiotieyhteydestä Vartiosaareen on tehty sitova päätös (kaupunginvaltuuston hankepäätös).

Vartiosaareen suunniteltu uusi merellinen kaupunginosa raitiotieyhteyden varteen vastaa kaupungin strategisia tavoitteita. Tehtyjen selvitysten ja vaikutusten arvioinnin perusteella osayleiskaava täyttää MRL 39 §:n sisältövaatimukset.

Luonnonarvojen vaalimista koskevat sisältövaatimukset - Lepakot (Kaavaselostus s. 72, vuorovaikutusraportti III, s. 45)

Valituksissa on katsottu, että osayleiskaava turmelee valtaosan saaren lepakkoalueista peruuttamattomasti eikä kaava perustu nimettyjen asiantuntijoiden ohjeisiin. Kaikki Suomen lepakot kuu-luvat LSL 49 §:ssä mainittuun EU:n luontodirektiivin (1992/43/ETY) liitteen IV(a) lajeihin, joiden levähdys- ja lisääntymispaikkojen hävittäminen on kielletty. Helsingin luontotietojärjestelmässä Vartiosaari on I-luokan lepakkoalue, samoin Yrjö Siivosen selvityksessä. Yleiskaavaa varten teetetty Wermundsenin vuoden 2014 selvitystä ei mainita osayleiskaavassa. Aiempi selvitys on kartoitukseltaan vajavainen. Rakentamisalueet menevät päällekkäin tämänkin selvityksen lepakkoalueiden kanssa. Kaavan luontovaikutusten arviointia tulee lepakoiden osalta tarkentaa. Viher-



käytävät ovat eläinten liikkumiseen liian kapeita ja raideyhteyden katkominia.

Vartiosaaren osayleiskaavoitusta varten tehtiin tarkka lepakkoselvitys, jonka laatijana oli Terhi Wermundsen (2012). Tässä selvityksessä saarten lepakoiden ruokailu-, levähdys- ja talvehtimispaikat kartoitettiin tarkemmin kuin Siivosen vuoden 2003 selvityksessä. Wermundsenin Helsingin uutta yleiskaavaa varten laatima vuoden 2014 selvitys perustuu Vartiosaaren osalta vuoden 2012 selvitykseen ja se todetaan selvityksen sivulla kuusi (Helsingin lepakkolajisto ja tärkeät lepakkoalueet, 2014). Tämän vuoksi alkuperäistä ja Vartiosaaren osalta tarkempaa vuoden 2012 selvitystä on käytetty osayleiskaavoitustyön pohjana.

Luonnonsuojelulain 49 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Kuten selostuksen sivulla 24 on todettu, luontotietojärjestelmässä koko Vartiosaari on merkitty tärkeäksi lepakkoalueeksi, mutta osayleiskaavatyön aikana laaditun Vartiosaaren lepakkoselvityksen (2011-12 Wermundsen, Mäkelä /FCG) nojalla lepakoiden elinpaikat saatiin tarkemmin rajattua. Vartiosaaresta löytyi lepakkoselvityksessä kahdeksan lisääntymis- ja levähdyspaikkaa sekä kaksi talvehtimispaikkaa.

Löydetyt talvehtimispaikat sijaitsevat maakellareissa, lisääntymis- ja levähdyspaikat sijaitsevat rantavyöhykkeen vanhoissa huvila-rakennuksissa tai niiden piharakennuksissa. Rakennukset ovat alueella, jotka on osoitettu AP/P/s tai VP/S –alueiksi. Lisäksi koko osayleiskaavaa koskevissa suunnittelumääräyksissä on edellytetty, että LSL 49 §:n perusteella suojeltuja lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja tai talvehtimispaikkoja ei saa heikentää eikä hävittää. Puustoa on hoidettava lajien elinolot huomioon ottaen. Näillä merkinnöillä ja määräyksillä lepakojen lisääntymis- ja levähdyspaikat tulee turvattua eikä rakentaminen uhkaa lepakoita. Mikäli Vartiosaarta ei rakenneta, uhkaa monia huvilarakennuksia hidas rappioituminen. Huvilarakennusten kunnossapito edistää myös lepakoiden talvehtimis-, lisääntymis- ja levähdyspaikkojen säilymistä. Lisääntymis- ja levähdyspaikat sekä talvehtimispaikat säilyvät rakentamisesta huolimatta. Osayleiskaavassa rakentamisalueet on sijoitettu siten, että tarkemmassa suunnittelussa on mahdollista turvata lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojeleminen.

Osayleiskaavassa esitetty ranta-alueiden hyvin vähäinen muokkaaminen mahdollistaa lepakoiden ruokailualueiden säilymisen. Kaavassa saarta halkovat puustoiset puistoakselit, joiden latvusyhteydet muodostavat ekologisen yhteyden lepakoille, jotta ne pääsevät lentämään rantojen välillä. Viherkäytävien riittävä leveys tarkentuu asemakaavoituksessa.



Tehtyjen selvitysten ja vaikutusten arvioinnin perusteella osayleiskaava täyttää MRL 39 §:n sisältövaatimukset.

Luonnonarvojen vaalimista koskevat sisältövaatimukset - Käävät (Kaavaselostus s. 72)

Valittajien mukaan uhanalaisten luontotyyppien ja lajien huomioimisessa on puutteita. Kyseessä on valtakunnallisesti uhanalaisen salokäävän esiintymispaikka, joka tulee säilyttää. Kääpälajien kehittämissuositus on jätetty huomiotta.

Erityisen arvokkaita kääpiä Vartiosaassa on kaksi esiintymää: yksi salokääpäesiintymä (VU eli vaarantunut laji) ja yksi huopakääpäesiintymä (NT eli silmälläpidettävä laji). Salokääpä- ja huopakääpäesiintymät sijoittuvat kerrostalovaltaisen asuntoalueen (AK) kaavamerkinnän alueelle, mutta AK-määräyksen mukaan aluetta kehitetään myös virkistyskäyttöön, jolla esiintymät voidaan turvata. Lisäksi koko osayleiskaavaa koskee määräys, jonka mukaan asemakaavavaiheen suunnittelussa otetaan käyttöön Helsingin viherkerroinmenetelmä tonttien viherpinta-alan riittävän määrän ja laadun turvaamiseksi, turvaa kääpien esiintymispaikat.

Helsingin metsien kääpäselvityksessä 2011 annettiin kehittämissuositus, että Vartiosaaren kääpäalueiden merkitys vaateliaan kääpälajiston kannalta lisääntyisi olennaisesti, mikäli alueen annettaisiin jatkossa kehittyä pääosin luonnontilassa. Luonnontilainen metsä viittaa tässä yhteydessä aarniometsään.

Osayleiskaavan tavoitteena on ollut suunnitella Vartiosaaresta monipuolinen, erityyppisiä asuinalueita ja asumismuotoja sisältävä kaupunginosa. Tavoitteena on tuoda Vartiosaari osaksi merellistä Helsinkiä ja avata sen tarjoamat mahdollisuudet virkistykseen ja matkailuun kaikkien helsinkiläisten käyttöön. Vartiosaaren kulttuurihistoriallinen huvila-alue ja luontokohteet liitettynä osaksi Itä-Helsingin kulttuuripuistoa ja sen virkistysreittejä tuovat Itä-Helsinkiin uuden virkistys- ja lähimatkailukohteen. Huomioon ottaen Vartiosaaren osayleiskaavan tavoitteet ja tarkoitus metsäalueita ei ole esitetty jätettäväksi kehittymään aarniometsäksi, vaan tarkoituksena on, että niitä hoidetaan luontoarvot huomioiden kaikkia palvelevina virkistysmetsinä.

Edellä lausuttu huomioon ottaen voidaan todeta, että osayleiskaava ohjaa suunnittelumääräyksillä asemakaavan laatimista siten, että erityyppisen arvokkaat käävät voidaan turvata rakentamiseen tarkoitettulla alueella. Asemakaavovaiheessa rakentamisalueiden rajauksia voidaan tarkistaa kääpäalueet huomioiden (mm. rakentamisen rajausta siten, että esiintymät on mahdollista säilyttää viheralueella).



Melu / Hiljaiset alueet

Valittajat ovat katsoneet, että alue tulisi säilyttää hiljaisena alueena. Helsingin hiljaisten alueiden kehittäminen on laiminlyöty. Kaupungin ja Liikenneviraston selvityksen (2012) mukaan saari kuuluu Helsingin hiljaisiin alueisiin (<45 dB), direktiivin (2002/49/EY) ja VNp:n (2006) ehtoja ei voi siirtää asemakaava-vaiheeseen.

Helsingin kaupungin ja Liikenneviraston vuonna 2012 teettämän selvityksen mukaan Vartiosaari kuuluu Helsingin hiljaisiin alueisiin (<45 dB). Näitä koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/49/EY) ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin säädökset on tullut saattaa kansalliseen lainsäädäntöön. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä on julkituotu direktiivissä asetettuja tavoitteita. Periaatepäätös ohjaa myös yleiskaavoitusta. Vartiosaaren alueidenkäyttöä ja liikennettä on suunniteltu siten, että hiljaisia alueita säilyy luonnon virkistyskäytön ja matkailun tarpeisiin ja että asutuksen lähellä on riittävän hiljaisia lähivirkistykseen sopivia alueita. (Vuorovaikutusraportti III, s. 57)

Vartiosaaren voimakas maisemarakenne takaa hiljaisten alueiden säilymisen tulevaisuudessakin. Saaren rantoja, varsinkin itärannalla, suojaavat korkeat kallioselänteet. Ne estävät äänen pääsyn ranta-alueille, vaikka saaren keskiosa rakennettaisiinkin.

Melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen (992/1992) mukaan päätöstä sovelletaan meluhaittojen ehkäisemiseksi ja ympäristön viihtyisyyden turvaamiseksi maankäytön, liikenteen ja rakentamisen suunnittelussa sekä rakentamisen lupamenettelyissä.

Päätöksen 2 §:n 1 momentin mukaan asumiseen käytettävillä alueilla, virkistysalueilla taajamissa ja taajamien välittömässä läheisyydessä on ohjeena, että melutaso ei saa ylittää ulkona melun A-painotetun ekvivalenttitason (LAeq) päiväohjearvoa (klo 7-22) 55 dB eikä yöohjearvoa (klo 22-7) 50 dB. Uusilla alueilla on melutason yöohjearvo kuitenkin 45 dB.

Pykälän 2 momentin mukaan loma-asumiseen käytettävillä alueilla, leirintäalueilla, taajamien ulkopuolella olevilla virkistysalueilla ja luonnon-suojelualueilla on ohjeena, että melutaso ei saa ylittää päiväohjearvoa 45 dB eikä yöohjearvoa 40 dB. Loma-asumiseen käytettävillä alueilla taajamassa voidaan kuitenkin soveltaa 1 momentissa mainittuja ohjearvoja. Yöohjearvoa ei sovelleta sellaisilla luonnon-suojelualueilla, joita ei yleisesti käytetä oleskeluun tai luonnon havainnointiin yöllä.

Osayleiskaava luo edellytykset ottaa jatkosuunnittelussa huomioon mm. suositukset melusta.



Valtioneuvoston asettamat melun ja ilmanlaadun ohjearvot sekä raide-liikenteen aiheuttamat tärinän ja runkoäänien suositusarvot voidaan ottaa huomioon ja saavuttaa asemakaavoitusvaiheessa. (Kaavaselostus, s. 60)

Raitiotie on suunniteltu erilleen muusta liikenteestä. Uuden asuinalueen ja raitiotielinjan suunnittelussa tulee ensisijaisesti pyrkiä tekemään raitiotien ratkaisut mahdollisimman meluttomiksi ja tärinättömiksi. (Vuorovaikutusraportti III, s. 9)

Osayleiskaava luo edellytykset ottaa jatkosuunnittelussa huomioon lait, määräykset, ohjeet ja suositukset melusta, runkoäänestä, tärinästä, ilmanlaadusta, pelastusturvallisuudesta ja korkealta merenpinnalta suojautumisesta. Arjen sujuvuus ja hyvä elämänlaatu ovat hyvän ja toimivan kaupunginosan tärkeimpiä kriteerejä. Kaava mahdollistaa terveellisen, turvallisen, viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan elinympäristön luomista, jossa on vähän melua, hyvä ilmanlaatu ja puhdas maaperä. (Kaavaselostus, s. 78 ja 79)

Viherkerroin, viheralueiden mitoitusperiaate, vihersormet, ekologiset käytävät, riittävät virkistysalueet, arvokas kallioisoistuma (Kaavaselostus, s. 70-73, vuorovaikutusraportti III, s. 30)

Valittajien mukaan viheralueiden mitoitusperiaate on sivuutettu. Yksityisille tonteille esitetyt viheralueet ovat yksityisten maanomistajien tasa-puolisen kohtelun vastaisia. Virkistykseen soveltuvat alueet eivät ole riittäviä Itä-Helsingin mittakaavassa, ekologisten yhteyksien osalta kaava rikkoo valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdassa 4.4 määrättyjä tavoitteita. Ekologiset yhteydet katkaistaan. Maakuntakaavassa on osoitettu viheralue / ekologinen verkosto Kruunuvuorenpuistosta Yliskylän (Vartiosaaren) ja Ramsinniemen kautta Kallahdenniemelle ja Meri-Rastilan kautta Mustavuorelle ja edelleen Sipoonkorpeen. Myös Helsingin kaupungin metsäverkostselvityksessä (Ympäristökeskus 2015) Vartiosaari on lueteltu seudullisesti merkittäviin ekologiin yhteyksiin. Nämä arvot joutuisivat osayleiskaavan takia vaaraan. Vartiosaarta ei ole sisällytetty Natura-verkostoon.

Viherkerroin

Kaupunkisuunnittelulautakunnan 1.12.2015 tekemän päätöksen johdosta kaavakarttaan on lisätty määräys ”Asemakaavavaiheen suunnittelussa otetaan käyttöön Helsingin viherkerroinmenetelmä tonttien viherpinta-alan riittävän määrän ja laadun turvaamiseksi”. Selostuksen (s.65) mukaan viherkerroin on suhdeluku tontin painotetun viherpinta-alan ja tontin kokonaispinta-alan välillä. Viherkerroin on tasapuolinen ja joustava menetelmä laadukkaan lähiympäristön takaamiseksi.



Vartiosaaren suunnitteluperiaatteiden mukaan "Viheralueiden huolellisella suunnittelulla, monipuolisella kasvillisuudella, viherkatoilla ym. kompensoidaan rakennettujen alueiden tuottamia kasvihuonepäästöjä ja luonnonvaraisen kasvillisuuden vähenemistä." (selostus s. 35) Viherkerroinmenetelmä on osa toimenpiteistä, joilla turvataan suunnitteluperiaatteen toteutumista. Vartiosaaren hulevesien hallintasuunnitelmassa suositellaan viherkerroinmenetelmän soveltamista Vartiosaassa ohjaamaan kortteleiden ympäristörakentamista ja tukemaan hulevesien hallintaa korttelialueilla. (Vartiosaari, Hulevesien hallintasuunnitelma, Ramboll Oy, s. 30)

Viheralueiden mitoitusperiaate

Suomessa ei ole nykyään käytössä mitään yleispätevää viheralueiden mitoitusperiaatetta. Viheralueet mitoitetaan tapauskohteisesti mm. valitsevan tilanteen, kaupunkirakenteen ja esim. alueen sijainnin perusteella. Vartiosaassa viheralueita on suhteessa rakentamisalueisiin paljon saaren kulttuurihistoriallisten ja luontoarvojen vaalimisen vuoksi.

Ympäristöministeriön suosituksen mukaan asukkailla pitäisi olla virkistystä mahdollistava viheralue enintään 300 metrin tai 5 minuutin kävelymatkan päässä kodistaan. Tällaisen lähivirkistystä palvelevan viheralueen minimikokona on pidetty 1,5 hehtaaria. Tämä suositus täyttyy Vartiosaassa erinomaisesti, koska kaikilta asuinalueilta on helppo ja nopea pääsy joko ranta-alueille tai saarta halkoville viherakseille.

Ympäristöministeriön toinen suositus on, että asuinalueelta olisi kilometrin matka laajemmalle yli 20 hehtaarin viheralueelle. Ramsinsalmen sillan valmistuttua Vartiosaaresta pääsee Meri-Rastilan ulkoilualueelle ja laajempaan Itäiseen vihersormeen aina Mustavuorelle asti.

Vartiosaaren vaikutusalueella (Herttoniemi, Kulosaari, Laajasalo, Santahamina, Tammisalo, Vartiosaari) on viheraluetta n. 190m² /asukas (v. 2011). Keskimäärin Helsingissä on viheraluetta 106m² / asukas. Vartiosaaren, Kruunuvuorenrannan ja Laajasalon täydennysrakentamisen tuomista lisäasukkaista huolimatta alueella on edelleen runsaasti virkistysaluetta. Siltayhteys ja rantareitti avaavat Vartiosaaren nykyistä laajempaan virkistyskäyttöön. Viheralueiden mitoitusperiaate täsmennetään asemakaavan laatimisen yhteydessä.

Vartiosaaren osayleiskaavaratkaisu perustuu siihen, että kaavassa esitetyt virkistysalueet ja uusi rantareitti kulkevat kaupungin maalla, mikä on ollut luonteva ratkaisu, koska kaupunki omistaa saaren maa-alueista 90 %. Yksityisten omistamien kiinteistöjen osalta voidaan todeta, että pääosa näistä maa-alueista on osoitettu pientalovaltaiseksi asuinalueeksi ja / tai palvelujen ja hallinnon alueeksi, jolla maisema-, puutarha-



ja kulttuurihistorialliset alueet tulee säilyttää. Kiinteistöjen käyttötarkoitus määräytyy niiden sijainnista ja suhteesta muuhun maankäyttöön.

Osayleiskaavassa oleva rantareitti –merkinnän sijainti on ohjeellinen ja tullaan tarkentamaan asemakaavoituksen aikana.

Kaksi yksityisten omistamaa tonttia on, johtuen niiden keskeisestä sijainnista viherakseilla, merkitty virkistysalueeksi tai puistoksi. Kuten selostuksen sivuilla 37 ja 49 on todettu, osayleiskaavan kokonaisrakenteen ja saaren virkistysalueiden rungon muodostavat saaren poikki kulkevat kolme viherakselia. Nämä akselit muodostavat mm. ekologisen yhteyden lepakoille. Viherakselin sijainti on määräytynyt maastomuotojen, luontoarvojen, kulttuuriympäristön ja hulevesien purkautumissuunnan mukaan.

Maanomistajien kanssa on suunnitteluvaiheessa neuvoteltu mahdollisista maanvaihdosta. Maanomistajat itse eivät ole valittaneet osayleiskaavasta. Alueiden tarkempi suunnittelu, maanvaihto- ja korvausasiat käsitellään alueen asemakaavoitusvaiheessa.

Edellä lausuttuun vedoten voidaan todeta, että kaavan tarkoitus ja tavoitteet sekä selvitykset huomioon ottaen yksityisten maanomistajien alueet soveltuvat sijaintinsa ja maastonmuotojensa sekä luontoon, maisemaan ja rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojen vuoksi erityisen hyvin niille osoitettuihin käyttötarkoituksiin ja näin merkinnöille on ollut hyväksyttävät maankäytölliset syyt.

Riittävät virkistysalueet

Maankäytön tiivistyessä Helsinkiä tarkastellaan kokonaisuutena, jossa maankäyttöä, liikkumista, palveluita, virkistystä ja luontoa tarkastellaan rinnakkain. Rakentaminen on sijoitettavissa Vartiosaaren niin, että arvokkaimmat luonto- ja kulttuurialueet otetaan huomioon, ja alue on monipuolisesti sekä asumisen että virkistyskäytössä.

Vartiosaaren suunnitteluperiaatteiden (Kaupunkisuunnittelulautakunta 26.11.2013) mukaan maankäyttö sovitetaan virkistys-, luonto- ja kulttuuriympäristöarvojen kanssa siten, että arvot voidaan turvata. Vartiosaaren rakentaminen parantaa ja lisää kaikkien helsinkiläisten virkistysmahdollisuuksia ja –palveluja siltojen rakentuessa. Nykyisellään melko harvojen käytössä oleva saari avautuu koko kaupungin käyttöön. Nykyään saareen on noin 10 000 käyntiä vuodessa, mikä on vähän ottaen huomioon saaren koko ja sijainti. Saaren rantareitti on erityisen tärkeä siitä syystä, että se on puuttuva yhteys sekä koko kaupunkia käsittävän rantareitin varrella että myös itäisen vihersormen eli itäisen kulttuuripuiston Vartiokylänlahden ympäri vievältä reitiltä.



Vartiosaaren rakentaminen tukee myös itäisen saariston virkistyskäyttöä. Saari tarjoaa uuden merellisen liityntäliikennemahdollisuuden, kun saaristoliikenteen vuorovenelaiturille pääsee sujuvasti raitiovaunuyhteydellä.

Ekologiset yhteydet

Metsäverkostaselvityksessä Vartiosaaren metsät (noin 64 ha) kuuluvat Helsingissä kokonsa puolesta laajimpiin metsäalueisiin ja kuuluvat vähintään kolme luontoarvoa sisältäviin alueisiin, joten Vartiosaaren metsät täyttävät metsäverkostaselvityksen kriteerit. Vartiosaaren rakentuu jää saareen noin 22 hehtaaria metsää, josta erityisesti saaren itä- ja eteläosan metsät suurelta osin säilyvät ja ne muodostavat tulevaisuudessakin osan Helsingin metsäverkostoa. Ekologinen yhteys Vartiosaaren kautta Laajasalon ja Ramsinniemen välillä on mahdollista säilyttää saaren kaakkois-koillisrannalla, jossa ranta-alueet säilyvät melko eheinä. (Kaavaselostus, s. 70)

Kaava ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.4 vastainen. Vartiosaari ei ole Uudenmaan maakuntakaavassa merkittävä ekologinen yhteys: maakuntakaavassa itäinen vihersormi eli Itä-Helsingin kulttuuripuisto on merkitty virkistysalueeksi (V), mutta Vartiosaari ei kuulu merkinnän piiriin. Vartiosaareen ei ole maakuntakaavassa osoitettu ekologiset verkostot kattavaa viheryhteystarvemerkinä (v).

Vartiosaari on ekologinen yhteys, mutta saarena se on veden rajaama alue, millä on jonkinasteinen estevaikutus – ekologisen yhteyden toimivuus on ainakin osittain vuodenajasta ja jäätilanteesta riippuvainen. Vartiosaaren ekologinen yhteys toimii lähinnä vesi- ja rantaeläinten sekä rakennettuun ympäristöön sopeutuneiden maaeläinten kulkureittinä Laajasalosta Mustavuoreen. Rakentamisesta huolimatta saaren itäranta jää hyvin luonnontilaiseksi alueeksi ja tulee toimimaan tulevaisuudessakin ekologisena yhteytenä. Ekologisten käytävien ja vihersomien leveys täsmennetään asemakaavan laatimisen yhteydessä.

Arvokkaat luontokohteet

Vartiosaaren arvokkaimmat luontokohteet säilyvät, kuten suojeltu rantaruttojuuren esiintymä. Rakentamisella ei ole vaikutusta arvokkaaseen kallioalueeseen (1.lk.), koska kallioalue sijaitsee viheralueeksi kaavoitetulla alueella. Myös Vartiosaaren kalliooistuma sijaitsee virkistysalueeksi kaavoitetulla alueella ja tulee säilymään entisellään. Toisaalta luonnontilainen kasvillisuus korvaantuu uudella puutarha- ja puistokasvillisuudella, jolloin syntyy myös uusia, erilaisia biotooppeja. Vanhojen huvilapuutarhojen kunnostaminen voi elvyttää vanhaa puutarhalajistoa. Saaren käyttökapasiteetin lisääntyminen luo taloudellisia edellytyksiä



huvilaympäristöjen hoidolle ja entistämislle, jota kulttuuriympäristön kulttuurivaikutteisen kasvillisuuden säilyttäminen edellyttää.

Helsingin luonnonsuojeluohjelmassa 2015 - 2024 Vartiosaaren luontokohteet eivät nousseet suojeltavien alueiden joukkoon. Natura-verkostoon kuulumisen edellyttää vahvoja suojeluperus-teita, joita Vartiosaaressa ei ole.

Saariston kehityksen edistämistä koskevan lain mukaisuus

Valittajien mukaan kaava on saariston kehittämistä annetun lain 8 §:n vastainen.

Lain 8 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa sekä muissa vastaavissa suunnitelmissa, jotka koskevat saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita, on erityisesti otettava huomioon 2 §:ssä säädetyt tavoitteet. Lain 2 §:n mukaan valtion ja kuntien toimin on pyrittävä turvaamaan saariston kiinteä asutus luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojaamaan saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

Lain perustelujen (HE 23/1981 vp) mukaan lain tavoitteena on turvata elävä saaristo siihen liittyvine luonnon-, kulttuuri- ja virkistyskäyttöarvoineen. Kysymys on erityisesti toimenpiteistä saariston autioitumisen estämiseksi ja kiinteän asutuksen turvaamiseksi luomalla saaristoväestölle riittävät mahdollisuuden toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalveluihin. Saariston luonnon-, kulttuuri- ja virkistyskäyttöarvojen hyödyntäminen edellyttää saariston kiinteää asutusta. Lain perustelujen mukaan ”samalla olisi pyrittävä saariston maisemakuvan ja luonnon suojeluun, jotta saaristo säilyisi myös viihtyisänä asuinympäristönä”. Lain perustelujen mukaan lain tarkoitus on kiinteän asutuksen säilyttäminen saaristossa.

Kaupungin näkemyksen mukaan Vartiosaaren osayleiskaava nimenoimaan estää saaren autioitumisen luomalla mahdollisuudet saarella toimijoiden liikkumiselle ja peruspalveluiden tavoittamiseen.

LSL 6.3 §:n vastaisuus

Valittajien mukaan luonnon- ja maisemansuojelun osalta kaava ei noudata LSL 6.3 §:n säännöstä, jonka mukaan kunnan tulee edistää luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan.

Luonnonsuojelulain 6 §:ssä säädetään luonnonsuojelun hallinnosta. Pykälässä on perussäännökset luonnon- ja maisemansuojelun hallin-



nosta ja eri viranomaisten tehtäväjaosta. Pykälän perusteella ei voida arvioida yksittäisen kaavan lainmukaisuutta.

Joukkoliikenneyhteyden kustannukset

Valittajan mielestä joukkoliikenneyhteyden kustannukset on ilmoitettu harhaanjohtavasti.

Osayleiskaavan kustannusarvio perustuu määrälaskentaan ja yksikköhinnoitteluun. Tonttitulojen arviointi perustuu AM-ohjelman 2012 mukaiseen hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaan. Raitiotien ja siltojen kustannukset kaava-alueella palvelet myös muiden alueiden liikennöintitarpeita. Osayleiskaava-alueelta saatavien tonttitulojen arvioidaan kattavan alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat kustannukset. (Kaavaselostus, s. 74)

Tarkempi kustannusarvio laaditaan asemakaavoitusvaiheessa tehtävien selvitysten pohjalta. Raitiotien osalta kustannukset tarkentuvat Vartiosaaren raitiotien yleissuunnitelmassa ja sen perusteella laaditavassa hankesuunnitelmassa.

Vuorovaikutus

Valittajien mukaan vuorovaikutuksessa on ollut puutteita. Vuorovaikutus ei ole ollut tasapuolista ja osallisia ei ole selvitetty asianmukaisesti. Vuorovaikutus ei täytä MRL 6 ja 62 §:n velvoitteita. Osallistuminen ja vuorovaikutus järjestettiin osallistumis- ja arviointisuunnitelman (OAS) mukaisesti ja suunnittelun aikana on ollut useassa eri vaiheessa mahdollista esittää mielipiteitä. OAS on selostuksen liitteenä ja suunnittelun vaiheet on käyty selostuksen kappaleessa 10.

MRL 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Asemakaavan vuorovaikutus on järjestetty osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti kaavaselostuksesta ja vuorovaikutusraportista ilmenevällä tavalla. YVA:n vuorovaikutusta on viety eteenpäin asemakaavoituksen rinnalla, ja osallisilla on ollut mahdollisuus olla mukana molemmissa prosesseissa MRL 62 §:n mukaisesti. Osallisilla on ollut MRL 62 §:n edellyttämällä tavalla mahdollisuus osallistua kaavan val-



misteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua mielipiteensä asiassa useassa eri vaiheessa. Kaavan laatimiseen liittyy erilaisten näkemysten yhteen sovittamista. Tämän vuoksi vuorovaikutus ei aina voi johtaa kaikkien esitettyjen mielipiteiden huomioon ottamiseen.

Suunnittelun etenemisestä ja vuorovaikutusmahdollisuuksista ja –tilaisuuksista on tiedotettu tavanomaisten tapojen lisäksi uutiskirjeillä sen sähköpostiinsa tilanneille.

Lain mukainen vuorovaikutus ei edellytä, että kaikkien asiassa esitettyjen mielipiteiden tulisi johtaa kaavaluonnoksen muutoksiin, vaan kaavan laatimiseen liittyy erilaisten näkemysten yhteensovittamista kaavoituksen tavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten rajoissa, kuten edellä kohdassa Yleiskaavan tarkoitus todetaan.

Yhteenveto

Kaupunginhallitus toteaa, että valituksissa ei ole esitetty sellaisia laillisuusperusteita, joiden perusteella osayleiskaavapäätös tulisi kumota. Kaava täyttää MRL 39 §:n sisältövaatimukset ja perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin, eikä se ole MRL 39 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla kohtuuton. Kaava-päätös ei siten ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lainvastainen.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen hylkäämistä perusteettomana ja sen jättämistä tutkimatta päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen kohdistuvilta osin.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Helsingin hallinto-oikeus lausuntopyyntö, osa 3, Vartiosaaren osayleiskaava
- 2 Helsingin hallinto-oikeus lausuntopyyntö, osa 2, Vartiosaaren osayleiskaava
- 3 Helsingin hallinto-oikeus lausuntopyyntö, osa 1, Vartiosaaren osayleiskaava

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano



22.05.2017

Kaj/2

Otteet

Ote

Oikeuspalvelut, ote lausunnon lähettämistä varten Helsingin hallinto-oikeudelle

Otteen liitteet

Esitysteksti

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Lausunto on valmisteltu yhdessä kaupunginkanslian oikeuspalvelujen ja kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Valitusasiakirjat ovat nähtävillä kokouksessa ja sitä ennen valmistelijalla. Valituksien keskeinen sisältö on kuvattu lausunnossa.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

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

Liitteet

- 1 Helsingin hallinto-oikeus lausuntopyyntö, osa 3, Vartiosaaren osayleiskaava
- 2 Helsingin hallinto-oikeus lausuntopyyntö, osa 2, Vartiosaaren osayleiskaava
- 3 Helsingin hallinto-oikeus lausuntopyyntö, osa 1, Vartiosaaren osayleiskaava

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Oikeuspalvelut, ote lausunnon lähettämistä varten Helsingin hallinto-oikeudelle

Otteen liitteet

Esitysteksti

Tiedoksi

Kaupunkisuunnitteluvirasto