



§ 715

Selityksen antaminen korkeimmalle hallinto-oikeudelle kaupunginvaltuuston päätöksestä tehdystä valituksesta Koivusaaren osayleiskaava-asiassa nro 12180

HEL 2015-002863 T 03 01 01

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa valituksen johdosta seuraavan selityksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle:

Helsingin kaupunginvaltuusto on 14.1.2015 (§ 18) hyväksynyt 31. kaupunginosan (Lauttasaari) Koivusaarta ja sitä ympäröivää vesialuetta koskevan osayleiskaavaehdotuksen 11.12.2012 päivätyn ja 8.4.2014 sekä 28.10.2014 muutetun piirustuksen numero 12180 mukaisena ja osayleiskaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

Helsingin hallinto-oikeus on 17.3.2016 päätöksellä nro 16/0216/5 hylännyt valtuuston päätöksestä tehdyt valitukset. Hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu. Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt valituksen johdosta kaupunginhallituksen selitystä.

Valituksessa esitetyt vaatimukset ja niiden keskeiset perusteet

Valittaja vaatii, että hallinto-oikeuden yllä mainittu päätös ja sillä hyväksytty Helsingin 31. kaupunginosan (Lauttasaari) Koivusaarta ja sitä ympäröivää vesialuetta koskeva osayleiskaava kumotaan ja että Helsingin kaupunki määrätään korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti laillisine korkoineen.

Valittajan mukaan tehdyt selvitykset ovat liian yleispiirteisiä. Vaikutus selvitysten lykkääminen asemakaavan ja lupamenettelyn yhteyteen on MRL 9 §:n vastaista. Selvitysten riittämättömyydestä johtuen kaava ei täytä yleiskaavan sisältövaatimuksia MRL 39 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Valittajan mukaan Koivusaaren osayleiskaavan suunnitteluala ulottuu välittömästi valittajan kiinteistön edustalle. Kaavan tavoitteena on siten rakentaminen, joka mitoitukseltaan ja tehokkuudeltaan räikeästi poikkeaa Lauttasaaren länsirannan matalasta ja väljästä rakennustavasta. Maisemavaikutukset kohdistuisivat erityisen voimakkaana Katajajarjuntien länsipuolisiin asuinkortteleihin, joiden nykyinen pitkäkö merinäkymä menetettäisiin kaavan toteutumisen seurauksena. Ruoppauksilla ja täyttöillä on ilmeisen pysyviä vaikutuksia pohjaeläimistöön ja kaloihin ja ne heikentäisivät vesiympäristön laatua. Ympäristö- ja maisemavaikutukset kohdistuisivat Katajajarjun ranta-alueen kiinteistöjen käyttö- ja vaihdanta-arvoon, maisema-arvoihin ja niiden muihin vesisidonnaisiin



käyttömahdollisuuksiin. Kaava-aineisto ei sisällä selvitystä kaavan kokonaisvaikutuksista. Kaavalla tavoitellun rakennusoikeuden ympäristökustannukset kanavoituisivat vaikutusalueen kiinteistöjen omistajien kannettavaksi epätasa-arvoisella ja kohtuuttomalla tavalla.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Kuntalain (365/1995) 97 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä jatkovalitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Pykälän 2 momentin mukaan valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaanista.

***** on valittanut kaupunginvaltuuston päätöksestä 14.1.2015 (§ 18) hallinto-oikeuteen, joten hänellä on jatkovalitusoikeus. Päätös on annettu 17.3.2016. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle 18.4.2016. Valitus on tehty määräajassa.

Valituksen hylkääminen ja tutkimatta jättäminen

Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perustein, kaupunginvaltuuston päätöksestä 14.1.2015 (§ 18) ilmenevien perustein sekä muiden valmisteluasiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella valituksen hylkäämistä ja hallinto-oikeuden päätöksen (nro 16/0216/5, 17.3.2016) pysyttämistä voimassa. Hallinto-oikeuden päätös on oikea ja perusteltu.

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) yleiskaavaa koskevien sisältövaatimusten, vaikutusten selvittämistä koskevien säännösten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaava perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Päätös on muiltakin osin lain mukainen. Lisäksi kaupunginhallitus viittaa kaavaselostukseen, jossa on MRL 40 §:n 2 momentin mukaisesti esitetty yleiskaavan perusteet.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä siltä osin kuin se kohdistuu valtuuston päätöksen 14.1.2015 (§ 18) ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen.

Perusteet

Koivusaaren suunnittelun tavoitteet (osayleiskaavan selostus, s. 21-23)

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. Länsimetron rakentaminen luo mahdollisuuksia ja perusteita kaupunkirakenteen tiivistämiselle uuden metrolinjan asemien tuntumaan.

Tavoitteena on säilyttää maiseman saaristomainen perusrakenne. Kaupunkirakenteelle suunnitellaan hallittu ja tasapainoinen reuna avoimien maisematilojen suuntaan. Koivusaaren virkistysmahdollisuudet pyritään avaamaan kaikkien kaupunkilaisten käyttöön. Rantareitistöstä luodaan julkista kaupunkitilaa. Rannoilta avautuvia näkymiä pyritään korostamaan luomalla erityisiä oleskelutiloja saaren kärkeen. Merellisen virkistyskäytön kehittäminen alueella otetaan suunnittelun tavoitteeksi.

Koivusaaren toteuttaminen monipuolisena asunto- ja työpaikkapainotteisena kaupunginosana parantaa seudun asuntotarjontaa. Koivusaaren ainutlaatuinen luonne meren äärellä kantakaupungin kupeessa tarjoaa huippuluokan asumisen edellytyksiä. Asumisympäristön suunnittelussa pyritään tarjoamaan tiivis kaupunkimainen vaihtoehto pientalorakentamiselle. Koivusaaren järjestetään tarvittavat julkiset ja kaupalliset peruspalvelut. Tavoitteena on, että Koivusaaren palvelut ovat myös Katajaharjun alueen asukkaiden käytettävissä.

Toimitilojen kannalta alue on hyvä sekä saavutettavuuden että osaavan työvoiman saatavuuden suhteen ja sijainti keskustan kupeessa on houkutteleva monelle eri alalle. Helsinkiin tarvitaan lisää pieniä ja keskisuuria toimitiloja keskustan läheisyyteen, hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrelle. Paikallisuutta korostaa veneilyalan yritysten sekä venekerhojen toiminnan jatkuminen alueella.

Osayleiskaavassa tavoitellaan entistä tehokkaampaa alueen käyttöä. Tehostamisvelvoitteita tulee mm. valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VNp Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 30.11.2008, s. 14-15), joissa Helsingin seutua koskevien erityistavoitteiden mukaan alueiden käytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan (Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava, 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 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. Alue on Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavassa merkitty tiivistettäväksi alueeksi.



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

Kaavoitukseen on sen yhteensovittavan 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 selvittämisellä rajataan tarkasteltavat toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset. (Jääskeläinen, Syrjänen, Maanäyttö- ja rakennuslaki, 2014, s. 170-171)

Koivusaaren osayleiskaavaa koskevat selvitykset

Valittaja on katsonut, että päätöksen pohjana olevat selvitykset ovat puutteellisia.

MRL 9 §:n (L202/2005) mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

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



Säännös korostaa jo laistakin ilmenevää joustavuuden periaatetta. (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta, Reinikainen, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s.1341)

Lain esitöiden (HE 101/1998 vp, s. 68; HE 243/2004 vp, s. 34) mukaan riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin kuuluvat muun muassa kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonoloja, rakennettua ja muuta kulttuuriympäristöä, väestön oloja, ympäristön tilaa, olevia ja suunniteltuja toimintoja, alueen kehitysnäkymiä ja muita kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavia asioita koskevat tutkimukset ja selvitykset. Vaikutusten riittävän selvittämisen ja arvioinnin kannalta on katsottava, että kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu.

Riittävyys suhteen on joskus mahdollista käyttää kaavojen sisältövaatimussäännöksiä lähtökohtana, sillä vaikutusarvioinnin pohjalta on mahdollista selvittää, täyttääkö kaava sisällölliset vaatimukset. (Ekroos, Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 53) Ympäristöministeriön ohjeessa (Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006, Vaikutusten arviointi kaavoituksessa, s. 45) todetaan, että riittävyys arviointi on ensisijaisesti kunnan vastuulla.

Eri kaavalajit edellyttävät eritasoisia selvityksiä. Koivusaaren osayleiskaavan osalta selvitykset ovat riittävät ja osoittavat sen, että yleiskaavan sisältövaatimukset täyttyvät.

Koivusaaren osayleiskaavan valmistelun yhteydessä on laadittu seuraavat selvitykset (Kaavaselostus, s. 84-85) :

-Koivusaaren-Hanasaaren maankäyttöselvitys, Arkkitehtitoimisto A6 Oy, 1999, Helsingin ja Espoon yhteistyönä Helsingin yleiskaava 2002 valmistelua varten

-Koivusaaren-Hanasaaren maankäyttöselvitykseen liittyvä lisäselvitys, Arkkitehtitoimisto A6 Oy, 2001

-Koivusaaren viitesuunnitelma, Arkkitehtuuritoimisto Sopanen-Svärd Oy, 2010

-Koivusaaren viitesuunnitelma, jatkotyö, Arkkitehtitoimisto Sopanen-Svärd Oy, 2012

-Koivusaari, metroaseman ympäristön julkisten ulkotilojen yleissuunnitelma, LOCI Maisema-arkkitehdit Oy, 2012

-Koivusaaren keskusta-alueen viitesuunnitelma, Arkkitehtuuritoimisto Sopanen-Svärd Oy, 2013



-Koivusaaren metroaseman viereisten rantakortteleiden viitesuunnitelma, Kaupunkisuunnitteluvirasto, 2014

Lisäksi on tehty erillisselvityksiä luonto-, maisema-, rakennushistoria-, liikenne-, melu-, päästö-, metroliikenne- ja elinkeinovaikutuksista sekä lukuisia teknisiä selvityksiä ja järjestetty arkkitehtuurikilpailuja. (Kaavaselostus, s. 84-85) Myös vaihtoehtotarkasteluja on tehty. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi Koivusaaren osayleiskaavan suunnittelun lähtökohdat ja suunnitteluperiaatteet jatkosuunnittelun pohjaksi 15.5.2008.

Osayleiskaavan valmistelun yhteydessä on tehty kiinteää viranomaisyhteistyötä Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen, kiinteistöviraston tonttiosaston ja geoteknisen osaston, kaupunginkanslian, rakennusviraston, rakennusvalvontaviraston, liikuntaviraston, pelastuslaitoksen, sosiaaliviraston, opetusviraston, Helsingin Energian, Helen Sähköverkko Oy:n, Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymän, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ja Espoon kaupungin kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu käytiin 11.3.2008. Viranomaisneuvottelussa esitettiin Koivusaaren suunnittelun tavoitteita ja suunnitteluperiaatteita. Lisäksi esiteltiin osayleiskaavaprosessin tavoiteaikataulua ja valmisteilla olleen Koivusaaren yleisen kansainvälisen ideakilpailun tavoitteita ja aikataulua.

Viranomaisneuvottelussa ja viranomaisyhteistyössä nousi esiin mm. seuraavia asioita (kaavaselostus, s. 77; vuorovaikutusraportti 7.4.2011, täyd. 21.10.2014, s. 2-5):

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on hyvin laadittu. On hyvä, että suunnittelualueen joukkoliikenne perustuu raideliikenteeseen. Osayleiskaavan lähtökohdat ja periaatteet ovat maakuntakaavan tavoitteiden mukaiset. Maakuntakaavassa on Lauttasaaren taajamatoimintojen aluetta jatkettu yhtenäisenä alueena Koivusaaren asti ja tehty varaus raideliikenneyhteydelle. Kokonaisuutena suunnitelma on hyvä. Joukkoliikenteen kannalta Koivusaaren kehittäminen on hyvä asia. Metrolinjaa ympäröivillä alueilla tulisi olla tiivistä maankäyttöä. Maisemallisten ja merellisten arvojen säilyttäminen tulee olla lähtökohtana.

Uudenmaan Ely-keskus on osayleiskaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa (11.3.2013) todennut, että osayleiskaava toteuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden Helsingin seudun erityistavoitteita mm. yhdyskuntarakenteen tiivistämisen osalta ja että maakuntakaava on ollut riittävästi yleiskaavoituksen ohjeena.

Osayleiskaavan sisältövaatimukset

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



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

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.

Harkinnassa on näin ollen otettava huomioon mm. suunnittelun tavoitteet ja tarkkuus. Huomioon ottamiseen liittyy suhteellisen paljon liikku-mavaraa, joka on laajimmillaan ehkä silloin, kun laadittavaan kaavaan liittyy selvästi ristiriitaisia sisältöä koskevia vaatimuksia. Tällöin kysymys on erilaisten arvojen painottamisesta. (Ekroos, Majamaa, Maan-käyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 234) Koivusaaren osayleiskaavan ta-voitteista on kerrottu edellä kohdassa Koivusaaren suunnittelun tavoit-teet ja osayleiskaavan selostuksessa s. 21-23.

Rakentamisen mitoitus ja määrä

Kuten edellä kohdassa Koivusaaren suunnittelun tavoitteet on todettu, maankäytön tehostamispaineita ja vaatimuksia tiiviimmästä rakentami-sesta tulee useasta velvoittavasta lähteestä. Koivusaaren aluetta ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa yhtä väljästi kuin Lauttasaarta, mutta alueen mittakaava on kuitenkin pysynyt maltillisena, vaikka ympäristö on Lauttasaarta kaupunkimaisempi. Periaatteena on ollut, että Koivu-saaren itäreunaa rajaava rakennusrintama olisi kauttaaltaan suhteelli-sen matala ja korkeammat rakennukset sijoittuisivat sen taakse. Koivu-saareen ei ole esitetty torneja. Kaavan mitoitusta on tarkistettu alkupe-räisestä (n. 4000 asukasta ja n. 2000 työpaikkaa), koska kaupunki-suunnittelulautakunnan näkemyksen mukaan metroaseman ympäristö on tarkoituksenmukaista rakentaa riittävän tehokkaasti uusi joukkolii-kenneyhteys mahdollisimman hyvin hyödyntäen. Osayleiskaavan tek-nistaloudelliset tarkastelut ovat niin ikään osoittaneet, että kaavan to-teuttaminen tulee kaupungille kannattavaksi suuruusluokaltaan muute-tun osayleiskaavaehdotuksen mukaisella mitoituksella. Rakennusten korkeuksia ei määrätä osayleiskaavassa vaan asemakaavavaiheessa, joten niitä on mahdollista tarkistaa jatkosuunnittelussa. Rakennusoi-keutta ei määritellä osayleiskaavassa vaan laadittavissa asemakaavas-sa tai -kaavoissa. (Vuorovaikutusraportti s. 123, 187-188)

Yleiskaavoituksen tehtävänä on yrittää sovittaa keskenään usein ristirii-taisia tavoitteita yhteen ja luoda paras mahdollinen kokonaisuus. Osay-leiskaavan tavoitteena on ollut esimerkiksi Lauttasaaren kaupunkira-kennetta kaupunkimaisempi ympäristö, jossa eri toimintoja on suunni-teltu suhteellisen tiiviiseen tilaan. Toisaalta paineita on ollut pitää ra-kennettu alue sellaisena, että meritäytöt eivät kasva ympäristövaikutuk-siltaan kohtuuttomaksi ja alueen rakentamisen mittakaava on suhtees-



sa ympäristöönsä ja maisemaan. Tiiviyden ansiosta koko alueelta on kävely- ja pyöräilymatka metroasemalle. Metroaseman tehokas käyttö ja alueen rakentamistalous luovat puolestaan paineita rakentamishokkuuden ja mitoituksen kasvattamiselle. Tiivis kaupunkimainen ympäristö, kuten esimerkiksi Helsingin kantakaupunki on viime vuosina tullut yhä halutummaksi asuinympäristöksi. (Vuorovaikutusraportti, s. 203)

Maiseman vaalimista koskevat sisältövaatimukset

Käytyjen viranomaisneuvottelujen johtopäätöksenä oli, että maisemallisten ja merellisten arvojen säilyttäminen tulee olla Koivusaaren suunnittelun lähtökohtana. (Kaavaselostus, s. 77)

Koivusaaren rakentamisen maisemavaikutukset on arvioitu kaavaselostuksessa s. 68. Selostuksen mukaan Koivusaaren rakentaminen muuttaa kaupunkikuvaa lähiympäristössään merkittävästi. Matalahkokin rakentaminen Koivusaassa näyttäytyy ympäristössä suhteellisen kauaksi, koska se sijoittuu maisemalliseen solmukohtaan avoimeen merimaisemaan Laajalahdensen ja saaristovyöhykkeen rajapintaan. Merkittävin muutos on avoimen vesialueen muuttuminen rakennetuksi.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto on selvittänyt maisemallisia näkökohtia Koivusaaren suunnittelussa vuonna 2000. (Koivusaari, maisemalliset ja ympäristölliset näkökohdat, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2000:6; vuorovaikutusraportti, s. 11-12) Selvityksen mukaan suunnittelussa keskeiseksi tarkastelualueeksi tulee ottaa koko maisemallinen ympäristö. Suurmaisemassa runsaampikin rakentaminen maastoutuu ja se mielletään osaksi Helsingin pitkää siluettia. Selvityksen mukaan maisemavyöhykkeiden rajalta avautuu vain muutamista kohdista laaja avomerinäky. Sen sijaan kapeita viistoja näkyviä avomerelle on useista kohdista saarten välistä.

Katajanharjunniemeltä katsottuna merimaisema muuttuu nykyisestä, mutta kapeimmillaan noin 80 metrin levyisenä ja niemen kärkeä kohden levenevänä edustan vesialuetta ei kuitenkaan voi kutsua kanavaksi. Katajharjunniemen vastainen korttelirakenne suunnitellaan matalaksi ja sen eteen on suunniteltu näkymää pehmentävä rantapuisto. Rakennukset korottuvat terassoinnin tavoin saaren sisäosia kohti. (Vuorovaikutusraportti, s. 190) Rakentaminen on enimmäkseen suhteellisen matalaa, joten sen varjostava vaikutus ei ulotu kovinkaan pitkälle rakennuksista. (Vuorovaikutusraportti, s. 133) Saaren eteläkärjessä säilytetään täysikasvuista puustoa (entinen Leppäsaari), joka pehmentää alueen julkisivua myös Katajharjun asuinkortteleiden suuntaan. Eteläisimmät korttelialueet jäivät osittain Leppäsaaren puiston taakse Katajharjusta tarkasteltuna. (Vuorovaikutusraportti, s.206)



Hankkeen vaikutuksia kaupunkikuvaan ja maisemaan on selvitetty laajasti jo osayleiskaavavaiheessa.

Kaupunginhallitus katsoo, että kaava-aineisto sisältää riittävän kuva- ja muun selvitysaineiston kaavan maisemavaikutusten arvioimiseksi. Osayleiskaava mahdollistaa maisemallisten ja merellisten arvojen säilymistä.

Virtausolosuhteet, veden vaihtuvuus, ym. ympäristöhaittojen vähentäminen

Muutoksia veden vaihtuvuuteen arvioidaan matemaattisilla malleilla asiantuntija-arvioita käyttäen. Kyseessä on keskeinen osa suunnittelu-tehtävää. Vesirakennustyöt edellyttävät vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupia. Lupahakemuksiin tulee liittää luotettavat arviot mm. töiden vaikutuksista veden laatuun. Yleiskaava 2002 suunniteltaessa tehtiin Koivusaaren ympäristöön virtaus selvitys ja sen jälkeen selvitetiin mm. meriluonnon tilaa. Nämä ovat luonteeltaan perusselvityksiä, joiden pohjalta on voitu päätellä, että suunnittelun jatkamiselle ei ole pakottavaa estettä. Rakentamiseen tähtäävästä suunnitelmasta tehdään aikoinaan tarkemmat selvitykset. Vaikutuksia meriveden virtauksiin ja veden vaihtuvuuteen on selvitetty vuosina 2000 ja 2010 virtausmallitarkasteluina. Muutoksia ei voida pitää näiden perusteella merkittävästi heikentävinä. Rakentamisesta johtuva veden samentuminen, muutokset veden vaihtuvuuteen ja ravinteiden lisääntyminen voivat aiheuttaa paikallista rehevöitymistä. Vaikutuksia voidaan lieventää rakentamalla virtausaukkoja ja –tunneleita sekä käsittelemällä hulevesiä luonnonmukaisesti piholla ja yleisillä alueilla. (Kaavaselostus, s. 69-71; vuorovaikutusraportti, s. 132)

Koivusaaren lounaispuolelle on suunnitelmissa rakentaa pienten saarten ryhmä, jonka tarkoituksena on ylläpitää tai lisätä vedenalaisen luonnon monimuotoisuutta ja korvata osaltaan täyttömaiden alle jääviä luontotyyppejä. Useita vuosia kestävät vesityöt aiheuttavat vedenalais-ta melua ja samentumista, mikä voi rakentamisen aikana karkottaa kaloja ja tukahduttaa mätiä. Vaikutuksia kevätkutuisiin kalalajeihin ja silakkaan voidaan vähentää rauhoittamalla huhti-kesäkuu vesistö-rakentamiselta. Alueen lähiluonnolle aiheutuu rakentamisen johdosta ja rakentamisen aikana väliaikaista haittaa. Näitä haittoja pyritään korjaamaan esimerkiksi suunnittelemalla osa Koivusaaren rantaviivasta ja rannan merenalaisista osista luonnonmukaiseksi niin, että rantaekosysteemit palautuvat mahdollisimman nopeasti. Saaren eteläkärjen suoje-lualue ja korttelialueet on sijoitettu niin, että avoin merisektori suoje-lualueen edessä säilyy. (Vuorovaikutusraportti, s. 132)



Kaupunginhallitus katsoo, että MRL 39 §:n 2 momentin mukaiset ai-neelliset sisältövaatimukset on Koivusaaren osayleiskaavassa selvitet-ty, otettu asianmukaisesti huomioon ja sovitettu yhteen. Osayleiskaava on tehtyjen selvitysten ja tutkimusten, suoritettujen intressivertailujen ja kokonaisarvioinnin pohjalta optimaalinen alueenkäyttöratkaisu.

Yleiskaavan kohtuullisuus

MRL 39 §:n 4 momentin mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maano-mistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavan kohtuullisuuden arvioiminen on yksittäistapauksellista har-kintaa, joten sen suhteen ei ole esitettävissä yleisiä sääntöjä. Lähes poikkeuksetta yleiskaavaan liittyvät kohtuullisuuskysymykset johtuvat kaavan maanomistajan taloudelliseen asemaan heikentävästi kohdistu-vista vaikutuksista, mutta säännöksen mukainen haitta voi olla myös esimerkiksi ympäristöhäiriö. Yleiskaavan kohtuullisuutta koskevassa harkinnassa on otettava huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaa-vamääräysten muodostama kokonaisuus ja niiden vaikutus maanomis-tajan taloudelliseen asemaan. Kokonaisarvioinnissa merkitystä on luon-nollisesti myös kaavan maanomistajalle tuomalla hyödyllä. (Ekroos, Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 239)

Valittajan kiinteistö sijaitsee noin 140 metrin etäisyydellä Koivusaaren suunnitellusta rantaviivasta. Koivusaaren lähimmät 4-5-kerroksiset asuinrakennukset sijoittuvat istutettavan alueen taakse noin 170 metrin päähän valittajan kiinteistöstä.

Koivusaaren uuden metroasema sijainti Katajaharjunniemen ja Koivu-saaren välissä, lisääntyvät julkiset ja yksityiset palvelut, jotka on suun-niteltu myös Katajaharjun asukkaiden käyttöön, todennäköisesti nostavat kiinteistöjen arvoa.

Koivusaaren osayleiskaavan ei siten voida katsoa aiheuttavan kohtuu-tonta haittaa valittajalle.

Oikeudenkäyntikulut

Kaupunginhallitus kiistää valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

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

Valituksissa ei ole tuotu esiin mitään sellaista, jonka perusteella kau-pungin voitaisiin katsoa rikkoneen MRL 9 tai 39 §:n säännöksiä. Kaava-päätös ei ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheelli-nessä järjestyksessä eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen.



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. Kaavapäätös 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

Suvi Rämö, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 37313
suvi.ramo(a)hel.fi
Taina Lehtinen, kaupunginasiamies, puhelin: 310 36552
taina.lehtinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Korkeimman hallinto-oikeuden selityspyyntö 2.5.2016

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote

Oikeuspalvelut lausunnon korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamista varten

Otteen liitteet

Esitysteksti

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Selitys valituksen johdosta

Korkein hallinto-oikeus pyytää kaupunginhallituksen selitystä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä tehtyyn valitukseen. Selitykselle on saatu lisää aikaa 31.8.2016 asti.



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.

Esittelijä toteaa, että kaupunginhallituksen tulisi antaa valituksen johdosta korkeimmalle hallinto-oikeudelle päätöksestä ilmenevä selitys, jonka kaupunginkanslian oikeuspalvelut on laatinut yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Suvi Rämö, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 37313
suvi.ramo(a)hel.fi
Taina Lehtinen, kaupunginasiamies, puhelin: 310 36552
taina.lehtinen(a)hel.fi

Liitteet

1 Korkeimman hallinto-oikeuden selityspyyntö 2.5.2016

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Oikeuspalvelut lausunnon korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimittamista varten

Otteen liitteet
Esitysteksti

Tiedoksi

Kaupunkisuunnitteluvirasto

Päätöshistoria

Kaupunginkanslia Oikeuspalvelut 9.8.2016

HEL 2015-002863 T 03 01 01

Korkein hallinto-oikeus Dnro 1183/1/16, selityspyyntö 2.5.2016



Helsingin kaupunginvaltuusto on 14.1.2015 (§ 18) hyväksynyt 31. kaupunginosan (Lauttasaari) Koivusaarta ja sitä ympäröivää vesialuetta koskevan osayleiskaavaehdotuksen 11.12.2012 päivätyn ja 8.4.2014 sekä 28.10.2014 muutetun piirustuksen numero 12180 mukaisena ja osayleiskaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

Helsingin hallinto-oikeus on 17.3.2016 päätöksellä nro 16/0216/5 hylännyt valtuuston päätöksestä tehdyt valitukset. Hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu. Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt valituksen johdosta kaupunginhallituksen selitystä.

Valituksessa esitetyt vaatimukset ja niiden keskeiset perusteet

Valittaja vaatii, että hallinto-oikeuden yllä mainittu päätös ja sillä hyväksytty Helsingin 31. kaupunginosan (Lauttasaari) Koivusaarta ja sitä ympäröivää vesialuetta koskeva osayleiskaava kumotaan ja että Helsingin kaupunki määrätään korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti laillisine korkoineen.

Valittajan mukaan tehdyt selvitykset ovat liian yleispiirteisiä. Vaikutus selvitysten lykkääminen asemakaavan ja lupamenettelyn yhteyteen on MRL 9 §:n vastaista. Selvitysten riittämättömyydestä johtuen kaava ei täytä yleiskaavan sisältövaatimuksia MRL 39 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Valittajan mukaan Koivusaaren osayleiskaavan suunnitteluala ulottuu välittömästi valittajan kiinteistön edustalle. Kaavan tavoitteena on siten rakentaminen, joka mitoitukseltaan ja tehokkuudeltaan räikeästi poikkeaa Lauttasaaren länsirannan matalasta ja väljästä rakennustavasta. Maisemavaikutukset kohdistuisivat erityisen voimakkaana Katajaharjuntien länsipuolisiin asuinkortteleihin, joiden nykyinen pitkäkö merinäkymä menetettäisiin kaavan toteutumisen seurauksena. Ruoppauksilla ja täyttöillä on ilmeisen pysyviä vaikutuksia pohjelaimeutumiseen ja kaloihin ja ne heikentäisivät vesiympäristön laatua. Ympäristö- ja maisemavaikutukset kohdistuisivat Katajaharjun ranta-alueen kiinteistöjen käyttö- ja vaihdanta-arvoon, maisema-arvoihin ja niiden muihin vesisidonnaisiin käyttömahdollisuuksiin. Kaava-aineisto ei sisällä selvitystä kaavan kokonaisvaikutuksista. Kaavalla tavoitellun rakennusoikeuden ympäristökustannukset kanavoituisivat vaikutusalueen kiinteistöjen omistajien kannettavaksi epätasa-arvoisella ja kohtuuttomalla tavalla.

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Kuntalain (365/1995) 97 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä jatkovalitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Pykälän 2 momentin mukaan valitusaika luetaan siitä, kun ilmoitus päätöksestä on julkaistu. Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisäännästä.



on valittanut kaupunginvaltuuston päätöksestä 14.1.2015 (§ 18) hallinto-oikeuteen, joten hänellä on jatkovalitusoikeus. Päätös on annettu 17.3.2016. Valitus on toimitettu hallinto-oikeudelle 18.4.2016. Valitus on tehty määräajassa.

Selitys 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 korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraava selitys. Selitys on laadittu yhteistyössä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa.

Valituksen hylkääminen ja tutkimatta jättäminen

Kaupunginhallitus pyytää jäljempänä esitettävien perusteiden, kaupunginvaltuuston päätöksestä 14.1.2015 (§ 18) ilmenevien perusteiden sekä muiden valmisteluasiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella valituksen hylkäämistä ja hallinto-oikeuden päätöksen (nro 16/0216/5, 17.3.2016) pysyttämistä voimassa. Hallinto-oikeuden päätös on oikea ja perusteltu.

Kaupunginvaltuuston päätös ei ole syntynyt maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) yleiskaavaa koskevien sisältövaatimusten, vaikutusten selvittämistä koskevien säännösten tai menettelysäännösten vastaisesti. Kaava perustuu lain edellyttämiin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Päätös on muiltakin osin lain mukainen. Lisäksi kaupunginhallitus viittaa kaavaselostukseen, jossa on MRL 40 §:n 2 momentin mukaisesti esitetty yleiskaavan perusteet.

Kaupunginhallitus pyytää valituksen tutkimatta jättämistä siltä osin kuin se kohdistuu valtuuston päätöksen 14.1.2015 (§ 18) ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen.

Perusteet

Koivusaaren suunnittelun tavoitteet (osayleiskaavan selostus, s. 21-23)

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. Länsimetron rakentaminen luo mahdollisuuksia ja perusteita kaupunkirakenteen tiivistämiselle uuden metrolinjan asemien tuntumaan.

Tavoitteena on säilyttää maiseman saaristomainen perusrakenne. Kaupunkirakenteelle suunnitellaan hallittu ja tasapainoinen reuna avoimien maisematilojen suuntaan. Koivusaaren virkistysmahdollisuudet pyritään avaamaan kaikkien kaupunkilaisten käyttöön. Rantareitistöstä luodaan julkista kaupunkitilaa. Rannoilta avautuvia näkymiä pyritään korostamaan luomalla erityisiä oleskelutiloja saaren kärkeen. Merellisen virkistyskäytön kehittäminen alueella otetaan suunnittelun tavoitteeksi.

Koivusaaren toteuttaminen monipuolisena asunto- ja työpaikkapainotteisena kaupunginosana parantaa seudun asuntotarjontaa. Koivusaaren ainutlaatuinen luonne meren äärellä kantakaupungin kupeessa tarjoaa huippuluokan asumisen edellytyksiä. Asumisympäristön suunnittelussa pyritään tarjoamaan tiivis kaupunkimainen vaihtoehto pientalorakentamiselle. Koivusaaren järjestetään tarvittavat julkiset ja kaupalliset peruspalvelut. Tavoitteena on, että Koivusaaren palvelut ovat myös Katajaharjun alueen asukkaiden käytettävissä.

Toimitilojen kannalta alue on hyvä sekä saavutettavuuden että osaavan työvoiman saatavuuden suhteen ja sijainti keskustan kupeessa on houkutteleva monelle eri alalle. Helsinkiin tarvitaan lisää pieniä ja keskisuuria toimitiloja keskustan läheisyyteen, hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrelle. Paikallisuutta korostaa veneilyalan yritysten sekä venekerhojen toiminnan jatkuminen alueella.

Osayleiskaavassa tavoitellaan entistä tehokkaampaa alueen käyttöä. Tehostamisvelvoitteita tulee mm. valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VNp Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, 30.11.2008, s. 14-15), joissa Helsingin seutua koskevien erityistavoitteiden mukaan alueiden käytön suunnittelussa merkittävä rakentaminen tulee sijoittaa joukkoliikenteen, erityisesti raideliikenteen palvelualueelle. Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan (Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava, 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 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. Alue on Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavassa merkitty tiivistettäväksi alueeksi.



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

Kaavoitukseen on sen yhteensovittavan 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 selvittämisellä rajataan tarkasteltavat toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset. (Jääskeläinen, Syrjänen, Maanäyttö- ja rakennuslaki, 2014, s. 170-171)

Koivusaaren osayleiskaavaa koskevat selvitykset

Valittaja on katsonut, että päätöksen pohjana olevat selvitykset ovat puutteellisia.

MRL 9 §:n (L202/2005) mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

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



Säännös korostaa jo laistakin ilmenevää joustavuuden periaatetta. (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta, Reinikainen, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s.1341)

Lain esitöiden (HE 101/1998 vp, s. 68; HE 243/2004 vp, s. 34) mukaan riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin kuuluvat muun muassa kaavoitettavan alueen ja sen lähiympäristön luonnonoloja, rakennettua ja muuta kulttuuriympäristöä, väestön oloja, ympäristön tilaa, olevia ja suunniteltuja toimintoja, alueen kehitysnäkymiä ja muita kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavia asioita koskevat tutkimukset ja selvitykset. Vaikutusten riittävän selvittämisen ja arvioinnin kannalta on katsottava, että kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu.

Riittävyys suhteen on joskus mahdollista käyttää kaavojen sisältövaatimussäännöksiä lähtökohtana, sillä vaikutusarvioinnin pohjalta on mahdollista selvittää, täyttääkö kaava sisällölliset vaatimukset. (Ekroos, Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 53) Ympäristöministeriön ohjeessa (Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006, Vaikutusten arviointi kaavoituksessa, s. 45) todetaan, että riittävyys arviointi on ensisijaisesti kunnan vastuulla.

Eri kaavalajit edellyttävät eritasoisia selvityksiä. Koivusaaren osayleiskaavan osalta selvitykset ovat riittävät ja osoittavat sen, että yleiskaavan sisältövaatimukset täyttyvät.

Koivusaaren osayleiskaavan valmistelun yhteydessä on laadittu seuraavat selvitykset (Kaavaselostus, s. 84-85) :

-Koivusaaren-Hanasaaren maankäyttöselvitys, Arkkitehtitoimisto A6 Oy, 1999, Helsingin ja Espoon yhteistyönä Helsingin yleiskaava 2002 valmistelua varten

-Koivusaaren-Hanasaaren maankäyttöselvitykseen liittyvä lisäselvitys, Arkkitehtitoimisto A6 Oy, 2001

-Koivusaaren viitesuunnitelma, Arkkitehtuuritoimisto Sopanen-Svärd Oy, 2010

-Koivusaaren viitesuunnitelma, jatkotyö, Arkkitehtitoimisto Sopanen-Svärd Oy, 2012

-Koivusaari, metroaseman ympäristön julkisten ulkotilojen yleissuunnitelma, LOCI Maisema-arkkitehdit Oy, 2012

-Koivusaaren keskusta-alueen viitesuunnitelma, Arkkitehtuuritoimisto Sopanen-Svärd Oy, 2013



-Koivusaaren metroaseman viereisten rantakortteleiden viitesuunnitelma, Kaupunkisuunnitteluvirasto, 2014

Lisäksi on tehty erillisselvityksiä luonto-, maisema-, rakennushistoria-, liikenne-, melu-, päästö-, metroliikenne- ja elinkeinovaikutuksista sekä lukuisia teknisiä selvityksiä ja järjestetty arkkitehtuurikilpailuja. (Kaavaselostus, s. 84-85) Myös vaihtoehtotarkasteluja on tehty. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi Koivusaaren osayleiskaavan suunnittelun lähtökohdat ja suunnitteluperiaatteet jatkosuunnittelun pohjaksi 15.5.2008.

Osayleiskaavan valmistelun yhteydessä on tehty kiinteää viranomaisyhteistyötä Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen, kiinteistöviraston tonttiosaston ja geoteknisen osaston, kaupunginkanslian, rakennusviraston, rakennusvalvontaviraston, liikuntaviraston, pelastuslaitoksen, sosiaaliviraston, opetusviraston, Helsingin Energian, Helen Sähköverkko Oy:n, Helsingin seudun ympäristöpalvelut kuntayhtymän, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ja Espoon kaupungin kanssa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu käytiin 11.3.2008. Viranomaisneuvottelussa esitettiin Koivusaaren suunnittelun tavoitteita ja suunnitteluperiaatteita. Lisäksi esiteltiin osayleiskaavaprosessin tavoiteaikataulua ja valmisteilla olleen Koivusaaren yleisen kansainvälisen ideakilpailun tavoitteita ja aikataulua.

Viranomaisneuvottelussa ja viranomaisyhteistyössä nousi esiin mm. seuraavia asioita (kaavaselostus, s. 77; vuorovaikutusraportti 7.4.2011, täyd. 21.10.2014, s. 2-5):

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on hyvin laadittu. On hyvä, että suunnittelualueen joukkoliikenne perustuu raideliikenteeseen. Osayleiskaavan lähtökohdat ja periaatteet ovat maakuntakaavan tavoitteiden mukaiset. Maakuntakaavassa on Lauttasaaren taajamatoimintojen aluetta jatkettu yhtenäisenä alueena Koivusaaren asti ja tehty varaus raideliikenneyhteydelle. Kokonaisuutena suunnitelma on hyvä. Joukkoliikenteen kannalta Koivusaaren kehittäminen on hyvä asia. Metrolinjaa ympäröivillä alueilla tulisi olla tiivistä maankäyttöä. Maisemallisten ja merellisten arvojen säilyttäminen tulee olla lähtökohtana.

Uudenmaan Ely-keskus on osayleiskaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa (11.3.2013) todennut, että osayleiskaava toteuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden Helsingin seudun erityistavoitteita mm. yhdyskuntarakenteen tiivistämisen osalta ja että maakuntakaava on ollut riittävästi yleiskaavoituksen ohjeena.

Osayleiskaavan sisältövaatimukset

Postiosoite PL 10 00099 HELSINGIN KAUPUNKI kaupunginkanslia@hel.fi	Käyntiosoite Pohjoisesplanadi 11-13 Helsinki 17 http://www.hel.fi/kaupunginkanslia	Puhelin +358 9 310 1641 Faksi +358 9 655 783	Y-tunnus 0201256-6	Tilinro FI0680001200062637 Alv.nro FI02012566
--	---	---	------------------------------	--



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

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.

Harkinnassa on näin ollen otettava huomioon mm. suunnittelun tavoitteet ja tarkkuus. Huomioon ottamiseen liittyy suhteellisen paljon liikku-mavaraa, joka on laajimmillaan ehkä silloin, kun laadittavaan kaavaan liittyy selvästi ristiriitaisia sisältöä koskevia vaatimuksia. Tällöin kysymys on erilaisten arvojen painottamisesta. (Ekroos, Majamaa, Maan-käyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 234) Koivusaaren osayleiskaavan ta-voitteista on kerrottu edellä kohdassa Koivusaaren suunnittelun tavoit-teet ja osayleiskaavan selostuksessa s. 21-23.

Rakentamisen mitoitus ja määrä

Kuten edellä kohdassa Koivusaaren suunnittelun tavoitteet on todettu, maankäytön tehostamispaineita ja vaatimuksia tiiviimmästä rakentami-sesta tulee useasta velvoittavasta lähteestä. Koivusaaren aluetta ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa yhtä väljästi kuin Lauttasaarta, mutta alueen mittakaava on kuitenkin pysynyt maltillisena, vaikka ympäristö on Lauttasaarta kaupunkimaisempi. Periaatteena on ollut, että Koivu-saaren itäreunaa rajaava rakennusrintama olisi kauttaaltaan suhteelli-sen matala ja korkeammat rakennukset sijoittuisivat sen taakse. Koivu-saareen ei ole esitetty torneja. Kaavan mitoitusta on tarkistettu alkupe-räisestä (n. 4000 asukasta ja n. 2000 työpaikkaa), koska kaupunki-suunnittelulautakunnan näkemyksen mukaan metroaseman ympäristö on tarkoituksenmukaista rakentaa riittävän tehokkaasti uusi joukkolii-kenneyhteys mahdollisimman hyvin hyödyntäen. Osayleiskaavan tek-nistaloudelliset tarkastelut ovat niin ikään osoittaneet, että kaavan to-teuttaminen tulee kaupungille kannattavaksi suuruusluokaltaan muute-tun osayleiskaavaehdotuksen mukaisella mitoituksella. Rakennusten korkeuksia ei määrätä osayleiskaavassa vaan asemakaavavaiheessa, joten niitä on mahdollista tarkistaa jatkosuunnittelussa. Rakennusoi-keutta ei määritellä osayleiskaavassa vaan laadittavissa asemakaavas-sa tai -kaavoissa. (Vuorovaikutusraportti s. 123, 187-188)

Yleiskaavoituksen tehtävänä on yrittää sovittaa keskenään usein ristirii-taisia tavoitteita yhteen ja luoda paras mahdollinen kokonaisuus. Osay-leiskaavan tavoitteena on ollut esimerkiksi Lauttasaaren kaupunkira-kennetta kaupunkimaisempi ympäristö, jossa eri toimintoja on suunni-teltu suhteellisen tiiviiseen tilaan. Toisaalta paineita on ollut pitää ra-kennettu alue sellaisena, että meritäytöt eivät kasva ympäristövaikutuk-siltaan kohtuuttomaksi ja alueen rakentamisen mittakaava on suhtees-



sa ympäristöönsä ja maisemaan. Tiiviyden ansiosta koko alueelta on kävely- ja pyöräilymatka metroasemalle. Metroaseman tehokas käyttö ja alueen rakentamistalous luovat puolestaan paineita rakentamistehokkuuden ja mitoituksen kasvattamiselle. Tiivis kaupunkimainen ympäristö, kuten esimerkiksi Helsingin kantakaupunki on viime vuosina tullut yhä halutummaksi asuinympäristöksi. (Vuorovaikutusraportti, s. 203)

Maiseman vaalimista koskevat sisältövaatimukset

Käytyjen viranomaisneuvottelujen johtopäätöksenä oli, että maisemallisten ja merellisten arvojen säilyttäminen tulee olla Koivusaaren suunnittelun lähtökohtana. (Kaavaselostus, s. 77)

Koivusaaren rakentamisen maisemavaikutukset on arvioitu kaavaselostuksessa s. 68. Selostuksen mukaan Koivusaaren rakentaminen muuttaa kaupunkikuvaa lähiympäristössään merkittävästi. Matalahkokin rakentaminen Koivusaareissa näyttäytyy ympäristössä suhteellisen kauaksi, koska se sijoittuu maisemalliseen solmukohtaan avoimeen merimaisemaan Laajalahdensedän ja saaristovyöhykkeen rajapintaan. Merkittävin muutos on avoimen vesialueen muuttuminen rakennetuksi.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto on selvittänyt maisemallisia näkökohtia Koivusaaren suunnittelussa vuonna 2000. (Koivusaari, maisemalliset ja ympäristölliset näkökohdat, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2000:6; vuorovaikutusraportti, s. 11-12) Selvityksen mukaan suunnittelussa keskeiseksi tarkastelualueeksi tulee ottaa koko maisemallinen ympäristö. Suurmaisemassa runsaampikin rakentaminen maastoutuu ja se mielletään osaksi Helsingin pitkää siluettia. Selvityksen mukaan maisemavyöhykkeiden rajalta avautuu vain muutamista kohdista laaja avomerinäky. Sen sijaan kapeita viistoja näkyviä avomerelle on useista kohdista saarten välistä.

Katajanharjunniemeltä katsottuna merimaisema muuttuu nykyisestä, mutta kapeimmillaan noin 80 metrin levyisenä ja niemen kärkeä kohden levenevänä edustan vesialuetta ei kuitenkaan voi kutsua kanavaksi. Katajanharjunniemen vastainen korttelirakenne suunnitellaan matalaksi ja sen eteen on suunniteltu näkymää pehmentävä rantapuisto. Rakennukset korottuvat terassoinnin tavoin saaren sisäosia kohti. (Vuorovaikutusraportti, s. 190) Rakentaminen on enimmäkseen suhteellisen matalaa, joten sen varjostava vaikutus ei ulotu kovinkaan pitkälle rakennuksista. (Vuorovaikutusraportti, s. 133) Saaren eteläkärjessä säilytetään täysikasvuista puustoa (entinen Leppäsaari), joka pehmentää alueen julkisivua myös Katajanharjun asuinkortteleiden suuntaan. Eteläisimmät korttelialueet jäivät osittain Leppäsaaren puiston taakse Katajanharjusta tarkasteltuna. (Vuorovaikutusraportti, s.206)



Hankkeen vaikutuksia kaupunkikuvaan ja maisemaan on selvitetty laajasti jo osayleiskaavavaiheessa.

Kaupunginhallitus katsoo, että kaava-aineisto sisältää riittävän kuva- ja muun selvitysaineiston kaavan maisemavaikutusten arvioimiseksi. Osayleiskaava mahdollistaa maisemallisten ja merellisten arvojen säilymistä.

Virtausolosuhteet, veden vaihtuvuus, ym. ympäristöhaittojen vähentäminen

Muutoksia veden vaihtuvuuteen arvioidaan matemaattisilla malleilla asiantuntija-arvioita käyttäen. Kyseessä on keskeinen osa suunnittelu-tehtävää. Vesirakennustyöt edellyttävät vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia lupia. Lupahakemuksiin tulee liittää luotettavat arviot mm. töiden vaikutuksista veden laatuun. Yleiskaava 2002 suunniteltaessa tehtiin Koivusaaren ympäristöön virtaus selvitys ja sen jälkeen selvitetiin mm. meriluonnon tilaa. Nämä ovat luonteeltaan perusselvityksiä, joiden pohjalta on voitu päätellä, että suunnittelun jatkamiselle ei ole pakottavaa estettä. Rakentamiseen tähtäävästä suunnitelmasta tehdään aikoinaan tarkemmat selvitykset. Vaikutuksia meriveden virtauksiin ja veden vaihtuvuuteen on selvitetty vuosina 2000 ja 2010 virtausmallitarkasteluina. Muutoksia ei voida pitää näiden perusteella merkittävästi heikentävinä. Rakentamisesta johtuva veden samentuminen, muutokset veden vaihtuvuuteen ja ravinteiden lisääntyminen voivat aiheuttaa paikallista rehevöitymistä. Vaikutuksia voidaan lieventää rakentamalla virtausaukkoja ja –tunneleita sekä käsittelemällä hulevesiä luonnonmukaisesti piholla ja yleisillä alueilla. (Kaavaselostus, s. 69-71; vuorovaikutusraportti, s. 132)

Koivusaaren lounaispuolelle on suunnitelmissa rakentaa pienten saarten ryhmä, jonka tarkoituksena on ylläpitää tai lisätä vedenalaisen luonnon monimuotoisuutta ja korvata osaltaan täyttömaiden alle jääviä luontotyyppisiä. Useita vuosia kestävät vesityöt aiheuttavat vedenalaisia melua ja samentumista, mikä voi rakentamisen aikana karkottaa kaloja ja tukahduttaa mätiä. Vaikutuksia kevätkutuisiin kalalajeihin ja silakkaan voidaan vähentää rauhoittamalla huhti-kesäkuu vesistö rakentamiselta. Alueen lähiluonnolle aiheutuu rakentamisen johdosta ja rakentamisen aikana väliaikaista haittaa. Näitä haittoja pyritään korjaamaan esimerkiksi suunnittelemalla osa Koivusaaren rantaviivasta ja rannan merenalaisista osista luonnonmukaiseksi niin, että rantaekosysteemit palautuvat mahdollisimman nopeasti. Saaren eteläkärjen suoje-lualue ja korttelialueet on sijoitettu niin, että avoin merisektori suoje-lualueen edessä säilyy. (Vuorovaikutusraportti, s. 132)



Kaupunginhallitus katsoo, että MRL 39 §:n 2 momentin mukaiset ai-neelliset sisältövaatimukset on Koivusaaren osayleiskaavassa selvitet-ty, otettu asianmukaisesti huomioon ja sovitettu yhteen. Osayleiskaava on tehtyjen selvitysten ja tutkimusten, suoritettujen intressivertailujen ja kokonaisarvioinnin pohjalta optimaalinen alueenkäyttöratkaisu.

Yleiskaavan kohtuullisuus

MRL 39 §:n 4 momentin mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maano-mistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Yleiskaavan kohtuullisuuden arvioiminen on yksittäistapauksellista har-kintaa, joten sen suhteen ei ole esitettävissä yleisiä sääntöjä. Lähes poikkeuksetta yleiskaavaan liittyvät kohtuullisuuskysymykset johtuvat kaavan maanomistajan taloudelliseen asemaan heikentävästi kohdistu-vista vaikutuksista, mutta säännöksen mukainen haitta voi olla myös esimerkiksi ympäristöhäiriö. Yleiskaavan kohtuullisuutta koskevassa harkinnassa on otettava huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaa-vamääräysten muodostama kokonaisuus ja niiden vaikutus maanomis-tajan taloudelliseen asemaan. Kokonaisarvioinnissa merkitystä on luon-nollisesti myös kaavan maanomistajalle tuomalla hyödyllä. (Ekroos, Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2015, s. 239)

Valittajan kiinteistö sijaitsee noin 140 metrin etäisyydellä Koivusaaren suunnitellusta rantaviivasta. Koivusaaren lähimmät 4-5-kerroksiset asuinrakennukset sijoittuvat istutettavan alueen taakse noin 170 metrin päähän valittajan kiinteistöstä.

Koivusaaren uuden metroasema sijainti Katajaharjunniemen ja Koivu-saaren välissä, lisääntyvät julkiset ja yksityiset palvelut, jotka on suun-niteltu myös Katajaharjun asukkaiden käyttöön, todennäköisesti nosta-vat kiinteistöjen arvoa.

Koivusaaren osayleiskaavan ei siten voida katsoa aiheuttavan kohtuu-tonta haittaa valittajalle.

Oikeudenkäyntikulut

Kaupunginhallitus kiistää valittajien oikeudenkäyntikuluvaatimuksen.

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

Valituksissa ei ole tuotu esiin mitään sellaista, jonka perusteella kau-pungin voitaisiin katsoa rikkoneen MRL 9 tai 39 §:n säännöksiä. Kaava-päätös ei ole syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavalla virheelli-nessä järjestyksessä eikä päätös muutenkaan ole lainvastainen.



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. Kaavapäätös 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.

Kaupunginkanslia Oikeuspalvelut 8.5.2015

Lisätiedot

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

Kaupunginhallitus 18.05.2015 § 548

HEL 2015-002863 T 03 01 01

Helsingin hallinto-oikeus Dnrot 00917/15/4102 ja 01233/15/4102.

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon:

Helsingin kaupunginvaltuusto on 14.1.2015 (§ 18) hyväksynyt 31. kaupunginosan (Lauttasaari) Koivusaarta ja sitä ympäröivää vesialuetta koskevan osayleiskaavaehdotuksen 11.12.2012 päivätyn ja 8.4.2014 sekä 28.10.2014 muutetun piirustuksen numero 12180 mukaisena ja osayleiskaavaselostuksesta ilmenevin perustein.

Lauttasaari-Seura ry on 17.2.2015 ja ***** 4.3.2015 tehnyt valituksen kaupunginvaltuuston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on pyytänyt kaupunginhallitusta hankkimaan valitusten johdosta kaupunginvaltuuston lausunnon.

Valitusten keskeinen sisältö

Lauttasaari-seura ry:n tekemässä valituksessa vaaditaan, että kaupunginvaltuuston päätös tulee kumota ja Koivusaaren osayleiskaava tulee ensisijaisesti hylätä ja toissijaisesti palauttaa uuteen valmisteluun.



Valittajan mukaan valtuuston päätös on lainvastainen, koska se ei täytä MRL 39:2 §:n mukaisia yleiskaavan sisältövaatimuksia. MRL 39:3 §:n mukaan 39:2 §:ssä tarkoitettut seikat on selvítettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Kaupunginvaltuuston päätös hyväksyä Koivusaaren osayleiskaava perustuu kaupunginhallituksen päätösehdotukseen. Päätösehdotuksen sisältö on osa päätöstä. Siten kaupunginhallituksen päätöksessä oleva lausuma "Koivusaaren alueen toteuttamisen edistämiseksi tulee alueen asemakaavoituksen yhteydessä selvittää mahdollisuudet Länsiväylän muuttamiseksi kaduksi ja siitä aiheutuvat kustannukset ja veloitteet." on osa hyväksyttyä yleiskaavaa.

Koivusaaren osayleiskaavan valmistelussa Koivusaaren läpi kulkevaa Länsiväylää ja sen vaikutuksia on tarkasteltu moottoritienä. Kaavaselosteuksessa todetaan, että Länsiväylä on jatkossakin moottoritie (kaavaseloste sivu 35, kohta 7.9.1), nopeusrajoitus säilyy ennallaan 80 km tunnissa ja väylällä on varauduttu 3 + 3 kaistaan sekä moottoritien edellyttämiin eritasoliittymiin.

Valtuuston päätöksessä todettu Länsiväylän muuttaminen kaduksi poikkeaa oleellisesti osayleiskaavan moottoritiestä. Sillä, kulkeeko Koivusaaren läpi moottoritie tai tavallinen katu, on erittäin oleellinen merkitys kaavan sisällölle, vaikutuksille ja kustannuksille. Katuvaihtoehtoa ei ole selvitetty MRL 39 §:n mukaisesti ja eikä siitä ole tiedotettu MRL 6 §:n vaatimalla tavalla osayleiskaavan laatimisen yhteydessä.

Lauttasaari-seura on Lauttasaarta edustava rekisteröity asukas- ja kaupunginosayhdistys. Sen kotipaikka on Helsinki. Sillä on kuntalain mukainen oikeus tehdä kunnallisvalitus kunnan jäsenenä sekä kunnan alueella toimivana paikallisena rekisteröitynä yhteisönä.

Yksityishenkilön tekemässä valituksessa vaaditaan, että Helsingin kaupungin kaupunginvaltuuston yllä mainittu päätös ja Koivusaaren osayleiskaava kumotaan ja että Helsingin kaupunki veloitetaan korvaamaan hänelle muutoksenhausta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen.

Koivusaaren osayleiskaavan suunnittelualue ulottuu valittajan kiinteistön edustalle. Valittajan mukaan kaavan tavoitteena on rakentaminen, joka mitoitukseltaan ja tehokkuudeltaan poikkeaa räikeästi Lauttasaaren länsirannan matalasta ja väljästä rakennustavasta. Kaava heikentäisi ranta-alueen ympäristöolosuhteita, mikä heijastuisi merkittäväällä tavalla alueen kiinteistöjen arvoon.



Kaavan toteuttaminen edellyttää mittavia vesi- ja maanrakennustöitä, jotka muuttavat alueen ympäristöä ja maisemaa poikkeuksellisella tavalla. Maisemavaikutukset kohdistuvat erityisen voimakkaana Katajaharjuntien länsipuolisiin asuinkortteleihin, joiden merinäkyvä menetäisiin.

Kaavan ympäristövaikutukset kohdistuvat myös vesistöön, ilmanlaatuun, kasvillisuuteen, kalastoon ja pohjaeläimistöön.

Yhdessä nämä ympäristö- ja maisemavaikutukset kohdistuisivat merkittävällä tavalla varsinkin rantakiinteistöjen käyttö- ja vaihdanta-arvoon.

Valittajan mukaan osayleiskaava ei täytä MRL 39 §:n sisältövaatimuksia ja on samalla pykälän kohtuuttomuuskiellon vastainen.

Kaavan vaikutukset kohdistuvat poikkeuksellisen voimakkaasti myös suunnittelualueen itäpuolella olevaan rakennettuun ympäristöön suunnittelualueen ulottuessa kohtuuttoman lähelle Lauttasaaren länsirantaa.

Kaavan vaikutuksia ranta-alueen kiinteistöihin ei ole selvitetty riittävästi, jotta suunnittelussa olisi kyetty ottamaan huomioon riittäväällä tavalla yleiskaavan sisältövaatimuksia. Näillä perustein valittaja katsoo, että kaava aiheuttaisi MRL 39 §:n vastaisesti varsinkin lähimpien rantakiinteistöjen omistajille kohtuutonta haittaa ja johtaisi maanomistajien epätasa-arvoiseen kohteluun. Kaavan haitalliset vaikutukset jäisivät merkittävällä tavalla Lauttasaaren länsirannan kiinteistönomistajien kannettavaksi. Näin osayleiskaava johtaisi valittajan kiinteistön arvon olennaiseen alenemiseen. Kiinteistöön kohdistuva huomattava haitta muodostuisi haitallisten maisema- ja ympäristömuutosten muodostamasta kokonaisuudesta.

Koivusaaren kaavatavoitteiden ja suunnittelualueen ylityksen ja kohtuuttomien vaikutusten osalta valituksessa viitataan myös valittajan Koivusaaren kaavoituksesta aiemmin antamaan muistutukseen (22.6.2014).

Valitusoikeus ja määräajan noudattaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 188 §:n 1 momentin mukaan muutosta yleiskaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalain 92 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsenellä. MRL 191 § 2 momentin mukaan myös rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan on oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä.



Muutoksenhakijoiden kotipaikka on Helsinki, joten heillä on asiassa valitusoikeus.

Kuntalain 93 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. MRL 188 §:n 5 momentin mukaan kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen katsotaan tulleen asianosaisten tietoon silloin, kun päätös on kuntalain 63 §:n mukaisesti asetettu yleisesti nähtäville.

Kaupunginvaltuuston 14.1.2015 päivätty pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävillä 29.1.2015. Valitukset on toimitettu hallinto-oikeudelle 17.2.2015 ja 4.3.2015. Valitukset on toimitettu määräajassa.

Valituksen hylkääminen ja tutkimatta jättäminen

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

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

Perustelut valituksen hylkäämiselle

Kaupunginhallitus viittaa asiassa kaupunginvaltuuston päätöksen 14.1.2015 § 18 perusteluihin ja muihin valmisteluasiakirjoista ilmeneviin seikkoihin sekä jäljempänä mainittuihin perusteisiin. Lisäksi kaupunginhallitus viittaa kaavaselostukseen, jossa on MRL 40 §:n 2 momentin mukaan esitetty osayleiskaavan perusteet.

Yleiskaavan sisältövaatimusten mukaisuus ja selvitysten riittävyys

Kummankin valituksen osalta kaupunginhallitus haluaa perusteluinaan valitusten hylkäämiseksi todeta, että valituksenalainen kaava on yleiskaava. Yleiskaava on kuntaa koskeva yleispiirteinen maankäytön suunnitelma. Siinä esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja se ohjaa alueen asemakaavojen laatimista ja toimii muun suunnittelun ja rakentamisen perustana. MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin selvityksiin. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n mukaan kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Yleiskaavan sisältövaatimukset on ilmaistu MRL 39 §:n erityissäännöksessä. MRL 39.3 §:n mukaan yleiskaavaa laadittaessa huomioon



otettavat seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Sisältövaatimukset voivat olla ristiriidassa keskenään. Yleiskaavan tehtävä on näiden vaatimusten yhteensovittaminen.

Asemakaavoituksella tullaan järjestämään Koivusaaren osayleiskaava-alueen maankäyttö ja rakentaminen osayleiskaavan ohjausvaikutukseen perustuen, mutta osayleiskaavaa yksityiskohtaisemmin. Asemakaavoitus perustuu Koivusaaren osayleiskaavoitusta tarkempiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Asemakaavoituksessa osoitetaan ja selvitetään tarkemmin mm. asemakaavan eri osa-alueiden rajat, rakentamisen määrä ja sijoitus, virkistysalueet ja luontokohteet sekä selvitetään vielä tarkemmin luonto- ja ympäristövaikutukset ja vaikutukset kaupunki- ja maisemakuvaan. Asemakaavan pohjalta laadittavissa mm. liikenne-, katu- ja puisto- ja virkistysreittisuunnitelmissa kehitetään edelleen liikennejärjestelyjä ja alueiden käyttöä.

Maankäytön erilaisista vaihtoehdoista ja järjestelyistä, rakentamisen tarpeellisuudesta ja sijoittumisesta sekä kaupunkikuvallisista seikoista päättäminen kuuluvat kaavoituksen tavoitteita, sisältövaatimuksia ja hallinnon oikeusperiaatteita koskevien säännösten rajoissa kunnan päätäntävaltaan. Näitä koskeviin, valituksissa esitettyihin tarkoituksenmukaisuusharkintaan kuuluviin seikkoihin ei siten voida vedota kunnallisvalitusmenettelyssä muutoksenhaun perusteina ja ne tulee jättää tutkimatta.

Koivusaaren osayleiskaavan sisältövaatimukset on selvitetty ja otettu huomioon MRL:n 9 §:ssä, MRA 1 §:ssä ja MRL 39 §:ssä tarkoitettulla tavalla siinä määrin kuin yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Osayleiskaavan laatimiseen liittyvät selvitykset on lueteltu selostuksen sivuilla 84–85. Kuten jäljempänä ilmenee, voidaan selvitysten katsoa kohdentuvan nimenomaan osayleiskaavan vaikutuksiin ja erityisesti muuttuviin alueisiin ja näin niiden on katsottava olevan osayleiskaavatasolla riittäviä ja oikein kohdennettuja. Osayleiskaavan valmistelu on tehty yhteistyössä kaupungin asiantuntijavirastojen ja liikelaitosten sekä muiden viranomaistahojen kesken. Asiassa on järjestetty MRL 66 §:n mukainen viranomaisneuvottelu. Kaavoituksen eri vaiheissa on saatu kannanottoja ja lausuntoja eri viranomaistahoilta.

Liikenteen järjestämistä koskevat sisältövaatimukset

Länsiväylä on tällä hetkellä liikenneviraston hallinnoima moottoritie. Tätä tosiseikkaa ei suunnittelun lähtökohtana voida sivuuttaa.

Länsiväylän muuttamista tulevaisuudessa moottoritiestä bulevardimaiseksi kaduksi on alustavasti tutkittu osana vireillä olevaa koko Helsinkiä koskevaa uuden yleiskaavan suunnitteluprosessia. Uuden yleiskaavan



valmistelua on tehty rinnan Koivusaaren osayleiskaavatyön kanssa. Kaupunkibulevardien suunnittelua jatketaan edelleen yhteistyössä mm. Espoon kaupungin kanssa yleiskaavaan liittyen. Koivusaaren osayleiskaavan selostuksessa on sivulla 78 todettu, että Koivusaaren osayleiskaava ei ole ristiriidassa Länsiväylän katumaiselle toteuttamiselle. Väylän erilaiset toteuttamistavat ovat siten mahdollisia tulevaisuudessa.

Koko Helsinkiä kattava yleiskaavan valmistelutyö on edelleen käynnissä. Kaupunkisuunnittelulautakunta hyväksyi yleiskaavan vision 3.12.2013. Lautakunta päätti 16.12.2014 asettaa nähtäville 25.11.2015 päivätyn Helsingin yleiskaavaluonnoksen. Lisäksi lautakunta hyväksyi tuolloin (16.12.2014) seuraavat vastaehdotukset:

- yleiskaavan toteutusohjelman valmistelun yhteydessä selvitetään kaupunkibulevardien teknistaloudellinen toteuttamisaikataulu ja kustannukset.

- yleiskaavan toteutusohjelman valmistelun yhteydessä selvitetään se, miten kaupunkibulevardit vaikuttavat katuverkon välityskykyyn ja toimivuuteen.

Asemakaavoituksella järjestetään alueen maankäyttö ja rakentaminen osayleiskaavan ohjausvaikutukseen perustuen, mutta osayleiskaava yksityiskohtaisemmin. Asemakaavoitus perustuu osayleiskaavoitusta tarkempiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin.

Valittajan väite siitä, että kaupunginhallituksen päätöksessä oleva lausuma ”Koivusaaren alueen toteuttamisen edistämiseksi tulee alueen asemakaavoituksen yhteydessä selvittää mahdollisuudet Länsiväylän muuttamiseksi kaduksi ja siitä aiheutuvat kustannukset ja veloitteet.” olisi vastoin maankäyttö- ja rakennuslakia, on perusteeton. Kuten edellä lausuttu huomioon ottaen voidaan todeta, niin Länsiväylän muuttamista katualueeksi on tarkasteltu Koivusaaren osayleiskaavaa laadittaessa ja asia on myös tarkasteltavana vireillä olevassa Helsingin yleiskaavatyössä. Päätöksenteon yhteydessä esitetty kehoitus tukeutuu osayleiskaavan tavoitteeseen ja tarkoitukseen. Kehotuksella ei ole oikeudellista vaikutusta osayleiskaavan sisältöön, vaan se on myöhemmän asemakaavojen laadintaan kohdistuva valmisteluohje. Kehotuksella ei ole oikeudellista sitovuutta myöhemmässä päätöksenteossa. Kaupunki on ottanut MRL:n 39 §:n mukaiset sisältövaatimukset huomioon siinä määrin kuin ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

Ympäristö- ja maisemavaikutukset

Mitoitus ja tehokkuus

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



Etäisyys valittajan kiinteistön rantaviivasta Koivusaaren uuteen rantaviivaan on n. 140 metriä. Osayleiskaavan havainnekuviissa esitetty 4-5-kerroksisten rakennusten rintama on istutettavan vihervyöhykkeen takana n. 170 metrin päässä samasta Katajaharjun rantaviivasta. Koivusaaren ja Lauttasaaren välinen vesialue laajenee tästä pohjoiseen päin mentäessä niin, että näkymä avartuu. Koivusaaren ja Katajaharjunnien väliin syntyy salmi.

Osayleiskaavan valmistelun yhteydessä on arvioitu kaavan toteuttamisen edellyttämien täyttöjen vaikutuksia Koivusaaren ja Lauttasaaren välisen sekä muun Koivusaarta ympäröivän vesialueen virkistyskäyttöön arvioimalla vaikutuksia veden virtauksiin ja laatuun (Kaavaselostuksen luku 9 Vaikutusten arviointi, kohdat 9.5 Vaikutukset luontoon ja 9.6 Vaikutukset veden virtauksiin ja vaihtuvuuteen) sekä vaikutuksia kasvillisuuteen, kalastoon ja pohjaeläimistöön. Vaikutusten arvioidaan olevan merkittävimpiä Koivusaaren pohjoispuolisella merialueella, mutta jäävän kuitenkin vähäisiksi. Meriveden laadun ei myöskään arvioida merkittävästi heikentyvän ja virtaamiin voidaan vaikuttaa parantavasti esimerkiksi Länsiväylän kannaksen alittavalla kanaalilla Vaskilahdessa ja Koivusaaren länsipuolella. Vaskilahden kohdalla alitettava yhteys palvelee myös virkistyskäyttöä.

Edellä olevaan viitaten kaupunginhallitus katsoo, että kaavan vaikutuksia Katajaharjun ranta-alueen kiinteistöihin on selvitetty riittävästi eikä osayleiskaavan toteuttaminen vaikuta olennaisesti Katajaharjun ranta-kiinteistöjen ja niiden edustalla olevien yksityisten vesialueiden käyttömahdollisuuksiin.

Yleiskaavassa ei osoiteta rakennusoikeutta ja täyttöjen tarkkaa sijaintia, vaan ne määräytyvät asemakaavoituksessa ja myöhemmässä vesilupamenettelyssä. Rakennusoikeudet, rakennusten korkeudet, sijainti ja massoittelu osoitetaan asemakaavoissa. Kaupunkikuvallisia ja maisemallisia vaikutuksia arvioidaan näiden ratkaisujen pohjalta tarkemmin asemakaavan valmistelun ja rakennuslupamenettelyn yhteydessä.

Valittajan kiinteistö ei sijaitse yleiskaava-alueella. Maiseman muutos ja tähän liittyvä kaava-alueen ulkopuolella olevan kiinteistön mahdollinen käyttö- ja vaihdanta-arvon aleneminen eivät ole sellaisia seikkoja, jotka aiheuttaisivat yleiskaavoituksessa MRL 39 §:n mukaista kohtuutonta haittaa. (Vuorovaikutusraportti s. 200)

Oikeuskäytännössä (mm KHO 2013:184) ei ole katsottu MRL 39 §:ssä tarkoitetuksi kohtuuttomaksi haitaksi pelkästään sitä, että maisemavaiikutukset voisivat vaikuttaa kiinteistöjen arvoon, kun maankäytöllä ei ollut kiinteistön käyttöä rajoittavia vaikutuksia.



Osayleiskaavan toteuttamisella ei arvioida olevan olennaista merkitystä lähialueiden kiinteistöjen tontinarvoon. Osayleiskaava-alueen rakentamisella ja kehittämisellä ja metroyhteydellä tulee todennäköisesti olemaan Katajajarjun alueen tontinarvoja ylläpitävä vaikutus. (Vuorovaikutusraportti s. 200.)

Valituksessa aiempaan muistutukseen esitetyn viittauksen osalta kaupunginhallitus viittaa kaupunkisuunnittelulautakunnan 28.10.2014 muistutukseen antamaan kunnan perusteltuun kannanottoon vuorovaikutusraportin sivuilla 198 – 200. Kaupunginhallitus toteaa lisäksi, että Katajajarjun alueen maankäytön kehittämisen periaatteista tullaan päättämään valmisteilla olevan koko kaupunkia koskevan uuden yleiskaavan hyväksymisen yhteydessä.

Melu, ilmanlaatu, vesistö, kasvillisuus, kalasto ja pohjaeläimistö

Melun ja ilmansaasteiden vaikutusta on käsitelty kaavaselistukseen kuuluvassa meluselvityksessä sivuilla 47 ja 52-59 sekä vuorovaikutusraportin sivuilla 174-175 ja 204. Meluselvityksen mukaan Länsiväylän päälle rakennettava kansi, suunnitellut rakennusmassat sekä meluesitteet parantavat nykyisten asuinkorttelien melutilannetta. Lauttasaaren nykyisten asuinalueiden ilmanlaatuun vaikuttaa eniten Länsiväylän moottoriajoneuvoliikenteen aiheuttamat päästöt. Koivusaaren rakentaminen ei heikennä ilmanlaatua nykyisillä asuntoalueilla. Asemakaavotuksessa tehdään melun ja ilmanlaadun osalta tarkemmat selvitykset ja asemakaavassa annetaan haittojen torjumiseksi tarpeelliset määräykset.

Ruopattaviksi suunnitelluilla merialueilla on osayleiskaavan laatimisen aikana selvitetty sedimenttien haitta-ainepitoisuuksia. Tiedot haitta-aineista ovat tarpeen arvioitaessa ruoppausmassojen läjityskelpoisuutta, massojen käsittelyn aiheuttamia kustannuksia ja työnaikaisia ympäristövaikutuksia. Periaatteena on, ettei meriympäristöön palauteta sieltä ruoppaamalla poistettuja massoja, joiden haitta-ainepitoisuudesta arvioidaan olevan haittaa läjitysalueen vesiympäristössä. Haitallisiksi arvioidut massat on tarvittaessa tuotava maalle käsiteltäväksi ja sijoitettavaksi hyväksyttävällä tavalla. Koivusaaren osayleiskaavaehdotuksen mukainen vesirakentaminen ei siten lisäisi, vaan vähentäisi alueen merenpohjassa olevien haitta-aineiden kokonaismäärää. Koivusaaren sedimenttien haitta-aineet ovat Helsingin olosuhteissa tyypillisesti esiintyviä, eikä kohde erotu kemialliselta laadultaan huonompana verrattuna Helsingin muihin rantarakentamisalueisiin. (Kaavaselistus s. 15-17, 45-47 ja 69, Vuorovaikutusraportti s. 217-220)

Ruoppauksen yhteydessä poistetaan merenpohjan haitta-ainepitoinen sedimentti. Haitallisiksi arvioidut, meriläjitykseen kelpaamattomat mas-



sat toimitetaan asianmukaiseen paikkaan. Läjitysalueiden ympäristövaikutuksia on arvioitu omissa prosesseissaan, kuten niitä koskevassa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (Helsingin Satama, Ruoppausmassojen meriläjitysalue Helsingin edustalla, Ympäristövaikutusten arviointiselostus, Ramboll Finland Oy, 27.12.2012) ja vesilain mukaisten lupien hakemisen yhteydessä. Myös vesirakentamiskohteessa tarvitaan vesilainmukainen lupa ruoppauksiin, massojen läjitykseen ja meritäyttöihin. Lupaehdoissa annetaan tarpeelliset määräykset myös ruoppausten työnaikaisten ympäristöhaittojen torjunnasta.

Kaava-alueella tehtävien täyttöjen ja ruoppausten mahdolliset vaikutukset veden vaihtuvuuteen ja viipymiin on tunnistettu kaavoitusprosessissa ja niitä on tutkittu erillisillä simuloinneilla (Suomen Ympäristövaikutusten Arviointikeskus Oy, 2010 ja 2014). Simulointia ja tuloksia on käsitelty selostuksen sivuilla 69-71 kohdassa 9.6. Simuloinnit pohjautuvat matemaattiseen virtaus- ja kulkeutumismalliin sekä alueella tehtyihin luotauksiin. Koivusaaren lähialue on kuvattu mallissa 10 metrin erotustarkkuudella ja sisälahtien kattama tutkimusalue 50 metrin erotustarkkuudella. Simuloinnin yksinkertaistuksien ja epävarmuustekijöiden vaikutus tutkimustulosten luotettavuuteen on asiantuntijaraportissa nähty pienenä.

Lintujen pesimäalueille ei tehtyjen selvitysten mukaan aiheudu merkittävää pysyvää haittaa, kun huolehditaan, että lähimmille pesimäluodoille ei ole kulkuyhteyttä ja etäisyys korttelirakenteeseen on riittävä. Alueella esiintyville lepakoille suunnitelman polveileva rantaviiva tarjoaa hyviä saalistusympäristöjä ja rantarakenteet levähdyspaikkoja.

Valitusten tutkimatta jättäminen

Kaupunginhallitus pyytää valitusten tutkimatta jättämistä siltä osin kun ne kohdistuvat valtuuston päätöksen ja siihen sisältyvien kaavaratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnallisvalitusta ei voi kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan tehdä päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvillä perusteilla.

Yhteenveto

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. Kaavapäätös ei ole siten syntynyt kuntalain 90 §:n tarkoittamalla tavoin virheellisessä järjestyksessä, viranomaisen ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös ole muutenkaan lain vastainen.

Valitukset on jätettävä osin tutkimatta ja tutkituilta osin hylättävä.



22.08.2016

Kaj/3

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Anni Sinnemäki

Lisätiedot

Katri Erroll, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36024
katri.erroll(a)hel.fi
Saara Nirkko, lakimies, puhelin: 310 366 68
saara.nirkko(a)hel.fi

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

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

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566