



# Laajasalo – Degerö Seura ry

Korkein hallinto-oikeus

PL 180

00131 Helsinki

[korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi](mailto:korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi)

## VALITUS

### Valittajan nimi ja yhteystiedot:

Laajasalo-Degerö Seura ry

Yliskylän puistokatu 3, 00840 Helsinki

Sähköposti: [osmo.rantakari@laajasalo-degero.fi](mailto:osmo.rantakari@laajasalo-degero.fi) tai [mika.penttinen@kp-ark.fi](mailto:mika.penttinen@kp-ark.fi)

### Päätös, johon haetaan muutosta:

Helsingin hallinto-oikeuden päätös H4582/2021 Uusimaa 2050 maakuntakaavakokonaisuuden Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan hyväksymistä koskevasta Laajasalo-Degerö Seura ry:n valituksesta (HHO Dnro: 21924/03.04.04.04.16/2020)

### Päätökseen haettava muutos ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi

Päätöstä haemme muutettavaksi siten, että Korkein hallinto-oikeus (KHO) kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen siltä osin, kun hallinto-oikeus on hylännyt Laajasalo-Degerön Seuran Helsingin hallinto-oikeudelle tekemän valituksen Uudenmaan maakuntavaltuuston päätöksestä 25.08.2020 ”§20 Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuus Helsingin seudun vaihemaakuntakaava: Kaavan hyväksyminen” Vartiosaaren osalta.

### Perusteet ja syyt, joilla valituslupaa pyydetään:

Lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tähän liittyviä lisäperusteita ja syitä on tarkemmin käsitelty myöhemmin tässä valituksessa.

Asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on näkemysmme mukaan erityistä aihetta myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Katsomme, että Helsingin hallinto-oikeus on jäljempänä osoitettavalla tavalla tulkinnut Maankäyttö- ja rakennuslakia 132/1999 (myöhemmin MRL) virheellisesti arvioidessaan Vartiosaarta koskevien päällekkäisten kaavamerkintöjen lainmukaisuutta sekä jättänyt huomioimatta tähän liittyviä Laajasalo-Degerö Seuran ja Museoviraston valituksissa esiin tuotuja seikkoja. Virheellinen tulkinta vaarantaisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen, heikentäisi merkittävästi maakuntakaavan MRL 32 §:n 1 momentin mukaista ohjausvaikutusta ja heikentyneen ohjausvaikutuksen vuoksi lisäisi todennäköisesti myös yleiskaavoista tehtäviä valituksia.

Vartiosaari on ollut maakuntakaavan ja sen sisältämien Vartiosaaren kohdistuvien merkintöjen tulkintaerimielisyyksien kohteena jo vuosia, joita alempitaisoisissa kaavoissa ei ole pystytty sovit-

tamaan yhteen. Tästä esimerkkinä Helsingin 2016 yleiskaavan Vartiosaaren osalta kumonnut KHO:n päätös 2018:151. Ottaen huomioon sen, että Uusimaa 2050 kaavakokonaisuudessa Vartiosaaren osoitetut uudet kaavamerkinnot vaikuttavat oleellisesti myös edellä mainitun KHO:n päätöksen perustelujen uudelleen arviointiin Vartiosaarta koskevien uusien yleis- ja asemakaavojen valmistelussa, katsomme, että asiassa on myös muita sellaisia painavia syitä, min-  
kä vuoksi valitusluvan myöntäminen olisi perusteltua.

### **Valituksen tarkemmat perustelut ja syyt valitusluvan hakemiselle**

Laajasalo-Degerö Seura ry:n valituksessa Vartiosaaren kohdalta poistettavaksi vaadittu taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkintä on Uusimaa 2050 maakuntakaavakokonaisuudessa esitelty uusi kaavamerkintä, jota aiemmissa maakuntakaavoissa ei ole käytetty. Merkinnän kuvauksen mukaan kehittämisperiaatemerkinällä osoitetaan suurimpiin ja monipuolisimpiin keskuksiin tukeutuvat, valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävät taajamatoimintojen vyöhykkeet, joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta.

Uusimaa 2050 maakuntakaavakokonaisuudessa, Vartiosaari on koko saaren osalta merkitty myös kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi.

#### *Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen tulkinnanvaraisuus ja siihen liittyvien Laajasalo-Degerö Seuran ja Museoviraston valituksissa esitettyjen seikkojen huomioimatta jättäminen*

Helsingin hallinto-oikeus (HHO) toteaa Laajasalo-Degerö Seuran ja Museoviraston valituksen hylkäävässä päätöksessään ja sen oikeudellisessa arvioinnissa (s. 152), että vaikka ”*taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen osoittamisella Vartiosaaren alueelle on saadun selvityksen mukaan haluttu mahdollistaa Vartiosaaren tiivistäminen*” tavoitetta ei sellaisenaan voida pitää lainvastaisena, koska ”*valtakunnallisesti merkittävien rakennetun kulttuuriympäristön arvoihin liittyvän ominaisuusmerkinnän huomioon ottaminen ei sinällään lähtökohtaisesti edellytä alueen jättämistä uudesta rakentamisesta kokonaan vapaaksi*”.

Toisaalta HHO myös toteaa, että ”*Vartiosaarta koskeva maakuntakaavaratkaisu voisi olla hallinto-oikeuden käsityksen mukaan lainvastainen lähinnä siinä tapauksessa, että olisi jo etukäteen arvioiden selvää tai hyvin todennäköistä, ettei alueelle olisi mahdollista laatia maakuntakaavan ohjausvaikutuksen mukaista alueen erityiset arvot huomioivaa ja turvaavaa lainmukaista yleiskaavaa.*”

Arvioidessaan kaavan lainmukaisuutta yllä mainitun pohjalta, HHO ”*pitää selvänä, että kulttuuriympäristöön ja maisemaan liittyvien arvojen sekä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen periaatemerkinän yhteensovittaminen siinä tapauksessa, että Vartiosaaren aluetta halutaan jatkossa tiivistää, on haastavaa*”.

Toisaalta se toteaa, että asiassa ”*ei ole ilmennyt, etteikö lisärakentamisen osoittaminen alueelle lähtökohtaisesti olisi mahdollista yleiskaavoituksella siten, että myös alueen kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimiseen liittyvät arvot voidaan turvata.*”

HHO:n päätöksen perustelut jättävät siten siinä määrin tilaa erilaisille tulkinnoille ja johtopäätöksille, että näemme tärkeänä, että asia päättyy myös KHO:n ratkaistavaksi.

Edellä mainituissa arvioissa ja tulkinnoissa HHO näyttää myös jättäneen huomioimatta ne perustelut, joilla sekä Laajasalo-Degerö Seuran että Museoviraston valituksessa osoitettiin, että Vartiosaaren ei käytännössä pysty laatimaan sellaista taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinnän tavoitteiden mukaista yleiskaavaa, jolla samalle turvattaisiin alueen kulttuuriympäristö- ja maisema-arvot. *Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue –ominaisuusmerkinnän ja taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen*

periaatemerkinn tavoitteiden yhteensovittaminen Vartiosaaren kohdalla ei siten ole pelkästään haastavaa, vaan käytännössä mahdotonta. Näin ollen Vartiosaaren kaavaratkaisu olisi näkemyksemme mukaan tullut katsoa lainvastaiseksi myös sillä HHO:n päätöksessään itse mainitsemalla perusteella, että ”*olisi jo etukäteen arvioiden selvää tai hyvin todennäköistä, ettei alueelle olisi mahdollista laatia maakuntakaavan ohjausvaikutuksen mukaista alueen erityiset arvot huomioivaa ja turvaavaa lainmukaista yleiskaavaa*”. Laajasalo-Degerö Seuran ja Museoviraston valituksissa osoitettujen perustelujen huomioon ottamatta jättämisen näemme tässä yhteydessä asian käsittelyyn liittyvänä virheenä ja siten perusteena asian viemiseksi KHO:n ratkaistavaksi.

Sekä Laajasalo-Degerö Seuran että Museoviraston valituksissa perusteltiin kattavasti, miksei taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinn tavoitteiden mukaista maakunnallisesti merkittävän yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja tehostamista pysty sovittamaan yhteen koko Vartiosaaren alueen kattavien valtakunnallisten ja maakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristö- ja maisema-arvojen kanssa ilman, että jälkimmäiset menetetään. Tätä on kerran jo yritetty Helsingin 2016 Yleiskaavassa, josta KHO 2018:151 päätöksessään totesi, että ”*Vartiosaaren osoitettu rakentaminen tulisi asiassa esitetyn selvityksen perusteella olennaisesti vaikuttamaan Vartiosaaren RKY-ominaisuusmerkinnällä suojattuihin kulttuuriympäristöarvoihin*”. Viitatessaan kyseiseen KHO:n päätökseen, HHO ei arvioinnissaan myöskään tätä johtopäätöstä huomii.

Todetessaan, että ”*asiassa ei ole muutoinkaan ilmennyt, etteikö lisärakentamisen osoittaminen alueelle lähtökohtaisesti olisi mahdollista yleiskaavoituksella siten, että myös alueen kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimiseen liittyvät arvot voidaan turvata*”, HHO käytännössä jättää huomioimatta kaikki ne perusteet, joilla Laajasalo-Degerö Seura ja Museovirasto valituksissaan tämän toisin osoittavat. Samoin se jättää huomioimatta ne syyt, joiden perusteella Vartiosaari sisällytettiin taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinn kattamaan alueeseen, vaikka se olisi hyvin voitu jättää - niin kuin valituksessamme osoitimme - myös sen ulkopuolelle. Myös Museoviraston valituksessa todettiin, että vaikka RKY merkintä ei lähtökohtaisesti edellytä alueen jättämistä kokonaan uudesta rakentamisesta vapaaksi, pienimuotoinen alueen virkistyskäyttöä edistävä ja palveleva rakentaminen ei myöskään vaadi Vartiosaaren sisällyttämistä taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke-merkinnän piiriin. Näin ollen on ilmeistä, että Vartiosaaren sisällyttämisellä kyseisen merkinnän kattamaan alueeseen on nimenomaan tavoiteltu huomattavasti laajemman, KHO:n Vartiosaaren osalta kumoaman vuoden 2016 yleiskaavan kaltaisen lisä- ja tiivistysrakentamisen mahdollistamista.

HHO myös itse päätöksensä perusteluissa toteaa, että Vartiosaaren sisällyttämisellä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinn piiriin on sen saaman selvityksen perusteella nimenomaan haluttu mahdollistaa Vartiosaaren tiivistäminen. Tämä on olennaisessa ristiriidassa myös niiden perustelujen kanssa, joihin nojautuen maakuntavaltuusto päätti Vartiosaaren sisällyttämisestä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen ja joilla myös kaavan valmistelun aikana asiaa koskeviin muistutuksiin vastattiin. Näissä Vartiosaaren sisällyttämistä kyseisen merkinnän piiriin perusteltiin merkinnän suurpiirteisyydellä yhdistettynä siihen, että se voi sisältää monenlaisia alueita rakennetuista rakentamattomiin. Hallinto-oikeudenkin saaman selvityksen perusteella tavoitteena on kuitenkin lähtökohtaisesti ollut alueen tiivistysrakentaminen. Tätä tukee myös se, että Vartiosaaren lähellä oleva suunnilleen samankokoinen välittömästi taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinn kattaman alueen vieressä sijaitseva Villingin saari jätettiin kyseisen merkinnän kattaman alueen ulkopuolelle. Syynä Vartiosaaren sisällyttämiseen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen ei siis voinut olla merkinnän suurpiirteisyys tai maakuntakaavan esitystarkkuus. Tämän osalta päätös Vartiosaaren sisällyttämisestä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinn kattamaan alueeseen näyttäisi siis jo maakuntavaltuustossa tehdyn väärin tai vähintäänkin harhaanjohtavien perustein.

Kuten Laajasalo-Degerö Seuran ja Museoviraston valituksissa tuotiin esiin, on selvää, että Vartiosaaren tiivistysrakentaminen sen vaatimine siltoineen, teineen ja joukkoliikenneyhteyksineen edellyttäisi niin mittavaa uutta asuinrakentamista saareen, että se ei käytännössä ole sovittavissa yhteen saaren kulttuuriympäristö- ja maisema-arvojen kanssa. Tämä todetaan ja perustellaan varsin selkeästi sekä Laajasalo-Degerö Seuran että Museoviraston HHO:lle toimitetuissa valituksissa, mukaan lukien ne lainaukset, joita valituksessamme toimme esiin. Esimerkkinä kaupungin kiinteistölautakunnan lausunto (HHO:lle tehdyn Laajasalo-Degerö Seuran valituksen liite 9, s. 13), että ”*Vain asukastavoitteen ylärajan asukasmäärä voi pitkälläkin tähtäimellä varmistaa alueelle hyvän, autonkäyttötarvetta minimoivan joukkoliikennetason sekä toimivat lähipalvelut*”. Lausunnon kohteena olleissa ja myöhemmin Helsingin 2016 yleiskaavaan sisällytetyissä suunnitelmissa, Vartiosaaren ehdotettiin uutta asuinlähiötä noin 5000 – 7000 asukkaalle.

#### Kaavaratkaisun vaikutuksista tehtyjen selvitysten riittävyys

Huomioitavaa asian käsittelyssä on myös se, että valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristömerkintä koski Vartiosaarta jo vuoden 2016 yleiskaavassa, johon sisällytettyä mittavaa ja käytännössä saaren kulttuuriympäristöarvot tuhoavaa uudisrakentamista kaupunki perusteli sillä, että saaren valtakunnalliset merkittävät kulttuuriympäristö- ja maisema-arvot sekä maakunnallisesti merkittävät virkistysarvot voidaan siitä huolimatta turvata. Riippumatonta selvitystä kaupungilla sen tueksi ei kuitenkaan ollut esittää, eikä tällaista selvitystä ole myöskään tehty uuden maakuntakaavan laatimisen yhteydessä.

Maakuntakaavan lainmukaisuuden tarkastelun lähtökohtia esitellessään (HHO:n päätös kohta 3.4, ss. 98-100), HHO toteaa, että ”*maakuntakaavassa ratkaistaan ensisijaisesti kysymys siitä, onko tietty maankäyttö alueidenkäytöllisesti mahdollista sijoittaa asianomaiselle alueelle*” ja että ”*arvioitaessa maakuntakaavan tueksi laadittujen selvitysten riittävyttä ja maakuntakaavamerkinnän toteuttamiskelpoisuutta, arvioidaan maakuntakaavan sisällöllinen lainmukaisuus vain sen perusteella, minkälaista rakentamista tai muuta maankäyttöä kaavamerkintä mahdollistaa tai edellyttää yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa*”. Edelleen samassa osiossa todetaan, että ”*kaavaa koskevien selvitysten ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että alueelle on tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti mahdollista yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa osoittaa sellaisia kaavaratkaisuja, jotka ovat maakuntakaavan ohjausvaikutuksen mukaisia eli toteuttavat maakuntakaavan tavoitteena olevaa maankäyttöä*”

Kuten HHO:lle osoitetussa valituksessammekin toimme esiin, MRL 9§ edellyttämiä riittäviä selvityksiä siitä, onko kyseessä olevalle alueelle mahdollista osoittaa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen tavoitteiden mukaista rakentamista alueen muut päällekkäiset merkinnät huomioiden ei maakuntakaavan valmistelun aikana ole tehty, joten Vartiosaarta koskeva kaavaratkaisu on tästäkin näkökulmasta nähdäksemme katsottava lainvastaiseksi. HHO:n päätöksessä tämä on jäänyt huomioimatta. Laajasalo-Degerö Seuran valituksessa esitetyn mukaisesti, tällainen selvitys olisi näkemyksemme mukaan pitänyt tehdä ennen kuin lähtökohdiltaan ja tavoitteiltaan ristiriitaisia päällekkäisiä kaavamerkintöjä Vartiosaaren kaltaisessa kohteessa voidaan käyttää.

#### Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerikinnän maakunnallinen merkitys Vartiosaaren kohdalla

HHO ei ole päätöksessään ottanut kantaa myöskään Laajasalo-Degerö Seuran valituksessa osoitettuun Vartiosaarta koskevan taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke –aluevarauksen MRL:n vastaisuuteen sen osalta, että MRL 25.4 §:n mukaan maakuntakaavassa voidaan osoittaa aluevarauksia 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. Vartiosaarta koskevan taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke –aluevarauksen kuvauksen mukaan tarkoitus on osoittaa alueet, ”joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta”.

Yhdyskuntarakenteen tehostamisella Vartiosaarella ei voi olla erityistä merkitystä koko Uudenmaan kehittämisen kannalta, minkä myös KHO päätöksessään 2018:151 vahvisti. Tämä ottaen huomioon myös suunnittelumääräyksenkin tunnustamat alueen luonnon- ja kulttuuriympäristön turvaamisen edellyttämät reunaehdot sekä sen, että nämä reunaehdot huomioon ottavaa täydennysrakentamista voidaan yksityiskohtaisessa kaavoituksessa osoittaa Vartiosaareen, vaikka se olisi jätetty taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolelle. Eli kyseinen aluevaraus Vartiosaaren kohdalla on tässäkin mielessä tarpeeton.

#### *Päällekkäisten tavoitteiltaan keskenään ristiriitaisten kaavamerkintöjen ohjausvaikutuksesta*

HHO:n tulkinta siitä, että päällekkäiset kaavamerkinnät maakuntakaavassa ovat sallittuja, vaikka niiden yhteensovittaminen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa tiedetään jo etukäteen haastavaksi, vaarantaa näkemyksemme mukaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen ja heikentää merkittävästi maakuntakaavan MRL 32 §:n mukaista ohjausvaikutusta.

MRL 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Osana valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä Vartiosaaren kulttuuriympäristöarvojen säilyminen tulee turvata maakuntakaavassa. Päällekkäisten ja ristiriitaisten kaavamerkintöjen vuoksi (taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke –kehittämisperiaatamerkintä, virkistyskäytön kohdealue – kehittämisperiaatamerkintä, kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue – ominaisuusmerkintä) tämä jätetään kuitenkin yksityiskohtaisen suunnittelun varaan.

Keskenään ristiriitaisten tai epä johdonmukaisten päällekkäisten merkintöjen hyväksyminen maakuntakaavassa johtaa myös siihen, että kaavan perusteella voidaan tehdä hyvin erilaisia yleiskaavaratkaisuja. Tämä heikentää MRL 32 §:n 1 momentin mukaista maakuntakaavan ohjausvaikutusta ja vähentää maakuntakaavan merkitystä alueidenkäytön ohjausjärjestelmässä. Maakuntakaavassa ratkaistavaksi kuuluvien asioiden siirtäminen yleiskaavoituksessa ratkaistavaksi lisää todennäköisesti myös yleiskaavoista tehtäviä valituksia.

Muuten viittaamme asiaan liittyvien mahdollisesti tarvittavien lisäperustelujen osalta HHO:lle lähettämäämme alkuperäiseen valitukseen ja sen liitteisiin sekä HHO:n pyytämään vastaselitykseen. Varaudumme tarvittaessa esittämään myös muita lisäperusteluita sekä tarkentamaan nyt tai aiemmin lähettämiämme perusteluita ja näkökantoja asian jatkokäsittelyssä.

Helsingissä 24.10.2021

Osmo Rantakari  
puheenjohtaja

Mika Penttinen  
varapuheenjohtaja