



# Laajasalo – Degerö Seura ry

Helsingin hallinto-oikeus  
Radanrakentajantie 5  
00520 Helsinki  
helsinki.hao@oikeus.fi

## VALITUS

**Valittajan nimi, kotikunta ja yhteystiedot:** Laajasalo-Degerö Seura ry, Helsinki, 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**

Uudenmaan maakuntavaltuusto 25.08.2020 (ml. sitä edeltävät käsittelyt 9.6 ja 15.6) § 20: Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuus Helsingin seudun vaihemaakuntakaava: Kaavan hyväksyminen (liite 2). Pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäville 9.9.2020.

### **Miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi**

Uudenmaan maakuntavaltuuston hyväksymässä Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa (liite 3) Vartiosaari on sisällytetty taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen. Tähän vaaditaan muutosta siten, että Vartiosaari jätetään *Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* kehittämisperiaatemerkinän kattaman alueen ulkopuolelle, jolloin Vartiosaarta jää koskemaan ainoastaan *Virkistyskäytön kohdealue* kehittämisperiaatemerkinä ja valtakunnallisesti arvokkaan rakennetun kulttuuriympäristön alueeseen (RKY) pohjautuva ominaisuusmerkintä *Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue*. Näiden merkintöjen sisältö ja niihin liittyvät määräykset on selostettu liitteessä 4.

Toissijaisena vaihtoehtona Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuuden Helsingin seudun vaihemaakuntakaava tulee kumota Vartiosaaren osalta kokonaan.

Toisena muutoksena vaaditaan, että Laajasalon ja Vartiosaaren osalta puuttuvat kaavakartan viheryhteysmerkinnät tulee korjata. Viheryhteysmerkinnät tulee osoittaa Laajasalon etelärannoille Hevossalmen rantoja myöten sekä Laajasalon itärannalle liikuntapuiston ja Vartiosaaren välille.

Lisäksi vaadimme Heikki Vestmanin esityksen pohjalta hyväksytyyn pöytäkirjamerkinän, jossa "Maakuntavaltuusto toteaa, että maakuntakaavan valkoisilla alueilla on mahdollisuus joka tapauksessa paikallisesti merkittävään yhdyskuntarakentamiseen ja asemakaavoitukseen" ja että "Kunnilla on lisäksi valkoisilla alueilla mahdollisuus taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen tai olemassa olevaan taajamarakenteeseen tukeutuvaan asemakaavoitukseen", mitätöimistä tai toteamista selkeästi ei-oikeusvaikutteiseksi.

## Perusteet, joilla muutosta vaaditaan

Vartiosaaren liittämisessä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattamaan alueeseen Uusimaa 2050 kaavakokonaisuuden Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa ei ole noudatettu Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) mukaisia maakuntakaavan laatimisperusteita. Vartiosaaren liittäminen kyseisen merkinnän kattamalle alueelle on siten todettava kyseisen lain vastaiseksi sekä kaavan valmistelun että lopputuloksen kannalta.

Vartiosaaren sisällyttäminen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen Uudenmaan maakuntavaltuuston 25.8.2020 hyväksymässä Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa ei täytä MRL:n mukaisia maakuntakaavan laatimisperusteita seuraavista syistä:

- 1) *Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –kehittämisperiaatemerkintä ei ole riittävä huolehtimaan ja edistämään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla. Merkinnän tarkoituksena on tehostaa alueen yhdyskuntarakennetta ja merkintä jättää vastuun alueen valtakunnallisestikin merkittävien kulttuuriympäristöarvojen turvaamisesta yleis- ja asemakaavoituksen varaan. Valtakunnallisesti merkittävänä kulttuuriympäristönä Vartiosaaren erityisarvot tulee kuitenkin turvata jo maakuntakaavassa. Maakuntakaavoitusta koskevan ohjeistuksen mukaan maakuntakaavatasolla ratkaistavia asioita ei voida siirtää muulle alueiden käytön suunnittelulle vaan ne tulee selvittää ja ratkaista maakuntakaavoituksen yhteydessä. Kulttuuriympäristöarvojen turvaamiseksi Vartiosaari olisi nykyisen maakuntakaavan mukaisesti tullut rajata taajamatoimintojen kehittämistä tarkoittavan merkinnän ulkopuolelle.
- 2) Vartiosaaren yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella ei ole erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Vyöhykkeen raja-alue on virheellinen ja vastoin MRL 25.4 §:ää, jonka mukaan maakuntakaavassa voidaan osoittaa vain valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai ylikunnallisesti tarpeellisia aluevarauksia. Helsingin yleiskaavaa koskeneessa ratkaisussa KHO 2018:151 (liite 5, s. 5-6) nimenomaisesti todettiin, että kumotussa yleiskaavassa Vartiosaareen suunniteltua hyvinkin merkittävää rakentamista ja muuta maankäyttöä on pidettävä vaikutuksiltaan vain paikallisesti merkittävänä.
- 3) *Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –kehittämisperiaatemerkintä muuttaa Vartiosaaren nykyistä kaavoitustilannetta ilman, että muutoksen vaikutuksia on MRL 9.2 ja 29.2 §:n edellyttämällä tavalla arvioitu ja kuvattu. Kaavaselostuksessa olisi tullut perustella muutosta ja arvioida sen vaikutuksia muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2018:151 valossa. Kaavaselostuksen mukaisessa vaikutusten arvioinnissa mainitaan mahdollinen ristiriita yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ja täydentämisen ja kulttuuriympäristöjen arvojen välillä, mutta ei ole arvioitu sitä, ovatko tehdyt kaavoitusratkaisut riittäviä turvaamaan valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla.

Tarkempien perustelujen osalta viitataan tämän valituksen liitteinä olevaan OTT Jukka Pekka Tolvasen 05.10.2020 päivättyyn muistioon ja sen loppupäätelmiin (liite 1), siihen mitä tässä valituksessa muuten tuodaan jäljempänä esiin ja kolmanneksi Vartiosaaren taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän poistamista vaatineiden muistutusten yksityiskohtaisiin perusteluihin (liite 6, ss. 221-280), joihin maakuntaliitto ei käytännössä ottanut kantaa muuten kuin varsin yleisellä tasolla. Tähän liittyen vuorovaikutuksen kaavan valmistelun aikana ei myöskään voida katsoa toteutuneen MRL 65§:n mukaisesti siten, että muistutuksen tehneille olisi ilmoitettu maakuntaliiton asianmukaisesti perusteltu kannanotto ja

vastine esimerkiksi niihin yksityiskohtaisiin muistutuksiin, jotka kyseenalaistivat ehdotetun kaavaratkaisun lainmukaisuuden.

Toiseen muutosvaatimuksen perusteena on, että Laajasalon ja Vartiosaaren osalta puuttuvat kaavakartan viheryhteysmerkinnät vaarantavat alueen arvokkaat ekologiset luontoarvot ja virkistysverkot sekä niihin liittyvät liikkumis-, virkistys- ja ulkoilumahdollisuudet. Siten kaavan valmistelun näiden osalta ei voi katsoa perustuneen MRL 28§ pykälän määrittelemiin maakuntakaavan sisältövaatimuksiin, joiden mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota mm. alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

Mitä tulee Heikki Vestmanin muutosesityksen pohjalta hyväksytyyn pöytäkirjamerkintään koskien maakuntakaavan valkoisia alueita, Maakuntavaltuusto ei nähdäksemme voi tällaisella pöytäkirjamerkinnällä ainakaan oikeusvaikutteisesti antaa mitään lisäohjeistusta maakuntakaavamerkintöjen tulkitsemiseen tai soveltamiseen. Valtuutetut voivat tehdä muutosehdotuksia itse kaavaan tai siihen liittyviin oikeusvaikutteisiin muihin asiakirjoihin, jotka pitää käsitellä asianmukaisessa järjestyksessä ja tarvittaessa palauttaa kaavamateriaali näiden vuoksi takaisin valmisteluun tai asettaa uudelleen nähtäville, jos muutosehdotuksen voidaan katsoa olevan olennainen muutos kaavaan. Esimerkiksi samaan § 20 päätökseen liittyvässä aiemmassa Mai Kivelän muutosesityksessä, jossa ehdotettiin Vartiosaaren jättämistä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolelle, maakuntavaltuusto päätyi ratkaisuun, että muutosesitys tulee käsitellä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32§:n mukaisena olennaisena muutoksena kaavaan.

Olennainen Vestmanin muutosesityksen sisältö verrattuna tällä hetkellä voimassa oleviin valkoisia alueita koskeviin oikeusvaikutteisiin suunnittelumääräyksiin olisi mm. sen vuoksi, että tärkeänä perusteena Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavaan pohjautuvan Helsingin 2016 yleiskaavan kumoamisessa Vartiosaaren kohdalla oli se, että Vartiosaari oli osoitettu 2. vaihemaakuntakaavassa niin sanotuksi valkoiseksi alueeksi, jolle maakuntakaavassa ei oltu osoitettu aluevarausmerkinnällä erityistä käyttötarkoitusta. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään (2018:151), että *"Kun otetaan huomioon, ettei yleiskaavan laatimista ohjaavan Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan tarkoituksena ole ollut osoittaa Vartiosaaren aluetta tehokkaaseen rakentamiseen, sekä lisäksi se, että yleiskaavassa Vartiosaareen osoitettu rakentaminen tulisi asiassa esitetyn selvityksen perusteella olennaisesti vaikuttamaan Vartiosaaren RKY-ominaisuusmerkinnällä suojattuihin kulttuuriympäristö-arvoihin, maakuntakaavan ei voida katsoa olleen Vartiosaaren osalta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ohjeena yleiskaavaa laadittaessa."* Oikeusvaikutteisena ohje tai tulkinta, että "kunnilla on lisäksi valkoisilla alueilla mahdollisuus taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen tai olemassa olevaan taajamarakenteeseen tukeutuvaan asemakaavoitukseen" muuttaisi tilannetta tämän suhteen oleellisesti.

Edellä mainituista syistä johtuen, Heikki Vestmanin esityksen pohjalta hyväksytyyn pöytäkirjamerkinnän lisäyksen, jos se katsotaan oikeusvaikutteiseksi, voi katsoa syntyneen virheellisessä järjestyksessä ja/tai jossa maakuntavaltuusto on ylittänyt toimivaltansa.

Vaihemaakuntakaavojen ehdotukset olivat nähtävillä loka-marraskuussa 2019. Muistutuksia tehtiin yli 500 kappaletta, joista maakuntahallituksen 02.03.2020 kokouksen pöytäkirjan mukaan (liite 7, s. 27) "Vartiosaaren kaavaratkaisu nousi yksittäisistä aiheista eniten esille (lähes 130 muistutusta). Muistutuksissa (liite 6, ss. 221-288) vastustettiin Vartiosaaren

sisällyttämistä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen. Sen luonto- ja kulttuuriarvojen turvaamista pidettiin tärkeänä, joten Vartiosaaren osalta kaavaehdotuksen merkinnät "Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue" ja "Virkistyskäytön kohdealue" haluttiin säilytettävän".

Uudenmaan maakuntahallituksen 02.03.2020 hyväksymässä yhteisessä vastineessa kaikkiin Vartiosaarta koskevista muistutuksiin todettiin (liite 7, s. 27-28), että muistutukset eivät anna aihetta muuttaa kaavaehdotuksia siten, että Vartiosaari jätettäisiin taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattaman alueen ulkopuolelle. Yleisluontoisina perusteluina käytettiin mm. sitä, että:

- *"Vartiosaari sisältyy Helsingin seudun vaihemaakuntakaavaehdotuksessa osoitettuun laajaan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen. Kehittämisperiaatemerkinä antaa lähtökohdat aluekokonaisuuden suunnitteluun. Vartiosaarta koskee kehittämisperiaatemerkinän suunnittelumääräysten lisäksi myös kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeän alueen ominaisuusmerkintä ja siihen liittyvä suunnittelumääräys. Määräyksessä todetaan, että yksityiskohtaisemmassa alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä on turvattava valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen arvot. Alueelle on osoitettu myös virkistyskäytön kohdealueen kehittämisperiaatemerkinä. Merkintää koskevassa määräyksessä todetaan muun muassa, että alueelta on yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa varattava riittävän laajat ja vetovoimaiset yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun soveltuvat alueet ja kehitettävä aluetta osana maakunnallista virkistysalueverkostoa."*
- *"Kehittämisperiaatemerkinällä osoitetun laajan vyöhykkeen alueelle sijoittuva aluevara-, kohde-, viiva- tai ominaisuusmerkintä osoittaa, että kyseisellä osa-alueella vyöhykkeen kehittämiseen liittyy maakunnallisia intressejä tai reunaehdotuksia, jotka tulee ottaa huomioon kyseisen osa-alueen tarkemmassa suunnittelussa. Näitä ovat mm. virkistyskäyttötarve ja alueen kulttuuriympäristöarvot. Tästä voi seurata, että kyseisellä osa-alueella taajamarakennetta ei tehosteta vyöhykettä yleisesti koskevan periaatteen mukaisesti. Asia on tuotu esiin maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisperiaatemerkinän määräyksessä, merkintäkohtaisissa määräyksissä sekä yleisissä määräyksissä. Osa-alueiden tarkempaa suunnittelua koskevat myös maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimukset, jotka myös edellyttävät esimerkiksi ympäristön erityisten arvojen huomioon ottamista suunnittelussa."*
- *"Laajojen ja maakuntakaavan edellyttämällä tarkkuudella rajattujen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden alueille sisältyy useita kohteita, jotka vastaavasti kuin Vartiosaari sisältävät erityisiä arvoja tai ovat osa maakunnallista virkistysverkostoa. Kunnan tulee ottaa huomioon näiden kohteiden ominaisuuksiin ja arvoihin liittyvät reunaehdot tarkemmassa alueidenkäytön suunnittelussa ja ratkaista MRL:n edellyttämällä tavalla, minkälainen maankäytön kehittäminen kohteiden alueella on mahdollista. Tilannekohtaisesti on tutkittava, miten yhdyskuntarakennetta milläkin alueella on mahdollista kehittää arvoja tai arvokkaita ominaisuuksia vaarantamatta. Kaavaehdotus ottaa asianmukaisesti huomioon Vartiosaaren merkittävät kulttuuriympäristö- ja virkistysarvot. Ei ole perusteltua muuttaa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen rajausta niin, että Vartiosaari ei sisältyisi vyöhykkeeseen."*

Laajasalo-Degerö Seuran näkemyksen mukaan maakuntavaltuuston hyväksymä Vartiosaarta koskeva kaavaratkaisu sekä maakuntavaltuuston päätöksenteon tukena olleen kaavaratkaisua koskeviin muistutuksiin laaditun vastineen lähestymistapa on lähtökohtaisesti väärä ja ristiriidassa MRL:n kanssa.

MRL 9 §:n (254/2017) 1 momentin mukaan, kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Saman pykälän 2 momentin mukaan, 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.

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.

MRL 28.3 §:n mukaan, maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN;
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

MRL:n 25.4 §:n tarkoittamaa ylikunnallinen alueidenkäytöllistä merkitystä Vartiosaarella on ennen kaikkea valtakunnallisesti merkittävänä kulttuuriympäristönä. Lisäksi saarella on merkitystä maakunnallisen virkistysalueverkoston kehittämisessä. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän mukaisessa yhdyskuntarakenteen kehittämisessä ja tehostamisessa Vartiosaarella ei ole sellaista seudullista vaikutusta, joka puoltaisi sen erityistä edistämistä tai turvaamista maakuntakaavassa. Tiiviinkin rakentamisen seurauksena, Vartiosaaren arvioitu asukasmäärä vastaisi pääkaupunkiseudun nykyisestä väestöstä ainoastaan noin 0,5% ja Helsingin väestömäärästä 1%, johon löytyy riittävästi tonttimaata myös muualta. Vartiosaaren rakennettua kulttuuriympäristöä ja siihen läheisesti liittyviä maakunnallisestikin merkittäviä maisema-, luonto- ja virkistyskäyttöarvoja voidaan sen sijaan säilyttää ja turvata ainoastaan Vartiosaarella.

Vaikka taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kuvauksessa todetaan, että ”vyöhyke voi sisältää eri luonteisia osa-alueita rakentamattomista tehokkaasti rakennettuihin”, oleellista on se, että liittämällä Vartiosaari uudessa maakuntakaavassa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattamaan alueeseen, sitä ei enää käsiteltäisi Helsingin uutta yleiskaavaa laadittaessa tai nykyistä muutettaessa ns. valkoisena alueena, jota mm. Helsingin hallinto-oikeus käytti yhtenä perusteena vuonna 2016 kumotessaan Vartiosaaren osalta sen tehokasta rakentamista ajaneen Helsingin 2016 yleiskaavan. Korkeimman hallinto-oikeuden myöhemmin vahvistamassa päätöksessä (2018:151) mm. todettiin, että ”...myöskään Helsingin seudun erityistavoitteita ei voida tulkita niin, että ne puoltaisivat kokonaan uusien asuinalueiden osoittamista maakuntakaavan taajamatoimintojen tai tiivistettäväksi tarkoitettujen alueiden ulkopuolelle ja maakuntakaavan valkoiselle alueelle”. Vartiosaaren liittämiseksi Helsingin seudun uudessa vaihemaakuntakaavassa Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattamaan alueeseen on siten MRL 9 §:n (254/2017) 1 momentin tarkoittama merkittävä vaikutus. Koska Maakuntakaavan tehtävän ja tarkoituksen huomioivia MRL 9 §:n (254/2017) 1 momentin edellyttämiä selvityksiä kyseisen merkinnän vaikutuksista Vartiosaaren maakunnallisesti merkittävien maisema-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen turvaamiseen ja vaalimiseen ei kaavan valmistelussa ole tehty, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinä Vartiosaaren kohdalta tulee poistaa.

Mitään muuta perusteltua syytä Vartiosaaren sisällyttämiselle taajatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattamaan alueeseen on vaikea nähdä kuin sen mahdollistaminen, että Vartiosaari voitaisiin rakentaa uudeksi asuinalueeksi jo kertaalleen Vartiosaaren kohdalla kumotun Helsingin 2016 yleiskaavan linjausten mukaisesti. Syynä ei voida käyttää myöskään maakuntahallituksen hyväksymässä vastineessa mainittua Maakuntakaavan edellyttämää tarkkuutta taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden rajauksissa, koska Vartiosaaren kohdalla tilanne ei oleellisesti poikkea sen lähellä sijaitsevasta Villingin saaren tilanteesta. Villinkiin kohdistuvat täsmälleen samat "Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue" ja "Virkistyskäytön kohdealue" kuin Vartiosaareen, mutta päinvastoin kuin Vartiosaaren kohdalla, Villinki on jätetty välittömästi sen viereen rajoittuvan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattaman alueen ulkopuolelle. Myös Vartiosaari sijoittuu taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattaman alueen reunaan, ei sen keskelle, joten samoin kuin Villinki, se olisi maakuntakaavan edellyttämän tarkkuuden rajoissa hyvin voitu jättää myös taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattaman alueen ulkopuolelle.

Päällekkäiset merkinnät maakuntakaavassa ovat sallittuja, mutta kaavamääräyksiä koskevan ohjeistuksen mukaan niiden on oltava johdonmukaisia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa keskenään. Ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaan (liite 8, s. 30) "*Tällaisissa tapauksissa on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että kaava on sisällöltään johdonmukainen eivätkä päällekkäiset merkinnät kuten eivät myöskään niihin liittyvät määräykset ole keskenään ristiriidassa*".

Samassa ympäristöministeriön ohjeistuksessa todetaan (liite 8, s. 31), että "*Maakuntakaavan esitystavalla, jatkosuunnitteluohjeilla tai kaavamääräyksillä ei voi siirtää maakuntakaavatasolla ratkaistaviin asioihin liittyviä selvitysvelvollisuuksia muulle alueiden käytön suunnittelulle. Maakuntakaavatasolle kuuluvat asiat tulee selvittää ja ratkaista maakuntakaavoituksen yhteydessä sen sisällön ja esitystavan puitteissa*". Tämä tarkoittaa sitä, että osana valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä Vartiosaaren kulttuuriympäristöarvojen säilyminen tulee turvata jo maakuntakaavassa, eikä jättää yksityiskohtaisen suunnittelun varaan.

Mitä tulee päätöksessä ja kaavaehdotuksesta tehtyihin muistutuksiin laaditussa vastineessa oletettuun Helsingin kaupungin kykyyn yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa aidosti ratkaista ja sovittaa yhteen Vartiosaarta tällä hetkellä koskevien merkintöjen ristiriitaiset tavoitteet ja suunnittelumääräykset, tämän ei voi lähtökohtaisesti olettaa toteutuvan. Perusteluina tähän on mm. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä Vartiosaaren osalta hylätty Helsingin yleiskaava 2016 sekä siihen liittyvä vielä vahvistamaton Vartiosaaren osayleiskaava, joissa kaupunki ei tähänkään mennessä ole voimassa olevasta RKY päätöksestä huolimatta kyennyt yhdistämään taajamatoimintojen kehittämistä ja Vartiosaaren valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön ja siihen läheisesti liittyvien alueellisestikin merkittävien "riittävän laajojen ja vetovoimaisten yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun soveltuvien alueiden" riittävää suojelua ja turvaamista niin, että myös esimerkiksi Helsingin kaupungin museo, Museovirasto, tai Uudenmaan ELY keskus olisi ratkaisun hyväksynyt (liite 9. s. 9-10, 14-15 ja 20-22).

Tämän vuoksi voidaankin perustellusti olettaa, että Vartiosaaren sisältyessä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen, Helsinki pyrkii ja tulee jatkamaan Vartiosaareen kohdistuvien keskenään ristiriitaisen kaavamerkintöjen tavoitteiden yhteensovittamista ja niitä koskevien suunnittelu- ja muiden määräysten tulkintaa jo kertaalleen Vartiosaaren osalta kumotun 2016 yleiskaavan ja siihen liittyvän Vartiosaaren

osayleiskaavan linjausten mukaisesti. Muuta syytä Vartiosaaren muuttamiseen aiemmasta maakuntakaavan ”valkoisesta alueesta” Uusimaa-kaava 2050 ehdotuksen taajamatoimintojen kehittämisalueeksi on vaikea keksiä kuin näiden Vartiosaarta koskevien Helsingin kaavaratkaisujen uudelleen avaaminen ja edistäminen Vartiosaaren kohdalla jo kertaalleen kumotun 2016 Yleiskaavan pohjalta. Muuten on vaikea selittää esimerkiksi sitä, että Vartiosaaren lähellä sijaitsevaan Villingin saaren kohdistuvat samat ”Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue” ja ”Virkistyskäytön kohdealue” kuin Vartiosaareen, mutta päinvastoin kuin Vartiosaaren kohdalla, Villinkiä ei ole sisällytetty välittömästi sen viereen rajoittuvaan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen.

Havainnollisia esimerkkejä siitä, kun vastuu jää Helsingin kaupungille sovittaa yhteen Vartiosaaren paikalliset taajamatoimintojen kehittämistavoitteet ja valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön ja siihen liittyvien maisema-, luonto- ja virkistyskäyttöarvojen suojelu, löytyy jo aiemmin mainitusta Vartiosaaren osayleiskaavan osallisuus- ja vuorovaikutusraportista (Liite 9). Samassa raportissa on jopa kaupungin omien vastineiden välillä sellaisia ristiriitaisuuksia ja harhaanjohtavia väittämiä, että niiden perusteella ei voida olettaa, että kuntatason päätöksillä pystytään Vartiosaaren kohdalla aidosti sovittamaan yhteen maakuntakaavan keskenään ristiriitaiset tavoitteet ja suunnittelumääräykset. Esimerkkeinä mainitusta raportista löytyvät kaupungin vastineet, joissa muun muassa todetaan että ”*tiivistä rakentamisesta huolimatta alueen merkittävä kulttuuriympäristö ja tärkeimmät luontoarvot voidaan säilyttää*” (Liite 9, s. 11) ja että ”*saaren maisemakuva säilyy itäiseen saaristoon päin melko lailla nykyisenkaltaisena*” (Liite 9, s. 28). Menetettyjä luontoarvoja ehdotetaan kompensoitavaksi muun muassa ”*viherkertoimien käytöllä, hulevesien luonnonmukaisella käsittelyllä, viherkatoilla ja uusiutuvien energiamuotojen suosimisella*” (Liite 9, s. 28), joilla on hyvin vähän tekemistä virkistyskohdealue suunnittelumääräysten vaatimusten kanssa. Toisessa samasta raportista löytyvässä kaupungin vastineessa todetaan puolestaan rehellisemmin, että ”*Vartiosaaren osayleiskaavan mukainen rakentaminen muuttaa huvilasaaren luonteen ja ympäristön täysin toisenlaiseksi. Merkittävin muutos on lähes luonnontilaisen saaren muuttuminen rakennetuksi kerrostalovaltaiseksi alueeksi. Suurin muutos tapahtuu saaren keskiosassa, joka muuttuu virkistysmetsästä täysin rakennetuksi. Osayleiskaavan mukainen Vartiosaari tulee olemaan urbaani kerrostalovaltainen alue, jossa rakentaminen keskittyy erityisesti saaren keskiosiin ja jossa korkeimmat rakennukset nousevat Vartiosaaren metsäisen silhuetin yläpuolelle. Käytännössä koko saaren sisäosa muuttuu hyvin tiiviiksi, kerrostalovaltaiseksi alueeksi. Kulttuuriympäristön edustamat arvot on voitu ottaa huomioon tämän rakentamisvaihtoehdon asettamissa rajoissa.*” (liite 9, s. 33)

Kaupungin kiinteistölautakunta totesi lisäksi omassa Vartiosaaren osayleiskaavaehdotuksen osallisuus- ja vuorovaikutusraportista löytyvässä lausunnossaan (liite 9, s. 13), että ”*alueen jatkosuunnittelussa ei tule tinkiä asukastavoitteesta. Vain asukastavoitteen ylärajan asukasmäärä voi pitkälläkin tähtäimellä varmistaa alueelle hyvän, autonkäyttötarvetta minimoivan joukkoliikennetason sekä toimivat lähipalvelut*”. Kaupungin suunnitelmissa Vartiosaareen ehdotettiin uutta asuinlähiötä noin 5000-7000 asukkaalle

Samasta Vartiosaaren osayleiskaavaehdotuksen osallisuus- ja vuorovaikutusraportista löytyy Museoviraston viranomaislausunto (liite 9, s. 14), jossa se viittaa aiempaan 31.7.2015 Vartiosaaren osayleiskaavasta antamaansa lausuntoon, jossa se totesi, että ”*Vartiosaaren osoittaminen tehokkaasti rakennettavaksi asuinalueeksi ja ranta-alueidenkin täydennysrakentaminen ehdotetulla tavalla on olennaisessa ristiriidassa saaren kulttuurihistoriallisten, maisemallisten ja luontoarvojen kanssa*”, ja että ”*Ehdotusvaiheessa*

*osayleiskaava ei ole muuttunut ratkaisultaan siten, että se ottaisi kaavaluonnosta paremmin saati riittävästi huomioon saaren kulttuuriympäristön suojelun.” Samassa lausunnossaan Museovirasto myös toteaa (liite 9, s. 15), että kaavaratkaisu ”ei täytä vaatimuksia eri valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittamisesta eikä alueen historialliseen kehitykseen soveltuvasta alueidenkäytöstä. Raitiotien varaan rakentuva usean tuhannen asukkaan kerrostalovaltainen lähiö on räikeässä ristiriidassa Vartiosaaren valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön (RKY 2009) arvojen ja ominaispiirteiden kanssa.” Helsingin kaupungin museo on samasta raportista löytyvissä omista lausunnoissaan ottanut vastaavanlaisen kannan.*

Myös Korkein hallinto-oikeus toteaa vuoden 2018 marraskuussa tekemänsä Helsingin 2016 yleiskaavaa koskevan päätöksen (2018:151) perusteluissa, että ”Vartiosaaren A2- ja A3-merkinnöillä osoitettu rakentamisen mitoitus on korkea, kun otetaan huomioon koko saaren aluetta koskeva RKY-ominaisuusmerkintä ja erityisesti saaren ominaispiirteet väljästi rakennettuna huvila-alueena. Yleiskaavassa osoitetut rakentamisalueet sijoittuvat lisäksi laajalle osalle saarta. Osayleiskaavan vaikutusten arvioinnin perusteella Vartiosaaren suunniteltu rakentaminen merkitsisi, että vain pieni osa saaren ranta-alueista voidaan säilyttää maisemakovaltaan entisellään ja että saari muuttuu huvila-alueesta urbaaniksi kerrostalovaltaiseksi alueeksi”.

Yllä olevien esimerkkien valossa ei voida siis mitenkään olettaa, että jättämällä lopulliset ratkaisut ja tulkinnat Uusimaa 2050 kaavaehdotuksen selkeästi ristiriitaisista kaavamerkinnöistä kuntatason kaavoituksen ratkaistavaksi, Vartiosaaren valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävät tavoitteet voidaan riittävästi turvata. Siksi ne pitää MRL:n mukaisesti riittävästi turvata maakuntakaavan tasolla.

Helsingissä 08.10.2020

Osmo Rantakari  
puheenjohtaja

Mika Penttinen  
varapuheenjohtaja

Liitteet:

1. OTT Jukka Pekka Tolvasen 05.10.2020 päivätty muistio ”Vartiosaarta koskevat kaavamerkinnät Uusimaa-kaava 2050 ehdotuksessa”.
2. Uudenmaan maakuntavaltuuston kokouksen pöytäkirja 25.08.2020 (asetettu nähtäville 9.9.2020)
3. Uusimaa 2050 kaavakokonaisuus, Helsingin maakuntavaihekaava, kaavakartta
4. Uusimaa 2050 kaavakokonaisuus, Helsingin maakuntavaihekaava, merkinnät ja määräykset
5. KHO Päätös 2018:151, Vartiosaarta koskevat otteet
6. Maakuntakaavasta tehdyt muistutukset ja niihin laaditut vastineet
7. Uudenmaan maakuntahallituksen kokouksen pöytäkirja 02.03.2020
8. YM Opas – Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset
9. Vartiosaaren osayleiskaavan vuorovaikutusraportti III 3.5.2016



Muistio

5.10.2020

OTT Jukka Pekka Tolvanen

## VARTIOSAARTA KOSKEVAT KAAVAMERKINNÄT HELSINGIN SEUDUN VAIHEMAAKUNTAKAAVASSA (UUSIMAA-KAAVA 2050)

### 1. Taustaa

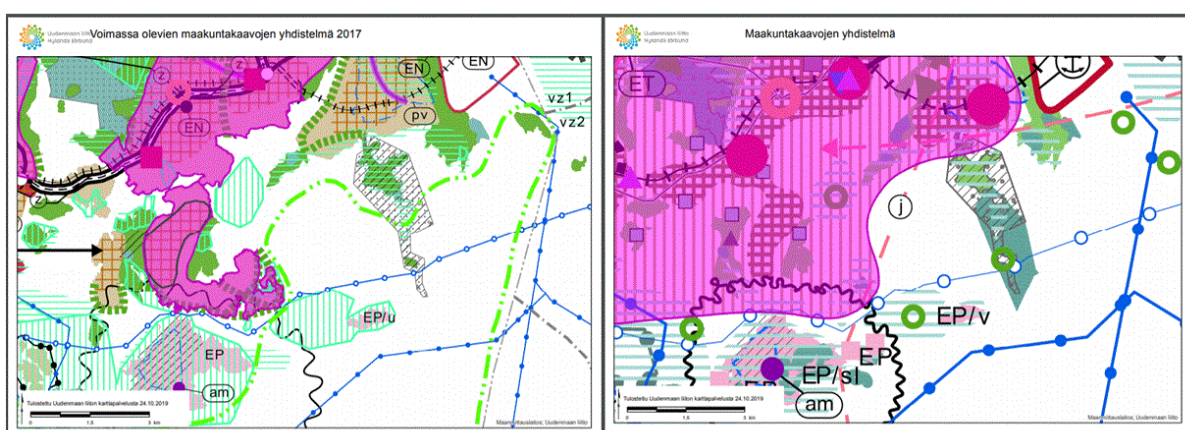
Uudenmaan maakuntavaltuusto hyväksyi kokouksessaan 25.8.2020 Uudenmaan maakuntakaavakokonaisuuteen (Uusimaa-Kaava 2050) kuuluvan oikeusvaikutteisen Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan.

Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa Vartiosaarta koskevat yleisten suunnittelumääräysten lisäksi seuraavat päällekkäiset kaavamerkinnät:

- *Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –kehittämisperiaatemarkintä,
- *Virkistyskäytön kohdealue* –kehittämisperiaatemarkintä, ja
- *Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue* –ominaisuusmerkintä.

Voimassa olevassa Uudenmaan 2. Vaihemaakuntakaavassa Vartiosaarta koskee ominaisuusmerkintä kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta tärkeä alue, tie tai kohde, valtakunnallisesti merkittävä kohde (RKY 2009). Aluevarausmerkinnöillä ei alueelle ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta, vaan Vartiosaari on niin sanottua valkoista aluetta.

*Kuva:* Taajamatoimintojen aluerajaukset Vartiosaaren kohdalla Uudenmaan 2. Vaihemaakuntakaavassa ja 25.8.2020 hyväksytyssä Helsingin Seudun vaihemaakuntakaavassa (lähde: Uudenmaan liiton karttapalvelu).



### 2. Kaavamerkintöjen lainmukaisuuden arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä MRL) 25.4 §:n mukaan maakuntakaavassa osoitetaan vain maakunnan kehityksen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia voidaan esittää 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. Tällainen ylikunnallinen alueidenkäyttöllinen merkitys

Vartiosaarella on ennen kaikkea valtakunnallisesti merkittävänä kulttuuriympäristönä. Lisäksi saarella on merkitystä maakunnallisen virkistysalueverkoston kehittämisessä.

Vartiosaari sisältyy museoviraston laatimaan inventointiin ”Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt” osana kohdetta Helsingin höyrylaivareittien kesähuvila-asutus. Museoviraston inventointi vahvistettiin valtioneuvoston päätöksellä (RKY 2009, 22.12.2009) MRL:iin perustuvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamaksi inventoinniksi.

Voimassa olevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VNp 14.12.2017) mukaan suomalaisen kulttuuriympäristön kokonaisuus perustuu viranomaisten laatimiin valtakunnallisiin inventointeihin, jotka koskevat muun muassa valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita ja valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä. Valtioneuvoston päätöksen mukaan alueidenkäytössä on huolehdittava valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksista säädetään MRL 24 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Vartiosaarta koskevien kaavamerkintöjen lainmukaiseen arvioinnissa ensisijainen kysymys on se, ovatko maakuntakaavan merkinnät tämän vaatimuksen mukaisia.

Yleiset suunnittelumääräykset ja Vartiosaarta koskevat kohdemerkinnät selkeästi edistävät Vartiosaaren kulttuuriympäristöarvojen säilymistä:

- yleisen ympäristön voimavarat ja vetovoima -suunnittelumääräyksen mukaan ”Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja alueidenkäytössä on otettava huomioon alueiden arvokkaat ominaispiirteet ja turvattava luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön arvot”.
- Vartiosaarta koskevan ominaisuusmerkinnän *kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue* kuuluvan suunnittelumääräyksen mukaan ” Yksityiskohtaisemmassa alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä on turvattava valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot. Maakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot on otettava huomioon alueita kehitettäessä” ja ”Alueen suunnittelussa on arvioitava ja sovitettava yhteen maakuntakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen maankäyttö sekä alueen maisema- ja kulttuuriympäristöarvot”.

Näiden kulttuuriympäristöarvojen säilyttämiseen tähtäävien merkintöjen lisäksi myös kehittämisperiaatemerkinä *virkistyskäytön kohdealue* voidaan pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisena, sillä määräyksen mukainen virkistyskäyttö voidaan sovittaa yhteen alueen kulttuuriympäristöarvojen kanssa. Merkinään liittyvä suunnittelumääräys myös osaltaan tukee kulttuuriympäristöarvojen säilymistä. Suunnittelumääräys jättää kuitenkin virkistyskäyttöarvojen turvaamisen yksityiskohtaisemman kaavoituksen tehtäväksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tulevien yleis- ja asemakaavojen lainmukaisuutta on Vartiosaaren osalta arvioitava muun muassa sen suhteen, onko niissä yhtäältä ”varattu riittävän laajat ja vetovoimaiset yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun soveltuvat alueet” ja toisaalta muutenkin ”kehitetty aluetta osana maakunnallista virkistysalueverkostoa”.

Vartiosaarta koskee myös *taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –kehittämisperiaatemerkinä. Tällä merkinnällä kuvauksen mukaan osoitetaan alueet, ”joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä

ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta”. Vyöhykettä koskevan suunnittelumääräyksen mukaan ”Vyöhykettä tulee kehittää tiiviinä ja monipuolisena asumisen, työpaikkojen, palveluiden ja viherrakenteen kokonaisuutena ympäristön erityiset arvot huomioon ottaen”.

Päällekkäiset merkinnät maakuntakaavassa ovat sallittuja, mutta kaavamääräyksiä koskevan ohjeistuksen mukaan niiden on oltava johdonmukaisia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa keskenään. Ohjeistuksen (Ympäristöministeriö: Maakuntakaavamerkinnät ja –määräykset”, Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000, Opas 10, s. 30) mukaan ”Tällaisissa tapauksissa on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että kaava on sisällöltään johdonmukainen eivätkä päällekkäiset merkinnät kuten eivät myöskään niihin liittyvät määräykset ole keskenään ristiriidassa”.

Yhdyskuntarakenteen kehittämistä, tehostamista ja tiivistämistä koskeva merkintä on lähtökohtaisesti ristiriidassa alueen erityisarvoja säilyttämiseen tähtävien kohdemerkintöjen kanssa. Ympäristöministeriön, museoviraston ja Uudenmaan ELY-keskukset esittivätkin lausunnoissaan Vartiosaaren rajaamista taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolelle. Näihin lausuntoihin laadituissa vastineista (Helsingin seudun, Länsi-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan vaihemaakuntakaavojen ehdotuksista saatujen lausuntojen tiivistelmät ja lausuntoihin laaditut vastineet, maakuntahallitus 9.9.2019) mahdollinen ristiriita ilmenee selvästi. Vastineissa todetaan ”- - Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa, että kyseisellä osa-alueella taajamarakennetta ei tehosteta vyöhykettä yleisesti koskevan periaatteen mukaisesti”.

Vastineessa siis välillisesti myönnetään, että kohdemerkinnöistä huolimatta alueen taajamarakennetta voidaan kehittämisvyöhykemerkinnän nojalla tiivistää vyöhykettä koskevien yleisten periaatteiden mukaan. Vyöhykettä koskevan suunnittelumääräyksen mukaan luonnon- ja kulttuuriympäristön erityisarvojen turvaaminen jää yksityiskohtaisen suunnittelun varaan.

Tämä on vastoin maakuntakaavoitusta koskevaa ympäristöministeriön ohjeistusta. Edellä mainitussa ympäristöministeriön oppaassa (s. 31) todetaan selkeästi, että ”Maakuntakaavan esitystavalla, jatkosuunnitteluohjeilla tai kaavamääräyksillä ei voi siirtää maakuntakaavatasolla ratkaistaviin asioihin liittyviä selvitysvelvollisuuksia muulle alueiden käytön suunnittelulle. Maakuntakaavatasolle kuuluvat asiat tulee selvittää ja ratkaista maakuntakaavoituksen yhteydessä sen sisällön ja esitystavan puitteissa”. Tämä tarkoittaa sitä, että osana valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä Vartiosaaren kulttuuriympäristöarvojen säilyminen tulee turvata jo maakuntakaavassa, eikä jättää yksityiskohtaisen suunnittelun varaan.

Vartiosaaren sisällyttämistä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen ei muutenkaan voida pitää MRL:n mukaisena. Kuten aiemmin on todettu, lain 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. Kehittämisperiaatemerkinnän kuvauksen mukaan sen tarkoituksen on osoittaa alueet, ”joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta”. Suunnittelumääräyksen mukaisena pääasiallisena tarkoituksena on alueen yhdyskuntarakenteen tehostaminen. Yhdyskuntarakenteen tehostamisella Vartiosaareissa tuskin kuitenkaan voi olla erityistä merkitystä koko Uudenmaan kehittämisen kannalta. Näin varsinkin kun otetaan huomioon suunnittelumääräyksenkin tunnustamat alueen erityisten luonnon- ja kulttuuriympäristön turvaamisen edellyttämät reunaehdot.

Myös korkein hallinto-oikeus piti Helsingin yleiskaavaa koskeneessa ratkaisussaan Vartiosaaren

suunnitellun rakentamisen vaikutuksia vain paikallisina. Ratkaisussa KHO 2018:151 todetaan, että "Kun otetaan huomioon Vartiosaaren suunnitellun uuden rakentamisen määrä sekä alueen sijainti Helsingin kaupunkirakenteessa, yleiskaavassa suunniteltua rakentamista ja muuta maankäyttöä on pidettävä vaikutuksiltaan paikallisesti merkittävänä".

Mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu osoittaa selkeästi myös sen, että taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke –merkinnän vuoksi nyt hyväksytyt kaava turvaa Vartiosaaren valtakunnallisestikin merkittäviä kulttuuriympäristöarvoja nykyistä maakuntakaavaa heikommin. Se, että saarta ei ole nykyisessä kaavassa osoitettu lähialueiden tavoin taajamatoimintojen alueeksi, vaan se kuuluu niin sanottuihin valkoisiin alueisiin, oli ensisijainen peruste Helsingin kaupungin valituksen hylkäämiselle Vartiosaaren osalta. Ratkaisussa KHO 2018:151 todetaan, "Maakuntakaavaratkaisun tavoitteena on näin ollen ollut yhdyskuntarakenteen tiivistäminen muualle kuin kysymyksessä olevalle Vartiosaaren alueelle, eikä Vartiosaaren aluetta ole siten tarkoitettu osoittaa maakuntakaavassa tehokkaaseen rakentamiseen". Hyväksytyssä kaavassa Vartiosaari siis kuuluu taajamatoimintojen alueeseen, joten tämä peruste poistuu jos kaava tulee sellaisenaan voimaan.

On huomattava, että edellä kuvattu muutos näyttää olevan tietoinen ratkaisu, eikä Vartiosaaren kuuluminen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen ilmeisesti aiheudu vyöhykkeen suurpiirteisestä rajauksesta tms. Tähän viittaa aiemmin mainittu lausuntotiivistelmä, jossa muun muassa ympäristöministeriön lausuntoon laaditussa vastineessa todetaan "Ei ole perusteltua muuttaa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen rajausta niin, että Vartiosaari ei sisältyisi vyöhykkeeseen". Vartiosaari on toisin sanoin tietoisesti sisällytetty vyöhykkeeseen.

Merkittävää on se, että tätä ratkaisua ei ole perusteltu sen paremmin kaava-asiakirjoissa kuin vastineissakaan. Tämän vuoksi täysin avoimeksi jää, miksi Vartiosaaren sisällyttämistä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen on ylipäätönsä pidetty tarpeellisena ja perusteltuna.

Myöskään kaavoitustilanteen muutoksen merkitystä tai vaikutuksia ei ole arvioitu tai kuvattu. Näin siitä huolimatta, että MRL 9.2 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on selvitettävä ympäristövaikutukset, ja MRL 29.2 §:n mukaan kaavaselostuksesta tulee ilmetä kaavan vaikutusten ja ratkaisujen arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Päällekkäisten ja lähtökohtaisesti ristiriitaisten kaavamerkintöjen vuoksi vaikutusten arvioiminen ja kuvaaminen olisi erityisen tärkeää varsinkin kun otetaan huomioon edellä mainitun ympäristöministeriön ohjeistus ("on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että kaava on sisällöltään johdonmukainen eivätkä päällekkäiset merkinnät kuten eivät myöskään niihin liittyvät määräykset ole keskenään ristiriidassa").

Kaavaselostuksen vaikutusten arvioinnissa todetaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteisiin kuuluvan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisveloitteen osalta (s. 214) ainoastaan, että "Kaavassa osoitetaan valtakunnallisesti ja/tai maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt sekä Unescon maailmanperintöluettelon alueet ja kohteet". Toisaalta selostuksessa tunnustetaan mahdollinen ristiriita yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ja kulttuuriympäristöjen arvojen välillä. Selostuksen (s. 209) mukaan "Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja täydentäminen muuttavat kaupunkikuvaa, millä voi olla kulttuuriympäristöjen arvoihin kohdistuvia vaikutuksia. Uuden ja vanhan rakenteen yhteensovittaminen saattaa aiheuttaa ristiriitoja. Toisaalta arvokkaat kulttuuriympäristöt voivat olla osa nykyaikaista kaupunki- ja yhdyskuntarakennetta ja rikastuttaa sitä. Yhdessä vanhat ja uudet rakenteet luovat monikerroksista ympäristöä".

Kaavaselostuksesta ei siis selkeästi ilmene se, turvaako kaava MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä, mukaan lukien Vartiosaari, vai

voiko *taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –kehittämisperiaatemerkinän mukainen yhdyskuntarakenteen ja tehostaminen aiheuttaa kaavaselostuksessa mainitun ristiriidan, jossa kulttuuriympäristöarvot saattavat vaarantua.

### 3. Päätelmät

Vartiosaaren sisällyttäminen *taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen* Uudenmaan maakuntavaltuuston 25.8.2020 hyväksymässä Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa ei täytä MRL:n mukaisia maankuntakaavan laatimisperusteita seuraavista syistä.

- 1) *Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –kehittämisperiaatemerkinä ei ole riittävä huolehtimaan ja edistämään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla. Merkinän tarkoituksena on tehostaa alueen yhdyskuntarakennetta ja merkinä jättää vastuun alueen valtakunnallisestikin merkittävien kulttuuriympäristöarvojen turvaamisesta yleis- ja asemakaavoituksen varaan. Valtakunnallisesti merkittävänä kulttuuriympäristönä Vartiosaaren erityisarvot tulee kuitenkin turvata jo maakuntakaavassa. Maakuntakaavoitusta koskevan ohjeistuksen mukaan maakuntakaavatasolla ratkaistavia asioita ei voida siirtää muulle alueiden käytön suunnittelulle vaan ne tulee selvittää ja ratkaista maakuntakaavoituksen yhteydessä. Kulttuuriympäristöarvojen turvaamiseksi Vartiosaari olisi nykyisen maakuntakaavan mukaisesti tullut rajata taajamatoimintojen kehittämistä tarkoittavan merkinän ulkopuolelle.
- 2) Vartiosaaren yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella ei ole erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Vyöhykkeen rajausta on virheellinen ja vastoin MRL 25.4 §:ää, jonka mukaan maakuntakaavassa voidaan osoittaa vain valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai ylikunnallisesti tarpeellisia aluevarauksia. Helsingin yleiskaavaa koskeneessa ratkaisussa KHO 2018:151 nimenomaisesti todettiin, että kumotussa yleiskaavassa Vartiosaareen suunniteltua hyvinkin merkittävää rakentamista ja muuta maankäyttöä on pidettävä vaikutuksiltaan vain paikallisesti merkittävänä.
- 3) *Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –kehittämisperiaatemerkinä muuttaa Vartiosaaren nykyistä kaavoitustilannetta ilman, että muutoksen vaikutuksia on MRL 9.2 ja 29.2 §:n edellyttämällä tavalla arvioitu ja kuvattu. Kaavaselostuksessa olisi tullut perustella muutosta ja arvioida sen vaikutuksia muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun 2018:151 valossa. Kaavaselostuksen mukaisessa vaikutusten arvioinnissa mainitaan mahdollinen ristiriita yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ja täydentämisen ja kulttuuriympäristöjen arvojen välillä, mutta ei ole arvioitu sitä, ovatko tehdyt kaavoitusratkaisut riittäviä turvaamaan valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla.