



Uudenmaan liitto
toimisto@uudenmaanliitto.fi

MUISTUTUS

Viite: Uusimaa-kaava 2050 ehdotus

1) Helsingissä Laajasalon itäpuolella sijaitseva Vartiosaari tulee Uusimaa-kaava 2050 ehdotuksessa rajata taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän ulkopuolelle. Perustelujen osalta viitataan ensisijaisesti liitteenä olevaan OTT Jukka Pekka Tolvasen 1.11.2019 päivättyyn muistioon ja toissijaisesti siihen, mitä jäljempänä tässä muistutuksessa tuodaan esiin.

2) Vartiosaaren pääasiallinen käyttötarkoitus tulee myös tarvittaessa selkeästi osoittaa Uusimaa 2050 kaavassa aluevarausmerkinnällä ”Virkistysalue”, jos ainoastaan tällä merkinnällä voidaan jatkossa turvata se, että Vartiosaaren valtakunnallisesti merkittävä kulttuuriympäristö ja siihen oleellisesti liittyvät maisema-, luonto- ja virkistyskäyttöarvot voidaan toisiaan tukevalla tavalla riittävästi turvata. Kuitenkin niin, että Vartiosaarella tällä hetkellä yksityisomistuksessa olevat maa-alueet jätetään tämän aluevarausmerkinnän rajoitusten ja sen tukeman yleisen virkistyskäytön ulkopuolelle. Vartiosaaren virkistysarvojen ja niiden merkityksen lisäperustelujen osalta viitataan Seuran Uusimaa-kaava 2050 luonnoksesta esittämään 09.11.2018 päivättyyn mielipiteeseen.

Uusimaa-kaavan luonnos oli nähtävillä ja lausunnoilla loka-marraskuussa 2018. Kaavaluonnoksesta saatiin lausuntoja 86 kpl ja mielipiteitä yhteensä 157 kpl. Mielipiteistä kevään 2019 Uudenmaan liiton maakuntahallituksen mukaan suurin osa kohdistui Helsingin seudulle ja näistä puolestaan iso osa liittyi Vartiosaaren säilyttämiseen virkistysalueena.

Uusimaa-kaava 2050 ehdotuksesta saatujen lausuntojen tiivistelmät ja lausuntoihin laaditut vastineet löytyvät Maakuntahallituksen 9.9.2019 kokouksen pöytäkirjan liitteestä. Tätä päivitetyn maakunta-kaavaehdotuksen arvioinnin ja siitä pyydettyjen muistutusten kannalta varsin olennaista asiakirjaa ei ole kuitenkaan liitetty mukaan yhdessä kaavaehdotuksen kanssa esillä olevaan kaava-aineistoon.

Vartiosaaren osalta Uusimaa 2050-kaavaehdotuksesta antoivat lausunnon mm. Ympäristöministeriö, Museovirasto, Uudenmaan ELY-keskus, Suomen luonnonsuojeluliitto, Uudenmaan piiri ry sekä Maakuntamuseo, Helsingin kaupungin museo/Keski-Uudenmaan maakuntamuseo, jotka kaikki vaativat joko

taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinnän poistamista Vartiosaaren kohdalla tai kiinnittivät muuten huomiota sen ristiriitaisuuteen Vartiosaaren kohdistuvien muiden merkintöjen ja suunnittelumääräysten kanssa.

Vastineissaan Maakuntaliitto toteaa, että ”ei ole perusteltua muuttaa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen rajausta niin, että Vartiosaari ei sisältyisi vyöhykkeeseen”. Tämän perusteluissa Maakuntaliitto viittaa mm. siihen, että ”kunnan tulee ottaa huomioon näiden kohteiden ominaisuuksiin ja arvoihin liittyvät reunaehdot tarkemmassa alueidenkäytön suunnittelussaan ja ratkaista MRL:n edellyttämällä tavalla” ja että ”tämä voi esimerkiksi tarkoittaa, että kyseisellä osa-alueella taajamarakennetta ei tehosteta vyöhykettä yleisesti koskevan periaatteen mukaisesti”.

Laajasalo-Degerö Seuran näkemyksen mukaan lähestymistapa on lähtökohtaisesti väärä ja jopa lainvastainen pitäessään kiinni Vartiosaaren kohdalla ainoastaan paikallista merkitystä omaavista taajamatoimintojen kehittämistavoitteista siitä huolimatta, että ne ovat selkeässä ristiriidassa kahden muun Vartiosaaren kohdistuvan valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävän merkinnän kanssa. Tärkeänä ja huomioon otettavana erona ensimmäisen ja kahden viimeisen välillä on se, että Vartiosaaren rakennettua kulttuuriympäristöä ja siihen läheisesti liittyviä maakunnallisestikin merkittäviä maisema-, luonto- ja virkistyskäyttöarvoja voidaan säilyttää ja turvata ainoastaan Vartiosaassa, kun taas Helsingin seutua koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden saavuttaminen ei ole ratkaisevasti tai edes merkittävässä määrin kiinni Vartiosaaren rakentamisesta. Rakentamisen seurauksenakin Vartiosaaren arvioitu asukasmäärä vastaisi pääkaupunkiseudun nykyisestä väestöstä ainoastaan noin 0,5% ja Helsingin väestömäärästä 1%. Näin ollen pelkästään asuntotuotantotavoitteiden saavuttamisen kannalta Vartiosaaren rakentamisella ei ole sellaista seudullista merkitystä eikä seudullisia vaikutuksia, joka puoltaisi sen edistämistä tai turvaamista maakuntakaavassa. Vartiosaaren valtakunnallisesti merkittävän kulttuuriympäristön suojelun kannalta tilanne on kuitenkin toinen. Kuten KHO:n vahvistama HHO:n päätöskin linjasi, rakentamalla Vartiosaari uudeksi 5000-7000 asukkaan asuinlähiöksi, kysymys kulttuuriympäristön ja Vartiosaaren luontoarvojen ja virkistyskäytön kannalta ei ole enää pelkästään paikallisesti merkittävästä maankäytöstä, vaan sillä on katsottava olevan myös laajempia vaikutuksia.

Ottaen myös huomioon, että MRL 25.4 §:n mukaan maakuntakaavassa voidaan osoittaa vain valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai ylikunnallisesti tarpeellisia aluevarauksia, Vartiosaari tulee Seuran näkemyksen mukaan rajata maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolelle.

Vartiosaaren valtakunnalliset kulttuurihistorialliset ja alueelliset maisema-, luonto- ja virkistyskäyttöarvot ovat kiistattomia ja siksi niitä tukevien merkintöjen säilyttäminen maakuntakaavassa on perusteltua. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke merkinnälle tällaista valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävää erityistä perustetta ei Vartiosaaren kohdalla ole ottaen myös huomioon sen ristiriitaiset tavoitteet muiden Vartiosaaren kohdistuvien merkintöjen kanssa. Riittävästi tonttimaata Helsingin seutua koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden saavuttamiseksi löytyy myös muualta Helsingistä.

Mitä tulee Maakuntaliiton vastineessa oletettuun Helsingin kaupungin kykyyn aidosti ratkaista ja sovittaa yhteen Vartiosaarta tällä hetkellä koskevien merkintöjen ristiriitaiset tavoitteet ja suunnittelumääräykset MRL:n edellyttämällä tavalla, tämän ei voi lähtökohtaisesti olettaa toteutuvan. Perusteluina tähän on mm. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä Vartiosaaren osalta hylätty Helsingin yleiskaava 2016 sekä siihen liittyvä vielä toistaiseksi 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 Museovirasto, Helsingin kaupungin museo tai Uudenmaan ELY keskus olisi sen hyväksynyt.

Vartiosaaren kohdalla voidaankin perustellusti olettaa, että Vartiosaaren sisältyessä taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeeseen, Helsinki pyrkii ja tulee jatkamaan Vartiosaaren kohdistuvien keskenään ristiriitaisen kaavamerkintöjen yhteensovittamista ja niitä koskevien suunnittelu- ja muiden määräysten tulkintaa jo kertaalleen hylätyn uuden 2016 yleiskaavan ja siihen liittyvän Vartiosaaren osayleiskaavan linjausten mukaisesti. Muuta syytä Vartiosaaren muuttamiseen aiemmasta ”valkoisesta alueesta” Uusimaa-kaava 2050 ehdotuksen taajamatoimintojen kehittämisalueeksi on vaikea keksiä kuin näiden Vartiosaarta koskevien Helsingin kaavaratkaisujen uudelleen avaaminen ja edistäminen niiden nykyisten linjausten pohjalta.

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 Vartiosaaren osayleiskaavan osallisuus- ja vuorovaikutusraportista. 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. Yhtenä esimerkkinä mainitusta raportista löytyvä kaupungin vastine, jossa todetaan että ”tiivistä rakentamisesta huolimatta alueen merkittävä kulttuuriympäristö ja tärkeimmät luontoarvot voidaan säilyttää” ja että ”saaren maisemakuva säilyy itäiseen saaristoon päin melko lailla nykyisenkaltaisena”. Menetettyjä luontoarvoja ehdotetaan kompensoitavaksi mm- ”viherkertoimien käytöllä, hulevesien luonnonmukaisella käsittelyllä, viherkatoilla ja uusiutuvien energiamuotojen suosimisella”. 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.”

Kaupungin kiinteistölautakunta totesi lisäksi omassa Vartiosaaren osayleiskaavan osallisuus- ja vuorovaikutusraportista löytyvässä lausunnossaan, että ”alueen jatkosuunnittelussa ei tule tinkiä asukastavoitteesta. Vain asukastavoitteen ylärajan asukasmäärä¹ voi pitkälläkin tähtämellä varmistaa alueelle hyvän, autonkäyttötarvetta minimoivan joukkoliikennetason sekä toimivat lähipalvelut”.

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 päätös näistä pitää tehdä maakuntakaavan tasolla.

Vartiosaaren osayleiskaavaluonnosta koskevassa lausunnossaan 31.7.2015 esimerkiksi Museovirasto totesi, että Vartiosaaren osoittaminen tehokkaasti rakennettavaksi asuinalueeksi ja ranta-alueidenkin täydennysrakentaminen ehdotetulla tavalla on olennaisessa ristiriidassa saaren kulttuurihistoriallisten, maisemallisten ja luontoarvojen kanssa. Museoviraston näkemyksen mukaan, Vartiosaarelle valmisteltu osayleiskaava ”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 kaupunginmuseo on omassa lausunnossaan ottanut vastaavanlaisen kannan.

Myös Korkein hallinto-oikeus toteaa vuoden 2018 marraskuussa tekemänsä Helsingin 2016 yleiskaavaa koskevan päätöksen 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 maisemakvaltaan entisellään ja että saari muuttuu huvila-alueesta urbaaniksi kerrostalovaltaiseksi alueeksi”.

Laajasalossa 07.11.2019

Osmo Rantakari
puheenjohtaja

Mika Penttinen
varapuheenjohtaja

Liite: OTT Jukka Pekka Tolvasen muistio ”Vartiosaarta koskevat kaavamerkinnät Uusimaa-kaava 2050 ehdotuksessa”.

¹ Kaupungin tämänhetkisissä suunnitelmissa Vartiosaaren on ehdotettu uutta asuinlähiötä n. 5000-7000 asukkaalle

Muistio

1.11.2019

OTT Jukka Pekka Tolvanen

VARTIOSAARTA KOSKEVAT KAAVAMERKINNÄT UUSIMAA-KAAVA 2050 -EHDOTUKSESSA**1. Taustaa**

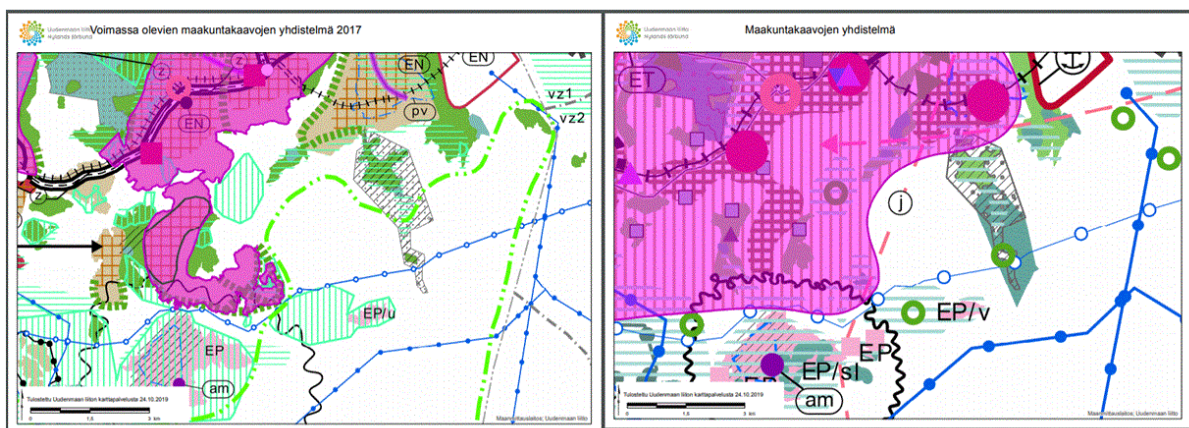
Uudenmaan liitto on asettanut ehdotuksen Uudenmaan maakuntakaavakokonaisuuden (Uusimaa-Kaava 2050) nähtäville. Kokonaisuus koostuu kolmesta oikeusvaikutteisesta vaihemaakuntakaavasta, joista Helsingin seudun vaihemaakuntakaava on yksi.

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

- *Taajamatoimintojen kehittämisyöhyke* –kehittämisperiaatemerkintä,
- *Virkistyskäytön kohdealue* –kehittämisperiaatemerkintä, 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 Helsingin Seudun vaihemaakuntakaavaehdotuksessa (lähde: Uudenmaan liiton karttapalvelu).

**2. Kaavamerkintöjen lainmukaisuuden arviointi**

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, jäljempänä 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. 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 kaavaehdotuksen 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 kehittämisperiaatemerkintää *virkestyskäytön kohdealue* voidaan pitää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisena, sillä määräyksen mukainen virkestyskäyttö voidaan sovittaa yhteen alueen kulttuuriympäristöarvojen kanssa. Merkintään liittyvä suunnittelumääräys myös osaltaan tukee kulttuuriympäristöarvojen säilymistä. Suunnittelumääräys jättää kuitenkin virkestyskäyttöarvojen turvaamisen yksityiskohtaisemman kaavoituksen tehtäväksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tulevien yleis- ja asemakaavojen lainmukaisuutta on Vartiosaaren osalta arviotavassa muun muassa sen suhteen, onko niissä yhtäältä ”varattu riittävän laajat ja vetovoimaiset yleiseen virkestykseen ja ulkoiluun soveltuvat alueet” ja toisaalta muutenkin ”kehitetty aluetta osana maakunnallista virkestysalueverkostoa”.

Vartiosaarta koskee myös *taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –aluevaraus. Tällä merkinnällä on kuvauksen mukaan tarkoitus osoittaa 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 tähtäävien 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 mahdollisesti tiivistää vyöhykettä koskevien yleisten periaatteiden mukaan. Vyöhykettä koskevan suunnittelumääräysten mukaan luonnon- ja kulttuuriympäristön erityisarvojen turvaaminen jää yksityiskohtaisen suunnittelun varaan.

Tämä on vastoin maakuntakaavoitusta koskevaa ympäristöministeriön ohjeistusta. Edellä mainitussa ympäristöministeriön oppaassa (s. 31) todetaan, 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, ei 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. Aluevarauksen kuvauksen mukaan sen tarkoituksen on osoittaa alueet, ”joiden yhdyskuntarakenteen kehittämällä 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 kaavaehdotus turvaisi 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”. Kaavaehdotuksen mukaan Vartiosaari siis kuuluisi taajamatoimintojen alueeseen, joten tämä peruste poistuisi.

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 ylipäättänsä pidetty tarpeellisenä 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. Pällekkäisten 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 turvaamisvelvoitteen 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 kaavehdotus MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä, mukaan lukien Vartiosaari, vai voiko *taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke* –aluevarauksen mukainen yhdyskuntarakenteen ja tehostaminen aiheuttaa kaavaselostuksessakin mainitun ristiriidan, jossa kulttuuriympäristöarvot saattavat vaarantua.

3. Päätelmät

Vartiosaaren sisällyttäminen taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen kaavaehdotuksessa esitetyllä 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. Aluevarauksen tarkoituksena on tehostaa alueen yhdyskuntarakennetta ja merkinä jättäisi 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 tulisi nykyisen maakuntakaavan mukaisesti rajata taajamatoimintojen kehittämistä tarkoittavan aluevarauksen ulkopuolelle.
- 2) Vartiosaaren yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella ei ole erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Vyöhykkeen rajaus 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 Vartiosaaren 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 tulisi perustella ehdotettua 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 ehdotetut kaavoitusratkaisut riittäviä turvaamaan valtakunnallisesti merkittäviä rakennettuja kulttuuriympäristöjä MRL 24.2 §:n edellyttämällä tavalla.