

Maakuntakaavavalitusten käsittely Vartiosaaren osalta Helsingin hallinto-oikeudessa (numerointi viittaa hallinto-oikeuden alkuperäisen päätöksen sivunumerointiin)

Laajasalo-Degerö -seuran valitus s. 6/182

Päätös on ensisijaisesti kumottava siltä osin kuin Vartiosaari on maakuntakaavassa sisällytetty taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen. Vartiosaari on jätettävä 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. Toissijaisesti päätös tulee kumota Vartiosaaren osalta kokonaan. Laajasalon ja Vartiosaaren osalta puuttuvat kaavakartan viheryhteysmerkinnät tulee korjata. Viheryhteysmerkinnät tulee osoittaa Laajasalon etelärannoille Hevossalmen rantoja myöten sekä Laajasalon itärannalle liikuntapuiston ja Vartiosaaren välille. Heikki Vestmanin esityksen pohjalta hyväksytty pöytäkirjamerkinä, jonka mukaan "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", on todettava mitättömäksi tai selkeästi ei-oikeusvaikutteiseksi. Vartiosaaren liittämässä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattamaan alueeseen Uusimaa 2050 kaavakokonaisuuden Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa ei ole noudatettu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia maakuntakaavan laatimisperusteita. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke -kehittämisperiaatemerkinä ei ole riittävä merkintä huolehtimaan ja edistämään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla. Merkinän 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 merkinän ulkopuolelle. Vartiosaaren yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella ei ole erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Vyöhykkeen rajaus on virheellinen ja vastoin maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n 4 momenttia, jonka mukaan maakuntakaavassa tulee osoittaa vain valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai ylikunnallisesti tarpeellisia aluevarauksia. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke -kehittämisperiaatemerkinä muuttaa Vartiosaaren nykyistä kaavoitustilannetta ilman, että muutoksen vaikutuksia on arvioitu ja kuvattu riittävästi maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n ja 29 §:n edellyttämällä tavalla. Maakuntaliitto ei ole ottanut kantaa muistutuksiin Vartiosaaren osalta kuin varsin yleisellä tasolla. Vuorovaikutuksen kaavan valmistelun aikana ei voida katsoa toteutuneen riittävästi maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n edellyttämällä tavalla. Laajasalon ja Vartiosaaren puuttuvat kaavakartan viheryhteysmerkinnät vaarantavat alueen arvokkaat ekologiset luontoarvot ja virkistysverkostot sekä niihin liittyvät liikkumis-, virkistys- ja ulkoilumahdollisuudet. Siten kaavan valmistelun näiden osalta ei voida katsoa perustuneen maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n määrittelemiin maakuntakaavan sisältövaatimukseen. Uudenmaan maakuntahallituksen 2. 3.2020 hyväksymässä yhteisessä vastineessa kaikkiin Vartiosaarta koskevista muistutuksiin todettiin, että muistutukset eivät anna aiheutta muuttavaa kaavaehdotuksia siten, että Vartiosaari jätettäisiin taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattaman alueen ulkopuolelle. Vastineen lähestymistapa on väärä. Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamaa ylikunnallista alueidenkäytöllistä merkitystä Vartiosaarella on ennen kaikkea valtakunnallisesti merkittävänä kulttuuriympäristönä. Lisäksi saarella on merkitystä maakunnallisen virkistysalueverkoston

kehittämisessä. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke merkinnän mukaisessa yhdyskuntarakenteen kehittämisessä ja tehostamisessa Vartiosaarella ei ole sellaista seudullista vaikutusta, joka puoltaisi tämän edistämistä tai turvaamista maakuntakaavassa. 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. Jos Vartiosaaren osoitettaisiin taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinä, sitä ei enää käsiteltäisi Helsingin uutta yleiskaavaa laadittaessa tai nykyistä muutettaessa niin sanottuna valkoisena alueena, vaan sinne voisi osoittaa tiheää rakentamista. Tällaisen merkinnän vaikutuksia Vartiosaaren maakunnallisesti merkittävien maisema-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen turvaamiseen ja vaalimiseen ei kaavan valmistelussa ole arvioitu. Koska maakuntakaavan tehtävän ja tarkoituksen huomioivia 9 §:n 1 momentin edellyttämiä selvityksiä kyseisen merkinnän vaikutuksista Vartiosaaren maakunnallisesti merkittävien maisema-, luonto- ja kulttuuriperintöarvojen turvaamiseen ja vaalimiseen ei kaavan valmistelussa ole tehty, on merkinä poistettava. Muuta perusteltua syytä Vartiosaaren sisällyttämiselle taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän alueeseen on vaikea nähdä kuin, että Vartiosaari voitaisiin rakentaa uudeksi asuinalueeksi jo kertaalleen Vartiosaaren kohdalla kumotun Helsingin 2016 yleiskaavan linjausten mukaisesti. Syynä ei voida käyttää maakuntahallituksen hyväksymässä vastineessa mainittua maakuntakaavan edellyttämää tarkkuutta taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden rajauksissa, koska Vartiosaaren kohdalla tilanne ei oleellisesti poikkea lähellä sijaitsevasta Villingin saaren tilanteesta, jota koskevat täsmälleen samat merkinnät, mutta Villinki on jätetty välittömästi sen viereen rajoittuvan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattaman alueen ulkopuolelle. Myös Vartiosaari sijoittuu taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkinän kattaman alueen reunaan, ja olisi maakuntakaavan edellyttämän tarkkuuden rajoissa hyvin voitu jättää sen ulkopuolelle.

Päällekkäiset merkinnät maakuntakaavassa ovat sallittuja, mutta kaavamääräyksiä koskevan ohjeistuksen mukaan niiden on oltava johdonmukaisia, eivätkä ne saa olla ristiriidassa keskenään. Ympäristöministeriön ohjeistuksen 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. Valittaja on viitannut Vartiosaaren yleiskaavoituksen ja osayleiskaavoituksen yhteydessä saatua aineistoa ja Helsingin kaupungin antamiin vastineisiin. Näiden perusteella ei voida mitenkään olettaa, että jättämällä lopulliset ratkaisut ja tulokset Uusimaa 2050 kaavaehdotuksen selkeästi ristiriitaisista kaavamerkinnöistä kuntatason kaavoituksen ratkaistavaksi, Vartiosaaren valtakunnallisesti ja alueellisesti merkittävät tavoitteet voidaan riittävästi turvata. Siksi ne pitää riittävästi turvata maakuntakaavan tasolla.

Museoviraston valitus s. 26/182

Päätös on kumottava Vartiosaaren alueen osalta. Helsingin seudun vaihemaakuntakaava osoittaa Helsingissä sijaitsevan Vartiosaaren taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeksi, virkistyskäytön kohdealueeksi sekä kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeäksi alueeksi. Vartiosaarta koskeva maakuntakaavaratkaisu on taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen osalta ristiriidassa elinvoimaista luonto- ja kulttuuriympäristöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa eikä se sovi lainmukaisesti yhteen valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Se ei täytä myöskään maakuntakaavan sisältövaatimusta maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimisesta. Vartiosaari kuuluu RKY 2009 -inventointiin osana Helsingin höyrylaivareittien kesähuvila-asutusta. Vartiosaaren kulttuuriympäristöarvot liittyvät olennaisesti rakennusten ja rakennetun alueen sisään jäävän luonnonympäristön muodostamaan kokonaisuuteen ja yhteisvaikutukseen, erityisesti saarelle 1800-luvun

lopulla ja 1900-luvun alkupuolella muodostuneeseen merelliseen huvilakulttuuriin. Helsingin lähisaaristoon höyrylaivareittien varteen syntynyt huvila-asutus kertoo pääkaupunkilaisten 1800-luvulla alkaneesta kesäasumiskulttuurista. Ennen huvilakautta Vartiosaaresta tunnetaan torppa-asutusta 1800-luvun alkupuolelta. Kokonaisuudessaan RKY-alueita oleva Vartiosaari on laaja ja eheä huvilayhdyskunta, joka on säilyttänyt merellisessä suurmaisemassa ehjän topografisen ja metsäisen silhuettinsa. Saarella on noin 50 huvilaa ja loma-asuntoa sekä lisäksi noin 100 muuta huvilakulttuuriin liittyvää rakennusta. Vartiosaari on maisemallisesti merkittävä elementti Helsingin itäisessä saaristossa mereltä ja mantereelta katsoen. Strömsinlahden ja Vartiokylänlahden suulla sijaitseva saari liittyy usean kaupunginosan, kuten Jollaksen, Laajasalon, Tammisaloon ja Marjaniemen rantamaisemaan sekä useisiin vesireitteihin. Vartiosaaren huvilat ovat aikansa merkittävää arkkitehtuuria. Rakennuskanta on kehittynyt vähitellen 1800-luvun lopulta alkaen käsittäen huviloiden ja kesäasuntojen ohella myös muutamia ympärivuotisia torppareiden ja tilanhoitajien asuin- ja talousrakennuksia. Kallioselänteiden rajaamat suoalueet saaren keskiosissa raivattiin 1900-luvun alussa viljelykäyttöön. Edelleen tänä päivänä saaren kulttuuriympäristön monimuotoisuutta lisää sisäosien kärrytien reunustama maatalousalue peltoaukeineen, niittyineen ja hakamaineen sekä muutamine asuin- ja talousrakennuksineen. Höyryaluksia varten rakennettiin kivi- ja hirsiarkkulaitureita, joiden ääreen saatettiin rakentaa myös uimahuone. Huviloiden yhteydessä on säilynyt toistakymmentä yhteyslaituria. Osa saaren teistä on kivipengerryksin vahvistettuja. Kivirakenteita esiintyy myös huvilakulttuurin ajanviettopoihin kiinteästi liittyviin metsäpolkuihin. Yläluokkaisesta huvilakulttuurista alkanut lomavietto- ja virkistyskäyttö ovat jatkuneet Vartiosaarella tähän päivään asti heijastaen myös rakennusperinnössä näkyvää yhteiskunnallista muutosta. Vartiosaaren kulttuuriympäristöarvot liittyvät olennaisesti luonnon, maiseman ja rakennusten muodostamaan kokonaisuuteen. Saari on maastoltaan ja luonnonoloiltaan monipuolinen. Topografisesti hyvin vaihtelevan maaston korkein kohta ns. Viikinkikalliolla on 32 metriä merenpinnan yläpuolella. Saaren kallioisilta lakialueilta avautuukin näkymiä kauas avomerelle Helsingin edustan saaristomaiseman yli. Edelleen ainoastaan vesiteitse saavutettavan saaren säilyminen pääosin lomavietto- ja virkistyskäytössä on turvannut rakennusperinnön säilymisen ja hienovaraisen täydentämisen perinteitä jatkaen. Saari on myös luonnonolosuhteiltaan ja maisemiltaan edelleen hyvin lähellä sitä tilaa, joka vetosi aikanaan saarelle hakeutuneisiin huvila-asukkaisiin. Luonnonympäristö sekä pienimuotoiseen maanviljelyyn varatut alueet ovat siten erottamaton osa saaren rakennettua kulttuuriympäristöä. Ilman elämyksellistä ja monimuotoista luontoa sekä vaikuttavia maisemia saareen ei olisi koskaan muodostunut näin laajaa ja edelleen yhtenäisenä säilynyttä huvilakulttuurin ilmentymää. Huvilayhdyskunnan syntyyn ja kehitykseen vaikuttaneet lähtökohdat, perinteiden jatkuminen sekä säilyneisyys ovat perustelleet koko saaren sisällyttämistä RKY-alueajukseen. Edellä esitetyn mukaisesti Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa Vartiosaareen kehittämisperiaatemerkinällä osoitettu taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke sekä ominaisuusmerkinnällä osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue ovat ratkaisemattomassa ristiriidassa keskenään. Jos Vartiosaarta kehitetään maakunnallisesti merkittävänä taajamatoimintojen vyöhykkeenä sille suunnittelumääräyksissä asetettujen edellytysten mukaisesti, ei maankäyttöä ole tosiasiasa mahdollista suunnitella valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön erityiset arvot turvaten. Siitä huolimatta, että taajamatoimintojen vyöhyke voi kaavamääräysten mukaan sisältää myös rakentamattomia tai virkistysalueita, sen kehittäminen joukkoliikenteeseen perustuvana, tiiviinä ja riittävän tehokkaana alueena johtaa siihen, ettei Vartiosaaren valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön liittyviä arvoja voida sovittaa riittävällä tavalla yhteen. Tämän lisäksi taajamakehitys heikentäisi olennaisesti myös maakunnallista ekologista verkostoa Kruunuvuorenpuistosta Yliskylään ja Vartiosaareen, edelleen Ramsinniemen kautta Kallahdenniemielle, Meri-Rastilaan, Mustavuorella ja Sipoonkorpeen. Vartiosaareen osoitettu virkistyskäytön kohdealue ei riitä turvaamaan ketjun katkeamattomuutta tehokkaan taajamarakentamisen rinnalla. Maakuntakaava on luonteeltaan yleispiirteinen eikä sen karttamerkintöjä tule tulkita sellaisenaan, vaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tarkentaen. Kehittämisperiaatteet ovat perinteisiin aluevarauksiin verrattuna vieläkin suuntaa antavampia osoittaen alueidenkäytön ja

toimintojen alueellisen ulottuvuuden periaatetasoisesti. Koska vesialueiden rajaama Vartiosaari on maa-alueeltaan tiukasti rajattu, asettaa se itsessään rajat taajamalle. Saaren sitova topografia ei siten suo mahdollisuutta jättää riittävästi rakentamiselta vapaata aluetta, mitä taas saaren kulttuuri-, luonto- ja virkistysarvojen turvaaminen ilman muuta edellyttää. Tilanne on erilainen kuin mantereella sijaitsevilla jo olevan taajamarakenteen reunustamilla alueilla, joilla taajakehitystä voidaan edistää kustannustehokkaasti pienemmälläkin maa-alueella. Vartiosaaren sijaitessa täysin eristyksissä ja erillään olevasta taajamarakenteesta vailla infrastruktuuria merkitsee sen taajamakehitys väistämättä mittavaa aluerakentamista, jotta sillat ja joukkoliikennetilat olisivat kannattavia. Maakunnallisesti merkittävää taajamarakennetta ei ole mahdollista toteuttaa vain pienelle osaa saarta eikä mahdollista ratkaista yksityiskohtaisemmassa kuntakaavoituksessa siten, että saaren kulttuuriympäristöön liittyvät arvot ja taajamatoimintojen myötä olennaisesti tehostettava kaupunkirakenne olisivat yhteen sovitettavissa. Tällaisenaan maakuntakaava ohjaa Vartiosaaren maankäytön suunnittelua ratkaisemattomaan ristiriitatilanteeseen. Toisaalta maakuntakaava ohjaa merkitykseltään maakunnallisen mittaluokan taajamarakentamiseen, mutta sen toteuttamismahdollisuudet ovat kuitenkin kulttuuriympäristöä huomioon ottavien kaavamääräysten puolesta kyseenalaiset. Tilanne on kuntakaavoituksen kannalta epäselvä. Maakunnallisen taajamakehityksen salliminen johtaa varmasti siihen, että kulttuuriympäristön huomioimisesta pyritään joustamaan. Sen sijaan, että yksityiskohtaisemmalle maankäytön suunnittelulle asetetaan paineita edistää saaren kulttuuriympäristön kannalta ylimitoitettua taajamakehitystä, olisi jo maakuntakaavassa selkeästi ohjattava kuntakaavoitusta sellaiseen maltilliseen rakentamiseen, mikä soveltuu saaren luonteeseen ja valtakunnallisiin arvoihin. Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan todetaan olleen ohjeena kulttuuriympäristöteeman ratkaisemisessa. Vartiosaari on siinä osoitettu RKY-alueeksi sekä maakuntakaavan valkoiseksi alueeksi. Uuden kaavaratkaisun mukainen taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke sen sijaan heikentää olennaisesti kulttuuriympäristön arvojen säilymistä edellytyksiä. Tästä syystä kehittämisvyöhykettä koskeva kaavaratkaisu on kumottava. Museovirasto toteaa selvyyden vuoksi, että Vartiosaarta ei ole tarpeen jättää uudelta rakentamiselta täysin vapaaksi. Päinvastoin sitä voidaan mainiosti kehittää ottaen huomioon saaren rakennusperintö, luonnonympäristö sekä niiden säilymistä edistävät ja perinteitä jatkavat käyttötavat, jotka liittyvät saaren maltilliseen rakentamiseen.

Mikäli Vartiosaari jätetään taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolelle, olisi sinne edelleen mahdollista osoittaa kuntakaavoituksessa täydennysrakentamista. Yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaisivat tällöin kuitenkin maakuntakaavan yleiset suunnittelumääräykset sekä kulttuuriympäristöjen ominaisuusmerkintää ja virkistyskäytön kohdealuetta koskevat suunnittelumääräykset. Tällainen ratkaisu mahdollistaisi saaren kulttuuri-, luonto- ja virkistysarvoihin soveltuvan kehityksen. Toisaalta Vartiosaaren maa-alueen koko (80 hehtaaria), luonto ja virkistyskäyttö mahdollistaisivat sen osoittamisen aluevarausmerkinnällä myös maakunnallisesti merkittäväksi virkistysalueeksi kaavatyölle asetettujen periaatteiden mukaisesti. Tällöin alueelle voisi suunnittelumääräyksen mukaan rakentaa lähinnä yleistä virkistyskäyttöä palvelevia rakennuksia ja rakenteita, mikä tietysti turvaisi tehokkaasti saaren luonnonarvoja. Molemmat ratkaisutavat mahdollistavat saaren rakennetun kulttuuriympäristön ja luonnonympäristön arvojen huomioon ottamisen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa toisin kuin hyväksytty maakuntakaavaratkaisu. Valituksenalaisessa maakuntakaavassa valtakunnallisten alueidenkäyttö-tavoitteiden yhteensovittaminen ei toteudu Vartiosaaressa kuin vain näennäisesti. Taajamarakentamisen ja kulttuuriympäristön yhteensovittaminen on pyritty hoitamaan kulttuuriympäristön arvojen turvaamisesta edellyttävillä kaavamääräyksillä. Kaavaratkaisun luodessa valtavan kovat paineet maankäytön tehostamiseen johtaa se väistämättä kulttuuriympäristön erityisten arvojen turvaamisesta edellyttävien määräysten väljään tulkintaan RKY-alueelle soveltuvasta kehityksestä. Kuntakaavoituksen ohjauksen näkökulmasta maakuntakaavaratkaisussa ei ole varmistettu, onko taajamalle asetettuja kehittämisperiaatteita mahdollista toteuttaa kulttuuriympäristön tärveltyä. Ongelmallista on se, että maakuntakaavassa edellytetty kulttuuriympäristön turvaaminen ja maakunnallisesti merkittävä

taajamakehitys merkitsevät Vartiosaaren luonne huomioon ottaen toisensa poissulkevia tavoitteita. Vartiosaaren kaltaisella rajatulla alueella, joka on kokonaisuudessaan valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö, joudutaan kaavamääräyksen tulkinnan vuoksi tilanteeseen, jossa taajamarakenteen vieminen saareen ei ole enää mielekästä eikä se voi toteutua laajuudeltaan maakunnallisesti merkittävänä. Kaavaratkaisussa ei tulisi luoda tieteen tahtoen tilanteita, joissa osoitettua maankäyttöä tai kehittämisperiaatetta ei ole selvästikään mahdollista toteuttaa kulttuuriympäristön arvoja tarvelemättä. Maakuntakaava ei tällöin ohjaa Vartiosaarta koskevaa kuntakaavoitusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla, koska se ei selkeästi aseta reunaehdoja Vartiosaaren rakentamiselle taikka sen rakentamisen ja valtakunnallisesti merkittävän rakennetun ympäristön arvojen turvaamisen yhteensovittamiselle. Vartiosaareen onkin osoitettu taajamarakentamisen mahdollisuus vastoin kaavatyössä laadittuja periaatteita, jotka sinällään ovatkin erittäin asianmukaiset. Vartiosaaren liittäminen taajamarakenteeseen ja joukkoliikenneverkostoon vaatisi hyvin mittavia infrastruktuurihankkeita mm. siltojen rakentamiseksi. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen sijaan saareen ulotettava taajamarakenne merkitsisi yhdyskuntarakennetta hajauttavaa kehitystä. Elinvoimaisen luonnon- ja kulttuuriympäristön sekä luonnonvarojen turvaamisen osalta kaavaratkaisun todetaan osoittavan valtakunnallisesti ja/tai maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt. Tämä ei kuitenkaan riitä. Kulttuuriympäristöä koskeva ominaisuusmerkintä ei turvaa arvojen säilymistä, mikäli aluevaraukset tai kehittämisperiaatteet johtavat kulttuuriympäristön ominaisluonteen kanssa olennaisessa ristiriidassa olevaan kehitykseen. Juuri Vartiosaaren RKY-alueeseen liittyvää valtakunnallista alueidenkäyttöä tavoitetta ei voi ratkaista missään muualla maakunnassa. Sen sijaan Uudenmaan ja pääkaupunkiseudun kasvuun perustuvan asuntotuotannon turvaaminen on ratkaistavissa vaihtoehtoisin sijainnein. Taajamarakentaminen kerrostalovaltaisine asuinalueineen ja joukkoliikenneverkostoineen tuhoaisi saaresta ne ominaispiirteet, joiden perusteella se on valikoitunut valtakunnallisesti merkittäväksi rakennetuksi kulttuuriympäristöksi. Jos alueeseen kohdistuu useampia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä maakunnallisia ja paikallisia tavoitteita, kaavoituksen yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen eri tavoitteet siten, että valittu vaihtoehto edistää mahdollisimman hyvin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Tämä ei toteudu valituksenalaisessa kaavaratkaisussa.

Maakuntahallituksen lausunto HAO:lle Vartiosaaren osalta s. 73/182

Vartiosaari

Vartiosaareissa ei ole keskusta, asemanseutua eikä tehokasta joukkoliikenneyhteyttä ja alueella on vain vähäisessä määrin rakentamista. Alue ei myöskään sisälly pääkaupunkiseudun ydinvyöhykkeisiin, jolla kehittämisperiaatemerkinnällä osoitetaan pääkaupunkiseudun muuta taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä tehokkaammin rakennettavat taajama- ja keskustatoimintojen alueet, jotka tukeutuvat kestävään liikennejärjestelmään ja tukevat verkostomaisen kaupunkirakenteen kehittymistä. Kaavaselostuksessa on kuvattu, miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maakuntakaavan sisältövaatimukset on otettu huomioon Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa. Maakuntakaava on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain 24 § mukaisesti myös Vartiosaaren osalta. Kaavamerkinnöillä ja -määräyksillä on turvattu valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöarvot sekä maakunnallisesti merkittävät luonto- ja virkistysarvot. Vartiosaareen liittyvien kulttuuriympäristö- ja virkistysarvojen turvaaminen on mahdollista toteuttaa yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Kehittämisperiaatemerkinnän alueelle sijoittuvat muut kaavamerkinnät määräyksineen asettavat tarkemmalle suunnittelulle reunaehdoja kyseisellä osa-alueella. Vyöhykkeen yhdyskuntarakenteen suunnittelu tapahtuu kuntakaavoituksen kautta ja toteutuu eri alueidenkäyttömuotojen muodostamana kokonaisuutena. Maakuntakaavasta ei aiheudu merkittäviä haitallisia vaikutuksia kulttuuriympäristön

arvoille eikä tämä siten ole ollut esteenä maakuntakaavan hyväksymiselle. Kaavaratkaisu on myös toimiviin yhdyskuntiin ja kestäväan liikkumiseen liittyvien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen.

Helsingin hallinto-oikeuden tekemä oikeudellinen arviointi Vartiosaaren osalta s. 149/182

10 Vartiosaari

10.1 Valitusten kohde Valituksessa 4 on vaadittu, että päätös kumotaan ensisijaisesti siltä osin kuin Vartiosaari on maakuntakaavassa sisällytetty taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeeseen tai toissijaisesti kokonaan. Laajasalon ja Vartiosaaren osalta puuttuvat kaavakartan viheryhteysmerkinnät tulee korjata. Viheryhteysmerkinnät tulee joka tapauksessa osoittaa Laajasalon etelärannoille Hevossalmen rantoja myöten sekä Laajasalon itärannalle liikuntapuiston ja Vartiosaaren välille. Valituksessa 11 on vaadittu, että päätös kumotaan Vartiosaaren alueen osalta. 10.2 Vartiosaaren alueelle osoitettu maankäyttö Vartiosaari sisältyy maakuntakaavassa osoitettuun taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeeseen, jonka pinta-ala on noin 52 500 hehtaaria. Merkinnän kuvauksen mukaan kehittämisperiaatemerkinnällä osoitetaan suurimpiin ja monipuolisimpiin keskuksiin tukeutuvat, valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävät taajamatoimintojen yöhykkeet, joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeet sisältävät pääosin jo olemassa olevia taajamia, joilla yhdyskuntarakenne on jo nykyisellään kestävää tai kehitettävissä sellaiseksi. Taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeellä yhdyskuntarakenteen tulee kokonaisuutena katsottuna olla riittävän tehokas, jotta kestäväan yhdyskuntarakenteeseen liittyvät tavoitteet voidaan saavuttaa. Yöhyke voi sisältää eri luonteisia osa-alueita rakentamattomista tehokkaasti rakennettuihin. Yöhykkeellä voi asumisen, palveluiden ja työpaikkojen lisäksi sijaita esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä ja muita liikenteen tarvitsemia alueita, yhdyskuntateknisen huollon alueita ja muita erityisalueita, ympäristöön soveltuvia teollisen tuotannon alueita, maa- ja metsätalousalueita sekä vesialueita. Taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeen kaavamerkintä ja siihen liittyvät määräykset määrittävät laajan, toiminnallisesti monipuolisen aluekokonaisuuden kehittämisen yleiset periaatteet. Kehittämisperiaatemerkinnällä osoitetun yöhykkeen alueelle sijoittuva muu maakuntakaavamerkintä osoittaa, että kyseisellä osa-alueella yöhykkeen kehittämiseen liittyy myös muita maakunnallisia intressejä tai reunaehtoja, jotka tulee ottaa huomioon kyseisen osa-alueen tarkemmassa suunnittelussa. Taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeen suunnittelumääräyksessä on muun ohella todettu, että taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeen yhdyskuntarakennetta tulee tehostaa nykyiseen rakenteeseen, erityisesti keskuksiin ja asemanseutuihin tukeutuen ja joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä parantaen. Yöhykettä tulee kehittää tiiviinä ja monipuolisena asumisen, työpaikkojen, palveluiden ja viherrakenteen kokonaisuutena ympäristön erityiset arvot huomioon ottaen. Helsingin seudulla yöhykettä tulee kehittää rakenteeltaan verkostomaisena joukkoliikennekaupunkina. Yöhykkeen kehittämiseen liittyvät yksityiskohtaisemmat aluevaraustarpeet ja muut alueidenkäyttöön liittyvät järjestelyt on tutkittava yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Yöhykkeen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee turvata luonnon- ja kulttuuriympäristön erityisten arvojen säilyminen sekä edistää ekologisen verkoston kytkeytymistä yöhykkeen ulkopuoliseen viherrakenteeseen. Tiivistettäessä yhdyskuntarakennetta on kiinnitettävä huomiota yöhykkeen arvokkaihin ominaispiirteisiin ja elinympäristön laatuun. Lisäksi tulee turvata riittävät virkistysmahdollisuudet sekä virkistysyhteydet yöhykkeen sisällä ja sen ulkopuolelle. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kaavassa osoitettuja viherrakenteen osia yhdistäviin Helsingin seudun viherkehälle ja ranta-alueille suuntautuviin sekä merenrannan suuntaisiin yhteyksiin. Yöhykkeen rakentamattomat rannat on yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa varattava yleiseen virkistykseen, jollei erityinen tarve edellytä alueen osoittamista muuhun käyttöön. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota hulevesien hallintaan ja varauduttava sään ääri-ilmiöihin. Koko Vartiosaaren on osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeän alueen ominaisuusmerkintä ”

Helsingin höyrylaivareittien kesähuvila-asutus – Vartiosaari”. Merkinän kuvauksen mukaan ominaisuusmerkinnällä osoitetaan valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet sekä maisemanähtävyydet (valtioneuvoston päätös 1995), valtakunnallisesti merkittävät rakennetun kulttuuriympäristön alueet, tiet ja kohteet (RKY 2009), maakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt (Missä maat on mainiommat 2016) sekä valtakunnalliset maisemanhoitoalueet (Luonnonsuojelulaki 32 §). Siihen liittyvässä suunnittelumääräyksessä todetaan, että 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. Alueen suunnittelussa on arvioitava ja sovitettava yhteen maakuntakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen maankäyttö sekä alueen maisema- ja kulttuuriympäristöarvot. Alueelle on osoitettu virkistyskäytön kohdealueen kehittämisperiaatemerkinä. Merkinän kuvauksen mukaan kehittämisperiaatemerkinällä osoitetaan alle 50 hehtaarin kokoiset yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun tarkoitettut alueet, jotka ovat sijaintinsa ja muiden ominaisuuksiensa perusteella tärkeitä maakunnallisen virkistysalueverkoston ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta. Merkinää koskevassa määräyksessä mukaan, virkistyskäytön kohdealueelta on yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa varattava riittävän laajat ja vetovoimaiset yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun soveltuvat alueet ja kehitettävä aluetta osana maakunnallista virkistysalueverkostoa. Suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota ympäristön laatuun, alueiden sijaintiin ekologisessa verkostossa sekä merkitykseen luonnon monimuotoisuuden kannalta. Kohdealueelta yleiseen virkistykseen varattavat alueet osoitetaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa siten, että varaukset kohdistuvat ensisijaisesti valtion, kunnan tai Uudenmaan virkistysalueyhdistyksen omistamille tai hallinnoimille alueille. Vartiosaaren ei ole maakuntakaavassa osoitettu keskusta, asemanseutua eikä joukkoliikenneyhteyttä tai muutakaan erityistä kulkuyhteyttä mantereelta Vartiosaaren. Vartiosaari ei myöskään kuulu maakuntakaavassa osoitettuun pääkaupunkiseudun ydinvyöhykkeeseen, jolla kehittämisperiaatemerkinän kuvauksen mukaan osoitetaan pääkaupunkiseudun muuta taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä tehokkaammin rakennettavat taajama- ja keskustatoimintojen alueet, jotka tukeutuvat kestävään liikennejärjestelmään ja tukevat verkostomaisen kaupunkirakenteen kehittymistä. 10.3 Vartiosaarta koskevaa selvitystä Vartiosaari sisältyy Museoviraston laatimaan inventointiin valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) osana kohdetta Helsingin höyrylaivareittien kesähuvila-asutus. Kohteen kuvauksessa todetaan muun ohella, että Helsingin lähisaaristoon höyrylaivareittien varteen syntynyt huvila-asutus ilmentää pääkaupunkilaisten 1800-luvulla alkanutta ja 1900-luvun alkupuolella laajentunutta kesäasumiskulttuuria. Huvila-asutus on sijoittunut entisille kartanoiden maille höyrylaivareittien varrelle. Huviloiden päärakennuksiin liittyy mm. arvokkaita puistoja ja puutarhoja, huvimajoja, pelikenttiä, uimakoppeja ja laitureita. Vartiosaaren huvila-alue koostuu rantoja kiertävästä pääosin 1900-luvun alun kesäkotijä ja huvila-asutuksesta sekä saaren sisäosien vanhasta pienimuotoisesta maatalousalueesta. Saaren monista edustavista huviloista mainittakoon ns. Waseniuksen hieno jugend-ajan huvila.

Maakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen osoittaminen Helsingin seudun maakuntakaavassa on perustunut Missä maat on mainiommat - Uudenmaan kulttuuriympäristöt -selvitykseen, joka on valmistunut vuonna 2012 ja jota on päivitetty vuonna 2016 Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan yhteydessä. Selvityksessä on Vartiosaaren osalta todettu, että Vartiosaaren paikallisliikenteen höyryvenereitille pääasiassa 1900-luvun alussa rakennetut, edustavat kesähuvilat ja -kodit kiertävät rantoja yhtenäisenä rivinä. Saaren sisäosissa on vanha pieni maatalousalue. Kokonaisuutta on pidetty eheänä ja hyvin säilyneenä. 10.4 Oikeudellinen arviointi Vartiosaaren alueen osalta Valituksessa 4 viitatussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:151 on ollut kysymys siitä, että maakuntakaavan ei voitu katsoa olleen Vartiosaaren osalta maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ohjeena yleiskaavaa laadittaessa, ja yleiskaavaratkaisu oli tämän vuoksi Vartiosaaren osalta kumottava. Kun otetaan huomioon, mitä tämän päätöksen perusteluissa kohdassa 3.4 on lausuttu

maakuntaliiton harkintavallasta kaavan sisällön ja siinä osoitettavan maankäytön suhteen, hallinto-oikeus toteaa, että päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, että taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen osoittamisella Vartiosaaren alueelle on saadun selvityksen mukaan haluttu mahdollistaa Vartiosaaren tiivistäminen jatkosuunnittelussa, koska tavoitetta ei sellaisenaan voida pitää lainvastaisena, mikäli tämä voi tapahtua yksityiskohtaisemman kaavan sisältövaatimukset ja alueen erityiset arvot riittävästi huomioon ottaen. Ratkaistaessa sitä, voidaanko Vartiosaaren alueelle osoitettua taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä pitää ristiriitaisena suhteessa alueelle osoitettuun kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeän alueen ominaisuusmerkintään ja sen ilmentämiin valtakunnallisesti merkittävien rakennetun kulttuuriympäristön arvoihin, on siten arvioitava, onko yksityiskohtaisessa suunnittelussa mahdollista laatia sellainen yleiskaava, jossa molemmat alueelle maakuntakaavassa osoitettavat kaavamerkinnot on mahdollista sovittaa yhteen. Hallinto-oikeus toteaa, ettei valtakunnallisesti merkittävien rakennetun kulttuuriympäristön arvoihin liittyvän ominaisuusmerkinnän huomioon ottaminen sinällään lähtökohtaisesti edellytä alueen jättämistä uudesta rakentamisesta kokonaan vapaaksi. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen kohdemerkintä edellyttää, että maakuntakaavassa kyseiselle osa-alueella osoitetut muut maakunnalliset intressit tai reunaehdot otetaan huomioon. Myös kaavan yleismääräykset ohjaavat ottamaan huomioon alueiden arvokkaat ominaispiirteet ja turvaamaan luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön arvot. Kun nämä selostetut määräykset ohjaavat ottamaan kysymyksessä olevat arvot huomioon yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa, 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. Hallinto-oikeus pitää selvänä, että kulttuuriympäristöön ja maisemaan liittyvien arvojen sekä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen periaatemerkinnän yhteensovittaminen siinä tapauksessa, että Vartiosaaren aluetta halutaan jatkossa tiivistää, on haastavaa. Maakuntakaava ei toisaalta ole mitoitettava eikä muutoinkaan ota kantaa alueelle yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoitettavissa olevan rakentamisen määrään ja tapaan. 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. Kun otetaan huomioon edellä kerrottu ja aluetta koskeva suunnittelumääräys, joka edellyttää että alueen kulttuuriympäristön erityisten arvojen säilyminen otetaan huomioon, sekä kaavan yleismääräykset ja erityisesti se, että eri tavoitteiden ja ratkaisuvaihtoehtojen tutkiminen, niiden yhteensovittaminen ja esimerkiksi liikenteellisten kysymysten ratkaiseminen kuuluu ensisijaisesti yleiskaavatasoisessa suunnittelussa ratkaistavaksi, hallinto-oikeus katsoo, että maakuntakaavassa on tältä osin riittävästi varmistettu valtakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen säilyminen. Kaavaa laadittaessa on myös maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin mukaisesti kiinnitetty huomiota maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Vartiosaaren kohdistuva taajamatoimintojen kehittämisvyöhykemerkintä ei ole valituksessa esitetyillä, kulttuuriympäristöön liittyvillä perusteilla lainvastainen. Päätöksessä on myös riittävästi huomioitu valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Siltä osin kuin asiassa on kysymys Vartiosaaren viheryhteyksistä, maakuntahallituksen lausunnon mukaan taajamien sisäisiä viheryhteystarpeita ei ole enää pääsääntöisesti merkitty kaavakartalle, vaan niiden toteuttamista ohjataan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen määräyksellä. Hallinto-oikeus toteaa, että kyseisen määräyksen mukaan vyöhykkeen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee turvata luonnon- ja kulttuuriympäristön erityisten arvojen säilyminen sekä edistää ekologisen verkoston kytkeytymistä vyöhykkeen ulkopuoliseen viherrakenteeseen. Tiivistettäessä yhdyskuntarakennetta on määräyksen mukaan kiinnitettävä huomiota vyöhykkeen arvokkaihin ominaispiirteisiin ja elinympäristön laatuun. Lisäksi tulee turvata riittävät virkistysmahdollisuudet sekä virkistysyhteydet vyöhykkeen sisällä ja sen ulkopuolelle. Erityistä huomiota on määräyksen mukaan kiinnitettävä kaavassa osoitettuja viherrakenteen osia yhdistäviin Helsingin seudun viherkehälle ja ranta-alueille suuntautuviin sekä merenrannan suuntaisiin yhteyksiin. Hallinto-oikeus

toteaa, että kaavaratkaisu on voitu perustaa erikseen osoitetun viheryhteyden sijasta edellä selostettuun kaavamääräykseen. Määräystä voidaan näissä oloissa pitää riittävänä turvaamaan viheryhteystarpeet. Päätös ei ole lainvastainen viheryhteyksien järjestämiseen liittyvillä valitusperusteilla.