

Selvitys Helsingin Vanhankaupunginkosken padon purkamisen oikeudellisista edellytyksistä

Helsingissä 9.9.2016

Prof. Kai Kokko ja tutkijat Martti Häkkänen, Tiina Paloniitty ja Elina Vaara

Sisällys

1 TAUSTA JA KYSYMYKSENASETELU	3
2 PADON KULTTUURIHISTORIA, KAAVOITUSTILANNE JA SUOJELUARVOT	4
2.1 VANHANKAUPUNGINKOSKEN RAKENNUSSUOJELULLISET ARVOT	4
2.2. VANHANKAUPUNGINKOSKEN LUONTOARVOT	6
3 VESIOIKEUDELLINEN ARVIO	7
3.1 VESILUVAN TARVE PADON PURKAMISELLE	7
3.2 VESILUVAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET	7
3.3 VESIENHOITOSÄÄNTelyn VAIKUTUS HANKKEESEEN JA SEN VESILUPAAN	10
4. RAKENNUSSUOJELUOIKEUDELLINEN ARVIO.....	14
4.1 ASEMAKAAVAMUUTOKSEN TARVE	14
4.2 PATOA KOSKEVAN S-3-SUOJELUMERKINNÄN KUMOAMINEN	15
4.2.1 Asemakaavan muuttamisen edellytyksistä.....	15
4.2.2 Kaavoitusviranomaisen velvollisuus edistää rakennussuojelua.....	16
4.2.3 Kaavoitusjärjestelmän ohjausvaikutus.....	17
4.2.4 Rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskielto.....	18
4.2.5 Erilaisten tavoitteiden punninnasta asemakaavamuutoksen arvioinnissa	18
4.3 PADON SUOJELU VALTION VIRANOMAISTEN TOIMESTA	19
5 LUONNONSUOJELUOIKEUDELLINEN ARVIO	20
5.1 VAIKUTUKSET NATURA 2000 -ALUEELLE.....	20
5.2 PADON PURUN VAIKUTUKSET NATURA 2000 -ALUEILLA JA ARVIOINTIVELVOLLISUUS	21
5.3 PADON PURUN VAIKUTUKSET RAUHOITETTUIHIN JA DIREKTIIVILAJEIHIN	22
5.4 VANHANKAUPUNGINKOSKEN LUONNONTILAISUUS OIKEUDELLISESSA KONTEKSTISSA	23
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	25

1 Tausta ja kysymyksenasettelu

Helsingin kaupunginvaltuustossa vuonna 2014 valtuutettu Jukka Relander teki aloitteen Vanhankaupunginkosken padon purkamisesta. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto pyysi aloitteen johdosta eri vaiheiden jälkeen kesäkuussa 2016 asiantuntija-arvion professori Kai Kokolta ja hänen tutkimusryhmältään. Kaupunkisuunnitteluvirastossa 10.6.2016 pidetyssä kokouksessa täsmennettiin, että ympäristöoikeudellisessa selvityksessä tarkastellaan padon purkamisen edellytyksiä

- 1) vesiluvan ja vesienhoitosuunnittelun,
- 2) kaavoituksen ja siinä erityisesti rakennussuojelun sekä
- 3) luonnonsuojelun ja erityisesti Natura 2000 -alueen suojelun näkökulmista.

Kokouksen pohjalta tämä selvitys sisältää *vesioikeudellisen, kaavoitusta ja rakennussuojelua koskevan oikeudellisen (myöh. rakennussuojeluoikeudellisen) ja luonnonsuojeluoikeudellisen arvion* Vanhankaupunginkosken padon purkamisen edellytyksistä. Ensimmäisen osan arvioinnissa vastuullisena tutkijana on Tiina Paloniitty, toisen osan arvioinnissa Martti Häkkänen ja kolmannen osan arvioinnissa Elina Vaara. Professori Kai Kokko on valvonut oikeudellisten arviointien tekemistä ja koostanut ne yhdeksi asiakirjaksi.

Selvityksen *yleisenä lähtökohtana* pidetään, että padon purkaminen toteutettaisiin Helsinginkoski ry:n ja valtuutettu Relanderin esittämin tavoin. Helsinginkoski ry on käynyt esittelemässä hankettaan muun muassa kaupunkisuunnitteluvirastossa. Muu selvityksessä käytetty patoaluetta koskeva tausta-aineisto on kirjattu loppuviitteisiin. Molemmissa esityksissä padon purun tavoitteena on kosken muodostuminen. Helsinki ry:n esityksen mukaan patoa ei tarvitsisi purkaa kokonaan, vaan riittää kun patoon avataan niin sanottu kuninkaanväylä, jota pitkin vaelluskalat pääsisivät nousemaan ylös Vantaanjokeen lisääntymään. Kalannousun turvaamisen ohella syntyvä koski parantaisi alueen vetovoimaa virkistysmahdollisuuksien lisääntyessä ja palauttaisi alueen ”luonnonmukaiseen tilaan”.

Mahdollisessa muutoshankkeessa Vanhankaupunginkosken aluetta muokattaisiin voimakkaasti. Pato purettaisiin, jonka jälkeen virtaaman voimistuessa joen vedenpinta laskisi ja pitkään padottuna ollut koski muodostuisi uudelleen. Hankkeen tavoitteena on ”luonnonmukainen tila”, joka alueella on vallinnut ennen patoa. Suunnitelmassa listatuissa toiveissa on, että tämä ”luonnonmukainen tila” sekä toisi alueelle uutta virkistyskäyttöä että samanaikaisesti parantaisi alueen ekosysteemipalveluita. Erityisesti tavoitteena on koskialueelle ominaisen linnuston ja kalaston palautuminen. Hankkeen katsotaan tuovan etuja koko jokiekosysteemille ja moninaiselle joukolle ekosysteemipalveluita hyödyntäviä ihmisiä.¹

Vanhankaupunginkosken padon purkamista ja alueen uuteen käyttöön ottamista koskevan asian *vesioikeudellinen arvio* jakaantuu kahteen osaan: Ensimmäisessä osassa tarkastellaan asiaa vesilain (VL 587/2011) pohjalta, tarkoittaen käytännössä oikeudellista arviointia vesilain mukaisesta luvasta (vesiluvasta). Vesioikeudellisen tarkastelun toisessa osassa keskitytään vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (VHJL, vesienhoitolaki 1299/2004) mukaiseen vesienhoitoon, siinä erityisesti oikeudellisesti merkittäviksi nousseiden hyvän tilan tavoitteen ja heikentämiskiellon oikeudellisiin vaikutuksiin asiassa.

Selvityksen tekijät tukeutuivat Helsingin kaupungilta saatuun aineistoon, niinpä kaupunkia pyydettiin selvittämään, onko Vanhankaupunginkosken padolle joskus myönnetty vesilupa. Pato on kuitenkin

niin vanha rakennelma, että sellaista vesilupaa ei ilmeisesti ole lainkaan myönnetty tai ainakaan selvityksen tekijöiden tietoon sellaista ei ole tullut. Jos padon purkaminen joskus tehtäisiin, ratkaistaisiin hankkeen menestyminen kuitenkin oikeusvoimaisesti vesiluvassa. Kaikki selvityksen kohteena olevat suojelunäkökohdat tulisivat myös punnitua vesilain mukaisessa menettelyssä. Vesiluvan harkinnassa on otettava huomioon paitsi vesiensuojelu myös kaavoitus ja alueen merkitys rakennus- ja luonnonsuojelun kannalta.

Rakennussuojeluoikeudellisessa arvioissa keskitytään erityisesti siihen, onko padon purkamisen estävä asemakaavan suojelumerkintä (s-3) mahdollista asemakaavamuutoksella kumota ja siten mahdollistaa padon purkaminen rakennussuojelua koskevan oikeudellisen sääntelyn kannalta.

Helsingin Vanhankaupunginkosken aluetta koskee vuonna 1998 voimaantullut asemakaava. Aluetta koskee useita erilaisia asemakaavoituksellisia suojelumääräyksiä mukaan lukien nimenomaisesti patoa koskeva suojelumerkintä s-3. Kosken alue on merkitty sekä maakunta- että yleiskaavaan suojelumerkinnöin ja Vanhankaupunginkosken alue on merkitty RKY 2009 -inventoinnissa valtakunnallisesti merkittäväksi suojelukohteeksi. Inventoinnin ja asiassa esitettyjen useiden lausuntojen mukaan Vanhankaupungin kosken alue on Helsingin kaupungin historian ja kehityksen kannalta keskeinen ja siihen liittyy erityisiä rakennussuojelullisia arvoja. Helsingin kaupunki omistaa joko suoraan tai välillisesti koko suojelun kohteena olevan alueen, joten kaupunki toimii asiassa sekä maanomistajana että toimivaltaisena rakennussuojeluviranomaisena.²

Luonnonsuojeluoikeudellisessa osiossa tunnistetaan ensin alueen luontoarvot ja sen jälkeen selvitetään mitä vaikutuksia purkamisella on näille arvoille. Tarkemmin arvioidaan millaisia oikeudellisia vaikutuksia purusta syntyy suojelluille lajeille ja suojelualueille keskittyen erityisesti Natura 2000 -suojeluun ja lajinsuojeluun. Viimeisenä tarkastellaan kuinka Vanhankaupunginkosken luonnontilaisuutta tulisi oikeudellisesti arvioida. Koska padon purun seurauksena syntyneen kosken pituudeksi on arvioitu jopa 200 metriä, arvioissa tarkastellaan luontoarvoja laajemmalla alueella kuin pelkän padon kohdalta. Annettujen selvitysten perusteella kosken vaikutus yläjuoksulla ulottuisi noin kilometrin päässä padon yläjuoksulla sijaitsevalle Pikkukosken uimarannalle saakka. Padon purkamisen vaikutukset näkyisivät myös alajuoksulla, jossa sijaitsee suojelualueita ja arvokkaita luontokohteita.

Jaksossa 2 kuvataan tarkemmin Vanhankaupunginkosken patoalueen historiaa, kaavoitustilannetta ja suojeluarvoja. Jaksossa 3 tehdään vesioikeudellinen arvio, jaksossa 4 rakennussuojeluoikeudellinen arvio ja jaksossa 5 luonnonsuojeluoikeudellinen arvio. Jaksoon 6 tiivistetään yhteisarvio ja nähdään, millaiseksi kokonaisuus padon purkamisen oikeudellisista edellytyksistä muodostuu.

2 Padon kulttuurihistoria, kaavoitustilanne ja suojeluarvot

2.1 Vanhankaupunginkosken rakennussuojelulliset arvot

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.4 kulttuuriperintöä koskevien erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit toimivat alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Tällainen inventointi on muun ohessa Museoviraston laatima inventointi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut

kulttuuriympäristöt (RKY 2009), joka on valtioneuvoston päätöksellä 22.12.2009 otettu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitetuksi inventoinniksi rakennetun kulttuuriympäristön osalta 1.1.2010 alkaen.³

Vanhankaupunginkosken ympäristö on ainutlaatuinen niin alueen historian kuin sen luontoarvojen kannalta. Itse pato on osa Vantaanjokisuun vesi- ja viemärlaitosten muodostamaa valtakunnallisesti merkittävää rakennettua kulttuuriympäristöä (RKY 2009 -kokonaisuutta). RKY 2009 -inventoinnista ilmenevän kohdekuvauksen mukaan alueen rakennuskanta ilmentää pääkaupungin kunnallistekniikan kehitystä 1800-luvulta nykypäivään.

Vanhassakaupungissa on toiminut vesivoimaa ja vettä käyttäviä tuotantolaitoksia aina 1550-luvulta lähtien, jolloin Kustaa Vaasa perusti kuninkaankartanon Helsinginjoen, nykyisen Vantaanjoen, suulle. RKY 2009 -kohdekuvauksessa keskeisessä asemassa on juuri vesivoiman käyttö, johon patorakennelma olennaisella tavalla liittyy. Kohdekuvauksen perusteella voidaan päätellä, että pato muodostaa olennaisen osan alueen suojellussa kokonaisuudessa ja padon mahdollinen purkaminen vaikuttaisi myös laajemmin koko alueen luonteeseen. Vanhankaupunginkosken alueella on siten kiistämättömästi kulttuurihistoriallista arvoa.

Helsingin yleiskaavassa (2002) Vanhankaupunginkoski on merkitty kulttuurihistoriallisesti, rakennustaiteellisesti ja maisemakulttuurin kannalta merkittäväksi alueeksi, jonka kehittämisessä tulee ottaa huomioon alueen arvot ja ominaisuudet. Helsingin vuoden 2016 yleiskaavaehdotuksen teemakartassa alue on valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö (RKY 2009 -alue), Helsingin kulttuurihistoriallisesti, rakennustaiteellisesti ja maisemakulttuurin kannalta merkittävä alue (vuoden 2002 selvitys) ja maakuntainventoinnin kohde (Uudenmaan kulttuuriympäristöt -selvitys 2012). Alue on suojeltu myös asemakaavalla. Asemakaavaselostuksesta käy ilmi, että Kuninkaankartanonsaaren (myöh. saari) ja sen länsirannan ilme on varhaisen vesihuollon muotoilema: vuonna 1995 kaikki rakennukset, rakenteet ja rantapenkereet liittyivät vesilaitoksen varhaisimpaan historiaan. Varhainen kerrostuma muodostaa ”varhaisen industrialismin kulttuurikerroksen”, jonka alle ovat jääneet kaikkein vanhimman Helsingin jäänteet. Sillat mantereelle ja vesivoima palvelivat kuninkaankartanoa, sahaa ja myllyä.

Kaupungin muutettua etelämmäksi varhaisen Helsingin sydänmaat palautuivat ensin maanviljelys-, sittemmin teollisuuskäyttöön. Mylly oli paikoillaan läntisessä koskessa; itäkosken eteläpäässä oli saha. Teollistumisen myötä vesilaitos aloitti toimintansa vuonna 1876. Ajalta ovat jääneet kivinen pato länsikoskessa, länsirannan turbiinipumppulaitos sekä vuodelta 1895 suodatinallas saarella, joka oli Helsingin ensimmäisiä suuria betonirakenteita. Länsirannalla toimi vesilaitoksen rinnalla mylly, jonka tiilinen myllyhuone valmistui 1884 ja päättyi vesilaitoksen käyttöön 1900-luvulla. Aluetta rakennettiin ja muutettiin lähes jatkuvasti menetelmien kehittyessä ja teollistumisen vaateiden muuttuessa. Vedenkäsittely saarella päättyi kokonaan vasta vuonna 1972, jolloin rakennukset siirtyivät museokäyttöön.

Vuoden 1995 asemakaavassa on suojeltu saaren ja kosken länsirannan rakennuksia. Suojeltaviin rakennuksiin kuuluvat muun muassa vedenottamo, turbiini- ja höyry-pumppulaitokset sekä mylly. Viimeksi mainittua ei ole koneiston puuttumisen vuoksi kunnostaminen varsinaiseksi myllymuseoksi, mutta sen muun käytön on määrätty tapahtuvan ”sen historiaa kuitenkin kunnioittaen”. Rakennuksia on sallittua käyttää museo- ja virkistystoimintaan sekä ravintolaksi,

mutta pumpulaitokset on tarkoitettu kunnostaa museoiksi, joissa mennyt käyttö on rakennuksista nähtävissä.

Jo asemaakaavoitusvaiheessa oli tiedossa, ettei vedenlaatu alueella ole hyvä, jolloin uuteen Toukolanrantaan ei kaavoitettu uimarantaa tai yleistä venelaituria. Päätöksen sisältöön vaikutti myös rannan rakenne. Siksi ranta-alue otettiin maanmuokkaustoimien jälkeen virkistyskäyttöön. Vanhankaupunginselän alueita ei ole otettu Toukolanrannan asemankaavaan, mutta ”keskeiseen julkisen tilan akseliin liittyvät laiturit on otettu mukaan vesialueena, johon saa rakentaa virkistystä, onkimista ja oleskelua palvelevan laiturin sekä virkistystä palvelevia pieniä rakennuksia”. Venepaikat ovat alueen ulkopuolella kaakossa, Verkkoosaaren luona. Alueen vesistöistä saastunein on eteläosan Kumpulanpuro, johon on kaavoitettu ja toteutettu mereen laskeva vesirakennusaihe. Ennallistamistöistä huolimatta puron vesi ja pohjasedimentti sisälsivät vielä asemaakaavoitusvaiheessa runsaasti öljyä ja raskasmetalleja.

2.2. Vanhankaupunginkosken luontoarvot

Vanhankaupunginkosken alue on luonnon monimuotoisuuden kannalta ainutlaatuista aluetta Helsingissä. Helsingin luontotietojärjestelmän mukaan alueella sijaitsee lukuisia merkittäviä luontokohteita, joista monet kuuluvat korkeimpaan luokkaan I Helsingissä käytettävällä kolmiportaisella asteikolla.⁴

Suojeltuja alueita padon lähellä ovat Pornaistenniemen tervaleppälehto (YSA 235658), joka sijaitsee Vanhankaupunginlahden pohjoisosassa, rajautuen Viikin-Vanhankaupunginlahden luonnonsuojelualueeseen⁵ ja Vanhankaupunginlahden lintuvesi Natura-alueeseen (FI0100062, 316,1 ha). Edellä mainittujen suojelualueiden rajat ovat miltei identtiset. Myös Vantaanjoen jokiuoma (FI0100104, 59 km) kuuluu Natura 2000 -ohjelmaan.

Padon yläjuoksulla on Veräjämäen arvokas metsäkohde (luokka I), jonka eteläisimmässä osassa on lehtipuuvaltaista lehtoa, jossa lahoaa runsaasti raita- ja harmaaleppälahopuuta sekä jonkin verran koivu-, tuomi- ja pajulahopuuta. Samalla alueella on myös hyvin arvokas kääpäalue (luokka I), jossa esiintyy muun muassa irtokalvoa (*Membranomyces delectabilis*) ja pähkinäraspikkaa (*Odontium flabelliradiata*).

Hyvin arvokas kääpäkohde sijaitsee myös padon alajuoksulla, Pornaistenniemellä (luokka I). Pornaistenniemeltä havaituista 56 kääpälajista 24 kuuluu arvoelinympäristöjen indikaattorilajeihin. Pornaistenniemi on myös osa Viikin laajaa erityisen arvokasta matelija- ja sammakkoeläinkohdetta (arvoluokka I). Edellä mainitut alueet eivät ole kuitenkaan luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) nojalla suojeltuja alueita eivätkä ne kuulu Natura 2000 -suojeluverkostoon. Padon purkamisella on kuitenkin todennäköisesti vaikutuksia näille alueille: esimerkiksi padon purusta aiheutuva sedimenttien kulkeutuminen voi vaikuttaa esimerkiksi Pornaistenniemen matelija- ja sammakkoeläinkohteisiin ja tätä kautta esimerkiksi Natura 2000 -alueella pesiviin lintuihin.

Vanhankaupunginlahden lintuvesi on tärkeää linnustonsuojelualueita. Suojelualueella pesii vuosittain noin 80 lintulajia ja noin 2400 paria. Monet lajeista kuuluvat EU:n lintudirektiivin suojeltavien lajien luetteloon. Lisäksi lintuedellä esiintyy luontodirektiivin liitteen I luontotyyppisiä (1130: Jokisuistot; 6430: Kosteaa suuruohokasvillisuus; 9080: Fennoskandian metsäluhdet).

Vantaanjoessa puolestaan elää Euroopan mittakaavassa merkittävä noin kolmen miljoonan yksilön suuruinen vuollejokisimpukkakanta (*Unio crassus*). Vuollejokisimpukka on Suomessa uhanalainen ja rauhoitettu laji ja EU:n luontodirektiivin IV-liitteen laji. Lisäksi luontodirektiivin laji saukko (*Lutra lutra*) esiintyy säännöllisesti Vantaanjoen pääuomassa. Padon lähellä on havaittu pohjanlepakkoa (*Eptesicus nilssoni*), joka on luontodirektiivin liitteen IV a laji sekä rauhoitettu luonnonsuojelulailla.

3 Vesioikeudellinen arvio

3.1 Vesiluvan tarve padon purkamiselle

Vesioikeudellisessa selvityksessä lähdetään siitä, ettei vanhaa vesilupaa ei löydy padolle.⁶ Osittainenkin padon purkamishanke olisi saatettava harkittavaksi vesilain mukaisessa menettelyssä. Kuvattu hanke olisi kaikissa tapauksissa VL 3:2 säädellyn yleisen luvanvaraisuuden alainen, sillä vesitaloushankkeena se voisi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä, ja tämä muutos saattaisi aiheuttaa tulvan vaaraa, luonnon ja sen toiminnan vahingollista muuttumista taikka vesistön tilan huononemista; tai se melkoisesti vähentäisi kulttuuriarvoja, jollaisiksi pato ja sen ympäröimä alue rakennuksineen edellä jaksossa 2 kuvattujen perusteiden vuoksi todennäköisesti arvioitaisiin.

Padon purkamisen seurauksena joen keskivedenkorkeus muuttuisi. Tähän liittyy vesilaissa oma sääntelynsä, joka ei kuitenkaan soveltuisi tapaukseen, koska sääntely on käytettävissä vain järven tai lammen keskivedenkorkeuden muuttamiseen, ei joen suun. Osittainen vanhan padon purkamishanke, jonka tarkoitus on samalla ylläpitää esimerkiksi uudella pohjapadolla jotakin tiettyä veden korkeutta, voitaisiin kylläkin saattaa vireille vesilain 7 luvun mukaisena vesistön säännöstelyhankkeena, jona pidetään ”muuta kuin vähäistä virtaaman ja veden korkeuden jatkuvaa säätelyä sekä veden jatkuvaa juoksuttamista vesistöstä tai sen osasta toiseen”. Joka tapauksessa hanke tarvitsisi vesiluvan riippumatta siitä, toteutetaanko se koko padon purkamisena tai sen osittaisena purkamisena ja siten eräänlaisena säännöstelyhankkeena.

Säännöstelyhankkeet ovat moninaisia, mutta niissä kaikissa pyritään hallitsemaan vedenjuoksua sekä vedenkorkeutta, useimmiten luonnollista vaihtelua tasoittavin aikein.⁷ Säännöstelyhankkeille ei ole nykylaissa omaa tavoitteistoa, vaan hankkeen tulee toteuttaa vesilain yleisiä tavoitteita eli vesilain 1:1:iin kirjattuja yleisiä hyviä: kestävää käyttöä, haittojen minimointia ja vesien tilan parantamista. Vesistön säännöstely on tunnettu aiemmin padotus- ja juoksutussäännön nimellä. Säännöstelyhanketta varten perustetaan säännöstely-yhteisö, jonka toiminnasta sekä kustannusten ja hyötyjen jakautumisesta on säädelty erikseen.⁸

3.2 Vesiluvan myöntämisen edellytykset

Vesilain mukaisen luvan myöntämisen harkinta perustuu intressivertailulle. VL 3:4.1:n mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos 1) hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua; tai 2) hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Padon purkaminen kokonaan tai osittain loukkaisi yleisestä edusta ainakin kulttuurihistoriallisia arvoja.

Kaikissa tapauksissa tulee siis arvioitavaksi padon ja ranta-alueiden kulttuurihistoriallinen arvo. Ehdotuksissa on esitetty, että pato purkamalla alue palautettaisiin ”luonnolliseen” tilaan. Kuitenkin pato ja sen alue on muodostanut oman kokonaisuutensa, jolla on kulttuurihistoriallista arvoa: pato sijaitsee jopa valtakunnallisesti merkittävällä paikalla. Seikka on omiaan vahvistamaan alueen kulttuurihistoriallista merkitystä osana pääkaupunkiseudun ja siten maan historiaa. Kuten myöhemmin rakennussuojelullisessa osassa tarkemmin nähdään, paitsi alue, myös itse pato on tiukasti suojeltu valtakunnallisissa rakennussuojeluinventoinneissa ja kaavoituksessa.

Myös vesilaisissa annetaan padon rakennussuojeluarvolle suojaa ja oikeuskäytännöstä on löydettävissä ratkaisuja, joissa kulttuurihistoriallista arvoa ja sen merkitystä on jouduttu intressipunninnassa arvottamaan ja huomioimaan. Vesilain intressipunninta mahdollistaa (ja edellyttää) rahassa arvioimattomien tekijöiden ja erityisesti yleistä etua kohtaavien haittojen huomioon ottamisen. Kulttuurihistorialliset arvot ovat saaneet intressipunninnassa kasvavaa merkitystä.⁹ Jo 1970-luvun lopulta lupa on toisinaan oikeuskäytännössä jätetty myöntämättä koskialueen maisemallisten, kulttuurihistoriallisten ja kalataloudellisten arvojen vuoksi; tällöin hankkeen hyödyn on katsottu olevan vähäinen.¹⁰ Myöhemmin hankeympäristön ekologinen kokonaisuus luonnonsuojelu- ja virkistysarvoineen on saanut kasvavaa merkitystä.¹¹ Huomionarvoista on, että jos hankkeen hyödyt ovat osoittautuneet vähäisiksi, maisema-arvojen merkitys on korostunut. Ratkaistavaksi jää, ovatko Vanhankaupunginkosken padon purkamisen hyödyt siten mittavat, että kulttuuriperinnölle aiheutuvat haitat jäävät intressipunninnassa hyötyjä vähäisemmiksi.

Vastikään kulttuurihistoriallisen arvon vaikutusta intressipunnintaan on pohdittu etenkin Vaasan hallinto-oikeuden antamissa kahdessa ratkaisussa, joissa Lapuanjokeen oli haettu lupaa säännöstelyhankkeelle.¹² Jos valitukset KHO:een menestyisivät ja hankkeet toteutuisivat, vanha, kulttuurihistoriallisesti merkittävä pato korvattaisiin uudemmalla ja kulttuurimaisemaa muutettaisiin uuden voimalan seurauksena.

Näiden Lapuanjoen tapausten vesitaloushankkeet poikkeavat käsillä olevasta suunnitelmasta. Tosiseikoiltaan hankkeet kuitenkin muistuttavat selvityksen kohteena olevaa suunnitelmaa, kuten seuraavasta kuvauksesta voidaan huomata:

Alueen vesivoima oli ollut valjastettuna keskiajalta saakka ja hankesuunnitelman alue oli maakuntakaavassa merkitty valtakunnallisesti, seudullisesti ja alueellisesti osittain arvokkaaksi sekä kulttuuriperinnön että maiseman vuoksi. Lisäksi kaavan suunnittelumääräysten mukaan suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä tuli edistää alueiden kulttuuri- ja luonnonperintöarvojen säilymistä Alueella myös ympäristö ja joenvarsi olivat monipuolista rakennettua kulttuuriympäristöä, jossa oli runsaasti teollisuus- ja liikennehistoriaan liittyviä kohteita: koskissa oli vanhojen vesimyllyjen ja -sahojen jäännöksiä sekä niihin liittyviä rakenteita, jotka olivat historiallisen ajan kiinteitä muinaisjäännöksiä.¹³

Näin ollen Lapuanjoen hankkeiden vesiluvan intressipunnissa kulttuuriarvot olivat yksi keskeinen yleinen etu, joka esti luvan myöntämisen. Vastaavalla tavalla kulttuuriarvot otettaisiin huomioon, jos Vanhankaupunginkosken padon purkamista käsiteltäisiin vesilupa-asiana.

Vaasan hallinto-oikeus katsoi suunniteltujen hankkeiden vaikuttavan rakennettuun kulttuuriympäristöön ensisijaisesti muuttamalla vesimaisemaa merkittävästi; hanke olisi muuttanut myös äänimaisemaa sekä mahdollisesti tuhonnut mahdollisia kiinteitä muinaisjäännöksiä.

Vanhankaupunginkosken tapauksessa koko padon purkamisen vaikutukset olisivat osittain samanlaisia, ilman uuden voimalaitoksen tuomia hyötyjä, joiden pääomitettu arvo oli mitattu esimerkkitapauksissa 11,6 ja 3,5 miljoonaan euroon. Todennäköisesti Vanhankaupunginkosken hanke koko padon purkamisesta ei saisi intressivertailun jälkeen padon kulttuurihistoriallisten arvojen vuoksi vesilupaa. Tässä tapauksessa ei olisi myöskään tarpeen pohtia enemmälti ns. VL 3:4.2:n mukaista ehdotonta luvanmyöntämisestettä.

Jos koko pato purettaisiin, se ei ollenkaan tasoittaisi vesistön luonnollisia vaihteluita, vaan päinvastoin loisi lisää tilaa Vantaanjoen luonnollisille vaihteluille. Koska tulvasuojelun tavoitteena on varjella arvokkaita kohteita ilmastonmuutoksen lisäämän sateisuuden vaikutuksilta, olisi osana vesilain mukaista harkintaa selvitettävä padon purkamisen vaikutukset tulvariskien hallintaan. Arvio on sinällään luonnontieteellistä työtä, mutta arvio tulvariskien merkityksestä olisi osa lupaharkinnan oikeudellista intressipunnintaa.

Padon purkaminen osittain ja toteuttaminen osin säännöstelyhankkeena on monimutkaisempi oikeudellinen kysymys. Säännöstelyhankkeet liittyvät tulvariskien hallintaan, joka on kasvattanut merkitystään viime vuosina ja jonka merkitys muodostaa osan harkintaa.¹⁴ Tulvariskien hallinta on hallinnollista varautumis- ja selvitystyötä, joka konkretisoituu yksittäisissä hallintopäätöksissä. Vesilain mukaan intressipunninnassa, osana yleisten hyötyjen ja menetysten arviointia, on otettava huomioon tulvariskien hallintasuunnitelmassa esitetty.¹⁵ Helsingin ja Espoon tulvariskien hallintasuunnitelmassa vuosille 2016–2020 Vanhakaupunki on listattu kulttuuriperintöön liittyväksi tulvariskikohteeksi mahdollisen meritulvan aiheuttaman vaaran vuoksi. Tulvariskikartastoissa 2 % todennäköisyydellä eli kerran 50 vuoteen ennakoidaan Vanhakaupunginlahdelle tulvaa, joka kuitenkin rajoittuu kevyen liikenteen sillan etelä- ja kaakkoispuolelle. Samoin on harvemmin ennakoitu tulvissa. Nykyinen pato ja sitä ympäröivä alue ei siis ainakaan tulvariskien hallinnan suunnitelmassa arvioidun mukaan olisi jäämässä tulvien alle edes hyvin harvinaisissa tapauksissa.¹⁶ On kuitenkin kysyttävissä, vaikuttaisiko padon purkaminen tulvariskien hallinnan yleisiin, tulvasuojelullisiin tavoitteisiin sekä säännöstelyhankkeelta edellytettäviin vedenjuoksun hallitsemistavoitteisiin.

Veden säännöstelymahdollisuuksien arviointiin vaikuttaa vahvasti se, millä toteutusvaihtoehdolla hanke tehtäisiin. Jos olemassa olevan padon paikalle rakennetaan pohjapato, joka jossain määrin säännöstelee virtaamaa, ovat yllä mainitut sään ääriolosuhteista mutta myös luontaisesta vaihtelusta aiheutuvat tulvariski- ja säännöstelyongelmat pienemmät kuin silloin, jos pohjapatoa tai muuta veden korkeutta säännöstelevää ratkaisua ei rakennettaisi. Kuten luonnonsuojelullisesta osuudesta voi nähdä, mahdollisen hankkeen toteutustapa vaikuttaa voimakkaasti myös alueen luonnonsuojelullisten arvojen säilymiseen tai tuhoutumiseen. Kun tarkempia toteutusvaihtoehtoja luonnontieteellisine ja rakennusteknisine ratkaisuineen ei ole tässä vaiheessa vielä selvillä, eri vaihtoehtojen vaikutuksiin suojelluille lajeille ja vesiluonnolle on vaikea ottaa tarkempaa oikeudellista kantaa.

Luonnollisesti jos kulttuurimaisema voidaan säilyttää mahdollisimman pitkälle koskemattomana padon osittaisessa purkamisessa uusien käyttömuotojen rinnalla, vähenevät sille aiheutuvat haitat. Vanhankaupunginkosken padon purkaminen vaikuttaisi Vantaanjoen virtaamaan, mutta toisin kuin Lapuanjoen esimerkkitapauksissa, korvatessa vanhaa patoa uudella voimalaitoksella, kosken

yläpuolelle ei oltaisi muodostamassa uutta suvantoa, mikä väistämättä vaikuttaisi kulttuurimaisemaan. Myös joen äänimaisena muuttuu väistämättä padon tullessa puretuksi, ja tämä muutos on intressipunninnassa huomioitavissa, samoin kuin ovat mahdolliset padon kulttuurihistoriallisen arvon menetykset — näin silloinkin, kun muu kulttuuriympäristö visuaalisena kokonaisuutena padon ympärillä ei muuttuisi. Tässäkin arviointiin vaikuttaa toteutustapa, erityisesti pohjapadon korkeus. Toki mitä enemmän uuden pohjapadon vaikutukset ovat olemassa olevan padon kaltaiset, sitä merkityksettömämmäksi hankkeen toteuttaminen kosken aikaansaamiseksi muodostuu.

Intressipunninnassa tulisi ottaa huomioon myös muut yleiset ja yksityiset edut. Keskeinen yleinen etu on myös joen käyttäminen Helsingin varavedenottoon. Pääkaupungin varavedenoton vaarantuminen veden pinnan laskettua olisi intressivertailussa erittäin painava tekijä hankkeen toteutumista vastaan. Lisäksi luonnonsuojelulliset kysymykset vaikuttavat vesilain mukaisessa harkinnassa läpäisyperiaatteella (VL 1:2). Yksityisiä intressejä saattaa esiintyä pitkälläkin matkalla joen yläjuoksulla, jos sen veden virtauma, keskivedenkorkeus ja pinnan vaihtelu muuttuisi merkittävästi. Vesiluvan intressivertailussa voisi olla vaikea löytää riittäviä hyötyjä suhteessa haittoihin siinäkin tapauksessa, että patoa ei kokonaan purettaisi.

Vesilain mukaisessa intressipunninnassa vesienhoidon merkitys on VL 3:6:n mukaisesti määritelty huomioonottamisvelvollisuutena:

Arvioinnissa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa ja merenhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.

Kuten alla voidaan huomata, huomioonottamisvelvollisuus on tosiasiaa muuttunut huomattavasti oikeudellisesti sitovampaan suuntaan.

Edelleen vesiluvan myöntämisen ja kaavoituksen suhdetta määrittää VL 3:5:

Lupa-asiaa ratkaistaessa on otettava huomioon asemakaava. Lisäksi on otettava huomioon, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutuksista.
Lupa-asiaa ratkaistaessa on katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista.

Koska vesien- ja merenhoidonsuunnittelu, rakennussuojelu kaavoituksessa ja luonnonsuojelu on muun ohella otettava huomioon vesilupaharkinnassa, käydään seuraavassa tarkemmin läpi, mikä on niiden vaikutus padon purkuhankkeen oikeudelliseen arviointiin.

3.3 Vesienhoitosäätelyn vaikutus hankkeeseen ja sen vesilupa

Kuten tulvariskien hallinnan yhteydessä mainittiin, vesilain mukaisen luvan harkinnassa on yhtäläisesti otettava huomioon tulvariskien suunnittelu ja vesienhoidon suunnittelu. Näistä kahdesta jälkimmäinen on kuitenkin saanut huomattavasti pelkkää oikeusvaikutuksetonta suunnittelua vahvemman roolin sekä vähitellen ajan mittaan että etenkin EU-tuomioistuimen viimeaikaisen tulkintakäytännön myötä.

EU-vesioikeudellisen ns. vesipuitedirektiivin mukaan jäsenvaltion tulee ehkäistä vesimuodostumien tilan huononeminen ja pyrkiä saavuttamaan vesien hyvä tila.¹⁷ Abstraktia vesimuodostumien 'hyvän tilan' käsitteen sisältöä konkretisoidaan erittäin täsmällisesti ja teknisesti vesien laatuluokittelua täsmentävässä direktiivin liitteessä. Heikentämiskielto sen sijaan on voimassa yleisluontoisena normina, kieltäen vesien tilan heikentämisen, miten se sitten tuleekaan määritellyksi. Vesipuitedirektiivissä sekä siihen pohjautuvassa vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (VHJL, vesienhoitolaki, 1299/2004) vesimuodostumien tila määritellään laatutekijöiden, esimerkiksi indikaattorilajien esiintyvyyden ja hydrologis-morfologisten, vesimuodostuman tyyppiin, virtaamaan ja vesimäärään liittyvin mittarein.

Mainitut *hyvän tilan* tavoite ja vesien tilan *heikentämiskielto* tehtiin viimeistään ns. Weserin tapauksessa (EU-tuomioistuin, EUTI C-461/13) kesällä 2015 oikeudellisesti sitoviksi normeiksi. Tapauksessa annetun oikeusohjeen kansallinen toimeenpano on Suomessa ympäristöministeriössä vielä kesken, mutta koska muuttunut ja epäselvä oikeustila muodostaa oikeudellisen riskin padon purkuhankkeelle, käsitellään asia tässä. Kuitenkin sekä ensin mainittu ns. hyvän tilan tavoite että jälkimmäinen, ns. heikentämiskielto, ovat Suomessa voimassa olevaa, velvoittavaa ja yksittäisiin luparatkaisuihin sovellettavissa olevaa EU-oikeutta vaikka YM ei olekaan ohjeistustaan vielä antanut. Ohjeistuksen puute koskee lähinnä asian menettelyllisiä puolia, kuten pian nähdään.

Weserin tapauksessa tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että jäsenvaltion on evättävä (vesi)lupa sellaiselta hankkeelta, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman – kuten joen, järven tai rannikkovesien – direktiivin mukaisesti määritellyn tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen, jollei tilatavoitteista poiketa direktiivin sallimalla tavalla. Toiseksi tuomioistuin katsoi, että vesimuodostuman tilan huononemisen käsitettä tulee tulkita siten, että huononemista on jo direktiivin liitteessä tarkoitettuna laadullisen tekijän tilan huononeminen yhdellä luokalla, vaikka tämä ei johtaisi vesimuodostuman luokan alenemiseen.¹⁸ Siten hankkeelle ei tule myöntää lupaa, vaikka se aiheuttaisi esimerkiksi vain yhden laatutekijän heikkenemisen ilman, että koko vesimuodostuman luokitus siitä alenisi.

Vanhankaupunginkosken tapauksessa indikaattorilajien ja laatutekijöiden yksityiskohdista huolimatta on siten, että Vantaanjoen pintavesi on luokiteltu tyydyttävään tilaan ja Helsingin edustan rannikko välttävään tilaan. Tapauksessa käsillä olevat vedet ovat siten alle tavoitteen, hyväksi luokitellun tilan (joka olisi vasta tyydyttävästä seuraava tilaluokitus). Heikentämiskielto ja hyvän tilan tavoite normittavat siten padon purkuhanketta: ellei purkamista määritellä vesien tilaa parantavaksi toimenpiteeksi – jolloin se olisi vesienhoidollisesti sallittua – on purkamiselle saatava poikkeuslupa. Nykyisessä muodossa edellä tarkoitettua vesilupaa padon purkamiselle ei voisi siis todennäköisesti ilman poikkeuslupaa myöntää, koska vesilain mukaisen luvan myöntäminen on sidottu vesienhuoltolain mukaan määriteltyyn vesien tilaan.

Vesien tilaa tarkasteltaessa on huomioitava hankkeesta aiheutuva, voimistuneen virtaaman aiheuttama Vantaanjoen pohjasedimenttien liikkeellelähtö. Todetuin tavoin alueella on harjoitettu teollista toimintaa vuosisatoja. Alueen pohjasedimenttien haitta-aineiden koostumuksesta ja pilaantumisesta ei ole käytössämme ollut tarkempaa tietoa. Ei ole kuitenkaan todennäköistä, että joen

ja rannikkovesien tila paranisi hankkeesta – kuten lainsäädäntö edellyttää – näiden sedimenttien alkaessa liueta veteen virtauman kasvaessa. Kun vielä huomioidaan myöhemmin kerrotuin tavoin joen suun jälkeen odottavat luonnonsuojelu- ja Natura 2000 -alueet, on myös joenpohjan sedimenttien mahdollisesti aiheuttama ongelma oikeudellisesti haastava ratkaista.

Vesien tilojen määrittely tapahtuu joka kuudes vuosi, kun vesienhoitosuunnitelmat laaditaan ja hyväksytetään valtioneuvostossa. Ensimmäinen suunnittelukausi oli 2009–15; parhaillaan käsillä on toinen kausi vuosille 2016–2020. Jos padon purkaminen olisi luonnontieteellisesti määriteltävissä vesien tilaa parantavaksi toimenpiteeksi, olisi määrittely tehtävissä vasta seuraavalla, kolmannella suunnittelukaudella. Jos padon purkamishanke luokiteltaisiin vesien tilaa parantavaksi toimenpiteeksi, ei purkamiselle olisi vesienhoitolaista johtuvaa estettä. Yllä mainituista syistä ei ole todennäköistä, että tällaista määrittelyä voitaisiin saada aikaan.

Ennen seuraavan suunnittelukauden käynnistymistä on olemassa tuomioistuimenkin toteamin tavoin mahdollisuus poikkeuksen saamiseen. Kummastakin normista, heikentämiskiellosta ja hyvän tilan tavoitteesta, voidaan myöntää lupaharkinnassa poikkeuksia. Poikkeuksen käyttöala on voimakkaasti rajattu. Suomessa poikkeamisesta ei ole juurikaan VHJL:ssä säädelty, joten tällä hetkellä poikkeamisen sisältö ja menettely ovat epäselviä. Poikkeamisesta ei katsottu aikanaan tarpeeksi säättää, koska artiklaa 4(7) tavoitteista poikkeamisesta ei pidetty merkityksellisenä: vesipuidedirektiivi katsottiin Suomessa vain hallinnollis-suunnitelmalliseksi välineeksi vailla sitovia oikeusvaikutuksia yksittäisiin hankkeisiin. Weser-tapauksessa EUTI määrittäi asian laidan olevan juuri päinvastoin.

Pilaantumisvaikutuksia aiheuttavan, ympäristölupaa edellyttävän hankkeen takia poikkeaminen voi vesienhoitolain perusteella olla mahdollista vain, jos hankkeen vaikutukset tarkoittavat pintavesimuodostuman tilan heikkenemistä erinomaisesta hyvään. Vesilain soveltamisalaan kuuluvien, fyysisiä muutoksia aiheuttavien hankkeiden kohdalla poikkeamismahdollisuudet ovat laajemmat, mutta niidenkään yhteydessä ei voida poiketa pintaveden kemiallisen tilan tavoitteista. Padon purkaminen olisi mitä todennäköisimmin fyysisiä muutoksia aiheuttava hanke; purkaminen ei siis saa vaikuttaa mahdollisuuksiin saavuttaa hyvä pintavesien kemiallinen tila. Koska pohjasedimenttien liikkeellelähtö vaikuttaisi kemialliseen tilaan, purkuhanke voisi saada poikkeuksen vain, jos toteuttamistavassa sedimentit eivät lähtisi liikkeelle eli virtaama ei lisääntyisi (mikä, toki, mitätöisi hankkeen toivotut hyödyt, koska toivottua pitkää koskea ei muodostuisi).

VHJL 23.1 §:n mukaan vesienhoidon ympäristötavoitteista voidaan siis tietyin edellytyksin poiketa, jos uusi merkittävä hanke muuttaa *fyysisesti* vesimuodostumaa siten, ettei pintaveden hyvää ekologista tilaa tai pohjaveden hyvää tilaa voida saavuttaa. Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen voi VHJL 23 §:n 1 momentin nojalla tulla harkittavaksi, jos kysymys on *uudesta* merkittävästä hankkeesta. Padon purkaminen olisi mitä luultavimmin katsottavissa uudeksi hankkeeksi.

Hankkeen merkittävyys tai kestävän kehityksen mukaisuus määrittyy viime kädessä sen perusteella, täyttääkö se VHJL 23.1 §:ssa tarkoitettujen poikkeamisen aineelliset edellytykset: hankkeen on oltava yleisen edun kannalta tärkeä, hankkeen haitat on oltava minimoitu ja hankkeelle ei ole vaihtoehtoja. Vesienhoidon ympäristötavoitteista ei ole VHJL 23 §:n perusteella mahdollista poiketa uuden

hankkeen takia, jos kysymys on *pilaantumisen* aiheuttamasta vesimuodostuman tilan heikkenemisestä alle hyvän tilan. Jos taas hanke ei lisää vesimuodostumaan kohdistuvia vaikutuksia esimerkiksi tilanteessa, jossa aikaisempi toiminta korvataan uudella, ei VHJL 23 §:n mukaiselle poikkeamiselle ole lainkaan tarvetta.¹⁹

Pilaantuminen oikeudellisena käsitteenä edellyttää toiminta-päästö-pilaantuminen -rakenteen olemassaoloa. Aiheuttaako padon purkaminen päästöjä, jotka pilaisivat vesistöä, vai menisivätkö kaikki ympäristövaikutukset fyysisten muutosten kategoriaan, on siten tapauksessa oikeudellisesti merkittävää. Tämä riippuu hankkeen toteuttamistavasta. Koska tarkkaa suunnitelmaa ei vielä ole, ei voida tämänhetkisen tiedon valossa olla varmoja, millaisia vaikutuksia hanke toteutuessaan aiheuttaisi. Sedimenttien aiheuttama vedenlaadun heikentyminen olisi pilaantumista.

VHJL 23.1 §:ssa tarkoitetut ympäristötavoitteista poikkeamisen edellytykset soveltuvat sekä siinä että pykälän 2 momentissa tarkoitettuihin poikkeamistilanteisiin. Edellytyksinä ovat, että hanke on (1) yleisen edun kannalta tärkeä ja edistää merkittävästi kestävä kehitystä, ihmisten terveyttä tai turvallisuutta, (2) haittojen ehkäisemiseksi on ryhdytty kaikkiin käytettävissä oleviin toimenpiteisiin ja (3) tavoiteltaviin hyötyihin ei päästä muutoin.

Jotta poikkeaminen olisi mahdollista, tulee kaikkien edellytysten täytyä. Vesienhoitolain kriteeristö on sama kuin direktiivissä. Edellytysten tulkinnasta ei ole tiedossa EU-oikeudellisia esimerkkejä, mutta komissio on arvioinut luontodirektiivissä tarkoitettuja Natura-suojelusta poikkeamisen samankaltaisia edellytyksiä lausunnoissaan siten, että esimerkiksi satama-, kaivos- ja vesihuoltohanke ovat ne täyttäneet. Fyysisiä muutoksia aiheuttavista hankkeista esimerkiksi vesihuolto- ja tulvasuojeluhankkeet saattavat olla yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä hankkeita, joiden yhteydessä poikkeamisen edellytykset voivat tulla punnittaviksi. Ellei padon purkamisella osoiteta olevan esimerkiksi merkittäviä tulvasuojelullisia vaikutuksia, on vaikea kuvitella, että purkaminen täyttäisi poikkeamisen kriteerit.

Vesienhoitolain valmistelutöiden mukaan kestävän kehityksen edistäminen liittyy hankkeen vaikutuksiin ympäristöön kokonaisuutena sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi hankkeen mahdollisia ympäristöllisiä hyötyjä voi kuitenkin olla erittäin vaikea määrittää ja arvioida saati suhteuttaa aiheutuviin haittoihin. Käytännössä mitä kohtalokkaammin hanke vaikuttaa vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen, sitä tärkeämpiä yleisiä etuja sen tulisi palvella, jotta poikkeaminen ympäristötavoitteista olisi mahdollista. Hankkeen tärkeyttä yleisen edun kannalta voi joka tapauksessa olla hankalaa verrata vesimuodostuman heikentymiseen, sillä vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseen liittyvien hyötyjen mitoittamiseen liittyy usein epävarmuuksia.

VHJL 23.1 §:n 3)-kohdan perusteella tulee pystyä osoittamaan, että hankkeelle ei ole teknisesti ja taloudellisesti kohtuullisesti toteutettavissa olevia vaihtoehtoja, jotka olisivat vesienhoidon ympäristötavoitteiden kannalta selvästi parempia. Tällaisia vaihtoehtoja voivat olla hankkeen sijoittaminen eri paikkaan tai sen toteuttaminen erisuuruisena tai muuten eri tavalla. Kun kyse on padon purkamisesta, vaihtoehtoja on lähinnä kaksi: pato joko puretaan osin tai kokonaan tai sitä ei pureta. Arvioitavaksi jää siten vain, olisiko purkamatta jättäminen hyvän tilan tavoitteen saavuttamiselle parempi vaihtoehto kuin purkaminen.

Poikkeuskysymyksen menettelyllinen puoli on Suomessa vielä epäselvä. Ennen kuin ympäristöministeriö toisin ohjeistaa tai hallitus esittää vesienhoitolakiin muutosta, ei ole täysin tiedossa, mikä viranomaisen ja missä menettelyssä voisi harkita poikkeuslupaa tai kuka poikkeusta voisi hakea. Olettavasti Helsingin kaupunki voisi padon omistajana tällaista poikkeusta hakea ja mahdollisesti ELY-keskukselta VHJL 4.2 § huomioon ottaen, mutta poikkeuksen myöntäminen käytettävissä olevan tiedon valossa olisi erittäin epätodennäköistä.

4. Rakennussuojeluoikeudellinen arvio

4.1 Asemakaavamuutoksen tarve

Vanhankaupunginkosken patoa koskee *nimenomainen* asemakaavamääräys s-3, jonka mukaan kyseessä on "*Suojeltavan alueen osa, jolla olevat pato- ja siltarakenteet tulee säilyttää tai tarvittaessa uusia siten, että ympäristön historiallinen arvo säilyy.*". Yksinomaan tämä asemakaavamääräys estää asemakaavaan MRL 58 §:ssä liitettyjen ehdottomien oikeusvaikutusten kaikkien purkamiseen tarvittavien lupien myöntämisen ja siten padon purkamisen²⁰. Näin ollen edellä kuvattu VL 3:5:n mukainen linkkisäännös merkitsee, että ilman muutettua asemakaavaa vesilupaa ei voitaisi myöntää.

Padon purkaminen vallitsevassa asemakaavoituksellisessa tilanteessa edellyttää yksiselitteisesti *vähintään* mainitun s-3-määräyksen kumoamista asemakaavamuutoksella. Keskeistä on nimenomaan se, että pato on suojeltu erillisellä merkinnällä eikä kyse ole esimerkiksi suojelualueella sijaitsevasta rakennelmasta, jolloin purkamista saatettaisiin arvioida siltä kannalta, mikä on sen merkitys *osana* suojeltavaa aluetta (KHO 2016:59). Toisaalta pelkän s-3-määräyksen kumoaminen asemakaavan muutoin pysyessä ennallaan ei välttämättä ole *riittävä* muutos sen suhteen, että pato olisi mahdollista rakennussuojelun estämättä purkaa: padon purkaminen voi estyä myös muiden Vanhankaupunginkosken aluetta koskevien suojelumääräysten johdosta, jos padon purkaminen vaarantaisi näiden tarkoittaman suojelun²¹.

Asemakaavamuutoksen sijaan on mahdollista tarkastella kysymystä siitä, voitaisiinko padon suojelua koskevasta s-3-merkinnästä myöntää MRL 171 §:ssä tarkoitettu poikkeaminen ja siten mahdollistaa padon purkaminen ilman asemakaavamuutosta.

Poikkeamista ei kuitenkaan MRL 171.1 §:ssa tarkoitettuna »erityisen syyn» mahdollisesta olemassaolosta huolimatta saa myöntää, jos poikkeaminen aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle (MRL 171.2 § 1 k) taikka se vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista (MRL 171.2 § 3 k). Nimenomaisesti padon säilyttämiseen velvoittavasta s-3-määräyksestä poikkeaminen mitä ilmeisimmin aiheuttaisi kaavamääräyksen keskeisimmän tarkoituksen – padon säilyttämisen – syrjäytymisen myötä haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle samoin kuin vaikeuttaisi rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Padon purkaminen ei siten mitä ilmeisimmin ole mahdollista poikkeamisen menettelyllä, vaan se edellyttää vähintään s-3-suojelumerkinnän kumoamista *asemakaavamuutoksella*.

4.2 Patoa koskevan s-3-suojelumerkinnän kumoaminen

4.2.1 Asemakaavan muuttamisen edellytyksistä

Asemakaava-alueella rakennussuojelu tapahtuu pääsääntöisesti maankäyttö- ja rakennuslain (131/1999), asemakaava-alueiden ulkopuolella rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) nojalla. Maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä rakennussuojelua koskevat erityisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (MRL 3 luku), kaavoja koskevat sisältövaatimukset (MRL 28 §, MRL 39 § ja MRL 54 §) sekä purkamislupajärjestelmä (MRL 18 luku). Valtioneuvosto hyväksyy valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden mukaan alueidenkäytössä on varmistettava kulttuuri- ja luonnonperinnön arvojen säilyttäminen. Keskeisessä asemassa ovat viranomaisten laatimat inventoinnit, jotka muodostavat lähtökohdan alueiden käytön suunnittelulle.²² Nämä puolestaan muodostavat perustan sille, millä tavoin kaavojen sisältövaatimusten täyttymistä on oikeudellisesti arvioitava. Kaavoitus vaikuttaa siihen, millä tavoin on arvioitava purkamiseen tarvittavien lupien oikeudellisten edellytysten täyttymistä.

Kansallisen normijärjestelmän ohella Suomea velvoittavat useat kansainväliset sopimukset. Suomi on liittynyt muun ohella Unescon yleissopimukseen maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemisesta (ns. maailmanperintösopimus, 1972), Unescon yleissopimus kulttuuriomaisuuden suojelemisesta aseellisen selkkauksen sattuessa (ns. Haagin sopimus 1954) II lisäpöytäkirjoineen, Euroopan neuvoston Euroopan rakennustaiteellisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus (ns. Firenzen sopimus, 2000).²³ Vaikka sopimukset ovat sopusoinnussa Suomen nykyisen rakennussuojelua koskevan lainsäädännön kanssa, tulee kansainväliset velvoitteet ottaa taustatekijänä huomioon tulkittaessa kansallista rakennussuojelulainsäädäntöämme myös yksittäisten asemakaavamuutosten yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin ei sisälly erityisen syyn vaatimusta tai muitakaan erityisiä edellytyksiä asemakaavan muuttamisesta tai kumoamisesta silloin, kun kyse on asemakaavan sisältyvästä suojelumääräyksestä. Myöskään lakiin rakennusperinnön suojelusta (498/2010) ei sisälly säännöksiä mainitun lain nojalla tehdyn suojelupäätöksen lakkaamisen edellytyksistä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että kirkkolain (1054/1993) 14 luvun 5 b:ssä on säädetty kirkollisen rakennuksen suojelun lakkaamisen edellytyksistä. Kirkkohallitus voi säännöksen nojalla päättää, ettei kirkollista rakennusta ole enää pidettävä suojeltuna, jos 1) rakennus on sillä tavoin vahingoittunut, ettei sitä voida saattaa ennalleen; 2) seurakunnalla on useita kirkollisia rakennuksia eikä sillä ole tarvetta toiminnassaan enää käyttää omistamaansa suojeltua kirkollista rakennusta; 3) rakennuksen suojeleminen ei ole muusta erityisestä syystä enää perusteltua.

Erityissääntelyn sijaan asemakaavamuutokseen sovelletaan MRL 204 §:n mukaan samoja säännöksiä kuin asemakaavan laadintaan. Toisin sanoen kunta voi laatia tarkoituksenmukaiseksi katsomiaan asemakaavoja ja näiden muutoksia kunhan kaavaratkaisussa asemakaavan MRL 54 §:ssä säädetty sisältövaatimukset tulevat otetuiksi huomioon niille kuuluvien oikeudellisten painoarvojen. Tästä MRL:n säännösteknisestä ratkaisusta ei kuitenkaan tule päätellä, että asemakaavan suojelumääräyksen kumoaminen voitaisiin tehdä *täysin* riippumatta siitä, onko suojeluhetken ja myöhemmän mahdollisen kumoamishetken välillä tapahtunut mitään muutosta suojelukohdetta tai oikeudellisesta ympäristöstä koskevissa olosuhteissa.

Huomattava on myös, että asemakaavan kumoamista koskevat myös MRL 9 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1.1 §:ssä määritelty velvollisuus selvittää kaavoituksesta johtuvat vaikutukset.²⁴ Oikeudellisesti merkityksellistä on sekä selvitysten teettämisen että se, että nämä myös tukevat tehtyjä kaavaratkaisuita.

4.2.2 Kaavoitusviranomaisen velvollisuus edistää rakennussuojelua

Maankäyttö- ja rakennuslain 24.2 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Valtioneuvosto on päätöksellään 30.11.2000 hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n nojalla valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Niitä on tarkistettu valtioneuvoston päätöksellä 13.11.2008, joka tuli voimaan 1.3.2009.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.4 kulttuuriperintöä koskevien erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Tällainen inventointi on muun ohessa Museoviraston laatima inventointi Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009), joka on valtioneuvoston päätöksellä 22.12.2009 otettu maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvien valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitetuksi inventoinniksi rakennetun kulttuuriympäristön osalta 1.1.2010 alkaen.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 6 mukaan *erityistavoitteita* on tarkoitettu sovellettavaksi maankäyttö- ja rakennuslain 24.2 §:ssä määriteltyjä, alueiden suunnittelua koskevia oikeusvaikutuksia kaikkien kaavatasojen osalta, mikäli tavoitetta ei ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavatasoa. *Yleistavoitteita* sen sijaan ei ole tarkoitettu asemakaavojen sisältöjen oikeudelliseen arviointiin.

Vantaanjokisuun vesi- ja viemärlaitoksen eli nyt tarkasteltava pato ja sitä ympäröivä alue on merkitty RKY 2009 -inventointiin. Kohdekuvauksen mukaan alueen rakennuskanta ilmentää pääkaupungin kunnallistekniikan kehitystä varhaisvaiheesta 1800-luvulta nykypäiviin. Vanhassakaupungissa on Vantaanjoen rannoilla toiminut vesivoimaa ja vettä käyttäviä tuotantolaitoksia aina 1550-luvulta lähtien, jolloin Kustaa Vaasa perusti kuninkaankartanon Helsinginjoen, nykyisen Vantaanjoen suulle 1550. Kohdekuvauksessa keskeisessä asemassa on muun ohella juuri vesivoiman käyttö, johon patorakennelma olennaisella tavalla liittyy. Kohdekuvauksen perusteella voidaan päätellä, että pato nimenomaan muodostaa olennaisen suojellussa kokonaisuudessa ja padon mahdollinen purkaminen vaikuttaisi myös laajemmin koko alueen luonteeseen²⁵.

Tämä tarkoittaa, että MRL 24.2 §:n velvoittamana kaupungin on nimenomaan asemakaavoituksella *pyrittävä edistämään RKY 2009 -inventointiin sisältyvän padon ja sitä ympäröivän alueen säilymistä*. Näin ollen padon suojelua koskevan s-3-merkinnän taikka laajemmin aluetta koskevien suojelumerkintöjen kumoamista tarkoittavan asemakaavan voimaan saattaminen olisi vastoin MRL

24.2 §:ssä säädettyä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen edistämismahdollisuutta.

4.2.3 Kaavoitusjärjestelmän ohjausvaikutus

Maankäyttö- ja rakennuslain 28.1 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon maakuntakaavoituksessa siten kuin mainitussa laissa tarkemmin säädetään. MRL 32.1 §:n mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisin yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 42.1 §:n mukaan yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Edelleen MRL 54.1 §:ssa säädetään, että asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin edellä mainituissa säännöksissä säädetään.

Vanhankaupunginkosken pato ja sitä ympäröivä alue on merkitty valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009) -inventointiin. Alue on Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavassa merkitty merkinnällä ”Kulttuuriympäristön vaalimisen kannalta tärkeä alue, tie tai kohde, valtakunnallisesti merkittävä (RKY 2009)”. Aluetta koskevassa voimassa olevassa vuoden 2002 yleiskaavassa alue on merkitty merkinnällä ”Kulttuurihistoriallisesti, rakennustaiteellisesti ja maisemakulttuurin kannalta merkittävä alue”. Myös valmisteilla olevassa Helsingin uudessa yleiskaavassa alue on merkitty suojelualueeksi merkinnällä ”Valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö (RKY 2009 -alue)”. Voimassa olevan asemakaavan mukaan aluetta koskee useita suojelumerkintöjä, joista nyt keskeisin on padon purkamisen kieltävä s-3-merkintä. Näin padon suojelu ei perustu vain voimassa olevaan asemakaavaan, vaan kaavoitusjärjestelmään kytkeytyvän ns. ohjausvaikutuksen kannalta myös voimassa olevaan oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan sekä maakuntakaavan, joista viimeksi mainittu noudattaa Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa edellytettyä rakennetun kulttuuriympäristön suojelua.

Ohjaavassa yleiskaavassa alue on nimenomaisesti merkitty suojeltavaksi. Alueen rakennussuojelun kannalta keskeisen kohteen purkamisen mahdollistava asemakaava olisi lähtökohtaisesti ohjaavan yleiskaavan vastainen ja siten asemakaava muodostuisi MRL 54.1 §:n vastaiseksi.²⁶ Näissä olosuhteissa asemakaavamuutos saattaisi edellyttää yleiskaavan muuttamista.

Yleiskaava puolestaan perustuu MRL 32.1 §:n ja 39.1 §:n mukaisesti voimassaolevaan maakuntakaavaan, mikä saattaisi edellyttää puolestaan maakuntakaavan muuttamista. Maakuntakaavan muuttaminen suojelun osalta olisi oikeudellisesti vaikeasti toteutettavissa, koska maakuntakaavassa on otettava MRL 28.1 §:n ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.4 mukaisesti huomioon RKY 2009 -inventointiin kuuluva pato ja sitä ympäröivä alue eikä

maakuntakaavaa lähtökohtaisesti voida muuttaa sellaiseksi, että se olisi MRL 28.1 §:ssa tarkoitettulla tavalla ristiriidassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa (MRL 24 §).

Yhteenvedona voidaan todeta, että kaupungilla on MRL:n järjestelmässä yksinomainen *toimivalta* asemakaavan laatimiseen, muuttamiseen ja kumoamiseen. Kuitenkin MRL 24.2 §:sta johtuu kaupunkiin kohdistuva *velvollisuus* RKY 2009 -kohteisiin kuuluvan Vanhankaupunginkosken padon ja alueen suojeluun ja MRL 54.1 §:sta *kielto* laatia ohjaavan yleiskaavan vastaista asemakaavaa.

4.2.4 Rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskielto

Asemakaavan laatimista ja muuttamista rajoittaa MRL 54.2 §:n 2 virkkeessä lausuttu rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskielto. Säännöksen mukaan rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä *tulee vaalia eikä* niihin liittyviä erityisiä arvoja *saa hävittää*. Asemakaavoituksella tapahtuvalla hävittämiskielto tarkoitetaan sitä, että laadittava asemakaavan toteuttaminen eli alueiden ottaminen asemakaavan mukaiseen käyttöön johtaisi rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen häviämiseen. Sen sijaan rakennetun ympäristön vaaliminen on laajempi vaatimus kuin hävittämiskielto ja se voi tarkoittaa esimerkiksi tien linjaamista, leventämistä taikka teiden ja kadun korkeusaseman sellaisia muutoksia, joilla voi olla suuri ympäristöarvoja hävittävä vaikutus. Rakennetun ympäristön ohella edellä mainittu koskee myös luonnonympäristön vaalimista, joka voi tarkoittaa esimerkiksi maiseman säilyttämistä koskemattomana.²⁷

Esimerkiksi Vanhankaupunginkosken padon purkamiseen läheisesti rinnastuvassa ratkaisussa KHO 2004:9 on todettu, että asemakaavan muutos, joka mahdollisti entisen Oy Volvo Auto Ab:n rakennuskokonaisuuden purkamisen Helsingin Vallilassa, oli MRL 54 §:n 2 momentissa säädetyn rakennettuun ympäristöön liittyvien erityisten arvojen hävittämiskiellon vastainen.²⁸ Korkein hallinto-oikeus kumosi asemakaavamuutoksen. Suojeltuun kohteeseen liittyi asiassa esitettyjen selvitysten mukaan merkittäviä rakennussuojelun piiriin kuuluvia kulttuurihistoriallisia erityisarvoja ja nämä olivat kaavoittajan tiedossa.

Vanhankaupunginkosken padolla on kiistatta MRL 54.2 §:n 2 virkkeessä tarkoitettuja rakennettuun ympäristöön ja luonnonympäristöön liittyviä RKY 2009 -inventoinnin kuvauksesta ilmeneviä sellaisia MRL 54.2 §:n 2 virkkeessä tarkoitettuja erityisiä arvoja, joita tulee vaalia ja joita ei saa hävittää²⁹. Koska s-3-suojelumerkinnän kumoaminen tarkoittaisi juuri sitä, että asemakaava toteutuessaan tällöin mahdollistaisi padon purkamisen, muodostuisi asemakaavamuutos mitä ilmeisimmin MRL 54.2 §:n 2 virkkeessä tarkoitettun hävityskiellon vastaiseksi.

4.2.5 Erilaisten tavoitteiden punninnasta asemakaavamuutoksen arvioinnissa

Vanhankaupunginkosken padon ja sitä ympäröivän alueen kuulumisen RKY 2009 -inventointiin on padon purkamista tarkasteltaessa keskeistä, mutta merkintä ei yksistään kuitenkaan muodosta sellaista ehdotonta estettä padon purkamiselle, että patoa kaikki muut asiaan liittyvät seikat sivuuttaen ei voitaisi purkaa. Sen sijaan arvioitaessa purkamisen mahdollistavan asemakaavamuutoksen lainmukaisuutta (MRL 54 §) on punnittava toisiinsa nähden vastakkaisia tavoitteita padon

purkamisesta ja rakennusperinnön suojelemisesta³⁰. Punninnan edellytyksenä kuitenkin on, että padon purkamisella tavoiteltava intressit sekä ovat riittävällä tavalla todettavissa että ne nauttivat oikeusjärjestyksessämme samantasoista suojaa kuin rakennettuun kulttuuriympäristöön liittyvät erityiset arvot³¹. Ellei näin ole, punninta-asetelmaa ei edes muodostu.

Kuten edellä on tuotu esille, padon säilyttämisen liittyvät suojeeluarvot ovat ilmeiset. Sen sijaan asiassa esillä olleen selvityksen perusteella näyttää siltä, että realistisia kulttuurisia, taloudellisia tai muita todennettavissa olevia etuja ei padon purkamisella saavutettaisi. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan padon purkamisen tavoitteina on esitetty kalojen nousuolosuhteiden parantamista myös muille kuin vahvimmille vaelluskaloille ja alueen saattamista luonnontilaiseksi, mutta näitä koskevat selvitykset pikemmin näyttäisivät puoltavan padon suojelua ja olevan padon purkamisesta saavutettavien hyötyjen osalta avoimia tai ristiriitaisia³². Oikeammin sanottuna asiassa esillä olleen selvityksen valossa jää jokseenkin avoimeksi tai ristiriitaiseksi se, mitä todellista hyötyä padon purkamisella saavutettaisiin³³. Näin ollen arvioitaessa kokonaisuutena Vanhankaupunginkosken patoon liittyviä kiistattomia suojeeluarvoja ja padon purkamisen liittyviä näkökohtia, on suojeeluarvoja asiassa esitetyn selvityksen valossa pidettävä oikeudellisesti selvästi painavampina.

4.3 Padon suojele valtion viranomaisten toimesta

Maankäyttö ja rakennuslain 24.1 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Myös valtion viranomaisen, käytännössä ELY-keskus, voi toisinaan käynnistää kyseisissä tavoitteissa viitatus RKY 2009 -inventoinnissa olevan kohteen rakennussuojelun.

Siinä poikkeuksellisessa tapauksessa, että asemakaavamuutos tulisi lainvoimaiseksi kumoten patoa koskevan suojelumerkinnän, on mahdollista, että padon suojelemiseksi käynnistyy sen suojele rakennusperinnön suojelemisesta annetun lain (498/2010) nojalla. Kyseisen lain 2.3 §:n mukaan voidaan asemakaava-alueella suojella *valtakunnallisesti* merkittäviä kohteita. Ensisijainen keino suojelussa on siis asemakaava, mutta RKY 2009 -inventoinnissa olevat kohteet ovat lähtökohtaisesti valtakunnallisesti niin merkittäviä kohteita, että toissijaisesti ne voidaan suojella rakennussuojelulain nojalla. Tällöin suojelupäätöksen tekee valtion viranomaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus), jonka päätöksen ympäristöministeriö vahvistaa (RakSL 9.1 §). Kaupungilla asemakaavoittajana on asiassa vain maanomistajan asema.

Erillisen prosessin käynnistyminen riippunee *de facto* pitkälti siitä, millä tavoin asemakaavan muuttamista koskeva asia tulee oikeudellisesti arvioiduksi mahdollisen valitusprosessin lopputuloksena esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla. Kaiken kaikkiaan tämän suojeluvaihtoehdon tarvetta voidaan siis pitää suhteellisen hypoteettisena.

5 Luonnonsuojeluoikeudellinen arvio

5.1 Vaikutukset Natura 2000 -alueelle

Natura 2000 -alueiden toimeenpanoa koskeva menettely on Suomessa implementoitu luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 10 luvussa. Nämä alueet eivät ole perinteisiä luonnonsuojelualueita, sillä niiden suojelu voidaan toteuttaa muilla laeilla ja muilla keinoin, esimerkiksi luontodirektiivin (92/43/ETY) 6 artiklan 1 kohdan mukaan alueiden hoitosuunnitelmienavulla. Toimeenpano on viime kädessä siitä kiinni, millä laeilla Natura-suojelupäätös on toteutettu. Vantaanjoen Natura 2000 -alueen suojelutavoitteet toteutetaan vesilailalla ja ympäristönsuojelulailalla. Näin ollen vesilupaa padon purkamiselle ei voisi edes lähtökohtaisesti vesilain intressivertailussa myöntää, jos suojelutavoitteet vaarantuvat.

Natura 2000 -verkoston tavoitteena on ylläpitää yhteisön tärkeinä pitämien habitaattien ja lajien suotuisa suojelutaso tai palauttaa se ennalleen. Yhteisön tärkeinä pidetyt luontotyypit ovat lueteltuina direktiivin liitteessä I ja lajit liitteessä II. Erityisesti suojeltavat lajit ja habitaatit ovat merkitty liitteissä tähdellä. Natura 2000 -alueet muodostuvat LSL 64.1 §:n mukaan luontodirektiivin perusteella nimetyistä SPA-alueista ja luontodirektiivin SCI-alueista.

Luontodirektiivi velvoittaa jäsenmaita turvaamaan alueet. Turvaaminen perustuu luontodirektiivin 6 artiklaan, josta komissio on antanut tulkintaohjeen.³⁴ Natura 2000 -alueiden turvaamisesta on säädetty LSL 64a-66 §:ssä. Pykälät perustuvat luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtiin.

Natura 2000 -alueiden luonnonarvoja ei saa LSL 64a §:n ja 66.1 §:n nojalla merkittävästi heikentää. Heikentäminen koskee ainoastaan niitä kohteita, joiden perusteella Natura 2000 -alue on perustettu toisin sanoen Vantaanjoen kohdalla vuollejokisimpukkaa ja saukkoa sekä Vanhankaupungin lintuveden kohdalla siellä eläviä lintulajeja ja luontodirektiivin habitaatteja.³⁵

Komission tulkintaohjeen mukaan heikentämisellä tarkoitetaan luontotyypin fyysistä rappeutumista. Tulkintaohjeen mukaan arvioitavaksi tulee muutos luontotyypin suotuisassa suojelutasossa: jos esimerkiksi luontotyypin pinta-ala supistuu tai luontotyypille tyypillisten lajien määrä vähenee, alkuperäisestä heikentymistä on tapahtunut.³⁶ Hallituksen esityksessä laiksi luonnonsuojelulain muuttamiseksi todetaan myös, että heikentämiskielion käsitteen piiriin kuuluisivat myös lajeihin kohdistuvat merkittävät häiriöt.³⁷ Häiriöillä komission tulkintaohjeessa tarkoitetaan suoraan lajiin vaikuttavia muutoksia. Siten häiriöiden voimakkuus, kesto ja tiheys ovat tärkeitä arviointiperusteita.³⁸

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti Natura 2000 -verkoston suojelutavoitteet edellyttävät, että kaikki sellaiset suunnitelmat ja hankkeet, joilla voi olla vaikutuksia Natura 2000 -alueiden olennaisiin luontoarvoihin, on arvioitava. Suomessa velvoite perustuu LSL 65 §:ään. Alueen muihin luontoarvoihin kohdistuvat vaikutukset eivät synnytä arviointivelvollisuutta elleivät välilliset vaikutukset heijastu Natura 2000 -alueen suojelun perusteina oleviin arvoihin.³⁹

Luonnonsuojelulain 65.1 §:ssä edellytetään, että hankkeen vaikutusten tulee olla myös merkittäviä ja todennäköisiä. Todennäköisyyden arvioinnissa voidaan ohjenuorana käyttää varovaisuusperiaatetta: arviointia ei saa jättää tekemättä sen vuoksi, että vaikutusten merkittävyystä ei ole tietoa

etukäteen.⁴⁰ Hankkeen merkittävyys asettuu vähäisen vaikutuksen ja huomattavan vaikutuksen väliin. Siten käsite on joustava. Esimerkiksi lajien populaatiokoon vaihtelu, joka tapahtuu luonnollisen rajan sisällä, ei ole merkittävää vaikutusta.⁴¹

5.2 Padon purun vaikutukset Natura 2000 -alueilla ja arviointivelvollisuus

Selvitysten perusteella todennäköisesti suurin riski *Vanhankaupunginlahden lintuvesi Natura 2000* -alueelle on länsihaaran padon purkamisen yhteydessä liikkeelle lähtevien sedimenttien kulkeutuminen alueelle. Ympäristölautakunnan lausunnon perusteella, sedimentit saattavat sisältää haitallisia aineita, jotka voivat heikentää veden laatua ja siten alueen suojeluarvoja.

Vantaanjoen kohdalla padon purkaminen vaikuttanee Natura 2000 suojelun kohteena olevaan vuollejokisimpukkaan. Ympäristölautakunnan lausunnon perusteella vuollejokisimpukat elävät jokien syvimmissä ja parhaiten virtaavissa paikoissa, joka suojaa lajia vedenpinnan korkeuden vaihteluilta. Vuollejokisimpukka on myös herkkä veden kemiallisille muutoksille varsinkin elonkierron varhaisvaiheessa.⁴² Myös muutokset lajistossa vaikuttavat herkästi vuollejokisimpukan menestymiseen.

Padon purkamisella saattaa olla vaikutuksia myös alueella elävään saukkoon. Saukko elää vesistöjen rantavyöhykkeillä ja vesistöissä. Erityisesti virtapaikat ovat lajille tärkeitä, koska ne pysyvät sulina ympäri vuoden.⁴³ Saukolle uhkatekijöitä ovat muun muassa vesirakentaminen.

Padon purkaminen tulisi laskemaan huomattavasti vedenkorkeutta, joka saattaa vaikeuttaa vuollejokisimpukan sekä saukon selviytymistä. Vedenpinta laskisi selvitysten perusteella padon kohdalta useita metrejä. Jos padon purun yhteydessä rakennetaan pohjapato, vedenpinnan korkeuden lasku jäisi huomattavasti pienemmäksi, jolloin Natura 2000 suojeluarvot eivät heikentyisi yhtä voimakkaasti. Toisaalta pato estää kosken muodostumisen alueelle, joka on yksi peruste padon purulle.

Vedenpinnan lasku tulisi irrottamaan pohjasta myös sedimenttejä, jotka heikentäisivät vedenlaatua. Annettujen lausuntojen perusteella, sedimentit saattavat sisältää haitallisia aineita, jotka voivat vaikuttaa lajien selviämiseen, erityisesti vuollejokisimpukan. Ympäristölautakunnan lausunnossa huomautetaan vielä erikseen, että koskea kunnostettaessa on otettava huomioon, että vuollejokisimpukkaan saattavat vaikuttaa rakennustöiden aiheuttamat haitat, kuten hiekan ja soran levittäminen tai työkoneiden ajaminen. Yhtenä vaihtoehtona olisi siirtää vuollejokisimpukat riittävän kauas yläjuoksulle heikentämisen estämiseksi. Vaihtoehtoa käsitellään seuraavassa luvussa.

Samoin kuten Uudenmaan ELY-keskuksen lausunnossa, Vanhankaupunginkosken länsihaaran padon purkamisella voi olla heikentäviä vaikutuksia Vantaanjoen ja Vanhankaupungin lintuveden Natura 2000 suojeluarvoihin. Tämän vuoksi padon purkamisen vaikuttavuuden merkittävyys tulisi arvioida LSL 65 §:n mukaisessa menettelyssä.

Mikäli arviointi osoittaa, että padon purkaminen merkittävästi heikentää alueen valinnan perusteina olevia luonnonarvoja, vesilupaa padon purkamiselle ei LSL 66.1 §:n heikentämiskiellon vastaisesti

voida pääsääntöisesti myöntää. Luonnonsuojelulain 66.2 § sisältää kuitenkin poikkeusmenettelyn, jolla suunnitelma tai hanke voidaan valtioneuvoston päätöksellä toteuttaa erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, mikäli vaihtoehtoista ratkaisua ei ole. Tällaiset tilanteet ovat kuitenkin hyvin harvinaisia hallituksen esityksen perustelujen mukaan.⁴⁴ Vanhankaupunginkosken padon purun hyötyjä (kalastusmahdollisuuksien parantaminen ja virkistysalueen muodostuminen) ei todennäköisesti täytä LSL 66.2 §:n edellyttämää erittäin tärkeää yleistä etua, ja purkamiselle on 0-vaihtoehto: padon säilyttäminen. Poikkeuksen yhteydessä otetaan huomioon myös LSL 66.4 ja 69 §:n mukaiset mahdolliset kompensoivat toimenpiteet.

Natura suojelun osalta oikeudellinen arvio voidaan kiteyttää niin, että vesiluvan myöntämisen yhteydessä perustuen VL 1:2:n linkkisäännökseen Natura-arvioinnin perusteella katsottaisiin, että padon purkamishanke heikentäisi merkittävästi Natura-alueen suojeluarvoja. Tämän jälkeen valtioneuvosto ei voisi poiketa heikentämiskiellostä, sillä erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavaa syytä padon purkamiselle tuskin on etenkin, kun vaihtoehtona on nykytila: padon säilyttäminen ja kalan kulku joen toista haaraa pitkin ylös jokeen.

5.3 Padon purun vaikutukset rauhoitettuihin ja direktiivilajeihin

Luonnonsuojelulain 49.1 §:n mukaan luontodirektiivin liitteen IV (a) kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty suoraan lain nojalla. Heikentämisellä tarkoitetaan komission tulkintaohjeen mukaan heikentymistä siten, että alue ei toimi lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkana. Muutokset voivat tapahtua siten pitkän ajan kuluessa, mutta vaikutukset esimerkiksi lajin lisääntymiskykyyn ovat havaittavissa.⁴⁵ Lisäksi direktiivilajien hallussapito on kielletty LSL 49.2 §:n nojalla.

Sekä LSL 49.1 §:n heikentämis- että 49.2 §:n hallussapitokieltoon on mahdollista saada poikkeus ELY-keskukselta LSL 49.3 §:n ja LSL 49.4 §:n nojalla. Poikkeuksen myöntäminen perustuu luontodirektiiviin 16(1) artiklassa mainittuihin perusteisiin, joiden kaikkien on täytyttävä, jotta poikkeus voidaan myöntää. Ensimmäisenä kriteerinä on, että halutulle toimenpiteelle ei löydy muuta tyydyttävää ratkaisua. Toiseksi edellytetään, että poikkeus haittaa lajin suotuisan suojelutason säilymistä. Kolmanneksi poikkeamiselle tarvitaan hyväksyttävä tarkoitus.

Padon purku ja siitä seuraava vedenpinnan lasku saattaa heikentää vuollejokisimpukan, saukon ja pohjanlepakon lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Jos padon purun yhteydessä rakennetaan pohjapato vaikutukset voivat olla vähäisempiä. Padon purun vaikutukset erityisesti vuollejokisimpukalle voivat olla kohtalokkaita varsinkin padon alajuoksulla sedimenttien irtoamisen vuoksi. Yhtenä mahdollisuutena olisikin siirtää yksilöitä padon purkamisen tieltä. Esitetystä ympäristölautakunnan lausunnossa mainittiin, että muualla Suomessa vuollejokisimpukat ovat tutkimusten mukaan selvinneet hyvin siirtoistutuksista saman joen toiseen paikkaan. Toinen vaihtoehto heikentämisen vähentämiseksi on laskea vedenpintaa maltillisesti: esim. 2 cm/vrk, kauempana koskialueesta olevat simpukat pääsevät itse liikkuen turvaan.

Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2006:35 (7.6.2006 T. 1472) vuollejokisimpukan siirtämisen uuden viemäriputken yläpuolelle ei tulkittu olevan esiintymispaikan häirintää. Siirtomatkan pituus oli noin

yksi metri. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden (HaO:n) ratkaisun voimassa tältä osin. Padon purku vaatisi vuollejokisimpukoiden siirtämistä huomattavasti kauemmas, joten tilanne on hyvin erilainen, jos pato puretaan.

Natura 2000 -suojelun lisäksi on otettava huomioon, että padon läheisyydessä on havaittu myös pohjanlepakkoa. Erityisesti hankkeissa, joissa maankäyttöä muutetaan tulisi varmistaa, että lajilla on riittävästi piilo- ja saalistuspaikkoja. Pelkän padon purkaminen ei todennäköisesti tuhoaisi kaikkia lajille sopivia paikkoja, sillä Vanhankaupunginlahdella on huomattava määrä lajille sopivia rakennuksia.

Niin vuollejokisimpukka kuin pohjanlepakko ovat myös rauhoitettuja LSL 38 §:n nojalla, jolloin niiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen ovat kiellettyjä LSL 39.1 §:n perusteella. Padon purkua varten on siten mahdollista hakea ELY-keskuksen poikkeusta rauhoitussäännöistä, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana LSL 48.2 §:n nojalla. Esimerkiksi 7.6.2006 annetussa ratkaisussa (2006:35) KHO muutti HaO:n ratkaisua ja edellytti, että poikkeaminen LSL 39 §:n rauhoitussäännöksestä saattaa olla tarpeen vaikka vuollejokisimpukan siirtomatka oli alle metrin. Poikkeusluvan tarve tuli selvittää ja lainvoimainen poikkeus tuli ratkaisun perusteella olla voimassa ennen kuin rakentaminen alueella voitiin aloittaa.

5.4 Vanhankaupunginkosken luonnontilaisuus oikeudellisessa kontekstissa

Helsinginkoski ry:n esityksen mukaan padon purkamisen tarkoituksena on palauttaa alue ”luonnontilaan” eli aikaan jolloin ihmistoiminta ei vaikuttanut Vantaanjokeen, vaan alueella virtasi koski. Alueen luonnontilainen tila toisi Vanhankaupungin alueelle niin taloudellisia, sosiaalisia kuin luonnonsuojelullisia hyötyjä Helsinginkoski-hankkeen perustelujen mukaan. Myös valtuutettu Relanderin aloitteen mukaan padon purkaminen luonnontilaiseksi mahdollistaisi ”useita satoja metrejä” virtaavan kosken muodostumisen ja parantaisi samalla alueen virkistysarvoa sekä muodostaisi habitaatteja koskessa esiintyville kaloille. Hankkeen lähtökohta ”luonnontilaiseen tilaan” palauttamisesta antaa aiheita joillekin oikeudellisille huomioille.

Vesilain mukaiseen luonnontilaisen käsitteeseen kuuluvat ensisijaisesti vesiluontotyyppit, joiden olennaiset ominaispiirteet eivät ole muuttuneet muokkauksen seurauksena. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että käsite kattaisi vain täysin ihmistoiminnan vaikutuksen ulkopuolelle jääneet kohteet. Nämä vesiluontotyyppit ovat pienialaisia, kuten luonnontilainen puro, joten niitä koskevia vesilain säännöksiä sinänsä voi soveltaa tässä tapauksessa. Jonkinlaista johtoa käsitteelle kuitenkin saadaan myös tähän yhteyteen.

Ensisijaisesti kysymys on luontotyypeistä, joiden olennaiset ominaispiirteet eivät ole muuttuneet muokkauksen seurauksena. Käsitettä ei kuitenkaan ole tulkittava ahtaasti niin, että se kattaisi vain täysin ihmistoiminnan vaikutuksen ulkopuolelle jääneet kohteet. Ensinnäkin vähäiset olennaisiin ominaispiirteisiin vaikuttamattomat muutokset ovat mahdollisia ilman, että luonnontilaa pidetään palautumattomana. Toisaalta luonnontila on saattanut palautua muutosten jälkeen pitkäaikaisen luonnollisen kehityksen tai ennallistamistoimenpiteiden seurauksena. Säännös ei sen sijaan koske tilanteita, joissa luontotyyppille olennaiset ominaispiirteet on pysyvästi menetetty.

Luonnontilaisuuden käsite vesilaissa vastaisi pitkälti sitä, mitä metsälain 10 §:ssä tarkoitetaan luonnontilan kaltaisella tilalla. Metsäasetuksen (1200/1996) 8 §:n mukaan elinympäristöä nimittäin pidetään luonnontilaisen kaltaisena, jos sen biologisen monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet aikaisemmasta ihmisen toiminnasta huolimatta tai elinympäristöä on käsitelty metsälain nojalla annettujen määräysten mukaisesti.⁴⁶

Näin ollen vähäiset olennaisiin ominaispiirteisiin vaikuttamattomat muutokset ovat mahdollisia ilman, että luonnontilaa pidetään palautumattomana. On myös mahdollista, että luonnontila on palautunut muutosten jälkeen pitkäaikaisen luonnollisen kehityksen tai ennallistamistoimenpiteiden seurauksena – tästä tapauksessa ei voi kuitenkaan olla kyse. Sen sijaan on periaatteessa mahdollista tulkita, että koski ja sen alue on ollut ennen patoamista luonnontilainen siinä merkityksessä, että ihmisen vaikutus on ollut vain vähäistä.⁴⁷ Kuitenkin kun Vanhankaupungin ympäristö on ollut ihmisvaikutuksen alaisuudessa 1550-luvulta alkaen ja vanhimmat kuvalliset dokumentit Vanhankaupunginkosken asutuksesta ovat vuodelta 1640 ja ensimmäiset esitykset padosta vuodelta 1795, ihmisen vaikutus alueella ennen patoa on tuskin ollut vähäistä. Pitkän ihmistoiminnan vaikutuksen vuoksi alueelle on pikemminkin syntynyt ainutlaatuinen teollisuus- ja kulttuurimiljö. Tästä voidaan päätellä, että ihmisen vaikutus tällä vanhalla kulttuurialueella ei ole ollut ennen padon rakentamistakaan vähäinen ja että alue ei ole ollut oikeudellisessa mielessä pitkään aikaan luonnontilainen tai edes luonnontilaisen kaltainen. Pato purkamalla alue ei palaudu vesioikeudellisessa mielessä luonnontilaan, vaan hankkeella heikennetään nykyistä ekologista tilaa.

Tosiasiassa Vantaanjoen vettä on hyödynnetty ensin maataloudessa ja myöhemmin energian tuotannossa. Teollistumisen edetessä, 1800-luvun lopulla, Helsingin kaupunki ryhtyi suunnittelemaan Vantaanjoen vesivarojen hyödyntämistä rakentamalla vesijohtolaitoksen Vanhankaupunginlahdelle ja myöhemmin vesivoimalan. Mahdollisesti purettava pato on otettu voimalaitoksessa käyttöön 1876 ja voimala museoitiin vuonna 1970. Voimalaitoksen koneistosta vastaava Helen Oy tuottaa voimalaitoksessa edelleen sähköä – tuotantomäärä on kuitenkin hyvin vähäinen. Kaiken kaikkiaan tämän kehityksen tuloksen ja padon olemassa olon aikana alueelle on vakiintunut ihmistoiminnan vaikutuksesta nykyinen ns. uusi ekologinen tila.

Padon purkamishanke on nähtävä ihmistoiminnan jatkumona Vanhankaupunginkosken alueen kehittämisessä, eikä itse asiassa alueen luonnontilan palauttavana hankkeena. Näkökulman muuttamisella on vaikutusta myös siihen kuinka alueen mahdollisia suojeluarvoja määritetään: kun ihmistoimintaa on alueella ollut jo kauan, myös siellä elävät lajit ovat ajan saatossa sopeutuneet toiminnan muuttamaan ympäristöön. Padon purusta aiheutuva vedenpinnan lasku muuttaisi siis Vanhankaupunginkoskella nykyään elävän, alueen “alkuperäisen” lajiston elinolosuhteita radikaalilla tavalla. Padon purkaminen olisi vain yksi osa alueen vuosisataisessa kehittämisessä. Siinä missä aiemmin koskea ja saaren rantoja valjastettiin tuotantotoiminnan käyttöön, nyt pato purkamalla koski ja rannat toivotaan saataviksi yhdistysmuotoisella kansalaisaloitteella erityisesti kalastukseen nojaavaan virkistyskäyttöön. Kyseessä on tosiasiassa vesitaloudellinen padon purkamista edellyttävä kehittämisuhanke, jollaisena sitä on myös tässä selvityksessä oikeudellisesti arvioitu.

6 Johtopäätökset

Oikeudellinen selvitys osoittaa, ettei Vanhankaupunginkosken palauttaminen pato kokonaan tai edes osittain purkamalla ole kovin realistinen vaihtoehto voimassa olevassa oikeustilassa. Hanke edellyttäisi vesilupaa, jossa on otettava huomioon muun ohella vesienhoitosuunnittelu ja kaavoitus sekä padon purkamisen vaikutukset alueen kulttuuri- ja luontoarvoille. Muutoksella tuskin saavutetaan riittävästi hyötyjä, jotta hankkeen hyödyt yleiselle ja yksityiselle edulle olisivat vesiluvan intressivertailussa suuremmat kuin haitat esimerkiksi suojeluille kulttuuri- ja luontoarvoille. Padon purkamisen toteuttaminen vesiluvalla edellyttäisi ensin vesienhoitosuunnitelman ja kaavan muuttamista tai poikkeamisia niistä sekä lisäksi poikkeamisia Natura 2000 -alueen ja eräiden EU-lajien suojelusta.

Vesienhoitosuunnitelman muuttamiselle niin, että se mahdollistaisi padon purkamisen, on todennäköisesti vaikea löytää riittäviä oikeudellisia perusteita. Myöskään poikkeaminen vesienhoitosuunnitelmasta padon purkamisen vuoksi ei todennäköisesti onnistuisi nykyisen oikeustilan vallitessa. *Vesioikeudellisen arvion perusteella ja käytettävissä olevien tietojen pohjalta padon purkamishankkeelle ei voitaisi vesioikeudellisessa intressivertailussa myöntää vesilupaa.*

Asemakaavamuutos, jolla kumottaisiin Vanhankaupunginkosken patoa koskeva suojelumerkintä s-3, tarkoittaisi asiallisesti padon purkamisen asemakaavoituksellista mahdollistumista. Patoon jo yksinään liittyessä lähes ilmiselvästi MRL 54 §:ssä tarkoitettuja rakennushistoriallisia erityisiä arvoja tällainen asemakaavamuutos olisi MRL 54 §:ssä säädetyn ehdottoman hävityskiellon sekä toisaalta MRL 24.2 §:ssä säädetyn kuntaan kohdistuvan kulttuuriympäristön suojelua koskevan edistämismääräyksen vastainen. Riippuen asemakaavamuutoksen sisällöstä edellytyksenä saattaisi olla sekä maakunta- että yleiskaavan tarkistaminen. Lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja erityisesti siinä viitattu rakennetun kulttuuriympäristön inventointi (RKY 2009) ohjaavat alueen kaavoitusta, joten kompensoivana toimenä mahdolliselle asemakaavamuutokselle kyseeseen voisi tulla valtion viranomaisten rakennussuojelupäätös padolle ja sen alueelle.

Asiassa ei myöskään ole ollut vielä realistisesti esillä sellaisia padon purkamiseen liittyviä suojelutavoitteiden kanssa samantasoisia kulttuurisia tai taloudellisia oikeussuojaa nauttivia intressejä, joilla olisi sellainen oikeudellinen painoarvo, että asiassa ylipäänsä muodostuisi asemakaavan muuttamista tukevaa oikeudellista *punninta-asetelmaa* padon purkamisen puolesta puhuvien etujen ja rakennus- ja luonnonsuojelun tavoitteiden välille. Myöskään MRL 171 §:n mukaiselle poikkeamiselle kaavasta ei ole edellytyksiä, sillä poikkeamista ei voida käytännössä toteuttaa asemakaavan toteutumista vaarantamatta. Kiteyttäen voidaan todeta, että patoa ja sen ympäristöä koskevan oikeustilan ja asiassa esitetyn selvityksen valossa *patoa koskevan s-3-suojelumerkinnän kumoaminen ja siten padon purkamisen ei ole rakennussuojelua koskevan oikeudellisen sääntelyn kannalta mahdollista.*

Padon purkaminen kokonaan tai osittain toteuttaen se säännöstelyhankkeena vaikuttaisi sillä tavoin merkittävästi joen Natura 2000 -kohteeseen, että hankkeen ympäristövaikutukset sen suojeluarvoille, mm. vuollejokisimpukkaan, tulisi arvioida. Arvioinnin osoittaessa heikentämiskiellon vastaisia vaikutuksia padon purkamishanke voitaisiin toteuttaa vain valtioneuvoston myöntämällä

poikkeusluvalla erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä ja mikäli vaihtoehtoisia ratkaisua ei ole. Tällaiset tilanteet ovat kuitenkin hyvin harvinaisia. Kaiken kaikkiaan padon rakentamisen jälkeen alueelle on vakiintunut uusi siihen sopeutuneiden lajien elinympäristölle sopiva tila, ja kosken palauttaminen merkitsi alueen luonnontilan palautumisen sijasta nykyisten suojelulajien tilan mahdollisesti merkittävää heikkenemistä. *Luonnonsuojeluoikeuden näkökulmasta ei saada tukea padon purkamiselle.*

¹ Hanke on ”Helsinginkoski”, jota varten on perustettu rekisteröity yhdistys.

² Patoa hallinnoi Helsingin seudun Ympäristöpalvelut (HSY). Helen Oy omistaa voimalaitostuotantoon kuuluvan koneiston ja vastaa sen kunnossapidosta Helsingin kaupungin omistaessa voimalaitosalueen rakennukset, joissa Helen Oy on vuokralla. Kiinteistörekisterin mukaan alue on alun perin muodostettu Forsbyn kylään kuuluvista taloista, jotka Kuningas Juhana III lahjoituskirjassa 3.8.1569 on luovuttanut Helsingin kaupungille.

³ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat myöhemmin jaksossa 4 tarkemmin kuvattavin tavoin ohjeena kaavoituksessa.

⁴ <http://kartta.hel.fi/Default.aspx>. Kyseiset tiedot on kerätty Helsingin kaupungin luontotietojärjestelmästä.

⁵ Uudenmaan lääninhallituksen rauhoituspäätös 4818/28.7.1962.

⁶ Jos padolle ja sen vesivoimalaitokselle olisi vanha lupa, uusi lupa tarvittaisiin VL 3:3.2:n nojalla myös laitoksen, rakennelman tai sen käytön muuttamiseen, jos muutos loukkaa yleisiä tai yksityisiä etuja. Muutos voisi yleisistä eduista loukata esimerkiksi luonnonsuojelu- ja kulttuuriarvoja.

⁷ HE 227/2009 s. 114.

⁸ VL 7:6–11.

⁹ Ks. esim. Vuotoksen tapaus (KHO 18.12.2002 t. 3339).

¹⁰ KHO 10.5.1978/2210.

¹¹ VYO 17/1996.

¹² Ns. *Herrforsin* (VHaO 24.3.2016 diaarinro 16/0131/3) ja *Jeppo Kraftin* (VHaO 24.3.2016 diaarinro 16/0132/3) tapaukset. Kummastakin ratkaisusta on valitettu 25.4.2016 korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten päätökset eivät ole lainvoimaisia.

¹³ Tapaus *Jeppo Kraft* s. 36-37.

¹⁴ Laki tulvariskien hallinnasta (620/2010).

¹⁵ VL 3:6. Kirjaus on yhtenevä vesienhoitosuunnittelun huomioonottamisen kanssa, mutta myöhemmin huomattavin tavoin viimeksimainittu on saanut sanamuotoa suuremman oikeudellisen merkityksen.

¹⁶ Helsingin ja Espoon rannikkoalueen tulvariskien hallintasuunnitelma vuosille 2016–2020, http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Vesi/Tulviin_varautuminen/Tulvariskien_hallinta/Tulvariskien_hallinnan_suunnittelu/Tulvariskien_hallintasuunnitelmat/Helsingin_ja_Espoon_rannikkoalueen_tulva%2829184%29

¹⁷ Vesipolitiikan puitedirektiivi 2000/60/EY, 4 artikla.

¹⁸ EUTI C-461/13, kohdat 51 ja 70.

¹⁹ Pykälän 2 momenttia sovelletaan puolestaan uusiin, kestävän kehityksen mukaisiin hankkeisiin. VHJL 23 §:n 2 momenttia voidaan käyttää poikkeamiseen fyysisiä muutoksia tai pilaantumista aiheuttavan merkittävän ja kestävän kehityksen mukaisen hankkeen kohdalla, mutta vain silloin, jos kysymys on pintavesimuodostuman tilan heikkenemisestä erinomaisesta hyvään. Säännöstä ei voida soveltaa muihin pintavesimuodostuman tilan muutoksiin, eli säännös ei sovellu tässä tapauksessa. *HE 120/2004 vp*, s. 49.

²¹ Patoa koskevan suojelumääräyksen ohella on otettava huomioon patoa ja sitä ympäröivää rakennettua ympäristöä koskevat muut suojelumerkinnät sr-1, sr-2, sm, s-1 ja s-2, joilla on suojeltu padon välittömässä läheisyydessä olevat rakennukset, puusto, rakennusten välittömässä läheisyydessä oleva piha-alue samoin kuin on viitattu padon itäpuolella olevaan muinaismuistolain (295/1963) tarkoittamaan alueeseen. Nämä merkinnät eivät *nimenomaisesti* koske patoa, mutta mahdollinen s-3-merkinnän kumoaminen ja padon purkaminen saattaa erityisesti vedenpinnan laskemisen seurauksena *välillisesti* vaikuttaa myös siihen, millaiseksi näiden suojelumerkintöjen kohteena olevien rakennusten käyttö ja alueen ilme muodostuu. Tämä seikka on otettava huomioon arvioitaessa sitä, kuinka laajalti asemakaavan suojeluratkaisua olisi uudelleen arvioitava padon ja sitä ympäröivän alueen osalta.

²² Ks. HE 101/2009 vp – Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta s. 6.

²³ HE 101/2009 vp s. 15.

²⁴ Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n (202/2005) mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävät suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvityksen on mainitun säännöksen mukaan tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 1.1 §:n mukaan kaavan MRL 9 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelmien toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset. Selvittää tulee vaikutukset 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon, 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin, 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen, 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön ja 6) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen.

²⁵ Tämä seikka on varsin selvästi tullut esille Museoviraston lausunnossa, jonka se on antanut padon mahdollisesta purkamisesta ja joka on ollut käytettävissä tätä selvitystä laadittaessa. Museoviraston kannanoton (19.10.2015) mukaan suuret muutokset Vanhankaupungin kosken suojelualueenosalta ovat suojelun kannalta mahdottomia. Kannanoton mukaan ilman patoa kokonaisuudesta puuttuisi se funktionaalinen osa, jonka kautta koskivoiman varaan rakentuvien rakennusten olemassaolo ja historia voidaan ymmärtää.

²⁶ Yleiskaavan ohjausvaikutus ei ole luonteeltaan absoluuttinen siinä merkityksessä, että ohjaavasta kaavasta ei voitaisi vähäisessä määrin poiketa perustellusta syystä, mutta ohjaavan kaavan keskeisistä ratkaisuksista ei ole katsottu voitavan poiketa perustellustakaan syystä.

²⁷ Ks. *Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki, 2., uudistettu painos, Helsinki 2015, s. 327.*

²⁸ Ks. samansuuntaisesti myös KHO 2014:17 ja 2009:58, mutta vrt. toisaalta ratkaisut KHO 2016:59 ja KHO 2005:17.

²⁹ Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnon (18.8.2016) mukaan tämän hetkisen tiedon perusteella sellaisen asemakaavamuutoksen laatiminen, jossa kivipadolle ei osoiteta suojelumerkintää, olisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kulttuuriympäristöä koskevien erityistavoitteiden sekä maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:ssä säädettyjen asemakaavan sisältövaatimusten vastainen. Myös kaupungin omat toimielimet ovat vastustaneet purkamista pitkälti niillä perusteilla, jotka em. lausunnoista ilmenevät.

³⁰ Ks. esim. KHO 2016:59.

³¹ Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2016:59 katsottiin Hangon satamaan kuuluvan ns. Englannin makasiinin purkamisen mahdollistava asemakaavamuutos mahdolliseksi pääasiassa siksi, että satama-alueen kehittämiseen sekä toisaalta rakennussuojeluun liittyvät erisuuntaiset intressit molemmat oli säädetty valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa erityistavoitteiksi ja nämä olivat keskenään ristiriidassa.

³² Esimerkiksi Helsingin kalastusalueen lausunnossa Helsingin kaupunginvaltuustolle (16.4.2015) todetaan, että padon purkamiselle ei ole kalataloudellisia perusteita, eikä kalastusalue pidä padon purkamista muutoinkaan järkevänä.

³³ Tavoiteltujen hyötyjen tulisi ratkaisun KHO 2016:59 valossa olla varsin kiistattomia ja mitattavissa olevia, jotta rakennussuojelupäätös Vanhankaupunginkosken padon osalta voitaisiin asemakaavamuutoksella kumota.

³⁴ Luontodirektiivin (direktiivi 92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva ohjeasiakirja 2007, myöhemmin komission tulkintaohje.

³⁵ komission tulkintaohje, s. 25.

³⁶ komission tulkintaohje, s. 27.

³⁷ HE 77/2014 vp. s. 20.

³⁸ komission tulkintaohje, s. 28.

³⁹ KHO 1.11.2001 T2701 (ään 4-1).

⁴⁰ ks. EYTI C-127/02.

⁴¹ *Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Edita. 2011, s. 227.*

⁴² Denic, Marco, Stoeckl, Katharina, Gum, Bernhard et al. *Hydrobiologia* (2014) 735: 111. doi: 10.1007/s10750-013-1467-z 2014.

⁴³ (Ympäristöministeriön tietolomake: <http://www.ymparisto.fi/lajiesittelyt/saukko>. Tarkistettu 23.8.2016).

⁴⁴ HE 77/2014 vp s. 9.

⁴⁵ Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC s. 47, myöhemmin komission tulkintaohje tiukasta suojelusta.

⁴⁶ HE 277/2009 vp = Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi s. 53.

⁴⁷ HE 277/2009 vp s. 53.