



Antopäivä 24.09.2021

Dnrot 21976/03.04.04.04.16/2020
22042/03.04.04.04.16/2020
22080/03.04.04.04.16/2020
22101/03.04.04.04.16/2020
22110/03.04.04.04.16/2020
22113/03.04.04.04.16/2020
22505/03.04.04.04.16/2020

Asia

Maakuntakaavaa koskevat valitukset

Valittajat

- 1) Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry
- 2) Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- 3) Catharina Lundberg-Niinistö ja Henrik Lundberg
- 4) MTK-Uusimaa ry, SLC-Nyland r.f. (Nylands svenska producentförbund NSP) Metsänhoitoyhdistys Länsi-Uusimaa ry, Metsänhoitoyhdistys Uusimaa ry ja Skogsvårdsföreningen Skogsreviret r.f.
- 5) Peter Österman
- 6) Otto von Frenckell sekä Claes Hisinger-Jägerskiöldin kuolinpesän osakkaat Barbara Hisinger-Jägerskiöld ja Eva Hisinger-Jägerskiöld
- 7) Kyrksläatts Natur och Miljö rf

Päätös, josta valitetaan

Uudenmaan liiton maakuntavaltuusto 25.8.2020 § 22

Maakuntavaltuusto on hyväksynyt Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuudesta ja kumonnut päätöksessä tarkemmin ilmenevällä tavalla voimassa olevat Uudenmaan maakuntakaavat siltä osin kuin ne sijoittuvat Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan alueelle.

Valituksissa esitetyt vaatimukset

1) Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry

Päätös on kumottava lainvastaisilta osiltaan. Päätöksen täytäntöönpano on kielletty. Maakuntakaava on kumottava siltä osin kuin päätöksellä kumotaan huomattava määrä voimassa olevien maakuntakaavojen suojelualuevarauksia

ja viheryhteysmerkintöjä. Lohjan Lempolan alueen uusi raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke -kehittämisperiaatemarkintä on kumottava.

Uusimaa 2050 -kaavassa kumotaan huomattava määrä voimassa olevien maakuntakaavojen suojelualuevarauksia. Kumoamisratkaisun aluekohtaisia perusteluja ei ole esitetty kaava-aineistoissa, joten osallisilla ei ole mahdollisuutta arvioida ratkaisujen perusteita. Ainoa poistojen yksilöinti sisältyy kaavaselostuksen liitekarttaan. Edes poistettujen kohteiden nimiä ja pinta-aloja ei löydy kaavan ehdotusvaiheen aineistosta. Kumottujen suojeluvarausten joukossa on esimerkiksi lehto- ja puronvarsikohteeksi laaja Lohjan Munkkaanoja-Kruotinoja, jonka luontoarvot on aikaisemmin todettu jopa valtakunnallisesti merkittäviksi.

Suojeluvarausten kumoaminen on maakuntakaavoituksen sisältövaatimusten mukaisen luonnonarvojen huomiointivelvoitteen vastainen. Se ei myöskään edistä luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden säilymistä tai huolehdi valtakunnallisesti arvokkaiden luonnonperinnön arvojen turvaamisesta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti. Sen perusteita ei ole selvitetty riittävästi.

Viheryhteyksien maakunnallinen tarve korostuu tilanteessa, jossa viheralueita jää kasvavan asutuksen paineen alle. Uudellamaalla ja aivan erityisesti pääkaupunkiseudulla on tarve panostaa maakuntakaavatasolla viheryhteyksien turvaamiseen asianmukaisin kaavamerkinnoin. Viheryhteyksillä on kasvava merkitys myös luonnon ilmastonmuutokseen sopeutumisessa. Uusimaa 2050 -kaavan oli alun perin tarkoitus kehittää maakunnan viherverkostoa, ei mahdollistaa sen heikentämistä. Kaavakokonaisuudessa on täysin sivuutettu viheryhteyksien kehittäminen poistamalla ilman erillisselvitystä ja viheryhteyksikohtaisia perusteluja merkittävä osa aiemmassa maakuntakaavassa esitetyistä viheryhteystarvemerkinnoista, varsinkin pääkaupunkiseudun kasvualueilta. Ekologisten yhteyksien turvaaminen on tärkeää jo maakuntakaavan tasolla, eikä tätä voida jättää pelkästään yksittäisten kuntien päätöksenteon varaan. Päätös heikentää olennaisesti maakunnallisesti ja valtakunnallisesti merkittävien ekologisten yhteyksien ja muiden merkittävien viheryhteyksien turvaamista kaavoituksessa. Muutos on merkittävä etenkin yhdistettynä virkistysalueiden muuttuneeseen osoittamistapaan kaavassa.

Joissakin tapauksissa Uusimaa 2050 -kaavoissa voimassa olevaan maakuntakaavaan verrattuna hieman eri kohtaan osoitettu uusi viheryhteystarvemarkintä toteuttaa myös voimassa olevan maakuntakaavan kumottavaksi esitetyn viheryhteystarvemerkin funktion. Tämä koskee eräitä Itä-Uudenmaan liikenneväylien poikki esitettyjä viheryhteystarvemarkintöjä. Yli 90 tapauksessa kumottavaksi esitetyn merkinnän tehtävää ei kuitenkaan täytä mikään muu merkintä.

Kaava-aineistosta puuttuu selvitys, jossa olisi kumottavaksi esitettyjen viheryhteystarvemarkintöjen osalta viheryhteyksikohtaisesti arvioitu ja dokumentoitu ne tekijät, joiden takia kyseinen merkintä on katsottu perustelluksi kumota. Dokumentoimatta on jätetty myös mahdolliset, rakentamisesta johtuvat olennaiset muutokset viheryhteyden arvossa, mikä

olisi riittävä asiaperuste aikaisemmin maakunnallisesti arvokkaaksi todetun yhteyden osoittamatta jättämiselle Uusimaa 2050 -kaavassa.

Viheryhteystarvemerkinä on poistettu erityisesti pääkaupunkiseudun viherkehän alueelta, jossa kasvupaine ja siten tarve maakuntakaavan kautta tapahtuvalle viheryhteyksien suojaamiselle on kaikkein suurin. Ratkaisu ei huomioi maakuntakaavan sisältövaatimuksia eikä huolehdi riittävästi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämästä viherverkoston jatkuvuudesta.

Lohjan Lempolan alue avaa kaavaselostuksen mukaan kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisessä kokonaan uuden pääsuunnan, jonka kehittäminen raideliikenteen vaatimalla tehokkuudella sitoo paljon resursseja. Riittävät luontoselvitykset olisi tullut laatia ja ympäristövaikutukset huomioida jo maakuntakaavavaiheessa. Näin olisi varmistuttu siitä, onko Lempolan alueelle sen luontoarvojen vuoksi ylipäätään mahdollista rakentaa raideliikenneyhteyttä ja asemaa. Soinen maaperä ei sovellu ratayhteyden, aseman tai aseman seudun kehittämiseen. Päätös ei perustu kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n edellyttämällä tavalla. Alueeseen liittyy ympäristöarvojen ohella arvokkaita kulttuuriympäristöllisiä ja maisema-arvoja. Esimerkiksi Laakspohjan entistä kuninkaankartanoa ympäröi laaja kirkkomaisemaan liittyvä viljelyaukea.

Maakuntakaavassa olisi tullut arvioida taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen rakentamisen vaikutukset alueen läheisyydessä sijaitsevaan RKY-alueeseen, sillä RKY-alueen rakentamisella on maakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen mukaan kurottava umpeen Lohjan Lempolan irrallisuus.

Lempolan taajamatoimintojen kehittäminen on koko Uudenmaan maakunnan yhdyskuntarakenteeseen vaikuttava täysin uusi avaus irrallaan yhdyskuntarakenteesta, jota olisi tullut arvioida laajemmin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten mukaisesti. Kuntien yleiskaavoitukseen ei voi siirtää sen varmistamista, toteutuuko uusi kehittäminen painopiste kestäväällä tavalla rataan tukeutuen ja ovatko vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen, talouteen ja ympäristöön positiivisia.

2) Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä koskevan suunnittelumääräyksen viimeinen kappale, joka koskee merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajoja muilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä, on kumottava. Päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä.

Toimivia yhdyskuntia ja kestäväää liikkumista koskevissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa todetaan muun muassa, että *edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Edistetään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä viestintä-*

liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä. Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa.

Maakuntakaavan yleisissä suunnittelumääräyksissä todetaan mm., että ympärivuotista asumista sekä työpaikkarakentamista on ohjattava ensisijaisesti maakuntakaavassa osoitettuihin keskuksiin, pääkaupunkiseudun ydinvyöhykkeelle, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille sekä palvelukeskittymiin. Keskusten välisten liikenneyhteyksien kehittämistä on tuettava erityisesti joukkoliikenteeseen perustuen.

Olemassa olevia taajamia tulee kehittää niiden maankäyttöä täydentäen ja tehostaen ja niiden toiminnallista rakennetta monipuolistaen. Taajama-alueiden yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on edistettävä kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä päivittäisten palveluiden saavutettavuutta.

Maakuntakaavassa on määritelty seudullisuuden alaraja maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n 2 momentin perusteella.

Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeellä pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) alarajat ovat: Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m² ja paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 30 000 k-m²

Muilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä alarajat ovat: Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m² ja paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 10 000 k-m².

Palvelukeskittymissä alaraja on 6 000 k-m². Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolella seudullisuuden alaraja on 4 000 k-m². Edellä mainitun vyöhykkeen ulkopuolella sijaitsevan kaupan alueilla keskustahakuisen kaupan alaraja on 4 000 km².

Kaavaa varten laaditussa kaupan selvityksessä E220-2019 todetaan, että pääkaupunkiseudun ulkopuolella on alaraja korkea useassa kunnassa, jos tarkastellaan kunnan asukasmäärää ja sillä oletuksella, että koko alaraja toteutuu yhden toimialan keskittymänä. Jos paikallinen keskus toteutuisi päivittäistavarakauppana, sille ei riittäisi laskennallisesti paikallista ostovoimaa Mäntsälässä tai tätä pienemmissä kunnissa.

Keskustakaupan alaraja (10 000 k-m²) on korkea Mäntsälässä ja tätä pienemmissä kunnissa, jos kyse on päivittäistavarakaupasta. Jos paikallinen keskus toteutuisi erikoiskauppana, sille ei riittäisi laskennallisesti paikallista ostovoimaa Mäntsälässä tai tätä pienemmissä kunnissa.

Keskustakaupan alaraja 10 000 k-m² on korkea Karkkilassa ja tätä pienemmissä kunnissa, jos kyse on erikoiskaupasta. Kauniainen kuuluu pääkaupunkiseudun asiointialueeseen, jossa kuntarajat ovat asiointialueen merkityksettömät.

Puolessa Uudenmaan kunnista 10 000 k-m² on liian korkea asukasmäärään nähden päivittäistavarakaupan osalta. Erikoiskaupan osalta asia on näin lähes puolessa kunnista.

Edelleen kaupallisen selvityksen yhtenä johtopäätöksenä todetaan, että pienissä kunnissa ei riitä omaa ostovoimaa 10 000 k-m²:n suuruisille päivittäistavarakaupan tai erikoiskaupan keskittymille. Todennäköisesti ei tämän kokoisia keskittymiä kuntiin rakennu.”

Päivittäistavarakaupan ja erikoistavarakaupan samanlaisten seudullisuuden alarajojen perustuminen kaupalliseen vetovoimaan on maankäyttö- ja rakennuslain 71 b § vähittäiskaupan sijainninhajauksen säännösten vastaista.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi kaupallinen selvitys osoittaa, että Loviisan ja Raaseporissa Karjaan osalta lähtökohdaksi otettu koko kunnan asukasmäärä taajaman lähialueen asukkaiden sijaan on kyseenalainen päivittäistavara- ja erikoiskaupan osalta. Lohjan Lempolan osalta näin on puolestaan päivittäistavarakaupan osalta.

Raaseporissa on kaksi keskusta (Tammisaari ja Karjaa) ja neljä palvelukeskittymää (Tenhola, Pohja, Fiskari ja Mustio). Lohjalla on puolestaan kaksi keskusta (Lohja ja Virkkala) ja neljä palvelukeskittymää (Karjalohja, Sammatti, Nummi ja Saukkola). Loviisassa on yksi keskusta ja kolme palvelukeskittymää (Koskenkylä, Liljendal ja Strömforsin ruukki).

Keskustojen ja keskittymien palvelujen turvaamisen ja kehittämisen kannalta maakuntakaavan kaupan ratkaisun seudullisen alarajan perustuminen koko kunnan asukasmäärään taajamien lähialueen asukasmäärän sijaan ei toteuta maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitusta keskustojen ensisijaisuudesta vähittäiskaupan sijainteina eikä toimivia yhdyskuntia ja kestäväää liikkumista koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden mukaan tulee mm. edistää palvelujen hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Merkittävät uudet palvelutoimintojen alueet tulee sijoittaa siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa.

Kaupan ratkaisu edellä mainituilta osilta on sitä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen ja maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n vastainen, koska suunnitellulla maankäytöllä on merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Asiassa ei myöskään ole varmistettu, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä. Suunniteltu maankäyttö ei edistä sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

3) Catharina Lundberg-Niinistö ja Henrik Lundberg

Päätös on kumottava Raaseporissa sijaitsevaan kiinteistöön Busö (710-413-1-10) kuuluvien seuraavien alueiden osalta:

Jussarön saaren länsipuolelle sijoittuvat maa- ja vesialueet, jotka on osoitettu suojelualueiksi (kohde 28). Espingskärin saaristokylään osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue.

Lisäksi päätös on kumottava tai sitä on muutettava siltä osin kuin laivaväylä ja veneilyn runkoväylä -merkintöjen mukainen rakentamisrajoitus koskee ranta-alueita.

Maakuntakaavassa kiinteistöön Busö kuuluvat Jussarön saaren länsipuolelle sijoittuvat maa- ja vesialueet on osoitettu suojelualueiksi. Kiinteistöön kuuluvalla alueella, joka rajoittuu lännessä Tammisaaren saariston kansallispuistoon, on virheellisesti osoitettu sama merkintä kuin kansallispuistolla. Alue ei kuulu kansallispuistoon eikä se myöskään ole luonnonsuojelualue. Tämän tulisi ilmetä kaavakartalta. Suojelualan osoittaminen ei perustu riittäviin selvityksiin. Kaavamerkinnot eivät perustu luonnonsuojelulaissa osoitettuihin luontoarvoihin. Merkinnot aiheuttavat kohtuutonta haittaa maanomistajalle.

Maakuntaliitto esittää, että alueella olisi merkittäviä luonnonarvoja. Arvoja ei kuitenkaan ole yksilöity. Alueella sijaitsee arvokas rautamalmlöytö, jonka hyödyntämistä suunnitellaan.

Merenhoitosuunnitelmassa alue on osoitettu Natura 2000 -alueeksi vaikka sitä ei ole perustettu luonnonsuojelualueeksi. Tätä periaatetta johdonmukaisesti soveltamalla koko entisen Tammisaaren vesialue olisi luonnonsuojelualuetta. Näin ei kuitenkaan ole.

Espingskärin saaristokylään osoitettua kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä aluetta on perusteltu alueen maakunnallisesti merkittävällä kulttuurihistoriallisella arvolla. Alueen nimi on harhaanjohtava: noin 75 %:ia siitä kuuluu kiinteistöön Busö. Alueella sijaitsee muun muassa 16 puustoista saarta. Kiinteistöön alueita ei tule osoittaa tällä merkinnällä, vaan raja on osoitettava valituksessa tarkemmin yksilöidyllä tavalla. Merkintä ei perustu riittäviin selvityksiin.

Merkinnästä aiheutuu maanomistajalle pelkästään haittaa eikä siitä ole mitään hyötyä maanomistajalle. Merkintä lukitsee alueen luonteen nykytilaansa ja heikentää mahdollisuuksia kehittää aluetta. Merkintä voi esimerkiksi johtaa siihen, että alue on myöhemmin asemakaavoitettava, mistä voi aiheutua kiinteistöveroseuraamuksia. Erilaisten rakentamiseen ja metsätalouteen liittyvien lupien saaminen voi jatkossa vaikeutua. Kaavan tulisi mahdollistaa toiminnan taloudellinen kannattavuus jatkossakin.

Kaavassa laivaväylät ja veneilyn runkoväylät on osoitettu omilla kaavamerkinnoillaan, joihin liittyy rakentamisrajoitus. Kiinteistöön Busö vesialueella kulkee lukuisia väyliä. Näiden varrella on kiinteistöllä 18 käyttämätöntä rakennusoikeutta, joita koskee lisäksi merkintä kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alue. Rakentamisrajoituksen mukaisella rakennuskiellolla on huomattava taloudellinen merkitys valittajan kannalta. Se estäisi vuokramökkien

rakentamisen väylien läheisille saarille ilman, että tästä saisi korvausta. Merkintää on ainakin muutettava niin, että siitä ilmenee selvästi, että merkintä ei koske rantoja. Vesilain 10 luvun sääntely ei ole esteenä rantarakentamiselle.

4) MTK-Uusimaa ry asiakumppaneineen

Päätös on kumottava ja palautettava uuteen valmisteluun.

Kaavoitusprosessissa ei ole noudatettu maankäyttö- ja rakennuslain velvoitteita vuorovaikutteisesta kaavoitusprosessista eikä kielilain vaatimuksia. Kaavan vaikutukset ovat niin merkittäviä valittajien edustamalle maanomistajaryhmälle, että siitä olisi tullut tiedottaa laajemmin ja henkilökohtaisesti.

Uudenmaan maakuntakaava tuo mukanaan erittäin merkittäviä muutoksia maa- ja metsätalousmaan omistajille muun ohella laaja-alaisen suojelualuumerkintöjen (SL) johdosta. Maakuntakaavan suojelumerkinnällä on suuri oikeudellinen ja taloudellinen merkitys, minkä vuoksi kaikkia maanomistajia, joiden kiinteistöt sisältyvät suojelualueeseen, olisi tullut informoida ja kuulla henkilökohtaisesti. Koska näin ei ole menetelty, toimintatapa ei ole ollut riittävästi osallistava ja avoin maanomistajia kohtaan.

Asiassa ei ole kuultu niitä maanomistajia suoraan, joiden oikeuksia ja velvollisuuksia kaavan vaatimukset koskevat. Maanomistajien kohtelu ei myöskään tässä suhteessa ole ollut tasapuolista, kun kunnille ja valtiolle on varattu suoraan mahdollisuus maanomistajan roolissa ottaa kantaa maakuntakaavan suojelualue-esityksiin viranomaisneuvotteluissa.

Uusimaa-kaavaa varten tehtyjen luontoselvitysten raporttia ei ollut saatavilla kaavan ollessa luonnosvaiheessa lausunnolla, eikä myöskään myöhemmin järjestetyissä maanomistajatilaisuuksissa. Selvityksiä, joihin SL-rajaukset perustuvat, ei ole ollut kohtuudella saatavilla vielä ehdotuksen nähtävillä ollessakaan. Kaavaan osallisten eli maanomistajien on näin ollen ollut liki mahdotonta saada kohdekohtaista tietoa SL-rajauksista riittävän ajoissa, jotta he olisivat aidosti pystyneet riittäväällä tavalla perehtymään kaavaehdotuksen perusteisiin ja vaikuttamaan mailleen tuleviin rajauksiin ja rajoituksiin.

Uudenmaan liiton olisi tullut koota alueiden perusteena olevat luontoselvitykset osaksi kaava-aineistoa jo luonnosvaiheessa niin, että kaavan osalliset olisivat voineet tutustua perusteellisesti aineistoihin. Uusien suojelualuevarauksien osalta olisi pitänyt olla yhteydessä alueiden yksityisiin maanomistajiin jo ennakolta, ennen kaavan lausuntovaiheita.

Uudenmaan maakuntakaavaselostuksessa ei myöskään ole kaavaproessin aikana esitetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n edellyttämiä tarpeellisia tietoja, jotta maanomistajat olisivat voineet arvioida kaavaehdotuksen vaikutuksia taloudellisiin ja kulttuurisiin seikkoihin lainkohdassa vaadituin tavoin. Erityisesti suojelualueita koskeva kokonaisuus on valmistelun osalta selvästi puutteellinen ja epäselvä. Maa- ja metsätalous on osa Uudenmaan elinkeinotoimintaa, eikä esimerkiksi suojelualuumerkintöjen vaikutusta tähän elinkeinon ole käsitelty kaavassa ollenkaan.

Kaavaa koskevat taustamateriaalit ja selvitykset ovat pääsääntöisesti olleet saatavilla vain suomeksi. Vain virallinen kaava-aineisto siis kaavakartat, merkinnät ja määräykset ja kaavaselostus ovat olleet nähtävillä olon aikana saatavilla myös ruotsiksi. Kielilain 32 §:n mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Uudenmaan liitto ei ole kaavaprosessissa huolehtinut ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeesta, kun heidän oikeusasemaansa merkittävästi vaikuttaneet taustaselvitykset eivät ole olleet saatavilla ruotsin kielellä. Uudenmaan maanomistajista merkittävästi suurempi osuus on ruotsinkielisiä kuin väestöstä muuten, joten aineistoissa käytetyillä kielillä on ollut suuri merkitys ruotsinkielisten maanomistajien kannalta.

Kaavan vaikutuksia ei ole selvitetty ja arvioitu riittävästi ja riittävän ajoissa. Kaavaratkaisu SL-merkintöjen osalta ei ylipäänsä perustu riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaselostuksen mukaan kaavassa olevat SL-merkinnät perustuvat muun muassa Uusimaa-kaavan 2050 luontoselvityksiin, (Faunatica Oy 2019), valtakunnallisen soidensuojelun täydennysehdotuksen inventointiin (Uudenmaan ELY-keskus 2014), muihin ajantasaisiin luontoinventointitietoihin ja kuntakaavoitustietoihin sekä Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavaan. Suojelualueita osoitetaan enemmän kuin voimassa olevissa maakuntakaavoissa. Kaava-aineistoon ei kuitenkaan sisälly selkeää selvitystä edellytyksistä muodostaa SL-alueet luonnonsuojelulain mukaisiksi luonnonsuojelualueiksi.

Kaavaselostuksen mukaan kaavassa osoitetut kulttuuriympäristö-, pohjavesi-, suojelu-, MLY- ja melualueet sekä arvokkaat geologiset muodostumat sekä erilaiset suojavyöhykkeet voivat asettaa kyseisten alueiden ja niiden lähiympäristöjen maankäytölle tai alueilla liikkumiselle rajoitteita tai reunaehtoja. Kaavaan sisältyykin suunnittelumääräys, jonka mukaan suojelualueeksi osoitetulle alueelle ei saa suunnitella toimenpiteitä, jotka vaarantavat tai heikentävät niitä luonto- ja ympäristöarvoja, joiden perusteella alueesta on muodostettu suojelualue tai tavoitteena on perustaa siitä sellainen.

Soidensuojelun täydennysehdotus ei muodosta riittävää selvitystä ja perustetta sille, että siinä esiintyvät alueet sisällytetään kaavaan suojelualueiksi. Soidensuojelun täydennysohjelman inventoinnit on saatu päätökseen 2014. Tarkoituksena oli toteuttaa uusi luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojeluohjelma valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Silloinen vastuuministeri keskeytti ohjelman toteuttamisen 2015 ja ilmoitti, että haluaa tutkia mahdollisuuden toteuttaa soidensuojelua vapaaehtoisuuteen perustuen. Valtion maiden osalta soidensuojelua jatkettiin, mutta yksityisten omistamat suot jätettiin tuolloin odottamaan vapaaehtoisuuteen perustuvaa suojelumallia. Soidensuojelun täydennysohjelma olisi ollut ensimmäinen luonnonsuojelulain mukainen suojeluohjelma 20 vuoteen. Viimeisin ohjelma tehtiin 1996.

Soidensuojelun täydennysohjelman kohteet (SSTE-kohteet) on tosin inventoitu, mutta kohteiden suojelun toteutuksesta ei ole valtioneuvoston periaatepäätöstä. Koska suojeluohjelmaa ei ole, ei kohteita tule sisällyttää kaavaan. Nykyisen hallitusohjelman mukaan suojelua edistetään vain maanomistajien vapaaehtoisuuden pohjalta. Kaikkia SSTE-kohteita ei voida

katsoa suojeltavaksi tarkoitetuiksi. Soidensuojelun täydennysohjelman mukaiset kohteet ovat olleet esillä myös muiden maakuntakaavojen valmistelussa. Monissa muissa maakuntaliitoissa on päädytty ratkaisuun, jossa näitä kohteita ei joko sisällytetä maakuntakaavaan tai ne osoitetaan määräaikaisina. Kansalaisten yhdenvertaisuus, joka on perustuslaissa taattu, ei toteudu, jos maamme maakuntaliitot toteuttavat maakuntakaavoitusta erilaisin perustein.

Osoituksena siitä, että suojelualuemerkinnot ovat perustuneet puutteellisiin selvityksiin, toimii osaltaan se seikka, että moni maanomistaja on saanut muutoksia läpi, kun on pystynyt osoittamaan, että merkintä tai aluerajaus on perustunut vanhoihin tai puutteellisiin tietoihin. SL-aluerajauksiin on ollut sisällytettyä alueita, jossa esimerkiksi viimeisinä vuosina on toteutettu päätehakkuu, harvennettu taimikko tai kasvatusmetsä. Esimerkkejä tällaisista alueista on mainittu esimerkiksi Suomen riistakeskuksen muistutuksessa. Vain erityisen valveutuneet maanomistajat ovat pystyneet reagoimaan merkintöihin ja todistustaakka on kääntynyt maanomistajalle, vaikka maakunnan liiton velvollisuus on selvittää ja arvioida kaavan vaikutukset riittävän perusteellisesti. Kaava asettaa maanomistajat eriarvoiseen asemaan, kun niiden maanomistajien maille, joilla ei ole ollut mahdollisuutta reagoida asiaan, on jäänyt väärin perustein osoitettuja suojelualueita. Kun maanomistajiin ei ole oltu suoraan yhteydessä, on kaavan valmistelussa ollut mahdotonta selvittää, mitä vaikutuksia SL-merkinnällä on maa- ja metsätalouden harjoittamiseen näillä alueilla.

Maakuntakaavan suojelualuemerkinällä tulee olla selkeä juridinen peruste, joka on muodostunut luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä, kuten korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä ilmenee. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista ei ole, että maakuntakaavoituksen myötä perustetaan suojelualueita. Suojelualueet on perustettava luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä.

SL-merkintöjä koskevat kaavamääräykset ovat sekä maanomistajien että muidenkin toimijoiden kannalta epäselviä, eivätkä siten täytä kaavan oikeusvaikutusten selkeyden vaatimusta muun ohella korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön valossa.

Muutoksenhakijoiden käsityksen mukaan metsälaki ei ole voimassa maakuntakaavan suojelumerkinän saaneella alueella, mikäli maakuntakaava on ainoa alueella oleva kaava. Tämä tarkoittaa, että maanomistajaa ei sido metsälain vaatimukset metsänkäyttöilmoituksen tekemisestä, eikä vaatimukset monimuotoisuuden säilyttämisestä ja erityisen tärkeiden elinympäristöjen vaalimisesta. Metsän uudistamisvelvoite ei myöskään ole voimassa, eikä laki metsätuhojen torjunnasta. Kestävän metsätalouden mukaiset rahoitusmahdollisuudet ja kannustinjärjestelmät eivät nekään ole voimassa näillä alueilla.

Kaavamääräyksen käytönrajoitukset estävät SL-alueilla normaalin metsätalouden harjoittamisen, sekä mahdollisuuden saada kemera-rahoitusta ja kannustimia kestävän metsätalouden harjoittamiseen. Maakuntakaavan suojelumerkinällä on näin ollen erittäin suuri juridinen ja taloudellinen

merkitys SL-alueiden maanomistajille. Oikeusvaikutuksiltaan epämääräisillä kaavamääräyksillä on vaikutusta myös puun myyntimahdollisuuksille. Puun ostajat karttavat suojelumerkinnän saaneita alueita, vaikka suojelukriteerit eivät täytyisikään.

SL-merkinnät yksityisten maanomistajien alueilla aiheuttavat maanomistajille kohtuutonta haittaa ja määräykset ovat siten lain vastaisia. Jo pelkästään se seikka, että kohtuullisuusarviointia maanomistajien mahdollisuudelle käyttää omaisuuttaan ei ole tehty, on omiaan tekemään kaavasta lain vastaisen. Ilman riittäviä selvityksiä ei kohtuullisuutta ole voitu edes arvioida siten, kuin maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää. Maanomistajakohtaisia arvioita taas ei ole voitu tehdä, koska maanomistajiin ei ole oltu asian tiimoilta yhteydessä. Maakuntakaavan mittakaava kuitenkin tarkoittaa sitä, että suojelumääräys on lähtökohtaisesti aina maanomistajalle kohtuuton, jos alueelle ei ole perustettu suojelualuetta luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 3.4. mukaan tulee luoda edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistää luonnonvarojen kestävästä hyödyntämisestä. Tavoitteet linjaavat, että huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden sekä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä. Maakuntakaavassa ei ole otettu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita huomioon.

Kansalaisten yhdenvertaisuus ei toteudu, kun maakuntaliitot toteuttavat kaavoitustehtävänsä erilaisin perustein. Päätös rajaa omistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan niin laajasti, että tosiasiallinen käytönrajoitus rinnastuu pakkolunastukseen. Päätös ei kuitenkaan takaa maanomistajalle minkäänlaista korvausta määräämisoikeuden menettämisestä. Perustuslaki edellyttää, että omaisuuden ottaminen yleiseen tarpeeseen tapahtuu lain nojalla ja täytyy korvausta vastaan. Näistä ehdoista kumpikaan ei maakuntakaavan suojelualueratkaisussa täyty. Erityisten luontoarvojen suojelu tulee toteuttaa luonnonsuojelulain tai eräiden muiden lakien määrittämällä tavalla. Maakuntavaltuuston päätös ei toteuta perustuslain maanomistajalle suomaa omaisuuden suojaa.

Lisäksi on huomioitava, että mikäli SL-merkinnän saanut alue tai osa siitä ei täytä muun lainsäädännön mukaisia suojelukriteereitä, niin alue on kaavamerkinnän takia tosiasiallisesti suojeltu, eikä maanomistaja saa siitä mitään korvausta.

Maakuntaliiton lailla säädettyihin tehtäviin ei kuulu luonnonsuojelupolitiikan harjoittaminen, vaan ainoastaan luonnonsuojelulain mukaisten valtioneuvoston päätösten pitäminen ohjenuorana kaavaa laadittaessa. Kohteet, jotka eivät täytä suojelulainsäädännön suojelukriteerejä, ovat lain vastaisia suoraan perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla. SSTE-kohteiden tuominen mukaan maakuntakaavoitukseen on lain vastaista.

Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista ei voida määrätä yksinomaan kaavoituksella, vaan perusteiden rajoituksille on löydettävä muusta

lainsäädännöstä, jossa myös tarkkarajaisuus vaatimus ja omaisuudensuojaa ilmentävät korvauskysymykset on ratkaistu perustuslain mukaisesti.

Hallinnossa vallitseva suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon myös maakuntakaavoituksessa. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy heikomman osapuolen suoja, jonka mukaan viranomaisen tulee valita se keino, joka on maanomistajalle suotuisin. Näin ei SL-alueita koskevissa ratkaisuisissa ole tehty.

5) Peter Österman

Päätös on kumottava kohteeseen numero 921 (Söderskogen Inkoo) osoitetun suojelumerkinnän osalta. Hallinto-oikeuden on otettava kantaa siihen, ovatko vastuunalaiset virkamiehet toimineet asianmukaisesti jättäessään huomioon ottamatta valmisteluvaiheessa toimitetun aineiston.

Päätöksen perusteena olevat tiedot ovat harhaanjohtavia ja virheellisiä. Ne perustuvat Inkoon yleiskaavan yhteydessä vuonna 2013 laadittuihin selvityksiin. Vain osa virheistä on huomioitu kaavan valmistelun aikana. Luontoselvityksen täydennys (Keiron 2020) on tehty siten, ettei alueella ole lainkaan käyty. Vastoin selvityksessä esitettyä alueen luonnontilainen korpimetsä ei ole laajuudeltaan kaksi hehtaaria vaan puoli hehtaaria. On ylipäättään epäselvää, onko kyseessä korpimetsä vaiko ojituksessa rämettynyt talousmetsä. Luontoselvityksen päivittämisen jälkeen alueella on tehty seitsemän hehtaarin metsänhakkuu. Tässä yhteydessä on tutkittu, ettei alueella ole sellaisia metsälain tarkoittamia kohteita, jotka olisi tullut ottaa hakkuussa huomioon.

Suojelualueeksi osoittaminen sulkee pois metsälain soveltamisen. Tällöin metsään ei voi esimerkiksi hakea niin sanottua KEMERA-tukea. Näin ollen valittajan perustuslain suojaamaa oikeutta harjoittaa ammattiaan loukattaisiin.

Valittaja on ollut yhteydessä valmistelusta vastaaviin virkamiehiin ja informoinut heitä hakkuista. Koska valittajan esittämiä tietoja ei ole huomioitu, on asia esitelty päättävälle elimille virheellisillä tiedoilla.

6) Otto von Frenckell asiakumppaneineen

Päätös on kumottava Fagervikin kartanon tilojen (kiinteistöt 149-467-3-2 ja 710-647-2-0) suojelualueita koskevien kaavamerkintöjen osalta. Tiloilta on poistettava suojelualuetta koskevat kaavamerkinnät muilta kuin Natura-alueiden ja muiden luonnonsuojelulain mukaan laadittujen ja kaavan hyväksymispäivänä voimassa olleiden suojelualueiden osalta. Soidensuojelutyöryhmän ehdotukseen perustuvat suojelualuumerkinnät tulee poistaa maakuntakaavasta. Toissijaisesti asia tulee palauttaa Uudenmaan liitolle uudelleen valmisteltavaksi.

Fagervikin puisto on perustettu 1700-luvulla. Kartanon pohjoispuolen puisto on laaja englantilaistyypinen maisemapuisto ja kartanon eteläpuolella puisto on hoidetumpi barokkityylinen muotopuutarha. Fagervikin kartano, ruukin

alue ja kirkko ovat olleet saman suvun yhtäjaksoisessa yksityisomistuksessa vuodesta 1723. Kartano- ja ruukkialue on suojeltu rakennussuojelulain nojalla ja museoviraston myötävaikutuksella. Museoviranomainen on huomionnut alueen metsätalouskäytön osana suojeltavaa kokonaisuutta, mikä olisi tullut huomioda maakuntakaavoituksen yhteydessä.

Oikeusvaikutteisen kuntakaavan alueella maakuntakaavan suojelualue-merkinnän ei tule olla voimassa. Valituksen mukaiset Fagervikin kartanon alueet on osoitettu kaavamerkinnällä suojelualueeksi. Kaavamääräyksen mukaan suojelualueeksi osoitetulle alueelle ei saa suunnitella toimenpiteitä, jotka vaarantavat tai heikentävät niitä luonto- ja ympäristöarvoja, joiden perusteella alueesta on muodostettu suojelualue tai tavoitteena on siitä perustaa sellainen. Merkinnän aluekuvauksen mukaan yksityisen maanomistajan alueelle suojelualuevarauksen voi maakuntakaavassa tehdä ainoastaan, joka täyttää luonnonsuojelulain vaatimukset.

Fagervikin kartanon maiden sisällyttämistä Suojelualue -aluevarauksen piiriin on perusteltu ”Rajauksen lähde” -merkinnällä ”Valtakunnallisesti arvokkaat suot (soidensuojelun täydennys ehdotus 2012–2015)”. Kaavassa rikottaisiin soidensuojelun työryhmän loppuraportin kirjausta, jonka mukaan selvityksen suokohteiden joukkoon kuulumisen ei valtionmaita lukuun ottamatta aiheuta niiden maanomistajille uusia maankäyttöä rajoittavia oikeusvaikutuksia. Uudenmaan liiton on noudatettava ympäristöministeriön asettaman soidensuojelutyöryhmän loppuraportin linjauksia. Muu olisi oikeudellisesti ja poliittisesti kestäväntöntä.

Fagervikin kartanon metsät ovat pääosin tavallista talousmetsää, jossa ei ole jo suojeltujen alueiden lisäksi erityisiä suojeluvarauksia perustelevia luontoarvoja. Siltä osin kuin tiloilta löytyy pakottavasti suojeltavia kohteita, tulisi suojelu toteuttaa luonnonsuojelulain tai metsälain säännösten nojalla kohdesuojeluna, luonnonsuojelulain mukaisesti jo aiemmin perustettuun ja valtioneuvoston vahvistamaan luonnonsuojeluohjelmaan perustuvana suojeluna tai maanomistajan vapaaehtoisin toimenpitein. Maakuntakaavassa ei ole viitattu luonnonsuojelulain 10 §:n luonnonsuojelualueiden perustamisedellytyksiä koskevaan säännökseen. Maakuntakaavaehdotukseen on sisällytetty paljon uusia suojeluvarauksia, jotka sijaitsevat yksityisesti omistetuilla mailla. Alueen kunnat ovat vastustaneet uusia varauksia.

Fagervikin kartanon metsät ovat voimassa olevia suojelualueita lukuun ottamatta luontotyyppiltään lähes täysin talousmetsää. Maanomistaja on jättänyt vapaaehtoisesti käsittelemättä jalopuuvaltaisia kohteita. Oikeusvaikutuksettomaan soiden suojelun inventointiin, yksittäisiin lajihavaintoihin tai pienialaisiin luontotyyppeihin perustuvat selvitykset, eivät ole riittäviä perusteita maanomistajalle kohtuuttoman laaja-alaisen suojeluvarausten käytölle.

Maakuntakaavassa on toteutettu suojelua luontotyyppien ja -lajien esiintymispaikkakohtaisesti ja sivuutettu maakuntakaavoituksen lakiin perustuva tarkoitus, jonka mukaan aluevarauksia ja muita merkintöjä tulee osoittaa vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien

valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tai ylikunnallisen alueidenkäytön yhteensovittamiseksi on tarpeen. Maakuntakaavassa ei tule käsitellä paikallisia kuntakohtaisia alueidenkäytön tarpeita.

Useat paikalliset lajihavainnot koskevat yleisiä luonnonsuojelun kannalta merkityksettä lajeja ja luontotyyppit ovat jo perustettuja suojelualueita lukuun ottamatta talousmetsää. Lajihavainnot perustuvat suurelta osin varmistamattomiin havaintoihin sekä vanhentuneisiin ja paikkansa pitämättömiin luontoselvityksen tietoihin, joilla on usein hyvin vähäinen luonnonarvollinen merkitys.

Luonnonarvojen inventoinnin menetelmissä on myös puutteita. Zonation-menetelmää on käytetty muun muassa suojelualueisiin liittyvien viherkäytävien laadinnassa. Viherkäytävien sisällyttämistä maakuntakaavan suojelualuevarauksen piiriin ei voi perustella luonnonsuojelulla.

Fagervikin kartanon taloudellisia ja kulttuurihistoriallisten arvojen vaalimiseen liittyviä edellytyksiä sekä monipuolista palvelutuotantoa ei ole huomioitu riittävästi alueen maankäytön suunnittelussa. Suojelualuevaraukset aiheuttavat alueen käytölle rajoituksia. Jos maakuntakaavasta johtuvasta rakennusluvan epäämisestä aiheutuu hakijalle huomattavaa haittaa, on lupa myönnettävä, ellei kunta tai muu julkisyhteisö lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. Kohtuuton haitta voi maakuntakaavassa liittyä myös muun kuin rakennushankkeen estymiseen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi elinkeino- tai muun toiminnan kohtuuton hankaloituminen.

On todennäköistä, että maakuntakaava sekä puutteelliset, virheelliset ja tosiseikkoja vastaamattomat luontoselvitykset johtavat kartanon alueella elinkeino- ja rakennustoiminnan rajoituksiin ja estymiseen. Maakuntakaava johtaa toteutuessaan maanomistajan oikeusturvan ja omaisuudensuojan näkökulmasta kestävämpään lopputulokseen. Maakuntakaava aiheuttaisi Fagervikin kartanolle huomattavia taloudellisia menetyksiä ja alueen kulttuurihistoriallista taantumista ja siten kohtuutonta haittaa maanomistajille.

Uusimaa-kaava 2050 – Luontoselvityskohteiden maakunnallinen arvo koosteraportin mukaan Uudenmaan liitto on selvittänyt kuntakyselyillä ja paikkatietoanalyysillä voimassa olevien maakuntakaavojen suojelualueiden ajantasaisuutta ja mahdollisia uusia suojelualueita. Selvitystyössä tunnistettiin joukko potentiaalisesti suojelun arvoisia alueita, joista ei vielä ollut käytettävissä riittävästi tietoa luontoarvojen maakunnallisuuden arviointiin. Tästä huolimatta aineistoa on käytetty maakuntakaavoituksen perusteena.

Maakuntakaavoituksen perustaksi asetetut Keiron Oy:n luontoselvitykset ovat useiden eri osapuolten lausuntojen mukaan selvästi puutteelliset ja luontoselvityksessä on merkittäviä virheitä. Suojelualuevaraukset sekä suojelua koskevat kaavamerkinnot ja -määräykset eivät perustu alueella vallitseviin olosuhteisiin ja luonnonarvoihin lukuun ottamatta luonnonsuojelulain nojalla perustettuja Natura 2000 -alueita.

Virheelliset luontoselvitykset ja Zonation-menetelmän soveltaminen ovat johtaneet epäonnistuneeseen ja lainvastaiseen suojelualuumerkintöjen kokonaisuuteen.

Kaavoitusprosessissa ei ole noudatettu maankäyttö- ja rakennuslain velvoitetta vuorovaikutteisesta kaavoitusprosessista. Maakuntaliiton olisi tullut olla aktiivisesti yhteydessä Fagervikin kartanon edustajiin kaavaluonnosta laatiessa. On todennäköistä, että luontoselvitykset eivät puutteellisen vuorovaikutuksen vuoksi perustu maastossa tapahtuneisiin havaintoihin. Fagervikin kartanon maiden osalta selvityksiä, jotka koskevat suojelualuevarausten vaikutusta kartanon elinkeinotoiminnalle ja kulttuuriarvoille, ei ole tehty.

Maakuntakaavoituksessa tulee myös selvittää kaavan toteuttamista koskevat kysymykset suunnittelutason edellyttämällä tarkkuudella. Kaavan toteuttamisvelvollisuus olisi tullut selvittää erityisesti luontoarvojen ja suojelualuevarauksista aiheutuvien korvausten osalta. Asiassa ei ole selvitetty riittävästi, kuinka kaavavaraukset toteutetaan, miten suojelu rajoittaa maa-alueiden käyttöä ja kuinka kaavan laatija on suunnitellut maanomistajalle aiheutuvien haittojen korvaukset suoritettavaksi. Asiassa olisi tullut lisäksi selvittää, kuuluuko suojelualuevarauksen toteuttaminen maanomistajalle suoritettavine korvauksineen valtiolle vai kunnalle.

Maakuntakaavaselostuksessa ei ole esitetty tarpeellisia tietoja, jotta maanomistaja voisi arvioida kaavaehdotuksen vaikutuksia esimerkiksi taloudellisiin ja kulttuurisiin seikkoihin. Maanomistajalla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta arvioida kaavaehdotusta ja vaikuttaa kaavan sisältöön.

Suojelualan rahoitusmääräyksistä ei ole sovittu maanomistajan taholta eikä Uudenmaan maakuntakaavoituksessa suojeluperusteena käytetty soidensuojeluehdotus ole valtioneuvoston hyväksymä suojeluohjelma. Luonnonsuojeluehdotuksella ei ole luonnonsuojeluohjelman statusta ja oikeusvaikutuksia. Maakuntakaavoittaja on luonut omat luonnonsuojelun päälinjoista poikkeavat periaatteet, jotka näkyvät laajojen suojelualan perustamisena Fagervikin kartanon maille ilman luonnonsuojelulain tukea, maanomistajan suostumusta ja heikoin luonnontieteellisin perustein.

Asian valmistelu ei täytä yleisten hallinto-oikeudellisten suhteellisuus-, yhdenvertaisuus- ja päätöksen perustelemisen periaatteiden vaatimuksia. Päätöstä ei ole perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla. Maanomistajalla ei ole minkäänlaisia mahdollisuuksia varmistua selvitysten virheellisten lajihavaintojen ja perustelemattomien väitteiden oikeellisuudesta. Fagervikin kartanon laajat maa-alueet ovat yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti vaikuttaneet kaavan laatijan ratkaisuun siten, että kartanon metsäalueille on merkitty muuhun maanomistukseen verrattuna suhteellisesti huomattavasti enemmän taloustoimintaa rajoittavia luontoarvoja.

Maakuntakaavoituksessa on käytetty paikkatietopohjaista Zonation-menetelmää arvokkaimpien luontoarvojen tunnistamiseksi. Zonation-

menetelmä on ekologiseen päätösanalyysiin perustuva laskentaohjelma, jonka avulla voidaan analysoida suuria määriä luontoarvoja kuvaavaa tietoa ja suhteuttaa niitä muihin maankäytön tietoihin. Zonation-menetelmällä tuotettiin Uudenmaan alueelta useita analyyskejä erilaisiin maakuntakaavoituksen tietotarpeisiin. Zonation-menetelmä on ongelmallinen, koska menetelmällä saan suuntaisia tuloksia, millaiseksi ohjelman asetukset asetetaan ja millaisia tuloksia menetelmällä halutaan saada. Ympäristötiedon hallintajärjestelmän ympäristötietokantoja ja luontotietoja ei voi pitää Fagervikin kartanon kohdalla ajantasaisina ja oikeina, minkä johdosta luontoarvot olisi tullut aina varmistaa paikan päällä maastossa.

Luontoselvityksen laatijan Keiron Oy:n ja muut maakuntakaavoituksen luontoselvitykset sekä niiden perustelut ja johtopäätökset ovat niin virheelliset ja puutteelliset, ettei niitä voi asettaa suojeluvarausten perustaksi.

SL-merkintöjen kohdenumero 1017, 1018 ja 1019 (Bjusträsk, Kavelbromossen ja Brännäsflyet) osalta valituksessa on todettu muun ohella seuraavaa: Alueella ei ole luonnonsuojelulain 29 §:n vaatimukset täyttävää suojeltavaa luontotyyppiä. Rehevällä korpimetsällä viitataan todennäköisesti metsälain 10 §:n mukaisiin erityisiin tärkeisiin elinympäristöihin (luonnontilaiset rehevät korvet), mikä ei ole maakuntakaavan mukainen peruste suojeluvarauksen tekemiselle. Valittajien näkemyksen mukaan kohteet eivät täytä pääsääntöisesti myöskään metsälain 10 §:n kriteereitä eikä luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisia edellytyksiä.

Fagervikin kartanon maa-alueet eivät ole niin edustavia, tyypillisiä tai arvokkaita, että niiden suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi. Alueella eivät täyty luonnonsuojelulain 10 §:ssä mainitut luonnonsuojelualueiden perustamisedellytykset.

Alueesta esitetyt Luontotieto Keiron Oy:n puutteelliset ja monelta osin virheelliset selvitykset (2015 ja 2020) eivät muuta alueen statusta tavanomaisesta talousmetsästä suojelualueeksi. Keiron Oy:n yleiskaavatasoiset selvitykset eivät anna oikeaa informaatiota yleispiirteisen maakuntakaavoituksen tueksi. Talousmetsän soveltuvuus virkistyskäyttöön ja peruste, että alue olisi osa maakunnallista ekologista verkostoa eivät ole myöskään luonnonsuojelulain mukaisia perusteita varata aluetta maakuntakaavassa suojelutarkoitukseen.

Suojelukohdemerkinnät 1.34 ja 1.35 sijaitsevat Bjusträskin etelärannalla. Keiron Oy:n selvityksen mukaan kohde on sekapuustoista kallio- ja kangasmetsää, jota on hyödynnetty pitkän ajan kuluessa talousmetsänä. Suojelukohdemerkintä 1.33 sijaitsee Bjusträskin pohjoisrannalla. Keiron Oy:n selvityksen mukaan puusto on etenkin pohjoisosassa järeää ja kerroksellista, eteläosassa taas nuorempaa ja harvennettua metsää. Keiron Oy:n selvitys osoittaa, että alue on tavanomaista talousmetsää. Keiron Oy:n luontoselvitys ja muut esitetyt kriteerit eivät mahdollista maakuntakaavassa esitetyn suojelualuevarauksen perustamista alueelle. Aluetta koskeva suojelualuekaavamerkintä ja suojelualuevaraus tulee poistaa

maakuntakaavasta. Kaavaselostuksen mukaan, jos jokin osa maakuntakaavassa suojelualuemerkinällä osoitetusta alueesta ei sisällä luonnonsuojelulain kautta suojaa tarvitsevia luontoarvoja, se tulee jättää pois merkintää toteuttavasta luonnonsuojelualan perustamispäätöksestä ja sen rajauksesta. Periaatetta pitäisi soveltaa luonnonsuojelualan toteutusvaiheen sijasta jo kaavan laatimisvaiheessa.

Metsälakia ei sovelleta kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella lain 2 §:n mukaisesti. Siten Fagervikin kartanon metsäalueiden metsälain 10 §:n mukaiset erityisen tärkeät elinympäristöt poistuvat suojelun piiristä, jos alueelle asetetaan suojeluvaraus.

LAKU-kriteereistä ei ilmene, että kohde täyttäisi mitään luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltavista luontotyyppistä. On mahdollista, että jotkut luontokartoittajan inventoimista kohteista on otettu mukaan maakuntakaavaan suojelualuevarauksena metsälain 10 §:n mukaisina kohteina. Valittajien näkemyksen mukaan alueet eivät ole kuitenkaan luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia eivätkä ne täytä luonnonsuojelulain 29 §:n suojeltavien luontotyyppien ja metsälain 10 §:n mukaisten lakikohteiden vaatimuksia. Metsälaki ei ole peruste sille, että maakuntakaavaan kuuluville alueille asetetaan suojelualuevaraus. Metsälain 10 §:n erityisen tärkeät elinympäristöt ja vapaaehtoinen lakiin perustumaton Metso-ohjelma eivät ole maakuntakaavan mukaisia perusteita suojelualuevaraukselle. METSO-ohjelman suojelu perustuu maanomistajien vapaaehtoisuuteen.

Luonnonsuojelulain 49 §:n mukainen sirolampikorennon lisääntymispaikka, jos sellaisen todetaan alueella olevan, suojellaan ELY-keskuksen kanssa yhteistyönä luonnonsuojelulain mukaisena luontodirektiivin liitteen IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkana. Maakuntakaavoituksella ei ole tarkoitus suunnitella näin yksityiskohtaista ja paikallista maankäyttöä. Kaavaselostuksen mukaan suojelualuemerkinöjen osoittamisen yleisenä perusteena on se, että alueella on luonnonsuojelulain kautta toteutettavaksi soveltuvia vähintään maakunnallisia luontoarvoja.

Kaavamerkinöjen ja -määräysten tulee perustua riittäviin ja tarkkoihin selvityksiin. Jos suojelukohde on luontokartoittajankin mielestä perusteiltaan epäselvä, tulee se jättää pois kaavoituksen piiristä. Aluetta ei voida sisällyttää maakuntakaavaan esitetyillä perusteilla.

SL-merkintöjen kohdenumero 112 (Vitträsket-Kockelträsket) osalta valituksessa on todettu muun ohella seuraavaa: Ainoa luontokartoittajien alueelta mahdollisesti löytämä luonnonsuojelulain 29 §:n mukainen luontotyyppi (kohde 1.36) ei sijaitse Fagervikin kartanon alueella. Naapurien mailla mahdollisesti sijaitsevat luonnonsuojelulain 29 §:n mukaiset luontotyypit (jalopuumetsikkö) tulee suojella yhteistyössä ELY-keskuksen kanssa luonnonsuojelulain säännösten mukaisesti. Maakuntakaavaan kyseisiä yksittäisiä pienialaisia alueita ei tule sisällyttää

Fagervikin kartanon alueella sijaitsevat lehtokasvillisuuden laikut (kohde 1.19) eivät täytä luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisia vaatimuksia. Luontokartoittaja Keiron Oy:kin toteaa, että kohde on pääosin ”lehtomaista” kangasta. Lehtolaikut suojellaan yleensä metsälain 10 §:n kohteina, ei luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisesti. Metsälain 10 § ei ole peruste sisällyttää alueita maakuntakaavaan suojelualuevarauksina. Kohteet huomioidaan hakkuiden yhteydessä metsälain 10 §:n mukaisesti. Alueen eteläosassa on luonnonsuojelualue (Kockelträsketin luonnonsuojelualue (MHA001011, 16.5.2001). Alueella olevaa luonnonsuojelualuetta on kuitenkin laajennettu yksityismaille ilman kaavassa mainittua perustetta.

Kockelträsketin aluetta on käsitelty vuosisatojen ajan talousmetsänä, eikä sillä ole erityisiä luontoarvoja. Suojelukohdemerkinnät 1.17–1.20 sijaitsevat suojeltavan alueen luoteisosassa pienellä alueella. Pienistä kohdealueiden lisäksi Fagervikin kartanon metsäaluetta on liitetty ilman luonnonsuojelullisia perusteita laajasti valtion suojelualueeseen. Kohde 1.17 on Keiron Oy:n luontoselvityksenkin (2015) mukaan kuusivaltaista turvekangasta ja 1.18 on kangasmetsää. Aluetta on käsitelty normaalina talousmetsänä. Kohde 1.19. on sarakorpi, jonka reuna-alueet ovat luhtamaisia. Kohde 1.20 (kallioiset/metsäiset jyrkänteet, kuten edellä mainitut rehevät lehtolaikutkin) saattaa täyttää metsälain 10 §:n elinympäristön tunnusmerkit, mikä huomioidaan alueen hakkuiden yhteydessä. Metsäkeskus on oikea viranomainen arvioimaan metsälain 10 §:n kohteiden oikeellisuuden. Keiron Oy:n luontoselvitys, LAKU-kriteerit ja muut luontoselvitykset eivät mahdollista maakuntakaavassa esitetyn suojelualuevarauksen perustamista alueelle. Aluetta koskeva suojelualuekaavamerkintä ja suojelualuevaraus tulee poistaa maakuntakaavasta.

Esitetyt LAKU-kriteerit eivät ole miltään osin perusteita, joiden nojalla maa-alueita voitaisiin sisällyttää maakuntakaavan suojelualuevarauksen piiriin. Kaavamerkintöjen ja -määräysten tulee perustua riittäviin ja tarkkoihin selvityksiin. Jos suojelukohde on luontokartoittajankin mielestä perusteiltaan epäselvä, tulee se jättää pois kaavoituksen piiristä.

SL-merkintöjen kohdenumero: 926 (Fagervik) osalta valituksessa on todettu muun ohella seuraavaa: Luontoselvityksen mukaan Björnmosseinin suoalueen laaja avoin saraneva on syntynyt todennäköisesti joen tai salmen umpeenkasvun seurauksena. Luontokartoittajan näkemys on kuitenkin virheellinen. Saraneva on syntynyt Bruksträsketin järven padotuksen yhteydessä 1600-luvulla. Selvitykset pitävät sisällään muutenkin virheellisiä oletuksia, jotka johtavat lainvastaisiin suojelualuumerkintöihin. Fagervikin kartanon mailla inventoidut kohteet eivät ole pääsääntöisesti luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia – vuosisatojen kuluessa tapahtunut ruukkitoiminta sekä maa- ja metsätalouden harjoittaminen ovat vaikuttaneet talouskäyttöön tarkoitettujen metsien yleisilmeeseen ja alueen luontoarvoihin.

Luontokartoittaja ei ole esittänyt, että kohteessa olisi luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisia tai luonnonsuojelulla toteutettavia kohteita. Vapaaehtoinen soidensuojeluehdotus ei ole kaavassa mainittu peruste asettaa aluetta

suojeluvarauksen piiriin. Olemassa olevia ja vapaaehtoisen soidensuojeluehdotuksen suojelualueita on suurennettu maakuntakaavaluonnoksessa suuremmaksi suojelualuevaraukseksi. Itäosa kohteesta on osoitettu uudeksi suojelualueeksi maakuntakaavaehdotuksessa perusteena mm. LAKU-kriteerit. Kaavoittajan mukaan lisäarvoa kohteelle tuo sen sijainti osana maakunnallista ekologista verkostoa. Ekologinen verkosto ei ole maakuntakaavassa mainittu luonnonsuojelulain mukainen peruste suojelualuevarauksen tekemiselle.

Keiron Oy:n selvityksessä on todettu, että alue on varttunutta kangasmetsää kohteilla 1.7, 1.10 sekä 1.11. Nämä kohteet ovat kuusivaltaisia sekametsiä, joissa puustossa on havaittavissa kerroksellisuutta ja monipuolisuutta. Keiron Oy:n raportti osoittaa, että kohdealue on tavanomaista käsiteltyä talousmetsää. Varttunut tai vanha metsä ei ole luonnonsuojelulain mukainen suojeluperuste.

Keiron Oy:n selvityksessä on todettu, että kohderajauksen ulkopuoliset alueet ovat metsätalouskäytössä olevia kangasmetsiä, joiden puusto on nuorempaa ja käsitellympää kuin kohderajauksilla. Valittajat toteavat, että sekä suojelukohde että sen ympäröivät maa-alueet ovat samaa talousmetsäaluetta (käsiteltyä kangasmetsää), jolla ei ole sellaisia suojeltavia luontoarvoja, joiden perusteella alue voidaan sisällyttää maakuntakaavaan suojelualuevarauksena. Vapaaehtoinen soidensuojeluehdotus, Keiron Oy:n luontoselvitys, LAKU-kriteerit ja muut selvitykset eivät mahdollista maakuntakaavassa esitetyn suojelualuevarauksen perustamista alueelle. Aluetta koskeva suojelualuekaavamerkintä ja suojelualuevaraus tulee poistaa maakuntakaavasta.

Kaavoittaja tai luontokartoittaja eivät ole esittäneet, että kohteen luontotyyppit olisivat luonnonsuojelulain 29 §:n mukaisia kohteita. Metsälain 10 §:n kohteet eivät täytä suojelualuevarauksen edellytyksiä. LAKU-kriteerit eivät puolla alueen sisällyttämistä suojelualuevarauksena maakuntakaavaan. Metsälain 10 §:n erityisen tärkeät elinympäristöt ja vapaaehtoinen lakiin perustumaton Metso-ohjelma eivät ole maakuntakaavan mukaisia perusteita suojelualuevaraukselle.

Mikään kaavoittajan esittämistä uhanalaisista luontotyypeistä ei täytä luonnonsuojelulain 29 §:ssä mainittujen luontotyyppien kriteereitä. Luontokartoittajan esittämistä epävarmuustekijöistä ilmenee koko Keiron Oy:n luontokartoituksen luonne; metsätalouden vaikutusten, jotka kohdistuvat luontoarvoihin, katsotaan olevan usein vähäisiä. Lisäksi suojelukohteiden luontoarvot eivät ole useinkaan riittävästi luontokartoittajan tiedossa (selvitykset ovat puutteellisia) ja luontoarvojen katsotaan usein ”voivan täyttää luontoarvojen kriteerit”.

Kaavaselostuksesta ilmenee myös, että Inkoon ja Kirkkonummen yleiskaavoitusta varten laadituista luontoselvityksistä on teetetty maakuntakaavan laadintaa varten tarkastelu (Keiron Oy 2020). Luontoselvityksen alkuperäisen tarkoituksen mukainen yleiskaavaluonteisuus ja selvitystyön kiireellisyys näkyvät selvästi Fagervikin kartanon luontoarvojen kartoituksessa. Maanomistajan omaisuudensuoja huomioiden epäselvissä tapauksissa kyseisten alueiden tulee jäädä suojelualuevarauksen ulkopuolelle.

7) Kyrkslätts Natur och Miljö rf

Päätös on kumottava. Uudenmaan maakuntaliitto on velvoitettava korvaamaan yhdistyksen oikeudenkäyntikulut.

Yhdistys on lausunut muun ohella seuraavaa:

Kaava on laadittava uudelleen siten, että se esitetään uudestaan kartoilla, jotka ovat luettavissa tietokoneohjelmilla. Kaavasta on poistettava ne merkinnät, jotka soveltuvat paremmin yksityiskohtaisessa kaavoituksessa esitettäväksi. Kaava on valmisteltava uudelleen siten, että se perustuu ajantasaisiin tilastoihin ja ennusteisiin. Ilmastonmuutos, pakolaiskriisit ja talouden romahtaminen on otettava paremmin huomioon kaavan valmistelussa. Pääkaupungin siirtämistä kauemmaksi rannikosta on harkittava. Tulviin on varauduttava.

Helsingin suunnitelmallinen kasvu on pysäytettävä. Koko Uudenmaan aluetta on kehitettävä. Helsingin ja Tampereen välistä yhteyttä ei tule priorisoida. Teitä on osoitettava rannikon myötäisesti niin, etteivät kaikki väylät kulje Helsingin kautta.

Maakuntakaavan voimaantuloa koskeva määräys

Uudenmaan liiton maakuntahallitus on päätöksillään 16.11.2020 § 116 ja 7.12.2020 § 130 käsitellyt Uusimaa-kaavan 2050 kokonaisuutta koskevien päätösten täytäntöönpanoa. Maakuntahallitus on päätöksellään 7.12.2020 § 130 määrännyt Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan tulemaan voimaan maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n nojalla ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva päätös

Hallinto-oikeus on 22.1.2021 tekemällään välipäätöksellä H189/2021 kieltänyt maakuntavaltuuston päätöksen täytäntöönpanon.

Asian käsittely ja selvittäminen

Uudenmaan liiton maakuntahallitus on antanut lausunnon, jossa se on vaatinut, että valitukset jätetään siltä osin tutkimatta kuin ne kohdistuvat tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin ja muutoin hylätään ja että oikeudenkäyntikuluvaatimukset hylätään

Maakuntahallitus on lausunut valitusten johdosta muun ohella seuraavaa:

Maakuntakaavaprosessia ja -päätöksentekoa koskevat väitteet

Kielelliset oikeudet

Uudenmaan liitto on kaksikielinen kuntayhtymä. Liiton hallintosäännön 41 § nojalla ruotsiksi on käännettävä mm. maakuntavaltuuston esityslistat ja pöytäkirjat liitteineen sekä maakuntakaavat. Uusimaa-kaavan kokonaisuuden vaihemaakuntakaavoissa kaava-aineisto (kaavakartat, merkinnät, määräykset ja kaavaselostus) on käännetty ruotsiksi. Kaavan taustaselvityksistä on tuotu kaavaselostukseen kaavaratkaisujen kannalta keskeiset asiat.

Kaava-aineistojen lisäksi on toimitettu tarkempia tietoja ruotsiksi käännettynä osallisille, jotka ovat lisätietoja ruotsiksi pyytäneet. Tällä tavoin toimien on huolehdittu ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista kielilain 32 § mukaisella tavalla.

Osallisten henkilökohtainen kuuleminen ja muu vuorovaikutus ei edellytä osallisten henkilökohtaista kuulemista maakuntakaavan valmistelussa. Vuorovaikutuksen menettelytapoja valinnassa on kiinnitettävä huomiota mm. kaavoitettavan alueen ja kaavan vaikutusalueen laajuuteen sekä osallisten määrään. Erityisesti osallisten määrä on ollut suuri valituksen alaista kaavaa valmisteltaessa. Kaavasta muistutuksen tehneille on laadittu ja lähetetty maakuntahallituksen 14.2. tai 2.3.2020 hyväksymä perusteltu vastaus muistutuksessa esitettyihin näkökohtiin.

Ns. pöytäkirjamerkintä ja huomion kiinnittäminen päätöksentekoon

Maakuntavaltuusto hyväksyi 9.6., 15.6. ja 25.8.2020 pidetyssä kokouksessa valtuutettu Vestmanin ehdottaman ns. pöytäkirjamerkinnän, joka kuuluu seuraavasti: ”Maakuntavaltuusto toteaa, että maakuntakaavan valkoisilla alueilla on mahdollisuus joka tapauksessa paikallisesti merkittävään yhdyskuntarakentamiseen ja asemakaavoitukseen. Kunnilla on lisäksi valkoisilla alueilla mahdollisuus taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen tai olemassa olevaan taajamarakenteeseen tukeutuvaan asemakaavoitukseen”. Pöytäkirjamerkinnästä äänestettiin kaikkien kolmen Uusimaa-kaavaan 2050 kuuluvan vaihemaakuntakaavan (§ 20–22) käsittelyssä, joissa se myös hyväksyttiin. Uudenmaan liitto näkee, että pöytäkirjamerkintä ei ole ristiriidassa kaavaselostuksen kanssa, eikä se myöskään ole osa oikeusvaikutteista kaava-aineistoa. Maakuntavaltuuston tarkoituksena oli täsmentää vaihemaakuntakaavojen tulkintaa, mikä ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovaa.

Päätöksentekomenettely maakuntavaltuuston kokouksessa

Maakuntavaltuusto äänesti jatkokokouksessaan 25.8.2020 Helsingin seudun vaihemaakuntakaavaan sisältyvän Mankki-Luoman raskaan rautatievarikon merkinnän poistamisesta, josta valtuutettu Vuornos teki seuraavan kannatetun ehdotuksen: ”Läntisen varikon sijaintipaikka Mankki-Luoma alueella poistetaan maakuntakaavasta ja käynnistetään läntisen varikon useiden sijaintipaikkavaihtoehtojen selvitystyö, jonka pohjalta varikon sijaintipaikka tuodaan erikseen päätettäväksi.”

Ennen äänestystä käydyssä keskustelussa aluesuunnittelun vastualueen johtaja Vikman-Kanerva totesi asiantuntijapuheenvuorossaan, että varikkomerkinän poistaminen kaavoituksen tässä vaiheessa on olennainen muutos ja tarkoittaa käytännössä vaihemaakuntakaavan palauttamista uudelleen valmisteluun MRA 32 § nojalla. Tämä edellyttää kaavaehdotuksen asettamista uudelleen nähtäville, jos sitä on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville. Vikman-Kanervan lausunnon ja käydyn keskustelun pohjalta puheenjohtaja totesi, että valtuutettu Vuornoksen ehdotuksen hyväksymisen tarkoittaa de facto vaihemaakuntakaavan palauttamista uudelleen valmisteluun. Sen perusteella puheenjohtaja teki asian palauttamista uuteen valmisteluun koskevan äänestystapaesityksen sekä äänestysesityksen siten, että pohjaehdotus on JAA (varikkomerkinän säilyttäminen) ja asian palauttaminen uuteen valmisteluun on EI (varikkomerkinän poistaminen). Maakuntavaltuusto hyväksyi puheenjohtajan ehdotuksen ja suoritti äänestyksen sen mukaisesti. Maakuntavaltuusto hyväksyi pohjaehdotuksen äänin 48/23, tyhjiä 0. Siten tehty päätös oli maakuntavaltuuston enemmistön tahdon mukainen.

Hallintosäännön 73 § mukaan maakuntavaltuuston kokouksessa käsittelemättä jääneet asiat voidaan siirtää jatkokokoukseen, johon ei tarvitse antaa eri kutsua. Kokouksesta poissa olleille lähetetään sähköinen viesti jatkokokouksen ajasta ja paikasta. Liitto on näin menetellyt. Maakuntavaltuuston kokouksessa 9.6.2020 käsittelemättä jääneet asiat siirrettiin jatkokokoukseen 15.6.2020 ja siinä edelleen käsittelemättä jääneet asiat siirrettiin jatkokokoukseen 25.8.2020 edellä mainitun hallintosäännön määräyksen mukaisesti. Kokous on pöytäkirjattu yhdeksi kokoukseksi sisältäen kaksi jatkokokousta.

Kuntalain väliaikaisen muutossäännöksen 99a § nojalla maakuntavaltuuston kokous voidaan pitää sähköisenä kokouksena teknisellä tiedonvälitystavalla. Mainittu maakuntavaltuuston kokous pidettiin ns. hybridikokouksena siten, että osa valtuutetuista osallistui kokoukseen paikan päällä kokouspaikassa (Helsingin kaupungin valtuustosali) ja osa sähköisen yhteyden kautta. Hallituksen esityksen (HE 47/2020 vp) mukaan kuntalain 99a § mahdollistaa myös hybridikokouksen pitämisen edellä mainitulla tavalla.

Maakuntavaltuuston päätöksen valitusosoituksen virheellisyys

Hallintolaki ei velvoita viranomaista selostamaan valitusaikojen laskemiseen liittyviä säännöksiä. Hyvän asiakaspalvelun toteuttamiseksi Uudenmaan liitto on valitusosoituksessa maininnut, että sovellettavaksi tulee maankäyttö- ja rakennuslain 188 §. Kyseisessä pykälässä säädetään sovellettavaksi tulevan myös kuntalain 140 §. Uudenmaan liitto on viitannut valitusosoituksessaan maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ään, koska se on muutoksenhakijoiden kannalta keskeisin säännös. Valittaja tai valittajan asiamies ei ole vaatinut uutta valitusosoitusta. Siten menetellessään hän on itse todentanut, etteivät hänen mainitsemansa valitusosoituksen virheellisyydet ole niin merkittäviä, että olisi tarpeen pyytää uutta valitusosoitusta Uudenmaan liitolta.

Viheryhteystarvemerkinnot

Kaikkia Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan viheryhteystarpeita ei osoiteta Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa. Kumotut viheryhteystarvemerkinnot on jätetty pois, koska ne eivät enää vastaa kyseisen merkinnän osoittamisen perusteita. Uusimaa-kaavan kokonaisuuteen sisältyvissä vaihemaakuntakaavoissa viheryhteystarpeina on osoitettu ekologisesta ja virkistyksestä verkostosta ne maakunnalliset yhteystarpeet, joiden toteuttaminen ja kehittäminen on erityisen tärkeää muusta maankäytöstä johtuvien muospaineiden ja estevaikutusten takia. Ekologisen verkoston osalta kaavaratkaisussa on hyödynnetty uutta tietopohjaa ekologisen verkoston kytkeytyneisyydestä (Uudenmaan ekologiset verkostot Zonation-analyyysien perusteella, Uudenmaan liitto 2018).

Toinen keskeinen muutos Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan on se, että viheryhteystarpeiden yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjataan aikaisempaa enemmän kaavamääräyksillä. Tämä kokonaisuus käsittää kaikkia vaihemaakuntakaavoja koskevat yleiset suunnittelumääräykset, viheryhteystarve -merkintää koskevan suunnittelumääräyksen, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräyksen, teiden ja ratojen ohjeellisia linjauksia sekä liikenteen yhteystarvetta koskevat suunnittelumääräykset. Tämän kokonaisuuden voidaan katsoa olevan ohjausvaikutukseltaan vähintään yhtä voimakas kuin aiemman maakuntakaavan ekologista ja virkistyksestä verkostoa koskeva ratkaisu.

Ympäristöarvojen turvaaminen

Maakuntakaavan valmistelun lähtökohtana on ollut kaavan kokonaisuuden laatiminen tietyn hetken tilanteessa, jonka mukaan kaavakartalle on osoitettu tietyt kaavaselostuksessa eriteltyt asiat. Ne aiemmissa maakuntakaavoissa osoitetuista suojelualueista, jotka eivät enää vastaa suojelualuemerkinnot osoittamisen perusteita, on jätetty Uusimaa-kaavakokonaisuudesta pois.

Maakuntakaavan laadinnassa on hyödynnetty eri tavoin koottua tietoa, jonka soveltuvuus on todettu joko Uudenmaan liitossa tai sen on tarkistanut asiantuntijatyönä luontoselvityksiin erikoistunut konsultti ja tarvittaessa tietoja on täydennetty maastaselvityksin. Kaikkien alueiden osalta ei ole ollut perusteltua tehdä uusia maastotöitä. Vaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu ekologisen verkoston kokonaisuutta. Arviointitulosten ja kaavan tavoitteiden yhteen sovittamisen perusteella kaavaratkaisujen kokonaisuus on katsottu riittäväksi luontoarvojen huomioon ottamisen kannalta. Kumoaminen ei poista alueiden mahdollisten luontoarvojen muuta suojaa ja mahdollisuutta toteuttaa alueille luonnonsuojelualueita. Suojelualueita osoitetaan Uusimaa-kaava kokonaisuudessa enemmän kuin aiemmissa maakuntakaavoissa. Uusina osoitettuja alueita on yhteensä n. 14 500 ha. Aiemmissa maakuntakaavoissa osoitettuja luonnonsuojelualuemerkinnot on kumottu ja jätetty osoittamatta yhteensä n. 2 500 ha. Kaavaselostuksessa on yleisesti kerrottu suojelualueiden merkitsemisen perusteet, jotka kattavat myös ratkaisut jonkin alueen poistamisesta. Lisäksi kumottavat alueet on esitetty liitekartalla V2. Tämä on katsottu osallisten kannalta riittäväksi tavaksi toimia.

Pienialaisia, eli alle 5 hehtaarin kokoisia tai alle 200 metriä leveitä (esim. jokivarret) suojelualueita ei osoiteta Uusimaa-kaavakokonaisuudessa. Ratkaisun keskeiset perusteet ovat tavoite kaavakartan selkeydestä ja maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä suunnitelmana. Alle 5 hehtaarin kohteilla tai kapeilla alueilla ei ole vastaavaa merkitystä maakuntatason alueidenkäytön ohjauksen kannalta kuin laajemmilla alueilla. Jo toteutuneilla pienialaisilla suojelualueilla on suoja luonnonsuojelulain mukaisten päätösten kautta ja osa alueista on hankittu valtiolle luonnonsuojelua varten. Yleisten suunnittelumääräysten mukaisesti yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä on otettava huomioon ympäristön arvokkaat ominaispiirteet ja turvattava luontoarvot. Tämä määräys koskee myös pienialaisia luonnonsuojelullisesti arvokkaita kohteita. Luontoinventoinneissa tunnistetut maakunnallisesti arvokkaat alueet tulee ottaa huomioon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa myös suoraan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti. Luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojelualan perustaminen on osalla näistäkin alueista mahdollista. Liitekartassa V3 esitetään maakunnallisesti arvokkaat luontokohteet, joita ei esitetä kaavakartalla.

Maakuntahallitus on kaavaa laadittaessa harkintavaltansa puitteissa voinut päättää, että kaavassa osoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisin oikeusvaikutuksin kooltaan kaavan tarkastelutarkkuuteen ja mittakaavaan soveltuvia kohteita. Kun lisäksi otetaan huomioon, että jo toteutettujen luonnonsuojelualueiden tiedossa olevat luontoarvot on joka tapauksessa otettava sekä selvityksinä että lähtökohtina huomioon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, maakuntakaava ei ole maakuntakaavoituksen sisältövaatimusten mukaisten luonnonarvojen huomiointivelvoitteen vastainen.

Luonto on muuttuva kokonaisuus ja suojeltavia luontoarvoja koskevat tiedot tarkentuvat koko ajan. Maakunnallisia luontoarvoja voi sijaita muuallakin kuin tämän kaavatyon yhteydessä tunnistetuilla alueilla. Luontoarvoihin liittyviä suunnittelumääräyksiä sisältyy koko kaava-alueella koskevien yleisten suunnittelumääräysten lisäksi taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen merkintään, teiden ja ratojen ohjeellisen linjauksen merkintöihin, liikenteen yhteystarvemerikintään, Puolustusvoimien käytössä oleva luonnonsuojelullisesti arvokas alue -merkintään sekä Puolustusvoimien alue, jonka toissijainen käyttötarkoitus on luonnonsuojelualue -merkintään.

Perusteet viheryhteystarvemerikintöjen kumoamisille

Kaikkia 4. vaihemaakuntakaavassa osoitettuja viheryhteystarpeita ei osoiteta Uusimaa-kaavakokonaisuudessa. Kumotut viheryhteystarvemerikinnät eivät enää vastanneet viheryhteystarvetta koskevan merkinnän uudistettuja osoittamisen perusteita, mistä syystä ne on jätetty pois.

Uusimaa-kaavakokonaisuudessa viheryhteystarpeina on osoitettu ekologisesta ja virkistyksellisestä verkostosta ne maakunnalliset yhteystarpeet, joiden toteuttaminen ja kehittäminen on erityisen tärkeää muusta maankäytöstä johtuvien muutospainneiden ja estevaikutusten takia. Ekologisen verkoston osalta kaavaratkaisussa on hyödynnetty uutta tietopohjaa ekologisen verkoston

kytkeytyneisyydestä (Uudenmaan ekologiset verkostot Zonation-analyysien perusteella, Uudenmaan liitto 2018).

Toinen keskeinen muutos aiempiin maakuntakaavoihin on se, että viheryhteystarpeiden yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjataan aikaisempaa enemmän kaavamääräyksillä. Tämän kokonaisuuden voidaan katsoa olevan ohjausvaikutukseltaan vähintään yhtä voimakas kuin aiempien maakuntakaavojen ekologista ja virkistyksellistä verkostoa koskeva ratkaisu.

Helsingin seudun muuta Uttamaata suuremmat kasvu- ja rakentamispaineet on otettu huomioon kaavaratkaisussa muun muassa osoittamalla aikaisempaa enemmän ja pidempiä viheryhteystarpeita laajojen suojelu- ja virkistysalueiden välille. Suuri osa Uudenmaan ekologisista yhteyksistä voi toteutua tai säilyä ilman niiden osoittamista maakuntakaavassa.

Luonnon monimuotoisuuden huomiointi maankäytön ohjauksessa

Luonnon monimuotoisuutta edistäviä kaavamerkintöjä ovat muun muassa: Suojelualue- ja Natura 2000-alue, Virkistysalue, Virkistyskäytön kohdealue, Viheryhteystarve sekä Metsätalousvaltainen alue, joka on laaja, yhtenäinen ja ekologisen verkoston kannalta merkittävä. Luontoarvoihin liittyviä suunnittelumääräyksiä sisältyy koko kaava-alueita koskevien yleisten suunnittelumääräysten lisäksi useisiin muihinkin merkintöihin.

Uusimaa-kaavan kokonaisuuden vaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu ekologisen verkoston kokonaisuutta ja katsottu kaavaratkaisujen kokonaisuus riittäväksi luontoarvojen huomioon ottamisen kannalta. Kumoaminen ei poista alueiden mahdollisten luontoarvojen muuta suojaa ja mahdollisuutta toteuttaa alueille luonnonsuojelualueita. Suojelualueita osoitetaan enemmän kuin aiemmissa maakuntakaavoissa. Uusina osoitettuja alueita on yhteensä 14 500 ha.

Luonto on muuttuva kokonaisuus ja suojeltavia luontoarvoja koskevat tiedot tarkentuvat koko ajan. Maakunnallisia luontoarvoja voi sijaita muuallakin kuin tämän kaavatyön yhteydessä tunnistetuilla alueilla. Kuntakaavoja laadittaessa ja muussa yksityiskohtaisemmassa alueiden käytön suunnittelussa on tehtävä maakuntakaavan selvityksiä tarkemmat luontoselvitykset.

Luontoarvojen osoittaminen maakuntakaavassa

Uusimaa-kaavan kokonaisuuden kaavaratkaisut on laadittu aiempien maakuntakaavaratkaisujen, selvitysten ja vuorovaikutuksen pohjalta kokonaisuutta ajantasaistaen ja selkiyttäen. Uudet vaihemaakuntakaavat tarkistavat, täydentävät ja uudistavat aiemmin tehtyjä ratkaisuja. Valmistelu pohjautuu myös edeltävien maakuntakaavakierrosten yhteydessä tehdyille luontoarvojen tarkasteluille. Aiempien maakuntakaavojen suojelualueita koskeva kaavaratkaisu osoitetaan Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa ajantasaistetuilla ja tarkistetuilla tiedoilla. Merkinnän esitystapa ja kaavaratkaisun periaatteet ovat vastaavat kuin aiemmissa Uudenmaan maakuntakaavoissa.

Myös uudet suojelualuemerkinnot ovat perusteltuja, ottaen huomioon alueita koskevat luontotiedot, tarpeen täydentää voimakkaassa muutoksessa olevan Uudenmaan suojelualueverkostoa sekä merkintöjen oikeusvaikutusten luonteen ja niiden toteuttamistavan.

Valtakunnallisesti arvokkaiden soiden osalta suojelualuemerkinnot perustuvat soidensuojelun täydennysehdotuksen valmistelun yhteydessä tuotettuun luontotietoon ja paikkatietoaineistoon. Suojelualuemerkinnot on osoitettu soidensuojelun täydennysehdotuksen rajaukset, koska ne ovat luontoarvoiltaan valtakunnallisia sekä luonnonsuojelulain kautta toteutettavaksi soveltuvia. Osa valtakunnallisesti arvokkaista suoalueista oli mukana jo kaavan luonnosvaiheessa. Nämä kohteet ovat joko luonnonsuojelulain kautta toteutuneita, valtion omistuksessa tai kuntakaavassa suojelualueeksi osoitettuja. Muiden valtakunnallisesti arvokkaiden suoalueiden lisäämistä kaavaehdotukseen ovat lausunnoissaan esittäneet mm. ympäristöministeriö sekä Uudenmaan ELY-keskus. Ympäristöministeriö toteaa launnossaan, että kaavaehdotusta tulee jatkovalmistelussa täydentää siten, että soidensuojelun täydennysehdotuksen valtakunnallisesti arvokkaat suokohteet osoitetaan yhtenäisesti koko maakunnan alueella. Uudenmaan ELY-keskus on ilmoittanut, että sillä on valmius toteuttaa nämäkin kohteet luonnonsuojelulain mukaisesti.

Soidensuojelun täydennysehdotuksen kohteiden suojelualuemerkinnot perustuvat siis luontotietoon alueiden valtakunnallisesta arvosta ja niiden soveltuvuuteen luonnonsuojelualueeksi, sekä tarpeeseen käsitellä suojelualueiden verkostoa Uudellamaalla suhteessa maakunnan voimakkaisiin maankäytön muutospaineesiin. Perusteena ei ole valtakunnallinen luonnonsuojeluohjelma, jota ei ole, kuten valituksissa huomautetaan. Valtioneuvoston linjaus soidensuojelun täydennysohjelmasta tai soidensuojelutyöryhmän tekemät linjaukset vuodelta 2015 eivät muuta sitä tilannetta, että alueilta on tiedossa valtakunnallisia luontoarvoja ja luonnonsuojelulaki soveltuu niiden toteuttamiskeinoksi.

Metsien monimuotoisuutta edistävän METSO-ohjelman suojelutavoitteesta on jääty jälkeen, mikä on monimuotoisuuden kannalta erityisen huolestuttavaa juuri eteläisen Suomen alueella (Kymmenen vuotta METSOa väliarviointi 2019). Vapaaehtoisuuden ottaminen lähtökohdaksi hallitusohjelmassa tai muussa luonnonsuojelun edistämisessä ei muuta maankäyttö- ja rakennuslain kaavan laadinnan velvoitteita. Suojelualuemerkinnot ei myöskään suoraan aseta mitään velvoitetta yksityiselle toimijalle. Maanomistajalla säilyy oikeus kieltäytyä luonnonsuojelun perustamisesta. Aluetta koskevat rajoitukset ohjaavat viranomaisia ottamaan huomioon maankäyttöä koskevissa lupaprosesseissa alueen luontoarvot.

Kaavaratkaisut myös eri maakuntien maakuntakaavoissa voivat poiketa toisistaan samankin tietolähteen perusteella tehtävien johtopäätösten osalta, jos maakuntien suunnittelutilanteet, tavoitteet ja tarpeet ovat siltä osin erilaisia. Alueen sijainti valtakunnallisessa aluerakenteessa ja maakunnan yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa kaavaratkaisuun. Maanomistajien tasapuolinen kohtelu tarkoittaa, että maanomistajia kohdellaan vastaavassa paikassa tasapuolisesti. Maakuntien välillä saattaa lisäksi olla maanomistajien

kohtelussa eroja, jotka johtuvat kaavojen erilaisista tavoitteista. Perustuslain mukaista kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista tämä ei estä, koska maankäyttö- ja rakennuslain periaatteet ovat myös perustuslain mukaisia. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää Uudellamaalla myös uusien suojelualueiden osoittamista. Yksittäisen maanomistajan maanomistuksen laajuus ei ole vaikuttanut suojelualueiden kaavaratkaisuihin.

Uudet suojelualuemerkinnot eivät ole kaavassa maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 2 momentin vuoksi, vaan 28 §:n muiden sisältövaatimusten vuoksi. Suojelualuemerkinnot on siten juridinen peruste. Merkinnot osoitettavan alueen ei tarvitse olla jo luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä käsitelty. Suojelualuemerkinnot ohjataan viranomaisten toimintaa ja turvataan luontoarvoja, jotka soveltuvat luonnonsuojelun perustamiseen. Luonnonsuojelun perustaminen eli kaavamerkinnot toteuttaminen tapahtuu luonnonsuojelulain mukaisella menettelyllä.

Luontoarvot ja edellytykset luonnonsuojelun alueeksi muodostamiseen

Maakunnallisten luontoarvojen selvittäminen on tehty maakuntakaavan laadinnan edellyttämällä tarkkuudella ja painottaen maankäytön muutospainalueita. Suojelualueiden rajausten perusteet käyvät ilmi kaavaselostuksesta ja kohdekohtaisesti selostuksen liiteaineistosta 2. Alueiden maakunnallisuuden arvottamisessa on käytetty yhtenäistä kriteeristöä. Kaavaselostukseen sisältyy riittävän selkeä selvitys myös edellytyksistä muodostaa suojelualuemerkinnot luonnonsuojelun alueita.

Valituksessa 4 viitatus Metsäkeskuksen raportin (30.10.2020) perusteella muuta kuin varttunutta tai vanhempaa metsää (415 ha + 344 ha = 759 ha) on noin 1/9 uusista suojelun aluevarauksista (759 ha / 6850 ha), eli esimerkiksi 9 ha kohteesta 1 ha. Tämä vastaa maakuntakaavan tietolähteiden ja merkintöjen rajausten yleispiirteisyyttä. Lisäksi rajaukset tarkentuvat tältä osin toteuttamisvaiheessa.

Osallisuusprosessin yksi tavoite on saada mahdolliset puutteet kaavan valmistelussa esiin ja reagoida niihin muutoksilla ennen kaavan hyväksymistä. Koska kaava on yleispiirteinen ja tarkentuu toteuttamisvaiheessa, on mahdollista, että mukana saattaa olla myös alueita, joissa jokin osa voi olla luontoarvoiltaan heikentynyt ennen toteuttamista. Käytettävissä olleet tiedot ovat olleet riittävä peruste osoittaa suojelun aluemerkintä maakuntakaavaan. Näin menetellen luontoarvojen tilaa ei viranomaisten lupakäsittelyillä tai kaavoituksen yhteydessä heikennetä lisää ennen luonnonsuojelulain mukaista toteuttamismenettelyä, jossa rajaus ja rajoitteet tarkentuvat.

Vaikutusten arviointi

Uusimaa-kaavan kokonaisuuden valmistelun yhteydessä on arvioitu vaikutuksia eri merkintöjen osalta myös maa- ja metsätalouden näkökulmasta Uudenmaan liiton omana työnä. Kaavaselostukseen on sisällytetty mm. merkintäkohtaiset yhteenvedot vaikutuksista. Oikeusvaikutuksia on lisäksi kuvattu ehdotusvaiheessa nähtävillä olleessa kaavaselostuksessa sekä 5.5.4

Suojelualueet -kohdassa tulkintaohjeina, että erikseen kootusti luvussa 6 Uusimaa-kaavan oikeusvaikutukset.

Yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden osalta voidaan todeta, ettei maakuntakaavaratkaisua heikennä juurikaan alueiden yhtenäisyyttä. Peltojen käytettävyyden osalta mahdollisia vaikutuksia aiheutuu Uusimaa-kaavan kokonaisuudesta hyvin pienelle alalle (uusilla suojelualuumerkinnöillä yhteensä n. 20 ha), ja lisäksi luontoarvoiltaan merkittävien peltöjen käyttö maataloudessa voi useimmiten ainakin osittain jatkua. Aiemmissa maakuntakaavoissa MLY-merkinnällä (metsätalousvaltainen alue, joka on laaja, yhtenäinen ja ekologisen verkoston kannalta merkittävä) osoitetuille alueille sijoittuu suojelualuumerkinnöistä n. 610 ha hajaantuen moniin eri alueisiin. MLY-merkintöjen kokonaispinta-ala Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa on n. 94 000 ha.

Pieni osuus Uudenmaan metsistä on osoitettu uusina suojelualuumerkintöinä toteutettavaksi luonnonsuojelualueina. Merkittävät vaikutukset metsätalouteen kohdistuvat suuruusluokaltaan n. 2 400 ha alueelle, joka on alle 0,5 % maakunnan metsämaasta (521 000 ha). Metsätalouden edellytyksiä tukevat erityisesti MLY-merkinnät ja maa- ja metsätalouden edellytyksiä turvataan myös yleisellä suunnittelumääräyksellä.

Uusien suojelualuumerkintöjen toteuttamisen vaikutusta metsätalouden käytössä olevan maa-alan pienenemiseen voi verrata kaavassa osoitettujen rakentamista ohjaavien merkintöjen ratkaisuun, joka säästää maa-alaa rakentamiselta (n. 26 000 ha vähemmän taajamatoiminnoille osoitettua alaa). Taajamatoimintojen ohjauksen keskittyessä aiempaa voimakkaammin olemassa olevaan taajamarakenteeseen, on metsien ja peltöjen osuus taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä vähäisempi kuin aiempien kaavojen laajemmilla taajamatoimintojen alueilla. Metsien osalta vähennys on 5 % ja peltöjen osalta 2 %. Lisäksi on otettava huomioon maa- ja metsätalouden elinkeinojen riippuvuus luonnon monimuotoisuudesta, jota kaavan suojelualuumerkinnät osaltaan tukevat. Yhteenvetona on arvioitavissa, että maa- ja metsätalouden toimivan kilpailun edellytyksiä kaavaratkaisut eivät kokonaisuudessaan merkittävästi heikennä.

Suojelualuumerkintä rajoittaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella tavalla maankäytön muutoksia viranomaisten lupaprosessia edellyttävissä toimenpiteissä sekä ohjaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua suojaamaan luontoarvoja. Suojelualuumerkinnän toteuttamista on viranomaisten pyrittävä edistämään kuten muutakin maakuntakaavan toteuttamista. Näin ollen valtiolle muodostuu edistämisvelvollisuus alueiden toteuttamiseksi luonnonsuojelualueina, mukaan lukien maanomistajalle luonnonsuojelulain mukaisesti maksettavat korvaukset.

Suojelualueiden toteuttaminen

Maakuntakaavan suojelualueiden toteuttamisvelvollisuus kuuluu Uudenmaan ELY-keskukselle. Kaavaa varten on suojelualueiden toteuttamisedellytyksistä keskusteltu ELY-keskuksen kanssa ja Uudellamaalla ELY-keskuksella on tarvittavat valmiudet toteuttaa kaikki maakuntakaavaan merkittävät uudet

suojelualuevaraukset. Jos alueelle laaditaan yksityiskohtaisempi kuntakaava, voi maakuntakaavan suojelualuemerkinä tarkentua myös kuntakaavan ratkaisuilla. Suojelualueiden toteuttamisessa tarvittavaa tarkempaa luontotietoa tuottaa niin ikään ELY-keskus.

Suojelualuemerkinä toteuttaminen eli perustaminen luonnonsuojelualueeksi edellyttää luonnonsuojelulain mukaista menettelyä. Menettelystä vastaa ELY-keskus ja sen voi käynnistää myös maanomistaja ottamalla yhteyttä ELY-keskukseen. Menettelyyn kuuluu neuvottelu ja sopiminen yhdessä maanomistajan kanssa suojelualueen rajauksesta, aluetta koskevista rauhoitusmääräyksistä ja korvauksesta. Vaihtoehtoisesti maanomistaja voi tarjota suojelualuetta hankittavaksi valtion omistukseen tai suojelu voidaan toteuttaa myös määräaikaisella sopimuksella. Suojelualueen rajausta ja luonnonsuojelulain 10 §:n edellytysten täyttymistä tarkastellaan toteuttamisvaiheessa tapauskohtaisesti tarkemmin, tarvittaessa myös maastokäyntien avulla. Tässä yhteydessä maakuntakaavan suojelualuemerkinä rajausta tarkentuu. Suojelualueen toteutuminen edellyttää, että maanomistaja ja ELY-keskus pääsevät sopimukseen toteuttamistavasta, rajauksesta ja korvauksesta.

Jos jokin osa maakuntakaavassa suojelualuemerkinällä osoitetusta alueesta ei sisällä luonnonsuojelulain kautta suojaa tarvitsevia luontoarvoja, se tulee jättää pois merkintää toteuttavasta luonnonsuojelualueen perustamispäätöksestä ja sen rajauksesta. Perustamispäätöksestä pois jääneellä maakuntakaavan suojelualueen osalla ei ole syytä rajoittaa toimenpiteitä suojelualuemerkinään liittyvin perustein, jos kyseinen suojelualue on riittävästi toteutunut kaavan tavoitteiden mukaisella tavalla. Tulkinnan maakuntakaavan tavoitteiden toteutumisesta tekee Uudenmaan liitto, joka tarvittaessa antaa lausunnon taholle, joka suunnittelee toimenpiteitä suojelualuemerkinän alueelle. Uudenmaan liitto voi myös päivittää maakuntakaavan laadinnan kautta suojelualuemerkinän rajauksen vastaamaan alueen toteuttamisen yhteydessä tarkentuneita tietoja.

Suojelualuemerkinän oikeusvaikutukset ja vain viranomaisten toimintaa koskeva suunnittelumääräys ohjaavat vain merkinnän aluetta ja vain siltä osin, kuin kyseessä on arvot, joiden perusteella alueesta on tavoitteena perustaa suojelualue (eli rajoitteiden rajauksen on mahdollista tarkentua toteuttamisen kautta ja tarkemmassa suunnittelussa). Valituksissa esitetty kaavaselostuksen kohta rajoitteista lähiympäristöön on mukana luvussa 7.1. kaavan kokonaisvaikutusten arvioinnissa, mutta muutoin lähiympäristöt on liitetty merkintäkohtaisissa arvioinneissa tällä tavalla vain kulttuuriympäristöihin, joita asia koskee. Suojelualuemerkinän vaikutus ei siis koske merkinnän lähiympäristöä suoraan. Suojelualuemerkinä voi vaikuttaa ympäröiviin alueisiin vain välillisesti tarkemman maankäytön suunnittelun kautta, jossa voidaan ottaa ko. arvojen sijainnit huomioon, esimerkiksi osoittamalla virkistysaluemerkintä samaan kokonaisuuteen, jos kyseinen ratkaisu on muuten perusteltu kuntakaavassa.

Maanomistajiin kohdistuvat vaikutukset

Suojelualuumerkinnästä ei aiheudu velvollisuuksia maanomistajille, eikä merkintä maanomistajan oikeuksiakaan koske suoraan. Luonnonsuojelulain mukainen toteuttamisen menettely, kuntakaava tai lupakäsittelyt tarkentavat kaavaratkaisun vaikutuksen. Näissä menettelyissä kuullaan maanomistajia yksityiskohtaisella tavalla.

Uudenmaan maakuntakaavoituksessa on vastattu luontoarvojen vaalimisen sisältövaatimukseen aiemmillä maakuntakaavakerroksilla maanomistajalle suotuisammilla tavoilla, ensin ottamalla huomioon arvokkaat kohteet muissa kaavaratkaisuissa (2. vaihemaakuntakaava), sitten osoittamalla arvokkaat kohteet luo-alueina ominaisuusmerkinnällä, mitkä saadun palautteen perusteella jätettiin kuitenkin pois kaavaehdotuksesta (4. vaihemaakuntakaava). Näiden käsittelytapojen osoittauduttua riittämättömiksi suhteessa maakunnan maankäytön kokonaisuuteen, on Uusimaa-kaavan 2050 kokonaisuuden valmistelun lähtökohdaksi otettu suojelualuumerkinnän käyttäminen myös uusilla luontoarvoiltaan vähintään maakunnallisilla alueilla, kuitenkin ilman tiukemmin ohjaavaa suojelumääräystä.

Suojelualuumerkinnässä ei siis ole kyseessä maanomistajaa suoraan koskeva suojelumääräys, vaan suunnittelumääräys. Se ei koske yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia eikä yksityistä toimijaa, vaan ohjaa yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja viranomaisia erityislainsäädännössä säädetyissä lupaprosesseissa ottamaan luontoarvot huomioon kullekin prosessille kuuluvalla tavalla. Uudenmaan maakuntakaavoituksessa on siten toimittu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ja valittu Uusimaa-kaavan kokonaisuuteen käytettäväksi merkintätapa siinä laajuudessa, joka rajoittaa yksityisen toimijan oikeuksia mahdollisimman vähän, luoden samalla kuitenkin viranomaisille velvollisuuden luontoarvojen turvaamiseen ja kohteiden toteuttamiseen luonnonsuojelulain kautta maanomistajalle maksettavine korvauksineen.

Uudenmaan liitolla on maakuntakaavaa laatiessaan velvollisuus noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain määräyksiä. Sen arviointi, johtaako maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen maakuntakaavoituksessa mahdollisesti valittajien käsityksen mukaisiin negatiivisiin seuraamuksiin perustuslain näkökulmasta, ei ole Uudenmaan liiton harkintavallassa oleva asia, vaan on lainsäädännöllinen kysymys.

Kohtuutonta haittaa ei suojelualuumerkinnöistä aiheudu, koska kaava ei suoraan estä esimerkiksi maa-alan käyttämistä maa- ja metsätalouteen ja maanomistajalla on myös mahdollisuus valita korvaukset luonnonsuojelulain mukaisen menettelyn kautta. Kaavamerkinnän tarkoitus ja suunnittelumääräys eivät rajoita toimintaa alueella muutoin, kuin siltä osin, missä suojeltavia luontoarvoja on. Metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain rajapinta ei ole tässä asiassa yksiselitteinen, mutta Uudenmaan liitto on varautunut noudattamaan tiukkaa tulkintaa, eli kaavaratkaisun vaikutuksesta voi seurata tilapäisesti tilanne, jossa toteuttamisesta vastaava ELY-keskus on todennut, että jotain osa-alueita ei perusteta luonnonsuojelu- alueeksi, mutta alueella ei myöskään voida soveltaa metsälakia. Tässä tilanteessa on kuitenkin kyse tilapäisestä haitasta metsätaloudelle sikäli, että kun kaavan päivitystarvetta

ilmenee, on mahdollista laatia vaihemaakunta kaava suojelualuumerkintöjen osalta ja päivittää merkintöjen rajat vastaamaan toteutustilannetta.

Puun myyntimahdollisuuksiin mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset eivät ole kaavan oikeusvaikutuksia. Jos yksityiset toimijat haluavat omasta tahdostaan varmistua luontoarvojen suojaamisesta, asia ratkeaa maanomistajan osalta neuvottelemalla ELY-keskuksen kanssa alueella suojeltavien arvojen tarkat rajat ja rajoitteet. Jos jollain alueella ei ole tarvetta rajoitteille, niin Uudenmaan liitolta saa lausunnon kaavamerkinnän tulkinnasta eli siitä, ettei rajoitteita ole, esimerkiksi puun myyntiä varten.

Vuorovaikutus kaavan laadinnan aikana

Uusimaa-kaavan kokonaisuus on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla nähtävillä olojen, vuorovaikutuksen ja osallisten muun kuulemisen osalta huolehtien maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta. Osallisilla on ollut mahdollisuus antaa mielipiteensä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta, valmisteluaineistosta, kaavaluonnoksista sekä muistutus kaavaehdotuksista. Nähtävilläoloista on kuulutettu osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti Uudenmaan liiton verkkosivuilla, Uudenmaan liiton ja jäsenkuntien virallisilla ilmoitustauluilla sekä Uudenmaan liiton ilmoituslehdissä. Muita osallistumismahdollisuuksia ja tiedotusta maakuntakaavaprosessin eri vaiheissa on kuvattu tarkemmin kaavaselostuksen luvussa 8 sekä kaavakokonaisuuden prosessia luvussa 10.4. Palautetta valmistelijoille on voinut jättää koko kaavaprosessin ajan.

Aluekohtaiset perusteet

Valitukseen 3 Uudenmaan liitto lausuu, että kaavassa suojelualuumerkinnällä on osoitettu kohde 28 Tammisaaren saariston kansallispuisto, joka ulottuu Jussarön saaren länsipuolella valituksessa mainitulle kiinteistölle. Suojelualuumerkinnän perusteena on alueen kuuluminen Natura 2000 -alueeseen, jonka yhtenä toteuttamiskeinona on luonnonsuojelulaki. Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa osoitetaan Tammisaaren ja Hangon saariston ja Pohjanpitäjänlahden merensuojelualue (Natura 2000 -alue FI0100005) ja muut Natura 2000 -alueet. Natura 2000 -alueet on osoitettu ympäristöhallinnon paikkatietoaineiston perusteella. Merkintöjä tulkitaan sillä tarkkuudella, kuin maakuntakaavan mittakaava mahdollistaa ja maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä suunnitelmana edellyttää. Maakuntakaavakartalta ei voi tulkita yksittäisen rajan tarkkaa sijaintia, vaan se määritellään alkuperäisessä päätösasiakirjassa ja sitä koskevissa mahdollisissa myöhemmissä oikeudellisesti sitovissa päätöksissä.

Natura-alueen tiivistelmässä (Valtioneuvoston päätös 2018 tietojen tarkistamisesta ja verkoston täydentämisestä) todetaan mm: "Natura-alueeseen kuuluu rajauksen sisällä oleva vesialue kokonaisuudessaan sekä lisäksi muita vesi- ja maa-alueita seitsemällä osa-alueella, joiden rajaukset ilmenevät erilliseltä toteuttamistapakartalta." sekä "Natura 2000-alueen vesialueilla suojellaan merenpohjaa, vedenalaista luontoa ja veden laatua vesilain nojalla."

Suojelualuumerkintä ohjaa viranomaisia ottamaan huomioon alueen luonnonsuojelualueena toteutettavaksi soveltuvat luontoarvot, mutta kukin viranomaispäätös käsitellään sitä koskevan erityislainsäädännön mukaisesti. Kuntakaavoituksessa rajausta voi myös perustellusti tarkentua, jos uutta tietoa asiasta on. Natura-alueiden toteuttamisesta ja päätösten tulkinnasta vastaavat ympäristöministeriö ja alueellinen ELY-keskus. Maakuntakaavalla ei muuteta Natura 2000-verkostoon liittyviä päätöksiä.

Toisin kuin valituksessa todetaan, merenhoitosuunnitelma ei ole osa maakuntakaavaa. Merenhoitosuunnitelma on kahdeksan Suomen rannikkomaakunnan yhdessä laatima suunnitelma, jossa sovitetaan yhteen merialueiden erilaisia käyttötarpeita niin merellisten elinkeinojen kuin ympäristön näkökulmasta. Merenhoitosuunnitelman laatimisesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Valitukseen 5 Uudenmaan liitto lausuu, että valitus kohdistuu Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa osoitettuun suojelualueeseen 921 Söderskogen. Suojelualuumerkinnän maakunnalliset luontoarvot perustuvat LAKU-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella -selvitykseen (Luontotieto Keiron Oy 2020).

Valituksessa todettiin, että asianomistaja oli 7.4.2020 yhteydessä Uudenmaan liiton kaavan valmistelijoihin ja toi heille tietoon suojelualueeksi suunnitellulle alueelle toteutetuista hakkuista. Uudenmaan liitto toteaa, että kaavan valmisteluun tämä uusi tieto tuli vaiheessa, jossa sitä ei enää voinut käyttää kaavamuuotosten perusteena. Kaavamuuotoksia käsiteltiin viimeisen kerran maakuntahallituksessa 2.3.2020

Valitukseen 6 Uudenmaan liitto lausuu, että kaavaselostus selventää ja täydentää kaavakarttaa sekä siihen kuuluvia merkintöjä ja määräyksiä. Selostuksesta käy ilmi suojelualueita koskevan kaavaratkaisun keskeiset perusteet riittävällä tavalla. Valittajan kiinteistöille kaavassa suojelualuumerkinnöillä osoitetut vähintään maakunnallisesti arvokkaat alueet täyttävät luonnonsuojelulain 10 § säännöksen kohdan 7, sillä ne ovat valtakunnallisten luontoarvojensa sekä Luonnonympäristöjen arvottamisen kriteeristö Uudellemaalle (LAKU) -kriteerien mukaisesti tunnistettujen maakunnallisten luontoarvojensa (kriteerit täyttävä luontotyyppi ja sen kanssa samaa kokonaisuutta oleva kriteerit täyttävä alue) perusteella niin edustavia ja arvokkaita, että niiden suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.

Inkoon kunnan vaatimus paikallisten asioiden päättämisestä kuntatasolla on toteutunut maakuntakaavassa luontoarvojenkin osalta. Kaavassa on käsitelty vähintään maakunnallisesti arvokkaiden luontoarvojen turvaamista. Kyseessä on ylikunnallinen asia, joka on ratkaistava maakuntakaavassa.

Taloussuojelu ei ole luontotyyppi ja taloussuojeluna käytetty alue voi joissain tapauksissa sisältää myös maakunnallisesti arvokkaan luontokohteen tai osan siitä. Kuten kaavaselostuksessa on todettu, on Zonation -menetelmää käytetty vain muilla keinoin tarkemmin selvitettävien alueiden valinnassa yhtenä perusteena sekä ekologisen verkoston tarkastelussa. Kumpikaan näistä

käyttötavoista ei koske ko. valittajien) alueille osoitettuja suojelualuumerkintöjä.

Suojelualuumerkinnät eivät aiheuta metsätalouden harjoittamiselle kohtuutonta haittaa. Lisäksi niihin sisältyy suhteellisen pieni osuus kyseisten kiinteistöjen metsäalasta).

Valituksessa 6 on kohdekohtaisesti kuvattu tiettyjä suojelualuekohteita. Kyseisten kohteiden rajauksia on muutettu pienemmiksi kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen. Näiden kohteiden uusien, toteutumattomien osa-alueiden osoittaminen kaavassa perustuu luontoarvojen osalta valtakunnallisesti arvokkaiisiin suoalueisiin (soidensuojelun täydennysehdotus 2012–2015, paikkatiedot inventoinnista Uudenmaan ELY-keskus 2014) sekä LAKU-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella -selvitykseen (Luontotieto Keiron Oy 2020). Selvityksen tietojen riittävyyden arvioinnissa oleellista on tarkastella kyseisen selvityksen lisäksi LAKU-kriteerien raporttia (Luonnonympäristöjen arvottamisen kriteeristö Uudellemaalle, Uudenmaan liitto 2012), jossa kriteerien merkitystä ja niiden täyttymisen perusteet on avattu, sekä kaavaselistusta.

Valituksessa 6 mainittu alue on osoitettu kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimisen kannalta tärkeän alueen ominaisuusmerkinnällä. Sekä ominaisuusmerkinnän suunnittelumääräykset että kaavan yleiset suunnittelumääräykset velvoittavat ottamaan huomioon alueiden arvokkaat ominaispiirteet ja turvamaan luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön arvot yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja alueidenkäytössä. Maakuntakaavaselistuksessa todetaan mm. että kulttuuriympäristöjen säilyminen elinvoimaisena edellyttää, että niiden käytössä huomioidaan nykyajan toiminnan tarpeet ja kehitys. Suojelualuumerkintä ja kulttuuriympäristön ominaisuusmerkintä suojaavat eri arvoja, joiden keskinäinen suhde tarkastellaan kunkin alueen osalta tarkemmin maakuntakaavaa toteutettaessa.

Uusi raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke – Lempola (valitus 1)

Maakuntakaavan periaatteiden mukaan kasvua ohjataan Länsi-Uudellamaalla ensisijaisesti maakuntakaavassa osoitettuihin keskuksiin ja palvelukeskittyymiin sekä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille. Näiden ulkopuolella tapahtuvan asuin- ja työpaikkarakentamisen tulee ensisijaisesti sijoittua olemassa olevan yhdyskuntarakenteen yhteyteen. Uusien asemanseutujen toteutus tulee ajankohtaiseksi vasta, kun nykyisen rakenteen tehostamisen lisäksi uusien alueiden avaamiselle on todellinen tarve. Tätä ajoitusta korostaa Lempolassa uuden raideliikenteeseen tukeutuvan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen määräys, joka edellyttää Lempolassa, että toteuttaminen tulee kytkeä uuden raideliikenneyhteyden ja aseman sitovaan toteuttamispäätökseen.

Lohja ei kuulu Helsingin seutuun, eikä siten myöskään MAL-suunnitelman piiriin. Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaava on oma itsenäinen maakuntakaava, jossa otetaan huomioon ja ratkaistaan seudun tavoitteet ja

erityispiirteet. Maakuntakaavan ratkaisut tukevat Lohjan liittymistä kestäväan liikennejärjestelmän verkostoon, mikä tuo uusia mahdollisuuksia yhdyskuntarakenteen ja aluetalouden kehittymiselle. On huomattava, että tulevaisuudessa jo 2040-luvulta lähtien kasvua on ohjattava myös Helsingin seudun ulkopuolelle, jolloin Lännen raideyhteyteen perustuva kehityskäytävä on potentiaalinen suunta.

Lempolaa koskeva kaavaratkaisu on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen ottaen huomioon tavoitteet liittyen valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta huolehtimiseen ja toimiviin yhdyskuntiin ja kestäväan liikkumiseen sekä eri tavoitteiden yhteensovittamiseen.

Yksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on turvata kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien liikenne- ja viestintäyhteyksien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet. Yhteyksien jatkuvuus ja solmupisteiden kehittämismahdollisuudet on tärkeä varmistaa Suomen kilpailukyvyyn kehittämiseksi. Espoosta Salon kautta Turkuun suunniteltu ESA-rata, joka on osa Pohjois-Euroopan TEN-T verkkoa ja Etelä-Suomen liikennejärjestelmän kehityskäytävää, on valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävä rata. Raideyhteys mahdollistaa kestävämpää liikkumista laajemmin Länsi-Uudellamaalla ja uudella rataosuudella myös Helsingin seudulla ja parantaa näin kestävien kaupunkiympäristöjen kehittämispotentiaalia käytävän varrella. On tarkoituksenmukaista, että raideliikenteen varsi hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan kestäväan yhdyskuntarakenteen tavoitteiden mukaisesti.

Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuuden kaavaselostuksessa todetaan, että raideyhteyden ja aseman toteutuspäätökseen sidotut alueet (Hista ja Lempola) sijaitsevat irrallaan ja kauempana olevasta rakenteesta. Maankäytön ja liikenteen suunnittelun ratkaisut, joilla Lempolan asemanseutu voidaan liittää olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen, ovat keskeisiä. Maantieteellisistä ja luonnon tekijöistä johtuen Lohjalla on nauhamainen taajaman rakenne, johon Lempolan alue pohjoisosassa on jatkumoa.

Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksiköiden alarajoja koskeva suunnittelumääräys

Uusimaa-kaavan kokonaisuuden kaupan ratkaisulla tuetaan keskuksien elinvoimaa ja siihen tukeutuvaa, mahdollisuuksien mukaan kestävästi saavutettavaa yhdyskuntarakennetta. Taajama-alueiden yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on edistettävä kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä päivittäisten palveluiden saavutettavuutta. Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa kauppaa ohjataan yleisillä suunnittelumääräyksillä sekä kaupan alueita, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä, uusia raideliikenteeseen tukeutuvia taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä sekä keskuksia ja palvelukeskittymiä koskevien maakuntakaavamerkintöjen suunnittelumääräyksillä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n mukaan kaupan ensisijainen sijaintipaikka on keskusta. Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa tätä tavoitetta on

vahvistettu siten, että keskuksille ei ole osoitettu kaupan mitoitusta eikä kaupan laadullisia rajoituksia. Kaupan sijoittamisella keskustaan edistetään sellaisen palveluverkon muodostumista, jossa asiointimatkat ovat kohtuullisia ja liikenteen haitat mahdollisimman vähäisiä. Kaavamääräyksissä ei ole toistettu Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:ssä esitettyjä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevia säädöksiä.

Kaupan ensisijainen sijoituspaikka on keskusta-alue, mutta sen mukaan myös muu sijainti kaupan palveluille voi olla perusteltua saavutettavuus huomioon ottaen. Uusimaa-kaava 2050 kaavakokonaisuudessa on korostettu olemassa olevaan rakenteeseen tukeutuvaa yhdyskuntarakenteen kehittämisen tärkeyttä. Tämän vuoksi taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeet ovat jo nykyisellään kestävästä yhdyskuntarakennetta tai ovat kehitettävissä sellaiseksi. Keskuksiin tukeutuvat taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeet on osoitettu rajaukseltaan suppeampina kuin aiempien maakuntakaavojen taajamatoimintojen alueet.

Kaikki kauppa ei pysty sijoittumaan keskustaan esimerkiksi suuren tilantarpeensa vuoksi. Tämän tyyppiset alueet täydentävät keskusta-alueita, jolloin palveluverkko muodostuu monipuoliseksi ja samalla kaupan erilaisille toiminnoille on riittävästi sopivia sijaintipaikkoja. Maakuntakaavassa on osoitettu enimmäismitoitukset keskusten ulkopuolisille kaupan alueille sekä osoitettu merkittävydeltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alarajat koko Uudellemaalle, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille ja palvelukeskittymille. Kaavaratkaisun kaupan mitoitus perustuu Uudenmaan rakennemallit 2050 -työssä tehtyihin väestöennusteisiin, kaupan palveluverkon mitoittamisesta tehtyihin selvityksiin sekä Uudenmaan palveluverkon mitoittaminen ja vaikutusten arviointi 2017 herkkyysselvityksen jatkoselvitykseen.

Valitus koskettaa Uudenmaan kaikkia pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevia taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä ja niiden kaupan seudullisuuden koon alarajoja. Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa tämä tarkoittaa niitä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä, jotka liittyvät seuraaviin kuntiin/niiden keskuksiin: Hyvinkää; Järvenpää; Kerava; Kirkkonummi/ Kirkkonummen keskusta, Masala, Veikkola; Mäntsälä; Nurmijärvi/ Klaukkala, Nurmijärven kirkonkylä, Rajamäki; Sipoo/ Nikkilä, Söderkulla; Tuusula/Hyrylä, Jokela; Vihti/ Nummela. Itä-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa tämä tarkoittaa Loviisan ja Porvoon keskuksiin liittyviä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä. Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa tämä tarkoittaa niitä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä, jotka liittyvät seuraaviin kuntiin/niiden keskuksiin: Hanko, Raasepori/Karjaa ja Tammisaari, Karkkila, Lohja.

Valitus antaa virheellisen kuvan maakuntakaavassa annetun merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan 10 000 k-m² koon alarajan laajuuden merkityksestä Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa. Valitus kohdistuu lähinnä Mäntsälää suurempiin kuntiin, kuten Porvooseen, Lohjaan, Hyvinkääseen, Järvenpäähen, Keravaan, Nurmijärveen, Tuusulaan, Kirkkonummeen, Vihtiin, Raaseporiin ja Sipooseen. Vain Hanko, Karkkila ja Loviisa ovat pienempiä kuntia. Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa taajamatoimintojen

kehittämisyöhykkeet on osoitettu pääkaupunkiseudun ulkopuolella vain suurimpiin ja monipuolisiin keskuksiin tukeutuvina tiiviimmän asutuksen ja työpaikkojen kehittämisyöhykkeinä. Taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeen yhdyskuntarakennetta tulee vaihemaakuntakaavojen suunnittelumääräysten mukaan täydentää ja tiivistää monipuolisten toimintojen alueena. Tämä tulee lisäämään myös palvelujen tarvetta ja parantamaan kestävän liikkumisen toteuttamisen mahdollisuuksia.

Vaihemaakuntakaavoissa keskuksat on jaettu kolmeen luokkaan: valtakunnankeskukseen, keskuksiin ja pieniin keskuksiin. Jokaiseen kuntaan on osoitettu ainakin yksi keskus - maakuntakaavamerkintä. Kaikki Uusimaakaava 2050 -kaavakokonaisuudessa osoitetut keskuksat ovat mitoittamattomia ja laaturajoittamattomia. Ratkaisu vahvistaa keskuksien asemaa vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Tämä tukee myös vähittäiskaupasta annetun lain säädöksiä siitä, että keskustahakuinen kauppa tulee sijoittaa ensisijaisesti keskuksiin, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltua. Pienillä keskuksilla ei ole taajamatoimintojen kehittämisyöhykettä, joten niillä ei ole taajamaan liittyvää 10 000 k-m²:n seudullisuuden koon alarajaa. Pieniä keskuksia ovat Siuntion, Inkoon, Pornaisten, Askolan, Lapinjärven, Pukkilan ja Myrskylän kuntakeskuksat.

Raaseporin, Lohjan ja Loviisan kunnat ovat pinta-alaltaan laaja-alaisia. Palvelukeskittymät ovat taajamatoimintojen kehittämisyöhykkeiden ulkopuolella sijaitsevia olemassa olevia maaseudun pieniä taajamia Länsi- ja Itä-Uudellamaalla. Palvelukeskittymät voivat tarjota lähipalveluiden lisäksi myös matkailupalveluiden edellytyksiä. Kaikki kaupan palveluverkkoon kuuluvat palvelukeskittymät ovat olemassa olevia taajamia, joista osa on aiemmissa maakuntakaavoissa osoitettu jopa keskustatoimintojen alueiksi. Palvelukeskittymien keskustahakuisen kaupan ja paljon tilaa vaativan erikoiskaupan seudullisuuden koon alarajat ovat molemmissa laatuluokissa 6 000 k-m², ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta. Palvelukeskittymille ei ole osoitettu taajamatoimintojen kehittämisyöhykettä. Palvelukeskittymiä ei ole osoitettu Helsingin seudulle.

Kaukana kunta- tai alakeskuksista olevat palvelukeskittymät eivät aiheuta merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskuksien kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen. Sen sijaan palvelukeskittymien kehittäminen maaseudun pienten taajamien palveluiden alueeksi tukee maakunnallisen palveluverkon ja lähipalveluiden toimintaedellytyksiä. Palvelukeskittymien palveluiden kehittäminen ja niiden toteuttaminen vähentävät pitkämatkaisen liikkumisen tarvetta kaukana olevaan kunta- tai alakeskukseen. Palvelukeskittymään kohdistuvat asiointimatkat ovat pituudeltaan kohtuullisempia kuin keskuksiin ja täten myös liikkumisen haitalliset vaikutukset muodostuvat mahdollisimman vähäisiksi. Väestötiheydeltään pienten ja laajojen kuntien asiointiliikenne perustuu pääosin henkilöautoliikenteeseen, koska harva asutus ei mahdollista kustannustehokkaan joukkoliikenteen kehittämistä näillä alueilla. Tämän vuoksi palvelukeskittymät ja niille osoitetut seudullisen koon alarajat ovat tärkeä osa tavoitetta Itä- ja Länsi-Uudellamaalla keskuksien lisäksi mahdollistaa tasapainoista palveluverkkoa ja aluerakennetta Uudenmaan koko alueella. Kaavaselostuksen sivulla 104 kuvassa 29 on

esitetty seudullisesti merkittävän kaupan alarajat eri kaavamerkintöjä sekä niiden ulkopuolisia alueita koskien.

Seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan vaikutusalue ulottuu useamman kunnan tai niiden osien alueelle. Tästä syystä maakuntakaavan seudullisuuden koon alarajojen tarkastelu koko kunnan väestömäärän pohjalta on tarkoituksenmukaisinta. Uusimaa-kaava 2050 kaupan ratkaisussa on otettu huomioon väestön ja ostovoiman kehityksen lisäksi myös matkailijat ja vapaa-ajan asukkaat. Uudellamaalla on merkittävä määrä vapaa-ajan asuntoja kaikissa kunnissa, mutta alueellisina keskittyminä erottuvat rannikkoalue sekä Karkkila - Vihti - Lohja - Raasepori -alue, sekä Itä-Uudellamaalla Porvoo ja Loviisa. Esimerkiksi Lohjan ja Raaseporin seudulla on molemmissa kunnissa ollut n. 25 000 vapaa-ajan asukasta jo vuonna 2013. Vapaa-ajan asukkaat kasvattavat alueen ostovoimaa merkittävästi. Huomion arvoista onkin, että myös matkailijoita ja vapaa-ajan asukkaita palvelevat suuryksiköt ovat seudullisesti merkittäviä. Sen sijaan paikallisesti merkittävien kaupan suuryksiköiden asiakaskunta tulee pääosin omasta kunnasta tai lähialueelta. Paikallinen vähittäiskaupan palveluverkko tulee selvittää ja osoittaa yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Paikallinen kaupan palveluverkko täydentää seudullista kaupan palveluverkkoa.

Vähittäiskaupan saavutettavuus Uudellamaalla (2017) -selvityksen mukaan saavutettavuusanalyysit eivät kuitenkaan anna yksiselitteisiä vastauksia kaupan optimaaliseen sijoittamiseen, kun huomioidaan asukkaiden ja kaupan näkökulmat. Selvityksen mukaan asukkaiden hyvä saavutettavuus ei kerro siitä, miten hyvin uusi suuryksikkö täydentäisi palveluverkkoa henkilöautottoman liikkumisen näkökulmasta, koska tähän vaikuttaa myös olemassa oleva muu tarjonta. Selvityksen mukaan ostopaikan saavutettavuus ilman henkilöautoa on hyvä alueilla, jotka sijaitsevat hyvän palvelutarjonnan tuntumassa.

Maakuntakaavalla ohjataan seudullisesti merkittävää kauppaa. Uudenmaan liiton teettämän kaupan herkkyystarkastelun jatkoselvityksen (2019) mukaan seudullisesti merkittävät kauppapaikat ovat kooltaan merkittävästi suurempia kuin taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille osoitettu 10 000 k-m² seudullisuuden koon alaraja. Lisäksi Vähittäiskaupan palveluverkon vaikuttavuuden arviointi -selvityksen mukaan 10 000 k-m² vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alaraja keskustahakuiselle kaupalle ei heikennä merkittävästi keskustojen kaupan toimintaedellytyksiä eikä niiden kehittämistä.

Uudenmaan liitto teettämässä selvityksessä Uudenmaan kaupan palveluverkon kehitys ja vertailu (2016) todettiin, että Uudellamaalla kaupan ratkaisu on varsin alhainen päivittäistavarakaupan alarajan osalta verrattuna muihin vertailussa olleiden viiden muun maakunnan (Kanta-Häme, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa ja Päijät-Häme) kaupan ratkaisuihin. Uudellamaalla oleva alhainen alaraja on vaikuttanut eri toimijoiden sijoittumismahdollisuuksiin, minkä vuoksi Uusimaa 2050-kaavakokonaisuudessa kaupan ratkaisulla on pyritty huomioimaan uusien kaupan toimijoiden sijoittumisen mahdollisuudet ja sitä kautta edistämään myös kilpailun toimivuutta.

Uusimaa 2050-kaavakokonaisuudessa on osoitettu merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alaraja ja vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus maakuntakaavassa osoitettujen keskusten ulkopuolelle maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n edellyttämällä riittävällä tarkkuudella. Maakuntakaavan kaupan ratkaisu tarkentuu yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja tarkempien kaupan palveluverkkoa koskevien suunnitelmien ja vaikutusten arviointien kautta maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n edellyttämällä tavalla. On huomattava, että seudullisuuden raja voi yksityiskohtaisempien selvitysten perusteella olla maakuntakaavassa esitettyä pienempi tai suurempi.

Kaupan palvelurakenteen tasapainoinen kehitys on huomioitu osoittamalla kaupan alueille enimmäismitoituksen lisäksi myös kaupan laatu saavutettavuuden ja maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten (71 b §) mukaisesti. Kaupan laadun kannalta oleellista on kaupan alueen vaikutus keskukseen ja sen kehittämiseen. Tämän vuoksi pääkaupunkiseudun reuna-alueella ja pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevat kaupan alueet on osoitettu tilaa vaativan kaupan alueina. Laaturajoittamattomina ne vaikuttaisivat keskustan kehittämiseen.

Kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeää aluetta ja laivaväyliä koskevat maakuntakaavamerkinnot

Valituksessa 3 mainittu kiinteistö sisältyy Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa Tammisaaren itäiseen saaristoon ominaisuusmerkinnällä osoitettuun laajaan kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeälle alueelle, joka on nimetty Espingskärin saaristokyläksi.

Merkintä perustuu Uudenmaan kulttuuriympäristöjä koskevaan selvitykseen, joka on julkaistu vuonna 2012 Uudenmaan liiton julkaisussa Missä maat on mainioimmat-Uudenmaan kulttuuriympäristöt. Uudenmaan kulttuuriympäristöt inventoitiin ja arvotettiin koko maakunnan alueelta yhtenäisin perustein. Maakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt sisältävät sekä maisema-alueita että rakennusperintöä. Maakuntakaavan periaatteena on osoittaa yleispiirteisiä kokonaisuuksia, ja siksi aluerajaukset saattavat käsittää useita pienempiä merkittäviä kohteita ja alueita.

Selvityksen lähtötietoina käytettiin mm. Läntisen Uudenmaan seutukaavaliiton Läntisen Uudenmaan rakennusten ja maiseman kulttuurihistoriallista inventointia vuodelta 1993. Siinä Busön entinen luositila ja Espingskärin saaristokylä on osoitettu erillisinä kohteina. Missä maat on mainioimmat -selvityksessä em. kohteet yhdistettiin maakuntakaavan yleispiirteisyydellä yhdeksi laajemmaksi alueeksi, joka nimettiin Espingskärin saaristokylän alueen vanhimman kylän mukaisesti. Alueen rajausta perustuu inventoinnin yhteydessä arvioituihin kulttuurihistoriallisiin ja maisemallisiin arvoihin, jotka ylittävät tilarajoja. Maakuntakaavassa ei ole perusteita rajata kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeitä alueita kiinteistörajojen mukaisesti.

Kulttuuriympäristöt käsiteltiin kokonaisuudessaan Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan yhtenä teemana, jolloin myös Missä maat on mainiommat - selvitystä päivitettiin ja täydennettiin tarvittavien osin. Kulttuuriympäristöjä koskevat kaavaratkaisut tehtiin vuorovaikutuksessa museoviranomaisten, kuntien ja muiden sidosryhmien edustajien kanssa. Osallisilla oli mahdollisuus antaa mielipiteitä ja tehdä muistutuksia kuten maakuntakaavasta on määrätty. Maakuntakaavan kulttuuriympäristöjä koskevat selvitykset ja vaikutusten arviointi on tehty maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti.

Kulttuuriympäristön ja maiseman vaalimisen kannalta tärkeä alueen ominaisuusmerkintä kertoo alueella olevan erityisiä maakunnallisia kulttuuriympäristöarvoja, jotka on otettava huomioon alueita kehitettäessä. Ominaisuusmerkintöjen ohjausvaikutus on eri kuin aluevarausmerkinnöillä. Se tarkoittaa, että kulttuuriympäristö-merkinnällä osoitetulla alueella voi olla monia eri toimintoja eikä ominaisuusmerkinnällä määrätä alueen käyttötarkoitusta. Valituksessa mainittuun kiinteistöön ei kohdistu maakuntakaavan käyttötarkoitusta osoittavia aluevaraus- tai kehittämisperiaatemerkintöjä. Kulttuuriympäristön ominaisuusmerkintä ei tuo suoria velvoitteita maanomistajalle eikä alueella ole rakentamisrajoitusta. Alueen metsien hoitoa koskee metsälaki.

Yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa alueiden suunnittelu tarkentuu. Kuntakaavoitukseen liittyvistä toimista päättää Raaseporin kaupunki. Se arvioi myös rakennuslupien yhteydessä mm. rakennuspaikalle ja rakentamiselle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettujen vaatimuksien toteutumista.

Velvoite rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriarvojen sekä maiseman vaalimisesta on kirjattu Suomen perustuslakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä Suomen ratifioimaan Eurooppalaiseen maisemayleissopimukseen.

Maaseudun, mukaan luettuna saariston kulttuurimaisema on muovautunut alueen luonnonmaiseman erityispiirteiden ja alueella asuvien ja toimivien ihmisten harjoittamien perinteisten elinkeinojen myötä. Tulevaisuudessakin elinvoimaiseen maaseutuun kuuluu alueen kulttuuriympäristö- ja maisema-arvojen ylläpitäminen. Se tarkoittaa, että kulttuuriympäristö tukee saaristossa harjoitettavia elinkeinoja, kuten kalastusta ja merenkulkua, mutta myös muita saaristoon syntyneitä elinkeinoja, kuten vapaa-ajan asumiseen ja matkailuun liittyviä elinkeinoja.

Kaavaselostuksessa todetaan muun muassa, että kulttuuriympäristöjen säilyminen elinvoimaisena edellyttää, että niiden käytössä huomioidaan nykyajan toiminnan tarpeet ja kehitys. Maakuntakaavan ominaisuusmerkintä ei siten estä Espingskärin kylän ja valituksessa mainitun tilan toimintojen kehittämistä tavalla, joka ottaa huomioon kulttuuriympäristön ja maiseman asettamat vaatimukset.

Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaan maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva määräys. Tämä koskee myös kaavan laivaväyliä ja veneilyn runkoväyliä.

Rakentamisrajoituksen tehtävä on turvata maakuntakaavan toteutuminen ja se kohdentuu laivaväylillä ja veneilyn runkoväylillä alueellisesti vain siinä laajuudessa kuin turvaaminen edellyttää. Rakentamisrajoitus ohjaa viranomaistoimintaa. Väylien rakentamisesta ja ylläpidosta vastaava viranomainen on Väylä. Rakentamisrajoitus on ehdollinen. Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukaan lupa rakentamiselle on myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämiseen aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta. Laivaväylien rakentamisrajoitus koskee vain toimenpiteitä, jotka haittaisivat väylän käyttöä tai hoitoa.

Kyrkslätt Natur och Miljö rf:n valitus

Maakuntakaavan paikkatietoaineistot

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava on kaavatasoista yleispiirteisien ja yleispiirteisyys koskee sekä kaavan mittakaavaa, sisältöä, esitystapaa että tulkintaa. Maakuntakaavan mittakaava ja esitystapa vastaavat maakuntakaavalle asetettuja vaatimuksia ja sen tehtävää maankäytön suunnittelujärjestelmässä. Kaavan yksityiskohtainen tarkastelu ei ole kaavan mittakaava ja tarkoitus huomioiden tarkoituksenmukaista.

Vaihemaa-kaavoja on kaavaprosessin eri vaiheissa voinut tarkastella pdf-tiedostoina, joiden tarkkuus on riittävä maakuntakaavan tehtävä ja esitystavan yleispiirteisyys huomioon ottaen. Kaava-aineistot ovat lisäksi olleet nähtävillä Uudenmaan liiton karttapalvelussa, jossa niitä on voinut katsella suuremmassa mittakaavassa. Pdf-tiedostot ja karttapalvelu toimivat yleisesti saatavilla olevilla tietokoneohjelmilla ja verkkoselaimilla.

Kaikille avoimia esittelytilaisuuksia on ollut useita, alkaen valmisteluvaiheen aineiston nähtävilläolosta keväällä 2017. Laajimmillaan kaavaehdotuksen nähtävilläolon yhteydessä syksyllä 2019 järjestettiin 6 avointa yleisötilaisuutta, 2 kunkin seudun eri keskuksissa. Tilaisuuksissa osalliset ovat voineet tutustua kaava-aineistoon liiton asiantuntijoiden avustuksella. Uudenmaan liittoon yhteydessä olleille osallisille on toimitettu pyynnöstä lisätietoja maakuntakaavaratkaisusta.

Maakuntakaavan sisältö

Uusimaa-kaava 2050 on nimitys uudenlaiselle maakuntakaavan kokonaisuudelle, joka koostuu kolmesta oikeusvaikutteisesta vaihemaa-kaavasta: Helsingin seudun, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan vaihemaa-kaavoista. Uusimaa-kaavan kokonaisuus kokoaa yhteen kaikki maankäytön keskeiset teemat, jotka tulee maakuntakaavalla ratkaista. Kaavakokonaisuuden alustavasti sisällytetyt teemat on esitetty maakuntahallituksen hyväksymässä osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa, ja kaavojen sisältöä on tarkennettu kaavatyön edetessä yhteistyössä alueen kuntien ja muiden viranomaisten kanssa. Vaihemaa-kaavojen laatiminen seuduittain on mahdollistanut eri seutujen tavoitteiden ja ominaispiirteiden paremman huomioimisen kaavatyön valmistelun aikana ja niitä laadittaessa on

huomioitu Uusimaa kokonaisuutena, painottaen seutujen erityispiirteitä. Seutujen erilliset vaihemaakuntakaavat on mahdollistanut kunkin seudun kaavan joustavan käsittelyn omana prosessinaan. Täten eri seutujen maakunnallisiin kehittämistarpeisiin on kyetty reagoimaan mahdollisimman nopeasti.

Maakuntakaavan tausta-aineisto ja selvitykset

Kaavaratkaisua taustoittavat laajat selvitykset, jotka on keskeisiltä osiltaan raportoitu osana kaava-aineistoa. Alkuperäiset selvitykset ovat saatavana verkossa ja niihin on viitattu kaava-aineistossa.

Uusimaa-kaavan kokonaisuus perustuu kaavatyön alkuvaiheessa tulevaisuustarkastelussa laadittuihin väestöskenaarioihin. Kaavaratkaisuiden taustalla on Uudenmaan rakennemallit 2050 -työ, jossa tarkasteltiin kolmea erilaista Uudenmaan aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityssuuntaa vuoteen 2050. Vaikutusten arvioinnin perusteella rakennemallityössä kuvatut keskittyvä ja monikeskittyvä malli näyttävät toteuttavan kaavan tavoitteita parhaiten, joten kaavaratkaisut perustuvat näihin malleihin. Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa Uudenmaan kasvu sijoittuu ensisijaisesti kestävän kasvun vyöhykkeille. Näillä vyöhykkeillä on muita alueita paremmat edellytykset kestävälle liikkumiselle ja palvelujen hyvälle saavutettavuudelle, ja ne perustuvat pääosin jo olemassa olevaan aluerakenteeseen.

Uusimaa-kaavan tavoitteiden toteuttamiseksi kasvua ohjataan ensisijaisesti pääkaupunkiseudulle, keskuksiin, asemanseuduille sekä muihin joukkoliikenteen solmukohtiin. Näillä alueilla tulee kiinnittää huomioita erityisesti väestökehityksen edellyttämän monipuolisen asuntotarjonnan, kestävän liikkumisen sekä elinkeino- ja yritystoiminnan edellytysten luomiseen. Maankäyttöä tulee tehostaa etenkin keskuksissa ja niiden lähivaikutusalueilla, mikä tukee palvelujen ja kestävän liikkumisen toimintaedellytyksiä. Keskuksia kehitetään monipuolisina asumisen, työpaikkojen, vähittäiskaupan ja muiden palvelujen keskittyminä.

Kaavaratkaisu perustuu uusimpaan käytävissä olevaan tietoon maakuntakaavan mittakaava ja tarkoitus huomioiden myös suojelualueiden, viheryhteyksien ja virkistysalueiden osalta. Maakuntakaavan laadinnassa on hyödynnetty eri tavoin koottua luontotietoa, jonka soveltuvuus on joko todettu Uudenmaan liitossa tai sen on tarkistanut asiantuntijatyönä luontoselvityksiin erikoistunut konsultti ja tarvittaessa tietoja on täydennetty maastoselvityksin. Suojelualueina osoitetaan toteutunutta suojelualueverkostoa täydentäviä, vähintään maakunnallisesti arvokkaita luontokohteita, joilla on arvioitu olevan perusteet toteutua luonnonsuojelualueina. Alueet perustuvat Uudenmaan liiton tekemien luontoselvitysten tuloksiin, kuntakaavoituksen yhteydessä tuotettuihin luontoselvityksiin sekä muihin tietoihin vähintään maakunnallisista luontoarvoista.

Ilmastomuutoksen huomioiminen maakuntakaavassa

Uudenmaan tavoitteena on olla hiilineutraali maakunta vuoteen 2035 mennessä. Kaavatyön lähtökohdissa ja kaavan tavoitteissa on tunnistettu

ilmastonmuutoksen vaikutukset alueiden käyttöön ja yhdyskuntarakenteeseen. Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on Uusimaa-kaavakokonaisuuden läpileikkaava teema, joka on huomioitu kaavaratkaisussa monella tapaa. Sään ääri-ilmiöihin ja tulviin varautumista ohjataan kaavan yleismääräyksen sekä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden merkintään liittyvän kaavamääräyksen kautta. Kaava tukee rakentamattomien maa-alueiden säilymistä, mikä edesauttaa hiilinielujen ja -varastojen säilymistä sekä varautumista tulviin. Vesistöalueiden ja merenrannikon tulvariskien hallinnan suunnittelusta vastaavat ELY-keskukset. Hulevesitulvariskien hallinnan suunnittelu kuuluu kuntien tehtäviin.

Pääkaupunkiseudun kehittäminen

Koko Suomen kannalta merkittävä on erityisesti pääkaupunkiseudun, Tampereen sekä Turun seutujen muodostama Etelä-Suomen kasvukolmio, jonka sisäisten ja muualle Suomeen ulottuvien liikenneyhteyksien kehittäminen on tulevaisuudessa tärkeää.

Keskeinen suunnitteluperiaate on yhdyskuntarakenteen tehostaminen kestävin kulkumuodoin hyvin saavutettavilla alueilla keskuksiin ja nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen tukeutuen. Kaavaratkaisu perustuu keskuksien ja taajamarakenteen nykytilan tarkasteluun, arvioon keskuksien ja taajamien tulevaisuuden kehitysnäkymistä, kuntien alueidenkäytön suunnitelmiin, taustaselvityksiin sekä kaavan valmistelun aikana käytyyn laajaan vuorovaikutukseen. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiksi on osoitettu suurimpien keskusten ympäriltä ne alueet, jotka ovat jo nykyään tai joilla on parhaat edellytykset kehittyä kestävä ympäristön periaatteiden mukaisiksi.

Valituksessa mainittu Kantvik on osoitettu Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa satama-merkinnällä ja Kilpilahden jalostamo Porvoossa on osoitettu Itä-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa merkinnällä Teollisuus- ja varastoalue, jolla on/jolle saa sijoittaa merkittävän, vaarallisia kemikaaleja valmistavan tai varastoivan laitoksen. Rannikon suuntaisesti on osoitettu myös useita muita satamia sekä tuotannon ja logistiikkatoimintojen kehittämisaalueita.

Taajamarakenne Sarvikista länteen

Maakuntakaavassa ei ole osoitettu taajamatoimintojen alueita valituksessa mainitulle Sarvikista Långvikiin ulottuvalle alueelle. Maakuntakaavaprosessin käynnistämisestä päättää maakuntahallitus. Kaavaratkaisu ei perustu mihinkään tiettyyn väestöennusteeseen eikä kaava ole luonteeltaan mitoittava. Maakuntakaava ei aseta mitoitusvaatimuksia kuntien kaavoitukselle. Kaavan taustaselvitykset ovat antaneet riittävät ja riittävän ajantasaiset tiedot kaavan laatimista varten, eikä niitä ole perusteita laatia uudelleen. Seuraavan maakuntakaavaprosessin käynnistämisestä päättää maakuntahallitus.

Valittajat ovat antaneet vastaselitykset. Kyrkslätts Natur och Miljö rf on vastaselityksessään vaatinut, että yhdistykseltä peritään joka tapauksessa ainoastaan yksi oikeudenkäyntimaksu.

Uudenmaan liitto on hallinto-oikeuden pyynnöstä toimittanut 20.5.2021 maakuntaliiton lausunnon liitteenä olleen luettelon mukaisia kumottuja luonnonsuojelualueita koskevan kartan, josta ilmenee kumottujen alueiden tai niiden osien pinta-alat. Selvitys on lähetetty tiedoksi Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:lle.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Tutkimatta jättäminen

Hallinto-oikeus ei tutki Kyrkslätts Natur och Miljö rf:n valitusta numero 7 siltä osin kuin siinä on esitetty oikeudenkäyntimaksua koskevia vaatimuksia.

Osittainen kumoaminen

Hallinto-oikeus kumoaa maakuntakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n (valitus 1) valituksesta siltä osin kuin päätöksellä on kumottu kaavaselostuksen liitteessä 3 ”Kumottavat merkinnät” esitetyllä tavalla voimassa olleissa maakuntakaavoissa ollut ominaisuusmerkintä ”Natura 2000 -verkostoon kuuluva tai ehdotettu alue” mainittujen osa-alueiden osalta. Mainittujen alueiden osalta voimaan jää siten aiempien maakuntakaavojen kaavakartoilla oleva ominaisuusmerkintä ”Natura 2000 -verkostoon kuuluva tai ehdotettu alue”.

Hallinto-oikeus kumoaa maakuntakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n (valitus 1) valituksesta siltä osin kuin sillä on kumottu aiemmissä maakuntakaavoissa olleet luonnonsuojelualueita koskevat merkinnät. Mainittujen alueiden osalta jää siten kokonaisuudessaan voimaan aiemmissä maakuntakaavoissa olevat luonnonsuojelualueet.

Hallinto-oikeus kumoaa maakuntakaavan hyväksymistä koskevan päätöksen Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valituksesta (valitus 2) taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä koskevan suunnittelumääräyksen viimeisen kappaleen määräyksen, joka koskee merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajoja muilla kuin pääkaupunkiseudulla sijaitsevilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä, osalta.

Valitusten hylkääminen

Hallinto-oikeus hylkää valitukset muilta osin.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat vaatimukset hylätään (valitus 7)

Täytäntöönpanoa koskeva määräys

Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei hallinto-oikeuden 22.1.2021 määräämä täytäntöönpanokielto ole enää voimassa siltä osin kuin valitukset on hylätty.

Perustelut

1 Tutkimatta jättäminen

Siltä osin kuin Kyrkslätts Natur och Miljö rf:n valituksessa numero 7 on esitetty oikeudenkäyntimaksujen perimiseen liittyviä vaatimuksia, hallinto-oikeus toteaa, että tuomioistuinmaksulain 10 §:n mukaan maksun määrää asian esittelijä. Hallinto-oikeus ei voi ensi asteena ottaa kantaa oikeudenkäyntimaksun määräämiseen, vaan maksun määräämistä koskevaan päätökseen saa vaatia oikaisua tuomioistuinmaksulain 11 §:n mukaisessa menettelyssä.

2 Vuorovaikutus ja yhteistyö viranomaisten kanssa

2.1 Lähtökohdat

Useissa valituksissa on katsottu, että vuorovaikutus ja yhteistyö eri viranomaisten kanssa on ollut puutteellista.

Lisäksi valituksessa 1 on muun ohella esitetty, että osallisilla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida aiempien maakuntakaavojen suojeluvarausten kumoamisratkaisun perusteita, koska perusteita ei ole esitetty kaava-aineistossa.

2.2 Oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n 1 momentin mukaan kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, siten kuin jäljempänä tässä laissa säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n 1 momentin mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (*osallinen*), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n 1 momentin mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Saman pykälän 3 momentin mukaan kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n 1 momentin mukaan kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville. Nähtäville asettamisesta on tiedotettava kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa (*muistutus*). Pykälän 2 momentin mukaan muistutuksen tehneille, jotka ovat sitä kirjallisesti pyytäneet ja samalla ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Pykälän 3 momentin mukaan mitä tässä pykälässä säädetään kunnasta, koskee maakuntakaavan osalta maakunnan liittoa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavaa valmisteltaessa on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja niihin ministeriöihin, joiden toimialaan kuuluvia valtakunnallisesti merkittäviä asioita kaavassa käsitellään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kyseisten ministeriöiden sekä maakunnan liiton kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, kunnan on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun neuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 8 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liiton on maakuntakaavaa laadittaessa oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten kuntien, valtion viranomaisten ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Valtakunnallisesti merkittävässä asioissa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja niihin ministeriöihin, joita asia koskee.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 11 §:n 1 momentin mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään kaavoitukseen ryhdyttäessä sekä ennen kuin kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä. Kaavaehdotusta koskevien lausuntojen tulee olla

käytettävissä viranomaisneuvottelussa. Pykälän 3 momentin mukaan neuvotteluun kutsutaan lisäksi muut viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

2.3 Kaavan valmistelun vaiheet

Kaavaselostuksen ja maakuntahallituksen lausunnon mukaan kaavan keskeiset vaiheet ovat olleet seuraavat:

- Kaavatyön käynnistyspäätös maakuntahallituksessa 16.5.2016
- Kaavan vireilletulopäätös maakuntahallituksessa 6.2.2017
- Vireilletulosta ja osallistumis- ja arviointisuunnitelman nähtävilläolosta kuulutettu 13.2.2017
- Osallistumis- ja arviointisuunnitelma nähtävillä ja lausunnoilla 13.2. – 13.3.2017
- Ensimmäinen viranomaisneuvottelu 15.5.2017
- Valmisteluaineiston nähtävilläolosta kuulutettu 27.2.2018
- Valmisteluaineisto nähtävillä ja lausunnoilla 27.2. –13.4.2018
- Avoin esittelytilaisuus valmisteluaineiston nähtävilläolon aikana Helsingissä 8.3.2018
- Kaavaluonnosten nähtävilläolosta kuulutettu 8.10.2018
- Kaavaluonnokset lausunnoilla ja nähtävillä 8.10.–9.11.2018
- Avoimet sekä lausunnonantajien tilaisuudet Helsingissä 23.10., Lohjalla 24.10. ja Porvoossa 25.10.2018
- Kaavaehdotukset lausunnoilla 21.3.–24.5.2019
- Lausunnonantajien esittelytilaisuudet Helsingissä 29.3. ja 4.4.2019
- Toinen viranomaisneuvottelu 14.8.2019
- Lausuntojen vastineet hyväksytty maakuntahallituksessa 9.9.2019
- Kaavaehdotusten nähtävilläolosta kuulutettu 8.10.2019
- Kaavaehdotukset nähtävillä 8.10. –8.11.2019
- Avoimet tilaisuudet ehdotusten nähtävilläolon aikana Helsingissä ja Porvoossa 8.10., Lohjalla 9.10., Karjaalla 11.10., Hyvinkäällä 21.10. ja Loviisassa 23.10.2019
- Muistutusten vastineet hyväksytty maakuntahallituksessa 14.2. ja 2.3.2020
- Kaavat hyväksytty maakuntahallituksessa 27.4.2020
- Kaavat hyväksytty maakuntavaltuustossa 25.8.2020

2.4 Oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeus toteaa, että vuorovaikutusmenettely on yleisiltä lähtökohdiltaan toteutunut vuorovaikutusmenettelyä koskevien säännösten edellyttämällä tavalla.

Siltä osin kuin valituksissa on vedottu siihen, ettei esitettyjä mielipiteitä ja tehtyjä muistutuksia ole otettu huomioon tai että eri kaavoitusvaihtoehdoista ei ole riittävästi kuultu osallisia, hallinto-oikeus toteaa, että kaavoitusmenettelyyn liittyvän vuorovaikutuksen pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa asiaan osallisten mielipiteiden saattaminen kaavoittajan tietoon ja turvata maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n tavoite osallistumismahdollisuudesta kaavan valmisteluun. Osallistumista ja vuorovaikutusta koskevalla sääntelyllä ei siten rajoiteta viranomaisen toimivaltaa päättää kaavan sisällöstä maankäyttö- ja rakennuslain ja muiden lakien asettamissa rajoissa. Vuorovaikutusmenettelyllä ei myöskään sidota kaavan sisältöä kuulemisten yhteydessä esitettyihin mielipiteisiin. Se, etteivät annetut muistutukset ole johtaneet kaavaehdotuksen muuttamiseen, ei sellaisenaan tee menettelyä lainvastaiseksi.

Siltä osin kuin valituksessa 1 on kysymys aikaisemmista maakuntakaavoista kumotuista maakuntakaavamerkinnöistä, hallinto-oikeus kuitenkin toteaa seuraavaa.

Maakuntahallituksen lausunnon yhteydessä esitetystä 26.1.2021 päivätystä taulukosta ”Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuus: aiempien maakuntakaavojen luonnonsuojelualuumerkinnöistä kumotut alueet, jotka on poistettu maakuntakaavasta” ilmenee, että luonnonsuojelualueiden kumoamisratkaisu perustuu osin vasta nähtävillä pitämisen jälkeen valmistuneisiin selvityksiin tai arviointeihin. Tällainen selvitys on Laku-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella (Luontotieto Keiron Oy 7.2.2020). Lisäksi joidenkin muidenkin kohteiden osalta kumoaminen tukeutuu mainitun taulukon mukaan ehdotusvaiheen nähtävillä pidon jälkeen tehtyyn arviointiin tai selvitykseen (Uudenmaan ELY-keskus 2020). Hallinto-oikeus toteaa, että näiltä osin tiedot ja perusteet, joilla kohteiden kumoamista on perusteltu, eivät ole olleet osallisten käytettävissä siten, että osalliset olisivat voineet lausua niistä mielipiteensä maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Siltä osin kuin kaavaan on nähtävillä pitämisen jälkeen tehty muutoksia ehdotusvaiheen valmistumisen jälkeen tehtyjen selvitysten perusteella, kaavan ei myöskään voida katsoa näiltä osin perustuneen riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Hallinto-oikeus lausuu, mikä merkitys näillä puutteilla on kokonaisarviossa päätöksen lainvastaisuuden kannalta myöhemmin kohdassa 7 *Luonnonsuojeluun ja viheryhteyksiin liittyvät valitusperusteet*. Hallinto-oikeus lausuu aiempiin maakuntakaavoihin sisältyneiden kumottuihin suojeluvarauksiin kohdistuvien muiden valitusperusteiden osalta sekä niiden vaikutuksesta ratkaisun lopputulokseen jäljempänä samassa kohdassa.

Lisäksi hallinto-oikeus lausuu jäljempänä erikseen täydentävästi valituksesta 7.

3 Maakuntakaavan vaikutusten selvittämistä ja kaavan sisällön arviointia koskevat lähtökohdat

3.1 Maakuntakaavan vaikutusten selvittämistä ja kaavan sisältöä koskevia oikeusohjeita

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n 4 momentin mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymä (*maakunnan liitto*), jossa alueen kuntien on oltava jäseninä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.

Pykälän 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;

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

Pykälän 4 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. Pykälän 5 momentin mukaan edellä tässä pykälässä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n mukaan maakuntakaava esitetään kartalla. Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnät ja -määräykset.

Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa (*maakuntakaavamääräykset*). Pykälän 2 momentin mukaan, jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojeIumääräykset*).

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaan maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Pykälän 3 momentin mukaan maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi osoitetulla alueella, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen tarkoituksiin osoitetulla alueella ja liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. Pykälän 2 momentin mukaan alueella, jolla rakentamisrajoitus on voimassa, ei lupaa rakennuksen rakentamiseen saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan

toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (*ehdollinen rakentamisrajoitus*). Haittaa arvosteltaessa ei oteta huomioon omistussuhteissa maakuntakaavan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita muutoksia, ellei niitä ole tehty maakuntakaavan toteuttamista varten. Jos maakuntakaavan aluevaraus pääasiallisesti vastaa rakennuslain (370/1958) mukaisen seutukaavan aluevarausta, ei vastaavasti myöskään seutukaavan hyväksymisen jälkeen omistussuhteissa tapahtuneita muutoksia oteta huomioon. Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan liitto voi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen. Rajoitus ei koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Rajoitus on voimassa enintään kaksi vuotta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 1 momentin mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Luonnonsuojelulain 64 a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään. Viranomaisen on pyydettävä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse on hankkeen suunnittelija tai toteuttaja, ympäristöministeriö päättää, mikä toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa lausunnon. Ympäristöministeriön päätökseen ei saa erikseen valittamalla hakea muutosta.

Luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja,

joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi mainitun direktiivin tavoitteisiin.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

3.2 Luontodirektiiviä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja komission ohje

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa erotetaan toisistaan kaksi vaihetta. Säännöksen ensimmäinen virke koskee ensimmäistä, arviointivelvollisuuden sisältävää vaihetta. Säännöksen toisen virkkeen mukainen vaihe seuraa arviointia ja liittyy suunnitelman tai hankkeen hyväksymiseen.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella tehdyssä arvioinnissa ei saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista (ks. muun muassa tuomio 17.4.2018, komissio v. Puolan tasavalta, C-441/17, 114 kohta, tuomio 11.4.2013, Sweetman ym., C-258/11, 44 kohta ja tuomio 21.7.2016, Orleans ym., C-387/15 ja C388/15, 50 kohta). Kyseisen 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla tehtävä alueelle suunnitelmasta tai hankkeesta aiheutuvien vaikutusten asianmukainen arviointi merkitsee sitä, että alaa koskeva paras tieteellinen tieto huomioon ottaen on yksilöitävä suunnitelman tai hankkeen kaikki näkökohdat, jotka voivat yksinään tai yhdistettyinä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa vaikuttaa kyseisen alueen suojelutavoitteisiin (ks. muun muassa tuomio 17.4.2018, komissio v. Puolan tasavalta, C-441/17, 113 kohta ja tuomio 21.7.2016, Orleans ym., C-387/15 ja C388/15, 51 kohta).

Oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua suunnitelmaa tai hanketta koskeva lupa voidaan siten myöntää vain edellyttäen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmistuneet siitä,

että se ei vaikuta pysyvällä tavalla haitallisesti kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä (ks. muun muassa tuomio 17.4.2018, komissio v. Puolan tasavalta, C-441/17, 117 kohta, tuomio 11.4.2013, Sweetman ym., C-258/11, 40 kohta ja tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, 42 kohta).

Asiassa voidaan ottaa selvityksenä huomioon myös Euroopan komission tiedonantona 21.11.2018 julkaistu ohje ”Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö - Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset” (2019/C 33/01). Suomessa ympäristöministeriö on julkaissut niin ikään oikeudellisesti sitomattoman, mutta selvitysaineistoa sisältävän oppaan luontoselvityksistä ja luontovaikutusten arvioinnista kaavoituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa (Ympäristöopas 109/2003). Ympäristöoppaan 109/2003 mukaan linnustokohteen Natura-arvioinnissa tulee suojeluperusteena olevien lintulajien lisäksi ottaa huomioon lajien elinympäristöjen ominaispiirteet ja hankkeen vaikutus näihin ominaispiirteisiin.

3.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtioneuvoston päätöksellä 14.12.2017 hyväksytyjen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 3.1 (*Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen*) mukaan edistetään koko maan monikeskuisista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta, ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuuksien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritystoiminnan kehittämiseksi sekä väestökehityksen edellyttämälle riittävälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle.

Luodaan edellytykset vähähiiliselälle ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen. Suurilla kaupunkiseuduilla vahvistetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä.

Edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Edistetään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä viestintä-, liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä.

Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa.

Kohdan 3.2 (*Tehokas liikennejärjestelmä*) mukaan edistetään valtakunnallisen liikennejärjestelmän toimivuutta ja taloudellisuutta kehittämällä ensisijaisesti olemassa olevia liikenneyhteyksiä ja verkostoja sekä varmistamalla edellytykset eri liikennemuotojen ja -palvelujen yhteiskäyttöön perustuville matka- ja kuljetusketjuille sekä tavara- ja henkilöliikenteen solmukohtien toimivuudelle. Turvataan kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien liikenne- ja viestintäyhteyksien jatkuvuus ja kehittämismahdollisuudet sekä kansainvälisesti ja valtakunnallisesti merkittävien satamien, lentoasemien ja rajanylityspaikkojen kehittämismahdollisuudet.

Kohdan 3.3 (*Terveellinen ja turvallinen elinympäristö*) mukaan varaudutaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastomuutoksen vaikutuksiin. Uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin.

Ehkäistään melusta, tärinästä ja huonosta ilmanlaadusta aiheutuvia ympäristö- ja terveyshaittoja.

Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille jätetään riittävän suuri etäisyys tai riskit hallitaan muulla tavoin.

Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset, kemikaaliratapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat sijoitetaan riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

Otetaan huomioon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tarpeet, erityisesti maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvataan niille riittävät alueelliset kehittämisedellytykset ja toimintamahdollisuudet.

Kohdan 3.4 (*Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat*) mukaan huolehditaan valtakunnallisesti arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvojen turvaamisesta. Edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä. Huolehditaan virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävydestä sekä viheralueverkoston jatkuvuudesta. Luodaan edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistetään luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä. Huolehditaan maa- ja metsätalouden kannalta merkittävien yhtenäisten viljely- ja metsäalueiden sekä saamelaiskulttuurin ja -elinkeinojen kannalta merkittävien alueiden säilymisestä.

Kohdan 3.5 (*Uusiutumiskykyinen energiahuolto*) mukaan varaudutaan uusiutuvan energian tuotannon ja sen edellyttämien logististen ratkaisujen tarpeisiin. Tuulivoimalat sijoitetaan ensisijaisesti keskitetysti usean voimalan yksiköihin. Turvataan valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävien voimajohtojen ja kaukokuljettamiseen tarvittavien kaasuputkien linjaukset ja niiden toteuttamismahdollisuudet. Voimajohtolinjauksissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia johtokäytäviä.

3.4 Maakuntakaavan lainmukaisuuden tarkastelun lähtökohtia

Maakuntakaava poikkeaa sikäli yksityiskohtaisemmista kaavamuodoista, kuten asemakaavoista ja yleiskaavoista, että kaavan hyväksyy muu viranomainen kuin asianomainen kunta. Maakuntakaavan hyväksyvällä maakuntaliiton toimielimellä on maankäyttö- ja rakennuslain asettamissa rajoissa itsenäinen harkintavalta päättää siitä, minkälainen kaava alueelle laaditaan. Pelkästään se, että asianomainen kunta vastustaa tietynsisältöisen kaavan hyväksymistä omalla alueellaan, ei tee kaavaa lainvastaiseksi.

Koska kunnallisvalitusta ei voi tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella, mahdollisia muita suunnitteluvaihtoehtoja ei voida arvioida hallinto-oikeuden päätöksessä, vaan hallinto-oikeus ottaa valitusten johdosta kantaa vain siihen, onko valituksenalainen päätös lainvastainen kuntalain 135 §:n 2 momentissa

tarkoitetuilla perusteilla. Mikäli päätös on valituksessa esitetyillä perusteilla kokonaan tai osittain lainvastainen, päätös tulee näiltä osin kumota. Tämä edellyttää kuntalain 135 §:n 3 momentin perusteella myös, että valitusperusteet kumoamiselle esitetään ennen valitusajan päättymistä. Kaavan muuttaminen tai palauttaminen jostain lähtökohdasta uudelleen valmisteltavaksi ei sitä vastoin kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan maankäyttö- ja rakennuslain 203 §:ssä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta, joista ei ole ollut kysymys. Siltä osin kuin valituksissa on vaadittu valituksenalaisen päätöksen muuttamista, hallinto-oikeus on käsitellyt nämä vaatimukset päätöksen kumoamista asianomaisilta osin koskevinä vaatimuksina.

Maakuntakaava on maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavamuoto, joka ohjaa yleiskaavalla ja asemakaavalla tapahtuvaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Maakuntakaavan tehtävänä on muun ohella osoittaa maakunnan tasolla alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja maakunnan kehityksen kannalta tarpeelliset alueet. Maakuntakaavalla ei sen tarkoitus ja maankäyttö- ja rakennuslain eri kaavatasoja koskevat säännökset huomioon ottaen ole tarpeen eikä yleensä mahdollistakaan ratkaista rakentamisen tai muunkaan maankäytön edellyttämiä tarkempia yksityiskohtia, vaan maakuntakaavassa ratkaistaan ensisijaisesti kysymys siitä, onko tietty maankäyttö alueidenkäytöllisesti mahdollista sijoittaa asianomaiselle alueelle.

Maakuntakaavan sisällöllisen lainmukaisuuden arvioinnin lähtökohtana ovat kaavamerkinnät ja niitä koskevat suunnittelumääräykset. Maakuntakaavarakkaisun tueksi saatetaan kuitenkin selvityksinä esittää olennaisestikin yksityiskohtaisempia suunnitelmia kuin mitä maakuntakaavassa osoitettu maankäyttömerkintä lähtökohtaisesti edellyttäisi. Siihen nähden, että maakuntakaavan toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempien kaavojen hyväksymistä alueelle, maakuntakaava ei lähtökohtaisesti ole lainvastainen sillä perusteella, että kaava-aineistoon sisältyy selvitysaineistona ehkä olennaisestikin kaavamerkinnän sisältöä yksityiskohtaisempia suunnitelmia. Vaikka tällä aineistolla on merkitystä arvioitaessa maakuntakaavan tueksi laadittujen selvitysten riittävyttä ja maakuntakaavamerkinnän toteuttamiskelpoisuutta, arvioidaan maakuntakaavan sisällöllinen lainmukaisuus vain sen perusteella, minkälaista rakentamista tai muuta maankäyttöä kaavamerkintä mahdollistaa tai edellyttää yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n 4 momentin sääntelystä seuraa, että maakuntakaavassa osoitetaan ainoastaan valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta tarpeelliset aluevaraukset. Siten maakuntakaava ei lähtökohtaisesti ole lainvastainen yksin sillä perusteella, että kaavassa ei ole osoitettu alueen maankäytön kannalta ehkä sinänsä tarpeellista merkintää tai kaavamääräystä, mikäli kysymyksessä ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla laajemman alueen maankäytön tarpeiden yhteen sovittamisen kannalta välttämätön maakuntakaavaan otettava aluevaraus tai merkintä.

Se, mitä on pidettävä maakuntakaavassa osoitettavana maankäyttönä, on lain asettamissa maakuntakaavan sisältövaatimusten puitteissa maakuntaliiton harkintamarginaaliin kuuluva kysymys. Siten sen ratkaiseminen, mikä on valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta tarpeellinen ja siten maakuntakaavaan osoitettavissa oleva aluevaraus, kuuluu lähtökohtaisesti maakuntaliitolle sillä olevan harkintavallan nojalla.

Kaavaa koskevien selvitysten ensisijaisena tavoitteena on varmistaa, että alueelle on tarkentuvan suunnittelun periaatteen mukaisesti mahdollista yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa osoittaa sellaisia kaavaratkaisuja, jotka ovat maakuntakaavan ohjausvaikutuksen mukaisia eli toteuttavat maakuntakaavan tavoitteena olevaa maankäyttöä.

Maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä ei yleensä edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön sopivuus tulisi tai olisi edes mahdollista yksityiskohtaisesti arvioida selvityksillä maakuntakaavavaiheessa. Maakuntakaavalla ei siten sen tarkoitus ja maankäyttö- ja rakennuslain eri kaavatasoja koskevat säännökset huomioon ottaen ole tarpeen eikä yleensä mahdollistakaan arvioida tai ratkaista rakentamisen, hulevesien käsittelyn tai esimerkiksi pohjaveden suojaamisen kaltaisia tarkempia yksityiskohtia. Maakuntakaavassa ei liioin yleensä ole tarpeen yksityiskohtaisesti selvittää, minkälaisilla täsmällisillä toimenpiteillä luonnonsuojelulliset näkökohdat on mahdollista ottaa huomioon, vaan riittävää on, että alustavien selvitysten perusteella tällaisten toimenpiteiden voidaan arvioida olevan mahdollisia.

Selvyyden vuoksi hallinto-oikeus toteaa, että siltä osin kuin yksittäistä hanketta on maakuntakaavoituksen yhteydessä selvitetty yksityiskohtaisemmin kuin mitä maakuntakaavan suunnittelutarkkuus edellyttäisi, voi tarkentuvan suunnittelun periaatteesta ja yksityiskohtaisemman kaavan sisältövaatimuksista seurata, että yksityiskohtaisessa kaavoituksessa toteutettavaksi valikoituakin toisenlainen vaihtoehto kuin mitä maakuntakaavan yhteydessä esitetyissä selvityksissä on suunniteltu. Tähänkin nähden riittävää yksityiskohtien osalta on, että selvitysten perusteella voidaan tässä vaiheessa arvioida, että ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muihin vaikutuksiin liittyvät näkökohdat on jatkosuunnittelussa mahdollista ottaa asianmukaisesti huomioon ja että maakuntakaavaa laadittaessa on voitu riittävässä määrin varmistua siitä, että asianomaiselle alueelle kaavailtu maankäyttömuoto on ylipäätään mahdollista sijoittaa sille.

Selvitysvelvollisuuden arvioinnissa on myös otettava huomioon, että maakuntakaavalla ei sen maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 ja 2 momentista ilmenevät oikeusvaikutukset ja saman pykälän 3 momentista ilmenevät voimassaoloa koskevat rajoitukset huomioon ottaen ole välittömiä toimintaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia alueilla, joilla on voimassa asemakaava tai yleiskaava.

4 Kaavan hyväksymismenettely

Kuntalain 99 a §:n, joka oli voimassa 1.5.2020–31.5.2021, mukaan sähköinen kokous voidaan pitää käyttäen sellaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että:

- 1) kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat;
- 2) kokouksen puheenjohtaja voi johtaa kokousta 102 §:ssä tarkoitetulla tavalla; ja
- 3) kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa ei ole ilmennyt, että kaavan osin sähköisenä kolmessa erillisessä kokouksessa toteutunut hyväksymismenettely olisi ollut valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen. Päätös ei liioin ole lainvastainen sillä perusteella, että merkinnän poistamisesta on äänestetty koko maakuntakaavan uudelleenvalmisteluun lähettämistä vastaan tai sillä, että kokouksessa on muun ohella keskusteltu kaavan viivästymisestä, mikäli asia palautettaisiin uudelleen valmisteluun.

5 Kaavan tavoitteesta ja sisällöstä sekä esitystavasta kaavaselostuksen mukaan

Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuus koostuu kolmesta erillisestä, Helsingin seudun, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavakartasta, sekä kolmesta erillisestä, kutakin vaihemaakuntakaavaa koskevasta merkinnästä ja määräykset -asiakirjoista. Kaikille kolmelle vaihemaakuntakaavalle yhteisiä asiakirjoja ovat kaavaselostus, kaavaselostuksen liitekartat sekä muu liiteaineisto. Kaavaselostuksessa kuvataan Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuuden tavoitteet ja lähtökohdat, kaavaratkaisut perusteluineen, vaikutusten arvioinnin tulokset sekä muut kaavoihin liittyvät olennaiset asiat.

Seutujen vaihemaakuntakaavoissa pyritään voimassa olevia maakuntakaavoja yleispiirteisempään ja strategisempaan esitystapaan. Keskeisenä tavoitteena on ollut selkiyttää maakuntakaavan roolia valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten suunnittelukysymysten ratkaisijana osana maankäyttö- ja rakennuslain kaavahierarkiaa sekä kehittää maakuntakaavasta entistä strategisempi ja joustavampi työkalu. Kunnille jää näin aiempaa enemmän liikkumavaraa maakuntakaavan ratkaisujen tarkentamisessa paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi. Yleispiirteisyys koskee sekä kaavan sisältöä, esitystapaa että tulkintaa. Alueidenkäytön ratkaisut tarkentuvat yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tai viranomaispäätösten yhteydessä. Maakuntakaavaratkaisu muodostuu yleisistä suunnittelumääräyksistä sekä kaavamerkinnöistä ja niihin liittyvistä suunnittelumääräyksistä. Yleiset suunnittelumääräykset voivat koskea esimerkiksi tiettyä teemaa tai aluekokonaisuutta. Kaavaselostuksessa on avattu kaavaratkaisun periaatteita ja tulkintaa suhteessa yksityiskohtaisempaan suunnitteluun ja kaavan toteuttamiseen.

Voimassa olevissa maakuntakaavoissa on annettu niin sanottuja valkoisia alueita koskevia suunnittelumääräyksiä ja kehittämissuosituksia. Ns. valkoiset alueet ovat alueita, joille ei ole maakuntakaavassa osoitettu erityistä käyttötarkoitusta. Uusimaa-kaavan yhteydessä ei enää käytetä käsitettä ”valkoiset alueet” maakuntakaavan merkintöjen ulkopuolisista alueista. Näihin kaavamerkintöjen ulkopuolisiin alueisiin liittyy merkittäviä valtakunnallisia, maakunnallisia tai seudullisia intressejä, jotka tulevat esiin myös Uusimaa-kaavalle asetetuissa tavoitteissa. Tavoitteista korostuvat erityisesti kestävyys, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja alueiden vahvuuksiin perustuva profilointi ja kehittäminen. Kaavamerkintöjen ulkopuolisilla alueilla alueidenkäyttöä ohjaavat Uusimaakaavan yleiset suunnittelumääräykset. Yleiset suunnittelumääräykset sisältävät muun muassa tarkoituksenmukaisen ja kestäväen alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä viherrakenteen arvojen huomioon ottamisen periaatteet.

Kaavakartat sekä merkinnät ja määräykset ovat oikeusvaikutteisia asiakirjoja. Kaavaselostus, kaavaselostuksen liitekartat sekä muu liiteaineisto ovat oikeusvaikutuksettomia asiakirjoja. Seutujen vaihemaakuntakaavakarttojen mittakaava on 1:250 000. Kaavakartoista on koostettu myös koko Uudenmaan eli Uusimaakaava 2050 -kaavakokonaisuuden alueen kattava epävirallinen yhdistelmä. Liitekartat ovat osa kaavaselostusta ja ne on koottu erilliseksi aineistoksi. Liitekartat esitetään A3-pienennöksinä tarkoituksenmukaisessa mittakaavassa. Liitekarttoja on kahden tyyppisiä: Selventävillä liitekartoilla esitetään erillään tiettyjä merkintäkokonaisuuksia oikeusvaikutteiselta kaavakartalta. Taustoittavilla liitekartoilla esitetään muun muassa Uusimaa-kaavan valmistelussa käytettyä taustatietoa, esimerkiksi selvitysten tuloksia aiheista, joita ei käsitellä kaavatyössä kokonaisuutena.

Seutujen vaihemaakuntakaavoissa käytetään aluevaraus-, kohde- ja viivamerkintöjä sekä ominaisuus- ja kehittämisperiaatemerkintöjä. Useimpiin kaavamerkintöihin liittyy suunnittelumääräyksiä, joilla ohjataan ensisijaisesti kuntien kaavoitusta ja muuta eri viranomaisten alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Näiden lisäksi annetaan yleisiä suunnittelumääräyksiä, jotka koskevat esimerkiksi laajoja aluekokonaisuuksia tai koko kaava-alueita. Kaavoissa käytettyjä merkintätyyppejä, määräyksiä ja niiden tulkintaa on kuvattu tarkemmin kaavaselostuksen luvussa 6.1 sekä Merkinnät ja määräykset -asiakirjassa.

Tullessaan voimaan seutujen vaihemaakuntakaavat kumoavat alueeltaan voimassa olevat kaavat lukuun ottamatta Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaavan tuulivoimaratkaisua ja Östersundomin alueen maakuntakaavaa.

6 Maakuntakaavan keskeisistä merkinnöistä

Kaavan *yleisten suunnittelumääräysten mukaan* maakuntakaavan merkinnät ovat yleispiirteisiä. Maakuntakaavan yleispiirteisyys koskee sekä kaavan sisältöä, esitystapaa että tulkintaa. Alueidenkäytön ratkaisujen tulee tarkentua yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tai viranomaispäätösten yhteydessä.

Kasvun kestävä ohjaaminen sekä liikkuminen ja logistiikka

Alueidenkäytön suunnittelussa on edistettävä ilmastonmuutoksen hillinnän ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen kannalta kestäviä ratkaisuja.

Alue- ja yhdyskuntarakennetta tulee kehittää olemassa olevaan rakenteeseen tukeutuen.

Ympärivuotista asumista sekä työpaikkarakentamista on ohjattava ensisijaisesti maakuntakaavassa osoitettuihin keskuksiin, pääkaupunkiseudun ydinvyöhykkeelle, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille sekä palvelukeskittymiin. Keskusten välisten liikenneyhteyksien kehittämistä on tuettava erityisesti joukkoliikenteeseen perustuen.

Olemassa olevia taajamia tulee kehittää niiden maankäyttöä täydentäen ja tehostaen ja niiden toiminnallista rakennetta monipuolistaen. Taajama-alueiden yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on edistettävä kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä päivittäisten palveluiden saavutettavuutta. Lisäksi on turvattava riittävät virkistysmahdollisuudet sekä virkistysyhteydet maakunnallisille virkistysalueille.

Uudet asuin- ja työpaikka-alueet tulee suunnitella niin, että ne täyttävät kestävä ympäristön kriteerit: alueiden sijainnin alue- ja yhdyskuntarakenteessa sekä rakentamisen määrän ja tehokkuuden tulee olla sellaista, että monipuolisille toiminnoille, lähipalveluille ja joukkoliikenneyhteyksille sekä lyhyille asiointimatkoille kävellen ja pyöräillen syntyy edellytykset.

Maakuntakaavassa osoitettujen keskusten, palvelukeskittymien ja taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden ulkopuolella tapahtuvan asuin- ja työpaikkarakentamisen tulee ensisijaisesti sijoittua olemassa olevan yhdyskuntarakenteen yhteyteen. Rakentamisen ohjauksessa tulee huomioida olemassa olevan infrastruktuurin mahdollisimman tehokas hyödyntäminen, palveluiden saavutettavuus ja kestävä liikunnan edellytykset.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on pyrittävä minimoimaan liikenteestä aiheutuvia melu-, värinä ja päästöhaittoja.

Elinkeinot ja kauppa

Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on 4 000 k-m², ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta ja ellei näissä suunnittelumääräyksissä muuta määrätä. Merkitykseltään seudullisella vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan myös useasta myymälästä koostuvaa vähittäiskaupan aluetta, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa merkitykseltään seudulliseen vähittäiskaupan suuryksikköön.

Ympäristön voimavarat ja vetovoima

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja alueidenkäytössä on otettava huomioon alueiden arvokkaat ominaispiirteet ja turvattava luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön arvot. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on tarkistettava viranomaispäätösten, inventointien tai rekisterien ajantasainen tieto arvokkaista alueista, kohteista ja yhteyksistä mukaan lukien alueiden ja kohteiden tarkemmat rajaukset.

Laajat yhtenäiset luonnon- ja kulttuurimaisema-alueet tulee ottaa huomioon ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen, maa- ja metsätalouden ja niitä tukevien elinkeinojen kehittämisen sekä luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön kannalta. Laajojen, yhtenäisten rakentamattomien alueiden

pirstomista ja pinta-alan pienentämistä on vältettävä erityisesti taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden ulkopuolisilla alueilla. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon Helsingin seudun viherkehän kokonaisuuden kehittäminen. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon Natura 2000 -ohjelmaan kuuluvat tai siihen kuuluviksi ehdotetut alueet, turvattava alueiden yhtenäisyys, arvioitava suunnitelmasta alueelle kohdistuvat vaikutukset ja huolehdittava, ettei merkittävästi heikennetä niitä luonnonarvoja, joiden perusteella alue on ehdotettu tai sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Suunnitelman vaikutukset ja hyväksymisedellytykset tulee arvioida siten kuin luonnonsuojelulaisissa on säädetty. Vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon mahdolliset yhteisvaikutukset muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa. Suunnittelussa tulee käyttää valtioneuvoston Natura-alueita koskeviin päätöksiin sisältyviä aluerajauksia sekä viimeisimpiä Natura-tietolomakkeita. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on edistettävä vesiensuojelua ja pyrittävä parantamaan vesien ekologista tilaa. Saariston alueella on huomioitava saaristolinkeinojen toiminta- ja kehittämisedellytykset, virkistyskäyttömahdollisuudet, ympärivuotinen asuminen, vapaa-ajan asuminen ja matkailu. Alueella on myös huomioitava maakunnallisesti merkittävän vesiliikenteen ja teknisen huollon sekä Puolustusvoimien ja rajavallvonnan toimintaedellytykset. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön arvojen säilyminen, ympäristön tilan parantaminen sekä vesiensuojelun edistäminen.

Energia ja tekninen huolto

Ilmaston kannalta kestävään energijärjestelmään siirtymistä on edistettävä. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on edistettävä kestävää luonnonvarojen käyttöä, kierto- ja biotaloutta, uusiutuvan energian tuotantoa sekä hukkalämmön hyödyntämistä. Rakentamisessa tulee edistää kestävää maa-aineshuoltoa.

Suunniteltaessa laajoja aurinkoenergian tuotantoalueita tulee alueet ensisijaisesti sijoittaa olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ja sähköverkon liityntäpisteiden läheisyyteen ottaen huomioon ympäristön arvot ja reunaehdot.

Yhdyskuntateknisen huollon verkostojen ja laitosten toimintamahdollisuudet ja kehittämistarpeet tulee huomioida yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Jätteiden lajitteluun, käsittelyyn ja siirtovarastointiin tarkoitettuja kiertotalousalueita ei tule sijoittaa asutuksen tai muun ympäristöhaitoille herkän toiminnon läheisyyteen. Tarvittavat suojaetäisyydet, ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä liikenteen vaikutukset tulee selvittää yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Tuulivoima-alueita suunniteltaessa on turvattava Puolustusvoimien toimintaedellytykset, ottamalla huomioon Puolustusvoimien toiminnasta, kuten tutkajärjestelmistä ja radioyhteyksien turvaamisesta aiheutuvat rajoitteet.

Ympäristöhäiriöt

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset ja varastot.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on tarkistettava näitä koskeva

ajantasainen tieto turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesilta ja pyydettävä pelastusviranomaisen lausunto.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on maakunnallisten ja Puolustusvoimien ampumaratojen lisäksi otettava huomioon myös paikallisten ulkoampumaratojen toiminnasta maankäytölle aiheutuvat rajoitukset sekä pyrittävä turvaamaan ratojen toiminta- ja kehittämisedellytykset.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja ampumaradan käytössä on otettava huomioon ampumaradan ympäristöönsä aiheuttama melu. Merkittävät ympäristöhäiriöt on estettävä teknisin ratkaisuin ja/tai osoittamalla riittävät suoja-alueet.

Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräyksen mukaan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen yhdyskuntarakennetta tulee tehostaa nykyiseen rakenteeseen, erityisesti keskuksiin ja asemanseutuihin tukeutuen ja joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä parantaen. Vyöhykettä tulee kehittää tiiviinä ja monipuolisena asumisen, työpaikkojen, palveluiden ja viherrakenteen kokonaisuutena ympäristön erityiset arvot huomioon ottaen. Helsingin seudulla vyöhykettä tulee kehittää rakenteeltaan verkostomaisena joukkoliikennekaupunkina.

Vyöhykkeen kehittämiseen liittyvät yksityiskohtaisemmat aluevaraustarpeet ja muut alueidenkäyttöön liittyvät järjestelyt on tutkittava yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Vyöhykkeen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee turvata luonnon- ja kulttuuriympäristön erityisten arvojen säilyminen sekä edistää ekologisen verkoston kytkeytymistä vyöhykkeen ulkopuoliseen viherrakenteeseen.

Tiivistettäessä yhdyskuntarakennetta on kiinnitettävä huomiota vyöhykkeen arvokkaisiin ominaispiirteisiin ja elinympäristön laatuun. Lisäksi tulee turvata riittävät virkistysmahdollisuudet sekä virkistysyhteydet vyöhykkeen sisällä ja sen ulkopuolelle. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kaavassa osoitettuja viherrakenteen osia yhdistäviin Helsingin seudun viherkehälle ja ranta-alueille suuntautuviin sekä merenrannan suuntaisiin yhteyksiin.

Vyöhykkeen 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.

Satamien ja Helsinki-Vantaan lentoaseman toiminta- ja kehittämisedellytykset on turvattava.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee turvata jakeluliikenteen toimintaedellytykset.

Vyöhykkeen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon ja turvattava raide- ja joukkoliikenteen kehittämisen vaatimat riittävät varikkoalueet. Suunniteltaessa muuta maankäyttöä olemassa olevien varikoiden alueille on varmistettava, että korvaava varikkokapasiteetti on toteutettu ennen olemassa olevan varikon toiminnan päättymistä.

Merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajat ovat seuraavat, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta:

Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeellä pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa)

- Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m²
 - Paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 30 000 k-m²
- Muilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä
- Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m²
 - Paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 10 000 k-m².

Aluevarausmerkintään *virkestysalue* liittyy maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Merkinnän suunnittelumääräyksen mukaan alue varataan yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on turvattava virkistyskäyttöedellytysten säilyminen, alueen saavutettavuus, riittävä palveluvarustus sekä ympäristöarvot. Alueen suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota ympäristön laatuun, alueen sijaintiin ekologisessa verkostossa sekä merkitykseen luonnon monimuotoisuuden kannalta. Alueelle voidaan rakentaa yleistä virkistyskäyttöä palvelevia rakennuksia ja rakenteita. Alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoittaa selvitysten perusteella yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta tarpeellisia paikallisia väyliä ja yhdyskuntateknisen huollon laitteita ja rakenteita. Väylien suunnittelussa on turvattava virkistysyhteyksien esteetön ja turvallinen jatkuminen.

Perustelut valitukseen maakuntakaavan laatimisen ja sisällön osalta

7 Luonnonsuojeluun ja viheryhteyksiin liittyvät valitusperusteet (valitukset 1, 3, 4, 5, 6 ja 7)

7.1 Lähtökohdat

Valituksessa 1 on vaadittu, että maakuntakaava kumotaan siltä osin, kun päätöksellä kumotaan huomattava määrä voimassa olevien maakuntakaavojen suojelualuevarauksia ja viheryhteysmerkintöjä. Valituksessa on muun ohella esitetty, että suojeluvarausten kumoaminen on maakuntakaavoituksen sisältövaatimusten mukaisen luonnonarvojen huomiointivelvoitteen vastainen. Lisäksi osallisilla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida ratkaisun perusteita, koska kumoamisratkaisun aluekohtaisia perusteluja ei ole esitetty kaava-aineistossa. Vastaselityksessä on tuotu esiin, että Uudenmaan liiton tekemä kumoamisratkaisu on johtanut siihen, että koon ja kapeuden perusteella aiemman kaavan suojeluvarausten joukosta on kumottu muun muassa valtakunnallisten suojeluohjelmien kohteita sekä osia luonnonsuojelulain nojalla toteutettavista Natura-kohteista. Myöskään kumottavaksi esitettyjen viheryhteystarvemeraintöjen osalta kumoamisen perusteita ei ole viheryhteyksikohtaisesti arvioitu ja dokumentoitu.

Valituksessa 7 on vaadittu, että hyvin pienellä mittakaavalla laadittu maakuntakaava tulisi laatia uudelleen ja esittää kartoilla, jotka ovat luettavissa tietokoneohjelmilla. Lisäksi valituksessa on vaadittu, että kaavasta poistetaan ne merkinnät, jotka soveltuvat paremmin yksityiskohtaisessa kaavoituksessa esitettäväksi.

Valituksissa 3, 4, 5 ja 6 on katsottu osin yleisillä ja osin yksittäisiin kiinteistöihin liittyvillä perusteilla, että suojelualueita osoitettaessa ei ole riittävästi huomioitu maanomistajien oikeusturvaan liittyviä näkökohtia.

7.2 Suojelualueita ja viheryhteysmerkintöjä koskevat kaavamääräykset

Aluevarausmerkinnällä *suojelualue* osoitetaan kaavamerkinnän kuvauksen mukaan luonnonsuojelulain nojalla suojellut tai suojeltavaksi tarkoitetut alueet. Niitä ovat kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet tai muutoin maakunnallisesti arvokkaiksi todetut luontoalueet. Merkinnällä osoitetaan myös suojeluohjelmien alueita sekä Natura 2000 -ohjelman alueita siltä osin kuin päätösten yhteydessä on toteuttamiskeinoksi päätetty luonnonsuojelulaki. Suojelualueena voi olla myös alue, jolle viranomaisen on tehnyt hallinnassaan olevaa aluetta koskevan muun kuin luonnonsuojelulakiin perustuvan suojelun turvaavan päätöksen. Toteutuneen suojelualueen tarkat rajat ja aluetta koskevat rauhoitusmääräykset ilmenevät asianomaisesta viranomaispäätöksestä. Merkintään liittyy MRL 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus. Merkintään ei liity MRL 30 §:n mukaisia suojelumääräyksiä.

Merkintään liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan suojelualueeksi osoitetulle alueelle ei saa suunnitella toimenpiteitä, jotka vaarantavat tai heikentävät niitä luonto- ja ympäristöarvoja, joiden perusteella alueesta on muodostettu suojelualue tai tavoitteena on siitä perustaa sellainen.

Kehittämisperiaatemerkinnällä *viheryhteystarve* osoitetaan maakunnallisesta ekologisesta ja virkistyksellisestä verkostosta ne yhteystarpeet, joiden toteuttaminen edellyttää muusta maankäytöstä johtuvaa yhteensovittamista. Merkintä ei osoita yhteyden tarkkaa sijaintia eikä määritä yhteyden leveyttä maastossa.

Merkintään liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on turvattava, että merkinnällä osoitettu yhteystarve säilyy tai toteutuu tavalla, joka turvaa lajiston liikkumismahdollisuudet, virkistys- ja ulkoilumahdollisuudet sekä ylläpitää maisema- ja luontoarvoja. Viheryhteyden tarkkaa sijaintia ratkaistaessa on selvitettävä, että yhteydellä on edellytykset toimia osana laajempaa ekologista ja virkistyksellistä verkostoa.

Ominaisuusmerkinnällä *Natura 2000 -alue* osoitetaan valtioneuvoston päätöksien mukaiset Natura 2000 -ohjelman alueet. Maa- ja vesialueet osoitetaan rasterimerkinnällä ja jokikohteet viivamerkinnällä.

Yleisissä suunnittelumääräyksissä (ympäristön voimavarat ja vetovoima) on muun ohella määrätty, että laajat yhtenäiset luonnon- ja kulttuurimaisema-alueet tulee ottaa huomioon ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen, maa- ja metsätalouden ja niitä tukevien elinkeinojen kehittämisen sekä luonnon monimuotoisuuden ja virkistyskäytön kannalta. Laajojen, yhtenäisten rakentamattomien alueiden pirstomista ja pinta-alan pienentämisestä on vältettävä erityisesti taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden ulkopuolisilla alueilla.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon Helsingin seudun viherkehän kokonaisuuden kehittäminen.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon Natura 2000 -ohjelmaan kuuluvat tai siihen kuuluviksi ehdotetut alueet, turvattava alueiden yhtenäisyys, arvioitava suunnitelmasta alueelle kohdistuvat vaikutukset ja huolehdittava, ettei merkittävästi heikennetä niitä luonnonarvoja, joiden perusteella alue on ehdotettu tai sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Suunnitelman vaikutukset ja hyväksymisedellytykset tulee arvioida siten kuin luonnonsuojelulaissa on säädetty. Vaikutuksia arviotaessa on otettava huomioon mahdolliset yhteisvaikutukset muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa. Suunnittelussa tulee käyttää valtioneuvoston Natura-alueita koskeviin päätöksiin sisältyviä aluerajauksia sekä viimeisimpiä Natura-tietolomakkeita.

7.3 Luontoympäristöä koskevat maakuntakaavan perusratkaisut ja selvitykset kaavaselostuksen mukaan

Kaavaselostuksen mukaan ympäristön voimavarat ja vetovoima -teeman lähtökohtana ovat Uudenmaan voimassa olevien maakuntakaavojen, erityisesti 4. vaihemaakuntakaavan tietopohja ja ratkaisut, joihin on tehty tarkistuksia ja päivityksiä. Uusimaa-kaavaa varten on hankittu tietoja valtakunnallisista ja maakunnallisista luontoarvoista (Uusimaa-kaavan luontoselvityskohteiden 2017–2018 maakunnallinen arvo) sekä päivitetty aikaisempaa luontotietoa (LAKU-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella 2020). Lisäksi ekologisen verkoston suhdetta muuhun maankäyttöön on tarkasteltu uusien selvitysten perusteella aiempaa laajemmin (Uudenmaan ekologiset verkostot Zonation-analyysien perusteella 2018). Muita keskeisiä lähtökohtia ovat 1.4.2018 voimaan tulleet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit.

Ympäristön voimavarat ja vetovoima -teeman kokonaisuus muodostuu kaavakartan merkinnöistä, niihin liittyvistä määräyksistä sekä koko suunnittelualuetta koskevista yleisistä suunnittelumääräyksistä. Selostuksessa kuvataan kaavaratkaisun periaatteita ja annetaan ohjeita kaavaratkaisun tulkintaan. Liitekartat ovat viherrakenteen kokonaisuutta tai yksittäisiä kaavamerkintöjä selventäviä ja niissä kuvataan myös muutoksia voimassa oleviin maakuntakaavoihin. Kaavaselostuksen mukaan liitekartat eivät ole oikeusvaikutteisia. Selostuksen liiteaineistoissa 1 ja 2 on kuvattu tarkemmin niiden suojelualueiden sekä viheryhteystarpeiden ratkaisujen perusteluja, jotka on merkitty Uusimaa-kaavan 2050 kaavakartalle.

Teemaan kuuluvien kaavamerkintöjen esitystapaan ja ohjausvaikutukseen on tehty muutoksia voimassa oleviin kaavoihin nähden. Virkistysalueiden osalta esitystapa ja ohjausvaikutus vaihtelee virkistysalueen koon mukaan: pienemmät virkistykseen soveltuvat alueet osoitetaan Uusimaa-kaavassa kehittämisperiaatemerkinällä ilman tarkkoja aluerajauksia ja rakentamisrajoitusta, suuremmat virkistysalueet osoitetaan voimassa olevien kaavojen tapaan aluevarauksina, joissa on ehdollinen rakentamisrajoitus. Myös viheryhteystarpeiden esitystapaa ja ohjausvaikutusta on muutettu:

yhteystarpeiden määrää kaavakartalla on karsittu ja linjauksia yleispiirteistetty uudistettujen periaatteiden mukaisesti. Kaavaratkaisussa korostuu määräysten ohjaavuus maakunnallisten viheryhteyksien toteuttamisessa.

Uusimaa-kaavassa ei osoiteta pääkaupunkiseudun rannikko- ja saaristovyöhykettä tai muita saaristovyöhykkeitä merialueella. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella saaristovyöhykkeillä ja niihin kuuluvalla mantereen rantavyöhykkeellä on ohjattu rakentamisen painotuksia ja annettu ympäristöä, maisemaa, ympäristön tilan parantamista ja vesiensuojelua koskevia suunnittelumääräyksiä yksityiskohtaisemmalle alueiden käytölle. Näitä ohjataan Uusimaa-kaavan saariston aluetta koskevalla yleisellä suunnittelumääräyksellä. Määräys käsittää sekä saariston että siihen liittyvän mantereen rantavyöhykkeen.

Uusimaa-kaavassa ei osoiteta ulkoilureittejä. Kaavaratkaisu ei toisaalta estä tai vaikeuta ulkoilureittien toteutumista kuntien kaavoissa tai ulkoilulain mukaisina ulkoilureittitoimituksina. Osa Uusimaa-kaavassa osoitetuista viheryhteystarpeista voi toimia myös ulkoilureittinä. Virkistysyhteyksien kehittämistä ohjataan myös taajama-alueita koskevalla yleisellä suunnittelumääräyksellä sekä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen määräyksillä.

7.4 Suojelualueet

Suojelualueiden osalta kaavaselostuksessa on lausuttu muun ohella seuraavaa: Suojelualueina osoitetaan luonnonsuojelulain nojalla suojeltuja tai suojeltaviksi tarkoitettuja alueita. Liitekartalla V2 esitetään voimassa olevista kaavoista siirtyvät, poistettavaksi esitettävät ja uusina osoitettavat luonnonsuojelualueet.

Suojelualueiden rajaukset perustuvat seuraaviin aineistoihin: toteutuneet luonnonsuojelualueet (valtion maille tai yksityismaille luonnonsuojelulain nojalla perustetut luonnonsuojelualueet, ympäristöhallinnon tietokanta 13.8.2019), valtion omistamat ja suojelualueeksi soveltuvat alueet (Metsähallituksen toimittamista aineistoista, uusimmat tiedot 14.8.2019), valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien ja Natura 2000 -ohjelman alueet, joiden toteuttamiskeinoksi on esitetty luonnonsuojelulaki, Uusimaa-kaavan 2050 luontoselvitykset (Faunatica Oy 2019), valtakunnallinen soidensuojelun täydennysehdotus inventointi (Uudenmaan ELY-keskus 2014), muut ajantasaiset luontoinventointitiedot ja kuntakaavoitustiedot ja Uudenmaan 4. vaihemaakuntakaava. Suojelualueina osoitetaan myös muita viranomaispäätöksiin perustuvia luonnonsuojelulain kautta toteutettavaksi soveltuvia alueita. Näitä ovat soiden, lintuvesien, lehtojen ja vanhojen metsien valtakunnallisten luonnonsuojeluohjelmien alueet, sekä Natura 2000 -ohjelman alueet siltä osin, kuin päätösten yhteydessä on toteuttamiskeinoksi esitetty luonnonsuojelulaki.

Uusimaa-kaavassa osoitetaan myös muita, osin uusia suojelualuevarauksia. Suojelualueina osoitetaan toteutunutta suojelualueverkostoa täydentäviä, vähintään maakunnallisesti arvokkaita luontokohteita, joilla on arvioitu olevan

perusteet toteutua luonnonsuojelualueina. Alueet perustuvat Uudenmaan liiton tekemien luontoselvitysten tuloksiin, kuntakaavoituksen yhteydessä tuotettuihin luontoselvityksiin sekä muihin tietoihin vähintään maakunnallisista luontoarvoista. Muihin tietoihin sisältyvät myös ehdotetut rajaukset soidensuojelun täydennysohjelmaksi, koska ne ovat valtakunnallisten luontoarvojensa perusteella luonnonsuojelulain kautta toteutettavaksi soveltuvia.

Suojelualuumerkintöjen osoittamisen yleisenä perusteena on se, että alueella on luonnonsuojelulain kautta toteutettavaksi soveltuvia vähintään maakunnallisia luontoarvoja. ---Suojelualueet osoitetaan aluevarauksena, jonka suunnittelumääräys ohjaa viranomaistoimintaa. Viranomaisen on päätöksissään otettava huomioon, etteivät ne vaaranna tai heikennä niitä luonto- ja ympäristöarvoja, joiden perusteella alueesta on tarkoitus muodostaa suojelualue. Voimassa olevaa maakuntakaavan suojelualuetta koskee maankäyttö- ja rakennuslain 33 § mukainen ehdollinen rakentamisrajoitus eikä sen alueella sovelleta metsälakia.

Kaavaselostuksen mukaan suojelualueita osoitetaan enemmän kuin voimassa olevissa maakuntakaavoissa. Kaikkien Uusimaa-kaavan suojelualuumerkintöjen pinta-ala on yhteensä 105 489 ha, josta uusina osoitettavat alueet ovat noin 14 %. Uusina osoitettuja alueita on yhteensä 14 533 ha, josta suurin osa on jo luonnonsuojelualueina toteutuneita alueita ja monet laajat alueet sijoittuvat merialueille (liitekartta V2). Uusia suojelualueita on esitetty enemmän läntiselle Uudellemaalle kuin itäiselle, mikä johtuu osin luontoarvojen esiintymisen eroista ja toisaalta osin myös siitä, että luontoarvojen selvittämistä on painotettu maankäytön muutospaineiden mukaan. Lisäksi joidenkin kohteiden osalta asiaan vaikuttaa se, että kunnat ovat tuottaneet maakunnallisista luontoarvoista maakuntakaavan laadintaan soveltuvaa tietoa enemmän läntisellä Uudellamaalla kuntakaavoitusta varten. Helsingin kaupungin alueelle osoitetut suojelualueet ovat kaupungin luonnonsuojeluohjelman mukaisia. Valtakunnallisesti arvokkaiden soiden osalta suojelualuumerkinnät perustuvat soidensuojelun täydennys ehdotuksen valmistelun yhteydessä (2012–2015) tuotettuun luontotietoon ja paikkatietoaineistoon. Suojelualuumerkinnällä on osoitettu soidensuojelun täydennys ehdotuksen rajaukset, koska ne ovat luontoarvoiltaan valtakunnallisia sekä luonnonsuojelulain kautta toteutettavaksi soveltuvia.

Kaavaselostuksen mukaan suojelualueilla turvataan lajiston ja luontotyyppien monimuotoisuutta, ekologisen verkoston toimivuutta ja huolehditaan lisäksi kansallismaiseman, kulttuuriperinnön sekä osaltaan virkistyksen ja retkeilyn mahdollisuuksien säilymisestä. ---

Pienialaisia, eli alle 5 hehtaarin kokoisia tai alle 200 m leveitä (esim. jokivarret) suojelualueita ei osoiteta Uusimaa-kaavassa. Ratkaisun keskeiset perusteet ovat tavoite kaavakartan selkeydestä ja maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä suunnitelmana. Alle 5 hehtaarin kohteilla tai kapeilla alueilla ei ole vastaavaa merkitystä maakuntatason alueidenkäytön ohjauksen kannalta kuin laajemmilla alueilla. Jo toteutuneilla pienialaisilla suojelualueilla on suoja luonnonsuojelulain mukaisten päätösten kautta ja osa alueista on hankittu

valtiolle luonnonsuojelua varten. Yleisten suunnittelumääräysten mukaisesti yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä on otettava huomioon ympäristön arvokkaat ominaispiirteet ja turvattava luontoarvot. Tämä määräys koskee myös pienialaisia luonnonsuojelullisesti arvokkaita kohteita. Luontoinventoinneissa tunnistetut maakunnallisesti arvokkaat alueet tulee ottaa huomioon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa myös suoraan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti (kuntakaavoitusta koskevat sisältövaatimukset maankäyttö- ja rakennuslain 39 § ja 54 §). Luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojelualueen perustaminen on osalla näistäkin alueista mahdollista. Liitekartassa V3 esitetään maakunnallisesti arvokkaat luontokohteet, joita ei esitetä kaavakartalla.

Maakunnallisten luontoarvojen selvittäminen on tehty maakuntakaavan laadinnan edellyttämällä tarkkuudella. Uusimaa-kaavaa varten on teetetty vähintään maakunnallisten luontoarvojen tunnistamiseksi luontoselvitys, jossa on tarvittaessa täydennetty tietoja myös maastokartoituksin 2017–2018. Selvitettävien kohteiden valinnassa on painotettu maankäytön muutospainalueita ja koko maakunnan kattavassa paikkatietotarkastelussa (Zonation) arvokkaimpaan viidennekseen tunnistettuja alueita. Lisäksi mahdollisesti maakunnallisia kohteita on saatu tietoon mm. kuntien teettämistä luontoselvityksistä ja 4. vaihemaakuntakaavan valmistelun yhteydessä saadusta palautteesta. Luontokohteet on arvioitu maakunnallisesti arvokkaiksi yhtenäisillä Uudenmaan luonnonympäristöjen arvottamisen kriteereillä (Uudenmaan liitto 2012). Luontokohteiden luontotyyppejä, lajistoa ja muuta ekologista merkitystä kuvaavista tiedoista on näillä LAKU-kriteereillä tunnistettu maakunnalliset osat. Tiedot perustuvat maastohavaintoihin ja muun aineiston, esimerkiksi ilmakuvien, osalta luontoasiantuntijoiden tekemään tulkintaan. Zonation-analyysien tuloksia on käytetty luontokohteiden arvottamisessa vain maakunnallisen tason ekologisen verkoston selvityksen (2018) tulosten osalta. Ekologisen verkoston maakunnalliset osat voivat tuoda joillekin kohteille lisäarvoa LAKU-kriteerien mukaisesti. Maakuntakaavan laadinnassa on hyödynnetty eri tavoin koottua tietoa, jonka soveltuvuus on joko todettu Uudenmaan liitossa tai sen on tarkistanut asiantuntijatyönä luontoselvityksiin erikoistunut konsultti ja tarvittaessa tietoja on täydennetty maastonselvityksin. Kaikkien alueiden osalta ei ole ollut perusteltua tehdä uusia maastotöitä.

Maakunnallisesti arvokkaaksi tunnistamisen jälkeen on arvioitu, soveltuuko maakuntakaavan suojelualuemerkintä alueen luontoarvojen turvaamisen tavaksi vai riittävätkö luontoarvojen turvaamiseen muut keinot. Näitä ovat maakuntakaavan muut merkinnät ja määräykset, esimerkiksi virkistysalue, yksityiskohtaisempi suunnittelu pienialaisten kohteiden osalta tai muu erityislainsäädäntö, kuten metsälaki tai vesilaki. Kaavaselostuksen mukaan perustelut kunkin alueen osalta löytyvät liiteaineistosta 2. Liiteaineistoon on kirjattu myös perusteet, jos suojelualuevarauksen rajausta on muutettu lähdeaineistoihin nähden merkittävässä määrin maakuntakaavan mittakaava ja esitystapa huomioon ottaen.

Kaavaselostuksen mukaan kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen on tehty joitakin suojelualueiden rajausten pienennyksiä ja joidenkin suojelualueiden poistoja muistutusten sekä muiden uusien tietojen takia. Poistetun

suojelun alueen osan tilalle ei osoiteta muita sellaisia merkintöjä, jotka eivät jo olleet nähtävillä olleissa maakuntakaavojen ehdotuksissa.

Maakunnallisia luontoarvoja voi sijaita muuallakin kuin tämän kaavatyön yhteydessä tunnistetuilla alueilla. Myöhemmin tehtävissä luontoarvojen selvityksissä on syytä käyttää maakunnallisten arvojen tunnistamiseen Uudenmaan alueelle soveltuvia, yhtenäisiä LAKU-kriteerejä, jotta eri selvitysten tiedot olisivat mahdollisimman vertailukelpoisia ja toisiaan täydentäviä. Suojelun alueiden toteuttamisessa tarvittavaa tarkempaa luontotietoa tuottaa Uudenmaan ELY-keskus. Kuntakaavoja laadittaessa ja muussa yksityiskohtaisemmassa alueiden käytön suunnittelussa on tehtävä maakuntakaavan selvityksiä tarkemmat luontoselvitykset.

7.5 Natura 2000 -alueet

Kaavaselostuksen liite 2 sisältää suojelun alueiden kohdetiedot. Asiakirjassa on muun ohella lausuttu seuraavaa: Uusimaa-kaavan 2050 seuduittaisissa vaihemaakuntakaavoissa osoitetaan suojelun alueina alueet, jotka ovat luonnonsuojelun nojalla suojeltuja tai suojeltavaksi tarkoitettuja alueita. Suojelun alueina osoitetaan viranomaispäätösten perusteella suojeltavaksi esitetyt alueet siltä osin, kuin päätöksessä toteuttamiskeinoksi on esitetty luonnonsuojelulaki (Natura-alueet ja luonnonsuojeluohjelmat). Näiden lisäksi suojelun aluemerkinnällä osoitetaan luonnonsuojelun alueverkostoa täydentäviä varauksia. Nämä ovat vähintään maakunnallisesti arvokkaita luonnonympäristöjä, joilla on edellytykset toteutua luonnonsuojelun mukaisella menettelyllä. Suojelun alueina ei osoiteta pienialaisia kohteita. Suojelun alueiden kaavaratkaisun suunnitteluperiaatteet ja yleiset perustelut esitetään tarkemmin kaavaselostuksessa.

Kaavaselostuksen liitteenä 4 on arvio ”Vaikutukset Natura 2000 -ohjelman alueisiin”. Selvityksessä on todettu muun ohella seuraavaa: ”Maakuntakaava-alueelle sijoittuu yli 100 Natura-verkoston kuuluvaa aluetta. Niiden yhteenlaskettu pinta-ala on noin 180 000 hehtaaria. Kaikkien alueiden osalta on tehty arviointi siitä, vaikuttaako kaavaratkaisu merkittävästi heikentävästi alueen Natura-arvoihin. --- Natura 2000 -alueiden verkoston tarkoituksena on suojata monimuotoista luontoa. Verkosto turvaa luontodirektiivissä määriteltyjen luontotyyppien ja lajien elinympäristöjä. Luonnonsuojelulaki edellyttää, ettei Natura 2000 -verkoston kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja saa merkittävästi heikentää. Myös maakuntakaavassa on Natura 2000 -alueet otettava huomioon ja arvioitava kaavaratkaisun vaikutukset kyseisiin alueisiin.

Natura 2000 -verkosto esitetään vaihemaakuntakaavoissa sellaisena kuin se on viimeisimmän valtioneuvoston päätöksen (5.12.2018) jälkeen. Alueiden merkintätapa noudattaa vaihemaakuntakaavoissa voimassa olevien maakuntakaavojen merkintätapaa. Poikkeuksen tekevät alle viiden hehtaarin kokoiset alueet, joita ei esitetä kaavakartalla. Syynä on kaavakartan mittakaava 1:250 000, mikä ei anna edellytyksiä kaikkein pienempien alueiden esittämiselle kaavakartalta vaadittavalla selkeydellä. Yhtään Natura-tunnuksen alla olevaa aluekokonaisuutta ei poistettu kokonaisuudessaan, vaan ainoastaan

näiden osa-alueita. Tällaisia pieniä osa-alueita on yhteensä 47 kpl. Vaikutusten arvioinnissa sen sijaan ovat mukana kaikki Natura-alueet, myös alle viiden hehtaarin alueet.---

Kaavaehdotuksia laadittaessa on otettu huomioon Natura-alueiden sijainti suhteessa muuhun maankäyttöön. Aikaisemmista maakuntakaavoista poiketen vaihemaakuntakaavoissa ei anneta merkintäkohtaisten suunnittelumääräysten yhteydessä Natura-alueiden huomioon ottamista koskevia määräyksiä. Natura-alueiden huomioon ottaminen on toteutettu kaavaehdotuksissa yleismääräyksen kautta.”

7.6 Viheryhteydet

Kaavaselostuksessa on viheryhteyksien osalta sanottu muun ohella, että viheryhteyden merkitys ja linjaus tulee aina arvioida osana laajempaa maakunnallisista ekologista ja virkistysverkostoa. Maakuntatasolla yhteyden ekologista toimivuutta voidaan pitää ensisijaisena, jotta lajiston liikkuminen voidaan turvata mahdollisimman hyvin. Yhteystarpeen virkistyksellinen merkitys on yleensä sitä suurempi, mitä tiiviimmässä yhdyskuntarakenteessa ollaan. Ekologinen merkitys korostuu paikoissa, joissa viheryhteydet risteävät teiden tai ratojen kanssa. Näiden yhteyksien päätarkoitus on turvata eläinten kulkua, mutta samalla niillä on myös ekologinen, riistanhoidollinen ja liikenneturvallisuutta edistävä tarkoitus. Väylärakenteiden korjausten ja uudistamisen yhteydessä myös viheryhteyksien tarve ja toimivuus tulisi ottaa huomioon. Keskeisenä muutoksena voimassa oleviin maakuntakaavoihin on, että viheryhteystarpeiden määrää kaavakartalla on vähennetty ja merkinnän esitystapaa yleispiirteistetty vastaamaan Uusimaa-kaavan yleispiirteistä tarkastelutasoa.

Liitteessä 1 ”Viheryhteystarpeiden kuvaukset” on viheryhteystarpeista lausuttu muun ohella seuraavaa: ”Viheryhteystarpeina on osoitettu ekologisesta ja virkistyksellisestä verkostosta ne maakunnalliset yhteydet, joiden toteuttaminen ja kehittäminen on erityisen tärkeää muusta maankäytöstä johtuvien muutospaineiden ja estevaikutusten takia. Yhteystarpeiden tunnistamisessa on käytetty Zonation-menetelmällä tuotettua tietoa Uudenmaan arvokkaista luontoalueista ja ekologisista verkostoista (Uudenmaan ekologiset verkostot Zonation-analyysien perusteella). Lisäksi viheryhteystarpeet perustuvat voimassa oleviin maakuntakaavoihin sekä olemassa olevaan maankäyttöön, joissa edellä mainittu periaate täyttyy. Kaikkia olemassa olevia tai tunnistettuja viheryhteyksiä ei osoiteta maakuntakaavakartalla, vaan niiden huomioon ottaminen tapahtuu yleisten suunnittelumääräysten sekä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen määräysten kautta. Seutujen vaihemaakuntakaavoissa on osoitettu myös ekologiselta kytkeytyvyydeltään heikkoja yhteyksiä, joiden vahvistamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota maankäyttöä ja/tai liikenteen infrastruktuuria kehitettäessä. Teiden ja ratojen ylityspaikoista on saatu tietoa ELY-keskuksen riista-aitaselvityksestä ja hirvivaaraselvityksestä sekä kunnilta. Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuuden viheryhteyksillä on aina sekä virkistyksellinen että ekologinen tehtävä.

- Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä osoitetaan niiden läpi kulkevia yhteyksiä sekä vyöhykkeen virkistys- tai suojelualueilta vyöhykkeen ulkopuolelle johtavia yhteyksiä. Ratkaisu toteutuu Helsingin seudun vaihemaakuntakaavan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeellä, jolla on erityinen rakentamispaine ja tarve yhteensovittaa eri toimintoja. Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä viheryhteystarpeiden linjaukset perustuvat mm. olemassa oleviin ulkoilu- ja virkistysalueisiin sekä metsien, peltojen ja jokivarsien muodostamiin käytäviin. Viheryhteystarvemerkinnällä on osoitettu paitsi olemassa olevia ja hyvin toimivia yhteyksiä, myös uusia tarpeellisia tai kehitettäviä yhteyksiä, joissa yhteys on nykytilassa heikko.
- Helsingin seudun ulkopuolella taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille ei pääsääntöisesti osoiteta viheryhteyksiä. Poikkeuksena ovat alueet, jotka ovat erityisen tärkeitä ja joissa viheryhteyksien toteuttamiselle ei ole vaihtoehtoisia käytäviä. Merkinnän suunnittelumääräyksen tavoitteena on turvata kaikilla vyöhykkeillä yhteyksien huomioon ottaminen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.
- Helsingin seudulla on rakentamispaineita myös taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen ulkopuolella. Viheryhteyksiä osoitetaan pitkinä suojelu- ja virkistysalueita yhdistävinä yhteyksinä siten, että ratkaisu tukee Helsingin seudun viherkehän kehittämistä ja yhtenäisyyttä.
- Muualla seutujen vaihemaakuntakaavojen viheryhteystarpeet ovat pääsääntöisesti lyhyitä yhteyksiä, jotka on osoitettu valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittävien teiden ja ratojen poikki. Syynä on rakenteiden aiheuttama estevaikutus. Yhteyksien ylläpito- ja toteuttamistarve on ensisijaisesti ekologinen. Lisäksi kaavassa osoitetaan joitakin rantojen suuntaisia viheryhteystarpeita siten, että ne muodostavat arvokkaiden luontoalueiden ketjuja.---

7.7 Oikeudellinen arviointi luonnonsuojelualueiden ja viheryhteyksien osalta

7.7.1 Tarkastelun lähtökohdat

Hallinto-oikeus viittaa tarkastelunsa lähtökohdaksi edellä kohdassa 3.4 maakuntaliiton harkintavallasta lausuttuun. Hallinto-oikeus myös toteaa, että alueella voimassa oleva maakuntakaava ei ole ohjeena alueelle hyväksyttävälle uudelle maakuntakaavalle. Kaavan hyväksyvä viranomaisorganisaatio voi siten maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimusten mukaisissa puitteissa päättää hyväksyä myös suojelualueiden ja viheryhteyksien osalta toisen sisältöisen ja toisista lähtökohdista valmistellun kaavan kuin, mitä alueella on aikaisemmin ollut voimassa.

7.7.2 Menettelyyn ja kuulemisen laajuuteen liittyvät valitusperusteet

Siltä osin kuin valituksissa on katsottu, että kaavan vaikutukset ovat olleet niin merkittäviä maanomistajille, että niistä olisi tullut tiedottaa laajemmin ja

henkilökohtaisesti, hallinto-oikeus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön maakuntakaavan laadintaan liittyvät vuorovaikutusta koskevat säännökset eivät edellytä asukkaiden ja maanomistajien kuulemista henkilökohtaisesti. Asiaa ei ole syytä arvioida toisin sillä perusteella, että maakuntakaavassa on osoitettu uusia suojelualueita. Kun otetaan huomioon maakuntakaavan luonne laajaa aluetta koskevana yleispiirteisenä suunnitelmana ja edellä selostettu vuorovaikutusmenettely, maakuntakaavan kaavoitusmenettely täyttää tältä osin vuorovaikutuksen ja tiedottamisen osalta maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyt vaatimukset

7.7.3 Kielilain soveltamiseen liittyvät valitusperusteet

Kielilain 32 §:n 1 momentin mukaan valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Asianomaisen ministeriön on huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Pykälän 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Uudenmaan liiton hallintosäännön 41 §:n 1 momentin mukaan Uudenmaan liitto on kaksikielinen kuntayhtymä. Liiton päätöksenteon, hallinnon ja toiminnan järjestämisessä sekä viestinnässä on otettava suomen- ja ruotsinkielisten asukkaiden tarpeet tasapuolisesti huomioon. Liiton palvelut on järjestettävä niin, että asukkaita ja luottamushenkilöitä pystytään palvelemaan heidän omalla kielellään kaikilla liiton tehtäväalueilla. Pykälän 3 momentin mukaan muun ohella maakuntavaltuuston esityslistat ja pöytäkirjat liitteineen, maakuntasuunnitelma ja -ohjelma, maakuntakaavat ja muut laaja-alaiset suunnitelmat ja selvitykset, asiointilomakkeet, ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot, muut yleisölle annettavat tiedotteet sekä muut kielilain nojalla molemmilla kielillä laadittavat asiakirjat on laadittava sekä suomeksi että ruotsiksi.

Siltä osin kuin valituksissa on kielilain 32 §:ään viitaten katsottu, että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeesta ei ole riittävästi huolehdittu, kun heidän oikeusasemaansa merkittävästi vaikuttaneita taustaselvityksiä eivät ole olleet saatavilla ruotsin kielellä, hallinto-oikeus toteaa, että kielilain mainittu säännös ei edellytä, että kaikki kaava-asiakirjat olisi tullut kääntää ruotsiksi. Välitöntä oikeudellista merkitystä ei myöskään ole sillä seikalla, onko ruotsinkielisten maanomistajien osuus kaikista maanomistajista suurempi kuin ruotsinkielisten osuus koko väestössä. Asiassa ei ole ilmennyt, etteikö ruotsiksi esitettyihin muistutuksiin ja muihin mielipiteenilmaisuihin ja tiedusteluihin olisi vastattu ruotsiksi tai ruotsinkielisellä käännöksellä. Päätös ei myöskään ole lainvastainen sillä perusteella, että soidensuojelutyöryhmän raportti on ollut saatavissa vain suomeksi. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon, että kaava-aineistosta on käännetty ruotsiksi kaavakartat,

merkinnät, määräykset ja kaavaselostus sekä kaavan hyväksymistä koskeva päätös, ei päätös ole lainvastainen kielilain soveltamiseen liittyvien näkökohtien johdosta.

7.7.4 Suojelualueita ja viheryhteyksiä koskevan kaavaratkaisun perusteena olevaan selvitykseen liittyvät yleiset valitusperusteet

Uudenmaan maakuntaliiton lausunnon mukaan uusina osoitettuja suojelualueita on koko Uusimaa-kaavan kokonaisuudessa yhteensä noin 14 500 hehtaaria. Hallinto-oikeus toteaa, että nämä alueet ovat suurimmaksi osaksi jo toteutuneita luonnonsuojelualueita, jotka on tullutkin ottaa mukaan maakuntakaavan kartalle tai uusiksi suojelualueiksi on osoitettu myös merialueita. Aiemmissa maakuntakaavoissa osoitettuja luonnonsuojelualuumerkintöjä on lausunnon mukaan kumottu ja jätetty osoittamatta yhteensä noin 2 500 hehtaaria. Kaavaselostuksessa on lausunnon mukaan yleisesti kerrottu suojelualueiden merkitsemisen perusteet, jotka kattavat myös ratkaisut jonkin alueen poistamisesta. Lisäksi kumottavat alueet on esitetty liitekartalla. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon maakuntakaavan luonne laajaa aluetta koskevana yleispiirteisenä suunnitelmana, maakuntaliiton harkintavalta ja edellä selostetut kaavatyössä käytössä olleet selvitykset, hallinto-oikeus katsoo, että luonnonsuojelualueita ja viheryhteyksiä koskevia muutoksia on kaava-aineistossa selvitetty yleisellä tasolla sinänsä riittävästi. Edellä kohdassa 2.4 lausutuilla perusteilla osa kohdekohtaisesta selvityksestä ei kuitenkaan ole ollut kaavaa laadittaessa asianmukaisesti osallisten käytettävissä. Edellä kerrottu ilmenee myös maakuntahallituksen hallinto-oikeuteen toimitetun lausunnon yhteydessä esitetystä 26.1.2021 päivätystä taulukosta ”Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuus: aiempien maakuntakaavojen luonnonsuojelualue -merkinnöistä kumotut alueet, jotka on poistettu maakuntakaavasta” josta ilmenee, että selvityksiä on valmistunut vasta kaavaehdotuksen nähtävillä pitämisen jälkeen.

Siltä osin kuin valituksissa on katsottu, että valtakunnallisen soidensuojelunohjelman täydennysehdotuksen yhteydessä laadittua inventointiraporttia ei olisi tullut käyttää maakuntakaavan selvitysaineistona ja kaavamerkintöjen perusteena muun ohella sen johdosta, että yksityisten omistamat suot on tarkoituksella tuolloin jätetty suojeltavaksi vapaaehtoiselta pohjalta, hallinto-oikeus toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole asetettu rajoituksia sille, minkälaisia muutoin asianmukaisen menettelyn läpikäyneitä selvityksiä voidaan kaavaratkaisun pohjana hyödyntää. Merkitystä ei siten ole esimerkiksi sillä, että selvitys on laadittu soidensuojeluohjelman täydennystä varten tai sillä, että ohjelman valmistelun yhteydessä ei ole tehty päätöksiä ohjelman jatkosta. Selvityksen huomioimisen edellytyksenä ei ylipäätään ole, että suojelun toteutuksesta olisi tehty valtioneuvoston periaatepäätös tai että maanomistaja olisi antanut suostumuksen. Päätös ei myöskään ole lainvastainen sillä perusteella, että jokin toinen maakuntaliitto on arvioinut täydennysohjelman merkitystä toisin kuin Uudenmaan maakuntaliitto.

Ratkaisevaa merkitystä selvityksen käytettävyyden kannalta ei liioin ole sillä, että siihen perustuvia yksittäisiä kaavamerkintöjä on ehkä maanomistajien

muistutusten johdosta muutettu vuorovaikutusmenettelyn osana. Selvityksen merkitystä osana kaavaratkaisun perusteluja on siten arvioitava sen sisällön perusteella eikä arvioinnissa ole välitöntä merkitystä sillä, minkälaisen muun prosessin osana selvitys on alun perin laadittu. Uudenmaan maakuntakaavaselostuksessa on tältä osin esitetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n edellyttämät tarpeelliset tiedot, jotta maanomistajat ovat voineet arvioida kaavaehdotuksen vaikutuksia taloudellisiin ja kulttuurisiin seikkoihin lainkohdassa edellytetyin tavoin. Päätös ei siten ole myöskään lainvastainen silläkään perusteella, että kaavaselostus olisi puutteellinen.

7.7.5 Viheryhteysien poistamista koskevat yleiset valitusperusteet

Hallinto-oikeus toteaa, että saadun selvityksen mukaan kehittämisperiaate-merkinnällä osoitetut viheryhteystarpeet on valituksenalaisessa kaavassa osin osoitettu erilaisilla tekniikoilla kuin alueella aikaisemmin voimassa olleessa maakuntakaavassa. Viheryhteystarpeiden yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjataan aikaisempaa enemmän erilaisilla kaavamerkintöihin perustuvilla suunnittelumääräyksillä, minkä johdosta viheryhteystarpeita koskevia määräyksiä on poistettu. Asiassa ei ole kuitenkaan ilmennyt, että maakuntavaltuuston päätös olisi lainvastainen valituksissa esitetyillä yleisillä viheryhteystarpeisiin liittyvillä perusteilla, kun otetaan huomioon kehittämisperiaatemerkinän toteutumista kokonaisuutena turvaavien suunnittelumääräysten ohjausvaikutus ja kaava-asiakirjoissa esitetyt perusteet esitystavalta.

7.7.6 Kaavan esitystapaa ja aiemmissa maakuntakaavoissa esitettyjen suojeluvarausten kumoamista koskevat valitusperusteet

Maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava esitetään kartalla. Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinät ja -määräykset. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntakaavamääräykset esitetään maakuntakaava-kartalla tai erillisenä asiakirjana.

Maakuntahallituksen lausunnossa on todettu muun ohella, että vaihemaakuntakaavoja on kaavaprosessin eri vaiheissa voinut tarkastella pdf-tiedostoina. Lisäksi kaava-aineistot ovat olleet nähtävillä Uudenmaan liiton karttapalvelussa, jossa niitä on voinut katsella suuremmassa mittakaavassa. Lausunnon mukaan pdf-tiedostot ja karttapalvelu toimivat yleisesti saatavilla olevilla tietokoneohjelmilla ja verkkoselaimilla.

Siltä osin kuin valituksessa 7 on katsottu, että kaavasta tulisi poistaa merkintöjä liian yksityiskohtaisina, hallinto-oikeus viittaa edellä kohdassa 3.4 maakuntaliiton harkintavallasta lausuttuun.

Hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaava on yleispiirteinen kaava, jonka kaavamerkinnät ja määräykset on tarkoitettukin täsmentymään vasta yksityiskohtaisemman suunnittelun tai lupamenettelyn yhteydessä. Tähän nähden ja kun kaavaa on mahdollista tarkastella eri mittakaavoissa tavanomaisilla tietokoneohjelmilla, esitystapaa ja valittua mittakaavaa ei sellaisenaan voida pitää lainvastaisena kaavan esitystapaan tai mittakaavaan liittyvillä valitusperusteilla. Toisaalta vakiintuneena lähtökohtana on pidettävä sitä, että yleispiirteisen kaavoituksen ohjausvaikutuksen vuoksi keskeiset aluevaraukset, kuten esimerkiksi suojelualuevaraukset, tulee esittää riittävän yksityiskohtaisesti. Näissä tilanteissa kaavakarttaa voidaan ja usein on välttämätöntäkin täydentää myös oikeusvaikutteisilla liitekartoilla, joiden avulla rakentamisrajoitusalueiden sijaintia voidaan tarkastella esimerkiksi yksittäisen maanomistajan kannalta. Tällainen kartta voi olla tarpeen, jotta kaava täyttäisi oikeudellisen selkeyden vaatimukset.

Vaikka kaava ei ole valituksessa esitetyillä esitystapaan tai mittakaavaan liittyvillä yleisillä perusteilla lainvastainen, ratkaisu poikkeaa siltä osin kuin alle viiden hehtaarin suuruiset Natura-alueen osa-alueet on jätetty esittämättä kaavakartalla sekä esitystapaa koskevista säännöksissä tarkoitettua lähtökohdista että vakiintuneesta kaavoituskäytännöstä eli siitä, että maakuntakaavassa käytetyt kaavamerkinnät selityksineen tulee kaikilta osin ilmaista myös kaavakartalla. Edellä lausuttu huomioon ottaen valtakunnallisesti merkittävien kohteiden osittaista kartalla esittämättä jättämistä ei voida perustella sillä maakuntahallituksen lausunnossa viitatulla perusteella, että maakuntakaavamerkintöjen ulkopuolisilla alueilla tarkempaa alueidenkäytön suunnittelua joka tapauksessa ohjaavat maakuntakaavan oikeusvaikutteiset yleiset suunnittelumääräykset. Samasta syystä ja ottaen erityisesti huomioon mahdollisuus esittää osa varauksista oikeusvaikutteisilla liitekartoilla, valtakunnallista arvoa omaavien kohteiden esittämättä jättämistä ei voida perustella myöskään kaavaselostuksessa esitetyllä kaavakartan selkeyteen liittyvällä tavoitteella tai maakuntakaavan lähtökohtaisella yleispiirteisyydellä. Se, että maakuntakaavan oikeusvaikutteiset yleiset suunnittelumääräykset sinänsä edellyttävät, että suunnittelussa tulee käyttää valtioneuvoston Natura-alueita koskeviin päätöksiin sisältyviä aluerajauksia ja viimeisimpiä Natura-tietolomakkeita, ei näin ollen hallinto-oikeuden käsityksen mukaan poista valtakunnallisesti arvokkaiden osa-alueiden esittämättä jättämisestä seuraavaa oikeudellista epäselvyyttä kaavan kuntakaavoitusta ohjaavan kartalta ilmenevän sisällön ja tavoitteena olevien oikeusvaikutusten välillä.

Kun Natura-alueiden osa-alueiden osoittamatta jättäminen oikeusvaikutteisella kaavakartalla saattaa aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa, Natura-alueita koskevia maakuntakaavan oikeusvaikutteisia yleisiä suunnittelumääräyksiä ilman vastaavaa karttamerkintää ei voida näissä oloissa pitää oikeudellisesti riittävänä eikä riittävän selkeänä maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa säädetyn ohjausvaikutuksen kannalta eikä siten myöskään 28 §:n 2 momentissa ja 3 momentin 6 kohdassa säädetyn

luonnonarvojen vaalimiseen liittyvän maakuntakaavan sisältövaatimuksen mukaisena.

Tähän nähden ja kun Natura-alueiden osa-alueiden esittämättä jättämiselle ei niiden valtakunnallinen merkitys huomioon ottaen ole esitetty muutakaan hyväksyttävää perustetta, kaavan hyväksymistä koskeva päätös on lainvastaisena kumottava siltä osin kuin sillä on kumottu kaavaselostuksen liitteessä 3 ”Kumottavat merkinnät” esitetyllä tavalla voimassa olleissa maakuntakaavoissa ollut ominaisuusmerkintä ”Natura 2000 -verkostoon kuuluva tai ehdotettu alue” mainittujen osa-alueiden osalta oikeusvaikutuksiltaan epäselvänä ja maakuntakaavan esitystapaa koskevista säännöksistä poikkeavana. Mainittujen alueiden osalta voimaan jää siis aiempien maakuntakaavojen kaavakartoilla oleva ominaisuusmerkintä ”Natura 2000 -verkostoon kuuluva tai ehdotettu alue”. Koska valituksissa ei ole katsottava vaaditun Natura-alueita koskevan yleisen suunnittelumääräyksen kumoamista, Natura-alueiden osoittamista koskevaa ratkaisua ei ole syytä kumota muilta osin.

Siltä osin kuin kysymys on muista aiempien maakuntakaavojen kumotuista luonnonsuojelumerkinnöistä, valitusten johdosta hallinto-oikeudelle annetun maakuntahallituksen lausunnon liitteestä 26.1.2021 (Liite 1: Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuus: aiempien maakuntakaavojen luonnonsuojelumerkinnöistä kumotut alueet, jotka poistettu maakuntakaavasta) ilmenee, että muutosta on 50 kohteen osalta perusteltu kohteen pienialaisuudella. Hallinto-oikeus toteaa tältä osin, että maakuntahallitus voi harkintavaltansa puitteissa lähtökohtaisesti päättää esimerkiksi siitä, että jonkin tietyn pinta-alan alittavia enintään maakunnallista arvoa omaavia kohteita ei esitetä kaavakartalla. Perustetta tulee kuitenkin soveltaa paitsi johdonmukaisesti myös siten, että se ei perusteettomasti johda luontoarvoiltaan arvokkaiden kohteiden osoittamatta jättämiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi alueet tai kohteet, joilla yksin tai yhdessä läheisen alueen kanssa on edelleen suojeluarvoja.

Kaavaselostuksen mukaan pienialaisina on käsitelty alle 5 hehtaarin kokoisia tai alle 200 metrin leveitä (esim. jokivarret) alueita. Hallinto-oikeus toteaa, että pienialainen, kuten myös kaavaselostuksessa käytetty esimerkki viittaa varsin pieniin alueisiin. Esimerkiksi metsälain soveltamisohjeissa pienialaisena pidetään yleensä enintään kahden hehtaarin suuruisia alueita. Saadusta selvityksestä ilmenee, että pienialaisuutensa vuoksi kumottujen varausten pinta-alat vaihtelevat kuitenkin viidestä hehtaarista runsaaseen kymmeneen hehtaariin. Vaikka poiston perusteena ei näiltä osin ole kohteen pinta-ala, vaan mahdollisesti alle 200 metrin leveys, kohteita ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voida pitää käsitteellisesti pienialaisina tai muutoinkaan tällä perusteella suojeluarvonsa tai maakunnallisen merkityksensä menettäneinä. Kun näiden alueiden kumoamiselle ei ole esitetty luontoarvojen heikentymiseen tai muitakaan kaavan sisältövaatimukseen liittyvää perustetta, ratkaisua on myös tältä osin pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n ja 28 §:n 3 momentin 6 kohdassa säädettyjen maakuntakaavan luonnonarvojen vaalimista koskevien sisältövaatimusten sekä 32 §:n 1 momentissa säädetyn ohjausvaikutuksen kannalta lainvastaisena.

Kun lisäksi otetaan huomioon, että osa suojelualuumerkintöjen poistoista perustuu edeltä kohdasta 2.4 ilmenevällä tavalla selvityksiin tai arviointeihin, jotka eivät ole olleet, eivätkä ole voineetkaan olla maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn vuorovaikutusmenettelyn kohteena, aiemmissa maakuntakaavoissa osoitettujen suojeluvarausten kumoamista koskeva ratkaisu on eri perusteiden lukuisien kohteiden osalta lainvastaisena kumottava.

Koska kaavan on tarkoitettu muodostavan luontoarvot turvaava kokonaisuus, ja koska maakuntakaavan osittainen kumoaminen johtaisi sekä oikeudellisesti että kuntakaavoituksen ohjausvaikutuksen kannalta epäselvään tilanteeseen, aiempien maakuntakaavojen luonnonsuojelumerkintöjen kumoamista koskeva valituksenalainen päätös on näissä oloissa kumottava. Näin ollen aiemmissa maakuntakaavoissa esitetyt luonnonsuojelualueet ja niitä koskevat merkinnät jäävät kokonaisuudessaan voimaan Uusimaa 2050 -kaavassa esitettyjen suojelualueiden ohella.

Se, että alueiden kumoamiselle on mahdollisesti kaavan nähtävillä pitämisen jälkeen valmistuneissa selvityksissä tai arvioinneissa joiltakin osin esitetty sinänsä asianmukaiset perusteet, ei näissä oloissa anna aihetta arvioida asiaa toisin.

7.7.7 Suojelualueiden lisäämistä koskevat yleiset valitusperusteet

Hallinto-oikeus toteaa, että tietyn alueen osoittaminen maakuntakaavassa suojelua varten ei edellytä, että alue olisi jo aikaisemmin muodostettu luonnonsuojelualueeksi luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä. Suojelumerkinnän kuvauksen mukaan riittävää on, että alue on tarkoitettu suojeltavaksi ja että luontoalue on todettu maakunnallisesti arvokkaaksi.

Hallinto-oikeus toteaa, että suojelualuumerkinnän osoittamisen lähtökohtana ovat riittävät selvitykset alueen luonnonarvoista. Jos alueella on tällaisia merkinnän edellyttämiä arvoja, voi merkinnällä olla epäsuoria tai suoria kielteisiä vaikutuksia maanomistajan kannata, eikä päätös ole yksin tällä perusteella lainvastainen. Siltä osin kuin valituksissa on yleisellä tasolla katsottu, että suojelumerkinnät aiheuttaisivat maanomistajan kannalta maankäyttö- ja rakennuslain kieltämää kohtuutonta haittaa, hallinto-oikeus toteaa, että alueen osoittaminen suojelualueeksi maakuntakaavassa ei tarkoita, että alueesta muodostuisi yksin maakuntakaavamerkinnän perusteella luonnonsuojelulain mukainen suojelualue. Luonnonsuojelualueen perustamisen edellytyksistä säädetään luonnonsuojelulaissa.

Tilanteesta riippuen perustaminen voi perustaminen yleisten edellytysten täyttämisen lisäksi edellyttää maanomistajan hakemusta tai suostumusta. Suojelualuumerkintä ei ole lainvastainen pelkästään sillä perusteella, ettei asiassa ole varmuutta siitä, että alueen osoittaminen luonnonsuojelualueeksi olisi mahdollista ilman maanomistajan suostumusta. Riittävää on, että alueella on kaavamerkinnän edellyttämiä maakunnallisia luontoarvoja, joihin on tullut kiinnittää erityistä huomiota maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 6 kohdan nojalla. Pelkkä merkinnän osoittaminen ei merkitse alueen pakkolunastamista eikä muutoinkaan aiheuta maanomistajalle laissa

tarkoitettua kohtuutonta haittaa eikä myöskään ole perustuslain takaaman omaisuudensuojan vastaista.

Edellä todetusta seuraa, että päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, että suojelumerkinnällä saattaa tilanteesta riippuen olla esimerkiksi metsälaista tai muusta lainsäädännöstä aiheutuvia maanomistajan kannalta kielteisiä vaikutuksia tai sillä perusteella, että se vaikeuttaisi alueen metsätaloustyötä sen johdosta että merkintä vaikuttaisi esimerkiksi puutavaran ostajien käyttäytymiseen maanomistajan kannalta haitallisella tavalla tai sillä perusteella, että päätös olisi perustuslain takaamaan omaisuudensuojan vastainen.

7.8 Valitus 3 (Catharina Lundberg-Niinistö ja Henrik Lundberg)

Valituksessa on vaadittu, että Jussarön saaren länsipuolelle sijoittuvat maa- ja vesialueet, jotka on osoitettu suojelualueiksi, tulee kumota kiinteistön 710-413-1-10 osalta.

Maakuntahallituksen lausunnon mukaan suojelualuumerkinnällä on osoitettu kohde 28 Tammisaaren saariston kansallispuisto, joka ulottuu Jussarön saaren länsipuolella valituksessa mainitulle kiinteistölle. Suojelualuumerkinnän perusteena on alueen kuuluminen Natura 2000 -alueeseen, jonka yhtenä toteuttamiskeinona on luonnonsuojelulaki. Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa osoitetaan Tammisaaren ja Hangon saariston ja Pohjanpitäjänlahden merensuojelualue (Natura 2000 -alue FI0100005) ja muut Natura 2000 -alueet. Natura 2000 -alueet on osoitettu ympäristöhallinnon paikkatietoaineiston perusteella.

Hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaavassa suojelualuumerkintöjen osoittamiseen liittyvät lähtökohdat huomioon ottaen Tammisaaren ja Hangon saariston ja Pohjanpitäjänlahden merensuojelualue -niminen Natura 2000 -alue on tullut osoittaa kaavassa ominaisuusmerkinnällä Natura 2000 -alue. Vastaavasti myös kohde 28 eli Tammisaaren saariston kansallispuistoon kuuluva alue on tullut osoittaa jo aiemmin voimassa olleen maakuntakaavan tapaan merkinnällä suojelualue. Kun asiassa ei ole ilmennyt, että rajaus maakuntakaavan tarkkuustaso huomioon ottaen poikkeaisi siitä, miten kyseisen Natura 2000 -alueen tai kansallispuiston rajaus on kartalla perustamisen yhteydessä määritetty, päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

Valituksessa on edelleen vaadittu, että Espingskärin saaristokylään osoitettu kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeän alueen ominaismerkintä kumotaan. Merkinnän 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 (LSL 32 §). Kaavamääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä on turvattava valtakunnallisesti merkittävien

kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot. Maakunnallisesti merkittävien kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot on otettava huomioon alueita kehitettäessä. Alueen suunnittelussa on arvioitava ja sovitettava yhteen maakuntakaavassa osoitetun käyttötarkoituksen mukainen maankäyttö sekä alueen maisema- ja kulttuuriympäristöarvot.

Maakuntahallituksen lausunnon mukaan kiinteistö 710-413-1-10 sisältyy Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa Tammisaaren itäiseen saaristoon ominaisuusmerkinnällä osoitettuun laajaan kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeälle alueelle, joka on nimetty Espingskärin saaristokyläksi. Merkintä perustuu Uudenmaan kulttuuriympäristöjä koskevaan selvitykseen. Uudenmaan kulttuuriympäristöt inventoitiin ja arvotettiin koko maakunnan alueelta yhtenäisin perustein. Maakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt sisältävät sekä maisema-alueita että rakennusperintöä. Maakuntakaavan periaatteena on lausunnon mukaan osoittaa yleispiirteisiä kokonaisuuksia, ja siksi aluerajaukset saattavat käsittää useita pienempiä merkittäviä kohteita ja alueita.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on esitetty riittävät, selvityksiin perustuvat syyt kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeän alueen osoittamiselle. Päätös ei ole lainvastainen sen johdosta, että alueen nimi olisi harhaanjohtava. Merkinnällä ei myöskään ole sellaisia välittömiä oikeusvaikutuksia, että se olisi maanomistajan kannalta kohtuuton.

Siltä osin kuin valituksessa on katsottu, että laiva- ja muihin väyliin liittyvä rakennusrajoitus olisi kohtuuton sikäli kuin sillä olisi vaikutusta rantarakentamiseen, hallinto-oikeus toteaa, että merkintään liittyvä rakentamisrajoitus koskee toimenpiteitä, jotka haittaisivat väylän käyttöä tai hoitoa. Kun rakentamisrajoituksella ei vesialuetta koskevana edes lähtökohtaisesti ole vaikutusta rantarakentamisen edellytyksiin tai rajoituksiin, jotka ilmenevät maankäyttö- ja rakennuslain 10 luvusta, rajoituksen merkitystä maanomistajan kannalta on pidettävä enimmilläänkin vähäisenä. Päätös ei siten ole lainvastainen myöskään väylämerkintöihin liittyvillä perusteilla.

7.9. Valitukset 5 ja 6

7.9.1 Luontotieto Keiron Oy:n laatiman selvityksen huomioon ottaminen

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksissa 5 ja 6 viitataan muun ohella selvitykseen *Laku-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella* (Luontotieto Keiron Oy 7.2.2020). Tämän selvityksen osalta hallinto-oikeus on edellä kohdassa 2.4 Uudenmaan luonnonsuojelupiirin valituksesta katsonut, että selvityksestä ilmenevät tiedot eivät ole olleet osallisten käytettävissä siten, että osalliset olisivat voineet lausua niistä mielipiteensä maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla.

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksissa 5 ja 6 ei valitusperusteena ole esitetty, että mainittu Luontotieto Keiron Oy:n laatima selvitys ei olisi ollut osallisten

saatavilla maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Valituksessa 5 esitetyn mukaan suojelumerkinnän rajausta on supistettu mainitun selvityksen perusteella, mutta valittajan esittämän mukaan supistaminen ei ole ollut riittävää. Valituksessa 6 katsotaan Luontotieto Keiron Oy:n selvityksen olevan useilla tavoilla puutteellinen. Kummassakaan valituksessa ei siten ole tältä osin esitetty vuorovaikutukseen perustuvia valitusperusteita.

Sanottuun nähden ja kun otetaan huomioon kuntalain 135 §:n 3 momentin sääntely, jonka mukaan valittajan tulee kunnallisvalituksessa esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä, hallinto-oikeuden arvioitavana ei valitusten 5 ja 6 johdosta ole vuorovaikutusmenettelyyn liittyvää kysymystä siitä, olisiko Luontotieto Keiron Oy:n laatimaa selvitystä voitu huomioida rajauksia osoittaessa tai niitä muutettaessa siitä huolimatta, että selvitys on valmistunut vasta kaavan nähtävillä pitämisen jälkeen. Selvitys, johon valituksissakin on viitattu, on siten otettava osaltaan huomioon arvioitaessa sitä, onko kaavaratkaisu perustunut valituksissa tarkoituilta osin riittäviin selvityksiin.

7.9.2 Valitus 5 (Peter Österman)

Valitus kohdistuu vaihemaakuntakaavassa osoitettuun suojelualueeseen 921 Söderskogen. Valituksessa on katsottu, että päätös tulee alueen osalta kumota, koska merkintä ei perustu riittäviin selvityksiin. Valituksen mukaan merkintä perustuu pääosin vanhoihin Inkoon yleiskaavan yhteydessä vuonna 2013 laadittuihin selvityksiin. Vain osa virheistä on korjattu kaavan valmistelun aikana. Luontoselvityksen täydennys *LAKU-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella* (Luontotieto Keiron Oy 7.2.2020) on laadittu siten, ettei alueella ole lainkaan käyty ja se on muutoinkin virheellinen. Valituksessa on edelleen kerrottu, että valittaja on 7.4.2020 ollut yhteydessä Uudenmaan liiton kaavan valmistelijoihin ja saattanut heidän tietoonsa suojelualueeksi suunnitellulle alueelle selvityksen laadinnan jälkeen toteutetut hakkuut. Uudenmaan liitto on lausunnossaan todennut, että kaavan valmisteluun tämä uusi tieto on tullut niin myöhäisessä vaiheessa, että tietoa ei enää ole voinut ottaa huomioon kaavan laadinnassa.

Suojelualueiden kohdekuvauksen ja maakuntahallituksen lausunnon mukaan kohteen osoittamisen ja rajauksen perusteena on ollut edellä mainittu Luontotieto Keiron Oy:n selvitys, joka tukeutuu valituksessakin viitattuihin aiempiin selvityksiin.

Selvityksen mukaan nyt kysymyksessä oleva kohde Söderskogen, luontoselvityksen arvokokonaisuus 8E täyttää LAKU-kriteerit yli 2 hehtaarin korpi (8.34), metsien yhdistelmäkriteerit (8.31, 8.33), korprien yhdistelmäkriteerit (8.32) sekä maakunnallisesti arvokkaisiin metsiin kytkeytyneet luonnontilaiset kalliometsät (8.29). Selvityksessä on suositeltu, että nämä suojeltavaksi soveltuvat kohteet 8.29–8.34 suojeltaisiin osana kaavoitusta.

Hallinto-oikeus katsoo, että suojelun alueen 921 Söderskogen osoittaminen kaavassa on perustunut riittäviin selvityksiin. Kun otetaan huomioon maakuntakaavan suunnittelutarkkuus ja osallisilla asian eri vaiheissa olleet mahdollisuudet lausua vuorovaikutusmenettelyjen yhteydessä, ei luontoarvojen mahdollinen heikentyminen kaavan hyväksymisen loppuvaiheissa tehtyjen hakuiden johdosta anna aihetta arvioida asiaa toisin. Asiassa ei siten ole myöskään menetelty virheellisesti sillä perusteella, että 7.4.2020 toimitettua selvitystä ei tuossa vaiheessa ole enää otettu kaavan valmistelussa huomioon. Päätös ei ole lainvastainen valituksessa esitettyjen näkökohtien johdosta.

7.9.3 Valitus 6 (Otto von Frenckell asiakumppaneineen)

Valituksessa on vaadittu, että päätös kumotaan siltä osin kuin kiinteistöille 149-467-3-2 ja 710-647-2-0 on osoitettu muita suojelun alueita kuin Natura-alueita ja luonnonsuojelulain mukaan perustettuja ja kaavan hyväksymispäivänä voimassa olleita suojelun alueita. Soidensuojelutyöryhmän ehdotukseen perustuvat suojelun aluemerkinnät tulee poistaa maakuntakaavasta.

Hallinto-oikeus viittaa edellä soidensuojelutyöryhmän ehdotuksen merkityksestä lausumaansa ja toteaa yleisesti, että raporttia on voitu käyttää perusteena osoittaa suojelun alueita. Hallinto-oikeus viittaa muutoinkin soidensuojelun ohjelman merkityksen osalta edellä kohdassa 7.7.4 lausumaansa ja toteaa, että asiassa ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla menetelty epäasianmukaisesti. Se, onko valituksessa tarkoitetuille kiinteistöille voitu osoittaa suojelun alue, riippuu olennaisesti siitä, onko kyseisillä alueilla suojelun arvoa. Hallinto-oikeus toteaa, ettei päätös ole lainvastainen sillä perusteella, että asiassa ei maakuntakaavan valmistelun tai siihen liittyvien selvitysten laatimisen yhteydessä mahdollisesti ole pidetty maastokatselmuksia tai sillä perusteella, ettei valittajien kanssa ole erikseen sovittu tai neuvoteltu suojelusta.

Maakuntahallituksen lausunnossa on valituksessa tarkoitettujen suojelun aluemerkintöjen osalta lausuttu muun ohella seuraavaa: ”Valituksessa on kohdekohtaisesti kuvattu tiettyjä suojelun aluekohteita. Kyseisten kohteiden rajoja on muutettu pienemmiksi kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen. Näiden kohteiden uusien, toteutumattomien osa-alueiden osoittaminen kaavassa perustuu luontoarvojen osalta valtakunnallisesti arvokkaisiin suoalueisiin (soidensuojelun täydennysehdotus 2012–2015, paikkatiedot inventoinnista Uudenmaan ELY-keskus 2014) sekä LAKU-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella -selvitykseen (Luontotieto Keiron Oy 2020). Selvityksen tietojen riittävyyden arvioinnissa oleellista on tarkastella kyseisen selvityksen lisäksi LAKU-kriteerien raporttia (Luonnonympäristöjen arvottamisen kriteeristö Uudellemaalle, Uudenmaan liitto 2012), jossa kriteerien merkitystä ja niiden täyttymisen perusteet on avattu, sekä kaavaselostusta.

Kyseiä kiinteistöjä koskevat suojelun aluemerkintöjen tunnistet ja nimet sekä näiden alueiden tunnistet ja nimet selvityksessä (Keiron Oy 2020) on esitetty alla taulukossa:

Suojelualan tunnus ja nimi Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa	Alueen nimi selvityksessä LAKU-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella (Luontotieto Keiron Oy 2020)
1017, Bjuseträsk	1C, Bjuseträsk: kohteet 1.33-1.35 ja 1.38
1018, Kavelbromossen	1C, Bjuseträsk: kohde 1.32
1019, Brännäsflyet	1C, Bjuseträsk: kohde 1.30
112, Kockelträsket	1B, Vitträsket-Kockelträsket: kohteet 1.17–1.20, 1.23, 1.24 ja 1.36
926, Fagervik	1A, Fagervik: kohteet 1.11–1.13

”

Valituksessa on useassa kohtaa katsottu, että osoitetut suojelumerkinnot eivät liity luonnonsuojelulain 29 §:n luettelon tarkoittamiin kohteisiin, minkä johdosta edellytyksiä suojelumerkinnot osoittamiselle ei ole ollut. Hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaavassa käytetyn suojelualuemerkinnot osoittamisen edellytyksenä ei ole se, että alue koostuisi kokonaan tai merkittävältä osin luonnonsuojelulain 29 §:n tarkoittamista suojelluista luontotyypeistä. Riittävää sen sijaan on, että alueella on kaavamerkinnot edellyttämiä maakunnallisia luontoarvoja, joihin on tullut kiinnittää erityistä huomiota maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 6 kohdan nojalla. Samasta syystä ja kun luonnonsuojelualueeksi perustaminen ratkaistaan myöhemmin erikseen luonnonsuojelulain ja kaavamääräyksen tarkoittamien edellytysten perusteella, myöskään valituksessa viitatuilla maanomistajan suostumuksen puuttumisella ei ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä suojelumerkinnot osoittamisen lainmukaisuutta arvioitaessa.

Kohteiden 1017, 1018 ja 1019 osalta selvityksessä *LAKU-kriteerien ja luontokohteiden tarkastelu Inkoossa ja Kirkkonummella* on todettu muun ohella seuraavaa: ”Kuvaus: Arvokokonaisuus on muodostettu Bjuseträskjärven ympärille. Mukana on järven läheisyydessä sijaitsevat avosuot, rehevä korpimetsä sekä puustoltaan monimuotoinen kangasmetsä kohde. Arvokokonaisuuden lähtökohtana ovat kuitenkin Bjuseträskin rakentamattomat rannat ja järven erämainen luonne. Bjuseträskin vesitalous ei ole täysin luonnontilainen, sillä sen itä- ja länsipäädyissä on tulo- ja lasku-uomissa padot.

Arvokokonaisuudella on kaksi laajahkoa ojittamatonta avosuota: Kavelbromossen (1.32) ja Brännäsflyet (1.30). Brännäsflyet on luonnontilainen lyhytkorsineva, jonka reunoilla on myös tupas villa- ja isovarpurämettä. Kavelbromossen on ojittamaton avoimen nevan ja rämeen yhdistymä. Kavelbromossenin ja Bjuseträskin välissä sijaitsevassa rehevässä korvessa (1.33) kasvaa mm. kotkansiipeä. Saniaisvaltaisen korven puusto on monilajista: kuusi, tervaleppä ja koivu. Puusto on etenkin pohjoisosassa järeää ja kerroksellista, eteläosassa taas nuorempaa ja harvennettua. Korvessa ei ole selkeitä oja ja vesitalous vaikuttaa melko luonnontilaiselta. Kohteella on myös pienialaisesti tihkupintaa tai pintavesivaikutusta. Kohde 1.34 sijaitsee Bjuseträskin etelärannalla. Kohde on sekapuustoista kallio- ja kangasmetsää.

Selvityksessä on lisäksi lähemmin tarkasteltu alueen LAKU-kriteereitä ja muita luontoarvoja.

Kohteen 112 osalta selvityksessä on todettu muun ohella seuraavaa: ”Arvokokonaisuus on muodostettu olemassa olevan luonnonsuojelun alueen yhteyteen, sen pohjoispuolelle. Lisäksi rajaukseen on otettu mukaan kaksi pientä järveä. Järvet Vitträsket (1.23) ja Kockelträsket (1.24) ovat rannoiltaan rakentamattomia. Näistä Kockelträsket jää lähes kokonaan Metsähallituksen perustaman suojelun alueen ympäröimäksi ja Vitträsket osittain. Kockelträsketin suojelun alue on entistä Metsähallituksen luonnonhoitometsää ja se sisältyy vanhojen metsien suojeluohjelmaan.

Uvbergetin länsipuolisella suo- ja lehtoalue esiintyy pienellä alueella monipuolisesti erilaisia luontotyyppejä sekä varttunutta, kerroksellista puustoa. Myös lahoppua esiintyy. Kohteella 1.36 on pieni metsälehmusta kasvava lehtolaikku. Lehmuksia on yli 20 kappaletta, joten kyseessä on mahdollinen luonnonsuojelun luontotyyppi. Lehtokasvillisuuden laikkuja esiintyy myös kohteen 1.18 kangasmetsässä, joka on pääosin tuoretta ja lehtomaista kangasta. Kohteet 1.17 ja 1.19 edustavat erilaisia korpityyppejä. Kohde 1.17 on kuusivaltaista turvekangasta, jossa on runsaasti lahoppua. Kohteen 1.19 keskiosassa on ojittamatonta sarakorpea, jonka reunoilla luhtaisuutta. Kuviolla kulkee aikoinaan suoristettu puro sarakorven etelä- ja pohjoispuolella. Puron varressa on kapeana juottina rehevää korpikasvillisuutta, mm. saniaisia. Puro on palautumassa takaisin luonnontilaisempaan suuntaan.

Uvbergetin kallioalueen länsirinne (1.20) on osittain lähes pystysuoraa kallioseinämää. Sen alla on lohkariekkoa ja varjostavaa puustoa. Jyrkänteet täyttää MeL 10§ erityisen arvokkaan elinympäristön vaatimukset. Jyrkänteiden yläpuolella kallioalue on morfologialtaan monimuotoista ja metsä vanhapuustoista kalliometsää.”

Selvityksessä on lisäksi lähemmin tarkasteltu alueen LAKU-kriteereitä ja muita luontoarvoja.

Kohteen 926 osalta selvityksessä on todettu muun ohella seuraavaa: ”Kuvaus: Arvokokonaisuus on muodostettu kahden erämaisen pikkujärven Lomträsketin ja Tätelträsketin ympäristöön. Samaa kokonaisuuteen on pohjoisesta liitetty Björnmosseinin laaja luhtainen suoalue. Kokonaisuus on lähes kokonaan asumaton, vain lounaisosassa Djurbäckissä on muutamia loma-asuntoja. Elinympäristöiltään kokonaisuus on vaihteleva. Alueella on sekä jalopuumetsikkö ja lehtoa, rakentamatonta järvenrantaa, vaihtelevan ikäisiä kangasmetsiä, sekä erityyppisiä soita.

Arvokokonaisuuden suurin kohderajaus on Björnmosseinin suoalue, kohde 1.13. Laaja avoin saraneva on syntynyt todennäköisesti joen tai salmen umpeenkasvun seurauksena. Björnmosseinin on luhtaista saranevaa. Neva on vesitaloudeltaan luonnontilainen. Ympäröivillä kangasmailla tehdyt hakkuut ovat tosin voineet vaikuttaa vesitalouteen. Suon lajeja ovat mm. raate, kurjenjalka, isokarpalo, pullosara, tupas- ja luhtavilla sekä siniheinä. Björnmosseinin länsipuolella on pienialainen ruohokorpi, kohde 1.12, joka on

myös ojittamaton. Kohteella 1.9 on pieni suorantainen lampi. Lammen rannassa on kapea nebareunus, joka vaihettuu isovarpurämeeksi. Kohteella on vanhoja, matalia oja.”

Selvityksessä on lisäksi lähemmin tarkasteltu alueen LAKU-kriteereitä ja muita luontoarvoja.

Hallinto-oikeus toteaa, että luonnonsuojelualueiden osoittaminen on perustunut erityisesti soidensuojelun täydennysehdotukseen ja selvityksessä todennettuun LAKU-kriteereiden arviointiin. Nämä selvitykset tukevat suojelumerkintöjen osoittamista. Se, että selvityksissä on lisäksi viitattu metsälain 10 §:n tarkoittamiin erityisen tärkeisiin elinympäristöihin, ei anna aihetta arvioida alueen merkitsemistä suojelualueeksi toisin. Edellä lausuttuun nähden kaavamerkintöjä on pidettävä riittävän selkeinä ja niiden on katsottava perustuvan riittäviin selvityksiin, kun otetaan erityisesti huomioon maakuntakaavan suunnittelutarkkuus. Päätös ei siten ole lainvastainen valituksessa esitetyillä perusteilla.

8. Lempolan alue (valitus 1)

Lempolan alueelle on osoitettu uusi raideliikenteeseen tukeutuva taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke -kehittämisperiaatemarkintä.

Merkinnän kuvauksen mukaan kehittämisperiaatemarkinnällä osoitetaan uudet tuleviin asemanseutuuihin tukeutuvat, maakunnan kehittämisen kannalta merkittävät taajamatoimintojen vyöhykkeet.

Merkinnän suunnittelumääräyksen mukaan vyöhykettä koskee taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräys muutoin kuin kaupan osalta. Lisäksi vyöhykettä koskee seuraava määräys: Uuden raideliikenteeseen tukeutuvan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen maankäyttö sekä uuden tai olevan raideliikenneyhteyden ja uuden aseman suunnittelu tulee kytkeä toisiinsa. Vyöhykkeelle ei tule suunnitella sellaista alueidenkäyttöä, joka estää tai merkittävästi haittaa alueen tulevaa kehittämistä tiiviiksi, monipuolisia toimintoja ja palveluita mahdollistavaksi, raideliikenteeseen tukeutuvaksi taajama-alueeksi. Vyöhykkeellä tulee kiinnittää erityistä huomiota kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiin.

Lempolan alueen toteuttaminen tulee kytkeä uuden raideliikenneyhteyden ja aseman sitovaan toteuttamispäätökseen. Vyöhykkeen toteuttamisen aikana ennen aseman rakentamista on huolehdittava riittävän palvelutason joukkoliikenteen järjestämisestä alueelle. Vyöhykkeen tarkempi sijainti ja laajuus on määriteltävä yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Maakuntaliiton lausunnon mukaan kasvu ohjataan ensisijaisesti pääkaupunkiseudulle, asemanseuduille ja muihin joukkoliikenteen solmukohtiin, kuten Espoon Myntinmäen ja Histan sekä Lohjan Lempolan alueille. Kaavaan on osoitettu uusia raideliikenteeseen tukeutuvia taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä, joiden toteutus tulee ajankohtaiseksi vasta sitten, kun nykyisen rakenteen tehostamisen lisäksi alue-

ja yhdyskuntarakenteen laajentamiselle uusille alueille on todelliset edellytykset ja tarve. Kaavalla on haluttu varmistaa, että tulevilla, uusilla asemansseuduilla säilyvät toteuttamisedellytykset riittävän tiiviille, raideliikenteeseen tukeutuville taajamille, jotka voidaan rakentaa energiatehokkaiksi ja joiden avulla on mahdollista ilmastoviisaan joukkoliikenteen järjestäminen.

Edelleen lausunnossa todetun mukaan vyöhykkeiden toteuttaminen voi alkaa jo ennen kuin alueella on asema tai sen toteutuminen on varmistunut. Poikkeuksena ovat Espoon Histan ja Lohjan Lempolan alueet, joiden toteuttaminen tulee kytkeä uuden raideliikenneyhteyden ja aseman sitovaan toteuttamispäätökseen. Nämä kyseiset alueet sijaitsevat irrallaan ja kauempana olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta, jolloin niiden kestävän liikkumisen järjestämisen edellytykset ovat riippuvaisempia uuden raideliikennehankkeen ja aseman toteuttamisesta. Lisäksi ne avaavat kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisessä kokonaan uuden pääsuunnan, jonka kehittäminen raideliikenteen vaatimalla tehokkuudella sitoo paljon resursseja.

Siltä osin kuin valituksessa on katsottu, että uuden raideliikenteeseen tukeutuvan taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke mahdollistaa sen, että Lempolan alueelle voidaan kuntakaavoituksessa kaavoittaa uusi, nykyisestä yhdyskuntarakenteesta irrallaan oleva kaupunginosa, hallinto-oikeus toteaa, että Lempolan alueen rakentamiseen liittyy vaiheistamismääräys, joka kytkee alueen toteuttamisen raideliikenneyhteyden ja aseman sitovaan toteuttamispäätökseen. Tähän nähden ja kun vaiheistamismääräys osaltaan tukee muun ohella tavoitetta siitä, että merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa, päätös ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen tai muutoinkaan lainvastainen, kun otetaan huomioon että Lempolan alue sijoittuu Valtatie 1:n pohjoispuolelle ja jo toteutuneen yhdyskuntarakenteen läheisyyteen.

Asiassa ei myöskään ole ilmennyt, että Lempolan alueelle ei, kun otetaan huomioon ympäristöön ja luontoon, rautatieyhteyksiin sekä asemien rakentamiseen liittyvät teknistaloudelliset näkökohdat, etukäteen arvioiden voitaisi yksityiskohtaisessa kaavoituksessa osoittaa kaavatalouden kannalta riittävästi asutusta tai asukasmäärän lisäyksen edellyttämää raideliikenneyhteyttä ja asemaa.

Hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaavassa osoitettu maankäyttö ei siten ole lainvastaista yksin sillä perusteella, että maakuntakaavan mahdollistama, yksityiskohtaisessa kaavoituksessa lähemmin osoitettava maankäyttö merkitsisi uuden taajaman muodostumista. Maakuntakaavapäätöksen lainmukaisuuden kannalta on tältä osin merkitystä erityisesti sillä, onko alueeseen liittyvien luontoarvojen huomioiminen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa mahdollista. Lempolan alueeseen liittyy luonnon-, kulttuuriympäristöllisiä ja maisema-arvoja. Asiassa ei kuitenkaan ole ilmennyt, etteikö alueeseen liittyviä erityisiä arvoja olisi mahdollista ottaa huomioon taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräyksen ja maakuntakaavan yleismääräysten edellyttämällä tavalla yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Siltä osin kuin valituksessa on viitattu Lempolan ja Lohjan välissä sijaitsevaan ”Lohjan kirkko ympäristöineen -nimiseen kulttuuriympäristön tai maiseman vaalimisen kannalta tärkeään alueeseen, hallinto-oikeus toteaa, ettei kyseinen alue sijoitu valituksessa tarkoitettuun Lempolan uuden raideliikenteeseen tukeutuvaan taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeeseen nähden samalle alueelle. Sillä seikalla, että Lempolan alue saattaisi myöhemmin valituksessa tarkoitettulla tavalla laajentua RKY-alueen suuntaan, ei ole ratkaisevaa merkitystä asian arvioinnissa, koska tätä aluetta koskeva taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen kaavamerkintä ja siihen liittyvät määräykset osoittavat asianmukaisesti, että kyseisellä osa-alueella vyöhykkeen kehittämiseen liittyy myös muita maakunnallisia intressejä tai reunaehtoja, jotka tulee ottaa huomioon kyseisen osa-alueen tarkemmassa suunnittelussa.

Siltä osin kuin asiassa on katsottu, että alueelle olisi tullut laatia jo maakuntakaavavaiheessa tarkemmat luontoarvoja ja esimerkiksi rakennettavuutta koskevat selvitykset, hallinto-oikeus viittaa yleisesti kohdassa 3.4 maakuntakaavan suunnittelutarkkuudesta ja selvitysten laajuudesta lausumaansa ja toteaa, ettei asiassa ole ilmennyt, etteivätkö valituksissa tarkoitettujen taajamarakentamisen yksityiskohtaisessa kaavoituksessa mahdollistavat merkinnät perustuisi maakuntakaavan tarkkuustaso huomioon ottaen riittäviin selvityksiin. Valituksissa esitetyt luontoon ja kulttuuriympäristöön liittyvät suojeluarvot on etukäteen arvioiden mahdollista ottaa huomioon yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon, mitä edellä kohdassa 3.4 on lisäksi lausuttu maakuntakaavan tarkoituksesta sekä maakuntaliiton harkintavallasta kaavoituksessa, päätös ei ole Lempolan alueen osalta valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

9 Vähittäiskaupan suuryksiköt (valitus 2)

9.1 Valituksessa esitetyt vaatimukset

Valituksessa 15 on vaadittu, että *taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä* koskevan suunnittelumääräyksen viimeinen kappale, joka koskee merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajoja muilla kuin pääkaupunkiseudulla sijaitsevilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä, on kumottava. Kaupan ratkaisu edellä mainituilta osilta on sekä sitä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden että maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n sisältövaatimusten vastainen.

9.2 Vähittäiskauppaa koskevat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

Maakunta- ja yleiskaavalle on asetettu vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta erityiset sisältövaatimukset, jota koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 71 b §:n 1 mukaan osoitettaessa maakunta- tai yleiskaavassa vähittäiskaupan

suuryksiköitä on sen lisäksi, mitä maakunta- ja yleiskaavasta muutoin säädetään, katsottava, että: 1) suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen; 2) alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä; sekä 3) suunniteltu maankäyttö edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella riittävällä tarkkuudella.

Maankäyttö- ja rakennuslain 71 c §:n 1 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu. Pykälän 2 momentin mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Hallituksen esityksessä HE 251/2016 vp, on muun ohella todettu, että vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan määrittelyllä 4 000 kerrosneliometriin voidaan suuryksikköjä koskeva erityinen sijainnin ohjaus rajata koskemaan niitä myymälöitä, joilla on erityisen merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen.

Ympäristöministeriön teettämän selvityksen mukaan suurimmat päivittäistavarakaupat ovat vain harvoin yli 4 000 kerrosneliometriä. Selvityksen mukaan tätä suuremmat kaupan yksiköt toimivat pääsääntöisesti yli 5 000 kerrosneliometrin myymälöissä tai kauppakeskuksissa, joissa samassa rakennuksessa on useita kaupan toimialoja. Lisäksi selvityksessä todettiin vähittäiskaupan suuryksikön kokorajalla olevan sitä suurempi vaikutus lähipalveluverkon harvenemiseen ja palvelujen saavutettavuuden heikentymiseen, mitä korkeampi kokoraja on.

Ympäristöministeriön julkaisun Vähittäiskaupan palveluverkkoselvityksistä maakuntakaavoituksessa mukaan merkitykseltään seudullisen päivittäistavara-kaupan koon alarajat ovat korkeintaan 5 000 kerrosneliometriä. Mikäli vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja olisi 5 000 kerrosneliometriä, tarkoittaisi se usein sitä, että merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittuminen ratkaistaisiin tosiasiallisesti kuntien yleis- ja asemakaavoissa eikä maakuntakaavoissa. Tämä olisi vastoin maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaohjausjärjestelmää, jossa seudullinen maankäyttö ratkaistaan maakuntakaavassa.

9.3 Kaupan ohjaus Uusimaa-kaavan 2050 -kokonaisuudessa

Kaavaselostuksen mukaan maakuntakaavalla ohjataan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan sijoittumista, laatua, mitoitusta ja ajoitusta. Maankäyttö- ja rakennuslain kauppaa koskevan lakimuutos (2017) on otettu huomioon kaupan palveluverkon suunnittelussa. Kaupan palveluverkon kokonaisratkaisu muodostuu *keskustatoimintojen alueiden, kaupan alueiden, taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden, uusien raideliikenteeseen tukeutuvien taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden, palvelukeskittymien sekä lentoaseman liikennealuetta* koskevien merkintöjen ja määräysten kokonaisuudesta. Uusimaa-kaavan tavoitteena on tukea keskustojen elinvoimaa ja arjen sujuvuutta. Tätä tavoitetta vahvistetaan siten, että keskuksille ei osoiteta kaupan mitoitusta eikä kaupan laadullisia rajoituksia. Maakuntakaavassa on osoitettu enimmäismitoitukset keskusten ulkopuolisille kaupan alueille sekä osoitettu merkittävyydeltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alarajat koko Uudellemaalle, kehitettäville vyöhykkeille ja palvelukeskittymille.

Kaavaselostuksen mukaan kaupan, keskuksien ja palvelukeskittymien kohdemerkinnöillä voidaan toteuttaa Uusimaa-kaavan tavoitetta tasapainoisesta palveluverkosta ja aluerakenteesta. Kohdemerkintöjen lukumäärä ei ole kuitenkaan ainoa palveluverkon rakennetta kuvaava asia. Keskustan ulkopuolella oleville kaupan alueille suunnatun kaupan toimiala sekä mitoitus ovat niin ikään tärkeä osa kaupan palveluverkon rakennetta.

Kaupan mitoitus osoittaa uuden liiketilan tarpeen Uudellamaalla ja se sisältää sekä paikallisesti että seudullisesti merkittävän liiketilan. Kaupan mitoitukseen vaikuttavat ennen kaikkea väestön ja ostovoiman kehitys. Mitoituksessa on huomioitu myös kaupan konseptien muuttuminen, kilpailuedellytykset, verkkokaupan kehitys ja myyntitehokkuus. Uudenmaan kaupan palveluverkon kehityksessä ja mitoituksessa on otettu huomioon myös matkailijat ja vapaa-ajan asukkaat.

Maakuntakaavassa osoitettuun pienen keskuksen merkintään ei liity taajamatoimintojen kehittämisvyöhykettä. Sen sijaan taajamatoimintojen kehittämisvyöhyke liittyy keskuksen merkintään, jolla seudullisesti merkittävän keskustahakuisen vähittäiskaupan koon alarajaksi on osoitettu 10 000 k-m². Maakuntakaavalla ohjataan seudullisesti merkittävää kauppaa, ja kauppa ei ole riittävän vetovoimainen seudullisesti, jos vähittäiskaupan suuryksikkökoko on vähäisempi kuin 10 000 k-m² (Uudenmaan palveluverkon mitoittaminen ja vaikutusten arviointi 2017 -herkkyyselvityksen jatkoselvitys, 2019).

9.4 Vähittäiskauppaa koskevat kaavamääräykset valituksenalaisessa maakuntakaavassa

Maakuntakaavan *yleisten suunnittelumääräysten* (Kauppa ja elinkeinot) mukaan merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on 4 000 k-m², ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta ja ellei näissä suunnittelumääräyksissä muuta määrätä. Merkitykseltään seudullisella vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan myös useasta myymälästä

koostuvaa vähittäiskaupan aluetta, joka on vaikutuksiltaan verrattavissa merkitykseltään seudulliseen vähittäiskaupan suuryksikköön.

Kohdemerkinällä *Kaupan alue* osoitetaan merkinnän kuvauksen mukaan merkitykseltään seudulliset vähittäiskaupan suuryksiköt keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella. Sen suunnittelumääräyksen mukaan kaupan alueen merkinnän osoittamalle alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa osoittaa tilaa vaativaa vähittäiskauppaa, joka on merkitykseltään seudullinen vähittäiskaupan suuryksikkö. Kaupan alueet sekä niiden enimmäismitoitukset on osoitettu taulukossa, joka on suunnittelumääräysten lopussa.

Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen suunnittelumääräyksen mukaan merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajat ovat taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeellä pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) seuraavat, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta: - Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m² - Paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 30 000 k-m²

Muilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä alarajat ovat seuraavat, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta: - Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m² - Paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 10 000 k-m².

Palvelukeskittymissä molemmat alarajat ovat 6 000 k-m².

Kaikkia *uusia raideliikenteeseen tukeutuvia taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä* koskee seuraava määräys vähittäiskaupan osalta: Uuden raideliikenneyhteyden ja aseman sitova toteuttamispäätös muuttaa merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajan 4 000 k-m² seuraavasti, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta: Pääkaupunkiseudulla (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) - Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m² - Paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 30 000 k-m² Pääkaupunkiseudun ulkopuolella - Keskustahakuinen kauppa (päivittäistavaran kauppa ja muun erikoistavaran kauppa) 10 000 k-m² - Paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa 10 000 k-m²

9.5 Vähittäiskauppaa koskevat selvitykset

Maakuntakaavaa laadittaessa tehdyssä selvityksessä *Uudenmaan palveluverkon mitoittaminen ja vaikutusten arviointi (2018)* on todettu muun ohella seuraavaa: ”Keskustahakuisen kaupan laskennallista asukaspohjaa tutkitaan aluksi päivittäistavarakaupassa ja erikoiskaupassa erikseen. Päivittäistavarakaupassa kerrosalaltaan 4 000 neliömetrin kokoinen myymälä tarvitsee laskennallisesti yli 9 000 asukasta toimiakseen keskimääräisellä myyntitehokkuudella. Näin ollen asukasluvultaan pienissä kunnissa ei ole vain omaan väestöpohjaan perustuen edellytyksiä päivittäistavarakaupan suuryksiköille. Oheisen laskelman mukaan kerrosalaltaan 5 000 neliömetrin

kokoinen myymälä tarvitsee noin 12 000 asukasta ja 10 000 neliömetrin myymälä noin 26 000 asukasta. Oletuksena tällöin on, että kaikki asukkaat asioivat tässä myymälässä. Tulevaisuudessa tavoitemyynnin aikaansaamiseen pienempi määrä asukkaita, koska ostovoima asukasta kohden kasvaa.

Erikoiskauppa (muu kuin tilaa vaativa kauppa) keskittyy suurelta osin kunnan pääkeskuksiin sekä jonkin verran myös kaupan alueille, sen sijaan alakeskuksissa erikoiskauppaa on yleensä vähäisesti. Erikoiskaupassa vähittäiskaupan suuryksiköt ovat yleensä laajan tavaravalikoiman myymälöitä. Laajan tavaravalikoiman kaupat ovat hypermarketteja, tavarataloja ja muita laajan tavaravalikoiman myymälöitä (esim. Tokmanni, Biltema, Hong Kong). Yhden toimialan yksittäisiä suurmyymälöitä on lähinnä urheilukaupassa ja suurissa kauppakeskuksissa muotikaupassa, mutta ne ovat enää vain hyvin harvoin uuden lain mukaisia vähittäiskaupan suuryksiköitä eli pinta-alaltaan yli 4 000 kerrosneliometriä.

Erikoiskaupassa vähittäiskaupan suuryksikkörajan kokoinen myymälä tarvitsee asukkaita lähes 6 000 toimiakseen paikallisena myymälänä, kun taas 10 000 myymälä edellyttää lähes 15 000 asukasta saavuttaakseen keskimääräisen myynnin.

Pääkaupunkiseudun reuna-alueilla, jossa rakenne ei ole enää niin tiivis kuin tiheällä ydinalueella, on kuitenkin riittävästi lähiasukkaita kerrosalaltaan 10 000 k-m² suuruiselle keskustahakuisen kaupan suuryksikölle. Suuryksikkö voi pitää sisällään päivittäistavarakauppaa ja/tai erikoiskauppaa. Tämän suuruinen yksikkö palvelee pääsääntöisesti vielä omaa lähialuetta, joka voi olla laajakin, koska palveluverkko on harva. Kuuma-kunnissa sekä muissa suurissa kunnissa, Porvoossa, Lohjalla ja Raaseporissa, on myös riittävästi asukkaita, jotta 10 000 k-m² suuruinen vähittäiskaupan suuryksikkö keskustahakuisessa kaupassa on merkitykseltään paikallinen. Tämän suuruinen suuryksikkö ei myöskään ole niin vetovoimainen, että se vetäisi asiakkaita lähialuetta kauempaa.

Uudenmaan maakunnan pienissä kunnissa seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön alarajaksi suositellaan keskustahakuisessa kaupassa 4 000 kerrosneliometriä. Asukkaita on Hangossa, Inkoossa, Karkkilassa, Siuntiossa, Askolassa, Lapinjärvellä, Loviisassa, Myrskylässä ja Pukkilassa niin vähän, että yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää voidaan keskustahakuisessa kaupassa pitää seudullisesti merkittävänä.”

Selvityksessä *Uudenmaan palveluverkon mitoittaminen ja vaikutusten arviointi 2017 -herkkyyselvityksen jatkoselvitys: vaikutukset keskustoihin (2019)* on todettu muun ohella seuraavaa:

”Maakuntakaavan luonnoksessa on taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä pääkaupunkiseudun ulkopuolella kaikkien keskustatoimintojen alueiden (keskus) ympäristössä. Alueelle voi sijoittaa merkitykseltään paikallisia keskustahakuisia suuryksiköitä alle 10 000 k-m². ---

Taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeen keskustahakuisen kaupan merkitykseltään seudullisen koon alaraja on pääkaupunkiseudun ulkopuolella ja pääkaupunkiseudulla sama. Sen sijaan asukkaita on pääkaupunkiseudulla huomattavasti tiiviimmin kuin pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Alaraja on hyvin alhainen pääkaupunkiseudulla, vaikka paikallinen keskittymä toteutuisi kokonaan päivittäistavarakauppana tai erikoiskauppana. ---

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella on alaraja korkea useassa kunnassa, jos tarkastellaan kunnan asukasmäärää ja sillä oletuksella, että koko alaraja toteutuu yhden toimialan keskittymänä. Jos paikallinen keskus toteutuisi päivittäistavarakauppana, sille ei riittäisi laskennallisesti paikallista ostovoimaa Mäntsälässä tai tätä pienemmissä kunnissa.

- Keskustakaupan alaraja (10 000 k-m²) on korkea Mäntsälässä ja tätä pienemmissä kunnissa, jos kyse on päivittäistavarakaupasta.

Jos paikallinen keskus toteutuisi erikoiskauppana, sille ei riittäisi laskennallisesti paikallista ostovoimaa Mäntsälässä tai tätä pienemmissä kunnissa.

- Keskustakaupan alaraja (10 000 k-m²) on korkea Karkkilassa ja tätä pienemmissä kunnissa, jos kyse on erikoiskaupasta. (Kauniainen kuuluu pääkaupunkiseudun asiointialueeseen, jossa kuntarajat ovat asiointialueen merkityksettömät.)--

Pienissä kunnissa ei riitä omaa ostovoimaa 10 000 k-m²:n suuruisille päivittäistavarakaupan tai erikoiskaupan keskittymille. Todennäköisesti ei tämän kokoisia keskittymiä kuntiin rakennu. Ne eivät ole niin vetovoimaisia, että houkuttelisivat asiakkaita naapurikunnista. Seudullisesti merkittävät kauppapaikat ovat kooltaan näitä merkittävästi suurempia.---

Jos keskustojen ulkopuolelle sijoittuu paikallista kauppaa, se on kuntakaavoituksessa osoitettava ja selvitettävä asia. Jos keskustan ulkopuolelle taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle sijoittuu 9 999 k-m²:n suuruinen myymälä tai myymäläkeskittymä, sillä on todennäköisesti vaikutusta läheisen pienen keskustan elinvoimaan, mutta tämä vaikutus on paikallista. Alle 10 000 k-m²:n kokoinen myymälä ei ole riittävän vetovoimainen, että se vaikuttaisi seudullisesti naapurikunnan keskustan elinvoimaisuuteen. Vaikutus läheiseen keskustaan on samansuuntainen, jos taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle sijoittuu 3 999 k-m²:n suuruinen myymälä.

Ratkaisut ovat paikallisia ja paikallisesti merkittäviä. Ratkaisuilla ei ole seudullista merkitystä, joten ne tehdään kuntakaavoituksessa. Vaikutukset keskustan ensisijaisuuteen kaupan sijaintipaikkana ei ole suoraan kiinni alarajasta. Jo 4 000 k-m²:n suuruinen yksikkö keskustan ulkopuolella voi vaikuttaa pienen keskustan elinvoimaan.”

9.6 Oikeudellinen arviointi vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta

Valitus kohdistuu pääkaupunkiseudun ulkopuolella oleviin taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeisiin, joita koskevan määräyksen kumoamista valituksessa on vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajojen osalta vaadittu.

Valituksessa on erityisesti katsottu, että määräys on maakuntakaavaa varten laadittujen selvitysten vastainen ja osin myös, että selvitykset on laadittu sikäli virheellisestä lähtökohdasta, että koko kunnan asukasluku ohjaa suuryksikköjen sijoittumista lähialueen asukasmäärien sijaan eikä toteuta maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitusta keskustojen ensisijaisuudesta vähittäiskaupan sijainteina. Edellä mainittu ei toteuta toimivia yhdyskuntia ja kestävää liikkumista koskevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden mukaan tulee edistää palvelujen hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta. Esitetty ratkaisu ei valituksen mukaan varmista riittävästi Uudenmaan erilaisten kuntien erityyppisten keskustojen ensisijaisuutta vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittumisessa. Valituksen mukaan päätös mahdollistaa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeille keskustahakuista kauppaa aina 10 000 k-m²:in saakka paikallisena, vaikka kuntien lähtökohdat vaihtelevat suuresti tasapainoisen kestävä palveluverkon edellytysten osalta. Tämän on katsottu olevan ongelmallista erityisesti kunnissa, joissa on useita keskuksia.

Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa valituksen kohteena ovat maakuntahallituksen lausunnon mukaan seuraaville alueille osoitetut taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeet: Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi/ Kirkkonummen keskusta, Kirkkonummi/Masala, Kirkkonummi/Veikkola, Mäntsälä, Nurmijärvi/Klaukkala, Nurmijärvi/Nurmijärven kirkonkylä, Nurmijärvi/ Rajamäki, Sipoo/Nikkilä, Sipoo/Söderkulla, Tuusula/Hyrylä, Tuusula/Jokela ja Vihti/Nummela.

Itä-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa tämä tarkoittaa maakuntahallituksen lausunnon mukaan Loviisan ja Porvoon keskuksiin liittyviä taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeitä.

Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavassa valituksessa kohteena ovat maakuntahallituksen lausunnon mukaan seuraaville alueille osoitetut taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeet: Hanko, Raasepori/Karjaa, Raasepori/Tammisaari, Karkkila ja Lohja.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella keskustatoimintojen alueilla ei ole kaupan mitoitusta eikä laadun rajoitusta. Pääkaupunkiseudun ulkopuolella saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikköjä erikseen sijoituspaikaksi osoitetuille kaupan alueille, joille on osoitettu maakuntakaavassa kaupan alueiden enimmäismitoitukset (30 000–125 000 k-m²). Lisäksi erikseen merkittyjen palvelukeskittymien alueille saa sijoittaa 6 000 k-m². Pääkaupunkiseudun ulkopuolella saa edellä kerrottujen lisäksi sijoittaa kehittämisperiaate-merkinnällä osoitetulle taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle kaupallisia palveluja aina 10 000 k-m²:iin asti ilman, että kysymyksessä on merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikkö.

Hallinto-oikeus toteaa tarkastelunsa lähtökohtana, että maakuntahallituksen lausunnossakin viitatus yleisen suunnittelumääräyksen kohdan ”Merkitykseltään seudullisten vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajat ovat seuraavat, ellei selvitysten perusteella muuta osoiteta” sanamuoto edellyttää uusia selvityksiä käytännössä ainoastaan siinä tapauksessa, että poikkeaminen tapahtuu rajasta ylöspäin, koska määräys ei sitovasti edellytä rajojen uudelleen arviointia yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa, vaan ainoastaan, mikäli niistä halutaan poiketa. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon vähittäiskauppaa koskevien maankäyttö- ja rakennuslain säännösten tarkoitus, on valituksissa tarkoitettulle alarajan nostolle maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:ssä tarkoitettua 4 000 k-m²:sta merkittävästi korkeammalle esitettävä riittävät perusteet jo maakuntakaavaa varten laadituissa selvityksissä eikä niitä voi jättää pelkästään kuntakaavoituksen varaan. Näin ollen sille maakuntaliiton lausunnossa viitatus seikalle, että rajoista on mahdollista poiketa selvitysten perusteella, ei voida antaa ratkaisevaa oikeudellista merkitystä sen paremmin vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien erityisten sisältövaatimusten kuin vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista koskevien säännöstenkään kannalta.

Samasta syystä ja kun otetaan huomioon, että kaavan on täytettävä maankäyttö- ja rakennuslain 71 b ja c pykälien vaatimukset siinäkin tilanteessa, että kaikki kaavan mahdollistama mitoitus toteutuu, ratkaisevaa merkitystä ei voida antaa myöskään sille lausunnossa viitatus seikalle, että selvityksissä on pidetty epätodennäköisenä, että näin suuret kauppapaikat voisivat tosiasiallisesti kaikissa kunnissa ja kaikilta osin toteutua.

Hallinto-oikeus toteaa, että selvityksistä ilmenee, että 10 000 k-m²:n alarajaa voidaan pitää asukasmääriltään ja ostovoimaltaan pääkaupunkiseudulla ja joidenkin suurimpien kuntien osalta siinä määrin alhaisena, että rajan nostamista lain tarkoittamaa 4 000 kerrosneliometriä suuremmaksi voidaan pitää vähittäiskaupan sijoittumisen ja keskustojen ensisijaisuuden kannalta ongelmattomana. Suuressa osaa kuntia valituksenalainen määräys ja merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alarajan nosto 10 000 k-m²:iin yhdessä muiden maakuntakaavan kauppaa koskevien merkintöjen kanssa nostaa kaupan kokonaismitoituksen kuitenkin niin korkeaksi, ettei maakuntakaavaratkaisu enää voi maankäyttö- ja rakennuslain 9 a luvussa tarkoitettulla tavalla ohjata vähittäiskaupan sijoittumista. Merkitykseltään seudullisiksi katsottavien vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittuminen tulisi tässä tilanteessa tosiasiallisesti ratkaistavaksi kuntien yleis- ja asemakaavoissa eikä maakuntakaavoissa, mikä olisi vastoin maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavaohjausjärjestelmää, jossa seudullinen maankäyttö ratkaistaan maakuntakaavassa.

Maakuntakaavassa valitun ratkaisun ohjausvaikutuksen heikentymistä korostaa osaltaan lisäksi se, että valituksenalaisen määräyksen lisäksi kaavassa on osoitettu pääsääntöisesti useita palvelukeskittymiä, jotka mahdollistavat maankäyttö- ja rakennuslain 71 a §:ssä tarkoitettua 4 000 kerrosneliometriä suurempien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen osin hyvinkin etäälle keskustatoimintojen alueista. Selvitysten perusteella on ilmeistä, että osassa kuntia pelkästään palvelukeskittymien ja valituksenalaisen määräyksen mahdollistama mitoitus ylittää selvästi laskelmat, joiden mukaan

kerrosalaltaan 5 000 neliömetrin kokoinen myymälä tarvitsee noin 12 000 asukasta ja 10 000 neliömetrin myymälä noin 26 000 asukasta, vaikka eri ostovoimaa lisäävät tekijät, kuten esimerkiksi vapaa-ajan asumisen ja matkailun sekä tavoitteelliset ostovoiman siirtymät otetaan huomioon.

Näistä lähtökohdista hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaavan seudullisuuden koon alarajoja on maakuntakaavassa tarkasteltu koko kunnan väestömäärän pohjalta siten, että merkitystä ei ole annettu esimerkiksi kuntaliitoskuntien monikeskustaisille rakenteille. Näissä oloissa, kun erityisesti otetaan huomioon, että edes koko väestömäärään pohjautuvaan tarkastelutapaan perustuvat ennusteet eivät riittävästi tue nyt valittuja alarajoja, ei asiassa laadittujen selvitysten valossa ole siten varmistettu, että vähittäiskaupan ratkaisulla valituksenalaisilta osin ei olisi maankäyttö- ja rakennuslain 71 b:n 1 momentin 1–3 kohdissa tarkoitettuja merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen ja palvelujen saavutettavuuteen joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä. Selvityksistä ei riittäväällä varmuudella ole liioin pääteltävissä, että valittu ratkaisu edistäisi sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset.

Tähän nähden ja kun kysymyksessä olevan ratkaisun ei siten selvitysten perusteella riittäväällä varmuudella ole katsottava ohjaavan alemmantasoista kaavoitusta varmistamaan Uudenmaan erilaisten kuntien erityyppisten keskusta-alueiden ensisijaisuutta vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittumisessa, on päätös valituksenalaiselta osin maankäyttö- ja rakennuslain vastaisena kumottava. Hallinto-oikeus toteaa selvyyden vuoksi, että kumoamisen johdosta muilla kuin pääkaupunkiseudulla sijaitsevilla taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeillä tulee noudatettavaksi maakuntakaavan kauppaa ja elinkeinoja koskeva yleinen suunnittelumääräys.

10 Valitus 7 siltä osin kuin siitä ei ole lausuttu muualla

Hallinto-oikeus viittaa yleisesti edellä lausumaansa sekä maakuntahallituksen lausunnossa valituksen johdosta esitettyyn. Viitatuksi huomioon ottaen hallinto-oikeus toteaa, että päätöksen hyväksymismenettely on ollut asianmukainen. Päätös perustuu riittäviin väestöennusteisiin, tilastotietoihin ja se ei muutenkaan ole lainvastainen valituksessa esitetyillä yleisluonteisilla selvitysten puutteisiin tai kaavan esitystapaan liittyvillä perusteilla, kuten esimerkiksi kohdassa 7.7.6 on esitystavan osalta lähemmin todettu. Kaavassa on riittäväällä tarkkuudella osoitettu kulttuurikokonaisuudet. Päätös ei ole lainvastainen myöskään sillä perusteella, että sen oletuksena olisi kasvu Uudenmaan alueella. Maakuntakaavassa on niin ikään riittävässä määrin varauduttu maankäytön ohjausjärjestelmässä tarkoitettulla tavalla muun ohella tulviin, väestönmuutoksiin, tekniikan ja kaupan kehittämiseen, taloudellisiin kysymyksiin, ruotsinkielisen väestön asemaan ja muihinkin valituksessa esitettyihin näkökohtiin. Maakuntakaavassa ei ole osoitettu taajamatoimintojen alueita valituksessa mainitulle Sarvvikista Långvikiin ulottuvalle alueelle.

Hallinto-oikeus toteaa, että valituksessa on vaadittu maakunnan alueella lukuisten erilaisten toimintojen kehittämistä tai niiden kehittämisen rajoittamista ja esitetty näkemyksiä maakunnan kehittämisen suunnasta. Tällaisia valituksessa esitettyjä vaatimuksia ja huomioita kaavan sisällöstä ovat olleet esimerkiksi kehittämisen lähtökohdat, jotka ovat liittyneet muun muassa pääkaupunkiseudun ulkopuolisten alueiden kehittämiseen ja niiden välisiin liikenneyhteyksiin, ruotsinkielisiin alueisiin, rannikkoalueisiin, vanhusasumisen järjestämiseen, luonnonsuojelun alueiden ja viherkäytävien riittävyteen ja laatuun sekä luonnonhauausmaihin.

Hallinto-oikeus toteaa yleisesti, että maakuntaliitolla on harkintavaltansa puitteissa oikeus painottaa tärkeänä pitämiään näkökohtia, alueita ja kehittämistarpeita. Päätös ei siten ole lainvastainen sillä perusteella, että maakuntaliitto on maakuntakaavalle asetettujen sisältövaatimusten puitteissa oman näkemyksensä mukaisesti korostanut valitsemiaan näkökohtia. Tähän nähden se, että valittajalla on erilainen näkemys Uudenmaan maankäytön kehittämistarpeista, ei tee päätöstä lainvastaiseksi. Maakuntakaavan sisältövaatimukset eivät liioin edellytä, että kokonaismaakuntakaavassakaan osoitettaisiin kaikenlainen maankäyttö, vaan kaavan sisältöä on mahdollista täydentää vaihekaavoilla. Merkitystä tältä osin on erityisesti maakuntakaavan suunnittelutarkkuudella. Vain vähintään maakunnallisesti tärkeät toiminnot on osoitettava maakuntakaavassa. Siltä osin kuin valituksessa on katsottu, että maakuntakaava tulee kumota liian yksityiskohtaisilta osiltaan, hallinto-oikeus viittaa edellä kohdassa 3.4 lausumaansa ja toteaa että päätös ei ole tällä perusteella lainvastainen.

Hallinto-oikeus toteaa yhteenvetonaan, että päätös ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen.

11 Lopputulos

Hallinto-oikeus on asiaa ratkaistaessa ottanut huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Hallinto-oikeus toteaa yhteenvetonaan, että maakuntavaltuuston päätös ei ole valituksissa esitetyillä perusteilla lainvastainen muilta kuin kumotuilta osiltaan.

12 Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Kun otetaan huomioon asian lopputulos oikeudenkäyntikuluja vaatineiden osalta ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentti, Kyrksläts Natur och Miljö rf:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista hallinto-oikeudessa.

13 Täytäntöönpanoa koskeva määräys

Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei hallinto-oikeuden 22.1.2021 määräämää täytäntöönpanokieltoa ole enää aihetta pitää voimassa siltä osin kuin valitukset on hylätty.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Muutoksenhaku

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakuntakaavan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Jaana Moilanen, Petteri Leppikorpi (t) ja Esa Hakkola.



Esittelijäjäsen

Esa Hakkola

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry
Maksutta
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Maksutta

Catharina Lundberg-Niinistö ja Henrik Lundberg
Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

MTK-Uusimaa ry ym.
Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Peter Österman
Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Otto von Frenckell ym.
Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Kyrksläatts Natur och Miljö rf
Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa
Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Jäljennös

Uudenmaan liiton maakuntahallitus

Sisällysluettelo

Päätös, josta valitetaan	1
Valituksissa esitetyt vaatimukset	1
Maakuntakaavan voimaantuloa koskeva määräys	19
Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva päätös	19
Asian käsittely ja selvittäminen	19
Hallinto-oikeuden ratkaisu	42
Perustelut	43
1 Tutkimatta jättäminen	43
2 Vuorovaikutus ja yhteistyö viranomaisten kanssa	43
2.1 Lähtökohdat	43
2.2 Oikeusohjeet	43
2.3 Kaavan valmistelun vaiheet	45
2.4 Oikeudellinen arviointi	45
3 Maakuntakaavan vaikutusten selvittämistä ja kaavan sisällön arviointia koskevat lähtökohdat	47
3.1 Maakuntakaavan vaikutusten selvittämistä ja kaavan sisältöä koskevia oikeusohjeita	47
3.2 Luontodirektiiviä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja komission ohje	50
3.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	51
3.4 Maakuntakaavan lainmukaisuuden tarkastelun lähtökohtia	52
4 Kaavan hyväksymismenettely	55
5 Kaavan tavoitteesta ja sisällöstä sekä esitystavasta kaavaselostuksen mukaan	55
6 Maakuntakaavan keskeisistä merkinnöistä	56
7 Luonnonsuojeluun ja viheryhteyksiin liittyvät valitusperusteet (valitukset 1, 3, 4, 5, 6 ja 7)	60
7.1 Lähtökohdat	60
7.2 Suojelualueita ja viheryhteyksimerkintöjä koskevat kaavamääräykset	61
7.3 Luontoympäristöä koskevat maakuntakaavan perusratkaisut ja selvitykset kaavaselostuksen mukaan	62
7.4 Suojelualueet	63
7.5 Natura 2000 -alueet	66
7.6 Viheryhteydet	67
7.7 Oikeudellinen arviointi luonnonsuojelualueiden ja viheryhteyksien osalta	68
7.7.1 Tarkastelun lähtökohdat	68
7.7.2 Menettelyyn ja kuulemisen laajuuteen liittyvät valitusperusteet	68
7.7.3 Kielilain soveltamiseen liittyvät valitusperusteet	69
7.7.4 Suojelualueita ja viheryhteyksiä koskevan kaavaratkaisun perusteena olevaan selvitykseen liittyvät yleiset valitusperusteet	70
7.7.5 Viheryhteyksien poistamista koskevat yleiset valitusperusteet	71
7.7.6 Kaavan esitystapaa ja aiemmissa maakuntakaavoissa esitettyjen suojeluvarausten kumoamista koskevat valitusperusteet	71
7.7.7 Suojelualueiden lisäämistä koskevat yleiset valitusperusteet	74
7.8 Valitus 3 (Catharina Lundberg-Niinistö ja Henrik Lundberg)	75
7.9. Valitukset 5 ja 6	76
7.9.1 Luontotieto Keiron Oy:n laatiman selvityksen huomioon ottaminen	76
7.9.2 Valitus 5 (Peter Österman)	77
7.9.3 Valitus 6 (Otto von Frenckell asiakumppaneineen)	78

8. Lempolan alue (valitus 1)	81
9 Vähittäiskaupan suuryksiköt (valitus 2)	83
9.1 Valituksessa esitetyt vaatimukset	83
9.2 Vähittäiskauppaa koskevat oikeusohjeet	83
9.3 Kaupan ohjaus Uusimaa-kaavan 2050 -kokonaisuudessa	85
9.4 Vähittäiskauppaa koskevat kaavamääräykset valituksenalaisessa maakuntakaavassa	85
9.5 Vähittäiskauppaa koskevat selvitykset	86
9.6 Oikeudellinen arviointi vähittäiskaupan suuryksiköiden osalta	89
10 Valitus 7 siltä osin kuin siitä ei ole lausuttu muualla	91
11 Lopputulos	92
12 Oikeudenkäyntikulut	92
13 Täytäntöönpanoa koskeva määräys	93
Sovelletut oikeusohjeet	93
Muutoksenhaku	93