

VALITUSLUPAHAKEMUS JA VALITUS

27.2.2023

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Muutoksenhakijat:

Espoon ympäristöyhdistys ry, Espoo

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry, Helsinki

Asia

Valitusluvan hakeminen ja valitus

Päätös, josta valitetaan

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 450/2023 (**Liite 1**). Diaarinumeroita on useita, eikä niitä ole eritelty valituksittain.

Diaarinumerot:

23300/03.04.04.04.16/2021

23391/03.04.04.04.16/2021

23519/03.04.04.04.16/2021

23700/03.04.04.04.16/2021

23767/03.04.04.04.16/2021

23773/03.04.04.04.16/2021

23780/03.04.04.04.16/2021

23796/03.04.04.04.16/2021

23810/03.04.04.04.16/2021

26401/03.04.04.04.16/2021

26577/03.04.04.04.16/2021

Päätös on annettu 27.1.2023 julkipanon jälkeen sähköpostilla, joka on lähetetty 27.1.2023.
Valitusosoitus liitteenä (**Liite 2**).

Päätökset, joita valituksenalainen Helsingin hallinto-oikeuden päätös koski:

Espoon kaupunginvaltuusto 7.6.2021 § 77 ja 15.11.2021 § 153 - päätös hyväksyä Espoon pohjois- ja keskiosien yleiskaava

Prosessiosoite

Erityisasiantuntija Lauri Kajander
Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry
Itälahdenkatu 22 b A
00210 HELSINKI
Puhelin 045 114 0088
Sähköposti uusimaa (a) sll.fi

Toivomme ensisijaisesti sähköistä asiointia.

Vaatimukset

1. Haemme valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.
2. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 450/2023 kumotaan.
3. Kumotaan Espoon kaupunginvaltuuston 15.11.2021 hyväksymä Espoon pohjois- ja keskiosien yleiskaava Helsingin hallinto-oikeudelle 22.7.2021 tehdyn valituksen (**Liite 3**) mukaisesti.
5. Toissijaisesti, mikäli koko kaavaa koskevat vaatimukset hylätään, vaaditaan kaava kumottavaksi aluekohtaisten vaatimusten (**Liite 8**) mukaisesti.

VALITUSLUVAN HAKEMINEN JA VALITUS

Valitusluvan hakeminen

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta haetaan valituslupaa. Katsomme, että valitusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Perustelut on esitetty valituskohtien yhteydessä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

1. lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
2. asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
3. valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valitusasian kuvaus

Valittajat valittivat Espoon kaupunginvaltuuston 7.6.2021 ja 15.11.2021 päätöksistä hyväksyä Espoon pohjois- ja keskiosien yleiskaava mm. maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen, luonnonsuojelulain ja -asetuksen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisena. Allekirjoittaneiden yhdistysten tarkoituksena on mm. luonnonsuojelu ja kulttuuriperinnön säilyttäminen. Espoo kuuluu yhdistysten toimialueeseen. Siten yhdistyksillä on asiassa valitusoikeus.

Hallinto-oikeus hylkäsi valitukset 27.1.2023. Valittajat hakevat päätökseen muutosta jatkossa esitettyjen valitusperusteiden nojalla.

PERUSTELUT

Hallinto-oikeuden päätös on kumottava sen hylättyä vaatimukset, jotka liittyivät seuraaviin valitusperusteisiin. Valittajat ovat kiinnittäneet huomiota olennaisiin kohtiin alleviivaamalla niitä. Perustelut valitusluvan myöntämiselle on esitetty jokaisen valituskohdan lopussa.

1. - Valitusperuste 1: Kaavan uudelleen nähtäville asettaminen on laiminlyöty

Valittajat ovat perustelleet alkuperäisessä valituksessaan (**Liite 3**) hyvin seikkaperäisesti, miksi kaavaan sen nähtävillä olon jälkeen tehtyjä muutoksia on pidettävä olennaisina. Valittajat katsovat tuon kaiken olevan edelleen relevanttia ja hallinto-oikeuden tulkinneen asiaa hyvin rajoittuneella tavalla ja valittajien laillisuusargumentit ilman asianmukaisia perusteluja ohittaen.

Alla on aluksi tiivistelmä alkuperäisen valituksen perusteluista. Sen jälkeen perustellaan, miten hallinto-oikeuden päätös tulkitsee maankäyttö- ja rakennuslakia väärin hylätessään valituksen. Tämä on peruste päätöksen kumoamiselle.

1.1 - Valitusperuste 1 - Alkuperäisen valituksen perustelut

”Espoon ympäristöyhdistys ry ja Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry [myöhemmin valittajat] toteavat, että Espoon kaupunginhallituksen 3.5.2021 (kokouspöytäkirjan § 154, liite 3) ja Espoon kaupunginhallituksen 10.5.2021 (kokouspöytäkirjan § 171, liite 4) hyväksymät muutokset yleiskaavaehdotukseen sen nähtävillä olon jälkeen eivät olleet vähäisiä vaan erittäin merkittäviä. Kaavasta mm. rajattiin pois alueita, joille sijoittuvalla asutuksella ja palveluilla oli jo mittakaavansa ja sijaintinsa puolesta keskeinen merkitys nähtävillä olleen kaavan perusteille ja tavoitteille ja siten kokonaisuuden tasapainoisuudelle. Samoin kaupunginhallitus päätti (3.5.2021 kokouspöytäkirjan § 154) asettaa kaavan uudelleen nähtävillä kuitenkin hyvin rajatusti eli vain niiden alueiden maanomistajille, joiden etuun se katsoi muutosten vaikuttavan. Muutokset vaikuttavat kuitenkin niin merkittävästi myös yleiskaavaratkaisun kokonaisuuteen, ettei uudelleen nähtävillä asettamista olisi tullut rajata ainoastaan yksittäisten maanomistajien kuulemiseen.

Valittajat katsovat, että muutos vaikuttaa olennaisesti yleiskaavan tarkoitukseen yhteensovittaa alueen toimintoja maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n edellyttämällä tavalla mm. liikenteen ja palvelujen osalta. Tämä muutoksen vaikutus näkyy erityisesti yleiskaavan keskeisissä ongelmakohdissa, joita on tuotu esille mm. ilmastovaikutusten arviossa ja viranomaislausunnoissa (ks. [alkuperäisen valituksen] Valitusperuste 3: Yleiskaava on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) vastainen, ja [alkuperäisen valituksen] Valitusperuste 7: Yleiskaavaratkaisu on ilmastovelvoitteiden vastainen). Rajausten myötä entistäkin pienempi osuus uudesta rakentamisesta sijoittuu tehokkaan ja tiivistyvän maankäytön ja kestävän liikkumisen piiriin. Tämä muutos on merkittävä poisrajausten kohdistuttua nimenomaan tiivistävään ja tehokkaampaan maankäyttöön perustuviin alueisiin ja joukkoliikenteen piirissä olevaan uuteen asutukseen. Muutoksen johdosta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MAL-sopimuksen edellyttämä kaavaratkaisu on entistäkin kauempana, ja kaavan kielteiset ilmastovaikutukset kasvavat entisestään. Ilmastovaikutusten arviointi olisi vaikutusten merkittävyyden takia myös tullut päivittää.

Näin merkittäväällä muutoksella rakentamisen tapaan ja rakentamisen sijoittumisen tasapainoon kaavan alueella on vaikutusta myös virkistyspaineen kohdentumiseen koko kaava-alueella.

Valittajien huolena on kielteisten vaikutusten kohdentuminen entistäkin voimakkaammin kaava-alueen herkille Natura-alueille. Kaavan muuttaminen sisälsi myös yksittäisiä muutoksia, jotka ovat kaavan jo ennestään alimitoitettua virkistysaluetarjontaa ja suojelutavoitteita huonontavia, kuten (lainaukset päätöskäsittelyaineistosta):

”- Velskolan alueella virkistysaluetta (V) muutetaan lautakunnan päätöksen mukaisesti maa- ja metsätalousalueeksi (M) sekä virkistysaluetta (V) kyläalueeksi (AT).

- Pirttimäen pohjoispuolella Uudentorpantien kohdalla lautakunnan päätöksen mukaisesti muutetaan virkistysaluetta (V) maa- ja metsätalousalueeksi (M).”

Edellä mainittujen kaavan kokonaisuuteen ja sen keskeisiin - jo ennestään ongelmallisiin - kohtiin kielteisesti vaikuttaneiden muutosten tekeminen olisi valittajien näkemyksen mukaan selkeästi edellyttänyt uutta nähtäville panoa maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaisesti. Kuntalaisilla ja järjestöillä sekä viranomaisilla on oltava mahdollisuus esittää kantansa pitkään käsittelyssä olevan kaavan uusiin ja merkittäviin muutoksiin. Menettely rikkoo siten myös maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n edellyttämää vuorovaikutusvaatimusta.”

1.2 - Valitusperuste 1 - Hallinto-oikeuden ratkaisun virheellisyys ja tarvittavat lisäperustelut sille

Muutetun kaavan uudelleen nähtäville asettamisen laiminlyöntiä on perusteltu päätöksenteon aikataululla;

Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan:

“Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville.[...]

Espoon pohjois- ja keskiosien yleiskaavaluonnos on ollut nähtävillä 3.4. – 3.5.2018. Kaavaehdotus on ollut nähtävillä 7.9.–20.10.2020. Espoon kaupunkisuunnittelulautakunta on kaavaselostuksen lisälehdessä kokouksessaan tehnyt 14.4.2021 lausuntojen ja muistutusten perusteella kaavaehdotukseen lukuisia muutoksia, joista monet muuttavat kaavaratkaisua olennaisesti ja jotka edellyttäisivät kaavan asettamista uudelleen nähtäville. Todetun mukaan uuden nähtävilläolon järjestäminen kaupunginhallituksen päättämässä aikataulussa ei ole ollut mahdollista, joten olennaisia muutoksia sisältävät kaavan osat on rajattu hyväksymiskäsittelyn ulkopuolelle.”

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei kuitenkaan tunne mitään sitovaa kunnan luottamuselimien päätettävissä olevaa kaavan käsittelyaikataulua, jota kaavoituksessa olisi velvollisuus noudattaa. Siten esimerkiksi kunnanhallituksen päätöksellä ei voi aikataulusyihin vedoten ohittaa velvollisuutta kaavaehdotuksen uudelleen nähtäville asettamisesta, mikäli kaavaan on kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen tehty olennaisia muutoksia – jollainen esimerkiksi kaava-alueen merkittävä supistaminen kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen kiistatta on.

Hallinto-oikeus on perustellut muutetun kaavan nähtäville asettamisen laiminlyöntiä koskevan valitusperusteen hylkäämistä seuraavasti [alleviivaukset lisätty]:

”Hallinto-oikeus toteaa, että kuten edeltä ilmenee, kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen tarkoituksena on turvata osallisille ja muille kuntalaisille mahdollisuus esittää mielipiteensä kaavaehdotuksesta. Jos ehdotusta nähtäville asettamisen jälkeen olennaisesti muutetaan, myös muutoksiin on lähtökohtaisesti voitava ottaa kantaa. Uudelleen nähtäville asettamisen kriteeriksi on maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:ssä säädetty se, onko muutos olennainen. Se, mitä olennaisuus eri tilanteissa tarkoittaa, jää kuitenkin aina tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Oikeuskäytännössä olennaisena muutoksena on yleensä pidetty sellaisia kaavan sisältöön eli kaavamerkintöihin tai -määräyksiin tehtyjä muutoksia, joilla on vaikutusta maanomistajan tai lähialueen asukkaiden kannalta.

Tässä tapauksessa kaavasta on rajattu pois useita tuhansia hehtaareja sen kokonaispinta-alasta. Jäljelle jäävän ja alkuperäisenkään kaava-alueen pinta-alaan nähden muutosta ei kuitenkaan voida pitää merkittävänä, kun otetaan huomioon se, että pois rajattujen alueiden voidaan joka tapauksessa katsoa muodostavan riittävä kaavoituksellinen kokonaisuus ja että maankäyttö- ja rakennuslain 35 §:n 3 momentin säännökset huomioon yleiskaavan laatiminen vaiheittain tai osa-alueittain on muutoinkin tavanomainen lähtökohta tilanteissa, joissa alueella jo on oikeusvaikutteinen yleiskaava. Näistä lähtökohdista seuraa, että kunta on voinut harkintavaltansa puitteissa lähtökohtaisesti päättää paitsi siitä, mille alueelle kaavaa laaditaan myös kaava-alueen supistamisesta kaavaprosessin aikana, mikäli näille on maankäyttöön liittyvät hyväksyttävät suunnittelulliset perusteet. Edellä kerrotuista lähtökohdista seuraa myös se, ettei kaava-alueen maanomistajalla ole oikeutta saada alueelleen tietynsisältöistä yleiskaavaa.

Asiassa on kuitenkin valitusten johdosta lisäksi arvioitava, mikä merkitys asiassa on sillä, että maankäytön suunnittelun pohjana mitoituksessa käytetty asukasluku on tehtyjen rajausten johdosta pienentynyt 60 000 asukkaasta 40 000 asukkaaseen ja työpaikkamäärän varaus on vähentynyt 11 000 työpaikasta 7 000 tuhanteen. Tältä osin hallinto-oikeus toteaa, että näin merkittävä asukasmäärän vähentäminen vaikuttaa ainakin

jossain määrin kaavan keskeisiin lähtökohtiin ja tavoitteisiin sekä vaikeuttaa kaavan vaikutusten arviointia siltä osin kuin selvityksiä on tehty alkuperäisten oletusten pohjalta. Olennainenkaan rakentamisen määrän vähentäminen kaava-aluetta rajaamalla ei kuitenkaan edellä lausuttuun nähden sellaisenaan merkitse, että muutosta nähtävillä pidettyyn kaavakartalla esitettyyn ja yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavaksi tarkoitettuun sisältöön olisi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n tarkoittamalla tavalla pidettävä olennaisena. Näistä lähtökohdista hallinto-oikeus katsoo, että kaavaehdotusta ei rajaukselle esitetyt perusteet ja muut edellä kuvatut asian arviointiin vaikuttavat seikat huomioon ottaen ole muutettu siten, että se olisi ollut välttämätöntä asettaa uudelleen nähtäville. Päätös ei siten ole lainvastainen myöskään uudelleen nähtäville asettamiseen liittyvien näkökohtien johdosta.

Hallinto-oikeus lausuu jäljempänä erikseen rajauksen vaikutuksista selvitysten riittävyttä ja sisältövaatimuksia koskevien valitusperusteiden osalta.”

Valittajat toteavat, että hallinto-oikeus ei kirjauksestaan huolimatta ole lausunut nimenomaan rajauksen suhteen mitään selvityksiä ja sisältövaatimuksia käsittelevässä osiossaan (päätöksen kohta 4). Sen sijaan se ottaa rajaukseen lyhyesti kantaa Myntinmäkeä ja Histaa koskevassa kohdassa:

”Siltä osin kuin valituksissa on kysymys menettelystä kaavan nähtävillä pidossa, hallinto-oikeus viittaa edellä kohdassa 3 lausumaansa.

Sisältövaatimusten ja selvitysten osalta hallinto-oikeus toteaa, että kaava-alueen merkittäväkään supistaminen ei itsessään merkitse sitä, että kaavaa olisi pidettävä lainvastaisena tai että laajempaa kaava-aluetta varten laaditut selitykset perustuisivat olennaisesti virheellisiin lähtökohtiin. Kaava-alueen supistaminen valmistelun aikana ei liioin sellaisenaan edellytä erityisiä selvityksiä. Vaikutuksia on arvioitu kaavaselostuksen lisälehdillä ja laaditussa sinänsä suppeassa selvityksessä.

Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon kaava-alueen laajuus, päätös ei ole lainvastainen yksin sillä perusteella, että kaava-aluetta on supistettu valmistelun viimeisissä vaiheissa. Kaava-alue on muodostanut riittävän suunnittelullisen kokonaisuuden ja tässä vaiheessa pois rajatun alueen maankäyttö voidaan niin ikään ratkaista erikseen riittäviin selvityksiin perustuen.”

Kunnalla on toki laillinen oikeus muuttaa (olennaisestikin) kaava-alueen rajausta tai kaavan sisältöä kaavaprosessin aikana. Jos tämä kuitenkin tapahtuu vasta kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen, tulee uudelleen rajattu ja/tai sisällöltään muutettu kaavaehdotus asettaa nähtäville

ennen kuin se voidaan viedä hyväksymiskäsittelyyn, ja kaavaan liittyvät tutkimukset ja selvitykset tulee saattaa vastaamaan kaavan muuttunutta tilannetta. Tähän kysymykseen pyydämme korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua.

Perustelussaan hallinto-oikeus ensinnäkin vetoaa valittajien näkemyksen mukaan käsillä olevan valitusperusteen suhteen epäasianmukaisesti siihen, että kaava voidaan laatia vaiheittain. Kaavan muuttamisessa kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen, ja tähän menettelyyn kohdistuvissa valituksen perusteluissa ei ole ollut kyse (oletusarvoisesti suunnitelmallisesta) vaiheittaisesta kaavan laatimisesta, vaan yksinomaan tarpeesta saattaa nähtävilläolon jälkeen tehty olennainen, etukäteen suunnitteleman muutos uudelleen nähtäväksi. Myöskään se, että hallinto-oikeus toteaa ”poisrajattujen alueiden muodostavan riittävän kaavoituksellisen kokonaisuuden”, ei perustelee valituksen kohteena olleen, jäljelle jääneen yleiskaavakokonaisuuden selvitys- ja nähtävilläolotarvetta aiheettomaksi.

Toisekseen valittajien näkemys on, että olennaisen muutoksen käsite ei rajaudu kategorisesti ainoastaan kaavamerkintöjen- ja määräysten muuttamiseen. Se että hallinto-oikeuden perustelujen mukaan oikeustapauksissa yleensä on pidetty (tai käsitelty) tämänkaltaisia muutoksia olennaisina, ei poissulje suoraan muunkaltaisten edellytysten olemassaoloa. Hallinto-oikeus siteeraa aiempaa oikeuskäytäntöä harhaanjohtavasti. Todellisuudessa oikeuskäytännössä on pidetty olennaisen muutoksen miniminä sitä että muutos vaikuttaa maanomistajaan tai lähialueen asukkaisiin, ja tätä laajempivaikutteiset muutokset (kuten vaikkapa koko kaava-alueen merkittävä supistuminen tai yksittäisen kaavamääräyksen sisällöllinen muuttuminen koko kaava-alueella) ovat tästä seuraten automaattisesti olennaisia.

Olennainen muutos voi myös olla sellainen yleiskaavan sisältöön, kuten tietyntyypisten alueiden poisrajaamiseen, liittyvä muutos, joka voi aiheuttaa muutoksia jäljelle jäävän kaavan kykyyn toteuttaa kaavan tavoitteita ja sisältövaatimuksia. Yleiskaavaan tehdyn muutoksen olennaisuutta ei ylipäätään tule tarkastella spekulatiivisesti sen suhteen, mitä kaavasta poisjääneet alueet ehkä voisivat myöhemmin mahdollistaa, vaan yksinomaan sen suhteen, mitä jäljelle jäänyt hyväksytty kaava mahdollistaa.

Valittajat katsovat, että lähtökohtaisesti yleiskaavan muuttaminen siitä merkittäviä alueita poistamalla on potentiaalisesti olennaisena pidettävä muutos. Muutoksen olennaisuuden arviointi ei voi tapahtua kestävästi vain esitetyillä kategorisilla ja kvantitatiivisilla perusteluilla. Olennaista on muutoksen vaikutusten ymmärtäminen, mikä edellyttää vähintäänkin keskeisten selvitysten perusteiden tarkastelua, tässä relevantisti nimenomaan ilmastselvityksen. Hallinto-oikeuden

viittaamasta kaavaselostuksen lisälehdessä käy ilmi, että ilmastaselvitystä ei ole päivitetty, vaan on ainoastaan lisätty kaavaselostukseen hyvin suppea laadullinen arviointi, seuraavalla perustelulla:

”Ilmastovaikutusten arviointi on laadittu nähtävillä olleen yleiskaavaehdotuksen rajauksen ja aineistojen perusteella. Tätä arviointia ei ollut tarkoituksenmukaista muokata hyväksymiskäsittelyyn vietävän rajauksen mukaiseksi, sillä se olisi edellyttänyt suuritoista Keko-laskennan ja muiden laskennallisten arviointien päivitystä. Arvioinnin loppuun on kuitenkin lisätty kappale, jossa on arvioitu kaavasta poisrajattujen alueiden vaikutuksia kokonaisuuteen.”

Alla esitetyn hallinto-oikeuden päätöksen sitaatin jälkeen valittajat osoittavat lukujen valossa sitaattiin alleviivattujen arvioiden suurpiirteisyyden. Lisäksi osoitetaan, että tarkastelu on riittämätön todistamaan etteivät tehdyt muutokset olisi merkitykseltään olennaisia.

*”Hyväksymiskäsittelyn kaavarajauksen vaikutus arivointiin
Kaupunginhallitus on 3.5.2021 rajannut hyväksymiskäsittelyn ulkopuolelle Myntinmäen ja Espoon keskuksen ympäristöineen sekä Histan keskustaa reunustavan vyöhykkeen. Hyväksymiskäsittelyyn vietävällä kaavalla on siten hieman pienempi hiilivarastoja ja –nieluja vähentävä vaikutus Espoossa kuin edellä on kuvattu. Pois rajatut alueet eivät kuitenkaan lukeudu suurimpiin hiilivarastoihin tai -nieluihin. Kokonaisuudessaan rajaus kuitenkin turvaa hieman paremmin hiilivarastoja ja -nieluja, sillä viheralueiden osuus kaava-alueesta kasvaa noin 5 %. Hiilivarastojen menetys kaavarakentamisen myötä on hyväksymiskäsittelyyn vietävällä kaavarajauksella noin 1 prosenttiyksikön pienempi kuin ehdotuksen rajauksella.*

Kaavarajaus vaikuttaa vähän myös liikenteen päästöjen kehitykseen. Myntinmäen ja Espoon keskuksen rajaaminen hyväksymiskäsittelyyn vietävästä alueesta heikentää raideliikenteeseen tukeutuville tiiviille alueille sijoittuvaa osuutta uusista asukkaista, mikä voi kasvattaa asukaskohtaisia liikenteen päästöjä. Tiiviimpien A1- ja A2-alueiden pinta-alaosuus pienenee useampia prosenttiyksikköjä. Toisaalta Espoon keskus tiivistyy ja kehittyy jatkossa myös voimassa olevan yleiskaavan pohjalta, minkä vuoksi rajauksen vaikutus kaupungin kokonaispäästöjen kehitykseen ei ole kovin suuri.

Seudullisiin ilmastovaikutuksiin kaavarajauksella ei ole juuri vaikutusta, sillä kaava mahdollistaa rajauksesta riippumatta Länsiradan ja seudullista raideliikennejärjestelmää tukevan kaupunkirakenteen sekä Kulmakorven seudullisesti merkittävän erityisalueen.

Hiilinielujen näkökulmasta kaavalla on seudullisesti hieman pienempi negatiivinen vaikutus verrattuna kaavaehdotuksen mukaiseen rajaukseen, mutta ero ei ole laajemman kokonaisuuden näkökulmasta merkittävä.”

Jo tämän nimellisen arvioinnin sanamuodot kuten ”vaikuttaa vähän”, ”voi kasvattaa”, kertovat sen riittämättömyydestä ja keveydestä ilmastaselvityksen sisältöön ja tuloksiin nähden. On selvää, että kokonaisuuden muutoksen merkittävyyttä suhteessa kaavan tavoitteisiin tulee vähintään karkeasti tarkastella eri rakentamistehokkuuden alueiden osuuksien välisen muutoksen kautta. Tämä on muutostarkastelussa laiminlyöty täysin.

Muutoksen vaikutusten tarkastelun ylimalkaisuutta kuvaa hyvin, että hiilivarastoihin kohdistuvan muutoksen pienenemistä yhdellä (1) prosenttiyksiköllä pidetään kaavaselostuksen lisälehdessä ”*hiilivarastojen ja -nielujen hieman parempana turvaamisena*”. Kun otetaan huomioon, että kyseinen yhden prosenttiyksikön muutos on seurausta kaavan mahdollistaman asukasluvun ja työpaikkojen määrän pienentämisestä noin kolmanneksella, nähdään ettei kaavan muutoksen ilmastovaikutuksia ole millään lailla suhteutettu kaavassa tapahtuneisiin muutoksiin. Todellisuudessa kaavan asukaslukuun ja työpaikkojen määrään suhteutettu vaikutus hiilivarastoihin on kasvanut voimakkaasti, mutta tämä on jätetty arvioimatta.

Hallinto-oikeus on verrannut tosiseikkatarkastelussaan rakentamistehokkuuksien A1, A2 ja A3 pinta-aloja kaavaselostuksien liitteistä 3. Se ei kuitenkaan ole tarkastellut alueiden prosentuaalisia osuuksia, eikä niiden muutoksia. Lisäksi se on jättänyt kokonaan ulkopuolelle yhdyskuntarakennetta kaikkein eniten hajauttavan ns. kyläalueen AT-merkinnän. Edellä mainittujen seikkojen tarkastelu olisi kuitenkin ollut välttämätöntä havainnollistamaan muutoksen olennaisuutta. Tämän vuoksi valittajat ovat tehneet asianmukaisen, kaikki A-alueet mukaan ottavan vertailun alla olevaan taulukkoon:

Nähtävillä			Hyväksytty			
	ha	osuus %	ha	osuus %	Osuuden muutos %	
A1	352	8	A1	250	8	5
A2	1173	26	A2	497	16	-37
A3	2077	46	A3	1412	46	1
AT	878	19	AT	845	28	42

Taulukosta havaitaan, että tehokkaimman rakentamisen alueiden A1+A2 osuus pinta-alasta pieneni yhteensä 32%, kun samalla hajauttavimman rakentamisen alueiden A3+AT osuus kasvoi 43%. Jälkimmäisen kasvu tuli lähes täysin kyläalueiden osuudesta AT, kun kaikkien muiden pinta-alat vähenivät selvästi.

AT-alueen päästö/asukas on hyväksytyn kaavaselostuksen ilmasto-osion (s. 92) mukaan lähes 3-kertainen verrattuna A2-alueeseen, jonka ala väheni eniten. AT-alueen osuuden huimaa kasvua ja sen vaikutuksia kaavakokonaisuuden ilmastovaikutuksille ei ole mitenkään arvioitu muutoksen yhteydessä. Kun kyseessä on ylipäätään kaavan vähiten arvioitu ja eniten yhdyskuntarakennetta hajauttava aluevarausmuoto, on tässäkin suhteessa todettava, että yleiskaavan sisältövaatimusten ja tavoitteiden arviointi ei enää ole mahdollista muutoksen jälkeen. Siksi kaavaselostuksen em. muutostarkastelun ilmastovaikutusta kuvaavat termit ”vaikuttaa vähän”, ”voi kasvattaa” ovat täysin perustelemattomina pidettäviä ja muutoksen vaikutus selvityksen taso täysin riittämätön, eikä hallinto-oikeuden olisi tullut sellaiseen perusteluissaan vedota.

Täytyy myös huomata, että kun hajarakentamisen pinta-alan osuus kaavan alueesta kasvaa, sillä on monia muitakin sisältövaatimukseen ja tavoitteisiin liittyviä keskeisiä vaikutuksia, mm. luonnon monimuotoisuuden kannalta. Nämä vaikutukset, joita valittajat ovat myös alkuperäisessä valituksessaan useassa kohtaa tuoneet esille, on selvitettävä. Nyt hajauttavan rakentamisen (A3+AT) osuus kaavan rakentamisvarausten pinta-alasta on kasvanut niin, että se kattaa siitä jo 74 %. Luku on niin suuri, että valittajat pitävät jo sen johdosta ilmeisenä tarvetta arvioida uudelleen sekä kaavan omien, että niiden perustaksi ilmoitettujen valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden toteutumista. On vielä lisäksi syytä huomata, että tarkastelu ei sisällä lainkaan keskustatoimintojen poisjääntiä, jolla on kuitenkin kaavan tavoitteiden kokonaisarviointille huomattava vaikutus.

Valittajat ottavat vielä esille A3-alueita koskevan määräyksen muuttamista koskevan kirjauksen:

”Lautakunta päätti muuttaa A3-alueita koskevan kaavamääräyksessä olevan tonttitehokkuuden ”pääasiassa alle 0,4” muotoon ”pääosin 0,2-0,25”. Koko kaava-alueita koskevan määräyksen muuttaminen aiheuttaisi kaavan uudelleen nähtäville asettamisen. A3-alueet ovat jo toteutuneet hyvin erilaisin tehokkuuksin, ja osa on jo kaavoitettu yli 0,25:n tehokkuudella. A3-asuinalueiden korttelitehokkuus poistetaan kaavamääräyksestä ja kehittämissuosituksista täydennetään siten, että A3-alueiden täydennysrakentamisessa otetaan huomioon alueen ominaispiirteet ja olemassa olevan rakentamisen mittakaava.”

A3-alueen kaavamääräykseen kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen tehty muutos (korttelitehokkuuden poisto) on olennainen muutos, ja olisi jo yksinään edellyttänyt kaavaehdotuksen nähtävillä asettamista uudelleen. Se voi aiheuttaa aivan saman vaikutuksen kuin tonttitehokkuuden pienentäminen. Oikeusvaikutteinen ohjausvaikutus tehokkaampaan maankäyttöön asemakaavoituksessa näin poistui, ja jos koko A3-ala tai iso osa siitä – merkinnän merkittävän osuuden kaavassa huomioiden - nyt rakentuu nähtävillä oloa tehottomammin, on se olennainen muutos. Kehittämissuositus ei asiaan vaikuta.

Yhteenvedona edellisestä valittajat toteavat, että pelkän poistetun ja jäljelle jääneen kaava-alueen pinta-alan tai asukasluvun vertailu ei johda oikeaan päätelmään muutoksen olennaisuudesta. Johtopäätöksen tekeminen vaatii jäljelle jääneen kaavakokonaisuuden syvällisempää tarkastelemista, jotta voidaan varmistua vastaako se enää kaavalle asetettuja ja selvityksissä tarkasteltuja tavoitteita. Valittajat katsovat osoittaneensa, että muutosta on niiden valossa pidettävä olennaisena ja yleiskaavapäätös on ollut MRL 32 §:n vastainen. Kun tehtyihin muutoksiin olennaisesti liittyviä, kokonaan päivittämättömiä selvityksiä on pidettävä riittämättöminä, on yleiskaavan hyväksymispäätös ollut myös MRL 9 §:n vastainen.

1.3 - Valitusperuste 1 - Valitusluvan perustelu

Valitusluvan peruste on olemassa, koska lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi:

Arvion muutoksen olennaisuudesta täytyy tapahtua perustellusti, tarvittaessa kaavan tavoitteiden ja sisältövaatimusten täyttymisen varmistavien asianmukaisten ja riittävien selvitysten uudelleen tarkastelun valossa. Jos niiden täytyminen jättää merkittävää tulkinnanvaraa, olisi muutosta pidettävä lähtökohtaisesti olennaisena. Voidaan myös ajatella, että viime hetkellä ja kiireesti tehdyt muutokset eivät heijasta kaavan kypsyttä, ja siksi olisi kokonaisedun kannalta perusteltua laittaa kaava nähtävillä mieluummin kuin olla laittamatta. Tällöin saatu palaute olisi omiaan poistamaan epävarmuutta ja varmistamaan parhaan lopputuloksen. Erityisesti nähtävillä asettamiseen eivät saa vaikuttaa asiaan kuulumattomat seikat, kuten esimerkiksi tässä tapauksessa esitetty kiire saattaa asia päätökseen ennen valtuustokauden loppua.

Olisi koko vuorovaikutusmenettelyn tavoitteiden vastaista, jos oikeutta rajataan ilman hyvin painavia perusteluita. Vaikka hallinto-oikeus korosti vuorovaikutuksen muodollista luonnetta, olennaista on, että se kuitenkin on myös kunnan jäsenten laillinen oikeus, jota ei voi ohittaa kuin aukottomasti perustellen. On myös selvää, että juuri esitetyn kaltaiset kaavan muuttamisesta seuranneet vaikutukset kaavan tavoitteisiin ja sisältöön perustelevat nähtävillä panoa myös nimenomaan yhteisöjen kannanoton sekä viranomaisten lausumisen mahdollisuuden näkökulmasta.

Hallinto-oikeuden perustelu asiassa tekee oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeelliseksi nyt ottaa kantaa ainakin siihen, voidaanko yleiskaavaan hyväksymisen jälkeen tehdyn muutoksen olennaisuus päätellä kaavamerkintöjä- ja määräyksiä tarkastelemalla, vai missä määrin tulee huomioida myös mahdolliset vaikutukset kaavan tavoitteisiin, sisältövaatimuksiin ja muihin seikkoihin.

Lisäksi on tarpeen myös ottaa kantaa siihen, kuinka olennaisuuden arvioinnissa ja sikäli nähtävällepanon tarpeessa tulee ottaa huomioon asukkaiden ja kiinteistönomistajien lisäksi viranomaisten ja yhteisöjen mahdollisuus vaikuttaa niiden osin erilaisen intressin piirissä oleviin asioihin.

2. - Valitusperuste 2: Yleiskaava on MRL 39 §:n sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen

Alkuperäisessä valituksessa on sen kohdissa 3, 5 ja 7 tuotu seikkaperäisesti perustellen ilmi, miksi kaava ei täytä yleiskaavan sisältövaatimuksista (MRL 39 §) erityisesti yhdyskuntarakennetta ja liikennettä koskevia kohtia:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;

sekä miten kaava on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (jatkossa ”VAT”) vastainen seuraavien tavoitteiden osalta:

- Luodaan edellytykset vähähiiliselle 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-, liikumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä.
- Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa.
- Edistetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä.

Lisäksi valittajien antamassa vastaselityksessä (**Liite 5**) on esitetty runsaasti lisäperusteluita. Valituksen ja vastaselityksen ko. kohdat ovat yhteensä melko pitkiä, ja siksi niitä ei ole sellaisenaan kopioitu tähän, vaan niitä on käsitelty vain tiivistetysti.

Kiteyttäen, valittajat ovat todenneet alemman tehokkuuden hajauttavan rakentamisen (A3- ja AT-alueet) osuuden yleiskaavassa olevan kaavan omien tavoitteiden sekä VAT:n ja MRL 39 §:n toteutumisen kannalta kestävämmän suuri. Sillä on liikenteen ja palveluiden järjestämisen lisäksi kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuudelle ja virkistykseen järjestämiselle, pientaloalueiden kattaessa lähes 75 % kaavan mahdollistaman asumisen pinta-alasta ja aiheuttaessa metsäisen alueen merkittävää supistumista.

Valittajat ovat erityisesti korostaneet sitä, miten AT-kyläaluetta on käytetty tosiasiallisesti uusien pientaloalueiden kaavoittamiseen. Tällä on voitu pienentää näennäisesti A3-alueiden määrää, vaikka todellisuudessa AT-merkintä mahdollistaa käytännössä vastaavien pientaloalueiden rakentamisen. Tämä on ollut tarkoituksellista ja johdonmukaista, ja A3-merkintä on vaihdettu AT-merkinnäksi jopa alueilla, joilla on ollut jo pitkään vireillä pientalokaavoitus ja joilla ei ole mitään olemassa olevia kylämäisiä piirteitä, ilman että muutoksella on ollut asemakaavahankkeen sisältöön mitään todellista vaikutusta. Koska AT-alueita ei ole kaavan alkuperäisissä tavoitteissa tunnistettu merkittävää pientaloalueiden tuottamista mahdollistaviksi alueiksi, niihin ei ole kohdistettu vastaavia selvityksiä eikä niitä ole tarkasteltu asukasluvun lisäyksen ja sen vaikutusten suhteen VAT:n ja MRL 39 §:n kannalta samalla tarkkuudella A3-alueiden kanssa. Siten AT-alueiden runsas määrä yleiskaavassa tekee kaavan tavoitteiden ja vaikutusten asianmukaisen

arvioinnin mahdolliseksi etenkin nähtävilläolon jälkeisen muutoksen jälkeen, joka nosti AT-alueiden osuuden jo lähes 30 %:iin asuntoalueiden pinta-alasta. Kun otetaan huomioon, että AT-kaavamääräys ei edellytä asemakaavoitusta, niin lopputuloksena korostuu yleiskaavan tuottaman ohjausvaikutuksen hallitsemattomuus. Tämä on kestäväntöntä jatkosuunnittelun vaikutusten arvioinnin kannalta, erityisesti kun AT-merkinnät suurelta osin sijoittuvat rakentamattomille luontoalueille sekä osin myös suojelualueiden yhteyteen. Tätä ei jatkosuunnittelua sitomaton kehittämissuositus riitä estämään. Yleiskaava on siitakin syystä sisältövaatimusten vastainen ollessaan kykenemätön hallitusti varmistamaan luontoarvojen varjelua kaavan osoittaman maankäytön tulevissa vaiheissa, etenkin kun tämä on yleiskaavan laatimisen yhteydessä tehty tietoinen valinta.

Valittajat viittaavat valitusaineistossaan erityisesti siinä esille tuotuihin Uudenmaan ELY-keskuksen kannanottoihin. ELY-keskuksen antamissa kaavaehdotusvaiheen lausunnossa (**Liite 6**) ja oikaisukehotuksessa (**Liite 7**) esille tuodut laillisuusongelmat tulee ottaa huomioon kokonaisuudessaan, myös niiltä osin joista ELY-keskus ei ole valittanut, sikäli kun kaavaa ei uudessa päätöksessä ole näiden osalta muutettu. Siihen ettei viranomaisen kaikista lausunnoissaan esittämistään puutteista ole harkintavaltansa puitteissa valittanut, voi olla monia syitä, eikä tämä osoita kaavaa lainmukaiseksi. Valittajien näkemys asiasta on, että edellä mainittujen seikkojen osalta kaavaa ei ole uudessa päätöksessä muutettu valittajien ja viranomaisen vaatimalla tavalla, ja em. viranomaisdokumentit ovat siten näiltä osin täysimääräisesti huomioitavia yleiskaavan lainmukaisuutta arvioitaessa.

ELY-keskus on edellyttänyt merkittäviä muutoksia aina kaavaehdotuksesta antamastaan lausunnosta lähtien, jossa muutokset ovat kaikkein yksityiskohtaisimmin perusteltuna. Valittajat eivät tässä näe tarpeelliseksi enää yksityiskohtaisesti käydä läpi em. aineistoa, mutta toistavat yhtyvänsä siihen. ELY-keskus on selkeästi tuonut esille, miten kaavassa käytetyt A3- ja AT-varaukset eivät täytä edellä lueteltuja VAT:n ja MRL 39 §:n edellytyksiä, ja miten yleiskaavan kokonaisuus ei hajauttavan rakentamisen runsauden ja sijoittumisen ansiosta täytä kaavan omiakaan tavoitteita. ELY-keskus onkin edellyttänyt hajauttavan rakentamisen vaikutusten tarkempaa selvittämistä ja siihen liittyen A3-alueiden määräyksiin muutoksia kaavan sisältövaatimusten toteutumisen varmistamiseksi. AT-alueiden osalta se edellytti maakuntakaavojen pohjalta, että merkinnän tulee kohdistua vain nykyisellään kylän tunnuspiirteet täyttäviin alueisiin, ja ettei AT-merkinnän käytöllä hajauteta yhdyskuntarakennetta entisestään.

Vaadittuja korjauksia ei ole tehty, ja näin ollen sisältövaatimusten varmistamiseksi mm. joukkoliikenteen järjestämisestä tai edes selvittämisestä ei ole kaavan pinta-alaltaan suurimman maankäyttötavan osalta mitään jatkosuunnittelua sitovaa ohjausta. Yleiskaava luo myös laajempaa

seudullista ongelmaa joukkoliikenteen järjestämiselle, koska hyväksytyyn kaavan mahdollistaman laajan hajarakentamisen vaikutusta kokonaisuuden toteutettavuuteen ja kustannuksiin ei ole selvitetty.

Lisäksi viranomaisella ei ole ollut mahdollisuutta lausua hyvin suurelta osin yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen liittyvästä ehdotusvaiheen nähtävilläolon jälkeisestä muutoksesta kaavaan, koska kaavaehdotusta ei ole laitettu uudelleen nähtäville (vrt. tämän valituksen Valitusperuste 1).

Hallinto-oikeus on sivuuttanut valittajien ja ELY-keskuksen valituksissa esiin tuodun hajarakentamisen VAT:n vastaisuuden sangen lyhyesti, pääasiassa väittämällä että valituksen perustelu on ollut pääosin yksilöimätöntä tai yleistasoista. Väite ei pidä paikkaansa, sillä valittajat ovat nimenomaan tuoneet esille aluekohtaisia esimerkkejä ja esittäneet myös yksityiskohtaista maankäyttötapojen suhteellista vertailua.

Hallinto-oikeus on - nimenomaan tämän kaavan suhteen sangen ristiriitaisesti - perustellut, että hajarakentaminen ei ole ollut VAT:n tai sisältövaatimusten vastaista, kun sille on esitetty ”maankäyttötavoitteisiin liittyvät perusteet”.

Nyt hyväksytyyn kaavan mittakaavassa oleva hajarakentaminen ei kuitenkaan ole ollut kaavassa ja sen selvityksissä esitettyjen tavoitteiden (eli maankäyttötavoitteen perustelun) mukaista. Päinvastoin, kaavaselostus korostaa yleiskaavan tukeutuvan keskuksiin, eheyttävän yhdyskuntarakennetta ja perustuvan julkiseen ja kevyeen liikenteeseen. ELY-keskuksen kannanotot eivät jätä epäselvyyttä tavoitteen ja toteuman ristiriidasta.

Hallinto-oikeuden tulkinnan käytännön seuraus pelkistäen olisi, että maakuntakaavaa, VAT:ta, tai edes yleiskaavan sisältövaatimuksia ei tarvitse noudattaa, kunhan vain kaavaselostuksessa perustellaan miksei niin tehdä. Tässä ratkaisussaan, kuten todettua, hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole osoittanut eikä edellyttänyt tällaisia perusteluita olevan.

Edes vaatimusten vastaisuuden ja sen vaikutusten mittakaavalla, jonka valittajat ovat erityisesti perustelleet ja tuoneet konkreettisesti esille, ei ratkaisussa ole ollut mitään merkitystä. Ristiriita hyväksytyyn yleiskaavan, jonka rakentamisvarausten pinta-alasta lähes 75 % on hajauttavimman rakentamisen piirissä, ja kaavan tavoitteiden välillä käy hyvin ilmi tavoitteiden keskeisten kohtien ao. siteerauksesta hallinto-oikeuden päätöksessä:

”5.1 Yleiskaavan tavoitteista kaavaselostuksen mukaan

Keväällä 2021 hyväksymiskäsittelyyn rajatulla alueella mahdollistetaan noin 40 000 uuden asukkaan ja noin 7 000 työpaikan sijoittuminen alueelle. Tällä alueella varaudutaan Länsiradan kehityskäytävällä noin 20 000 uuden asukkaan lisäykseen, joka on vähintään puolet kaava-alueen väestönkasvusta. Kalajärveltä Leppävaaraan suuntautuvalla itäisellä joukkoliikennevyöhykkeellä varaudutaan noin 20 000 uuteen asukkaaseen. ----- Näiden joukkoliikenteeseen perustuvien kehityskäytävien lisäksi voi suuruusluokaltaan arviolta 1 000–4 000 uutta asukasta sijoittua kaavan jatkosuunnittelussa tai tarkemmassa tarkastelussa em. vyöhykkeiden reuna-alueille tai joukkoliikennevyöhykkeisiin linkittyville asuntovaltaisille alueille A3. ----- Tiiviit pientalovaltaiset ja kylämäiset alueet tukeutuvat läheisiin keskuksiin ja joukkoliikenteen ja pyöräilyn mahdollisuudet paranevat. ----- Kävelyn, pyöräilyn ja joukkoliikenteen edistäminen on ollut suunnittelun lähtökohtina. Kyläkokonaisuuksia ja maaseutumaisia kulttuurimiljöitä on kehitetty niiden perinteisiä arvoja kunnioittaen. ----- Kasvu ohjataan nykyisten ja uusien runkolinjojen vaikutusalueelle ja erityisesti keskuksiin kestävästä liikkumisesta edistämään. Maankäyttöratkaisu mahdollistaa olemassaolevien keskusten ja rakennetun ympäristön täydentämisen ja tiivistämisen. ----- Maankäytön kehittyminen ja etenkin sen tiivistyminen lisää lähisaavutettavuutta, jolloin matkoja tehdään lähellä sijaitseville palveluille. ----- Tiivistyvä kaupunkirakenne parantaa kestävästä liikkumisesta kulkumuoto-osuutta. Lähipalvelut ovat hyvin saavutettavissa myös joukkoliikenteellä sekä pyöräillen kylämaisilta alueilta. Maankäytön kasvaessa kuitenkin myös henkilöautoilla tehtävien matkojen määrä kasvaa ja ajosuorite lisääntyy.”

Valittajien on hakemallakaan vaikea löytää kaavan tavoitteista johdonmukaista yhtäläisyyttä kaavaratkaisun kanssa. Erityisesti viimeiset saavutettavuutta käsittelevät kohdat, ELY-keskuksen vaatiman kaavamääräyksen puuttumisenkin huomioiden, osoittavat hallinto-oikeuden perustelun kestävämmyyden.

2.1 - Valitusperuste 2 - Valitusluvan perustelu

Valitusluvan peruste on olemassa, koska lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Lisäksi kyseisen yleiskaavan maakunnallinen merkitys voi muodostaa muun merkittävän syyn.

Valittajat toteavat, että MRL 39 §:n yleiskaavan sisältövaatimukset ovat kaavapäätöksen keskeisin laillisuusvaatimus. Siksi tulkinta kaavaratkaisun perustelemisen hyväksyttävyydestä, joka on sisältövaatimusten kanssa kokonaisuuden kannalta ristiriidassa yleisesti maankäyttötavoitteisiin liittyvillä perusteilla, ei ole kestävä.

Tulee myös voida edellyttää, että kaavan keskeiset tavoitteet ovat yhteneviä kaavaratkaisun kanssa, jollei poikkeuksia ole kestävästi perusteltu ja riittävästi selvitetty. Siten pelkästään VAT:n ja MRL 39 §:n vaatimuksia noudattavien tavoitteiden esittäminen ei riitä, eikä automaattisesti voida tehdä lailliseksi ratkaisua, joka tosiasiallisesti on niiden vastainen.

Hallinto-oikeuden ratkaisu herättää oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeen arvioida, onko kaavaselostuksessa esitettyjen kaavan tavoitteiden, joiden esitetään noudattavan yhdyskuntarakenteeseen ja liikenteeseen liittyviä VAT:ta ja yleiskaavan sisältövaatimuksia, ja hyväksytyyn kaavaratkaisun välinen vastaavuus ollut riittävästi osoitettavissa, ja onko ratkaisussa toteutetulle hajauttavalle maankäytölle löydettävissä hyväksyttävä perustelu kaavan tavoitteista.

3. - Valitusperuste 3: Yleiskaava on maakuntakaavan vastainen ja ohjeena on tullut olla Uusimaa 2050 -kaava

3.1 - Valitusperuste 3 - Maakuntakaavasta poikkeamisen merkittävyys POKE-yleiskaavassa

Maakuntakaavan osalta valittajat viittaavat alkuperäisen valituksensa (22.7.2021, **Liite 3**) lisäksi Espoon ymäristöyhdistyksen toimittamiin valituksen täydennyksiin (28.12.2021, **Liite 4**, sekä 23.2.2022, **Liite 9**). Valittajat ovat todenneet, että kaavassa esitetään uusia A3- ja AT-pientaloalueita ja ohjataan siten merkittävää asukasmäärää alueille, jotka eivät ole voimassa olevien maakuntakaavojen yhdistelmän mukaisia ensisijaisia rakennusalueita, esimerkkeinä Bodominjärven ranta-alueet Kalmarissa ja Kunnarlassa. Uusimaa-kaava 2050:en verrattaessa rakentamisesta suurin osa kohdistuu jo kaavamääräyksen vastaisesti valkoiselle alueelle. Valittajat ovat myös ELY-keskuksen näkemykseen nojaten perustelleet, miksei yleiskaavan perusteluna voi käyttää vanhan 1997 yleiskaavan osoittamaa maankäyttöä.

Valittajat ovat perustelleet molempien maakuntakaavojen vastaisuutta yleismääräyksillä, jotka selkeästi edellyttävät yleiskaavoitusta ohjaamaan rakentamista niissä erikseen määritellyille kehittämisen ohjaamisalueille, esimerkiksi ko. kohdat Uusimaa 2050 yleismääräyksestä [alleviivaukset lisätty]:

”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. [---] Uudet asuin- ja työpaikka-alueet tulee suunnitella niin, että ne täyttävät kestävän 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 kestävän liikkumisen edellytykset.”

Ja vaihemaakuntakaavan suosituksesta ja määräyksestä:

”Asumista koskeva kehittämissuositus

Ympärivuotista asumista on ohjattava ensisijaisesti maakuntakaavan taajamatoimintojen alueille, tiivistettäviä alueita painottaen. Taajamatoimintojen ulkopuolelle suuntautuvaa asumista on ohjattava suunnitelmallisesti kyliin. ---

Helsingin seudun valkoisia alueita koskeva suunnittelumääräys

Alue, jolle maakuntakaavakartalla ei ole osoitettu erityistä käyttötarkoitusta, on tarkoitettu ensisijaisesti maa- ja metsätalouden ja niitä tukevien sivuelinkeinojen käyttöön. Alueelle suuntautuvaa asuin- ja työpaikkarakentamista on ohjattava taajamatoimintojen alueille ja kyliin. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa voidaan alueelle osoittaa muutakin vaikutuksiltaan paikallisesti merkittävää maankäyttöä.”

Hallinto-oikeus ei ole ottanut täsmällisesti kantaa valituksessa esitettyyn alueiden maakuntakaavan vastaisuuteen ja valituksen perusteluihin, mutta sen ratkaisusta on pääteltävissä, että se katsoo – erityisesti perustelematta – yleiskaavan olevan maakuntakaavojen mukainen tai korkeintaan siitä ”vähäisessä määrin poikkeava”:

”Siltä osin kuin yleiskaavaratkaisu toteuttaa maakuntakaavassa osoitettua maankäyttöä, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on tullut ottaa huomioon jo maakuntakaavaa

laadittaessa. Valitusten johdosta ei ole tullut ilmi perusteita arvioida tätä lähtökohtaa toisin. Siltä osin kuin ratkaisu vähäisessä määrin poikkeaa maakuntakaavassa osoitetusta maankäytöstä, arvioitaessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuutta ...”

Valittajat eivät hyväksy hallinto-oikeuden tulkintaa, vaan katsovat hajakentämisen olevan sekä määrällisesti että sijainniltaan niin merkittävässä roolissa koko kaavaratkaisussa, että sen sijoituessa valtaosiltaan em. kuvatulla tavalla suhteessa maakuntakaavoihin, poikkeamista ei voida mitenkään pitää vähäisenä. Maakuntakaavan noudattamista ei voida tulkita vain kaavan yksittäisten aluevarausten osalta aluevaraus kerrallaan, vaan tulee huomioida myös niiden kumulatiivinen vaikutus. Yleiskaava on nimenomaan kokonaisuus, jonka on oltava tasapainoissa maakuntakaavan tavoitteisiin nähden. Vain näin voi olla mahdollista todeta, että yleiskaava on maakuntakaavan noudattamisen johdosta myös VAT:n mukainen.

Valittajat katsovat, että kaavan nimenomainen – sen omien tavoitteiden vastainen – ratkaisu on ohjata jopa puolet rakentamisen pinta-alasta maakuntakaavojen ohjeen vastaisesti. Valittajilla ei ole saatavilla sellaista tarkkaa aineistoa, josta voisi esittää tarkkoja lukuja kummankin maakuntakaavan suhteen. Asiaa voidaan kuitenkin tarkastella poikkeamisen merkittävyyden kannalta riittävästi ilmankin. Jos maakuntakaavan vastaisissa varauksissa on kyseessä suuruusluokaltaan puolet kaavan asuinalueiden pinta-alasta, joka käsittää kummankin maakuntakaavan suhteen mm. kokonaan laajojen Bodomjärven itä-, länsi- ja pohjoispuolisten alueiden AT- ja A3-merkinnät Viiskorvesta lähtevää kehittämisaluetta lukuun ottamatta, ei voida puhua maakuntakaavojen mukaisuudesta. Voimaan tulleen Uusimaa 2050 -kaavan suhteen alue laajenee vielä huomattavasti vaihemaakuntakaavaan nähden.

Valittajat katsovat, että yleiskaavan rakentamisen ohjaamista maakuntakaavan vastaisesti on pidettävä merkittävänä silloin, kun alueet yhteensä muodostavat huomattavan osuuden yleiskaavasta, vaikka ne yksittäisinä tarkastellen edustaisivat vähäistä poikkeamista. Mikäli näin ei tulkittaisi, olisi mahdotonta edellyttää yleiskaavan kokonaisuutena edistävän VAT:n toteutumista.

3.2 - Valitusperuste 3 - Yleiskaavan hyväksymistä ohjannut maakuntakaava

Valittajat ovat edellyttäneet, että 15.11.2021 tehtyä yleiskaavapäätöstä ohjaavana tulee olla sitä ennen voimaan tullut Uusimaa 2050 -kaava. Vaikka valittajat, kuten ELY-keskuskin kannanotoissaan, ovat katsoneet yleiskaavan edellä kuvatusti olevan kummankin maakuntakaavan vastainen, pitävät valittajat erittäin tärkeänä ajantasaisen maakuntakaavan noudattamista.

Hallinto-oikeus on tulkinut ratkaisussaan:

”oikaisukehotuksen johdosta tehdyn uuden päätöksen tekoaikaan 15.11.2011 on yleiskaavoitusta edellä kerrottu huomioiden lähtökohtaisesti ohjannut Helsingin seudun vaihemaakuntakaava Uusimaa-kaava 2050 -kokonaisuudesta. Kun kuitenkin otetaan huomioon oikaisukehotusmenettelyn luonne sekä maankäyttö- ja rakennuslain 195 §:n 2 ja 4 momentti, ei yleiskaavoitusta ohjaavana maakuntakaavana ole voitu pitää yleiskaavan alkuperäisen hyväksymispäätöksen jälkeen voimaan tullutta maakuntakaavaa. Maakuntakaava on kuitenkin voitu ottaa huomioon tosiasiaselvityksenä.”

Valittajat katsovat, että tulkinta on virheellinen. Ensinnäkin kyseessä on oikaisumenettelyn luonteesta riippumatta lähtökohtaisesti täysin uusi kaavapäätös, joka ei voi pohjata alkuperäisen päätöksen tekohetken vaatimuksiin, jos ne ovat muuttuneet. Tässä tapauksessa on merkitystä myös sillä, että viranomaisen on nimenomaisesti oikaisukehotuksessaan ja sitä ennen vedonnut tarpeeseen saattaa kaava maakuntakaavojen mukaiseksi. Maakuntakaava on ollut vireillä vuosia yleiskaavatyön rinnalla, ja kaavoittajan olisi tullut jo ennen alkuperäistä kaavapäätöstä varmistua siitä, että vähintään ne vaatimukset, jotka molemmissa maakuntakaavoissa ovat yhteneviä, olisi huomioitu. Nyt, kuten valittajat ja ELY-keskus ovat todenneet, yleiskaava on hajauttavan maankäytön osalta niiden molempien vastainen.

Uusimaa 2050 -kaava on ajantasaisin ja nimensä mukaisesti kehitystä pitkään tulevaisuuteen ohjaava instrumentti, joka on nimenomaan tehty tunnistettuja tulevaisuuden kehitystarpeita huomioimaan. Kun yleiskaavan aikajänne on myös kaukana tulevaisuudessa, olisi epätarkoituksenmukaista tietoisesti olla pitämättä uusinta maakuntakaavaa uutta päätöstä ohjaavana. Uuden maakuntakaavan tultua voimaan kaavoittajalla olisi myös ollut mahdollisuus jättää päätös tekemättä ja valmistella kaava uudestaan, paitsi viranomaisen oikaisuvaatimukset huomioiden, myös vastaamaan uutta maakuntakaavaa. Valittajat katsovatkin, että vetoaminen oikaisumenettelyn luonteeseen ja määräaikoihin ei ole ollut nämä lähtökohdat, olosuhteet ja mahdollisuudet huomioiden perusteltua.

3.3 - Valitusperuste 3 - Valitusluvan perustelu

Valitusluvan peruste on olemassa, koska lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen suhteen on oltava selvää, millä tavoin yleiskaavan muodostavien osa-alueiden poikkeaminen maakuntakaavasta huomioidaan arvioitaessa

yleiskaavan maakuntakaavan mukaisuutta. Valittajat katsovat, että tässä on kiinnitettävä huomiota mm. siihen, kuinka merkittävilta osin yleiskaava kokonaisuutena rakentuu poikkeavan maankäytön varaan, ja voidaanko näiden poikkeamien hyväksymisen myötä varmistaa yleiskaavan olevan VAT:n mukainen ja sen tavoitteita tukeva. Siten poikkeavien osa-alueiden merkityksen vähäisyys yksittäin tarkasteltuna ei voi olla suoraan osoitus yleiskaavan maakuntakaavan mukaisuudesta.

Hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta on oikeuskäytännön yhtenäisyyden takia muissa vastaavissa tilanteissa arvioitava, voidaanko huomattavan osan maankäytöstä maakuntakaavan vastaisesti ohjaavaa yleiskaavaa pitää maakuntakaavan mukaisena, kun tällainen maankäyttö koostuu osittain pienistä alueista mutta lukumäärällisesti ja kokonaisalaltaan merkittävästä joukosta alueita.

On myös tarpeen saada linjaus lain soveltamisen kannalta siihen, onko oikaisukehotuksen johdosta tehty alkuperäisen päätöksen kumonnut uusi kaavapäätös luonteeltaan sellainen, että se voi, oikaisumenettely ja oikaisukehotuksen perustelut huomioiden, perustua alkuperäisen päätöksen tekohetkellä ohjeena olleeseen maakuntakaavaan, jos uusi maakuntakaava on ennen uuden yleiskaavapäätöksen tekemistä tullut voimaan.

4. - Valitusperuste 4: Selvitysten riittävyys

Hallinto-oikeus on päätöksessään pitänyt kaavan Natura-alueisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevia arviointeja riittävinä ja olettanut, että EU:n luontodirektiivin ja luonnonsuojelulain edellyttämällä tavalla voidaan pitää tieteellisesti varmana, ettei Natura-alueiden suojeluperusteisiin kohdistu merkittävää haittaa.

“Hallinto-oikeus toteaa, että valituksissa esitetyn johdosta ei ole ilmennyt, yleisesti tai erityisesti Matalajärven osalta ennalta arvioiden aihetta epäillä, että yleiskaavan suunnittelutarkkuus ja siinä osoitetut yleispiirteiset aluevarusmerkinnät huomioon ottaen aiheuttaisi Natura-alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia, jotka olisivat esteenä yleiskaavan hyväksymiselle.”

Valittajat ovat kuitenkin valituksessaan nimenomaan yksityiskohtaisesti perustelleet, miksi merkittäviä vaikutuksia väistämättä koituu (kokonaisuormituksen väistämätön nousu jo nykyisin huonoon tilanteeseen nähden, mahdollisista lieventävistä toimista huolimatta) kaavaratkaisun toteutuessa vaikkapa vain osittain. Hallinto-oikeus ei ratkaisussaan käsittele tai arvioi näitä perusteluja mitenkään, vaan toteaa vain ylimalkaisesti että ”ei ole ilmennyt aihetta epäillä”. Hallinto-oikeus ei ole asianmukaisesti käsitellyt valitusta tältä osin lainkaan.

“Siltä osin kuin valituksissa on katsottu, että selvitykset olisivat puutteellisia, koska kyläalueita tai hajakentämistä ei ole otettu niissä riittävästi huomioon, hallinto-oikeus toteaa, että nyt kysymyksessä oleva yleiskaava ei mahdollista suoran rakennusluvan myöntämistä miltyään osin, joten hajakentämisen määrä ja sijoittuminen jää suunnittelutarve- tai poikkeamisharkinnassa ratkaistavaksi. Tähän nähden selvityksiä ei voida pitää puutteellisina hajakentämiseen liittyvillä valitusperusteilla. Näistä lähtökohdista hallinto-oikeus katsoo, että Natura-alueita koskevat selvitykset ovat yleiskaavan suunnittelutarkkuus huomioon ottaen olleet riittäviä.”

Suunnittelutarve- tai poikkeamisharkinnassa ei lähtökohtaisesti edellytetä luontoselvityksiä saati Natura-arviointia. Poikkeamisharkinta tehdään aina tapauskohtaisesti, joten siinä eivät tule esim. kumulatiiviset Natura-vaikutukset sen paremmin selvityksiksi kuin huomioiduksikaan. Siten yleiskaava on viimeinen vaihe, jossa haja-asutuksen lisääntymisen seurauksena Natura-alueisiin kohdistuvat vaikutukset voivat tulla lain vaatimalla tavalla arvioiduksi ja mahdolliset haitat estetyksi.

Yleisesti kaavan riittävästä selvityksistä hallinto-oikeus toteaa päätöksessään seuraavaa:

“Kaavaa laadittaessa on selvitetty ympäristövaikutuksia, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehty koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Tähän nähden ei lähtökohtaisesti ole ollut tarpeen enemmälti selvittää valituksissa mainittuja kasvi- tai eläinlajeja taikka muita biotyyppejä, luonnon monimuotoisuutta, ilmasto-vaikutuksia, hiilineutraalisuutta, yhdyskuntataloutta, valumavesiä ja muita vesistövaikutuksia, jätehuoltoa, melua, maa- ja kiviaineshankkeita tai liikennettä ja niiden vaikutuksia.”

Hallinto-oikeuden esittämä perustelu sille, että kaavaa varten laaditut selvitykset ovat sen mielestä riittäviä, ei kestä kriittistä tarkastelua. Hallinto-oikeus ei ole ratkaisussaan arvioinut, ovatko selvitykset laadultaan ja yksityiskohtaisilta teemoiltaan riittäviä, vaan sen argumentti on, että selvitykset ovat riittäviä, koska kaavaa varten laaditut selvitykset ”on tehty koko siltä [valittajien huomautus: maantieteelliseltä] alueelta, johon kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia”. Kuitenkin riittävä maantieteellinen kattavuus on vain yksi osa selvitysten riittävyyden arviointia.

4.1 - Valitusperuste 4 - Valitusluvan perustelu

Puutteellisten selvitysten osalta asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Hallinto-oikeus ei ole valituksia käsitellessään arvioinut tarvittavien MRL 9 §:n edellyttämien selvitysten riittävyttä asianmukaisella tarkkuudella. Kaavan vaikutuksia Natura-alueisiin ei ole arvioitu luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämällä tavalla, eikä siten ole voitu myöskään saavuttaa riittävää varmuutta siitä, ettei kaavaratkaisuilla heikennetä merkittävästi Natura-alueiden suojeluperusteena olevia luonnonarvoja (LSL 66 §).

5. - Valitusperuste 5: Aluekohtaiset vaatimukset

Valittajat ovat alkuperäisen valituksensa liitteessä 2 (tämän valituksen **Liite 8**) listanneet joukon aluekohtaisia vaatimuksia karttarajauksineen. Valittajat vaativat edelleen kaavapäätöksen kumoamista näiden kohteiden osalta alkuperäisen valituksen mukaisesti, mikäli edellä esitetyt koko kaavan kumoamista koskevat vaatimukset hylätään tai jätetään tutkimatta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Alla on perusteltu, miksi hallinto-oikeuden päätös valituksen hylkäämisestä on virheellinen.

HHAO: "Hallinto-oikeus toteaa, että osa yhdistysten yksityiskohtaisista kumoamisvaatimuksista koskee kaavan suunnittelutarkkuuteen nähden suhteellisen pienialaisia kohteita tai niiden osia. Yleiskaavalla ei sen tarkoitus ja maankäyttö- ja rakennuslain eri kaavatasoja koskevat säännökset huomioon ottaen ole tarpeen eikä mahdollistakaan ratkaista rakentamisen tai muunkaan maankäytön edellyttämiä tarkempia yksityiskohtia, vaan yleiskaavassa ratkaistaan ensisijaisesti kysymys siitä, onko tietty maankäyttö alueidenkäytöllisesti mahdollista sijoittaa asianomaiselle alueelle. Siten pelkästään se, että tietyllä alueella tai sen osalla on ehkä merkittäviäkin jatkoselvittelyä edellyttäviä luonnonarvoja tai että alueella esiintyy suojeltuja tai muutoin tärkeitä eläin- tai kasvilajeja, ei vielä itsessään muodosta perustetta pitää kaavaa lainvastaisena. Samasta syystä valittajien omilla havainnoilla siitä, että tietyllä alueella sijaitsee suojeltavien lajien, kasvien tai biotyypin esiintymiä, ei nyt esitetyssä laajuudessa ole ratkaisevaa oikeudellista merkitystä asian lopputuloksen kannalta. Yleiskaava voi olla tällaisella perusteella lainvastainen lähinnä, jos on ilmeistä, ettei alueelle ole mahdollista laatia yleiskaavan ohjausvaikutuksen ja maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n ja 197 §:n mukaista myös luonnonarvot turvaavaa asemakaavaa."

Valittajien kumottavaksi vaatimat muuttavaa maankäyttöä edustavat kaavavaraukset ovat suhteellisen pienialaisia juuri siitä syystä, että kumottavaksi on vaadittu vain sellaisia varauksia tai varauksen osia, joille ei ole mahdollista laatia sellaista asemakaavaa, joka samaan aikaan turvaisi luonnonarvot ja mahdollistaisi yleiskaavan mukaisen maankäytön päämaankäyttömuotona. Helsingin hallinto-oikeus ei ole ottanut tätä huomioon ratkaisussaan lainkaan. Turvaamista vaativia luonnonarvoja löytyisi myös monen muun muuttavaa maankäyttöä edustavan kaavavarauksen alueelta, mutta näiden kumoamista ei vaadita, koska näillä alueilla turvaaminen on mahdollista asemakaavoituksen kautta. Kohdekohtaisiin kumoamisvaatimuksiin ei ole kuitenkaan sisällytetty kaikkia sellaisia kohteita, jotka eivät sovellu luontoarvojensa puolesta asemakaavoitettavaksi, mikäli näitä on jo muuten käsitelty toisaalla valituksessa.

HHAO: "Kun otetaan huomioon, mitä edellä on kohdassa 4 lausuttu kaavan yleispiirteisyyden ja esitystavan merkityksestä ja selvityksistä yleisellä tasolla, ei päätöstä voida pitää erilaisten luontotyyppien suojelun tai niihin liittyvien selvitysten kannalta lainvastaisena siltä osin kuin suojelun toteutuminen on mahdollista varmistaa alemman tasoisessa kaavoituksessa. Edelleen hallinto-oikeus toteaa, että tietyn maankäytön osoittaminen yleiskaavan kaavamääräyksellä ei yleensä tarkoita, että koko merkinnän piirissä oleva alue tulisi yleiskaavassa osoitettuun käyttöön, vaan asemakaavan sisältövaatimukset tyypillisesti edellyttävät, että esimerkiksi asuinalueeksi yleiskaavassa osoitetulle alueelle sijoittuu myös esimerkiksi virkistysalueita. Mikäli esimerkiksi luontoarvot sitä edellyttävät, asuinalueiden sisällä voidaan, ja tuleekin jättää alueita kokonaan rakentamattomiksi."

Kuten jo edellä on todettu, kumottavaksi vaadittavat varaukset / varauksen osat ovat vain sellaisia alueita, joilla tarpeellisen suojelun toteuttaminen edellyttää muuttavasta maankäytöstä luopumista kokonaan. Muunlaisia varauksia/varauksen osia ei vaadita kumottavaksi.

HHAO: "Arvioitaessa sitä, onko tietylle valituksessa tarkoitettulle alueelle mahdollista laatia yleiskaavan ohjausvaikutuksen mukainen asemakaava, ja ohjaako yleiskaava riittävällä tavalla asemakaavan laadintaa, tiettyä kaavamerkintää koskevan määräyksen lisäksi on otettava huomioon myös yleiskaavan yleismääräykset. Yleismääräysten tehtävänä on osaltaan yhteensovittaa keskenään osin ristiriitaisia tavoitteita"

Kumottavaksi vaaditaan ainoastaan sellaisia kaavavarauksia/varauksen osia, joilla kaavaa koskeva yleismääräys ("Luonnon monimuotoisuuden ja luonnonsuojelun kannalta arvokkaat

alueet, Natura 2000 -alueet, suojelualueet ja maakunnalliset ekologiset yhteydet tulee ottaa huomioon maankäytön jatkosuunnittelussa sekä turvata arvojen säilyminen.”) on räikeässä ristiriidassa oikeusvaikutteisella kaavakartalla esitetyn maankäyttömuodon kanssa, ts. alueita, joilla jatkosuunnittelussa edellä mainittu yleismääräys toteutuu vain jos jatkosuunnittelussa yleiskaavakartalla esitetty maankäyttö jätetään kokonaan toteuttamatta.

HHAO: “Esimerkiksi erilaiset virkistysyhteydet tukevat myös ekologisen verkoston toimivuutta.

[...]

Kaavan yleismääräyksillä veloitetaan luonnon monimuotoisuuden ja luonnonsuojelun kannalta tärkeiden alueiden ja luontoarvojen sekä viheralueverkoston ja virtavesien jatkuvuuden ja ekologisen toimivuuden turvaamiseen koko kaava-alueella. Lisäksi tulee säilyttää viheralueita yhtenäisinä aluekokonaisuuksina sekä tunnistaa ja turvata keskeiset ekosysteemipalvelut. Ekologisen verkoston toimivuuden turvaamisen näkökulmasta on keskeistä toteuttaa alueellisia ekologisen verkoston suunnitelmia, joilla voidaan käsitellä yksittäisiä asemakaava-alueita laajempia kokonaisuuksia ja huolehtia siten luontotyyppien, elinympäristöjen ja yhteyksien riittävästä edustavuudesta, kattavuudesta ja kytkeytyneisyydestä.”

Osalla kumottavaksi vaadittavia kaavavarauksia / varauksen osia osaperusteluna vaatimukselle on kohteen tärkeä rooli osana ekologista verkostoa. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan esittänyt virheellisesti, että virkistysyhteydet voisivat tukea ekologisen verkoston toimintaa. Virkistysyhteydet voivat toki kulkea ekologisia yhteyksiä pitkin, mutta lisäarvoa ekologisen yhteyden toiminnalle ne eivät tuo. Pelkkä virkistysyhteyden (esim. asfaltoitu pyörätie, hiihtolatu, retkeilypolku jne.) olemassaolo ei myöskään luo ekologisia yhteyksiä. Hallinto-oikeuden ratkaisussaan esittämien ”alueellisten ekologisen verkoston suunnitelmien” tekemiseen tai toteuttamiseen ei kunnilla ole asemakaavoituksen yhteydessä lakisääteistä veloitetta, vaan kyse on asiasta joka yleiskaavan sisältövaatimusten toteuttamiseksi tulee huomioida jo yleiskaavan yhteydessä.

Espoossa ja Helsingissä 27.2.2023

Espoon ympäristöyhdistys ry

Rainer Lahti
yhdistyksen varapuheenjohtaja

Kristiina Mod
yhdistyksen sihteeri

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry

Laura Räsänen
puheenjohtaja

Lauri Kajander
erityisasiantuntija

LIITTEET:

- Liite 1 - Helsingin hallinto-oikeuden päätös 450/2023, 27.1.2023
- Liite 2 - Valitusosoitus
- Liite 3 - SLLUP ja ESPYY alkuperäinen valitus HHAO 22.7.2021
 - <https://www.sll.fi/uusimaa/2021/07/22/valitus-espoon-pohjois-ja-keskiosien-yleiskaavasta/>
- Liite 4 - ESPYY valituksen täydennys HHAO 28.12.2021
 - https://www.sll.fi/app/uploads/sites/34/2022/01/Espyyn-valitus-yleiskaava_722300.pdf
- Liite 5 - SLLUP ja ESPYY vastaselitys HHAO 1.8.2022
 - <https://www.sll.fi/uusimaa/2022/08/01/vastaselitys-kaupungin-lausuntoon-espoon-pohjois-ja-keskiosien-yleiskaavaa-koskevasta-valituksesta/>
- Liite 6 - Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto 23.11.2020
- Liite 7 - Uudenmaan ELY-keskuksen oikaisukehotus 8.7.2021
- Liite 8 - SLLUP ja ESPYY alkuperäisen valituksen Liite 2: Aluekohtaiset vaatimukset
 - <https://www.sll.fi/uusimaa/2021/07/22/valitus-espoon-pohjois-ja-keskiosien-yleiskaavasta-liite-2-aluekohtaiset-vaatimukset/>
- Liite 9 - ESPYY valituksen täydennys HHAO 23.2.2022
 - https://www.sll.fi/app/uploads/sites/34/2022/10/POKE-valituksen-taydennys-2022_02_23.pdf