

Maakuntahallitus

§ 40

19.04.2022

Lausuma KHO:lle Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavasta tehdyistä valituksista

Maakuntahallitus 19.04.2022 § 40
139/06.01.03/2021

Tiivistelmä

Maakuntahallitukselle esitetään, että se antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle alla olevan ehdotuksen mukaisen lausuman Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavasta tehdyistä valituksista koskien Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä 24.9.2021.

Maakuntavaltuusto on 25.8.2020 § 22 päättänyt hyväksyä Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan. Maakuntavaltuuston päätöksestä tehtiin 7 valitusta Helsingin hallinto-oikeudelle, joka antoi 24.9.2021 päätöksensä asiasta (H4582). Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä tehtiin 6 muutoshakemusta, joista 4 muutoksenhakijaa sai valitusluvan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt maakuntahallitukselta lausuman valitusten johdosta. Lausuma tulee antaa 20.4.2022 mennessä.

Valitukset kohdistuvat suojelualueita ja viheryhteyksiä koskeviin maakuntakaavamerkintöihin ja kaavaratkaisuun näiden merkintöjen osalta, sekä Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen kumota taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden kaavamääräyksestä osa, joka koski vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajoja muualla kuin pääkaupunkiseudulla. Valituksissa ei tuoda uusia olennaisia perusteita verrattuna siihen, mitä valittajat esittivät Helsingin hallinto-oikeudelle. Lausumassa toistetaan pääosin Helsingin hallinto-oikeudelle asiasta lausuttu (MHS 25.1.2021 § 4), jota on täydennetty muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain 6 §, 28 §, 65 §, 66 § sekä maankäyttö- ja rakennusasetus 10 § ja 12 § osalta.

Lausumassa maakuntahallitus katsoo, että MTK ja asiankumppanit sekä Suomen luonnonsuojeluliitto, Uudenmaan piiri ry eivät ole esittäneet valituksissa mitään sellaista uutta, minkä vuoksi maakuntavaltuuston päätös Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan hyväksymisestä 25.8.2020 § 22 ja Helsingin hallinto-oikeuden päätös, jolla valitukset on hylätty, tulisi kumota. Maakuntahallitus yhtyy Raaseporin kaupungin vaatimukseen ja viittaa tältä osin tekemäänsä jatkovalitukseen.

Kaikki valitusasiakirjat liitteineen ovat käytettävissä maakuntahallituksen kokouksessa.

Lausuma korkeimmalle hallinto-oikeudelle Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 24.9.2021 H4587 tehdyistä valituksista koskien Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavaa

Uudenmaan maakuntahallitus antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraavan lausuman:

Maakuntahallitus

§ 40

19.04.2022

Helsingin hallinto-oikeus (HaO) on 24.9.2021 antanut päätöksensä (H4587/2021) Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan hyväksymisestä tehdyistä valituksista. Päätöksellään HaO osittain kumosi Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan, jonka maakuntavaltuusto on hyväksynyt 25.8.2020 § 22.

HaO:n päätöksestä tehtiin kuusi muutoshakemusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joista neljä muutoksenhakijaa sai valitusluvan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä ja välipäätöksellä 22.2.2022 (H566/2022). Tämä lausuma on vastaselitys kolmen muutoksenhakijan muutoshakemukseen. Vastaselitys ei koske maakuntahallituksen itse 25.10.2021 § 127 tekemää valitusta HaO:n päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus on 2.3.2022 pyytänyt hallintoasioista annetun lain 42 § nojalla maakuntahallitusta lausumaan muutoshakemuksista 25.3.2022 mennessä. Korkein hallinto-oikeus on pyynnöstä myöntänyt lausumalle lisäaikaa 20.4.2022 saakka.

Muutoshakemusten viitteet

KHO dnrot:

23346/03.04.04.04.16/2021

23362/03.04.04.04.16/2021

23363/03.04.04.04.16/2021

Valitusluvan saaneet muutoksenhakijat

- MTK-Uusimaa ry, SLC-Nyland (Nylands svenska producentförbund NSP r.f.), Metsänhoitoyhdistys Länsi-Uusimaa ry, Metsänhoitoyhdistys Uusimaa ry ja Skogsvårdsföreningen Skogsreviret r.f.
- Raaseporin kaupunginhallitus
- Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry

Valitusoikeus

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellä ja välipäätöksellä 22.2.2022 (H566/2022) myöntänyt valitusluvan yllä mainituille muutoksenhakijoille.

Lausuman antaminen

Uudenmaan liiton hallintosäännön 16 § mukaan maakuntahallitus antaa selityksen maakuntavaltuuston päätöksestä tehdyn valituksen johdosta sekä käyttää liiton puhevaltaa tuomioistuimessa.

Muutoksenhakijoiden vaatimukset

- MTK-Uusimaa ry, SLC-Nyland, Metsänhoitoyhdistys Länsi-Uusimaa ry, Metsänhoitoyhdistys Uusimaa ry ja Skogsvårdsföreningen Skogsrevieret r.f. vaativat:
 - Korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan hallinto-oikeuden päätökset, hyväksymään valitukset ja palauttamaan kaavat uuteen valmisteluun.
- Raaseporin kaupunginhallitus vaatii:

Maakuntahallitus

§ 40

19.04.2022

- Hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista lainvastaisena valituksessa esitetyin perusteluin niiltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden kaavamääräyksen osan, joka koski vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajoja muualla kuin pääkaupunkiseudulla.
- Saattamaan Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavaa koskevan hyväksymispäätöksen valituksen alaisilta osin voimaan sellaisena kuin maakuntavaltuusto on sen hyväksynyt.
- korkeinta hallinto-oikeutta tutkimaan valituksessa mainituin perusteluin, onko hallinto-oikeus muun ohella, siltä osin kuin se on kumonnut maakuntakaavan osittain, tosiasiallisesti käyttänyt maakunnan liitolle kuuluvaa kaavoitustoimivaltaa maakuntakaavan sisällöstä.
- Suomen Luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry vaatii:
 - Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen H4587/202 kumoamista valituksessa eritellyin osin.
 - Kumoamaan maakuntavaltuuston 25.8.2021 hyväksymän Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuudesta Helsingin hallinto-oikeudelle 9.10.2021 tehdyn valituksen mukaisesti niiltä osin kuin valituksessa on mainittu.

Vaatus muutoksenhakijoiden valitusten hylkäämisestä

Lukuun ottamatta Raaseporin kaupungin valitusta, Uudenmaan liitto vaatii valitusten hylkäämistä tässä lausunnossa esitetyin perustein.

Perusteet vaatimusten hylkäämiselle

Muutoksenhakijat: MTK-Uusimaa ry, SLC-Nyland, Metsänhoitoyhdistys Länsi-Uusimaa ry, Metsänhoitoyhdistys Uusimaa ry ja Skogsvårdsföreningen Skogsreviret r.f.

Muutoksenhakijat vaativat:

- Korkeinta hallinto-oikeutta kumoamaan hallinto-oikeuden päätökset, hyväksymään valitukset ja palauttamaan kaavat uuteen valmisteluun.

Valituksessa vaatimuksia on perusteltu muun muassa sillä, että kaavaan osoitetuilla SL-merkinnöillä tulisi olla selkeä luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä muodostettu juridinen perusta ja että merkinnät aiheuttavat maanomistajille kohtuutonta haittaa. Lisäksi kaavoitusprosessissa ei ole noudatettu MRL:n velvoitteita vuorovaikutteisesta kaavoitusprosessista ja maakuntakaava sisältää perustuslain kannalta kyseenalaisia kohtia.

Maakuntahallitus esittää valituksen johdosta seuraavaa:

Kaavasuoja ja kohtuuton haitta maanomistajille

Maakuntahallitus

§ 40

19.04.2022

Siltä osin kun valitus kohdistuu kaavasuojeluun ja maanomistajiin kohdistuvaan kohtuuttomaan haittaan, toistaa Uudenmaan maakuntahallitus Helsingin hallinto-oikeudelle 25.1.2021 lausumansa.

Vuorovaikutus ja kaavasta tiedottaminen

Maakuntahallitus toistaa hallinto-oikeudelle lausumansa 25.1.2021. Tämän lisäksi maakuntahallitus toteaa vuorovaikutuksen ja kaavasta tiedottamisen osalta, että nähtävillä olleet kaava-aineistot ovat sisältäneet suojelualuumerkintöjä koskevat kaavaratkaisun perustelut. Suojelualuumerkintöjen osalta perustelut on esitetty myös kohdekohtaisesti kartoilla ja taulukossa. Lisäksi tarkempia kohdekohtaisia tietoja on ollut mahdollista saada useissa yhteyksissä. Ehdotuksen nähtävillä olon aikana on järjestetty yleisötilaisuuksia, joissa on ollut saatavilla kaava-aineistoja tarkempia tietoja suojelualuumerkintöjen kohteista. Lisäksi maanomistajilla on ollut mahdollisuus saada tarkempia kohdekohtaisia tietoja pyytämällä niitä Uudenmaan liitolta.

Maakuntahallitus katsoo, että vuorovaikutuksen ja kaavasta tiedottamisen osalta on noudatettu suojelualuumerkintöjä koskien MRL:n 6 §:n, 65 §:n, 8 luvun sekä MRA:n 10 §:n ja 12 §:n velvoitteita vuorovaikutteisesta kaavoitusprosessista.

Valituksessa on esitetty, että maanomistajien kohtelu ei ole ollut tasapuolista, kun kunnille ja valtiolle on varattu mahdollisuus maanomistajan roolissa ottaa kantaa maakuntakaavan suojelualueesityksiin viranomaisneuvotteluissa. Maakuntahallitus toteaa, että viranomaisneuvotteluiden käyminen on osa lainsäädännössä määrättyä menettelyä, jota Uudenmaan liiton on noudatettava. Viranomaisneuvottelusta ja velvollisuudesta niiden käymiseen säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 11 §:ssä. Maanomistajilla on ollut edellä kuvatuin tavoin mahdollisuus osallistua ja tehdä muistutus kaavaratkaisuista.

Valituksessa on esitetty, että tietoja SL-merkintöjen rajauksiin liittyen ei ole ollut saatavilla riittävän ajoissa. Maakuntahallitus toteaa, että valmisteluvaiheen ja luonnosvaiheen aineistojen tarkoituksena on esitellä kaavassa käsiteltävät aihealueet suunnitteluperiaatteina ja kaavaluonnoksena, käydä niistä keskustelua ja saada lisätietoa kaavaehdotuksen valmisteluun. Laissa ei ole säädetty vuorovaikutusmenettelyn yksityiskohdista. Osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyissä yksi olennainen asia on, että kaavanlaatijalla on mahdollisuus hyödyntää kaavaprosessin aikana saamaansa tietoa ja palautetta kaavan laadinnassa.

Maakuntakaavan vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottaminen on toteutettu niin, että kaavoitukseen on ollut mahdollista osallistua koko kaavatyön ajan. Laissa ei ole säädetty siitä, millä tavoin osallisten kanssa vuorovaikutusmenettelyt tulisi järjestää. Tässä kaavaprosessissa vuorovaikutuksen toteuttamistapana on ollut lakisääteisten kaavan nähtävilläolojen ja viranomaisneuvottelujen lisäksi muun muassa esittelytilaisuudet sekä verkkovuorovaikutus. Viralliset lausunnot

on pyydetty kunnilta ja viranomaisilta, joiden toimialaa kaavassa on käsitelty, sekä kaavaprosessin kannalta tärkeimmiltä toimijoilta ja yhteisöiltä. Myös vapaamuotoista palautetta on ollut mahdollista antaa koko kaavatyön ajan. Kaavan ratkaisuja ja aineistoja on lisäksi esitelty laajasti kaavan nettisivuilla sekä kaavan uutiskirjeissä ja sosiaalisessa mediassa. Uudenmaan liittoon yhteydessä olleille maanomistajille sekä muille osallisille on toimitettu pyynnöstä lisätietoja.

Maakuntahallitus toteaa lisäksi, että nähtävillä oloa koskevien säännösten tarkoitus on turvata osallisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet. Valituksessa ei ole tuotu esiin seikkoja, joiden perusteella liiton voisi katsoa laiminlyöneen kaavaprosessista tiedottamisen, tai että mahdollisuus vaikuttaa kaavaprosessiin olisi jäänyt toteutumatta muutoksenhakijoilta tai muiltakaan osallisilta.

Perustuslakiin liittyviä näkökohtia

Lopuksi maakuntahallitus toistaa, että maakunnan liiton on maakuntakaavaa laatiessaan otettava huomioon MRL 28 § mukaiset maakuntakaavan sisältövaatimukset ja muut laissa mainitut kaavan laatimista koskevat määräykset. Uudenmaan liitolla on maakuntakaavaa laatiessaan velvollisuus noudattaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä. MRL edellyttää kaavaratkaisun kohtuuttomuuden huomioon ottamista osana muita 28 §:ssä säädettyjä edellytyksiä. Luonnon monimuotoisuuden säilymisen edistäminen (MRL 5 § alueiden käytön suunnittelun tavoitteet) ja 28 §:n mukainen luonnonarvojen vaaliminen edellyttävät Uudellamaalla myös uusien suojelualueiden osoittamista. Maakuntakaavan suojelua koskevilla aluevarausmerkinnöillä ei ole ratkaistu suojelualueen perustamista kiinteistökohtaisesti ja SL-alueisiin liittyvän ehdollisen rakentamisrajoituksen oikeusvaikutuksiin kuuluu, että mikäli luvan epääminen johtuu maakuntakaavasta ja aiheuttaa huomattavaa haittaa maanomistajalle, lupa on myönnettävä, alue lunastettava tai suoritettava maanomistajalle kohtuullinen korvaus. Näin ollen pelkkä SL-alueiden osoittaminen maakuntakaavassa ei aiheuta maanomistajan kannalta kohtuutonta haittaa MRL 28 §:n tarkoittamalla tavalla.

Muutoksenhakija: Raaseporin kaupunki

Muutoksenhakija vaatii:

- Hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista lainvastaisena valituksessa esitetyn perusteluin niiltä osin kuin hallinto-oikeus on kumonnut taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeiden kaavamääräyksen osan, joka koski vähittäiskaupan suuryksiköiden koon alarajoja muualla kuin pääkaupunkiseudulla.
- Saattamaan Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavaa koskevan hyväksymispäätöksen valituksen alaisilta osin voimaan sellaisena kuin maakuntavaltuusto on sen hyväksynyt.
- korkeinta hallinto-oikeutta tutkimaan valituksessa mainituin perusteluin, onko hallinto-oikeus muun ohella, siltä osin kuin se on kumonnut maakuntakaavan osittain, tosiasiallisesti käyttänyt

Maakuntahallitus

§ 40

19.04.2022

maakunnan liitolle kuuluvaa kaavoitustoimivaltaa maakuntakaavan sisällöstä.

Valituksessa vaatimuksia on perusteltu muun muassa sillä, että hallinto-oikeuden päätös ei mahdollista yksiselitteistä tulkintaa hyväksytyjen ja kumottujen kaavojen sisällöstä, ratkaisun juridinen sisältö on epäselvä, ja että hallinto-oikeuden päätös muuttaa oleellisesti kaupan suunnitteluratkaisua siitä, millaisena maakunnan liitto on sen hyväksynyt.

Maakuntahallitus esittää valituksen johdosta seuraavaa:

Maakuntahallitus toteaa, että Raaseporin kaupunki on vaatinut hallinto-oikeuden päätöksen osittaista kumoamisesta. Maakuntahallitus yhtyy Raaseporin kaupungin vaatimukseen ja viittaa tältä osin tekemäänsä jatkovalitukseen.

Muutoksenhakija: Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry

Muutoksenhakija vaatii:

- Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen H4587/202 kumoamista valituksessa eritellyin osin.
- Kumoamaan maakuntavaltuuston 25.8.2021 hyväksymän Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuudesta Helsingin hallinto-oikeudelle 9.10.2021 tehdyn valituksen mukaisesti niiltä osin kuin valituksessa on mainittu.

Valituksessa vaaditaan kumottavaksi hallinto-oikeuden päätös, joka koski aiempien lainvoimaisten maakuntakaavojen viheryhteystarvemerkitöjä koskevan valituksen hylkäämistä. Valituksessa todetaan, että hallinto-oikeus ei ole ratkaisussaan ottanut huomioon, että valituksen peruste on se, että kaavaratkaisu ei täytä MRL:n mukaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia (ml. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet).

Maakuntahallitus esittää valituksen johdosta seuraavaa:

Viheryhteystarvemerkitöjä koskevan hallinto-oikeuden päätöksen kumoaminen

Siltä osin kun valituksessa vaaditaan kumottavaksi Helsingin hallinto-oikeuden päätös, joka koski aiempien lainvoimaisten maakuntakaavojen viheryhteystarvemerkitöjen kumoamista koskevaa valitusta, toistaa Uudenmaan maakuntahallitus Helsingin hallinto-oikeudelle 25.1.2021 lausumansa.

Oikeudenkäyntikulut

Muutoksenhakijat eivät ole vaatineet oikeuden käyntikulujensa korvaamista.

Maakuntahallitus

§ 40

19.04.2022

Yhteenveto

Maakuntahallitus katsoo, että valituksissa ei ole esitetty mitään sellaista uutta, minkä vuoksi maakuntavaltuuston päätös Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan hyväksymisestä 25.8.2020 § 22 ja Helsingin hallinto-oikeuden päätös, jolla valitukset on hylätty, tulisi kumota.

Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaava täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaiset maakuntakaavan sisältövaatimukset, velvoitteet vuorovaikutuksesta ja tiedottamisesta ja perustuu lain 9 § edellyttämiin riittäviin selvityksiin ja tutkimuksiin siten kuin laki sitä maakuntakaavalta yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Maakuntahallitus viittaa valituslupahakemuksessaan ja valituskirjelmässään (maakuntahallituksen päätös 25.10.2021 § 127) esittämäänsä ja pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös niiltä osin, jolla maakuntavaltuuston päätös kaavan hyväksymisestä on osittain kumottu, kumotaan. Lukuunottamatta maakuntahallituksen ja Raaseporin kaupungin jatkovalitusta, maakuntahallitus esittää muiden jatkovalitusten hylkäämistä ja että korkein hallinto-oikeus pysyttäisi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen voimassa.

Muutoksenhakuasiakirjat

Muutoksenhakuasiakirjat liitteineen ovat maakuntahallituksen käytettävissä kokouksessa ja sähköisessä muodossa.

Päätösesitys:

Maakuntahallitus päättää

- antaa edellä esitetyn ehdotuksen mukaisen lausuman korkeimmalle hallinto-oikeudelle,
- valtuuttaa maakuntajohtajan tarvittaessa antamaan lisäselvityksiä korkeimmalle hallinto-oikeudelle
- tarkastaa pöytäkirjan tämän pykälän osalta kokouksessa.

Päätös:

Maakuntahallitus päätti esityksen mukaisesti.

Lisätiedot:

Vastuujohtaja Paula Autioniemi
Asiantuntijat Ilona Mansikka, Tanja Lamminmäki, Tero Suursalmi

Täytäntöönpano:

Päätösote: Korkein hallinto-oikeus