



4.7.2018

Helsingin hallinto-oikeus

Uudenmaan liiton maakuntavaltuuston päätös 12.6.2018 § 19

Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaava, Östersundomin alue; valitus

Maakuntavaltuusto on 12.6.2018 hyväksynyt Östersundomin aluetta koskevan Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan. ELY-keskus hakee maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n ja 191 §:n säännökset huomioon ottaen muutosta maakuntavaltuuston päätökseen. Valituksen perusteeksi ELY-keskus esittää seuraavaa:

Säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n (21.4.2017/230) säännösten mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

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

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n säännösten mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota muun muassa:

- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

Luonnonsuojelulain 63 §:n (22.12.2009/1587) säännösten mukaan sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, ELY-keskuksella on oikeus valittaa muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen.

Luonnonsuojelulain 65 §:n (5.5.2017/255) säännösten 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. 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.

Luonnonsuojelulain 66 §:n säännösten 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.

Uudenmaan ELY-keskuksen valitus

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n maakuntakaavan sisältövaatimukset edellyttävät mm., että luonnonarvojen vaalimiseen ja virkistykseen soveliaiden alueiden riittävyyteen kiinnitetään erityisesti huomiota. ELY-keskus katsoo, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arviointi- ja lausuntomenettelyn johtopäätökset eivät ole välittyneet maakuntakaavan maankäyttöratkaisuun.

Suunnittelumääräyksissä erityiset maininnat Natura-alueiden huomioon ottamisesta kuntakaavoituksessa eivät riitä takaamaan luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arviointi- ja lausuntomenettelyn johtopäätösten riittävää huomioon ottamista maakuntakaavaratkaisussa. Lieventämistoimenpiteet olisi tullut määrätä maakuntakaavassa.

Virkistyskäyttöpaine on todettu sekä arviointi- että lausuntomenettelyssä keskeiseksi heikentävien vaikutusten aiheuttajaksi.

ELY-keskus tuo esiin, että maakuntakaavassa Salmenkallion-Kasabergetin ja Talosaaren alueiden osoittaminen valkoisina alueina ei pienennä Natura-alueille virkistyskäytöstä kohdistuvia luonnonarvoja vaarantavia vaikutuksia.

Uudenmaan liitto esittää vastineessaan ELY-keskuksen muistutukseen, että mikäli alueelle osoitetaan merkittävä maakunnallinen virkistysalue, se aiheuttaa virkistyskäyttöpainetta. ELY-keskus tuo esiin, että virkistyskäyttöpaine aiheutuu maakuntakaavan mahdollistamasta jopa

100 000 asukkaan asuntoalueiden rakentamisesta ei virkistysalueesta. Tämän asukasmäärän virkistykseen, on osoitettava alueet, joilla voidaan ohjata virkistyskäyttöä, siten että haitalliset vaikutukset Natura-alueiden suojelun perusteena oleviin arvoihin minimoidaan.

Valkoinen alue ei riittävästi turvaa neljästä erillisestä osa-alueesta koostuvan Natura-alueen muodostaman ekologisen kokonaisuuden säilymistä. Erityisesti neljä merenlahtea ja niiden rantaniityt ja läheiset pellot muodostavat pesimä- ja levähdysalueena kokonaisuuden, jossa Natura-alueen suojelun perusteena olevat monet vesilintu- ja kahlaajalajit voivat ruokaillessaan tai häiriötilanteissa siirtyä nykyisin helposti alueelta toiselle. Tämä olennainen kysymys Natura-alueen koskemattomuuden kannalta on jäänyt ratkaisematta.

Salmenkallion alueet puolestaan olisi tullut merkitä liikkumisrajoitustarpeen osalta suojelualueena. Salmenkallion alue lähiympäristöineen on nykyisin vähäisessä virkistyskäytössä ja Natura-alueen suojelun perusteena olevalle kehrääjälle erinomaista elinympäristöä sopivien, lähellä toisiaan sijaitsevien kallioisten pesimämetsien ja ympäristön monipuolisten ruokailualueiden ansiosta. Kehrääjän esiintymisen kannalta tärkein alue on Salmenkallion, Kantarnäsbergetin ja Kasabergetin-Labbackan muodostama kokonaisuus. Kehrääjän säilyminen Natura-alueella on täysin riippuvainen edellä mainitun kokonaisuuden säilymisestä lajille sopivana pesimäympäristönä. Kehrääjä on maassa pesivänä lajina erittäin herkkä häiriöille ja sen pesimäpaikat sijaitsevat syrjässä asutuksesta ja ihmisten kulkureiteistä. Maakuntakaava mahdollistaa mittavaa rakentamista Natura-alueen välittömään läheisyyteen. Kaavan toteutuminen merkitsee väistämättä virkistyskäytön määrän moninkertaistumista kehrääjän tärkeissä elinympäristöissä nykyiseen verrattuna.

LSL 65 §:n mukainen arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa, että kehrääjään kohdistuvien merkittävien vaikutusten lieventäminen edellyttää virkistyskäytön merkittävää rajoittamista lajin tärkeimmillä elinympäristöillä. Näiden alueiden osoittaminen maakuntakaavan valkoisena alueena tai viittaaminen virkistyskäytön suunnitteluun tarkemman suunnittelun yhteydessä ei ohjaa riittävästi tarkempaa suunnittelua. Alueet, joilla virkistyskäytön rajoittaminen on merkittävien vaikutusten lieventämiseksi tarpeen, olisi pitänyt osoittaa maakuntakaavassa suojelualueena. Sitovien liikkumisrajoitusten asettaminen on mahdollista vain luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksillä.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa yksiselitteisesti, että hyväksytyt maakuntakaava merkittävästi heikentää Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura-alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja. Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomaisella ei saa hyväksyä tai vahvistaa

suunnitelmaa, jos arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 –verkostoon.

MRL 24 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Hyväksytty maakuntakaava ei toteuta kaavaehdotuksen nähtävilläoloaikana voimassa olleita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita seuraavien tavoitteiden osalta:

-Alueidenkäytön suunnittelussa tulee ottaa huomioon ekologisesti tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet. Alueidenkäyttöä on ohjattava siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota.


-Alueidenkäytön suunnittelussa on turvattava ylikunnalliset virkistyskäyttöön soveltuvat, riittävän laajat ja vetovoimaiset alueet sekä niitä yhdistävän viheralueverkoston jatkuvuus (Helsingin seudun erityistavoite).

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n (21.4.2017/230) säännösten mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. ELY-keskus katsoo, että sillä on asiassa valitusoikeus, koska maakuntakaavaratkaisussa kyseessä olevan alueen osalta on kyse sen muutosherkkyydestä ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvistä kysymyksistä sekä valtakunnallista tai maakunnallista merkitystä omaavasta luonnonympäristön arvoihin liittyvästä asiasta. Myös luonnonsuojelulain 63 §:n säännösten perusteella ELY-keskuksella on oikeus valittaa muun lain mukaisesta suunnitelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulain vastainen.

Edellä kerrotun perusteella ELY-keskus katsoo, että hyväksytyllä 2. vaihemaakuntakaavalla on LSL 66 §:ssä tarkoitettuja merkittävästi heikentäviä vaikutuksia Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura-alueen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin ja että se ei täytä MRL 28 §:n maakuntakaavan sisältövaatimuksia em. valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen osalta eikä se edelleen ota riittävästi huomioon luonnonarvojen vaalimista ja virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyttä maakuntakaavakartan valkoiseksi osoitetulla alueella. ELY-keskus vaatii tämän johdosta 2.

vaihemaakuntakaavasta kumottavaksi Uuden Porvoontien eteläpuolella Helsingin kaupungin alueella sijaitsevat valkoiset alueet.

Johtajan sijainen
Yksikön päällikkö


Aimo Huhdanmäki

Lakimies


Olli Miettinen

LIITTEET

- Uudenmaan liiton maakuntavaltuuston päätös 12.6.2018 § 19
- Maakuntakaavakartta
- 7.6.2017 annettu luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen lausunto Östersundomin alueen maakuntakaavaehdotuksen Natura-arvioinneista

