

## HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

**ASIA** Valitus Uudenmaan maakuntavaltuuston päätöksistä 25.8.2020 § 20, 21 ja § 22, Uusimaa-kaava 2050 kokonaisuus Helsingin seudun, Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan vaihemaakuntakaavan hyväksyminen.

Päätös liitteenä, pöytäkirja asetettu yleisesti nähtäville 9.9.2020.

### VALITTAJAT

MTK-Uusimaa ry  
SLC-Nyland (Nylands svenska producentförbund NSP r.f.)  
Metsänhoitoyhdistys Länsi-Uusimaa ry  
Metsänhoitoyhdistys Uusimaa ry  
Skogsvårdsföreningen Skogsreviret rf.

### ASIAMIET

VT Helena Älgars  
Maanomistajien Arviointikeskus Oy  
Revontulentie 8 A, 02100 Espoo  
p. 020 7411 060 tai 0500 665 655  
helena.algars@arviointikeskus.fi

### VAATIMUKSET

Vaaditaan, että hallinto-oikeus kumoaa maakuntavaltuuston päätökset kaavojen hyväksymisestä ja palauttaa kaavat uuteen valmisteluun.

## PERUSTELUT

### *Valittajien valitusoikeus*

Valittajien valitusoikeus perustuu maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 191 § 2 momenttiin, jonka mukaan rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialaansa kuuluvissa asioissa toimialueellaan oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Valittajayhdistykset ovat rekisteröityjä alueellisia yhteisöjä.

MTK-Uusimaa ry ja SLC Nyland (Nylands svenska producentförbund NSP r.f.) ovat koko Uudellamaalla toimivia edunvalvontajärjestöjä. Järjestöjen toimiala on valvoa maa- ja metsätalousmaan omistajien ja viljelijöiden sekä maaseutuyrittäjien etuja sekä vaalii elävää ja elinkeipoista maaseutua. MTK-Uusimaa ry:n toiminta-alue kattaa suomen- ja kaksikieliset kunnat Uudellamaalla. SLC Nyland (Nylands svenska producentförbund NSP r.f.) toiminta-alue kattaa ruotsin- ja kaksikieliset kunnat Hangosta Pyhtäälle. MTK-Uusimaalla on 1 712 jäsentilaa, joiden hallussa on yhteensä 70 200 ha peltoa ja 79 250 ha metsää. Henkilöjäseniä yhdistyksellä on yhteensä 4 563 kpl. SLC Nylandilla on noin 1300 jäsentilaa, joilla on yhteensä n. 58 000 ha peltoa ja n. 73 000 ha metsää. Henkilöjäseniä yhdistyksellä on yhteensä n. 3 000 kpl.

Valittajina olevien metsänhoitoyhdistysten toiminta-ala kattaa koko Uusimaan, ja niiden toimiala ja tarkoitus on edistää jäsentensä harjoittaman metsätalouden kannattavuutta ja heidän metsätaloudelleen asettamiensa muiden tavoitteiden toteutumista sekä edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästä metsien hoitoa ja käyttöä sekä valvoa jäsentensä etua. Metsänhoitoyhdistyksillä on jäsenenä yhteensä noin 9 000 metsänomistajaa. Jäsenten omistama metsäala kattaa valtaosan Uudenmaan metsäpinta-alasta.

Kaavalla on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia valittajien jäsenistön elinkeinojen harjoittamiseen.

## ***Kaavoitusprosessi***

### Vuorovaikutus

Kaavoitusprosessissa ei ole noudatettu MRL velvoitteita vuorovaikutteisesta kaavoitusprosessista eikä kielilain vaatimuksia.

Muun muassa MRL 1 luku 6 § ja 8 luku sisältää säännöksiä kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta. Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, ja kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Kaavan osallisilla on oltava mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

MRL 65 §:ssä säädetään mm. kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta. Maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA) 12 § sisältää asiasta tarkempia määräyksiä.

MRA 12 § 2 mom. mukaan nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset asianomaisissa kunnissa julkaistaan, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista.

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 metsätalouden omistajille, mm. laaja-alaisten suojelu-aluemerkintöjen (SL) myötä. Maakuntakaavan suojelumerkinnällä on suuri juridinen ja taloudellinen merkitys, minkä vuoksi kaikkia maanomistajia, joiden kiinteistöt sisältyvät suojelualueeseen, olisi tullut informoida ja kuulla henkilökohtaisesti. Tätä ei ole tehty, minkä vuoksi toimintatapa ei ole ollut riittävästi osallistava ja avoin maanomistajia kohtaan. Valituksen kohteena olevien kaavojen osalta ei ole kuultu

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

Valittajat toteavat myös, että Uusimaa-kaavaa varten tehtyjen luontoselvitysten raporttia ei ollut saatavilla kaavan ollessa luonnosvaiheessa lausunnolla, eikä myöskään myöhemmin asian tiimoilta järjestetyissä maanomistajatilaisuuksissa. Selvityksiä, joihin SL-rajaukset perustuvat, ei ollut kohtuudella kattavasti saatavilla vielä ehdotuksen nähtävillä ollessakaan. Kaavaan osallisten eli maanomistajien on näin ollen ollut liiki mahdotonta saada kohdekohtaista tietoa SL-rajauksista riittävän ajoissa, jotta olisivat aidosti pystyneet riittävällä 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.

Kaavoitusta koskee ns. varhaisen vuorovaikutuksen periaate, jonka mukaan tiedottaminen ja mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun tulee järjestää jo kaavoitusprosessin alkuvaiheesta lähtien. MRL 62 §:n säännös korostaa osallistumisen ja vuorovaikutuksen suunnittelua kutakin kaavahanketta varten erikseen ja vuorovaikutuksen laajuuden ja muotojen sovittamista kunkin kaavahankkeen merkityksen ja vaikutusten mukaisesti. Siten esimerkiksi suppeissa, merkitykseltään vähäisissä kaavan muutoksissa menettelyt voivat olla verraten yksinkertaisia. Toisaalta laajoissa, vaikutuksiltaan merkittävässä kaavahankkeissa on käytettävä monipuolisempia vuorovaikutuksen muotoja (Hallberg et al., Maankäyttö- ja rakennuslaki 2020, s. 459). Uudenmaan maakuntakaava 2050 on erittäin laaja ja vaikutuksiltaan merkittävä hanke, minkä vuoksi siinä olisi pitänyt käyttää monipuolisempia vuorovaikutuksen muotoja, joihin olisi sisältynyt henkilökohtaiset yhteydenotot SL-merkinnän saaneiden maiden omistajiin.

Uudenmaan maakuntakaavaselostuksessa ei myöskään ole kaavaprosessin aikana esitetty MRA 10 §:n edellyttämiä tarpeellisia tietoja, jotta maanomistajat olisivat voineet arvioida kaavaehdotuksen vaikutuksia esim. taloudellisiin ja kulttuurisiin seikkoihin lainkohdassa vaaditun tavoin. Erityisesti suojelualueita koskeva kokonaisuus on valmistelun osalta selvästi puutteellinen ja epäselvä sekä kaavamerkintöjen että oikeusvaikutusten osalta. Maa- ja metsätalous on osa Uudenmaan elinkeinotoimintaa, eikä esim. suojelualemerkintöjen vaikutusta tähän elinkeinon ole käsitelty kaavassa ollenkaan.

Kaavaa koskevat taustamateriaalit ja selvitykset ovat pääsääntöisesti olleet saatavilla vain suomeksi. Vain virallinen kaava-aineisto (kaavakartat, merkinnät ja määräykset ja kaavaselostus) ovat olleet nähtävilläolon aikana saatavilla myös ruotsiksi.

Kielilain (423/2003) 32 §:n 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. Kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisten laatimien selvitysten, päätösten tai muiden vastaavien tekstien julkaiseminen ei velvoita kääntämään niitä sellaisinaan. Viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia sekä suomen- että ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeista.

Valittajat katsovat, että Uudenmaan liitto ei ole kaavaprosessissa huolehtinut ruotsinkielisen väestön tiedonsaantitarpeesta, kun heidän oikeusasemaansa merkittävästi vaikuttaneet taustaselvitykset eivät ole olleet saatavilla ruotsin kielellä. On huomattava, että Uudenmaan maanomistajista merkittävästi suurempi osuus on ruotsinkielisiä kuin väestöstä muuten, joten aineistoissa käytetyillä kielillä on ollut todella suuri merkitys ruotsinkielisten maanomistajien kannalta.

### ***Kaavan vaikutusten selvittäminen ja sen edellyttämät tutkimukset ja selvitykset***

Kaavan vaikutusten selvittämisestä säädetään mm. MRL 9 §, 1 ja 2 mom. Tämän mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä 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. MRA 1 § sisältää asiaan liittyvä tarkempaa säännöstöä, jonka mukaan kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset mm. ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, kulttuuriperintöön ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen.

Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE:101/1998) s. 63 lausuttiin tarpeesta selvittää ja arvioida kaavan vaikutuksia näin: Kaavoituksessa sovitetaan yhteen erilaisia alueidenkäyttötarpeita. Alueiden käytön ja eri toimintojen ympäristövaikutukset on tarpeen selvittää ja arvioida riittävän aikaisessa vaiheessa kaavaa laadittaessa. Riittävän laaja-alainen ja perusteellinen vaikutusten arviointi kaavoituksen yhteydessä on välttämätöntä jo senkin vuoksi, että ne, joiden olosuhteisiin ratkaisu saattaa vaikuttaa, voivat arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia.

Valittajat katsovat, että 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 mm. 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. Selostuksen mukaan kaikkien Uusimaakaavan suojelualuemerkintöjen 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. Selostuksen mukaan suojelualuemerkinnällä on osoitettu soidensuojelun täydennysehdotuksen rajaukset, koska ne ovat luontoarvoiltaan valtakunnallisia sekä luonnonsuojelulain kautta toteutettavaksi soveltuvia. Pienialaisia, eli alle 5 hehtaarin kokoisia tai alle 200 m leveitä (esim. jokivarret) suojelualueita ei osoiteta Uusimaa-kaavassa. Selvittävien kohteiden valinnassa on selostuksen mukaan painotettu maankäytön muutospainealueita ja koko maakunnan kattavassa paikkatietotarkastelussa (Zonation) arvokkaimpaan viidennekseen tunnistettuja alueita. Zonation-analyyseihin tuloksia on selostuksen mukaan käytetty luontokohteiden arvottamisessa vain maakunnallisen tason ekologisen verkoston selvityksen (2018) tulosten osalta. Maakuntakaavan laadinnassa on hyödynnetty eri tavoin koottua tietoa, jonka soveltuvuus on joko todettu Uudenmaan liitossa tai sen on tarkistanut asiantuntijatyönä luontonselvityksiin erikoistunut konsultti ja tarvittaessa tietoja on täydennetty maastonselvityksin. Kaikkien alueiden osalta ei selostuksen mukaan ole ollut perusteltua tehdä uusia maastotöitä. Kaavaehdotuksen nähtävilläolon jälkeen on tehty joitakin suojelualueiden rajausten pienennyksiä ja joidenkin suojelualueiden poistoja muistutusten sekä muiden uusien tietojen takia.

Kaava-aineistoon ei kuitenkaan sisälly selkeää selvitystä edellytyksistä muodostaa SL-alueet luonnonsuojelulain (LSL) 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 suunnittelumää-

räys, 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.

Valittajat katsovat, että soidensuojelun täydennysehdotus ei muodosta riittävää selvitystä ja perustetta sille, että siinä esiintyvät alueet sisällytetään kaavaan suojelualuiksi.

Soidensuojelun täydennysohjelman inventoinnit saatiin päätökseen 2014. Tarkoituksena oli toteuttaa uusi luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojeluohjelma valtioneuvoston periaatepäätöksellä. Silloinen vastuuministeri Grahn-Laasonen 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 odotamaan vapaaehtoisuuteen perustuvaa suojelumallia. METSO-ohjelmasta oltiin saatu erinomaiset tulokset, joten vapaaehtoiseen malliin luonnonsuojelussa oltiin jo tuolloin siirrytty. 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 (VNP). Koska suojeluohjelmaa ei ole, ei kohteita tule sisällyttää kaavaan.

Nykyisen hallitusohjelman mukaan suojelua edistetään vain maanomistajien vapaaehtoisuuden pohjalta. Vapaaehtoinen soidensuojeluohjelma on sittemmin realisoitunut valtakunnallisen Helmi-ohjelman muodossa, joka on parhaillaan käynnissä ja jonka puitteissa rahoitus-sopimuksia laaditaan yksityisten maanomistajien kanssa. Kaikkia SSTE-kohteita ei näin ollen voida missään nimessä katsoa suojeltavaksi tarkoitetuiksi.

Soidensuojelun täydennysohjelman mukaiset kohteet ovat olleet esillä myös muiden maakuntakaavojen valmistelussa. Esimerkiksi Satakun-





kaavaratkaisujen merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia maa- ja metsätalouden toimivan kilpailun kehittymiseen osana Uudenmaan elinkeinoelämää.

### Maakuntakaavan sisältövaatimukset

MRL 28 §: 2 mom. mukaan luonnonsuojelulain ([1096/1996](#)) [7 ja 77 §:ssä](#) tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Tämä velvoittaa ottamaan kaavassa huomioon luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä perustetut luonnonsuojelualueet, mutta ei oikeuta tekemään suojelualuemerkintöjä kaavassa heikoin luonnontieteellisin perustein ja ilman maanomistajan suostumusta. Näin menetellessään maakunta tulee harjoittaneeksi luonnonsuojelupolitiikkaa eikä lakisääteisiä tehtäviään alueidenkäytön suunnittelussa. Maakuntakaavan suojelualuemerkinnällä tulee olla selkeä juridinen peruste, joka on muodostunut LSL:n mukaisessa menettelyssä. Muutoksenhakijat viittaavat tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 24.8.2001 T 1924, jossa Keski-Suomen seutukaavan 5. vaihekaavaan oli osoitettu kaksi SL-aluetta, joiden osalta asiakirjoihin ei sisällynyt selvitystä edellytyksistä muodostaa alue LSL:n mukaiseksi luonnonsuojelualueeksi. Tämän vuoksi kaavan hyväksymispäätökset kumottiin.

MRL ei salli, että maakuntakaavoituksen myötä perustetaan suojelualueita. Suojelualueet on perustettava luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä.

MRL 28 § 3 mom. mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota mm. maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Maa- ja metsätalous on tärkeä osa Uudenmaan elinkeinoelämää; jonka toimintaedellytyksiä kaavaan otetut SL-merkinnät heikentävät. Kaavaa laadittaessa ei ole myöskään selvitetty kaavamääräysten vaikutuksia elinkeinoelämän toimivan kilpailun edellytyksille, kuten MRA 1 § 6).kohta edellyttää.

MRL 28 § 4 mom. 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.

SL-merkintöjä koskevat kaavamääräykset ovat sekä maanomistajien että heidän rajapinnassa olevien toimijoiden kannalta epäselviä, eivätkä täytä kaavan oikeusvaikutusten selkeyden vaatimusta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 1980 A I 1 seutukaavan MM 2 merkintöjä pidettiin lainvastaisina, koska kaavamerkintöjen tai kaavaselostuksen perusteella ei ollut saatavissa riittävää selvyyttä siitä, millä tavoin ulkoilun huomioon ottaminen tulisi vaikuttamaan maanomistajan oikeuteen rakentaa maalleen tai muutoin hänen maansa käyttämiseen. Tämän epäselvyyden johdosta puuttuivat MM 2 -aluevarausten osalta myös riittävät edellytykset sen seikan arvioimiseen, oliko kaavaa laadittaessa pidetty silmällä sitä, ettei kaavan toteuttamisesta aiheutunut maanomistajille kohtuutonta haittaa. Myös KHO 1982 A II 48 sisältää vastaavanlaisia johtopäätöksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) säädetään maakuntakaavan oikeusvaikutuksista muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan. MRL ei kuitenkaan edellytä, että yksityishenkilöiden tulisi tuntea tai noudattaa maakuntakaavaa.

Epäselvyyttä kaavamääräysten oikeusvaikutuksissa osoittaa myös se, että vuosi ennen kaavan hyväksymispäätöstä Uudenmaan ELY-keskus on esittänyt, että metsänkäsitteily kaavaluonnoksessa esitetyillä SL-kohteilla olisi kielletty. Vaikka viranomainen on myöntänyt toimineensa lain vastaisesti, osoittaa tämä virhe asian todellisia mittasuhteita käytännön metsätaloudelle ja maanomistajien omistusoikeudelle sekä viranomaisten kyvylle tulkita epäselviä määräyksiä. Liitteinä 5 ja 6 kaksi tätä havainnollistavaa lehtileikettä.

Muutoksenhakijoiden käsityksen mukaan metsälaki (1093/1996) ei ole voimassa maakuntakaavan suojelumerkinnän saaneella alueella, mikäli maakuntakaava on ainoa alueella oleva kaava. Se tarkoittaa, että maanomistajaa ei sido metsälain vaatimus metsänkäyttöilmoituksen

tekemisestä ennen aiottua kasvatushakkuuta, uudistushakkuuta, metsätuhon johdosta tehtävää hakkuuta ja muuta hakkuuta sekä erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelyä.

Suojelumerkinnän saaneella alueella metsänomistajaa ei myöskään sido metsälain vaatimukset monimuotoisuuden säilyttämisestä ja erityisen tärkeiden elinympäristöjen vaalimisesta. Metsän uudistamisvelvoite ei myöskään ole voimassa, eikä laki metsätuhon torjunnasta (1087/2013, metsätuholaki). Kestävän metsätalouden rahoituslain (23.1.2015/34, kemera-laki) mukaiset rahoitusmahdollisuudet ja kannustinjärjestelmät eivät nekään ole käytettävissä näillä alueilla.

Kaavamääräyksen käytönrajoitukset tulevat estämään SL-alueilla normaalin metsätalouden harjoittamisen, sekä mahdollisuuden saada kemera-rahoitusta ja kannustimia kestävän metsätalouden harjoittamiseen. Maakuntakaavan suojelumerkinnällä on näin ollen erittäin suuri juridinen ja taloudellinen merkitys SL-alueiden maanomistajille. On selvää, että oikeusvaikutuksiltaan epämääräisillä kaavamääräyksillä on vaikutusta myös puun myyntimahdollisuuksille. Puun ostajat karttavat suojelumerkinnän saaneita alueita, vaikka suojelukriteerit eivät täytyisikään.

Yllämainittujen seikkojen johdosta SL-merkinnät yksityisten maanomistajien alueilla aiheuttaa 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 MRL edellyttää. Maanomistajakohtaisia arvioita taas ei ole voitu tehdä, koska maanomistajiin ei olla 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.

### ***Muita näkökohtia***

#### Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 3.4. mukaan tulee luoda edellytykset bio- ja kiertotaloudelle sekä edistää luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä. 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 VAT:a huomioon MRL 25 §:n edellyttämällä tavalla.

#### Suomen perustuslaki

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain 2 §:n 3. momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 121 §:n 4. momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. 2. momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. 2. momentin voitaneen katsoa soveltuvan myös maakuntiin.

Perustuslain 15 § mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Edellä selostettujen keskenään erilaisten kaavakäytäntöjen perusteella katsomme, että kansalaisten yhdenvertaisuus ei toteudu, kun maamme maakuntaliitot toteuttavat kaavoitustehtävänsä erilaisin perustein.

Vaikka maakuntavaltuuston päätös ei merkitse pakkolunastusta, se rajoittaa 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 voimalla ja täyttää korvausta vastaan. Näistä kahdesta ehdosta 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.

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

Perustuslain 80 §:n säännöksessä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Rajoituksen olennaisen sisällön – kuten viranomaiselle lailla luotavan rajoittamistoimivallan käytön edellytysten ja laajuuden – tulee ilmetä laista. Sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä.

Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomais-toimista. Näin ollen 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. Suojelumääräykset kaavassa tarkoittavat merkittävän julkisen vallan käyttämistä. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä.

Kaavamääräykset itsessään eivät täytä lain tarkkarajaisuuden vaatimuksia, koska rajoitusvaltuudet tai se, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä eivät selviä MRL:sta eikä kaavamerkinnoista.

### Suhteellisuusperiaate

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 ratkaisuissa ole tehty.

Viranomaisen tulisi valita suojeluinstrumentiksi se väline, josta maanomistaja saa parhaimman korvauksen suojelupäätöksen seurauksena. Hyväksyessämme lakiin perustumattomien kohteiden merkitsemisen suojelumääräyksillä yksityisten omistamille maille kaavoituksella, tulemme hyväksyneeksi sen tosiasian, että viranomainen voi merkittävää julkista valtaa käyttäessään valita sen suojeluinstrumentin, josta kukaan ei ole korvausvelvollinen maanomistajaan nähden. Tällainen menettely on kyseenalaista oikeusvaltiossa.

## **YHTEENVETO**

Uudenmaan maakuntakaavan 2050 kaavoitusprosessi ei täytä MRL:n vuorovaikutusvaatimuksia. Kaavaratkaisun edellyttämät tutkimukset ja

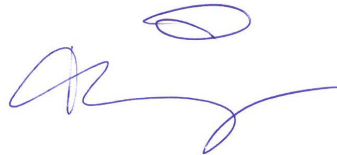
selvitykset eivät myöskään täytä lain vaatimuksia, ja suojelualuemerkinnät aiheuttavat alueiden maanomistajille kohtuutonta haittaa. VAT:a ei ole otettu riittävästi huomioon kaavassa.

SL-merkinnät ovat perustuslain ja myös kaavoituksessa vallitsevan suhteellisuusperiaatteen vastaisia.

Maakuntakaava tulee kumota ja palauttaa uuteen valmisteluun.

Pyydetään saada vielä täydentää perusteluja ja toimittaa mahdollisia lisäselvityksiä 6.11.2020 mennessä.

Espoossa , 14 päivänä lokakuuta 2020



---

Helena Ålgars, VT, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja  
Helsinki

Liitteet:

- 1) Valituksenalainen päätös
- 2) SLC-Nyland säännöt
- 3) Mhy Länsi-Uusimaa säännöt
- 4) Södra skogsreviret säännöt
- 5) Lehtileike
- 6) Lehtileike