

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (34)
10.05.2021
Taltionumero
333
Diaarinumero
5838/1/19
Vuosikirja

Asia Kuntien yhteistä yleiskaavaa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakija Östersundom-toimikunta

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Helsingin hallinto-oikeus 29.11.2019 nro 19/0777/5

Asian aikaisempi käsittely

Östersundom-toimikunta on 11.12.2018 (§ 4), Vantaan ja Helsingin kaupunginvaltuustojen sekä Sipoon kunnanvaltuuston puolelta sen hyväksymistä, hyväksynyt 9.12.2014 päivätyn sekä 15.12.2017 ja 19.6.2018 muutetun Östersundomin yhteisen yleiskaavan piirustuksen numero 12320 (Helsinki), G19 (Sipoo) ja YK0035 (Vantaa) mukaisena.

Yhteisen yleiskaavan laatimista koskevan kuntien sopimuksen mukaan yleiskaavan hyväksymisestä päättää kuntien yhteinen Östersundom-toimikunta. Hyväksymisen edellytyksenä on, että Helsingin, Vantaan ja Sipoon kunnanvaltuustot ovat päättäneet saman sisältöisillä päätöksillään puoltaa kaavaehdotuksen hyväksymistä.

Päätöksen perusteluissa on kaavaratkaisun keskeisestä sisällöstä todettu seuraavaa:

Östersundomin yhteinen yleiskaava avaa pääkaupunkiseudulle uuden laajentumissuunnan itään. Kaava mahdollistaa asuntojen rakentamisen noin 80 000–100 000 uudelle asukkaalle ja noin 15 000–40 000 uutta työpaikkaa kaava-alueella. Samalla kaava osoittaa mittavia alueita virkistykseen, ulkoiluun ja luonnonsuojeluun. Kaava perustuu tehokkaan joukkoliikennejärjestelmään, jonka rungon muodostaa itämetron jatkaminen Mellunmäestä Sipoon Majvikiin. Kaavan toteuttaminen edellyttää metroyhteyden sitovaa toteuttamispäätöstä.

Kaava-alueen pinta-ala on 44,5 km², josta maa-aluetta on noin 39 km². Rakentamisalueita kaavaehdotuksessa on noin 19 km², viheralueita noin 12 km² ja luonnonsuojelualueita noin 4 km². Keskukset ja asuntovaltaiset alueet (16 km²) jakautuvat keskustatoimintojen alueeseen (4 %), kerrostalovaltaiseen (27 %), kaupunkipientalovaltaiseen (32 %) ja pientalovaltaiseen alueeseen (28 %) sekä alueeseen, jonka ominaispiirteet säilytetään (10 %). Kokonaiskerrosalaksi on arvioitu n. 5 900 000–8 100 000 k-m², josta asumista on 4 200 000–5 300 000 k-m². Asuinkerrosala ja-kaantuu kerrostaloihin (52 %), kaupunkipientaloihin (32 %) ja pientaloihin (16 %).

Rakentamisalueet muodostavat rannikon suuntaisen taajamarakenteen, joka rajoittuu pohjoisessa Sipoonkorven kansallispuistoa reunustavaan metsäalueeseen ja etelässä mereen sekä Mustavuoren ja Östersundomin lintuvesien Natura- ja luonnonsuojelualueisiin. Luontoalueita yhdistävät pohjois-eteläsuuntaiset viherkäytävät jakavat taajamarakenteen osiin. Tehokkain rakentaminen sijoittuu meren ja Porvoonväylän väliselle vyöhykkeelle metroasemien, Uuden Porvoon tien ja uuden pääkadun yhteyteen. Pääosa tästä ydinalueesta on osoitettu keskustatoimintojen alueeksi ja kerrostalovaltaiseksi alueeksi. Sakarinmäen ja Majvikin alueella kerrostalovaltainen alue ulottuu meren rantaan. Sakarinmäestä kehittyy seudullisesti merkittävä keskus. Metrovyöhykkeestä etäämpänä sijaitsevat alueet ovat kaupunkipientalo- ja pientalopainotteisia alueita, jotka kytkeytyvät metrokeskuksiin liityntäliikenteellä.

Yleiskaava osoittaa mittavia alueita virkistykseen, ulkoiluun ja luonnonsuojeluun. Virkistys- ja viheralueiden osuus kaavan maapinta-alasta on noin 30 %. Virkistys- ja viheralueiden osuus kaavan kokonaispinta-alasta, selvitysalue ja luonnonsuojelualueet mukaan luettuna on noin 40 %. Kaava-alueen viheralueverkosto muodostuu laajoista yhtenäisistä viheralueista ja niitä yhdistävistä kapeammista vihersormista, jotka myötäilevät purolaaksoja. Viheralueverkosto turvaa ekologisten yhteyksien säilymisen Mustavuoren, Östersundomin lintulahtien sekä Sipoonkorven kansallispuiston välillä. Tärkein etelä-pohjoissuuntainen yhteys liittyy laajaan viheraluekokonaisuuteen, joka ulottuu Uutelasta ja Vartiokylänlahdelta Mustavuoren ja Länsisalmen kautta Sipoonkorpeen muodostaen yhden Helsingin seudun vihersormista.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään, siltä osin kuin nyt on kysymys, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n ja Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys – Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry:n valituksista kumonnut Östersundom-toimikunnan päätöksen kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksymisestä.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään tältä osin seuraavasti:

1. Maakuntakaavan ohjausvaikutus

1.1 Ohjausvaikutusta koskeva lainsäädäntö

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 46 §:n mukaan maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteen sovittamiseksi kunnat voivat laatia yhteistyönä yleiskaavan (*yhteinen yleiskaava*).

Maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on 32 §:ssä säädetyllä tavalla ohjeena yhteistä yleiskaavaa laadittaessa ja muutettaessa. Pykälän 2 momentin mukaan yhteinen yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia sisällöltään 1 momentin säännöksestä poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että yhteinen yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja otettava soveltuvien osien huomioon, mitä 28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 49 §:n mukaan jollei edellä maankäyttö- ja rakennuslain 6 luvussa toisin säädetä, yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan, mitä laissa säädetään yleiskaavasta.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 21 §:n mukaan, jos kuntien yhteinen yleiskaava laaditaan maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, kaavan selostuksessa on esitettävä mainitussa momentissa tarkoitetut perustellut syyt ja selvitys yhteisen yleiskaavan sopeutumisesta maakuntakaavan kokonaisuuteen. Muutoin yhteisen yleiskaavan selostukseen sovelletaan, mitä 17 §:ssä säädetään yleiskaavan selostuksesta.

1.2 Östersundomin yhteistä yleiskaavaa ohjaavat maakuntakaavat

Kaavaselostuksen mukaan yleiskaava-alueella on voimassa useita maakuntakaavoja. Vantaan alueella ja Vantaasta Helsinkiin vuonna 2009 liitetyn niin sanotun Västerkullan kiilan alueella on voimassa Uudenmaan maakuntakaava, joka on tullut lainvoimaiseksi vuonna 2007. Vantaan osalta on lisäksi voimassa Uudenmaan 1. vaihemaakuntakaava (lainvoimaiseksi 2012). Sipooasta Helsinkiin liitettyllä alueella ovat voimassa Maakuntakaava 2000 sekä Itä-Uudenmaan 1., 2., 3. ja 4. vaiheen vaihemaakuntakaavat (aikaisemmat seutukaavat). Sipoon Majvikin ja Granön alueilla on voimassa Itä-Uudenmaan maakuntakaava (lainvoimaiseksi 2011).

Maakuntavaltuusto on hyväksynyt Östersundomin maakuntakaavan kokouksessaan 12.6.2018. Maakuntahallitus päätti 17.9.2018 määrätä maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Helsingin hallinto-oikeus on välipäätöksellään 19.10.2018 (18/0631/5) kieltänyt maakuntavaltuuston päätöksen täytäntöönpanon.

1.2.1 Östersundomin yhteisen yleiskaavaan suhde Östersundomin maakuntakaavaan

Sikäli kuin asiassa nyt on kysymys, on kaavaselostuksen mukaan todettu muun ohella seuraavaa:

”9.4 Suhde Östersundomin maakuntakaavaan

Östersundomin alueen 2. vaihemaakuntakaavaa (Östersundomin maakuntakaava), on laadittu rinnan yhteisen yleiskaavan kanssa. Östersundomin maakuntakaavassa ratkaistaan merkittävän kasvuvyöhykkeen kytkeytyminen maakunnan aluerakenteeseen ja yhteisessä yleiskaavassa ratkaistaan alueen yksityiskohtaisempi maankäyttö. Östersundomin maakuntakaava on ohjannut yhteisen yleiskaavan laadintaa. Östersundomin maakuntakaava on hyväksytty maakuntavaltuustossa 12.6.2018, mutta kaava ei ole tullut lainvoimaiseksi siitä tehtyjen valitusten johdosta. Östersundomin maakuntakaavan hyväksymispäätöstä koskevat valitukset kohdistuvat erityisesti maakuntakaavan valkoisiin alueisiin, jotka yhteisessä yleiskaavassa on osoitettu selvitysalueena. Östersundomin yleiskaavaa on suunniteltu vuorovaikutuksessa Uudenmaan liiton kanssa, ja yleiskaavaratkaisu on sovitettu Uudenmaan maakuntakaavakokonaisuuteen. ---

9.4.4 Viherrakenne

Maakuntakaavaan on merkitty suojelu- ja Natura 2000 -alueet, virkistysalueet sekä viheryhteystarvemerkinnät, joilla on osoitettu virkistysalueverkoston ja ekologisen verkoston viheryhteydet ja -alueet. Yleiskaavassa Sipoonkorpea ja rannikon Natura 2000 -alueita yhdistävät viheryhteydet on osoitettu vaihtelevan levyisinä ulkoilu- ja virkistysalueina sekä ekologisina yhteyksinä, joita korostavat väylien kohdalla vihersillat/-alikulut. Vuosaaresta Majvikiin ulottuvaa maakuntakaavan viheryhteystarvetta vastaa yleiskaavassa seudullinen rantaraitti -merkintä.

Salmenkallion-Talosaaren alue on osoitettu ns. valkoisena alueena maakuntakaavassa. Yleiskaavassa alue on selvitysalue, jolla on erityisiä luontoarvoja. Selvitysalueen luontoarvoja suojaamaan on annettu yleiskaavamääräyksiä. Rakenteellisesti kaavojen viherrakenne on yhteneväinen lukuun ottamatta Länsisalmen kohtaa. Ero Länsisalmessa johtuu

kaavojen erilaisesta aikatahtäimestä: maakuntakaavan tavoitevuosi on 2035 ja Östersundomin yleiskaava kuvaa tavoitetilaa vuonna 2060. Maakuntakaavassa esitetty viherrakenne vastaa yleiskaavassa tilannetta, jossa Länsisalmen rakentamisaluetta ei ole vielä toteutettu, vaan se toimii vielä ekologisena yhteytenä. Maakuntakaavan tavoite ja ekologinen yhteys toteutuvat myös yleiskaavassa. Länsisalmen viheraluekokonaisuutta on tarkoitus kehittää siten, että päävihersormi ja samalla ekologinen yhteys sijoittuvat yleiskaavan tavoitevuoteen mennessä laajempaan kokonaisuutena Länsisalmen taajamarakenteen länsi- ja pohjoispuolelle.

9.4.8 Yhteenveto yleiskaavan suhteesta Östersundomin maakuntakaavaan

Yleiskaava toteuttaa Östersundomin maakuntakaavan tavoitteita ja on sen mukainen. Yleiskaava eroaa vähäisesti maakuntakaavasta Länsisalmen taajama-alueen ja viheryhteyksien osalta Kehä III:n ympäristössä osittain kaavojen erilaisen aikatahtäimen vuoksi. ”

1.2.2 Maakuntakaavasta poikkeamiselle kaavaselostuksessa esitetyt perustelut

Kaavaselostuksessa on maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n 2 momentissa tarkoitettuina perusteltuina syinä esitetty seuraavaa:

”Valtioneuvosto päätti 28.6.2007 liittää Sipoon lounaisosan ja Vantaan ns. Västerkullan kiilan Helsinkiin Helsingin seudun idän suunnan kasvupaineiden helpottamiseksi. Alueet liitettiin Helsinkiin 1.1.2009. Alueella on voimassa useita maakuntakaavoja, osittain seutukaavoina laadittuja. Voimassa olevat maakuntakaavat on laadittu ennen alueliitosta. Niistä muodostuvaa kokonaisuutta voidaan pitää vanhentuneena, koska ne eivät yhdessä vastaa Östersundomin alueen nykyisiin valtakunnallisiin, maakunnallisiin ja seudullisiin maankäyttötavoitteisiin. Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavasta päättäessään maakuntavaltuusto jätti hyväksymättä Östersundomin taajamatoimintojen alueen Sipoonjokeen asti. Hyväksymättä jätetty, kuntien yhteistä yleiskaavaa laajempi alue on määritelty yhdeksi metropolimaakunnan tärkeimmistä uusista kasvualueista. Östersundomin alueen hyväksymättä jättämisen seurauksena alueelle on jäänyt voimaan vanhentunut maakuntakaavakokonaisuus, joka ei mahdollista tavoiteltua kasvua. Yleiskaavaa laadittaessa ei siis ole ollut voimassa ajantasaista maakuntakaavaa ohjaamassa yleiskaavan laatimista.

Östersundomin maakuntakaavalla tarkistetaan, täydennetään ja yhdenmukaistetaan Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan voimassa olevia maakuntakaavoja Östersundomin alueelta. Maakuntakaavan tavoitteena on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) ja Uudenmaan 2. vaihe-maakuntakaavan perusrakenteen lisäksi sovittaa alue kaava-alueeseen rajoittuviin voimassa oleviin maakuntakaavoihin ratkaisemalla merkittävän idän suunnan kasvuvyöhykkeen kytkeytyminen maakunnan aluerakenteeseen. Östersundomin hyväksytyssä maakuntakaavassa on otettu huomioon muuttuneet tavoitteet, ja liitto on maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla näin pitänyt kaavan ajan tasalla. Maakuntakaavaa on laadittu rinnan yhteisen yleiskaavan kanssa ja yleiskaava on maakuntakaavan mukainen. Östersundomin maakuntakaavan hyväksymispäätöksestä on valitettu. Valitukset kohdistuvat erityisesti maakuntakaavan valkoisiin alueisiin, jotka yhteisessä yleiskaavassa on osoitettu pääosin selvitysalueen merkinnällä. Yleiskaavassa on selvitysalueelle annettu kaavamääräyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa alueen luontoarvojen säilyminen. Määräykset on kohdistettu sekä suoraan selvitysalueen aluevarausmerkinnälle että ajoitusmääräyksiin (ks. luku 4.8 Selvitysalue).

Voimassa olevista maakuntakaavoista poikkeaminen on perusteltua, koska niiden osoittama ratkaisu on vanhentunut eikä vastaa valtakunnallisia, maakunnallisia ja seudullisia tavoitteita, joiden mukaan alue on yksi metropolimaakunnan tärkeimmistä uusista kasvualueista. Tällä kasvualueella voimassa olevat kaavat eivät mahdollista Helsingin seudun voimakkaan kasvun edellyttämää määrää uusia asuntoja, työpaikkoja ja palveluita tiiviisti raideliikenteeseen perustuvaan joukkoliikenteeseen tukeutuen. ---

Östersundomin yhteinen yleiskaava poikkeaa tavanomaista enemmän voimassa olevasta maakuntakaavasta, mikä palvelee MRL:n lakiehdotuksen 48 § perusteluissa mainittua tarkoitusta parantaa kaavajärjestelmän kykyä ohjata kaupunkiseudun kehitystä nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Yleiskaava on tarpeen Helsingin seudun kaupunkimaisen rakenteen laajentumisen mahdollistamiseksi, seudun idän suunnan monipuolisuuden ja elinvoimaisuuden turvaamiseksi ja Östersundomin alueen kaavatilanteen selkiyttämiseksi.”

1.2.3 Yleiskaavan sopeutuminen maakuntakaavan kokonaisuuteen

Yleiskaavan sopeutumisesta maakuntakaavan kokonaisuuteen on kaava-selostuksessa viitattu kaavaselostukseen sisältyvään yksityiskohtaiseen selvitykseen ja todettu lisäksi muun ohella seuraavaa:

”9.5.2

Yleiskaava sopeutuu yleiskaava-aluetta ympäröivien maakuntakaavojen maankäyttöratkaisuihin. Yleiskaava on maakuntakaavakokonaisuuden tavoitteiden ja periaatteiden mukainen. --- Östersundomin alue sisältyy myös Uusimaa-kaava 2050 -kokonaismaakuntakaavaan, jonka valmistelu on käynnistetty keväällä 2017. Uusimaa-kaava tulee voimaan tullessaan korvaamaan voimassa olevat maakuntakaavat sekä Östersundomin alueen 2. vaihemaakuntakaavan. Uusimaa-kaavan 2050 luonnos oli nähtävillä syksyllä 2018. Luonnoksessa Östersundomin alueen ratkaisu on pääperiaatteiltaan sama kuin Östersundomin maakuntakaavassa. Yleiskaava on Uusimaa-kaavan 2050 luonnoksen keskeisten periaatteiden ja perustavoitteiden mukainen ja sopeutuu siten myös tulevan kokonaismaakuntakaavan kokonaisuuteen.”

1.3 Oikeudellinen arviointi maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta

Uudenmaan maakuntavaltuusto on 12.6.2018 hyväksynyt Östersundomin alueen maakuntakaavan ja 17.9.2018 määrännyt maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n nojalla kaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Helsingin hallinto-oikeus on 19.10.2018 (18/0631/5) kieltänyt maakuntavaltuuston päätöksen täytäntöönpanon. Siihen nähden, että maakuntakaavaa koskeva täytäntöönpanokielto on ollut voimassa Östersundom-toimikunnan päätöstä tehtäessä, ei Östersundomin maakuntakaava ole voinut toimia maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla Östersundomin yhteistä yleiskaavaa ohjaavana ylemmän tason kaavana. Asiassa on näin ollen menetelty virheellisesti siltä osin kuin yhteisen yleiskaavan on katsottu voivan perustua alueelle mahdollisesti voimaan tulevaan maakuntakaavaan.

Hallinto-oikeus toteaa, että saadun selvityksen mukaan Östersundomin yhteistä yleiskaavaa ja Östersundomin maakuntakaavaa on valmisteltu yhtäaikaaisesti siten, että ne monilta osin perustuvat samoihin selvityksiin. Maakuntakaavaa koskevat valitukset on ratkaistu tänään hallinto-oikeuden antamalla toisella päätöksellä, jolla on hylätty Östersundomin maakuntakaavaan kohdistuneet valitukset. Koska maakuntakaavan lainvastaisuutta koskevat valitukset on hylätty ja Östersundomin maakunta-

kaava on jäänyt voimaan, ei asiassa ole tarpeen arvioida sitä, onko yhteistä yleiskaavaa hyväksyttäessä noudatettu tuolloin alueella voimassa ollutta maakuntakaavaa.

Koska yleiskaavapäätös tulee jäljempänä ilmenevistä syistä kokonaan kumottavaksi, tässä vaiheessa ei ole tarpeen enemmälti arvioida lukuun ottamatta jäljempänä kohdan 2.7 toiseksi viimeisessä kappaleessa lausuttua myöskään sitä, onko yhteinen yleiskaava ottanut riittävästi huomioon 12.6.2018 hyväksytyn maakuntakaavan ohjausvaikutuksen maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa ja 48 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla siltä osin kuin valituksissa on esitetty sen poikkeavan uudesta maakuntakaavasta. Muilta osin 12.6.2018 hyväksytty maakuntakaava on otettu huomioon asiaa koskevana selvitysaineistona.

2. Natura-aluetta koskevat valitusperusteet

2.1 Kysymyksenasettelu

Asiassa on Uudenmaan ELY-keskuksen, Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n ja Tringa ry:n valituksista arvioitava, onko Östersundom-toimikunnan päätöksellä hyväksytyn yleiskaavaratkaisun mahdolliset heikentävät vaikutukset Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueiden suojelun perusteena oleviin lintulajeihin ja Natura-alueen linnustolliseen arvokkuuteen nähden riittävästi poissuljettu siten, että sinänsä asianmukaiset selvitykset olisi otettu riittävästi huomioon. Kysymystä on arvioitava erityisesti suhteessa siihen, että Salmenkallion alue on valituksenalaisessa kaavassa osoitettu selvitysalueeksi, jonka maankäyttö ja maankäyttö ja tarvittavat suojelualueet ratkaistaan tarkemmassa suunnittelussa.

2.2 Salmenkallion alueelle osoitettu maankäyttö, kaava- ja ajoitusmääräykset

Salmenkallion alue on valituksenalaisessa yleiskaavassa osoitettu *selvitysalueeksi, jolla on erityisiä luontoarvoja*. Kaavamääräyksen mukaan alueella on selvitysalueeseen rajautuvan Natura-alueen suojelun perusteena olevia luontoarvoja. Alueen hoidossa, käytössä ja tarkemmassa suunnittelussa on huolehdittava siitä, ettei arvoja merkittävästi heikennetä. Alueelle on välittömästi yleiskaavan voimaantulon jälkeen laadittava ja toteutettava luonnonhoidon ja virkistyskäytön ohjauksen suunnitelma sekä käynnistettävä alueen luontoarvojen seuranta. Alueen maankäyttö ja tarvittavat suojelualueet ratkaistaan tarkemmassa suunnittelussa. Tätä ennen alueelle ei saa sijoittaa uusia rakennuksia ja maisemaa muuttava toimenpide edellyttää maisematyölupaa.

Lisäksi yleiskaavaan liittyvien muiden *ajoitusmääräysten* mukaan keskusten asuntovaltaisten alueiden ja vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttaminen edellyttää metroyhteyden sitovaa toteuttamispäätöstä. Määräys ei koske Kehä III:n länsipuolista aluetta. Ennen metroyhteyden toteuttamispäätöstä voidaan olevia asuntoalueita täydentää vähäisessä määrin bussiliikenteeseen tukeutuen palveluiden ylläpitämiseksi. Asuntovaltaisten alueiden toteuttaminen edellyttää niitä ympäröivien ulkoilu- ja virkistysalueiden pääulkoilureittien toteuttamista sekä selvitysalueelle laadittavan luonnonhoidon ja virkistyskäytön ohjauksen suunnitelman toteuttamista. Lähivirkistysalueet on toteutettava samanaikaisesti alueen asuntotuotannon kanssa. Selvitysalueelle on laadittava tarkempi suunnitelma ja perustettava tarvittavat luonnonsuojelualueet ennen kuin asukasmäärä kilometrin etäisyydellä selvitysalueesta ylittää 10 000 asukasta. Länsisalmen asuntoalueen tarkemmassa suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee varmistaa metsälajiston liikkumisen kannalta toimivan ekologisen yhteyden säilyminen Sipoonkorven kansallispuiston ja Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen ”Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet” välillä. Yhteyttä ei saa heikentää ennen kuin Länsisalmen alueen länsipuolinen uusi ekologinen yhteys on käytettävissä.

Kaavan yleismääräysten mukaan tarkemmassa suunnittelussa on muun ohella huomioitava luontodirektiivin liitteen II lajit, liitteen IV a lajien lisääntymis- ja levähdyspaikat, uhanalaiset luontotyypit sekä erityisesti suojeltavat lajit.

2.3 Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura-alue

Valtioneuvoston 20.8.1998 tekemällä päätöksellä Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet (FI0100065) on suojeltu luonto- ja lintudirektiivien (SCI ja SPA) perusteella. Natura-aluekokonaisuus koostuu erillisistä osa-alueista ja on luonnoltaan hyvin monipuolinen. Natura-alueen kokonaispinta-ala on 355 hehtaaria.

Natura 2000 -aluetta koskevan tietolomakkeen kohdassa Alueen kuvaus todetaan, että alue koostuu neljästä erillisestä osasta Helsingin, Vantaan ja Sipoon raja-alueilla. Osa-alueet ovat 1) Mustavuoren, Porvarinlahden, Labbackan ja Kasabergetin muodostama kokonaisuus, 2) Bruksviken, 3) Torpviken ja 4) Kapellviken.

Alue on luonnoltaan hyvin monipuolinen. Se koostuu matalista merenlahdista ja niiden rantaluhdistista ja -niityistä sekä kallioisista mäistä, joiden rinteillä on lehtokasvillisuutta. Labbackalla ja etenkin Mustavuorella lehto- ja kalliokasvillisuus on rehevää ja edustavaa, sillä kalliooperä on kvartsi-maasälpägneissisiä, jossa esiintyy välikerroksina ravinteikasta amfiboliittia sekä kalkkikiveä. Kasaberget on huomattavasti karumpi kallio, sillä sen kivilajeina ovat kvartsi- ja granodioriitti.

Alueella on luontoarvojen lisäksi historiallista merkitystä. Mustavuorella on ensimmäisen maailmansodanaikaisia linnoituslaitteita ja tykkiteitä sekä vanhoja kalkkilouhoksia. Kasabergetin laella puolestaan on pronssikautinen hautaröykkiö. Nämä kohteet ovat muinaismuistolain suojajamia.

Alue on pääkaupunkiseudulla sijaitessaan erittäin tärkeä luontoharrastus- ja virkistyskohde. Se on myös tutkimukselle merkittävä alue, sillä esim. linnustoseurantoja on varsin pitkältä ajalta.

Alueen lehdot, lintuvedet ja kalliot on todettu valtakunnallisesti arvokkaiksi, ja yhdessä ne muodostavat erittäin merkittävän luontokokonaisuuden. Arvoa nostaa sijainti pääkaupunkiseudulla, jossa tällaisia kokonaisuuksia on säilynyt hyvin vähän.

Luontodirektiivin luontotyypeistä alueella ovat edustavimpia boreaaliset lehdot ja keskiravinteiset silikaattikalliot sekä kallioitten pienialaiset kalkkipitoiset osat. Lajistossa puolestaan korostuvat lintudirektiivin lajit, joita alueella pesii tai levähtää muuttoaikoina huomattavan suuri joukko. Alueelta on tavattu lisäksi luontodirektiivin sammallajia sekä monia sellaisia kasvi- ja eläinlajeja, jotka ovat pääkaupunkiseudulla harvinaisia, jotkut myös valtakunnallisesti uhanalaisia. ---

Kohdassa Lintuvedet todetaan lisäksi muun ohella seuraavaa: Koska alueella ja sen lähiympäristössä on monia erilaisia biotooppeja, lintulajisto on monipuolinen. Porvarinlahti, Bruksviken, Torpviken ja Kapellviken kuuluvat yhtenä, kansainvälisesti arvokkaaksi määriteltynä kohteena valtakunnalliseen lintuvesiensuojeluohjelmaan, mutta kaikki ovat myös erikseen tarkasteltuina arvokkaita lintuvesiä.

Kaikki lahdet ovat lintujen muutonaikaisia levähdyspaikkoja. Niillä myös käy ruokailemassa useita sellaisia lajeja, jotka eivät pesi alueella.

Alueen osoittamisesta on todettu muun ohella, että suurin osa alueesta kuuluu valtakunnallisiin luonnonsuojeluohjelmiin. Tähän mennessä alueesta on rauhoitettu luonnonsuojelulain nojalla Porvarinlahden perukka, Mustavuoren eteläosa ja Kasabergetin lakialue. Rauhoittamaton osa Mustavuoresta sekä Labbackan lounaisosa kuuluvat valtakunnalliseen lehtojensuojeluohjelmaan. Natura-alueen suojelutavoitteet toteutetaan täällä perustamalla luonnonsuojelulain mukainen suojelualue. Porvarinlahti, Bruksviken, Torpviken ja Kapellviken rantaluhtineen ja -niittyineen kuuluvat valtakunnalliseen lintuvesiensuojeluohjelmaan. Natura-alue toteutetaan täällä vesilain ja/tai luonnonsuojelulain nojalla. Suurin osa Labbackaa sekä Kasabergetin kallioalue ovat Vantaan yleiskaavan

suojelukohteita. Rauhoittamattomilla alueilla Natura-alueen toteutuskeino on rakennuslaki eli kyseinen kaava.

Luontodirektiivin liitteen I lintulajeina on mainittu muiden lajien ohella kehrääjä (*Caprimulgus europaeus*) ja pyy (*Bonasa bonasia*).

Valtioneuvosto on 5.12.2018 tehnyt päätöksen Euroopan unionin Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen ja ilmoituksen täydentämisestä sekä Natura 2000 -alueiden tietojen tarkistuksista. Päätös on hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin nojalla määrätty välittömästi noudatettavaksi. Muun ohella sääksi ja merikotka on tietolomakkeella nimetty uusina lajeina Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet -Natura 2000-alueen suojelun perusteiksi.

2.4 Sovellettavat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on muun ohella otettava huomioon ekologinen kestävyys, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. Pykälän 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

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

Luonnonsuojelulain 64 §:n 1 momentin mukaan Euroopan unionin Natura 2000 -verkosto Suomessa koostuu: 1) lintudirektiivin perusteella Euroopan unionin komissiolle ilmoitetuista erityisistä suojelualueista; 2) erityisten suojelutoimien alueista, joista on säädetty ympäristöministeriön asetuksella sen jälkeen, kun komissio tai neuvosto on luontodirektiivin perusteella hyväksynyt kyseiset alueet yhteisön tärkeinä pitämiksi

alueiksi. Pykälän 2 momentin mukaan Natura 2000 -verkostoon sisältyvää aluetta koskevien luonnontieteellisten tietojen muuttamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

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

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

Luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

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

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen

suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

Luontodirektiivin 7 artiklan mukaan mainitun direktiivin 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdasta aiheutuvat velvoitteet korvaavat luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin (79/409/ETY, lintudirektiivi) 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä lauseesta aiheutuvat velvoitteet, kun on kyse 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti suojeltavaksi luokitelluista alueista tai vastaavasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti tunnustetuista alueista luontodirektiivin voimaantulopäivästä alkaen tai jäsenvaltion lintudirektiivin mukaisesti tekemän suojeluluokittelun tai tunnustamisen päivämäärästä alkaen, jos viimeksi mainittu päivämäärä on myöhempi.

2.5 Luontodirektiiviä koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä komission ohjeet ja tiedoksiannot

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

Unionin tuomioistuin on asiassa *C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee* antamassaan tuomiossa todennut luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan osalta, että kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoraan alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat Natura-alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa.

Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut edellä mainitussa tuomiossaan, että kun suunnitelma tai hanke, jolla on vaikutusta kyseiseen alueeseen, ei vaaranna sen säilyttämisen tavoitteita, sitä ei voida myöskään pitää sellaisena, että se voisi vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen. Sitä vastoin silloin, kun tällainen suunnitelma tai hanke saattaa vaarantaa kyseessä olevan alueen suojelutavoitteet, sitä on välttämättä pidettävä sellaisena, että se voi vaikuttaa merkittävästi tähän alueeseen. Kyseiseen suunnitelmaan tai hankkeeseen liittyvien tulevien vaikutusten arvioinnin yhteydessä niiden merkittävyys on määritettävä erityisesti sen

alueen, jota tämä suunnitelma tai hanke koskee, ominaisuuksien ja erityisten ympäristöolosuhteiden valossa.

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

Oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua suunnitelmaa tai hanketta koskeva lupa voidaan siten myöntää vain edellyttäen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmistuneet siitä, että se ei vaikuta pysyvällä tavalla haitallisesti kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä (ks. muun muassa tuomio 17.4.2018, komissio v. Puolan tasavalta, C-441/17, 117 kohta, tuomio 11.4.2013, Sweetman ym., C-258/11, 40 kohta ja tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, 42 kohta).

Asiassa voidaan ottaa selvityksenä huomioon myös Euroopan unionin komission julkaisema ohjeet ja tiedonannot, kuten esimerkiksi Euroopan unionin komission ohjeen, joka koskee Natura 2000 -alueisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimenetelmiä (Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, November 2001). Suomessa ympäristöministeriö on julkaissut niin ikään oikeudellisesti sitomattoman, mutta selvitysaineistoa sisältävän oppaan luontoselvityksistä ja luontovaikutusten arvioinnista kaa-voituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa (Ympäristöopas 109/2003). Ympäristöoppaan 109/2003 mukaan linnustokohteen Natura-arvioinnissa tulee suojeluperusteena olevien lintulajien lisäksi ottaa huomioon lajien elinympäristöjen ominaispiirteet ja hankkeen vaikutus näihin ominaispiirteisiin.

Euroopan unionin komission tiedonannossa 21.11.2018 C (2019) 7621 final on todettu muun ohella seuraavaa:

”Jotta toimivaltainen viranomainen kykenisi päättämään, ovatko lieventävät toimenpiteet riittäviä poistamaan suunnitelman tai hankkeen mahdolliset haitalliset vaikutukset alueeseen (ja varmistamaan, että toimenpiteillä ei tahattomasti aiheuteta muita haitallisia vaikutuksia kyseisille lajeille ja luontotyypeille), jokainen lieventävä toimenpide on kuvattava yksityiskohtaisesti ja on esitettävä tieteelliseen näyttöön perustuva selostus siitä, miten toimenpiteellä poistetaan havaitut haitalliset vaikutukset tai vähennetään niitä. Tämän lisäksi olisi ilmoitettava, miten ja milloin toimenpiteet toteutetaan ja kuka ne toteuttaa ja millaisia järjestelyjä otetaan käyttöön toimenpiteiden vaikuttavuuden seuraamiseksi ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Asiassa C-142/16 (37–45 kohta) on niin ikään tuotu esiin, että lopullisten tietojen tulee olla käytettävissä luvan antamishetkellä. Mikäli toimivaltainen viranomainen katsoo, että lieventävät toimenpiteet riittävät estämään ne alueen koskemattomuuteen kohdistuvat haitalliset vaikutukset, jotka asianmukaisessa arvioinnissa havaittiin, niistä tulee lopullisen suunnitelman tai hankkeen eritelmän kiinteä osa tai ne voidaan mainita hankkeen hyväksymisedellytyksenä. Mikäli sen sijaan alueen koskemattomuuteen kohdistuu yhä jäljelle jääviä haitallisia vaikutuksia vielä senkin jälkeen, kun lieventäviä toimenpiteitä on otettu käyttöön, suunnitelmaa tai hanketta ei voida hyväksyä (elleivät 6 artiklan 4 kohdassa asetetut edellytykset täyty).”

2.6 Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet -Natura-alueesta ja laaditusta Natura-arvioinnista sekä muusta luontoympäristöstä koskevasta selvityksestä

2.6.1 Natura-arviointi 5.4.2017

Yhteistä yleiskaavaa varten on laadittu 5.4.2017 päivätty arvio Östersundomin yhteisen yleiskaavan Suora metro -vaihtoehdon vaikutuksista Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet -Natura-alueeseen (FI0100065) sekä Sipoonkorven Natura-alueeseen (FI0100066).

Natura-arvioinnissa todetun mukaan ”Natura Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet (FI0100065) on suojeltu luonto- ja lintudirektiivien (SCI ja SPA) perusteella. Natura-aluekokonaisuus koostuu erillisistä osa-alueista ja on luonnoltaan hyvin monipuolinen. Natura-alueen kokonaispinta-ala on 355 hehtaaria. Porvarinlahti, Bruksviken, Torpviken ja Kapellviken kuuluvat yhtenä, kansainvälisesti arvokkaaksi määriteltynä kohteena valtakunnalliseen lintuvesiensuojeluohjelmaan, mutta

kaikki ovat myös erikseen tarkasteltuina arvokkaita lintuvesiä. Lintuvedet muodostavat ekologisen kokonaisuuden, koska alueet sijaitsevat vierekkäin ja ovat hyvin samankaltaisia.

Östersundomin lintuvesien neljä merenlahtea ovat umpeenkasvavia kos-teikkoja, joita luonnehtivat laajat, matalia avovesialueita ja kapeita uomia reunustavat järviruovikot, suppeat matalammat luhtaniityt, ruovikoituvat ja pensoittuvat kuivat niityt sekä rantojen kapeat tervaleppävyöhykkeet. Avovettä on kolmasosa lintuvesien kokonaispinta-alasta. Östersundomin lintuvedet on 1980-luvun alussa luokiteltu kansainvälisesti merkittäväksi, ja alueen suojeluarvo on säilynyt tällä tasolla.”

Kehrääjän osalta Natura-arvioinnissa on todettu muun ohella seuraavaa:

”6.6.3 Kehrääjä (*Caprimulgus europaeus*, lintudirektiivin liitteen I laji)

Vuosaaren sataman linnustonseuranta-aineiston pesimäaikaisista kehrääjän havaintopaikoista 75 % sijaitsee Salmenkalliolla ja neljännes Natura-alueella. Lajin esiintymisen kannalta tärkein alue on Salmenkallion, Kantarnäsbergetin ja Kasabergetin muodostama kokonaisuus. Salmenkallio-Kantarnäsberget on selvitysaluetta, jonka maankäyttö päätetään myöhemmin. Salmenkallion pohjoispuolelle on tulossa tiivistä rakentamista. Lähimmät kehrääjän havaintopaikat sijaitsevat 600–700 metrin päässä rakentamisalueelta. Salmenkallion kehrääjäreviirien säilyminen on riippuvainen selvitysalueen kaavamääräyksessä mainitun luonnonhoidon ja virkistyskäyttöä ohjaavan suunnitelman onnistumisesta.

Natura-alueen kehrääjiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta. Kehrääjän satunnainen esiintyminen Natura-alueella perustuu lajin säännölliseen esiintymiseen Salmenkallion-Kantarnäsbergetin alueella. Yleiskaavan toteutuessa Salmenkallion alueen virkistyskäyttö lisääntyy ja kehrääjälle sopivien ravinnonhankintapaikkojen määrä pesimäpaikkojen ulkopuolella vähenee. Vaikutuksia voidaan lieventää kaavamääräyksin ja virkistyskäyttöä ohjaavalla suunnitelmalla, mutta haitallisia vaikutuksia ei voida kokonaan estää. Kehrääjien määrä Salmenkallion-Kantarnäsbergetin alueella todennäköisesti vähentyy ja tämä voi puolesta heijastua Natura-alueen puolelle, jossa kehrääjien esiintyminen muuttuu aiempaa epäsäännöllisemmäksi. Kehrääjän pesimisedellytykset Mustavuoren lehdon ja Östersundomin lintuvesien Natura-alueella kuitenkin säilyvät. Salmenkallion alueen käyttöä ohjaavien määräysten toteutuminen lieventää kehrääjään kohdistuvia haittoja. Vaikutuksia Natura-alueen kehrääjiin ei voida pitää merkittävänä, sillä laji ei esiinny Natura-alueella vuosittain.”

Pyyn osalta Natura-arvioinnissa on todettu johtopäätöksenä muun ohella seuraavaa: ”Johtopäätöksenä on, että kaavan toteutuminen ei vähennä pyyn elinympäristöjä Natura-alueella, mutta rakentaminen heikentää pyyn kulkuyhteyksiä Mustavuoren ja Sipoonkorven pyypopulaatioiden välillä. Pyiden liikkumismahdollisuudet Mustavuoren alueen ja Sipoonkorven välillä eivät kuitenkaan kokonaan esty. Pyyhyn kohdistuvat vaikutukset ovat riippuvaisia myös yleiskaavan selvitysalueelle tehtävästä luonnonhoidon ja virkistyskäytön ohjaussuunnitelmasta ja sen sisältämistä virkistyskäyttöä ohjaavista keinoista. Kaavaratkaisut ja lieventävät toimenpiteet mahdollistavat sen, että pyyhyn kohdistuvat haitalliset vaikutukset eivät muodostu merkittäviksi Mustavuoren lehdon ja Östersundomin lintuvesien Natura 2000 -alueella. Tämä edellyttää pyyn tiukkaa huomioon ottamista jatkosuunnittelussa. Maankäytön näkökulmasta on hyvä lisäksi muistaa se, että takeita siitä, että kehitettävä ekologinen yhteys alkaisi toimia pyiden kulkuyhteytenä ei ole.”

Natura-arvioinnin johtopäätöksissä on Mustavuoren lehdot ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueen osalta todettu seuraavaa:

”Linnustonmuutokset tapahtuvat hitaasti ja pitkäaikaisia muutoksia on hankala arvioida. Arviointia vaikeuttaa myös se, että huomattava osa Natura-alueesta on kosteikkoja, jotka ovat ”luonnostaan” nopeasti muuttuvia ympäristöjä ja niiden linnustokin on ennalta arvaamattomasti muuttunut. Pitkällä aikavälillä Östersundomin yleiskaava-alueen linnustonmuutokset luultavasti ovat voimakkaampia kuin tällä hetkellä on arvioitavissa. Kaavan toteutuminen voi vaikuttaa haitallisesti myös joihinkin niistä lajeista, joiden suojelutaso tämän arvioinnin mukaan säilyy suotuisana. Kaavan toteutumisesta aiheutuu Natura-alueen linnustoon vain välillisiä, Natura-alueen ulkopuolella tapahtuvista muutoksia aiheutuvia vaikutuksia.

Arvioinnissa tarkastelluista 33 lintulajista puolet on sellaisia, joihin kaavan toteutuminen ei käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikuta. Muihin lajeihin kohdistuu haitallisia vaikutuksia, mutta merkittäviä haittoja ei arvioida kohdistuvan yhteenkään Natura-alueen suojeluperusteena esitettyyn lintulajiin. Joidenkin lajien kohdalla tämä kuitenkin edellyttää tiukkaa kulunohjausta, luonnonhoitosuunnitelmia ja huolellista linnuston huomioon ottamista myös osayleiskaavoja tai asemakaavoja laadittaessa.

Merkittävää haittaa vähäisempiä vaikutuksia kohdistuu mm. pyyhyn, ruisrääkkään, kehrääjään ja Natura-alueella harvoin pesivään mehiläishaukkaan. Haitat aiheutuvat kulkuyhteyksien heikentymisestä (pyy) ja Natura-alueen ulkopuolella olevien elinympäristöjen tai ruokailupaikkojen vähenemisestä (mehiläishaukka) sekä ulkoilukäytön lisääntymisen

aiheuttamista häiriöistä (pyy, ruisrääkkä, kehrääjä). Koko kaava-alueen maankäyttöratkaisulla on kielteisiä vaikutuksia myös uuttukyyhkyn ja nuolihaukan pesintään sekä eräiden muuttoaikoina tavattavien lajien (jouhisorsa, liro, suokukko) esiintymiseen. Helpoiten tunnistettavat haitalliset vaikutukset aiheutuvat lisääntyvästä virkistyskäytöstä, kaupunkimaisen maankäytön mukanaan tuomasta petoeläinten ja varislintujen lisääntyvästä saalistuksesta sekä alueen muuttumisesta maaseutumaisesta kaupunkimaiseksi alueeksi. Metrovaihtoehtoilla (pintametro, maan alla kulkeva metro) ei ole Natura-alueen linnustoon vaikuttavia eroja.

Luontotyypeistä silikaattikallioihin voi kohdistua ulkoilun lisääntymisestä johtuen kallioalueiden kasvillisuuden kulumista. Luontotyyppiin kohdistuvat vaikutukset ovat välillisiä, (asukkaiden) liikkumisesta syntyviä. Ihmisten liikuntatottumuksia on tutkittu, ja niistä voidaan vetää yleistäviä johtopäätöksiä siitä, minkälaisiin ympäristöihin liikkuminen kohdistuu. Todellinen liikkumiskäyttäytyminen tulee ilmi vasta maankäytön toteuduttua. Huomioiden yleiskaavassa esitetyt ulkoiluun soveltuvat viheralueet Kasabergetin-Labbackan ympäristössä sekä Västerkullan alueella, liikkumisesta valtaosa on kanavoitavissa Natura-alueen ulkopuolelle tai Natura-alueella olevalle ulkoiluverkostolle. Silikaattikallioihin arvioidaan kohdistuvan korkeintaan kohtalaisia haitallisia vaikutuksia varovaisuusperiaatteen mukaan.

Lisääntyvä ulkoilu voi lisätä kulumista myös boreaaliset lehdot -luontotyyppillä, mutta vaikutuksien arvioidaan olevan korkeintaan vähäisiä.

Alueen suojelutavoitteet määrittävät miten merkittävä alue on luontotyyppin tai lajin suotuisan suojelutason tai Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden kannalta. Esitetyt lieventämistoimet (kappale 6.6) toteuttamalla vaikutukset luontotyypeihin eivät ole todennäköisesti merkittäviä eikä luontotyyppien kannalta tarkasteltuna Natura-alueen eheys kärsi. Alueen kosteikot ja niiden rantapellot muodostavat kokonaisuuden, jossa linnut voivat esimerkiksi häiriötilanteissa siirtyä alueelta toiselle. Yleiskaavan tuoma maankäyttö saattaa heikentää kokonaisuuden toimivuutta häirinnän lisääntyessä ja Natura-alueen ulkopuolisten ruokailualueiden vähentyessä.”

2.6.2 Uudenmaan ELY-keskuksen Natura-lausunto 27.10.2017

Uudenmaan ELY-keskus on luonnonsuojelulain 65 §:n tarkoittamassa lausunnossaan todennut Natura-selvityksestä johtopäätöksensä seuraavaa: ”Uudenmaan ELY-keskus katsoo, että Östersundomin alueen uuden yleiskaavaehdotuksen vaikutukset ovat Natura-arvioinnissa esitetyistä lieventämistoimista huolimatta merkittävästi heikentäviä Mustavuorenlehto ja Östersundomin lintuvedet (FI0100065) Natura 2000 -alueen

suojelun perusteena oleville luonnonarvoille: kehrääjä, pyy, silikaattikalit ja eheys linnuston kannalta tarkasteltuna. Merkittävästi heikentävät vaikutukset voidaan välttää, kun kaavaehdotukseen tehdään seuraavat muutokset:

- Salmenkallion-Kantarnäsbergetin alueet osoitetaan luonnonsuojelualueena, joka mahdollistaa virkistyskäytön ohjaamiseksi tarvittavien liikku-
miskieltojen ja -rajoitusten määräämisen luonnonsuojelualueen rauhoi-
tusmääräyksillä. Muilta osin selvitysalueen maankäyttö ratkaistaan siten,
että alueet osoitetaan rakentamattomina pääosin virkistyskäytön tarpei-
siin.
- Ekologista metsäyhteyttä Sipoonkorpeen levennetään ja sen säilyminen
turvataan, kunnes mahdollinen korvaava metsäyhteys on kehitetty ja
osoitettu toimivaksi.

ELY-keskus katsoo, että yleiskaavaehdotus ei yksistään tai yhdessä mui-
den tiedossa olevien hankkeiden ja suunnitelmien kanssa merkittävästi
heikkennä Sipoonkorven (FI0100066) Natura 2000 -alueen suojelun pe-
rusteena olevia luonnonarvoja, kun esitetyt lieventämistoimet toteute-
taan.”

2.6.3 Suora metro -kaavaehdotuksen luontovaikutusten arviointi 31.3.2017

Kaava-aineistoon sisältyvän selvityksessä ”Östersundomin yhteinen
yleiskaava Suora metro -kaavaehdotuksen luontovaikutusten arviointi”
(31.3.2017) on merikotkan (*Haliaeetus albicilla*) ja sääksen (*Pandion*
haliaetus) osalta todettu muun ohella seuraavaa:

”Yksi merikotkapari on hiljattain asettunut Sipoon saaristoon, josta me-
rikotkien ruokailulennot ulottuvat muun muassa Östersundomin lintuve-
sille. Lajin ruokailuedellytykset lintuvesillä todennäköisesti heikkenevät
asutuksen ja virkistyskäytön lisääntyessä lintuvesien ympäristössä. Meri-
kotkan reviiri on laaja ja siihen kuuluu muitakin reheviä merenlahtia ja
laaja alue saaristoa. Lajin säilymisen uhkana ovat pesän lähellä keväi-
seen haudonta-aikaan liikkuvat ihmiset, jotka voivat aiheuttaa pesinnän
epäonnistumisen. Östersundomin yleiskaavan toteutuminen lisää saaris-
ton virkistyskäyttöä ja tekee merikotkan säilymisen alueen linnustossa
epävarmaksi.”

”Alueen linnustoon kohdistuu merkittäviä haittoja, jotka aiheutuvat mm.
elinympäristöjen häviämisestä ja muuttumisesta, yhtenäisten luontoalu-
eiden pirstoutumisesta, kaupunkimaisen asutuksen karkottavasta vaiku-
tuksesta sekä maalla ja vesillä tapahtuvan virkistyskäytön lisääntymi-
sestä. Kaavassa ei ole osoitettu muutoksia Natura-alueisiin kuuluviin
metsäalueisiin ja merenlahtiin, mutta osa muista linnustollisesti tärkeistä

kohteista häviää rakentamisen seurauksena tai niiden pinta-ala pienenee. Uhanalaisista lajeista mehiläishaukka, merikotka, huuhkaja sekä alueellisesti uhanalaisen metso todennäköisesti häviävät yleiskaava-alueen pesimälinnustosta. Useimpien muiden uhanalaisten lajien kanta pienenee. Helsingissä harvinaisista lintulajeista sääksi ja teeri ovat vaarassa hävitä alueen pesimälinnustosta. Useimpien silmälläpidettävien lajien pesimäpaikat vähenevät. Muutokset ovat suuria Helsingin alueella. Laajemman alueen tarkastelussa haitalliset vaikutukset eivät nouse yhtä merkittäviksi, sillä sopivaa ympäristöä on useimmille lajeille laajalti heti kaava-alueen ulkopuolella.”

2.7 Yleiskaavan lainmukaisuuden oikeudellinen arviointi Naturan suojeluarvojen osalta

Hallinto-oikeus toteaa, että luonnonsuojelulain 64 a, 65 ja 66 §:ien tarkoittaman heikentämiskiellon toteuttaminen edellyttää kaava-asioissa, että hyväksyttävässä kaavassa turvataan asianomaisten pykälien tarkoittamat, alueen suojelun perusteena olevat arvot ja niiden säilymisen myös alemman asteisella kaavalla. Yleiskaavaa hyväksyttäessä käytettävissä olleiden selvitysten perusteella tulee olla arvioitavissa, onko mahdollista laatia sisällöltään lainmukainen asemakaavoitus ja ovatko kaavamääräykset sellaiset, että lainmukaisuudesta voidaan jo tässä vaiheessa riittävästi varmistua.

Natura-arvion lähtökohtana on ollut, että Salmenkallion alue säilyisi rakentamattomana. Natura-arviota ei siten ole tehty suhteessa tilanteeseen, jossa Salmenkallion alueelle olisi mahdollista osoittaa rakentamista. Koska yleiskaavalla ei ole määrätty selvitysalueen maankäytöstä, selvitysalueen koskevat kaavamääräykset eivät sido jatkosuunnittelua sen suhteen, että aluetta voidaan yleiskaavan estämättä osoittaa myös rakentamiseen. Tältä osin on lisäksi otettava huomioon se, että selvitysalueen määräys poikkeaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua jatkossa ohjaamaan tarkoitetun Östersundomin maakuntakaavan valkoisen alueen määräyksestä sikäli, että selvitysalueen merkintä ei, toisin kuin maakuntakaavan valkoisten alueiden määräys, rajoita alueelle osoitettavaa rakentamista enintään paikallisesti merkittävään. Tämän seikan ja maakuntakaavan suunnitteluvuoden vuoksi on maakuntakaavaa koskevien valitusten käsitelyn yhteydessä katsottu osaltaan mahdollistavan sen, että maakuntakaavaa on voitu pitää lainmukaisena.

Näistä lähtökohdista ja ottaen huomioon myös kohdassa 2.5 selostettu oikeuskäytäntö hallinto-oikeus katsoo, että yhteisvaikutusten arviointia alueen mahdollisen asemakaavoituksen yhteydessä ei tässä tilanteessa ole pidettävä riittävänä. Kaava ei siten myöskään perustu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n tarkoittamalla tavalla riittäviin selvityksiin. Lisäksi

hallinto-oikeus toteaa, että Natura-arviota ei ole tehty lainkaan valtioneuvoston päätöksellä 5.12.2018 ennen valituksenalaisen päätöksen hyväksymistä täydennetyn lintudirektiivin liitteen I lajien merikotkan (*Haliaeetus albicilla*) ja sääksen (*Pandion haliaetus*) osalta, vaikka näiden esiintyminen alueella on ollut tiedossa jo Natura-arviota tehtäessä, kuten esimerkiksi edellä kohdassa 2.6.2 siteeratusta selvityksestä Suora metro-kaavaehdotuksen luontovaikutusten arvioinnista (31.3.2017) käy ilmi.

Siltä osin kuin merkittävien vaikutusten puuttumista on perusteltu sillä, että joidenkin lajien esiintyminen Natura-alueella olisi satunnaista, hallinto-oikeus toteaa, että luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin heikentämiskieltoa koskeva säännös edellyttää elinympäristöjä koskevaa kokonaisarviota. Näin ollen lintulajien kantojen vuotuinen vaihtelu ei tarkoita, että tuossa lainkohdassa tarkoitettu heikentämiskielto poistuisi asianomaisten populaatioiden heikentyessä tai kadotessa kohteen alueelta. Tarkastelussa on näin ollen aina otettava huomioon muun ohella hankkeen vaikutus kohteen valintaperusteina olevien lajien elinympäristöjen ominaispiirteisiin.

Tavoitteena olevan rakentamisen määrä ja rakentamiseen osoitettujen alueiden laajuus sekä kysymyksessä olevaan alueeseen liittyvät arvot huomioon ottaen jo yleiskaavaa laadittaessa olisi tullut selvittää ja varmistua siitä, että yleiskaavan mahdollistama rakentaminen on toteutavissa ja sovitettavissa yhteen tavalla, joka turvaa muun ohella Natura-aluetta koskevat arvot.

Yleiskaavaan liittyvää Natura-arviointia ei edellä esitetty huomioon ottaen voida kaikilta osin pitää asianmukaisena, eivätkä siinä esitetyt johtopäätökset merkittävien haitallisten vaikutusten toteutumatta jäämisestä kaikilta osin perustu sellaisiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuihin täydellisiin, täsmällisiin ja lopullisiin päätelmiin, joilla voidaan hälventää kaikenlainen tieteellinen epäily asianomaisella suunnittelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. Hallinto-oikeuden näkemykseen selvityksen riittämättömyydestä kokonaisarviossa vaikuttaa edellä todettujen Natura-selvitysten puutteiden lisäksi se, että Salmenkallion alueelle osoitetun selvitysalueen osalta alueen maankäyttö on jäänyt sitovasti ratkaisematta. Hallinto-oikeus toteaa vielä, että kysymystä ei ole aihetta arvioida toisin kaavaan liitettyjen haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteinä esitettyjen ajoitusmääräysten johdosta, kun otetaan kokonaisuutena huomioon selvitysalueen maankäytön lähtökohtiin liittyvät epävarmuustekijät sekä se, että ajoitusmääräysten merkitystä ei ole myöskään kaikilta osin arvioitu Natura-arvioinnin osana. Koska yleiskaavaratkaisun mahdollisia heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen suojelun perusteena oleviin lintulajeihin ja Natura-alueen linnustollisesti arvokkaaseen aluekokonaisuuteen ei ole riittävästi poissuljettu, on esitetystä lieventämistoimenpiteistä huolimatta olemassa vaara, että

Natura-alueen välittömään läheisyyteen osoitetut uudet rakentamisalueet ja kaavaratkaisun tarkoittama muu asukasmäärän voimakas lisääntyminen merkittävästi heikentävät suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Natura 2000 -alueella. Östersundom-toimikunnan päätös on siten luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin vastaisena kumottava. Edellä kerrotuin perusteluin yleiskaava ei ole myöskään maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 2 momentissa mainitun luonnonarvojen vaalimista koskevan yleiskaavan sisältövaatimuksen mukainen.

Hallinto-oikeus toteaa vielä, että kaavaratkaisussa on varauduttu Sipoonkorven ja Mustavuoren välisen yhteyden kehittämiseen ja säilyttämiseen siten, että Westerkullan peltoalueen itäpuolelle on osoitettu metsäisenä kehitettävä ekologisen yhteyden osa, jonka yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kaavamääräysten mukaan otettava huomioon erityisesti pyyn liikkumisen kannalta tärkeiden kulkuyhteyksien säilyttäminen ja kehittäminen riittävän puustoisina ja leveinä. Maakuntakaavassa osoitetun viheryhteyden paikalle on yleiskaavassa osoitettu rakennuskortteleita. Yhteyttä on siirretty ja kavennettu. Maakuntakaavassa osoitettua viheryhteyttä itä-länsisuunnassa ei ole lainkaan osoitettu yleiskaavassa. Sanottu ratkaisu poikkeaa siten Östersundomin maakuntakaavassa osoitetusta ratkaisusta, joka on selvityksenä otettu huomioon arvioitaessa yleiskaavaratkaisun lainmukaisuutta. Edellä lausuttu lisää osaltaan sitä epävarmuutta, joka liittyy lieventämistoimenpiteiden riittävyyteen. Koska päätös tulee muilla perusteilla kumottavaksi, asiassa ei ole tarpeen enemmälti arvioida Östersundomin maakuntakaavasta poikkeavan ratkaisun lainmukaisuutta.

Koska kaava-alueelle osoitettujen maankäytöllisten ratkaisujen on tarkoitettu muodostavan suunnittelullinen kokonaisuus, on yhteinen yleiskaava kumottava kokonaisuudessaan.

3. Lopputulos

Östersundom-toimikunnan yhteisen yleiskaavan hyväksymistä koskeva päätös on edellä todetuilla perusteilla kokonaisuudessaan kumottava lainvastaisena.

(---)

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Östersundom-toimikunta on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja toimikunnan päätöksestä tehdyt valitukset hylätään.

Vaatimustensa tueksi toimikunta on viitannut asiassa aiemmin lausumaansa sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Yhteinen yleiskaava on laadittu poiketen kaava-alueella voimassa olleista maakuntakaavoista, koska niiden osoittama ratkaisu on vanhentunut, eikä vastaa valtakunnallisia, maakunnallisia ja seudullisia tavoitteita, joiden mukaan alue on yksi metropolimaakunnan tärkeimmistä uusista kasvualueista. Yhteinen yleiskaava on laadittu vuorovaikutuksessa Uudenmaan liiton kanssa ja yleiskaavaratkaisu on sovitettu Uudenmaan maakuntakaavakokonaisuuteen.

Östersundomin yhteistä yleiskaavaa on laadittu rinnan Östersundomin maakuntakaavan kanssa, ja kaavojen laadinnassa on voitu hyödyntää osin samoja selvityksiä. Maakuntakaavassa ratkaistaan merkittävän kasvuvyöhykkeen kytkeytyminen maakunnan aluerakenteeseen ja yhteisessä yleiskaavassa alueen kaupunkirakenne. Östersundomin maakuntakaava on toiminut periaatetason suunnitelmana ja selvitysaineistona yhteisen yleiskaavan laadinnassa. Yleiskaava on hyväksytty maakuntakaavan jälkeen.

Salmenkallion alueelle osoitetun selvitysalueen maankäytön ratkaisun siirtäminen yleispiirteistä yleiskaavaa tarkempaan suunnitteluun mahdollistaa luonnonsuojelu- ja virkistysalueiden ja mahdollisen rakentamisen yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Tavoitteena on Natura-arvojen turvaaminen ja se, että alue tulee kaikilta osin taloudellisesti ja ekologisesti tarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Salmenkallioon osoitetun selvitysalueen rajausta ei perustu ainoastaan luontoarvokohteiden edellyttämiin suojavyöhykkeisiin, vaan myös muun muassa liikenneyhteyksien perusteella muodostuvaan järkevään suunnittelukokonaisuuteen ajatellen alueelle aikanaan laadittavaa tarkempaa suunnitelmaa. Yleiskaavan laatimisen yhteydessä tehtyjen Natura-arviointien perusteella Natura-alueen suojelun perusteena olevien arvojen säilyttäminen ei edellytä näin laajan alueen säilyttämistä rakentamattomana. 2,8 km²:n laajuinen selvitysalue muodostaa siis varovaisuusperiaatetta noudattaen huomattavan laajan puskurivyöhykkeen suojeltavien kohteiden ympärille.

Selvitysalueella koskee suojelumääräys, jonka mukaan alueen hoidossa, käytössä ja tarkemmassa suunnittelussa on huolehdittava siitä, että Natura-alueen suojelun perusteena olevia arvoja ei merkittävästi heikennetä. Määräyksellä on turvattu se, että alueelle ei voida asemakaavalla osoittaa rakentamista tai muuta alueiden käyttöä ilman, että suojeluarvot turvataan. Yleiskaavan vaikutukset Natura-alueella koskeviin arvoihin on

selvitetty lain edellyttämällä tavalla ja arvioinnin nojalla voidaan varmistua siitä, että yleiskaavaratkaisu ei merkittävästi heikennä alueella olevia Natura-arvoja.

Yhteinen yleiskaava on laadittu yleispiirteisenä strategisena suunnitelmana. Natura-arviointi on laadittu siten, että merkittävät vaikutukset on voitu poissulkea huomioon ottaen yleiskaavan tehtävä ja tarkoitus. Kaikki kaavamääräykset yhdessä kaavakartan merkintöjen, mukaan lukien kehitettävä ekologinen yhteys, kanssa varmistavat sen, että merkittäviä heikentäviä vaikutuksia ei synny. Kaavamääräykset varmistavat luontoarvojen turvaamisen kaikessa alueen suunnittelussa, eikä selvitysalueelle kaavamääräykset huomioon ottaen voi toteuttaa sellaista maankäyttöä, joka voisi aiheuttaa Natura-arvojen merkittävän heikentymisen.

Yleiskaavassa luontoarvoihin kohdistuvien vaikutusten lieventämistimenpiteet on toteutettu osin eri tavoin kuin Östersundomin maakunta-kaavassa, maakuntakaavan ratkaisuja tarkentaen. Uudenmaan maakuntahallitus on yleiskaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut, että kaavojen väliset erot ovat perusteltavissa kaavojen erilaisilla mitta-kaavoilla ja aikatahtaimilla sekä yleiskaavan tehtävällä tarkentaa maakuntakaavaa.

Yleiskaavan laatimisen yhteydessä tehty Natura-arviointi ei ole ollut puutteellinen sen vuoksi, että Natura-arviointia ei ole tehty lintudirektiivin liitteen I lajien merikotkan ja sääksen osalta. Valtioneuvoston 5.12.2018 tekemä päätös Euroopan unionin Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen ja ilmoituksen täydentämisestä sekä Natura-alueiden tietojen tarkistuksista on annettu tiedoksi virallisessa lehdessä ja ympäristöministeriön virallisella ilmoitustaululla julkaistuilla ilmoituksilla vasta 12.12.2018 eli yleiskaavan hyväksymisen jälkeen.

Yhteinen yleiskaava perustuu ajantasaiseen ja monipuoliseen selvitysaineistoon. Tehdyt selvitykset ovat riittävän yksityiskohtaisia ja kattavia, jotta on voitu varmistua siitä, että alueen käyttämisestä kaavassa osoitettuun tarkoitukseen ei ennalta arvioiden aiheudu sellaisia haittavaikutuksia, joita olisi pidettävä luonnonarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen vastaisena. Yleiskaavapäätös ei ole luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentin vastainen ja kaava täyttää myös maankäyttö- ja rakennuslain selvityksille ja vaikutusten arvioinneille asettamat vaatimukset.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut lausunnon, jossa se on viitannut asiassa aiemmin lausumaansa, vaatinut valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Yleiskaavan mahdollistamat 100 000 asukasta aiheuttavat virkistyskäytönpaineen, jonka haitalliset vaikutukset luontoarvoihin, erityisesti Natura 2000 -alueiden suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin, tulee ratkaista maankäyttöä ja rakentamista ohjaavin aluevarauksin ja niihin liittyvin kaavamääräyksin samassa kaavassa, jolla ne synnytetään. Yleiskaava mahdollistaisi voimaan tullessaan koko uuden Östersundomin kaupunginosan rakentamisen ilman, että selvitysalueen maankäyttöä samalla ratkaistaan maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla.

Östersundom-toimikunnan väite, että valtioneuvoston 5.12.2018 tekemän päätöksen noudattaminen olisi ollut mahdotonta, on virheellinen. Päätöstä koskeva valmisteluaineisto on ollut asianosaisten kuulemista varten nähtävillä jo 1.9.–30.9.2016 välisenä aikana. Myös toimikunnan teettämässä 5.4.2017 päivätyssä Natura-arvioinnissa on käytetty nähtävillä olleita uusia suojeluperustetietoja, vaikka arviointi onkin niiden osalta jäänyt puutteelliseksi. Natura-arvioinnin puutteet koskevat lajeja kurki, merikotka ja sääksi.

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry on antanut selityksen, jossa se on viitannut asiassa aiemmin lausumaansa sekä vaatinut valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä.

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys – Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry on antanut selityksen, jossa se on viitannut asiassa aiemmin lausumaansa, vaatinut valituslupahakemuksen ja valituksen hylkäämistä sekä esittänyt lisäksi muun ohella seuraavaa:

Korkeimman hallinto-oikeuden on arvioitava kaavaa laatineen toimikunnan toimivalta valituksen tekemiseen.

Alueen maankäyttö on luontoarvojen turvaamisen kannalta ehdottoman tärkeää ratkaista kokonaisuutena. Yksityiskohtaisempi kaavoitus ei mahdollista alueen tarkastelemista lajien elinympäristöjen ja ekologisten yhteyksien turvaamisen kannalta riittävän laajasti. Laajempi tarkastelu on erityisen tärkeää Natura-alueiden suojelun perusteina olevien luontoarvojen ja ekologisten yhteyksien kannalta. Salmenkallion alueen ja muiden selvitysalueiden maankäyttö tulee ratkaista kokonaisuutena yleiskaavatasolla, sillä on mahdollista, että myöhemmin päätettävä maankäyttö voi merkittävästi muuttaa kaavakokonaisuuden yhteisvaikutuksia linnustoon ja muihin luontoarvoihin.

Vaikka selvitysalueet osoitettaisiin suojeluun ja virkistykseen, kohdistuisi Natura-alueelle haittavaikutuksia moninkertaistuvan virkistyskäytön vuoksi. Natura-alueen luontoarvoihin kohdistuisi merkittäviä haitallisia vaikutuksia, jos voimakkaasti lisääntyvän virkistyskäytön lisäksi selvitysalueelle päätettäisiin myöhemmin osoittaa lisärakentamista.

Östersundom-toimikunta on antanut vastaselityksen, jossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Koska merikotka ja sääksi eivät yleiskaavan hyväksymisajankohtana käytettävissä olleen tiedon perusteella ole kuuluneet Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueen suojeluperusteisiin, on vaikutusten arviointi niiden osalta tehty erillisessä luontovaikutusten arvioinnissa. Vaikutusten arvioinnin tulosten perusteella lajien sisältyminen Natura-vaikutusten arviointiin ei olisi tuonut sellaista uutta tietoa, että se olisi vaikuttanut Natura-arvioinnin loppupäätelmään. Kurjen osalta arviointi sisältyy Natura-arviointiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

Östersundom-toimikunnan valitusoikeus

Kuntien yhteisen yleiskaavan laatimista ja hyväksymistä koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 47 §:n 2 momentin mukaan kaavan laatimisesta vastanneeseen toimielimeen sovelletaan, mitä mainitussa laissa säädetään kunnasta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 3 momentin mukaan kunnalla on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen.

Östersundom-toimikunta on vastannut Östersundomin yhteisen yleiskaavan laatimisesta, joten sillä on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on kumottu toimikunnan päätös kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksymisestä.

Ratkaisun lähtökohdat ja kysymyksenasettelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus on muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellään Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen luonnon-suojeluliiton Uudenmaan piiri ry:n ja Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys – Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry:n vali-

tuksista kumonnut Östersundom-toimikunnan päätöksen kuntien yhteisen yleiskaavan hyväksymisestä kokonaisuudessaan maankäyttö- ja rakennuslain ja luonnonsuojelulain vastaisena.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on Östersundom-toimikunnan valituksesta ratkaistavana, onko yleiskaava perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin ja täyttääkö yleiskaava mainitussa laissa säädetyn luontoarvojen vaalimista koskevan sisältövaatimuksen. Asiassa on lisäksi erityisesti ratkaistavana, onko kaavaratkaisun perusteena oleva Natura-arviointi laadittu Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -aluetta koskevilta osin luonnonsuojelulaissa ja Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti ja onko yleiskaavaratkaisun mahdolliset heikentävät vaikutukset mainitun Natura-alueen suojelun perusteena oleviin lintulajeihin ja Natura-alueen linnustollisesti arvokkaaseen aluekokonaisuuteen luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla riittävästi poissuljettu.

Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueelle kohdistuvia vaikutuksia koskeva keskeinen selvitys

Yleiskaavan vaikutuksia Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueeseen on tarkasteltu 5.4.2017 päivätyssä Natura-arvioinnissa. Natura-alueelle kohdistuvien haitallisten vaikutusten on Natura-arvioinnissa todettu aiheutuvan erityisesti lisääntyvästä virkistyskäytöstä, kaupunkimaisen maankäytön mukanaan tuomasta petoeläinten ja varislintujen lisääntyvästä saalistuksesta sekä alueen muuttumisesta maaseutumaisesta kaupunkimaiseksi alueeksi.

Luontotyypeistä kasvipeitteisiin silikaattikallioihin ja boreaalisiin lehtoihin voi Natura-arvioinnin perusteella kohdistua ulkoilun lisääntymisestä aiheutuvaa kulumista. Valtaosa liikkumisesta on arvioinnin mukaan kuitenkin kanavoitavissa Natura-alueen ulkopuolelle tai Natura-alueella olevalle ulkoiluverkostolle, eikä vaikutuksia luontotyypeille ole arvioitu merkittäviksi, kun esitetyt lieventämistoimenpiteet toteutetaan.

Kaavan toteutumisesta aiheutuu Natura-arvioinnin perusteella alueen linnustoon välillisiä, Natura-alueen ulkopuolella tapahtuvista muutoksista aiheutuvia vaikutuksia. Lintudirektiivin liitteen I lajeja koskevassa lajikohtaisessa tarkastelussa on kehrääjän osalta arvioitu, että yleiskaavan toteutuessa Salmenkallion alueen virkistyskäyttö lisääntyy ja kehrääjälle sopivien ravinnonhankintapaikkojen määrä pesimäpaikkojen ulkopuolella vähenee. Vaikutuksia voidaan arvioinnin mukaan lieventää kaavamääräyksen ja virkistyskäyttöä ohjaavalla suunnitelmalla, mutta haitallisia vaikutuksia ei voida kokonaan estää. Pyyn osalta Natura-arvi-

oinnissa on todettu, että kaavan toteutuminen ei vähennä pyyn elinympäristöjä Natura-alueella, mutta rakentaminen heikentää pyyn kulkuyhteyksiä Mustavuoren ja Sipoonkorven pyypopulaatioiden välillä. Pyyhyn kohdistuvat vaikutukset ovat arvioinnin mukaan lisäksi riippuvaisia myös selvitysalueelle tehtävästä luonnonhoidon ja virkistyskäytön ohjaussuunnitelmasta ja sen sisältämisestä virkistyskäyttöä ohjaavista keinoista. Natura-arvioinnissa on edelleen todettu, että takeita siitä, että yleiskaavassa osoitettu Mustavuoresta Westerkullan peltoalueen itäreunan kautta kohti Sipoonkorpea kulkeva kehitettävä ekologinen yhteys alkaisi toimia pyyn kulkuyhteytenä, ei ole.

Natura-arvioinnin johtopäätösten mukaan yleiskaavasta ei kohdistu merkittäviä haittoja yhteenkään Natura-alueen suojelun perusteena olevaan lintulajiin. Joidenkin lajien kohdalla tämä edellyttää kuitenkin tiukkaa kulunohjausta, luonnonhoitosuunnitelmia ja huolellista linnuston huomiointia ottamasta myös osayleiskaavoja tai asemakaavoja laadittaessa. Arvioinnissa on todettu, että linnustomuutokset tapahtuvat hitaasti ja pitkäaikaisia muutoksia on hankala arvioida. Edelleen on todettu, että pitkällä aikavälillä Östersundomin yleiskaava-alueen linnustomuutokset todennäköisesti ovat voimakkaampia kuin tällä hetkellä on arvioitavissa.

ELY-keskus on Natura-arvioinnista 27.10.2017 antamassaan luonnon-suojelulain 65 §:n mukaisessa lausunnossa todennut, että yleiskaavan vaikutukset ovat Natura-arvioinnissa esitetyistä lieventämistoimista huolimatta merkittävästi heikentäviä Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueen suojelun perusteena oleville luonnonarvoille: kehrääjä, pyy, silikaattikalliot ja eheys linnuston kannalta tarkasteltuna.

ELY-keskus on lausunnossaan esittänyt, että merkittävät vaikutukset voidaan välttää, jos Salmenkallion-Kantarnäsbergetin alueet osoitetaan luonnonsuojelualueena, joka mahdollistaa virkistyskäytön ohjaamiseksi tarvittavien liikkumiskieltojen ja rajoitusten määrittämisen, ja muilta osin selvitysalueen maankäyttö ratkaistaan siten, että alueet osoitetaan rakentamattomina pääosin virkistyskäytön tarpeisiin. Merkittävien heikentävien vaikutusten välttämiseksi myös ekologista metsäyhteyttä Sipoonkorpeen olisi lausunnon mukaan levennettävä ja sen säilyminen turvattava, kunnes mahdollinen korvaava metsäyhteys on kehitetty ja osoitettu toimivaksi. ELY-keskus on lausunnossaan myös korostanut, että Natura-alueen neljä merenlahtea ja niiden rantaniityt sekä läheiset pellot muodostavat linnuston pesimä- ja levähdysalueena kokonaisuuden, jossa monet suojelun perusteena olevat lajit voivat ruokaillessaan tai häiriötilanteessa siirtyä nykyisin helposti alueelta toiselle.

Kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyttä koskeva oikeudellinen arviointi

Yleiskaavaan liittyvän Natura-arvioinnin tarkoituksena on arvioida, miten kaavan toteuttaminen vaikuttaa alueen suojelutavoitteisiin joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. Arvioinnin perusteella on voitava selvittää, vaikuttaako yleiskaavan toteuttaminen haitallisesti kysymyksessä olevan Natura-alueen koskemattomuuteen.

Natura-arvioinnin kattavuutta ja sisällöllistä oikeellisuutta koskevassa arvioinnissa voidaan hallinto-oikeuden päätöksessä selostettujen oikeusohjeiden ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ohella ottaa selvityksenä huomioon myös Euroopan komission tiedonantona 21.11.2018 julkaistu ohje ”Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö - Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset” (2019/C 33/01). Ohjeessa todetaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisalan osalta muun ohella seuraavaa:

”Kun tehdään asianmukaista arviointia suunnitelmista tai hankkeista, jotka ovat omiaan vaikuttamaan Natura 2000 -alueisiin, arvioinnissa pitäisi voida taata, että kaikki alueen koskemattomuuteen vaikuttavat tekijät otetaan täysimääräisesti huomioon sekä lähtötilanteen määrittelyssä että myöhemmissä vaiheissa, joissa yksilöidään mahdolliset vaikutukset, lieventävät toimenpiteet ja jäljelle jäävät vaikutukset. Tästä syystä on varmistettava, että asianmukaisessa arvioinnissa käsitellään kaikkia alueen koskemattomuuteen vaikuttavia tekijöitä, jotka on määriteltävä alueen suojelutavoitteissa ja tietolomakkeessa, ja että arviointi perustuu alan parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon.

Arvioinnin edellyttämien tietojen tulee olla ajan tasalla (asia C-43/10, 115 kohta). (---) Asianmukaisessa arvioinnissa pitäisi niin ikään selvittää perusteellisesti kaikki suunnitelman tai hankkeen alueeseen kohdistuvat mahdolliset vaikutukset, jotka voivat olla merkittäviä, ja tässä yhteydessä on otettava huomioon kumulatiiviset ja muunlaiset vaikutukset, joita arvioitavana oleva suunnitelma tai hanke on omiaan aiheuttamaan yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. Arvioinnissa olisi käytettävä parhaita saatavilla olevia tekniikoita ja menetelmiä sen arvioimiseksi, miten laajoja vaikutuksia suunnitelmalla tai hankkeella on alueen (alueiden) koskemattomuuteen. Alueen koskemattomuudesta tehtävän kuvauksen ja vaikutustenarvioinnin on perustuttava parhaisiin mahdollisiin Natura 2000 -alueille ominaisiin indikaattoreihin, joista voi olla hyötyä myös suunnitelman tai hankkeen toteutuksesta aiheutuvien vaikutusten seurannassa. Asianmukaisesta arvioinnista laadittavan raportin

tulee olla riittävän yksityiskohtainen, jotta siitä käy ilmi, miten lopullinen päätös tehtiin ja millä tieteellisillä perusteilla.”

Natura-arvioinnin ja muun yleiskaavaan liittyvän vaikutusten arvioinnin kattavuutta ja riittävyttä tarkasteltaessa on edellä mainittujen seikkojen ohella otettava huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus sekä kaavaratkaisun yksityiskohtaisempaan suunnitteluun kohdistuvat oikeusvaikutukset. Muutoksenhaun kohteena oleva yhteinen yleiskaava on Östersundomin aluetta koskevaa vaihemaakuntakaavaa tarkentava kaavaratkaisu, jossa osoitetaan maakuntakaavatasoista suunnittelua tarkemmin muun ohella rakentamisalueet sekä tavoiteltu rakentamistehokkuus.

Yhteisen yleiskaavan tarkoituksena on kaavaselostuksen perusteella mahdollistaa asuntojen rakentaminen noin 80 000–100 000 uudelle asukkaalle sekä lisäksi mahdollistaa noin 15 000–40 000 uutta työpaikkaa kaava-alueella. Yleiskaavassa osoitetut rakentamisalueet sijoittuvat osin kaava-alueen eteläosiin sijoittuvan Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueen välittömään läheisyyteen sen pohjoispuolelle, joten yleiskaavaa laadittaessa on tässä tapauksessa tullut erityisesti selvittää kaavan toteuttamisesta Natura-alueelle kohdistuvat yhteisvaikutukset sillä tarkkuudella kuin se yleiskaavan esittämistapa ja -tarkkuus huomioon ottaen on mahdollista. Yhteisvaikutusten kattavan tarkastelun merkitystä korostaa tässä tapauksessa kaavaratkaisun tarkoitettaman maankäyttömuutoksen merkittävyys ja laaja-alaisuus sekä lisäksi se, että yhteinen yleiskaava muodostaa viimeisen suunnittelutason, jolla koko alueelle osoitetun maankäytön yhteisvaikutuksia on mahdollista kattavasti arvioida. Kaava-alue ja siten myös yleiskaavaa toteuttava jatkosuunnittelu jakautuvat kolmen eri kunnan alueelle, eikä kattava yhteisvaikutusten arviointi enää alueen osayleiskaava- tai asemakaavatasoisessa suunnittelussa ole mahdollista.

Natura-alueelle kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa on tässä tapauksessa tullut ottaa huomioon yleiskaavassa osoitettujen uusien rakentamisalueiden ohella myös yleiskaavassa selvitysalueeksi osoitettu alue. Selvitysalue on pinta-alaltaan 2,8 neliökilometriä ja se sijoittuu Natura-alueeseen kuuluvan Kasabergetin itäpuolelle, Kasabergetin, Bruksvikenin, Torpvikenin ja Kapellvikenin osa-alueiden keskelle jäävälle alueelle. Selvitysalueen maankäyttö ratkaistaan merkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan tarkemmassa suunnittelussa.

Natura-arvioinnissa on selvitysalueen osalta ollut lähtökohtana mainitun alueen säilyminen nykyisessä tilassa eli pääosin rakentamattomana. Yleiskaavan selvitysalueita koskeva merkintä ja siihen liittyvät kaavamääräykset eivät kuitenkaan edellytä alueen säilyttämistä nykyisellään, vaan mainittu kaavamerkintä merkitsee ainoastaan alueen maankäytön ratkaisemisen siirtymistä yleiskaavaan nähden erilliseen tarkempaan

suunnitteluun. Natura-arvioinnin lähtökohtana ollut oletus selvitysalueen säilymisestä pääosin rakentamattomana ei siten vastaa hyväksytyn kaavaratkaisun sisältöä. Koska selvitysalueelle on yleiskaavan estämättä mahdollista osoittaa yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa myös rakentamista selvitysalueen tarkempaa suunnittelua ohjaavien kaavamääräyksien puitteissa, eikä alueelle osoitettavan rakentamisen tehokkuudesta ole yleiskaavassa nimenomaisesti määrätty, selvitysalueen maankäyttöä koskevan ratkaisun siirtäminen yleiskaavaa tarkempaan suunnitteluun aiheuttaa epävarmuutta yleiskaavan vaikutusten arviointiin ja erityisesti kaavan toteuttamisesta Natura-alueelle kohdistuvia yhteisvaikutuksia koskevaan arviointiin. Kun lisäksi otetaan huomioon selvitysalueen pinta-ala ja sijainti suhteessa Natura-alueeseen sekä se edellä todettu seikka, ettei yhteisvaikutusten kattava arviointi enää alueen yksityiskoh- taisemmassa suunnittelussa ole mahdollista, vaikutusten arviointiin liit- tyvää epävarmuutta ei voida pitää merkitykseltään vähäisenä.

Yleiskaavan toteuttamisesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten lieven- tämiseksi on Natura-arviointi- ja lausuntomenettelyn perusteella tarpeen toteuttaa toimenpiteitä, jotka liittyvät Natura-alueelle ja sen lähiympäris- töön suuntautuvan virkistyskäytön ohjaamiseen ja erityisesti Salmenkal- lioon sijoittuville kehrääjän elinympäristöille kohdistuvien häiriövaiku- tusten rajoittamiseen. Lieventämistoimenpiteiden toteuttamiseksi selvi- tysalueelle on aluetta koskevien kaavamääräysten mukaan välittömästi yleiskaavan voimaantulon jälkeen laadittava ja toteutettava luonnonhoi- don ja virkistyskäytön ohjauksen suunnitelma sekä käynnistettävä alueen luontoarvojen seuranta. Yleiskaavaan liittyvien muiden ajoitusmääräys- ten mukaan asuntovaltaisten alueiden toteuttaminen edellyttää niitä ym- päröivien ulkoilu- ja virkistysalueiden pääulkoilureittien toteuttamista sekä selvitysalueelle laadittavan luonnonhoidon ja virkistyskäytön oh- jauksen suunnitelman toteuttamista. Selvitysalueelle on lisäksi laadittava tarkempi suunnitelma ja perustettava tarvittavat luonnonsuojelualueet ennen kuin asukasmäärä kilometrin etäisyydellä selvitysalueesta ylittää 10 000 asukasta.

ELY-keskus on Natura-arvioinnista antamassaan yhteisviranomaisen lausunnossa katsonut kehrääjän suurelta osin Natura-alueen ulkopuolelle sijoittuvan elinympäristön turvaamisen edellyttävän virkistyskäytön oh- jauksen suunnittelua voimakkaampien liikkumiskieltojen ja rajoitusten asettamista. Kun lisäksi otetaan huomioon, että yleiskaavan ajoitusmää- räysten merkitystä ei ole kaikilta osin arvioitu Natura-arvioinnin yhtey- dessä, selvitysalueen maankäyttöratkaisujen siirtäminen tarkempaan suunnitteluun aiheuttaa epävarmuutta myös liittyen yleiskaavassa esitet- tyjen lieventämistoimenpiteiden toteutumiseen ja riittävyyteen. Myös Natura-alueen neljän merenlahden ja niihin liittyvien rantaniittyjen ja peltojen muodostaman linnuston pesimä- ja levähdysalueen turvaaminen

on jätetty alueelle osoittavan maankäytön osalta kokonaisuudessaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston 5.12.2018 tekemä päätös Natura 2000 -alueiden tietojen tarkistuksista on asiassa esitetyn selvityksen perusteella annettu tiedoksi yleistiedoksi antona 12.12.2018 eli vasta yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen. Arvioitaessa sitä, onko yleiskaavaan liittyvässä Natura-arvioinnissa esitetty lajikohtainen tarkastelu ollut riittävän kattava, on kuitenkin otettava huomioon, että Natura-arvioinnin on perustuttava alueen luontoarvoja koskeviin ajantasaisiin luonnontieteellisiin tietoihin (ks. esimerkiksi asia C43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias ym., 115 kohta) ja että lintudirektiivin liitteen I lajien suojelua koskevat mainitusta direktiivistä johtuvat velvoitteet ovat voimassa riippumatta siitä, onko kysymyksessä olevia lajeja mainittu Natura-alueen tietolomakkeella vai ei. Tämän vuoksi, ja kun otetaan huomioon, että merikotkan ja sääksen esiintyminen kysymyksessä olevalla Natura-alueella on Suora metro -kaavaehdotuksen luontovaikutusten arviointi -selvityksen (31.3.2017) perusteella ollut tiedossa Natura-arviointia tehtäessä, mainitut lajit olisi tullut huomioida Natura-arvioinnissa alueella esiintyvinä lajeina siitä huolimatta, että valtioneuvoston päätös Natura-alueiden tietojen tarkistuksista on annettu yleisesti tiedoksi vasta yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen.

Johtopäätökset ja lopputulos

Yleiskaavaan liittyvää Natura-arviointia ei edellä esitetyt, erityisesti kaavan toteuttamisesta aiheutuvien yhteisvaikutusten arviointiin liittyvät epävarmuustekijät huomioon ottaen voida kaikilta osin pitää riittävänä, eivätkä siinä esitetyt johtopäätökset merkittävien haitallisten vaikutusten toteutumatta jäämisestä kaikilta osin perustu sellaisiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuihin täydellisiin, täsmällisiin ja lopullisiin päätelmiin, joilla voidaan hälventää kaikenlainen tieteellinen epäily asianomaisella suunnittelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista. Koska yleiskaavaratkaisun mahdollisia heikentäviä vaikutuksia erityisesti Natura-alueen suojelun perusteena oleviin lintulajeihin ja Natura-alueen linnustollisesti arvokkaaseen aluekokonaisuuteen ei ole riittävästi poissuljettu, on esitetyn selvityksen perusteella olemassa vaara, että yleiskaavassa Natura-alueen läheisyyteen osoitettu uusi maankäyttö ja kaavaratkaisun mahdollistama alueen asukasmäärän voimakas lisääntyminen yleiskaavaratkaisuun sisältyvistä lieventämistoimenpiteistä huolimatta merkittävästi heikentävät suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Mustavuoren lehto ja Östersundomin lintuvedet Natura 2000 -alueella.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Tuomas Kuokkanen

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Monica Gullans
oikeusneuvos

Juha Lavapuro (t)
oikeusneuvos

Petri Hellstén
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Östersundom-toimikunta, oikeudenkäyntimaksu 510 euroa

Helsingin hallinto-oikeus

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry

Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys –

Helsingforstraktens Ornitologiska Förening Tringa ry

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Landbon omakotiyhdistys ry ym.

[REDACTED]

Ympäristöministeriö