

31.1.18
- 29.1.18 (ps. annettu)
2
28.2.18
30 pv.

Korkein hallinto-oikeus

Saapunut 28. 02. 2018

Liitteitä NO 0978/1/18
ad lahetetty

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle

Asia: Valituslupahakemus ja valitus Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksestä 29.1.2018 numero 18/0026/2, diaarinumero 00053/17/4101 koskien valitustamme Päijät-Hämeen liiton maakuntavaltuuston päätöksestä 2.12.2016 § 22 (Päijät-Hämeen korjatun maakuntakaavaehdotuksen 2014 hyväksyminen). Valituksenalainen päätös valitusosoituksineen liitteenä 1.

Muutoksenhakija:

Päijätsalon Osuuskunta

Asiamies- ja prosessiosoite:

Asianajaja Sakari Niemelä
Asianajotoimisto Ympäristölaki Oy
Pohjoinen Makasiinikatu 6 A 8, PL 208, 00131 Helsinki
puh. (09) 2511 1620, faksi (09) 2511 1621

ASIANAJOTOIMISTO YMPÄRISTÖLAKI OY

Valituslupahakemus

Katsomme, että valitusluvan myöntämiselle on tässä tapauksessa hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa tarkoitetut perusteet ja pyydämme, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi meille valitusluvan seuraavin perustein. Ensinnäkin lain soveltamisen kannalta *muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi (prejudikaattiperuste)* samoin kuin asiassa tapahtuneen *ilmeisen virheen* johdosta on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Valitusluvan myöntämiseen on myös *muu painava syy* em. lainkohdan tarkoittamalla tavalla.

Perustelut

1 Yleistä

1.1 Asian taustasta

Vaadimme valituksessamme Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle, että Päijät-Hämeen liiton maakuntavaltuuston yllä mainittu päätös ja sillä hyväksytty Päijät-Hämeen maakuntakaava 2014 kumotaan Sysmän Päijätsalon saareen osoitettujen R-varausten osalta (loma- ja matkailualue). Valituksenalaisessa maakuntakaavassa Päijätsaloon on osoitettu kaksi loma- ja matkailualueita, pohjoisosaan 25 hehtaarin suuruinen Lehtoniemi-Honkasaaren loma- ja matkailualue (R 5) ja etelä- ja keskiosaan 77 hehtaarin suuruinen Päijätsalon loma- ja matkailualue (R6). Näillä merkinnöillä osoitetaan loma-asumiselle ja matkailua palveleville toiminnoille varatut seudullisesti tai maakunnallisesti merkittävät alueet. Rakentamiselle varatun alueen kasvattaminen ja virkistysalueiden pienentäminen heikentäisivät em. maisema- kulttuurihistoriallisia- ja ympäristöarvoja olennaisesti.

Vaadimme myös, että Päijät-Hämeen liitto määrätään korvaamaan meille muutoksenhausta aiheutuneet kulut laillisine korkoineen vastaselitysvaiheessa esitettävän kuluerittelyn mukaisesti. Pyysimme lisäksi, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus suorittaisi katselmuksen Päijätsalon saarella vallitsevien olosuhteiden ja valituksenalaisesta kaavasta niihin kohdistuvien vaikutusten hahmottamiseksi.

Perustelimme valitustamme todeten mm., että valituksen kohteena ollut maakuntakaavaehdotus ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) vaatimuksia, jotka koskevat vaikutusten arviointia (9 §), valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden (VAT) huomioon ottamista ja muutoinkaan kaavan sisältövaatimuksia (MRL 28 §). Kaavaehdotus loukkaa lisäksi luonnonsuojelulainsäädännön vaatimuksia. Viittaamme perusteluinaamme ensinnäkin jo Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle esittämiimme perusteluihin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus hylkäsi valituksemme yllämainitulla päätöksellään, joka on mielestämme virheellinen sisällöllisesti ja perusteluiltaan puutteellinen. Samalla valituksenalainen päätös lainvoimaistuessaan ja oikeuskäytännössä toistuessaan *vaarantaisi olennaisella tavalla kulttuuriympäristön ja maiseman turvaamiseksi annetun lainsäädännön merkityksen*.

Pyysimme valituksessamme, että hallinto-oikeus suorittaisi alueella katselmuksen maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten olosuhteiden havainnoimiseksi. Hallinto-oikeus kuitenkin hylkäsi katselmuspyynnön kirjallisiin selvityksiin viitaten. Tässä tapauksessa katselmuksen merkitystä korostaa myös se, että hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu keskeisesti näkemykseen, jonka mukaan maiseman sietokykyä koskevat seikat voidaan huomioida *yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa*.

Maakuntakaavan tarkoituksena on ohjata yksityiskohtaista kaavoitusta tavalla, joka turvaa erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Nämä tavoitteet liittyvät Päijätsalon kohdalla erityisesti *esteettisten arvojen* punnintaan, mikä edellyttää aitoa kokonaiskuvaa alueen maisemallisista olosuhteista. Näin ollen katselmuksella voidaan parhaiten varmistaa havainnoin se, että maakuntakaava tarjoaa yksityiskohtaiselle kaavoitukselle suuntaviivat ja edellytykset valtakunnallisten ja maakunnallisten maisema- ja kulttuuriarvojen säilyttämiselle.

1.2 Kaavan vaikutuksesta Päijätsalon maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin

Päijätsalo kuuluu valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin (YM 1992) sekä maakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin (Päijät-Hämeen maisemaselvitys 2006). Päijätsalo on myös maakunnallisesti arvokas rakennettu kulttuuriympäristö (Suopellon huvila-asutus). Valitusperusteidemme kannalta juuri *alueen maisemallisilla olosuhteilla on erityinen merkitys kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa*. Maisema-arkkitehti MARK Emilia Weckman on arvioinut oheisessa 27.2.2018 päivätyssä lausunnossaan Päijätsalon maisemallisia arvoja ja kaavan vaikutusta

niihin (liite 2). Weckman toteaa lausunnossaan seuraavaa (korostukset alleviivaamalla valituksen laatijan):

"Päijät-Hämeen Maakuntakaavassa 2014 Päijätsaloon esitetyt rakentamisen alueet (R5 ja R6) sijoittuvat osaksi Päijätsalon saaren maisemakuvaa mutta myös Päijänteeltä avautuvaa herkkää järvimaisemaa. Arvioni mukaan Päijätsalo ei merkittävien maisemallisten arvojen myötä sovellu loma- ja matkailualueen rakentamiseen. Laajat rakentamisen alueet vaikuttavat maisemakuvaan ja luonnonympäristöön mm. kulutuksen lisääntymisenä. Herkkä maisematyyppi ei kestä näin mittavaa muutosta maankäytössä. Vapaa-ajan asutukseen tarkoitettujen alueiden laajentaminen tulisi uhkaamaan maisemakuvaa laajemmin eli vaikuttaisi todennäköisesti näkyviin kaukomaisemassa puuston poistamisen ja teiden rakentamisen myötä. Laajan loma- ja matkailualueeksi rakentamisen myötä vaarana on, että Päijänteeltä avautuva yhtenäinen maisemakuva on Päijätsalon kohdalla menetetty. Näitä maisemavaikutuksia ei kaavan valmistelussa ole arvioitu.

Päijätsalo on valtakunnallisesti arvokas maisema-alue. Maiseman arvot ovat monella tapaa merkittävät ja maankäyttöön suunniteltujen muutosten maisemavaikutukset on arvioitava maakuntakaavatasolla, jotta voidaan turvata valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen.

Päijätsalon maiseman ominaispiirteistä ja arvoista:

Päijätsalon alueen maiseman arvot ovat erittäin merkittäviä, tästä kertoo sen status Valtakunnallisesti arvokkaana maisema-alueena (Ympäristöministeriö 1992).

Siinä missä itse saaren oma maisemakuva on arvokas, on Päijätsalon suhteen erityisenä piirteenä sen sijainti suurmaisemassa: Päijänteeseen Tehinselkä sijaitsee aivan alueen läheisyydessä. Selkä on valtakunnallisessakin tarkastelutasossa merkittävä, laaja avoin maisematila. Alueen maisemakuvaa leimaa kauttaaltaan luonnontilaisuus. Päijätsalo asettuu näkymän päätteeksi järveltä erityisesti lännestä ja luoteesta päin katsottaessa, ja sillä on merkittävä rooli maisemakuvassa osana saarien ja selänteiden muodostamaa maisemakokonaisuutta, joka muodostaa Päijänteeseen itäisen reunan.

Päijätsalo sijoittuu Suomen maisemamaakuntajaossa (Ympäristöministeriö 1992) Hämeen viljely- ja järvimaan alueeseen ja siellä Päijänteeseen seutuun, jota leimaa

Päijänteen järvi joka hallitsee seutuaan keskusakselina ulottuen etelän viljelyalueilta pohjoisen metsäisiin ja karuihin maihin.

Padasjoen pohjoisosat, Virmailansaari sekä Sysmän pohjoisosat ja osa Päijänteen itärantaa ovat topografialtaan muuta Päijät-Hämettä suurimittakaavaisempaa vuorimaata ja yhdistyvät Päijänteen pohjoisosien keskisuomalaiseen maisematyyppiin. Leimallisia ovat kuusivaltaisen sekametsän peittämät, harvaan asutut moreeni- ja kallioselänteet sekä siirtolohkareiden suuri määrä. Itä-Hämeen korkein kohta, Sysmässä sijaitseva jylhä Kammiovuori, kohoaa 221 metrin (mpy) korkeuteen. Vedenkoskematon aluetta on tasaisesti koko Päijänteen vuorimaa-alueella, suurialaisimpina pohjoisosissa. Kyliä on vähän ja viljelyalueet ovat hyvin pieniä. (Hämeen ELY- keskus 2011)

Päijätsalo asettuu paikkaan, jossa vuoristoiset maisemat rajaavat järven reunoja - suhteelliset korkeuserot ovat jopa 100 m. Kallioiset rannat ovat korkeita ja kivikkoisia. Seudun asutuksella on pitkiä historiallisia perinteitä, jälkiä on jo esihistoriallisen ajan ihmisten toiminnasta.

Alue on maisemakuvaltaan pienipiirteistä. Rantaviiva on rikkonainen, metsien peittämien saarten ja mantereiden sekä maastosta perussiluetista kohoavien vuorien muodostama mosaiikki. Ranta-alueilla näkymät . ovat monipuolisia ja vaihtelevia. Tyypillisiä ovat pitkät ja kapeat salmien välistä avautuvat näkymälinjat sekä laajalta selältä avautuvat näkymät, joiden taustalla metsäiset selänteet muodostavat kerroksellisia maisematiloja. Maastossa korkeimmalle kohoavat vuorenhuiput leimaavat näkymiä.

Maakuntakaavan virkistysalueselvityksessä (Päijät-Hämeen liitto 2012) todetaan, että Päijätsalo on *kokonaisuudessaan luonnon- ja maisema-arvoiltaan arvokas kohde. Päijätsalon luonto on säilynyt lähes koskemattomana ja osa alueesta on rauhoitettu. Alueen kasvillisuus on vaihtelevaa. Pyydyniemen nuotiopaikka ja Päijänteen Tehinselälle avautuva näköalapaikka on palvellut veneilijöitä ja retkeilijöitä jo 1800-luvulta lähtien. Maakuntakaavan virkistysaluevaraus kattaa ison osan Päijätsalon saaresta kansallispuistoon kuuluvan osan ympäriltä. Osa virkistysalueesta on kaavoitettu vapaa-ajan asumisen käyttöön.*

Hämeen valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa 2011, todetaan seuraavaa:

Maisema-alue on tyypillistä Päijänteen vuorimaata. Maisemakuvaa luonnehtivat kiviset rannat ja vehmas kasvillisuus. Saaren mantereiden

puoli on näkymiltään monipuolinen, rikkonaisten salmien ja lahdelmien mosaiikki. Päijätsalon saaren länsiosassa olevan korkeimman selänteen laki kohoaa noin 85 metriä Päijänteen pintaa korkeammalle ja erottuu jyrkkäpiirteisenä metsän peittämänä saarena kauas Päijänteelle. Saari on pinnanmuodoiltaan vaihtelevaa vuorimaata, jossa kallioperän päällä on moreenipeite. Päijätsalooa halkovat luontopolut. Saaren korkeimmalle kohdalle rakennettiin näkötorni vuonna 1899 ja sieltä on upeat näkymät Päijänteelle. Suopellon ja Ilolan alueelle syntyi huvilayhdyskunta 1800-luvulla. 2000-luvulla maisema-alue on muuttunut huomattavasti. Päijätsaloon on jo noussut tiivis vapaa-ajanasuntoalue. Suopellon-Ilolan aluetta kehitetään ja Suopellon uuden satama-alueen rakentaminen on alkanut. Päijätsalon ympäristön vesialueiden pienet, rakentamattomat saaret muodostavat kasvillisuudeltaan ja maisemallisesti arvokkaan kokonaisuuden. Saaret ja rantaniityt ovat tärkeitä lintujen pesimäalueita. Päijätsalo on luonnonpiirteiltään arvokas Päijänteen saari. Suopellon 1800-lukuun pohjautuva huvila-alue. Päijätsalossa ja Suopellossa useita rakennushankkeita, jotka muuttavat maisemaa.

Päijätsalon alueen maisemassa on 2000- luvun aikana tapahtunut muutos. Tällä päivitysinventoinnissa viitataan saaren eteläosaan sijoittuneeseen loma-asutukseen ja Päijätsalon pohjoispuolella sijaitsevan Suopelto-Ilola- alueen muutoksiin ja mm. satama-alueen rakentamiseen.

Maisemassa tapahtunut muutos johtuu erityisesti saaren eteläosaan sijoittuneen vapaa-ajan asutuksen laajuudesta ja tehokkuudesta. Se on ollut paikkaansa sopimaton. Haitta on kuitenkin vielä paikallinen ja jään pohtimaan, onko muutos niin merkittävä, että se todella tiputtaa Päijätsalon valtakunnallisesti arvokkaasta maisema-alueesta maakunnallisesti arvokkaaksi kuten päivitysinventoinnissa ehdotetaan. Inventoinnissa ei suoraan selvitetä mihin kriteereihin statuksen muutosehdotus pohjautuu. Kaava-aineistossa ei ilmene miksi status on heikentynyt. Jos näin katsottaisiin olevan, ei tällaisen statuksen muutoksen silloinkaan tulisi mahdollistaa maakunnallisesti arvokkaan maiseman laajempaa pilaamista väärällä maankäytöllä, joka seuraa aiemmin tehtyä harkitsematonta päätöstä.

Myös jo rakennettujen alueiden osalta tulisi ryhtyä toimenpiteisiin alueiden maisemoimiseksi ja kaikilla alueelle sijoittuvassa rakentamisessa tulee noudattaa

erityistä varovaisuutta luonto- ja maisema-arvojen säilyttämiseksi. Tämä on huomioitava alueen kaavoituksessa ja suunnittelussa tulevaisuudessa.

Herää kysymys päivitysinventointien merkittävydestä Päijätsalon tilanteessa. Voiko ilman selkeästi esille tuotuja kriteerejä muuttaa statusta? Esimerkiksi paikallinen elinkeinopoliittinen paine ei saa olla tällaisen muutoksen perustana, kun kyseessä on valtakunnallisesti merkittävä maisema-alue.

Maakuntakaavan yhteydessä on tehty erilaisia selvityksiä. Kun otetaan huomioon alueen joka tapauksessa merkittävät maisema-arvot, jotka tämän hetkisen statuksen mukaan ovat valtakunnallisia - tulevaisuudessa mahdollisesti maakunnallisia, ei voida ohittaa sitä, että maakuntakaavassa tulee selvittää rakentamisen vaikutukset maisema-arvoihin.

Nämä maisemavaikutusten arvioinnit puuttuvat kaavamateriaalista."

2 Valituslupaperusteista

2.1 Prejudikaattiperusteesta

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

MRL 39 §:n mukaan maakuntakaava on yleiskaavaa laadittaessa otettava huomioon. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät yleiskaavoitukseen JUun maakuntakaavan myötä. Valituksenalaiselle päätökselle on kuitenkin ominaista, että maakuntakaavan em. tehtävä *kunnallista kaavoitusta ohjaavana instrumenttina sivuutetaan* olennaisella tavalla. Valituksenalaisen päätöksen perusteluissa maakuntakaavan tehtävä esitetään kuitenkin lähinnä informatiivisena Ja *valtakunnallisten ja maakunnallisten arvojen suojaaminen katsotaan voitavan lykätä kunnalliseen kaavoitukseen:*

"Maakuntakaavan tavoitteena on *välittää tieto* seudun valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävistä alueista ja kohteista ja edistää niiden vaalimista ja

käyttöä niiden arvon mukaisesti sekä välttää mahdollisia ristiriitoja huomioimalla kulttuuri- ja maisema-arvot suunnittelun lähtökohtina ...

...Rakentamisen luonne ja tehokkuus sekä maiseman sietokykyä koskevat *seikat tulevat ratkaistavaksi yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.*" /korostukset kirjoittajan

Maakuntakaava on keskeisin instrumentti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden konkretisoimisessa ja välittämisessä kunnalliseen kaavoitukseen. Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaan päätökseen (VNp 30.11.2000 ja 13.11.2008) sisältyvät mm. luonto- ja kulttuuriympäristöön liittyvät erityistavoitteet, jotka ovat alueidenkäytön suunnittelulle ja alueiden käytölle asetettuja reunaehtoja, joiden toteutumista on edistettävä alueiden käytön suunnittelussa. Näillä tavoitteilla edistetään kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön sekä niiden alueellisesti vaihtelevan luonteen säilymistä. Niillä edistetään myös elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden välillä tulee myös edistää mahdollisuuksien mukaan.

Kulttuuri- ja luonnonperintöön, virkistyskäyttöön ja luonnonvaroihin liittyvien erityistavoitteiden mukaan alueiden käytössä on *varmistettava*, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperinnön arvot säilyvät (ks. mm. teos Maankäyttö- ja rakennuslaki, Ekroos-Majamaa, 2015, s. 135-137).

Tässä tapauksessa VAT suojattuja maisema- ja kulttuurimaisema-arvojen säilymistä ei ole maakuntakaavoituksessa varmistettu. Päijätsalon alueelle on ominaista, että maisema, rakennetun kulttuuriympäristön arvot sekä luonnonsuojelun ja virkistyskäytön tarpeet kytkeytyvät toisiinsa saaren rajallisella maa-alueella erityisen dynaamisesti. Rakentamiselle varatun alueen laajentaminen loukkaa välittömästi alueen erityisarvojen säilyttämisen edellytyksiä. Nyt kaavassa sallitun rakentamisen laajuudesta johtuen rakentamisen vaikutuksia maisema-arvoihin ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin ei voida rajoittaa yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa, joka aluerajausten osalta määräytyy maakuntakaavan ohjaamalla tavalla. Kaavapäätöksen perustelut ovat tältäkin osin epärealistisia.

Siitä huolimatta, että Päijätsalo kuuluu edelleenkin valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin (YM 1992) sekä maakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin ja on myös maakunnallisesti arvokas rakennettu kulttuuriympäristö, valituksenalaisessa päätöksessä hyväksytään tulkinta, jonka

mukaan "rakentamisen luonne ja tehokkuus sekä maiseman sietokykyä koskevat seikat tulevat ratkaistavaksi yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa."

Hallinto-oikeus on antanut maisema- ja kulttuurihistoriallisten arvojen merkitystä arvioidessaan erityistä merkitystä *näihin arvoihin jo kohdistuneille vaikutuksille tavalla*, joka on omiaan murentamaan maisema- ja kulttuurihistoriallisten arvojen turvaa kaavoituksessa:

"Maankäytön muutokset *voivat olla ristiriidassa* erityisesti maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen kanssa. Päijätsalo sisältyy edelleen valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin. Maisema- ja kulttuuriarvoja ilmentävät *merkinnät eivät kuitenkaan sellaisinaan merkitse, että alue tulisi säilyttää muuttumattomana*. Hallinto-oikeus pitää tässä asiassa merkityksellisenä sitä, että Päijätsalon ympäristössä *näkyvät ihmisen tekemät muutokset* muun muassa siten, että Päijätsaloon on muodostunut vähäistä enemmän loma-asutusta ... " /korostukset kirjoittajan

Edellä viitatusen perustelun osalta on todettava ensinnäkin, että VAT tavoitteiden turvaaminen edellyttää, että maisemallisia ja kulttuurihistoriallisia arvoja ei sivuuteta vain yleisluonteisin lausumin maankäytön tavoitteiden välisten ristiriitojen sallittavuudesta. Tässä yhteydessä on huomattava, että *maakuntakaavassa saaren n. 300 hehtaarin pinta-alasta kolmannes osoitetaan rakennusalueeksi ;o rakennetun loma-asuntoalueen lisäksi.*

Rakentamistavoite on *ilmeisessä ristiriidassa paitsi maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen suojelutavoitteiden myös kaavan virkistysaluetavoitteen kanssa* ja johtaa yhtenäisen virkistysalueen silpomiseen ja tuhoutumiseen. Rakennusalueista johtuva virkistysalueen pienentyminen *johtaa todennäköisesti myös siihen yhteydessä olevan Natura-alueen tehokkaampaan virkistyskäyttöön*. Loma- ja matkailualueen merkintää (R) koskeva suunnittelumääräys ei riitä estämään maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin ja luonnonsuojeluarvoihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia MRL:n sisältövaatimusten ja luonnonsuojelulainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Toiseksi kysymys ei ole myöskään siitä, tulisiko kaavoitettava alue lähtökohtaisesti säilyttää muuttumattomana, vaan siitä *missä määrin em. erityisarvojen säilyttämisen asettamat reunaehdot rajoittavat maankäytön muutoksia, ja millaisten selvitysten perusteella erityisarvoihin kohdistuvien*

vaikutusten merkitys on voitu arvioida. Tässä tapauksessa aluekohtaisia selvityksiä ei ole kaavaselostuksessa lainkaan esitetty ja em. erityisarvot sivuutetaan.

Kolmanneksi on todettava, että *haitallista alkavaa kehitystä ei voitane käyttää perusteluna murentaa lisää maisema- ja kulttuurihistoriallisia erityisarvoja,* joiden merkitys on luokiteltu jopa valtakunnalliseksi ja maakunnalliseksi. Perusteluissa viitataan keskeisesti *odotuksiin alueen maisemallisen arvon heikentymisestä,* mikä ilmentää haitallisen kehityksen passiivista hyväksymistä. *Maakunnan suunnittelun sisältönä ei kuitenkaan voi olla maisema-arvojen heikentymistä edistävä passiivinen ennakointi, vaan päinvastoin, todettujen erityisarvojen suojeleminen ja vahvistaminen.* Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että *siinä luodaan edellytykset* hyvälle elinympäristölle sekä *edistetään* ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti *kestävää kehitystä* (1 §). Kestävä kehitys on MRL:n keskeinen tavoite ja sen olennaisin sisältö ilmenee *tulevaisuusnäkökulmassa.* Tulevaisuusnäkökulma ilmenee kaavan sitovissa sisältövaatimuksissa (MRL 28 §), joista tässä tapauksessa korostuvat alueiden käytön ekologinen kestävyys ja maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen.

Kuten olemme valituksessamme Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle todenneet, Pääjäsalo kuuluu *edelleenkin* valtakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin (YM 1992) sekä maakunnallisesti arvokkaisiin maisema-alueisiin (Päijät-Hämeen maisemaselvitys 2006). Pääjäsalo on myös maakunnallisesti arvokas rakennettu kulttuuriympäristö (Suopellon huvila-asutus). *Alueen erityiset arvotekijät on todettu em. inventoinneissa ja maakunnan suunnittelulla tulee tehokkaasti varmistaa niiden säilyminen.* Pyrkimys korostaa maisemallisten ja kulttuuriarvojen heikentymiskehitystä perusteluna lisäheikentämiselle ei tue kaavan tavoitteita.

Lopulta on todettava, että vaikka hallinto-oikeus viittaa jo tapahtuneen maankäytön vaikutuksiin, hallinto-oikeus ei ole katsonut tarpeelliseksi suorittaa alueella edes katselmusta, jolla voitaisiin havainnoida alueen nykytilaa, vaikka maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämisedellytysten punninta perustuu tässä tapauksessa keskeisesti esteettiseen aistipohjaiseen arviointiin.

Kaava-aineisto ei myöskään sisällä riittävää konkreettista ja objektiivista selvitystä kaavan tarkoittamasta maankäytöstä aiheutuvan haitan merkittävydestä Pääjäsalon maisema-, luonnonsuojelu- tai kulttuuriarvojen kannalta. Aineistossa ei esitetä perusteita tai selvityksiä, joiden nojalla alueen erityiset ja todetut maisemalliset arvot katsotaan voitavan alistaa muutoksille,

rakentamiselle ja matkailun tavoitteille. Aineisto ei myöskään sisällä vaihtoehtovertailua, joka osoittaisi, että kaavan keskeiset tavoitteet edellyttävät todettavista haitoista huolimatta juuri valitun vaihtoehdon mukaista alueiden käyttöä Päijätsalon saaren rajatulla ja erityisellä alueella. Myöskään Päijätsalon vuorisaaren alueellisille erityispiirteille ja alueen rajallisuudelle ei anneta merkitystä vaikutusten arvioinnissa ja kaavavarausten hyväksyttävyyttä pyritään perustelemaan po. alueen ulkopuolella tehdyillä kaavaratkaisuilla.

Edellä esitetyn perusteella lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää, että korkein hallinto-oikeus selventäisi seuraavia lainsoveltamiseen liittyviä kysymyksiä:

voidaanko maakuntakaavan kaavamerkinnöistä (R) johtuvien vaikutusten arviointi, joka koskee valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin kohdistuvia vaikutuksia, jättää tehtäväksi vasta yleiskaavoituksen yhteydessä.

voidaanko maakuntakaavan kaavamerkinnöistä (R) johtuvien vaikutusten arviointi, joka koskee valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin kohdistuvia vaikutuksia, suorittaa ilman kaava-aineistossa esitettyä em. vaikutuksia kuvaavaa selvitystä.

voidaanko maakuntakaavan kaavamerkinnöistä (R) valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviksi virallisesti luokiteltuihin maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin kohdistuvien vaikutusten arviointi suorittaa ilman erityisiä selvityksiä.

tuleeko maisema-aluetta käsitellä kaavoituksessa sen vallitsevan maisemallisen luokituksen mukaisesti.

Mikäli em. vaikutusten selvittämien voidaan jättää vasta yleiskaavavaiheeseen , menettää maakuntakaavoitus ohjaavan Ja välittävän merkityksensä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamisessa kaavajärjestelmässä.

Mikäli vaikutusten arvioinnissa ei edellytetä suojeluarvoihin kohdistuvien vaikutusten erillistä selvittämistä ja selvitysten avointa esittämistä, kaavoitus ei perustu MRL 9 §:n ja MRA 1 §:n

tarkoittamalla tavalla riittäville selvityksille eikä kaavoitus tarjoa myöskään vuorovaikutukselle tietopohjaa MRL:n tarkoittamalla tavalla.

Mikäli kaavoituksessa voidaan arvioida suojeluarvojen merkitystä niiden suojeluarvoa kuvaavasta luokituksista poiketen ilman tarkempia sisällöllisiä perusteluita ja selvityksiä, suojeluarvoluokitusten merkitys hämärtyy.

2.2 Ilmeistä virhettä koskeva valituslupaperuste

Kuten edellä on JO to dettu, hallinto-oikeus viittaa perusteluissaan jo tapahtuneen maankäytön vaikutuksiin. Näistä vaikutuksista ei kaavaselostuksessa ole kuitenkaan esitetty tarkempaa selvitystä. Myöskään kaavamerkintöjen vaikutuksia maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin ei ole esitetty objektiivisten selvitysten perusteella. Hallinto-oikeus ei ole myöskään katsonut tarpeelliseksi suorittaa alueella katselmusta, jolla voitaisiin havainnoida alueen nykytilaa, vaikka maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilyttämisedellytysten arviointi perustuu tässä tapauksessa keskeisesti esteettiseen ja aistipohjaiseen arviointiin. Näin ollen kaavan vaikutuksia ei ole selvitetty MRL 9 §:n 1 ja momentissa MRA 1 §:ssä tarkoitettulla tavalla: kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. *Kaava-asiakirjojen pohjalta tulee voida ratkaista*, täytyvätkö em. kaavan yleiset ja erityiset sisältövaatimukset (ks. esim. KHO 2014:2, KHO 2013:184, KHO 2008:71, KHO 25.8.2006 t. 2170, KHO 2004:84, KHO 2004:64 jne.).

Tässä tapauksessa kaavan perustana olevien selvitysten perusteella ei voida varmistua kaavan sisältövaatimusten täyttymisestä. Kaavapäätös on tehty *ilman selvitystä em. rakentamista tarkoittavien kaavamerkintöjen vaikutuksista ympäristön maisema- ja kulttuurihistoriallisiin erityisarvoihin* huolimatta rakennusaluevarausten mittavuudesta ympäristöön nähden.

Katsomme, että hallinto-oikeuden olisi tullut järjestää asiassa katselmus varsinkin kun *ratkaisussa on annettu paikallisille olosuhteille keskeinen merkitys* ja hallinto-oikeus on tulkinut alueen maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen alentuneen niiden viralliseen luokitukseen nähden. Kun maisemallisten arvojen *arviointi pohjautuu lisäksi esteettiseen arviointiin* eikä *erityistä selvitystä rakentamisen vaikutuksista em. arvoihin ole esitetty*, katselmuksen merkitys vielä korostuu.

Edellä esitetyin perustein valituksenalaisessa päätöksessä, kaavan hyväksymistä koskevassa päätöksessä ja hyväksytyssä maakuntakaavassa on kaavan tarkoitus huomioon ottaen ilmeinen ;a merkittävä virhe, joka koskee kaavan vaikutusten selvitysvelvollisuuden laiminlyöntiä sekä VAT:n huomiotta jättämistä maisema- ja kulttuurihistoriallisten arvojen osalta.

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettun ilmeisen virheen muodostaa myös se, että kaavan vaikutukset luonnonsuojeluarvoihin on jätetty arvioimatta luonnonsuojelulain ja luontodirektiivin edellyttämällä tavalla varovaisuusperiaatetta noudattaen (ks. jäljempänä valituksen perusteluissa mm. EU-tuomioistuimen Waddensee C-172/02 ratkaisun osalta esitettyä). Maakuntakaavaa varten ei ole suoritettu LSL 65.1 §:ssä tarkoitettua arviointia, vaan ainoastaan Natura-arvioinnin tarveharkinta, vaikka kaavassa on mm. Päijätsalon alueella osoitettu po. alueen mittakaavaan nähden laajoja alueita rakentamiselle välittömästi suojelualueen tuntumassa. Samalla virkistysalueen määrää on supistettu tavalla, joka lisää virkistyskäyttöpainetta Natura-alueelle.

Kaavaselostuksessa viitataan tarveharkintadokumenttiin, mutta se ei kuitenkaan sisällä minkäänlaista sisällöllistä *selvitystä, jossa kuvattaisiin kaavavarauksista Päijätsalon Natura 2000 -suojelualueeseen kohdistuvia vaikutuksia.* Kaavaselostuksesta ei muutoinkaan ilmene, millä tavoin rakentamisen vaikutuksia em. Natura-alueen suojeluarvoihin olisi selvitetty, tai mihin optimistiset päätelmät vaikutusten vähäisyydestä perustuvat. Jopa *valituksenalaisen päätöksen perusteluissa todetaan, että "Natura-alueita koskeva selvitys on niukka eikä johtopäätöksiä ole lainkaan perusteltu."* Siltikin päätöksessä katsotaan voitavan päätyä ilman riittävää selvitystä ja selvityksiin pohjautuvia perusteluja, että arviointi olisi riittävä.

Tarveharkintaa koskevan dokumentin osalta on vielä todettava, että pelkkä kirjaus suunnitelmaa tai hanketta koskevasta myönteisestä tai kielteisestä näkökannasta ei täytä tarkoitustaan eikä sitä voida pitää asianmukaisella tavalla tehtynä (Suvantola - Similä, mts. 2011, s. 232). Näin ollen tässä tapauksessa korostuvat myös ne selvitysvelvollisuutta korostavat tekijät, joiden merkitystä KHO on korostanut mm. ratkaisussaan KHO 25.8.2004 T 2001, jossa KHO katsoi, ettei arvioinnin perusteella voitu luotettavasti arvioida Natura-alueen suojeluarvoihin kohdistuvaa heikennystä.

Katsomme, että kaavan *vaikutuksista Päijätsalon Natura-alueen suojeluarvoihin tulee tehdä tarveharkinnan sijasta luonnonsuojelulain 65 §:n tarkoittama arviointi.* Rakentamisen ja virkistysalueiden supistumisen vaikutukset suojeluarvoihin on arvioitava objektiivisesti ja varovaisuusperiaate huomioon ottaen.

2.3 Painava syy

Päijätsalon Osuuskunta on 100-vuotias sysmäläinen osuuskunta, joka on perustettu edistämään virkistystä, luonnon suojelua ja matkailua luonnonkauniilla Päijänteellä. Osuuskunnalla on n. 100 jäsentä, jotka ovat pääosin Sysmän Suopellon kesäasukkaita. Toteuttaakseen toimintansa tarkoitusta Päijätsalon Osuuskunta on vapaaehtoisin toimin suojellut omistuksessaan olleen Päijätsalon korkeimman kallioalueen (20 ha) vuonna 1985. Sittenkin tämä alue on liitetty osaksi Päijänteen Kansallispuistoa ja samalla se on (vuonna 2001) siirtynyt Metsähallituksen omistukseen. Loppuosa Päijätsalon Osuuskunnan maaomistuksesta (10 ha) on Metso-ohjelman kautta muutettu luonnonsuojelualueeksi.

Päijätsalon saaren ja alueen ympäristön maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen säilymisellä on Päijätsalon Osuuskunnalle sen toiminnan tarkoituksen kannalta erityisen suuri merkitys. Kaavan virheellisyys uhkaa vakavalla tavalla em. erityisarvojen säilymistä ja muodostaa näin ollen *painavan syy*n valitusluvan myöntämiselle.

Valitus

I Vaatimukset

Edellä valituslupahakemuksen yhteydessä esitetyin ja jäljempänä esitettävien perusteiden vaadimme, että

- 1) Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös 29.1.2018 numero 18/0026/2, diaarinumero 00053/17/4101 koskien valitustamme Päijät-Hämeen liiton maakuntavaltuuston päätöksestä 2.12.2016 § 22 (Päijät-Hämeen korjatun maakuntakaavaehdotuksen 2014 hyväksyminen) kumotaan siltä osin kuin sillä on hylätty valituksemme (vaatituksemme), ja maakuntavaltuuston em. päätös sekä sillä hyväksytty Päijät-Hämeen maakuntakaava kumotaan Sysmän Päijätsalon saareen osoitettujen R-varausten osalta (loma- ja matkailualue).
- 2) Päijät-Hämeen liitto määrätään korvaamaan meille muutoksenhakemisesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut laillisine korkoineen vastaselitysvaiheessa esitettävän laskelman mukaan.

- 3) Pyydämme, että korkein hallinto-oikeus järjestäisi Päijätsalon alueella katselmuksen alueen olosuhteiden havainnoimiseksi. Paikallisilla maisemallisilla olosuhteilla on ratkaisun oikeellisuuden kannalta olennainen merkitys.

II Perustelut

1 Yleistä

Edellä valituslupahakemuksessa esitetyin ja Jäljempänä esitettävien perusteiden katsomme, että valituksenalainen hallinto-oikeuden päätös ja maakuntakaavaehdotus eivät täytä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) vaatimuksia, jotka koskevat vaikutusten arviointia (9 §), valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden (VAT) huomioon ottamista ja kaavan sisältövaatimuksia (MRL 28 §).

Kaavaehdotus loukkaa lisäksi luonnonsuojelulainsäädännön vaatimuksia. Hyväksytyssä kaavassa *rakentamiseen kaavoitettaisiin n. kolmasosa koko saaren pinta-alasta, jolloin virkistysalue pienenee lähes puoleen nykyisestä. Samalla alueen maisema ja luonne muuttuisivat räikeällä tavalla ja alueen virkistyskäyttö- ja ulkoilutarpeet kohdentuisivat entistä enemmän myös Päijätsalon Natura 2000 -alueelle (F10363001).*

2 Kaavan tavoitteista

Kaavaselostuksessa kuvataan kaavaratkaisun sisältöä, perusteita ja tavoitteita kulttuuriympäristön ja maiseman osalta mm. seuraavasti:

"Maisema- ja kulttuurimaisema-arvot ovat tärkeässä osassa kaikessa maankäytön suunnittelussa. Kaavamerkinnoilla vaalitaan ja säilytetään rakennusperintöä, kulttuuriympäristöä ja maisemaa. Maakuntakaavan tavoitteena on välittää tieto seudun valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävistä alueista ja kohteista ja edistää niiden vaalimista ja käyttöä niiden arvonmukaisesti sekä välttää mahdollisia ristiriitoja huomioimalla kulttuuri- ja maisema-arvot suunnittelun lähtökohtina.

Maakuntakaavassa on esitetty maakunnallisesti ja valtakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt ja maisemat kahdella eri merkinnällä. Alueilla, joille on osoitettu aluevarausmerkinnällä käyttötarkoitus, ensisijaisen maankäyttömuodon määrää aluevarausmerkintä...

Kulttuuriympäristön ja maiseman vaaliminen lisäävät elinympäristön viihtyisyyttä. Ihmiselle on tärkeää kotipaikkatunne, ympäristön tuttuus ja turvallisuus sekä myös sosiaalisten verkostojen säilyminen. Ympäristön jatkuvuuden ja elävyyden säilyttäminen tukee ihmisten juurtumista asuinympäristöihinsä. Kulttuuriarvojen huomioiminen vaatii resursseja ja työtä, jotta ympäristöt pysyvät kunnossa ja että rakennuksia käytetään mahdollisimman pitkään. Kulttuuriympäristön huomioiminen uudis- ja korjausrakentamisessa voi aiheuttaa lisäkustannuksia. Työllä ja resurssitarpeilla on epäsuorana vaikutuksena voi olla asuinympäristön laadun kustannusten nousu. Myös joissakin tapauksissa maisemanhoito voi aiheuttaa kustannuksia, esimerkiksi perinnemaisemien hoito, kun otetaan käyttöön vanhoja viljely- ja tuotantotapoja ja tuotantotehokkuus osittain heikkenee. Samalla voi kuitenkin syntyä uusia sivuelinkeinoja.

Luonnon monimuotoisuuden kannalta on tärkeää, että kulttuuriympäristö- ja maisema-alueista huolehditaan, sillä niiden kulttuurisidonnainen kasvi- ja eläinlajisto on rikas ja sisältää useita uhanalaisia lajeja."

Edellä viitatu kulttuuriympäristön ja maiseman arvoa kuvaavat näkökohdat eivät ole kuitenkaan välittyneet kaavan sisältöön. Kuten edellä on esitetty eikä kaavan vaikutuksia niihin ole objektiivisin selvityksin arvioitu eikä tapahtuvalle ympäristömuutokselle annettu merkitystä. Viittaamme Päijätsalon maisemallisten ja kulttuurihistoriallisten arvojen osalta edellä esitettyyn sekä myös hallinto-oikeudelle toimittamaamme Hartti Hämäläisen Hämeen ELY-keskukselle osoittamaan 17.2.2016 päivättyyn kannanottoon, joka sisältyy Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle osoitetun valituksemme asiakirjoihin.

3 Selvitysvelvollisuudesta

MRL 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Säännöksen toisen momentin mukaan "Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä 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." Kaavan vaikutukset tulee lisäksi arvioida riittävän ajoissa ja tarkasti, jotta maakuntakaavassa tehdyt aluevaraukset eivät johda sovittamattomiin ristiriitoihin yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa.

Maakuntakaavan tulee yleispiirteisyydestään huolimatta perustua riittäviin selvityksiin voidakseen ohjata yksityiskohtaisempaa kaavoitusta. Maakuntakaavan yleispiirteisyys koskee vain kaavassa osoitetun maankäytön esittämistarkkuutta, josta siitäkkin tehdään kohdesuojelussa tai muussa kohdekohtaisessa maankäytössä poikkeuksia. Olennaista on, että maakuntakaavan perustana olevat selvitykset eivät saa olla yleispiirteisiä ja yleisluontoisia, vaan niiltä edellytetään paikkansapitävyyttä ja riittävää tarkkuutta (ks. esim. teos Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym. 2006, s. 128-132).

Kaavan perustana olevien selvitysten riittävyyden kannalta on keskeistä, että niiden perusteella voidaan varmistua kaavan sisältövaatimusten täyttymisestä. Kuten jo valituksessamme Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle olemme osoittaneet, valituksenalainen kaava ei täytä selvitysvelvollisuudelle asetettuja edellä viitattuja vaatimuksia maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin ja luonnonsuojeluarvoihin kohdistuvien vaikutusten osalta.

Valituksenalaisessa päätöksessä tai kaava-aineistossa ei ole lainkaan esitetty selvityksiä rakennusaluevarausten vaikutuksista ympäristön maisema- ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin.

4 Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista

Katsomme, että Päijätsalon saaren rakentamiseen käytettävän alueen merkittävä laajentaminen loma- ja matkailualueita koskevin varauksin ei täytä edellä esitetyn perusteiden MRL 28 §:ssä tarkoitettulla tavalla VAT:stajohtuvia vaatimuksia.

5 Maakuntakaavan sisältövaatimuksista

MRL 28 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista seuraavasti (korostukset valituksen laatijan):

"Maakuntakaavaa laadittaessa on *valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon* siten kuin siitä edellä säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa.

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen *luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten* sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien *perustamispäästösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.*

Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan *tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;*
- 2) *alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN;*
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
- 6) *maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen;* sekä
- 7) *virikistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.*

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.

Edellä tässä pykälässä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää."

Edellä esitetyin perustein Päijätsalon loma- ja matkailualueetta koskevat varaukset eivät täytä myöskään MRL 28 §:n mukaisia sisältövaatimuksia varsinkaan maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimisesta, alueiden käytön ekologisen kestävyYTEEN ja virikistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN koskevien vaatimusten osalta. Päijätsalon alueen rajallisuudesta, maaston geografiasta ja muista edellä kuvatuista erityispiirteistä johtuen, rakentamisalueen laajentaminen ei

edistäisi tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen syntymistä. Rakentamisalueen huomattavaa laajentamista ja virkistysalueiden vähenemistä tarkoittava varaus loukkaisi ja vaarantaisi ilmeisellä tavalla myös luonnonsuojelun tavoitteita, jotka tässä tapauksessa perustuvat EU:n luonnonsuojeluoikeuteen.

6 Natura-alueen suojeluarvojen huomioon ottamisesta

Päijätsalon Natura 2000 -verkostoon kuuluva suojelualue F10363001 sijaitsee Päijänteen rannalla Päijätsalon saaren länsiosassa ja rajaukseen sisältyy myös pieni Hattusaari. Alueen länsiosa kohoaa ensin tasaisesti itää kohti. Itäosassa maasto kohoaa jyrkästi kalliopaljastumille ja -jyrkänteille. Alueen korkeimmalle kohdalle 158,5 m merenpinnan ja 80 m Päijänteen pinnan yläpuolella on vuonna 1899 rakennettu näkötorni.

Natura-aluetta kuvaavan kohdekortin mukaan suojelukohteen metsät ovat pääosin vanhaa kuusivaltaista mustikkatyypin kangasmetsää. Itäosan kallioalueet ovat mäntyvaltaisia ja Päijänteen ranta-alueet kuusi-koivu -sekametsiä. Metsät ovat saaneet kehittyä pitkään luonnonmukaisesti, joten alueella on vanhojakin puita ja kohtalaisesti lahoppuuta. Kohteen todetaan edustavan hyvin Päijänteen suurjärven ympäristön vuorimaan alkuperäistä metsäluontoa. Alueen linnustoon kuuluu ikimetsien lajeja, kuten pikkusieppo, palokärki, pohjantikka ja idänuunilintu. Alue on ollut jo pitkään tunnettu ja suosittu maisemanähtävyys ja retkeilykohde rakennettuine polkuverkkoineen, luontopolkuineen ja näkötoimeineen.

Natura-alueen aluevarauksena on SL ja aluetta ympäröi V-alue (Päijätsalon virkistysalue). Virkistysalueen pieneneminen R-alueen laajentuessa lisäisi ilmeisellä tavalla virkistyskäyttöpainetta luonnonsuojelualan suuntaan.

Kaavaselostuksen mukaan Natura-alueeseen kohdistuvia vaikutuksia tarkasteltiin Päijät-Hämeen maakuntakaavan Natura 2000 -vaikutustenarvioinnin tarveharkinta -selvityksessä (Päijät-Hämeen liitto, Jussi Mäkinen, 2014). Kyseiseen selvitykseen ei kaavaselostuksessa kuitenkaan tarjota linkkiä. *Tarveharkintaa koskeva selvitys* löytyy kuitenkin osoitteesta: http://www.paijat-hame.fi/wp-content/uploads/2015/09/maka2014_20140519_natura2000_tarveharkinta.pdf.

Kaavaselostuksen mukaan selvityksessä kartoitettiin Natura-alueiden suojeluperusteet sekä "niihin mahdollisesti kohdistuvat vaikutukset". "Jokainen Päijät-Hämeen Natura-kohde on käyty läpi ja kohteista on tarkasteltu kaavamerkintöjä." *Selostuksessa viitattu tarveharkintadokumentti ei kuitenkaan sisällä minkäänlaista sisällöllistä selvitystä, jossa kuvattaisiin kaavavarauksista Päijätsalon Natura 2000 -suojelualueeseen kohdistuvia vaikutuksia.* Kaavaselostuksesta ei muutoinkaan ilmene, millä tavoin rakentamisen vaikutuksia em. Natura-alueen suojeluarvoihin olisi selvitetty, tai mihin optimistiset päätelmät vaikutusten vähäisyydestä perustuvat.

Selvitysten riittävyydelle on annettu oikeuskäytännössä merkitystä. Maakuntakaavan hyväksymispäätös katsottiin mm. tapauksessa KHO 20.3.2008 taltio 591 lainvastaiseksi sillä perusteella, että maakuntakaavan asiakirjoihin ei sisällynyt luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa edellytettyä arviointia maakuntakaavan vaikutuksista kohteen suojelun perusteena oleviin luontotyypeihin ja lajeihin. Samoin mm. tapauksessa KHO 25.8.2006 T 2170 KHO katsoi, että kaavaselostukseen ei sisällynyt sellaisia turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia, maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytetyjä riittäviä selvityksiä, joiden perusteella olisi voitu ratkaista, täytyivätkö maakuntakaavalle MRL 28.3 §:ssä, erityisesti sen 6 kohdassa tarkoitettut vaatimukset.

Luonnonsuojelulain 65.1 §:ssä säädetään hankkeiden ja suunnitelmien arvioinnista seuraavasti:

"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. Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä."

Edellä viitattua säännöstä (LSL 65 §) on sovellettava luontodirektiivin (92/43/ETY) edellyttämällä tavalla, mitä selvennetään mm. EU:n komission julkaisemissa tulkintaohjeissa "Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö". Ohjeiden sivulla 35 korostetaan *varovaisuusperiaatteen merkitystä*

arviointivelvollisuuden soveltuvuutta harkittaessa. Varovaisuusperiaatteen mukaista on, että *arviointia ei saa jättää suorittamatta sen vuoksi, että vaikutusten merkittävydestä ei ole varmuutta* (ks. esim. Natura 2000 -alueiden suojelu- ja käyttö, Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg 2000, s. 35).

Myös tapauksessa Waddensee C-172/02 EY-tuomioistuin katsoi, että vain sellaisessa tapauksessa, jossa "ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä", viranomainen voi katsoa, että hankkeen vaikutuksia Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen koskemattomuuteen ei tarvitse arvioida. Teoksessa Luonnonsuojeluoikeus, Suvantola - Similä, 2011, s. 226 - 230, todetaan että kyse on käännettyyn todistustaakkaan rinnastuvasta lähestymistavasta, jonka mukaan arviointivelvollisuus on lähtökohtaisesti olemassa, ellei ole ilmeistä, että tarvetta arviointiin ei ole.

Arviointimenettelyn noudattaminen ei siis edellytä varmuutta vaan *todennäköisyyttä* merkittävistä vaikutuksista, jotka aiheutuvat sekä suojeltavan alueen sisällä että sen ulkopuolella toteutettavista suunnitelmista tai hankkeista.

Tässä tapauksessa *maakuntakaavaa varten ei ole kuitenkaan suoritettu LSL 65.1 §:ssä tarkoitettua arviointia* vaan *vain Natura-arvioinnin tarveharkinta*, vaikka kaavassa on mm. Päijätsalon alueella osoitettu po. alueen mittakaavaan nähden laajoja alueita rakentamiselle välittömästi suojelualueen tuntumassa. Tarveharkintaa koskevan dokumentin osalta on vielä todettava, että pelkkä kirjaus suunnitelmaa tai hanketta koskevasta myönteisestä tai kielteisestä näkökannasta ei täytä tarkoitustaan eikä sitä voida pitää asianmukaisella tavalla tehtynä (Suvantola - Similä, mts. 2011, s. 232).

Katsomme, että kaavan *vaikutuksista* Päijätsalon Natura-alueen suojeluarvoihin tulee tehdä *tarveharkinnan sijasta luonnonsuojelulain 65 §:n tarkoittama arviointi*. Rakentamisen ja virkistysalueiden supistumisen vaikutukset suojeluarvoihin on arvioitava objektiivisesti ja varovaisuusperiaate huomioon ottaen.

Valituksenalaisessa päätöksessä kaavan vaikutukset Natura 2000 -alueen suojeluarvoihin on jätetty selvittämättä objektiivisin selvityksin mm. em. EY-tuomioistuimen tapauksessa Waddensee C-172/02 linjaaman kannan vastaisesti.

7 Katselmuspyynnön perustelut

Päijätsalon alueelle on ominaista, että maisema-arvot, rakennetun kulttuuriympäristön arvot sekä luonnonsuojelun ja virkistyskäytön tarpeet kytkeytyvät toisiinsa erityisen dynaamisesti saaren muodostamalla rajallisella alueella. Siksi rakentamiselle varatun alueen laajentaminen loukkaa tässä tapauksessa välittömästi alueen erityisarvojen säilyttämisen edellytyksiä. Vaikka tämä on todettavissa jo asiakirjatodistelun perusteella, alueen maisemallisista ja kulttuurihistoriallisista erityispiirteistä johtuen katselmus alueella edistäisi erityisesti tässä tapauksessa em. näkökohtien hahmottamista hyödyllisellä tavalla.

8 Yhteenveto

Edellä esitetyin perustein katsomme, että valituksenalainen kaava ei perustu riittäviin selvityksiin MRL 9 §:ssa ja MRA 1 §:ssa sekä luonnonsuojelulaissa edellytetyllä tavalla eikä myöskään täytä maakuntakaavalle asetettavia sisältövaatimuksia MRL 28 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Päijätsalon alueelle osoitettu rakentaminen loukkaa erityisesti maisemallisia ja kulttuurihistoriallisia arvoja. Rakentamisen vaikutukset Natura 2000 -alueen suojeluarvoihin tulee selvittää LSL 65.1 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Loma-asutuksen ulottaminen nykyisille virkistysalueille poistaisi Kansallispuiston suojavaoehykkeet, kuormittaisi Kansallispuistoa merkittävästi ja vähentäisi sen kansallista merkitystä. Kansallispuistoalueen ympäröiminen asuinalueella olisi erityisen haitallista virkistys-, retkeily- ja luontoarvojen kannalta. Alueen luonnonsuhteista johtuen rakentaminen heikentäisi alueen maisemallisia ja kulttuurihistoriallisia arvoja merkittäväällä tavalla.

Ekologinen kestävyys vaatii Päijätsalon nykyisen kaavan pitämistä voimassa. Ekologisesti alueen kuluminen on huomattavaa jo nyt, ja kuluminen lisääntyisi merkittävästi, jos Päijätsaloon kaavoitetaan Sysmän kunnan tavoittelemalla tavoin 50 - 100 uutta vapaa-ajan asuntoa ja jos alueelle ohjataan lisäksi muualta tulevia matkailijoita ja heille rakennettuja matkailuinvestointeja.

Varaamme mahdollisuuden täydentää valitustamme vielä mm. maisema-, kulttuuri- ja luonnonsuojeluarvoihin kohdistuvia vaikutuksia selvitystarpeita koskevilla asiantuntijalausunnoilla.

9 Oikeudenkäyntikuluvaatimusten perustelut

Koska olemme joutuneet hakemaan muutosta Päijät-Hämeen liiton maakuntavaltuuston hyväksymään maakuntakaavaa koskevaan ratkaisuun sen virheellisyyden ja puutteellisten selvitysten nojalla, olisi kohtuutonta, mikäli siitä aiheutuvat kustannukset jäisivät kannettaviksemme. Muutoksenhakukulujen määrä ilmenee vastaselitysvaiheessa esitettävän laskelman mukaan.

Helsingissä 28.2.2018

Päijätsalon Osuuskunnan valtuuttamana



Sakari Niemelä, asianajaja

LIITTEET:

Liite 1: valituksenalainen päätös valitusosoituksineen

Liite 2: Emilia Weckmanin lausunto 27.2.2018

LAUSUNTO MAISEMAVAIKUTUSTEN NÄKÖKULMASTA KOSKIEN PÄIJÄTSALON MAISEMA-ALUEEN ARVOJA LIITTYEN LOMA- JA MATKAILUALUEMERKINTÖIHIN PÄIJÄT-HÄMEEN MAAKUNTAKAAVASSA 2014.

Päijät-Hämeen Maakuntakaavassa 2014 Päijätsaloon esitetyt rakentamisen alueet (R5 ja R6) sijoittuvat osaksi Päijätsalon saaren maisemakuvaa mutta myös Päijänteeltä avautuvaa herkkää järvimaisemaa. Arvioni mukaan Päijätsalo ei merkittävien maisemallisten arvojensa myötä sovellu loma- ja matkailualueerakentamiseen. Laajat rakentamisen alueet vaikuttavat maisemakuvaan ja luonnonympäristöön mm. kulutuksen lisääntymisenä. Herkkä maisematyyppi ei kestä näin mittavaa muutosta maankäytössä. Vapaa-ajan asutukseen tarkoitetun alueen laajentaminen tulisi uhkaamaan maisemakuvaa laajemmin eli vaikuttaisi todennäköisesti näkyisiin kaukomaisemassa puuston poistamisen ja teiden rakentamisen myötä. Laajan loma- ja matkailualueeksi rakentamisen myötä vaarana on, että Päijänteeltä avautuva yhtenäinen maisemakuva on Päijätsalon kohdalla menetetty. Näitä maisemavaikutuksia ei kaavan valmistelussa ole arvioitu.

Päijätsalo on valtakunnallisesti arvokas maisema-alue. Maiseman arvot ovat monella tapaa merkittävät ja maankäyttöön suunniteltujen muutosten maisemavaikutukset on arvioitava maakuntakaavatasolla, jotta voidaan turvata valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen.

Päijätsalon maiseman ominaispiirteistä ja arvoista:

Päijätsalon alueen maiseman arvot ovat erittäin merkittäviä, tästä kertoo sen status Valtakunnallisesti arvokkaana maisema-alueena (Ympäristöministeriö 1992).

Siinä missä itse saaren oma maisemakuva on arvokas, on Päijätsalon suhteen erityisenä piirteenä sen sijainti suurmaisemassa: Päijänteen Tehinselkä sijaitsee aivan alueen läheisyydessä. Selkä on valtakunnallisessakin tarkastelutasossa merkittävä, laaja avoin maisematila. Alueen maisemakuvaa leimaa kauttaaltaan luonnontilaisuus. Päijätsalo asettuu näkymän päätteeksi järveltä erityisesti lännestä ja luoteesta päin katsottaessa, ja sillä on merkittävä rooli maisemakuvassa osana saarien ja selänteiden muodostamaa maisemakokonaisuutta, joka muodostaa Päijänteen itäisen reunan.

Päijätsalo sijoittuu Suomen maisemamaakuntajaossa (Ympäristöministeriö 1992) Hämeen viljely- ja järvimaan alueeseen ja siellä Päijänteen seutuun, jota leimaa Päijänteen järvi joka hallitsee seutuaan keskusakselina ulottuen etelän viljelyalueilta pohjoisen metsäisiin ja karuihin maihin.

Padasjoen pohjoisosat, Virmailansaari sekä Sysmän pohjoisosat ja osa Päijänteen itärantaa ovat topografialtaan muuta Päijät-Hämettä suurimittakaavaisempaa vuorimaata ja yhdistyvät Päijänteen

pohjoisosien keskisuomalaiseen maisematyyppiin. Leimallisia ovat kuusivaltaisen sekametsän peittämät, harvaan asutut moreeni- ja kallioselänteet sekä siirtolohkareiden suuri määrä. Itä-Hämeen korkein kohta, Sysmässä sijaitseva jylhä Kammiovuori, kohoaa 221 metrin (mpy) korkeuteen. Vedenkoskematon aluetta on tasaisesti koko Päijänteen vuorimaa-alueella, suurialaisimpina pohjoisosissa. Kyliä on vähän ja viljelyalueet ovat hyvin pieniä. (Hämeen ELY- keskus 2011)

Päijätsalo asettuu paikkaan, jossa vuoristoiset maisemat rajaavat järven reunoja – suhteelliset korkeuserot ovat jopa 100m. Kallioiset rannat ovat korkeita ja kivikkoisia. Seudun asutuksella on pitkiä historiallisia perinteitä, jälkiä on jo esihistoriallisen ajan ihmisten toiminnasta.

Alue on maisemakuvaltaan pienipiirteistä. Rantaviiva on rikkonainen, metsien peittämien saarten ja mantereiden sekä maastosta perussiluetista kohoavien vuorien muodostama mosaiikki. Ranta-alueilla näkymät ovat monipuolisia ja vaihtelevia. Tyypillisiä ovat pitkät ja kapeat salmien välistä avautuvat näkymälinjat sekä laajalta selältä avautuvat näkymät, joiden taustalla metsäiset selänteet muodostavat kerroksellisia maisematiloja. Maastossa korkeimmalle kohoavat vuorenhuiput leimaavat näkymiä.

Maakuntakaavan virkistysalueeselvityksessä (Päijät-Hämeen liitto 2012) todetaan, että Päijätsalo on *kokonaisuudessaan luonnon- ja maisema-arvoiltaan arvokas kohde. Päijätsalon luonto on säilynyt lähes koskemattomana ja osa alueesta on rauhoitettu. Alueen kasvillisuus on vaihtelevaa. Pyydysniemen nuotiopaikka ja Päijänteen Tehinselälle avautuva näköalapaikka on palvellut veneilijöitä ja retkeilijöitä jo 1800-luvulta lähtien. Maakuntakaavan virkistysaluevaraus kattaa ison osan Päijätsalon saaresta kansallispuistoon kuuluvan osan ympäriltä. Osa virkistysalueesta on kaavoitettu vapaa-ajan asumisen käyttöön.*

Hämeen valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa 2011, todetaan seuraavaa:

Maisema-alue on tyypillistä Päijänteen vuorimaata. Maisemakuvaa luonnehtivat kiviset rannat ja vehmas kasvillisuus. Saaren mantereiden puoli on näkymiltään monipuolinen, rikkonaisten salmien ja lahdemien mosaiikki. Päijätsalon saaren länsiosassa olevan korkeimman selänteen laki kohoaa noin 85 metriä Päijänteen pintaa korkeammalle ja erottuu jyrkkäpiirteisellä metsän peittämänä saarena kauas Päijänteelle. Saari on pinnanmuodoiltaan vaihtelevaa vuorimaata, jossa kallioperän päällä on moreenipeite. Päijätsaloa halkovat luontopolut. Saaren korkeimmalle kohdalle rakennettiin näkötorni vuonna 1899 ja sieltä on upeat näkymät Päijänteelle. Suopellon ja Ilolan alueelle syntyi huvilayhdyskunta 1800-luvulla. 2000-luvulla maisema-alue on muuttunut huomattavasti. Päijätsaloon on jo noussut tiivis vapaa-ajanasuntoalue. Suopellon-Ilolan aluetta kehitetään ja Suopellon uuden satama-alueen rakentaminen on alkanut. Päijätsalon ympäristön vesialueiden pienet, rakentamattomat saaret

muodostavat kasvillisuudeltaan ja maisemallisesti arvokkaan kokonaisuuden. Saaret ja rantaniityt ovat tärkeitä lintujen pesimäalueita. Päijätsalo on luonnonpiirteiltään arvokas Päijänteen saari. Suopellon 1800-lukuun pohjautuva huvila-alue. Päijätsalossa ja Suopellossa useita rakennushankkeita, jotka muuttavat maisemaa.

Päijätsalon alueen maisemassa on 2000-luvun aikana tapahtunut muutos. Tällä päivitysinventoinnissa viitataan saaren eteläosaan sijoittuneeseen loma-asutukseen ja Päijätsalon pohjoispuolella sijaitsevan Suopelto-Ihola-alueen muutoksiin ja mm. satama-alueen rakentamiseen.

Maisemassa tapahtunut muutos johtuu erityisesti saaren eteläosaan sijoittuneen vapaa-ajan asutuksen laajuudesta ja tehokkuudesta. Se on ollut paikkaansa sopimaton. Haitta on kuitenkin vielä paikallinen ja jään pohtimaan, onko muutos niin merkittävä, että se todella tiputtaa Päijätsalon valtakunnallisesti arvokkaasta maisema-alueesta maakunnallisesti arvokkaaksi kuten päivitysinventoinnissa ehdotetaan. Inventoinnissa ei suoraan selvitetä mihin kriteereihin statuksen muutosehdotus pohjautuu. Kaava-aineistossa ei ilmene miksi status on heikentynyt. Jos näin katsottaisiin olevan, ei tällaisen statuksen muutoksen silloinkaan tulisi mahdollistaa maakunnallisesti arvokkaan maiseman laajempaa pilaamista väärällä maankäytöllä joka seuraa aiemmin tehtyä harkitsematonta päätöstä.

Myös jo rakennettujen alueiden osalta tulisi ryhtyä toimenpiteisiin alueiden maisemoimiseksi ja kaikilla alueelle sijoittuvassa rakentamisessa tulee noudattaa erityistä varovaisuutta luonto- ja maisema-arvojen säilyttämiseksi. Tämä on huomioitava alueen kaavoituksessa ja suunnittelussa tulevaisuudessa.

Herää kysymys päivitysinventointien merkittävydestä Päijätsalon tilanteessa. Voiko ilman selkeästi esille tuotuja kriteerejä muuttaa statusta? Esimerkiksi paikallinen elinkeinopoliittinen paine ei saa olla tällaisen muutoksen perustana, kun kyseessä on valtakunnallisesti merkittävä maisema-alue.

Maakuntakaavan yhteydessä on tehty erilaisia selvityksiä. Kun otetaan huomioon alueen joka tapauksessa merkittävät maisema-arvot, jotka tämän hetkisen statuksen mukaan ovat valtakunnallisia – tulevaisuudessa mahdollisesti maakunnallisia, ei voida ohittaa sitä, että maakuntakaavassa tulee selvittää rakentamisen vaikutukset maisema-arvoihin.

Nämä maisemavaikutusten arvioinnit puuttuvat kaavamateriaalista.

Käytäntö ei voi olla mahdollinen, kun kohteena on Päijätsalon tasoinen arvokas maisema-alue.

Espoossa 27.2.2018



Emilia Weckman
Maisema-arkkitehti MARK

lehtori
Aalto- yliopisto
Maisema-arkkitehtuuri

emilia.weckman@aalto.fi
p.040-5798202

Viittaukset:

Hämeen ELY keskus 2011: *MAASEUDUN KULTTUURIMAISEMAT JA MAISEMANÄHTÄVYYDET. Ehdotukset Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen valtakunnallisesti arvokkaiksi maisema-alueiksi. Hämeen valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi, 2011.* Hämeen ELY keskus 2011

Päijät-Hämeen liitto 2012: *Maakuntakaavan virkistysalueselvitys, Viivi Liuksiala, 2012*

Ympäristöministeriö 1992: *Maisema-alue työryhmän mietintö, Mietintö 66/1992, osat I Maisemanhoito ja II Arvokkaat maisema-alueet, Helsinki 1993*