

Korkein hallinto-oikeus

Valituslupahakemus

**Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen kumota Hangon kaupunginvaltuuston 10.12.2024 § 74 tekemä kaavan hyväksymispäätös koskien Koverharin ja Lappohjan alueen yleiskaavaa
Helsingin hallinto-oikeuden dnrot 319/03.04.04.04.16/2025 ja 456/03.04.04.04.16/2025**

Valituslupahakemus

Hangon kaupunki hakee valituslupaa.

Kaupunki vaatii ensisijaisesti, että Helsingin hallinto-oikeuden Koverharin ja Lappohjan yleiskaavaa koskeva ratkaisu kumotaan ja Hangon kaupunginvaltuuston asiassa tekemä hyväksymispäätös pysytetään voimassa.

Toissijaisesti Hangon kaupunki vaatii, että kaava palautetaan uudelleen käsittelyyn siltä osin kuin se koskee uusia sr-merkintöjä.

Hallinto-oikeuden päätös

Helsingin hallinto-oikeus on 22.10.2025 antamallaan päätöksellä kumonnut Hangon kaupunginvaltuuston kaavan hyväksymispäätöksen (10.12.2024 § 74).

Hallinto-oikeus toteaa, että tässä tapauksessa kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeisinä kolmena ja puolena vuotena ennen kaavan hyväksymistä on tapahtunut merkittävä määrä muutoksia sekä kaavaratkaisun perusteena olleissa selvityksissä ja kaavaratkaisun sisällössä. Kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen laaditut edellä mainitut ekologisia yhteyksiä ja uutta tieyhteyttä koskevat selvitykset ja Natura-tarveharkinta lausuntoineen ei ole olleet vuorovaikutusmenettelyn kohteena.

Hallinto-oikeus perustelee ratkaisuaan erityisesti sillä, että kun yleiskaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen tehdyt muutokset ovat koskeneet muun ohella kaavan tavoitteisiin liittyviä ekologisia yhteyksiä ja rakennussuojelun järjestämistä, ei näiden muutosten olennaisuuteen ja laajuuteen nähden maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä säädetty vaatimus osallisten mahdollisuudesta lausua kaavaratkaisusta ja siihen vaikuttaneista selvityksistä mielipiteensä kaavaan liittyvän vuorovaikutuksen yhteydessä ole asiassa täyttynyt. Vuorovaikutuksen kannalta ei ole riittävää, että uudet selvitykset ovat käyneet ilmi kaupunginhallituksen pöytäkirjasta. Kun tämän lisäksi yksityiseen etuun olennaisesti vaikuttavia rakennuksen purkamisen kieltäviä sr-merkintöjä on lisätty yksityisille kiinteistöille ainoastaan ilmoittamalla tehdyistä lisäyksistä, on kaavaehdotusta katsottava muutetun MRA 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaisesti, minkä vuoksi se olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville.

Hallinto-oikeus viittaa päätöksessään maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ään, saman lain 62 §:n 1 momenttiin, 65 §:n 1 momenttiin ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:ään.

Hallinto-oikeuden ratkaisun arviointi

Yleiskaavan tavoite ja ohjausvaikutus

Koverharin ja Lappohjan yleiskaavoituksella on tavoitteena tukea ja vahvistaa sataman toimintaedellytyksiä ja siihen liittyvän teollisuuden sijoittumista alueelle. Kaavassa huomioidaan virkistyskäyttö, ekologinen käytävä sekä luonto- ja suojeluarvot. Asuminen ja palvelut sijoitetaan pääosin Lappohjan taajamaan.

MRL 35 §:n mukaisesti yleiskaavan tarkoituksena on yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.

MRL 39 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista. Nämä seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät.

MRL 42 §:n nojalla yleiskaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin em. tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

MRL 54.1 §:n perusteella on oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon. Yleispiirteisemmän kaavan ohjausvaikutus ei kuitenkaan vaadi ratkaisun täysin ehdotonta noudattamista. Kaavahierarkian mukaisesti yleisempi maankäyttösuunnitelma täsmentyy yksityiskohtaisemman suunnitelman yhteydessä. Maankäyttösuunnitelman täsmentymisestä johtuvia eroavaisuuksia ei pidetä varsinaisina poikkeamina, vaan ne sisältyvät jo sellaisenaan suunnittelujärjestelmään.

Koverharin ja Lappohjan yleiskaavan A-1 -, APL-1 -, PL-1 - sekä TY-1- ja TY-2- alueet on tarkoitettu asemakaavoitettavaksi, jolloin vaikutukset selvitetään ja arvioidaan sen kaavatason mukaisesti, ja maankäyttöratkaisut niiden osalta tarkentuvat. Alueella on voimassa Koverharin Datakeskuksen asemakaava sekä sataman ympäristössä Koverharin asemakaava. Lisäksi Lappohjan taajama on asemakaavoitettu. Alueella on myös työn alla mm. vanhan rakennuskaavan päivittäminen ajantasaisella asemakaavalla.

Kaavan sivut

[Koverharin ja Lappohjan alueen yleiskaava - Hangon kaupunki](#)

Selvityksistä

MRL 9:n pykälän mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Koverharin ja Lappohjan yleiskaavan laatiminen on ollut keskenään ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamista. Alueella on mm. paljon luontoon ja rakennettuun ympäristöön liittyviä arvoja sekä sotahistoriaan liittyviä arkeologisia ja muita kulttuuriperintöarvoja, ja se on pohjavesialuetta. Kaavaa varten onkin laadittu useita kattavia selvityksiä ja myös tausta-aineistoa on ollut runsaasti. Viranomaisyhteistyön ja vuorovaikutusmenettelyjen kautta on löydetty kaavallinen ratkaisu, joka riittävästi yhteensovittaa ja turvaa kaavan kaikki tavoitteet ja huomioi myös alueeseen liittyvät maankäytölliset haasteet.

Tämän varmistamiseksi laadittiin kaavoituksen loppuvaiheessa vielä viranomaisten edellyttämät Ekologisten yhteyksien selvitys ja Natura-tarveharkinta. Näistä on maininta kaavaehdotuksesta saatuun palautteeseen annetuissa vastineissa (12.1.2022), jotka ovat olleet nähtävillä kaupungin tietoverkossa ainakin 19.3.2022 alkaen. Ne on myös lähetetty sähköpostilla kesäkuussa 2022 kaikille lausunnon jättäneille ja muistutuksen tehneille.

Yleiskaavaratkaisun aluevaraukset ovat olleet jo luonnosvaiheessa varsin pitkälle samat kuin kaavaehdotuksessa ja hyväksytyssä yleiskaavassa. Ehdotusvaiheen jälkeen tehdyt muutokset ovat pienentäneet teollisuusaluetta ja lisänneet maa- ja metsätalousvaltaisia (M)-alueita sekä suojavihervyöhykettä (EV) osittain Natura-tarveharkinnan pohjalta. Ekologisten yhteyksien selvityksellä on voitu varmistaa, että yhteydet toteutuvat hyväksytyllä yleiskaavaratkaisulla asianmukaisella tavalla. Aluevarauksia ei ko. selvityksen vuoksi ole muutettu/tarvinnut muuttaa; ainoastaan EV-1, M-2 ja M-3- sekä TY-1 - merkintöihin lisättiin määräys alueiden toimimisesta osana maakunnallista merkittävää ekologista yhteyttä.

Tielinjauksen toimenpideselvitys, jonka pohjalta kaavaratkaisuun merkitty linjaus valittiin, tehtiin jo ennen kaavaehdotuksen nähtäville asettamista. Nähtävillä olon jälkeen suoritettiin merkityllä tielinjalla pohjaveden korkeuden mittauksia.

Luonnonsuojelulain 34 § mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Yleiskaavan laatimisessa otetaan lähtökohtaisesti huomioon luontoarvojen vaaliminen, eikä yleiskaavaratkaisua tarvinnut olennaisesti muuttaa Natura-tarveharkinnan perusteella.

Rakennetun kulttuuriympäristön ja rakennussuojelun ratkaisut perustuvat v. 2017 tehtyyn Rakennetun ympäristön inventointiin. Länsi-Uudenmaan museo on todennut lausunnossaan yleiskaavaehdotuksesta, että ”vinorasterimerkinnällä on kaavaehdotuksessa osoitettu ne rakennetun kulttuuriympäristön alueet, jotka on arvotettu inventoinnissa kyläkuvasestisesti arvokkaiksi ja säilytettäväiksi... Alueiden rajaukset ovat ”Lappohjan rakennetun kulttuuriympäristön inventoinnin” mukaiset. Alueita osoittavan vinorasterimerkinnän määräystekstiin voisi lisätä maininnan, jonka mukaan alueen vanha, inventoinnissa historiallisesti ja rakennushistoriallisesti huomioitu arvokas rakennuskanta tulee säilyttää /pyrkä ensisijaisesti säilyttämään. Lisäys olisi

perusteltu etenkin, jos kaikille inventoinnissa arvokkaiksi osoitetuille kohteille ei lisätä erillistä suojelumerkintää.”

”Kyläkuvallisesti tai kaupunkikuvallisesti tärkeä alue”- määräykseen ei lisätty mainintaa rakennuskannan säilyttämisestä, vaan päädyttiin lisäämään suojelumerkinnät museon toiveen mukaan kohdemerkintöinä. Näitä uusia kiinteistöjä oli 8 kpl ja ne kaikki siis sijaitsivat ”Kyläkuvallisesti tai kaupunkikuvallisesti tärkeä alueella” sekä korttelialueella, joka on tarkoitettu asemakaavoitettavaksi (A1).

Vuorovaikutuksen toteutumisesta ja osallisten vaikutusmahdollisuuksista

Maankäyttö- ja rakennuslain 62 § säätee vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa:

Kaavoitusmenettely tulee järjestää ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa tiedottaa niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Hangon kaupungin näkemyksen mukaan vuorovaikutus kaavaa valmisteltaessa on ollut riittävää.

- Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 16.5.2016 § 118 käynnistää alueen yleiskaavoituksen.
- Aloitusvaiheen viranomaisneuvottelu pidettiin 10.1.2017.
- Yleiskaavan vireilletulosta kuulutettiin 6.2.2017.
- Osallistumis- ja arviointisuunnitelman on ollut nähtävillä 13.2.2017 alkaen.
- Valmisteluvaiheessa pidettiin keskustelu- ja työpajatilaisuus 9.3.2017.
- Kaavaluonnos on ollut nähtävillä keväällä 2018.
- Yleisötilaisuus Lappohjassa 22.3.2018
- Lausunnot pyydettiin osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti.
- Luonnosvaiheen palautteista ja selvitystarpeista on järjestetty viranomaistyöneuvottelu 14.6.2019.
- Alustavasta osayleiskaavaehdotuksesta on järjestetty viranomaistyöneuvottelu 13.1.2021 (tilannekatsaus).
- Kaavaehdotus oli nähtävillä 12.4.-12.5.2021 välisen ajan.
- Lausunnot pyydettiin osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti myös Hangon ympäristöyhdistykseltä.
- Ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu on järjestetty 14.10.2021.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman, kaavaluonnoksen ja -ehdotuksen nähtäville asettamisesta on tiedotettu kuuluttamalla MRL:n mukaisesti. Lisäksi kaavatööhön liittyvää materiaalia, kuten myös eri vaiheiden kaavaratkaisut aina asianomaisen toimielimen hyväksymisen jälkeen, ovat

olleet esillä kaupungin kotisivuilla pysyvästi. Vastineet kaavaehdotuksesta jätettyyn palautteeseen on julkaistu kotisivuilla keväällä 2022 pian niiden hyväksymisen jälkeen; sittemmin niitä on täydennetty/tarkennettu vielä vuonna 2024.

Näin ollen osallisilla on ollut mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Vaikka avoin tietoverkko on nykyisin pääasiallinen tiedotuskanava, ei liene sellaista ehdotonta määräystä, että kaiken kaavaan liittyvän materiaalin tulee olla kotisivuilla – ja jos jokin ei siellä ole, se ei olisi vuorovaikutuksen kohteena. Osa selvityksistä sisältää sellaisia tietoja, ettei niitä edes voi sisältönsä vuoksi julkaista tietoverkossa, vaikka ovat sinänsä julkisia dokumentteja.

Merkityksellistä on se, että yleiskaavaratkaisun aluevaraukset eivät ole hyväksytyssä yleiskaavassa merkittävästi muuttuneet luonnos- ja ehdotusvaiheesta. Ehdotusvaiheen jälkeen kaavaan tehdyt tarkennukset ovat olleet muutoksina vähäisiä. Aluevarauksia ei ekologisen yhteyksien selvityksen vuoksi ole tarvinnut muuttaa; ainoastaan EV-1, M-2 ja M-3-merkintöihin lisättiin määräys alueiden toimimisesta osana maakunnallista merkittävää ekologista yhteyttä, minkä lisäksi TY-1-määräykseen lisättiin: *Alueella on mahdollisuuksien mukaan suosittava viherratkaisuja, jotka tukevat hulevesien käsittelyä, muuta ilmastomuutokseen sopeutumista sekä ekologista kytkettyvyyttä ympäristöön.*

Ehdotusvaiheen jälkeisellä tiiviillä viranomaisyhteistyöllä on varmistettu, että kaavan päätavoitteen lisäksi myös virkistyskäyttö, ekologinen käytävä sekä luonnonympäristön ja rakennetun ympäristön erityiset arvot kaavalla toteutuvat.

- Natura-tarveharkinnasta on järjestetty viranomaistyöneuvottelu 28.11.2022 ja lisäksi Natura-tarvearviointia ja pohjavesiasioita on käsitelty kaupungin ja ELY-keskuksen välisessä yhteisneuvottelussa 27.9.2023.
- Ennen kaavan hyväksymiskäsittelyä on järjestetty viranomaistyöneuvottelu 14.12.2023.
- Ennen yleiskaavan hyväksymiskäsittelyä järjestettiin 7.11.2024 päätöksen tekijöille verkkotilaisuus, jossa esiteltiin kaavaprosessia, sen eri vaiheitten aineistoja ja hyväksyttäväksi ehdotetun yleiskaavan ratkaisuja.
- Yleiskaava hyväksyttiin Hangon kaupunginvaltuustossa 10.12.2024. Muutoksenhakua ohjaa kuntalain säädökset ja se alkaa pöytäkirjan nähtäville asettamisen ajankohdasta (mistä on määräykset hallintosäännössä), eikä siihen voi kunta erikseen vaikuttaa.

Merkittävämmiin yksityistä etua koskeva muutos oli sr-merkinnän lisääminen kahdeksalle kiinteistölle. Näiden kiinteistöjen omistajille oli jo vuonna 2018 lähetetty edellisvuonna tehdyn rakennusinventoinnin kiinteistöä koskeva inventointikortti, josta kävi ilmi, että kiinteistöllä olevilla rakennuksilla on maakunnallista tai paikallista suojeluarvoa. Ennen kaavan hyväksymistä heille lähetettiin uusi kirje, jossa kerrottiin yleiskaavaan lisäystä suojelumerkinnästä. Kirjeessä oli kaupungingeodeetin yhteystiedot ja ajankohdat, jolloin tämä olisi tavoitettavissa. Yhtään yhteydenottoa ei tullut.

Perustelut valituslupahakemukselle

- Kaavan ensisijaisena tavoitteena on ollut tukea ja vahvistaa sataman toimintaedellytyksiä ja siihen liittyvän teollisuuden sijoittumista alueelle. Sen lisäksi on ollut tärkeä huomioida virkistyskäyttö, ekologinen käytävä sekä luonto- ja suojeluarvot. Ekologisten yhteyksien selvityksellä on voitu varmistaa, että maakunnallisesti merkittävät ekologiset yhteydet toteutuvat lopullisessa kaavaratkaisussa riittävällä tavalla. Sen puuttuminen kotisivuilta ei ole sellainen olennainen puute, että sen vuoksi kaavaehdotus olisi pitänyt laittaa uudelleen nähtäville. Selvityksen johdosta ei ole tehty muutoksia kaavan aluevarauksiin, eikä maakäyttörakenteeseen. Tarkennukset, jotka johtuvat mm. Natura-tarveharkinnan lopputulemasta ovat turvanneet ekologisten yhteyksien toteutumisen entistä paremmin.
- Kaavaan ehdotusvaiheen jälkeen lisätyt 8 kpl sr-merkintää kohdistuivat kiinteistöille, jotka jo sijaitsivat ”Kyläkuvallisesti tai kaupunkikuvallisesti tärkeä alue”-merkinnän osoittamalla alueella sekä korttelialueella, joka on tarkoitettu asemakaavoitettavaksi (A1). Näiden kiinteistöjen omistajille oli jo vuonna 2018 lähetetty rakennusinventoinnin yhteydessä laaditut inventointikortit, joista kävi ilmi kiinteistöllä sijaitsevien rakennusten suojeluarvo. Ennen kaavan hyväksymistä heille lähetettiin toinen kirje, jossa kerrottiin suojelumerkinnän lisäämisestä lopulliseen yleiskaavaan. Kirjeessä oli kaupungingeodeetin yhteystiedot ja ajankohdat, jolloin tämä olisi tavoitettavissa. Yhtään yhteydenottoa ei tullut, eikä kukaan heistä ole hakenut muutosta kaavaratkaisuun. Kun vielä otetaan huomioon, että varsinainen rakennussuojelu toteutuu vasta asemakaavamuutoksen kautta, eikä merkintä estä kiinteistön nykyisenkaltaista käyttöä, peruskorjaamista, laajentamista tai täydennysrakentamista, ei kyseessä ole MRA 32 §:n tarkoittama tilanne.
- Hangon kaupunki haluaa vielä korostaa, että sektoriviranomaiset, jotka edustavat toimialansa asiantuntijuutta, ovat katsoneet Koverharin ja Lappohjan yleiskaavaa varten laaditut selvitykset riittäviksi ja kaavaratkaisun hyväksyttäväksi.

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu tulee kumota ja Hangon kaupunginvaltuuston tekemä Koverharin ja Lappohjan yleiskaavan hyväksymispäätös 10.12.2024 § 74 pysyttää voimassa.

Mikäli KHO kuitenkin katsoo, että sr-merkintöjen osalta ei kiinteistönomistajien kuuleminen ole ollut riittävää, tulee kaava palauttaa valmisteluun siltä osin.

Hangossa 17.11.2025

Simon Store
kaupunginjohtaja

Hanna Planting
kansliapäällikkö