

05.12.2025

Dnrot 167/03.04.04.04.16/2024
190/03.04.04.04.16/2024
196/03.04.04.04.16/2024

Asia Yleiskaavan hyväksymistä koskevat valituslupahakemukset ja valitus

Muutoksenhakijat 1. [REDACTED] ja hänen seitsemän asiakumppaniaan
2. H. G. Paloheimo Oy
3. [REDACTED]

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Helsingin hallinto-oikeus 20.12.2023 nro 7469/2023

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan H. G. Paloheimo Oy:lle ja tutkii asian yhtiön valituksesta.

Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Yhtiön vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

2. [REDACTED] ja hänen asiakumppaneidensa ja [REDACTED] valituslupahakemukset hylätään. Korkein hallinto-oikeus ei siten anna ratkaisua näihin valituksiin.

Asian tausta

(1) *Tuusulan kunnanvaltuusto* on 14.11.2022 (§ 133) hyväksynyt Tuusulan yleiskaavan 2040.

(2) *Hallinto-oikeus* on muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellään hylännyt muiden ohella muutoksenhakijoiden valitukset kunnanvaltuuston päätöksestä sekä muiden ohella H. G. Paloheimo Oy:n oikeudenkäyntikuluvaatimuksen. Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään H. G. Paloheimo Oy:n valituksen hylkäämisestä seuraavasti:

(3) Siltä osin kuin valituksessa on katsottu kaavaratkaisun olevan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen, hallinto-oikeus toteaa, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, samoin kuin kaavojen sisältövaatimukset, edellyttävät käytännössä useiden erisuuntaisten näkökohtien ja maankäyttötarpeiden yhteensovittamista kaavaa laadittaessa. Tästä syystä kaikkia eri tavoitteita ei useinkaan ole mahdollista ottaa täysimääräisesti huomioon. Se, onko eri tavoitteet otettu riittävästi huomioon kaavaa laadittaessa, tulee viime kädessä arvioitavaksi, kun valitusten johdosta ratkaistaan, perustuuko kaava riittäviin selvityksiin ja onko se kysymyksessä olevalle kaavalle säädettyjen sisältövaatimusten mukainen. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon jäljempänä kaavaratkaisun lainmukaisuudesta todettu, yhtiön omistamiin kiinteistöihin kohdistuva yleiskaavan M-kaavamerkintä ei ole lainvastainen sillä perusteella, että yksittäisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei olisi riittävästi otettu huomioon kaavaa laadittaessa.

(4) Yhtiön omistamat kiinteistöt sijoittuvat Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle. Merkinnän kuvauksen mukaan kehittämisperiaatemerkinnällä osoitetaan suurimpiin ja monipuolisimpiin keskuksiin tukeutuvat, valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävät taajamatoimintojen vyöhykkeet, joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Vyöhykkeellä voi asuminen, palveluiden ja työpaikkojen lisäksi sijaita esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä ja muita liikenteen tarvitsemia alueita, yhdyskuntateknisen huollon alueita ja muita erityisalueita, ympäristöön soveltuvia teollisen tuotannon alueita, maa- ja metsätalousalueita sekä vesialueita. Edellä sanottu huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että maakuntakaava on yhtiön omistamia kiinteistöjä koskevilta osin ollut riittävästi ohjeena yleiskaavaa laadittaessa. Yleiskaava ei ole näiltä osin maakuntakaavan ohjausvaikutuksen vastainen myöskään sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että alue sijaitsee maakuntakaavassa osoitetun keskustatoimintojen alueen vieressä.

(5) Kunnanhallituksen lausunnosta ilmenee, että Palojoen asemakaavatyö ei ole ollut seitsemään vuoteen mukana kaavoitussuunnitelmassa. Yhtiön omistamien kiinteistöjen hyvästä liikenteellisestä sijoittumisesta huolimatta mitoituksen ja Jokelan taajaman kasvuvauhdin vuoksi alueen merkitsemistä asemakaavoitettavaksi ei ole nähty yleiskaavan tavoitevuoteen 2040 mennessä tarpeelliseksi.

(6) Hallinto-oikeus toteaa, että kunnalla on laaja harkintavalta sen suhteen, missä järjestyksessä se haluaa alueitaan kehitettävän. Kun maankäyttö- ja rakennuslaissa on nimenomaiset säännökset siitä, millä edellytyksillä yleiskaava voidaan hyväksyä, aiemmin hyväksytystä yleiskaavasta tai asemakaavasta ei sellaisenaan muodostu estettä laatia kunnan maankäyttötarpeiden muuttuessa alueelle tulevaa asemakaavoitusta toisenlaiseen maankäyttöön ohjaavaa yleiskaavaa. Hallinto-oikeus myös toteaa, ettei yleiskaava ole voimassa asemakaava-alueella muutoin kuin

maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

(7) Kunta on esittänyt yhdyskuntarakenteeseen liittyviä hyväksyttäviä maankäytöllisiä perusteita yleiskaavan M-kaavamerkinnälle. Kun edellä todetun lisäksi otetaan huomioon, että kysymyksessä olevat kiinteistöt on osoitettu yleiskaavassa M-kaavamerkinnän ohella myös reservialueeksi sekä osittain TP-alueiksi, ei yleiskaavaratkaisusta ole katsottava näiltä osin aiheutuvan maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Yhtiön alueelle laatimalla asemakaavalla ja siihen liittyvillä yhtiön ja kunnan välillä käydyillä maankäyttösopimusneuvotteluilla ei ole oikeudellista merkitystä yleiskaavan lainmukaisuutta arvioitaessa. Kaavaratkaisua ei ole pidettävä muutoinkaan valituksessa esitetyillä perusteilla yleiskaavalle asetettujen sisältövaatimusten vastaisena.

(8) Yhtiön omistamalle kiinteistölle 858-405-3-398 on yleiskaavassa merkitty viisi paikallisesti luonnonsuojellisesti arvokasta alueen osaa, joista neljä muodostaa alueen sl(12), joka on kaavaselostuksen liitteenä olevassa luontokohteiden kuvauksessa nimetty alueeksi Palojoenpuiston lammet ja metsä, sekä yksi alueen sl(24), Virtalantien pohjoispuolinen lampi.

(9) Luontokohteiden kuvauksen mukaan Palojoenpuiston lammet ja metsä (12,3 ha) sijaitsevat Pohjois-Jokelassa. Lampi ympäristöineen on viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikka ja lammen länsipuolinen metsä on liito-oravan elinaluetta. Lisäksi alueella kasvaa lahopaviosammalta. Virtalantien pohjoispuolinen lampi (1,7 ha) sijaitsee Jokelan pohjoispuolella Takojan alueella. Lampi on vanha savenottopaikka, ja se on viitasammakon lisääntymispaikka. Lisäksi alue on luokiteltu linnustollisesti arvokkaaksi.

(10) Esa Lammin ja Marko Vauhkosen laatiman selvityksen (Uudenmaan lahopaviosammaleesiintymien luokittelu ja priorisointi 30.4.2019) mukaan Tuusulan alueelta on löytynyt lahopaviosammalta kolmelta kuusenkannolta Palojoenpuiston metsäalueelta Jokelan taajaman läheltä keväällä 2017. Paikallinen luontoharrastaja on seurannut kasvupaikkoja ja löytänyt myös uusia esiintymiä: keväällä 2018 paljastui kymmenen uutta kasvupaikkaa (Vauhkonen 2018) ja syksyllä vielä kuusi uutta. Löydöt keskittyvät saman metsäalueen eri osiin vajaan puolen kilometrin päähän toisistaan. Esiintymät ovat runsaita ja kuuluvat Uudenmaan tärkeimpiin.

(11) Raportissa Palojoenpuiston asemakaavan muutos Luonnos, Luontoselvityksen erillisselvitykset (FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy 29.11.2012) on todettu, että Palojoenpuiston alueella elää liito-orava. Selvitysalueella on silmämääräisesti arvioiden runsaasti liito-oravalle mahdollisesti sopivia elinympäristöjä. Metsäpohja on laajalti liito-oravan suosimaa lehtomaista kangasta tai lehtoa. Havaintoja liito-oravasta on vain kahdesta kohdasta. Toinen löytöpaikka oli Palojoen sivupuron varressa hyvin varttuneen kuusikon alueelta ja toinen selvitysalueen keskiosan varttuneen metsäalueen pohjoislaidalla sähkölinjan vieressä. Havaintopisteiden välimatka oli vain satoja metrejä, joten ne voivat koskea samaa esiintymää. Havaintojen perusteella liito-oravan pesintä alueella on mahdollista, vaikkakaan varsinaisia

pesäpuita ei löydetty. Havaintojen perusteella papanapuiden lähiympäristö tulee rajata liito-oravan elinalueeksi ja liito-oravan kulkuyhteydet alueella on pyrittävä turvaamaan.

(12) Tuusulan Palojoenpuiston viitasammakko- ja liito-oravaselvityksessä 2014 (Pekka Routasuo 28.5.2014) on tehty havaintoja viitasammakon esiintymisestä kuudessa lammessa. Selvityksen suositusten mukaan lammille tai niiden läheisyyteen ei tule osoittaa nykytilannetta muuttavaa maankäyttöä.

(13) Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen tarkastuspöytäkirjan 5.4.2017 mukaan Palojoenpuiston alueelta löydettiin kaksi liito-oravan käytössä olevaa risupesää. Pesien alla oli runsaasti liito-oravan papanoita ja pesissä oli tuoreita sammaleita. Lisäksi löydettiin kaksi puuta, joiden juurella oli papanoita.

(14) Hallinto-oikeus toteaa edellä mainittujen selvitysten perusteella, että yleiskaavassa sl(12)- ja sl(24)-merkinnöillä rajatuille alueen osille sijoittuu lahopaviosammal-, liito-orava- ja viitasammakkoesiintymiä. Luontoselvityksissä tehtyjen havaintojen oikeellisuutta ei ole syytä epäillä. Hallinto-oikeus katsoo, että yleiskaavamerkinnot sl(12) ja sl(24) perustuvat merkintöjen oikeusvaikutukset huomioon ottaen yleiskaavatasolla riittävän ajankohtaisiin selvityksiin. Selvitysten riittävyyttä ei ole syytä arvioida toisin sillä valituksessa esitetyllä perusteella, ettei lahopaviosammal ole enää luonnonsuojelulain (1096/1996) 47 §:n mukainen erityisesti suojeltava laji etenkin, kun otetaan huomioon, että lahopaviosammal on suojelukategorialtaan kuitenkin edelleen mainitun lain 46 §:ssä tarkoitettu uhanalainen laji.

(15) Kaavamerkintään sl liittyvän kaavamääräyksen mukaan alueen luonnonsuojelullisia arvoja ei saa heikentää aluetta suunniteltaessa ja hoidettaessa. Merkintä on päällekkäinen samaa aluetta koskevien aluevarausmerkintöjen kanssa ja ohjaa ottamaan alueen luontoarvot huomioon alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ja käytössä. Kaavaselvityksessä on todettu, että alueita ei ole tarkoitus perustaa luonnonsuojelualueiksi luonnonsuojelulain nojalla, vaan niiden luontoarvot turvataan kaavamääräyksillä. Tähän nähden sl(12)- ja sl(24)-merkinnöistä ei aiheudu yhtiölle maanomistajana kohtuutonta haittaa.

(16) Siltä osin kuin valituksessa on esitetty, että kaavaratkaisu on maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen, hallinto-oikeus toteaa, että Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun periaate ei edellytä, että kaavoituksessa eri maanomistajien alueille olisi osoitettava samanlaista maankäyttöä. Periaate edellyttää kuitenkin, ettei alueiden omistajia aseteta kaavassa toisistaan poikkeavaan asemaan ilman, että siihen on kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen hyväksyttäviä maankäytöllisiä perusteita.

(17) Edellä perusteluissa esitetyn perusteella yhtiön kiinteistöille osoitetulle kaavaratkaisulle on katsottava olleen hyväksyttävät maankäytölliset perusteet,

eikä kaavaratkaisua ole pidettävä maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaisena.

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Jukka Reinikainen, Riikka Valli-Jaakkola ja Annamari Laakkonen, joka on myös esitellyt asian.

Vaatimukset ja selvitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

(18) *H. G. Paloheimo Oy* sekä muut muutoksenhakijat ovat pyytäneet lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

(19) *H. G. Paloheimo Oy* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset kumotaan siltä osin kuin muutoksenhakijan kiinteistöt on valituksenalaisessa yleiskaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi ja reservialueeksi. Mainitulla alueella tulee pysyttää voimassa Jokelan osayleiskaava. Lisäksi hallinto-oikeuden ja kunnanvaltuuston päätökset on kumottava siltä osin kuin muutoksenhakijan kiinteistöille on osoitettu sl(12)-alueita. Yleiskaava on tältä osin palautettava uudelleen valmisteltavaksi. Tuusulan kunta on veloitettava korvaamaan muutoksenhakijan oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa täysimääräisesti laillisine korkoineen. Vaatimuksia on perusteltu keskeisesti seuraavasti:

(20) Valituksenalainen kaava on kumotuiksi vaadituilta osiltaan yleiskaavan sisältövaatimusten ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastainen. Muutoksenhakijan rakentamattomille kiinteistöille osoitetut, vain korvaavan rakentamisen ja laajentamisen sallivat maa- ja metsätalousalueen ja reservialueen merkinnät aiheuttavat sille kohtuutonta haittaa, koska ne hävittävät alueella tällä hetkessä voimassa olevan Jokelan osayleiskaavan ja asemakaavan mukaiset, taloudellisesti erittäin merkittävät rakennusoikeudet. Lisäksi kiinteistöjen kehittäminen lukuun ottamatta yleiskaavan varsin rajattua ja suppeaa työpaikka-aluetta on reservialuetta koskevin kaavamääräyksin jäädytetty aina 2040-luvulle asti.

(21) Alueella voimassa olevassa asemakaavassa alue on osoitettu teollisuusalueeksi, ja sillä on rakennusoikeutta noin 200 000 kerrosneliömetriä. Jokelan osayleiskaavassa alue on osoitettu pääosin asuinrakentamiseen. Osayleiskaavan ja maanomistajan ja kunnan välisen kaavoituksen käynnistämissopimuksen perusteella oli jo aloitettu asemakaavan muutoshanke, joka eteni vuonna 2016 kaavaehdotusvaiheeseen saakka. Nyt kyseessä olevalle yleiskaavaratkaisulle ei ole esitetty asianmukaisia maankäytöllisiä perusteita. Yleiskaava on mainittujen merkintöjen osalta myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastainen.

(22) Yleiskaava on maakuntakaavan ohjausvaikutuksen vastainen eikä noudata valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Luonnonsuojelullisesti arvokkaiden sl(12) -kohteiden varaukset eivät perustu riittäviin ja riittävän ajantasaisiin selvityksiin alueiden luontoarvoista.

(23) *Tuusulan kunnanhallitus* on vaatinut H. G. Paloheimo Oy:n valituslupahakemuksen ja valituksen sekä oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimuksen hylkäämistä perusteettomina.

(24) *H. G. Paloheimo Oy* on antanut vastaselityksen.

(25) *Tuusulan kunnanhallitus* on antanut lausuman H. G. Paloheimo Oy:n vastaselityksen johdosta.

(26) *H. G. Paloheimo Oy* on antanut vastaselityksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut

1. H. G. Paloheimo Oy:n valitus

Kysymyksenasettelu

(27) Asiassa on H. G. Paloheimo Oy:n valituksesta ratkaistavana, täyttääkö yleiskaava muutoksenhakijan kiinteistöjen osalta maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset yleiskaavan sisältövaatimukset ja onko yleiskaava vastoin maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Erityisesti asiassa on ratkaistavana, aiheuttavatko maa- ja metsätalousaluetta ja reservialuetta koskevat kaavamerkinnot muutoksenhakijalle maanomistajana kohtuutonta haittaa.

Sovellettavat oikeusohjeet ja niiden merkitys

(28) Suomen perustuslain 6 §:stä ilmenevää yhdenvertaisuusperiaatetta on sovellettava myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavoituksessa. Periaate, jonka toteutumistapa viime kädessä riippuu kulloinkin kysymyksessä olevasta kaavamuodosta, edellyttää muun ohella, ettei alueiden omistajia kaavassa aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan, ellei siihen kaavan sisältöä koskevat säännökset huomioon ottaen ole maankäytöllisiä perusteita

(29) Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

(30) Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

(31) Saman artiklan 2 kappaleen mukaan edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi

yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

(32) Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä katsotaan, että täyttääkseen laillisuusvaatimuksen sovellettavan rajoituksen on palveltava julkista etua, noudatettava valtionsisäisessä laissa säädettyjä ehtoja ja saavutettava oikeudenmukainen tasapaino (fair balance) julkisen edun ja yksityisen henkilön omaisuudensuojan välillä.

(33) Yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon:

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys;
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö;
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus;
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla;
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön;
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset;
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen;
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen; sekä
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

(34) Saman pykälän 4 momentin mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

(35) Maankäyttö- ja rakennuslain nimike on muutettu alueidenkäyttölainsi 1.1.2025 voimaan tulleella lailla 752/2023. Uusi nimike ei ole ollut vielä voimassa, kun kunnanvaltuusto on hyväksynyt yleiskaavan.

Asiassa saatu selvitys

(36) Kaavaselostuksen mukaan Tuusulan yleiskaavan 2040 tavoitteena on olla yleispiirteinen maankäyttösuunnitelma, joka ohjaa kunnan yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä sekä sovittaa yhteen eri toimintoja ennen kaikkea taajamien osalta. Yleiskaava esittää maankäytön kehitys- ja laajenemissuunnat sekä lähtökohdat ja tavoitteet tulevalle asemakaavoitukselle sekä muille toteuttamistoimenpiteille. Kaavaselostuksesta ilmenee lisäksi, että yleiskaava on luonteeltaan yhdyskuntarakennetta tiivistävä. Tiivistyvä ja eheytyvä yhdyskuntarakenne mahdollistaa kustannustehokkaat liikenteen parantamishankkeet ja liikenteeseen tukeutuvan maankäytön. Yleiskaavassa on esitetty asumisen laajenemisaluiden vaiheistus kolmella eri luokittelulla: nykyiset asuinalueet sekä ensimmäisen ja toisen vaiheen asumisen laajenemisaluet. Kaavaselostuksen mukaan asumisen laajenemisaluiden mahdollistamia asuntomääriä ja talotyyppisiä on tutkittu tarkasti jokaisen taajaman osalta.

(37) Muutoksenhakija omistaa yleiskaava-alueella Jokelan taajaman pohjoisosaan Palojoenpuistoon sijoittuvat, tällä hetkellä rakentamattomat kiinteistöt 858-405-3-398, 858-409-1-104, 858-409-3-133 ja 858-409-1-7.

(38) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että muutoksenhakijan edellä mainitut kiinteistöt on yleiskaavassa osoitettu suurelta osin maa- ja metsätalousalueeksi (M). Merkinnällä on osoitettu taajamien yhteydessä olevat maa- ja metsätalousalueet. Merkintään liittyvän määräyksen mukaan korvaava rakentaminen ja laajentaminen on sallittua. Maa- ja metsätalousalue on samalla osoitettu reservialueeksi. Reservialuetta koskeva määräyksen mukaan alueiden tarkempi suunnittelu aloitetaan Tuusulan yleiskaavan 2040 tavoitevuoden jälkeen. Ennen tarkempaa suunnittelua maankäyttöä ohjaa reservialueen alla oleva pääkäyttötarkoituksmerkintä. Osa muutoksenhakijan edellä mainituista kiinteistöistä on osoitettu työpaikka-alueeksi (TP), joka varataan monipuolisille työpaikkatoiminnoille, kuten toimistoille, logistiikalle, varasto- ja teollisuustoiminnoille sekä niitä palvelevalle liiketilalle. Muutoksenhakijan omistamalle kiinteistölle sijoittuu lisäksi paikallisesti luonnonsuojelullisesti arvokkaita alueen osia (sl). Merkinnällä on osoitettu paikallisesti luonnonsuojelullisesti erityisen arvokkaat alueet, joiden luonnonsuojelullisia arvoja ei saa heikentää aluetta suunniteltaessa ja hoidettaessa. Neljä näistä alueen osista muodostaa kaavaselostuksen liitteenä olevassa luontokohteiden kuvauksessa nimetyn kohteen Palojoenpuiston lammet ja metsä (sl12) ja yksi kohteen Virtalantien pohjoispuolinen lampi (sl24).

(39) Kaavaselostuksesta ilmenee, että reservialueiksi on osoitettu Lahelan länsiosia ja Jokelan Palojoenpuiston alue. Mikäli reservimerkinnällä osoitetuille alueille suunnitellaan asumista, tarve tälle tulee vasta kaavan tavoitevuoden jälkeen, kun I- ja II-vaiheen asumisen alueet on kaavoitettu. Alueita voidaan tarvittaessa tutkia kaavoitettavaksi aikaisemminkin, jos tulee tarpeita sijoittaa alueille muita toimintoja.

(40) Suurimmalla osalla muutoksenhaun kohteena olevaa aluetta on voimassa vuonna 1970 vahvistettu asemakaavana voimassa oleva rakennuskaava, jossa alue on osoitettu teollisuusrakennusten ja -laitosten korttelialueeksi (TT). Korttelialueen rakennusoikeus on osoitettu tehokkuuslukuna $e=0,3$ ja on laskennallisesti noin 200 000 kerrosneliömetriä.

(41) Muutoksenhaun kohteena oleva alue sisältyy voimassa olevaan Jokelan osayleiskaavaan, joka on hyväksytty vuonna 2006 ja saanut lainvoiman vuonna 2008. Siinä nyt kysymyksessä olevaa muutoksenhakijan omistamaa aluetta on laajasti osoitettu asuntoalueeksi (A), pientalovaltaiseksi asuntoalueeksi (AP) ja erillispientalovaltaiseksi asuntoalueeksi (AO). Kyseisten merkintöjen kattamat alueet on samalla merkitty uudeksi tai olennaisesti muuttuvaksi alueeksi, jonka asemakaavaa on tarkoitus muuttaa. Muutoksenhakijan kiinteistöille sijoittuu myös työpaikka-aluetta, suojaviheraluetta ja lähivirkistysaluetta. Jokelan osayleiskaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeuksia.

(42) Asiassa saadun selvityksen mukaan kunta ja muutoksenhakija ovat Jokelan osayleiskaavan hyväksymisen jälkeen vuonna 2008 tehneet sopimuksen aluetta koskevan asemakaavamuutoksen käynnistämisestä. Vuonna 2016 on valmistunut kaavaehdotus, jossa alue on osoitettu pääosin asuinrakentamiseen. Asemakaavamuutos ei ole edennyt, koska kunta ja maanomistaja eivät ole päässeet yksimielisyyteen maankäyttösopimuksesta. Kunnanhallituksen hallinto-oikeudelle antamasta lausunnosta ilmenee, että Palojoenpuiston asemakaava on viimeisen kerran ollut mukana joulukuussa 2015 hyväksytyssä kaavoitus suunnitelmassa, minkä jälkeen se ei ole enää ollut kaavoitus suunnitelmassa mukana. Samassa kunnanhallituksen lausunnossa on todettu, että asemakaavatyön edetessä alueen rakentamisen kustannukset arvioitiin muun muassa pilaantuneen maaperän puhdistamisen vuoksi niin suuriksi, ettei kunnalle ollut kannattavaa jatkaa kaavatyötä. Laadittaessa sopimusta asemakaavoituksen käynnistämiseksi vuonna 2008 kaavataloudellisia tarkasteluja ei ollut vielä tehty.

(43) Helsingin seudun vaihemaakuntakaavassa nyt kysymyksessä oleva alue sijoittuu laajalle taajamatoimintojen kehittämisvyöhykkeelle. Merkinnän kuvauksen mukaan kehittämisperiaatemerkinällä osoitetaan suurimpiin ja monipuolisimpiin keskuksiin tukeutuvat, valtakunnallisesti, maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävät taajamatoimintojen vyöhykkeet, joiden yhdyskuntarakenteen kehittämisellä ja tehostamisella on erityistä merkitystä koko maakunnan kehittämisen kannalta. Vyöhykkeellä voi asuminen, palveluiden ja työpaikkojen lisäksi sijaita esimerkiksi virkistys- ja suojelualueita, liikenneväyliä ja muita liikenteen tarvitsemia alueita, yhdyskuntateknisen huollon alueita ja muita erityisalueita, ympäristöön soveltuvia teollisen tuotannon alueita, maa- ja metsätalousalueita sekä vesialueita.

(44) Tuusulan yleiskaavan kaavaselostuksessa on käsitelty Jokelan taajaman mitoittamista ja yleiskuvausta seuraavasti: Kaavassa osoitetuille alueille voitaisiin sijoittaa asukkaita noin 4 800, mutta kunnan vuonna 2016 laaditun väestöennusteen mukaan Jokelan suuralueen väkimäärän ennustetaan kasvavan noin 6 300 asukkaasta noin 9 400 asukkaaseen, eli noin 3 100 asukkaalla. Kasvuprosentin ollessa 0,75 Jokelan suuralueen väkimäärä kasvaisi alle 2 000 asukkaalla vuoteen 2040. Kaavaehdotuksessa osoitetut I- ja II- vaiheen asuminen aluevaraukset toteutettuina tarkoittavat suurempaa kasvupotentiaalia suhteessa tavoitevuoden tarpeisiin, mikä tuo joustoa toteutukseen ja kasvattaa kaavavarantoa. Varanto selittyy suurelta osin jo olemassa olevalla asemakaavavarannolla Peltokaarella ja Kartanon alueella. Jokelan taajamaan on kuitenkin tarve esittää omakotitaloalueita yleiskaavan tavoitevuoteen 2040 mennessä lisää, joten omakotivaltaisia alueita osoitettiin taajaman luoteispuolelle Takojaan ja Kolsaan sekä itä- ja koillispuolelle Tiensuuntien varrelle ja Lepolaan, pääosin kunnan omistamille maille. Reservimerkinällä osoitetulle Palojoenpuiston alueelle voidaan arvioida mahtuvan noin 1 000 asuntoa ja yli 2 000 asukasta. Asunnoista suurin osa sijoittuisi suunnitelmien mukaan kerrostaloihin. Palojoenpuiston rakentamista ei nähdäkään tarpeellisenä yleiskaavan tavoitevuoteen mennessä, vaan vasta tavoitevuoden 2040 jälkeen.

(45) Kunnanhallituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamasta lausunnosta ilmenee, että voimassa olevaa Jokelan osayleiskaavaa hyväksyttäessä kunnan väestöennusteessa arvioitiin Jokelan kasvavan huomattavasti nopeammin kuin taajama on todellisuudessa kasvanut tai sen arvioidaan jatkossa kasvavan.

(46) Kaavaselostuksen liitteenä olevassa luontokohteiden kuvauksessa muutoksenhakijan kiinteistölle sijoittuvaa 12,3 hehtaarin laajuista kohdetta Palojoenpuiston lammet ja metsä on kuvattu seuraavasti: Lampi ympäristöineen on luonnonsuojelulain 49 §:n suojaama viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikka ja lammen länsipuolinen metsä on liito-oravan elinaluetta. Lisäksi alueella esiintyy Suomessa äärimmäisen uhanalaista [tällä hetkellä erittäin uhanalaista] laihokaviosammalta. Kohteen rajausta perustuu raportteihin Tuusulan Palojoenpuiston viitasammakko- ja liito-oravaselvitys 2014 (Ympäristösuunnittelu Enviro Oy 2014) ja Palojoenpuiston asemakaavan muutos - Luontoselvityksen erillisselvitykset (FCG Suunnittelu ja Tekniikka Oy 2011) sekä Keski-Uudenmaan ympäristökeskuksen maastokäynti vuonna 2017.

(47) Muutoksenhakijan kiinteistölle sijoittuvaa toista kohdetta Virtalantien pohjoispuolinen lampi (1,7 ha) on kuvattu seuraavasti: Lampi on vanha savenottopaikka ja se on luonnonsuojelulain 49 §:n suojaama viitasammakon lisääntymispaikka. Lisäksi alue on luokiteltu linnustollisesti arvokkaaksi. Siellä pesii erittäin uhanalainen mustakurkku-uikku ja vaarantuneeksi arvioitu liejukana. Kohteen rajausta perustuu Tuusulan Palojoenpuiston viitasammakko- ja liito-oravaselvitykseen (Ympäristösuunnittelu Enviro 2014).

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

(48) Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain perusteella laaja harkintavalta sen suhteen, miten se haluaa alueitaan kehittää ja mille alueille kaavoitusta suunnataan. Yksittäisellä maanomistajalla ei ole oikeutta saada kiinteistöään kaavoitetuksi haluamallaan tavalla, vaan kaavan laatiminen on kunnan harkittavissa.

(49) Kunnan harkintavaltaa rajoittavat kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslaissa kaavoille säädetyt sisältövaatimukset, jotka osaltaan varmistavat muun muassa perustuslaissa säädettyjen omaisuudensuojan ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen. Yleiskaavaa laadittaessa on selvítettävä muun ohella suunnitellun yhdyskuntarakenteen toimivuus, mahdollisuudet olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttöön, asumisen tarpeet ja alueiden luonnonsuojelliset arvot sekä perustettava kaavan maankäyttöratkaisut näihin selvityksiin. Yleiskaavaa laadittaessa on myös otettava huomioon, ettei kaava saa maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentin mukaan aiheuttaa maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimus huomioon ottaen tietyn alueen kaavaratkaisu ei voi perustua yksinomaan siihen, että alueen omistaa tietty maanomistaja.

(50) Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kaavoitukseen liittyvään päätöksentekoon, jossa on korostuneesti kysymys julkisen yleisen edun turvaamisesta, kuuluva valtioiden laaja harkintavalta ilmenee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdonmukaisesta soveltamiskäytännöstä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin edellyttänyt myös kaavoitusta koskevissa asioissa omaisuudensuojaan puuttumisen sallittavuudelta sitä, että kaavoitusta koskevalla ratkaisulla on saavutettu oikeudenmukainen tasapaino julkisen edun ja yksilön perusoikeuksien välillä (esimerkiksi päätös *Frijns v. Alankomaat* 13.11.2008, tuomio *Gorraiz Lizarraga ja muut v. Espanja*, 27.4.2004, päätös *Haider v. Itävalta* 29.1.2004 ja suuren jaoston tuomio *Chapman v. Yhdistynyt kuningaskunta* 18.1.2001).

(51) Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentin mukaisen kohtuuttoman haitan arvioimisessa tulee ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten maanomistajan alueella muodostama kokonaisuus. Maanomistajalle aiheutuvaa haittaa arvioidaan suhteessa suunnitelmaan kokonaisuudessaan, alueen aikaisempaan käyttötarkoitukseen, aluevarausten kehittymiseen aikaisemmista suunnitelmista sekä erityisesti paikallisten olosuhteiden asettamiin vaatimuksiin. Arvioinnissa otetaan huomioon maanomistajalle yleiskaavasta tuleva hyöty, alueen sijainti, muiden maankäyttötarpeiden painavuus ja muiden maanomistajien kohtelu kaavoituksessa. Yksin se seikka, että yleiskaavaratkaisun voidaan arvioida heikentävän yksittäisen maanomistajan edellytyksiä käyttää kiinteistöään rakentamiseen, ei merkitse kaavan lainvastaisuutta.

(52) Muutoksenhakijan nyt kysymyksessä olevat rakentamattomat kiinteistöt on yleiskaavassa osoitettu pääkäyttötarkoitukseltaan maa- ja metsätalousalueeksi. Koska reservialueen merkintään sisältyvän määräyksen mukaan alueen tarkempi suunnittelu aloitetaan vasta Tuusulan yleiskaavan 2040 tavoitevuoden jälkeen ja ennen tarkempaa suunnittelua maankäyttöä ohjaa reservialueen alla oleva pääkäyttötarkoituserkintä, on yleiskaavan sisällöllistä lainmukaisuutta nyt kysymyksessä olevin osin arvioitava siitä lähtökohdasta, että alue on osoitettu maa- ja metsätalousalueeksi, jolla on sallittua vain korvaava rakentaminen ja laajentaminen.

(53) Koska alueella on tällä hetkellä voimassa asemakaava, on nyt kysymyksessä oleva yleiskaava alueella voimassa vain maankäyttö- ja rakennuslain 42 §:n 1 momentissa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Yleiskaavasta ei näin ollen aiheudu asemakaava-alueella välittömästi maanomistajaan kohdistuvaa rakentamisrajoitusta siten, että asemakaavan mukainen rakennusoikeus lakkaisi olemasta voimassa, tai että yleiskaavasta aiheutuisi muitakaan suoria oikeusvaikutuksia. Vuonna 1970 vahvistetussa asemakaavassa osoitettu teollisuusrakennusten ja -laitosten korttelialue on tällä hetkellä rakentamaton. Se muutoksenhakijan viittaama seikka, että kunta mahdollisesti arvioi asemakaavan vanhentuneeksi ja että tämä vaikuttaa asemakaavan toteuttamismahdollisuuksiin, ei ole peruste katsoa yleiskaavan hyväksymispäätöstä lainvastaiseksi.

(54) Jokelan osayleiskaavaa ei voida käyttää suoraan rakentamisluvan perusteena. Kyseisen osayleiskaavan oikeusvaikutuksista johtuen siinä

osoitetut aluevaraukset eivät muodosta maanomistajalle subjektiivista oikeutta yleiskaavan mukaiseen asuinrakentamiseen tai subjektiivista oikeutta yleiskaavan mukaisen asemakaavan saamiseen kiinteistöilleen. Muutoksenhakijan omistamille kiinteistöille ei ole myöskään hyväksytty osayleiskaavaa toteuttavaa asemakaavaa.

(55) Nyt kysymyksessä olevan yleiskaavan kaavaselostuksesta ilmenee ja kunnanhallitus on lausunnoissaan esittänyt, että asumiseen osoitettavien alueiden sijoitteluun ja vaiheistukseen liittyvät tarpeet ovat Jokelan osayleiskaavan hyväksymisen jälkeen muuttuneet keskeisesti sen johdosta, että uusien väestöennusteiden mukaan Jokelan väestömäärä kasvaa aikaisemmin arvioitua olennaisesti hitaammin. Jo yleiskaavassa osoitetut ensimmäisen ja toisen vaiheen asumisen aluevaraukset edustavat Jokelan nykyisen väestöennusteen mukaisiin tavoitevuoden tarpeisiin verrattuna selvästi suurempaa kasvupotentiaalia. Tämä kasvattaa kaavavarantoa, joka selittyy suurelta osin jo olemassa olevalla asemakaavavarannolla. Tarvetta on kuitenkin ollut uusille omakotivaltaisille alueille ja niitä on yleiskaavassa osoitettu taajaman luoteis-, itä- ja koillispuolelle. Kaavaselostuksessa on lisäksi viitattu siihen, että Palojoenpuistoon suunnitelluista asunnoista suurin osa sijoittuisi suunnitelmien mukaan kerrostaloihin.

(56) Yleiskaavaa laadittaessa on muun ohella otettava huomioon yhdyskuntarakenteen toimivuus ja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö. Asumiseen yleiskaavassa osoitettujen alueiden sijoittelulla ja asuinrakentamisen vaiheistuksella on olennainen merkitys toimivan yhdyskuntarakenteen kehittymisen kannalta. Kunta on esittänyt edellä mainitut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet sille, että sen alueidenkäyttötarpeet ovat muuttuneet Jokelan osayleiskaavan hyväksymishetkellä vallinneesta tilanteesta ja että muutoksenhakijan kiinteistöjä ei ole osoitettu yleiskaavassa asumiseen. Palojoenpuiston alueen rakennusteknisten tietojen täsmentymisen sekä muun ohella maaperän puhdistamistarpeiden vuoksi on alueen rakentamisen kustannukset vasta osayleiskaavan hyväksymisen jälkeisen asemakaavatyön yhteydessä todettu niin suuriksi, ettei asemakaavatyötä ole ollut siinä vaiheessa kunnalle kannattavaa jatkaa. Kun lisäksi otetaan huomioon Palojoenpuiston alueen yleiskaavan laatimisen yhteydessä selvitetty luonnonarvot, korkein hallinto-oikeus katsoo, että muutoksenhakijan kiinteistöjen osoittamiselle maa- ja metsätalousalueeksi on ollut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet. Kaavaratkaisu ei tältä osin ole myöskään maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastainen muutoksenhakijan esittämien perusteiden.

(57) Nyt kysymyksessä oleva yleiskaava on merkinnöiltään ja määräyksiltään yleispiirteinen, eikä siinä ole osoitettu rakennusoikeuden määrää. Yleiskaava jättää siten liikkumavaraa laadittaessa yleiskaavan ohjausvaikutuksen säädetyllä tavalla huomioon ottavaa asemakaavaa. Yleiskaavassa on osoitettu muutoksenhakijan kiinteistöille radan varteen laajahko työpaikka-alue monipuolisille työpaikkatoiminnoille, mukaan lukien teollisuustoiminnoille. Alueen tarkempaan suunnitteluun on mahdollista ryhtyä heti yleiskaavan voimaantulon jälkeen. Näin ollen ja kun kaavaratkaisulle on ollut hyväksyttävät maankäytölliset perusteet, yleiskaavan ei voida kokonaisuutena

arvioituna katsoa aiheuttavan muutoksenhakijalle maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 4 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa. Kaavaratkaisun ei voida myöskään arvioida loukkaavan perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattua omaisuudensuojaa eikä olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan vastainen ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntö huomioon ottaen.

(58) 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.

Oikeudenkäyntikulut

(59) Kun otetaan huomioon asian laatu, asiassa saatu selvitys sekä erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputulos ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, ei ole kohtuutonta, että H. G. Paloheimo Oy on joutunut itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden päätöksen, jolla H. G. Paloheimo Oy:n vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on hylätty, muuttamiseen ei ole perusteita.

(60) Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, H. G. Paloheimo Oy:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

2. Muiden muutoksenhakijoiden valituslupahakemukset

(61) Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

(62) Sen perusteella, mitä [REDACTED] ja hänen asiakumppaninsa sekä [REDACTED] ovat esittäneet ja mitä asiakirjoista muutoin ilmenee, asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei mainittujen muutoksenhakijoiden osalta ole valitusluvan myöntämisen perustetta.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Jaakko Autio
oikeusneuvos

Tero Leskinen
oikeusneuvos



Hanna-Maria Schiestl
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös [REDACTED] asiakumppaneineen, oikeudenkäyntimaksu 530 euroa
H. G. Paloheimo Oy, oikeudenkäyntimaksu 530 euroa
[REDACTED], oikeudenkäyntimaksu 530 euroa

Jäljennös
Helsingin hallinto-oikeus
Tuusulan kunnanhallitus
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Ympäristöministeriö