

Lausunnon antaminen Helsingin hallinto-oikeudelle Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaavan hyväksymistä koskevista valituksista

KH 23.02.2026 § 55
565/10.02.02/2022

Valmistelijat

Kaupunkisuunnittelupäällikkö Marko Luukkonen
Kaavasuunnittelija Pontus Edvinsson
Hallintojohtaja Tomas Määttä

Loviisan kaupungin hallintosäännön 27 §:n 2 kohdan mukaan kaupunginhallitus päättää lausunnon antamisesta kaupunginvaltuuston päätöksestä tehdystä valituksesta, jos kaupunginhallitus katsoo, ettei kaupunginvaltuuston päätöstä ole valituksessa esitetyillä perusteilla kumottava.

Lisäaika lausunnon antamiselle

Helsingin hallinto-oikeus on lausumapyynnössään 16.1.2026 pyytänyt antamaan lausunnon 16.2.2026 mennessä, mutta myöntänyt lisääajan lausunnon antamiselle 24.2.2026 saakka.

Kaupunginhallitukselle esitetään hallinto-oikeudelle annettavaksi seuraava valmistelutekstin mukainen lausunto:

Kaupunginhallitus antaa Helsingin hallinto-oikeudelle seuraavan lausunnon Valkon osayleiskaavan hyväksymistä koskevista valituksista.

Kaupunginhallitus kiistää valituksissa esitetyt vaatimukset valtuuston päätösten kumoamisesta tai palauttamisesta ja pyytää kunnioittavasti, että hallinto-oikeus hylkää valitukset kaupunginvaltuuston päätöksestä. Perusteinaan kaupunginhallitus toteaa, että osayleiskaavan hyväksymistä koskevat päätökset eivät ole syntyneet virheellisessä järjestyksessä, päätöksentekijä ei ole ylittänyt toimivaltaansa eivätkä päätökset myöskään muilta osin ole lainvastaisia.

Valituksenalainen päätös

Loviisan kaupunginvaltuusto on päätöksellään 21.5.2025 § 62 hyväksynyt Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaavan. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) jätti Valkon osayleiskaavasta oikaisukehotuksen 23.6.2025 ja oikaisukehotuksen johdosta valtuusto teki osayleiskaavan hyväksymisestä uuden päätöksen 12.11.2025, § 167. Oikaisukehotuksen perusteella on tehty muutoksia täydentämällä sekä osin myös muuttamalla kaavamääräyksiä, kaavakarttaan on tehty tarvittavia lisäyksiä ja kaavaselostusta täydennetty tarvittavilta osin. Luonnonsuojelu- ja ilmastokysymyksiin liittyvät täydennykset ja muutokset noudattavat pääpiirteissään ELY-keskuksen muutostoiveita. Jätevesiä koskevaa määräystä on selkeytetty ja jonkin verran myös tiukennettu. ELY-keskuksen toivomaa täysimääräistä vesikäymäläkieltoa kaava-alueelle ei ole tarkoituksenmukaisuussyistä asetettu.

Lausunnon liitteet

Lausuntoon on liitetty hallinto-oikeuden lausuntopyynnön mukaisesti

– osallistumis- ja arviointisuunnitelma

- lopullinen värillinen kaavakartta
- kaavamerkinnot ja -määräykset
- kaavaselostus lopullisessa muodossaan
- kaavaan liittyvä mitoituskartta tilojen rakennusoikeudesta
- kaavaehdotuksesta annetut lausunnot
- kaikki kaavan vaikutuksista tehty selvitys
- muut kaavaselostuksessa mainitut liitteet
- suunnittelualueella voimassa olevat yleis- ja asemakaavakartat kaavamerkintöineen ja -määräyksineen, elleivät nämä tiedot sisälly jo kaavaselostuksen liiteaineistoon.

Valitusten pääasiallinen sisältö

Kaupunginvaltuuston päätöksestä 21.5.2025 § 62 jätettiin hallinto-oikeuteen seitsemän valitusta. Kaupunginvaltuuston päätöksestä 12.11.2025 § 167 jätettiin hallinto-oikeuteen seitsemän valitusta. Valittajien nimet käyvät tarkemmin ilmi hallinto-oikeuden kaupungille toimittamasta lausuntopyynnöstä. Valituksissa on vaadittu osayleiskaavan hyväksymistä koskevan valtuuston päätöksen kumoamista lainvastaisena kokonaan tai valituksissa tarkemmin esitetyiltä osin sekä osayleiskaavan palauttamista uudelleen valmisteltavaksi. Lisäksi yhdessä valituksista on vaadittu päätöksen asettamista täytäntöönpanokielloon kaavapäätöksen lainvoimaiseksi tulon saakka. Alla kuvataan valitusten sisältöä niiden keskeisiltä osiltaan. Valitusten tarkka sisältö ja perustelut käyvät ilmi itsevalituksista.

1. Kahden yksityishenkilön tekemässä valituksessa (valitus 1) vaaditaan, että Loviisan kaupunginvaltuuston päätös 21.5.2025 § 62 Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaavasta lainvastaisena kumotaan valituksen kohteina olevia Tavistholmenia, Vekasbyttä, Fantsnäsiä ja Hässjeholmenia koskevin osin. Lisäksi valituksessa vaaditaan, että asia palautetaan uudelleen käsittelyyn ja valmisteluun sekä kaikki toimenpiteet ja luvat valituksen kohteen alaisilla alueilla Tavistholmenissa, Vekasbyssä, Fantsnäsiä ja Hässjeholmenissa samoin kuin kaavan täytäntöönpano näillä alueilla kielletään kaavapäätöksen lainvoimaiseksi tulon asti. Valittajat perustelevat valitustaan pääasiassa siten, että kaavan hyväksymispäätös ole perustuslain, hallintolain, alueidenkäyttölain, luonnonsuojelulain, luonnonsuojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen tai EU:n säännösten vastainen. Valittajien mukaan maakuntakaava ei ole ollut alueidenkäyttölain tarkoittamalla tavalla ohjeena osayleiskaavaa laadittaessa valituksen kohteena olevilla alueilla. Myöskään luontoarvoja ei valittajien mukaan olisi riittävällä tavalla kaavassa otettu huomioon. Lisäksi valittajat katsovat, ettei kaavapäätöksessä kaikkia selvityksiä tai osallistumisoikeuksia kaavaprosessin aikana ole otettu riittävällä tavalla huomioon.
2. Suomen Luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri ry (valitus 2) vaatii valituksessaan, että Loviisan kaupunginvaltuuston päätös 21.5.2025 § 62 hyväksyä Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaava on kumottava alueidenkäyttölain 9 §:n (vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa), 32 §:n (maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomais toimintaan) sekä 39 §:n (yleiskaavan sisältövaatimukset) vastaisena. Lisäksi Luonnonsuojeluliitto on ilmoittanut yhtyvänsä Uudenmaan ELY-keskuksen oikaisukehotuksen vaatimuksiin. Valituksensa perusteina valittaja vetoaa muun muassa siihen, etteivät luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden alueiden (luo) kaavamääräykset ole riittäviä, luontoselvitykset ovat vanhentuneet

tai selvityksissä tunnistettuja arvokkaita luontokohteita on jätetty huomioimatta ja vedenalaiset luontoselvitykset puuttuvat sekä Tavistholmenin matkailualuevarauksen maakuntakaavan vastaisuuteen.

3. Aug. Ljungqvist Ab Oy ja R. Nordström & Co. Ab Oy (valitukset 3 ja 4) vaativat kumpikin valituksessaan samansisältöisesti, että kaupunginvaltuuston päätöksen mukainen kaavamuutos kumotaan ja että päätöksen mukaiseen LS-kaavamääräykseen palautetaan (LS) satama-alueen toiminnoiksi. Lisäksi osa junaradan mantereen puolimmainen, laajennusalueetta, koskeva kaavamerkintä on muuttunut LS-alueesta LS-1-alueeksi, jota vaaditaan myös kumottavaksi. Perusteluinaan valittajat esittävät, että kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se oli asetettu julkisesti nähtäville, joten se olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville.
4. Cargo Connexion Oy (valitus 5) vaatii tekemässään valituksessa, että kaavaan palautetaan alkuperäisessä kaavaehdotusvaiheessa olleet tarkennukset. Alueelle saisi sijoittaa satamatoimintaan liittyviä vaarallisia kemikaaleja käsitteleviä tai varastoivia laitoksia ja sataman kautta kulkevien kiertotaloustuotteiden lajittelua ja varastointia sekä telakkatoimintaa.
5. Loviisan kulttuuri- ja ympäristö-liike ry (valitus 6) vaatii valituksessaan, että Loviisan kaupunginvaltuuston päätös 21.5.2025 § 62 hyväksyä Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaava on tässä valituksessa esitetyillä perusteilla kumottava alueidenkäyttölain 39 §:n (yleiskaavan sisältövaatimukset) ja 9 §:n (vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa) vastaisena ja lisäksi maakuntakaavan vastaisena. Lisäksi osayleiskaava rikkoo yhdistyksen mukaan ympäristösuojelulain, luonnonsuojelulain ja naapuruussuhdelain säädöksiä. Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaavan kumoamista vaaditaan myös sellaisilla perusteilla, joita ELY-keskuksen oikaisukehotuksessa ei ole mainittu sekä yleiskaavan sisältövaatimusten vastaisena luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä alueita koskevien puutteellisten kaavamääräysten vuoksi. Lisäksi vaaditaan valtuuston päätöksen kumoamista niiden alueidenkäyttölain yleiskaavan sisältövaatimusten, jotka koskevat luonnonarvojen vaalimista, vastaisena. Yhdistys myös näkee, ettei osayleiskaava täytä pohjavedensuojelun vaatimuksia ympäristönsuojelulain tarkoittamalla tavalla, jonka vuoksi päätös on kumottava.
6. Loviisan Satama Oy (valitus 7) vaatii valituksessaan kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamista. Valitus kohdistuu kaupunginvaltuuston hyväksymän osayleiskaavan kaavakartan LS, LS-1 ja TY-1-aluevarauksiin ja niitä koskeviin kaavamääräyksiin. Kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se oli asetettu julkisesti nähtäville, joten se olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville. Kaavaehdotusta ei kuitenkaan asetettu uudelleen nähtäville eikä asianosaisia, joita muutos koskee, ole kuultu muutoinkaan. Valituksen kohteena oleva osayleiskaavapäätös on siten syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Kaava on valittajan mukaan sisällöltään lainvastainen, koska se ei täytä yleispiirteisyyden vaatimusta ja siten toteuta ohjausvaikutusta lain tarkoittamalla tavalla. LS-aluevarausta koskevan kaavamääräyksen valittaja toteaa olevan oikeusvaikutuksiltaan epäselvä, koska kaavamääräyksestä ei ilmene, millä tavoin maankäyttöä ohjataan

ko. aluevaratulla alueella. Lisäksi vaikutusarviointi on tehty nähtäville asetettuun kaavaehdotukseen eikä kunnanvaltuuston hyväksymään kaavaan, mikä sekin johtaa valittajan mukaan osayleiskaavan sisällölliseen lainvastaisuuteen. Valittaja katsoo myös osayleiskaavan ohjaavan maankäyttöä liian yksityiskohtaisesti.

7. Tolkkisten Kiinteistö-kehitys Oy (valitus 8) vaatii, että kaupunginvaltuuston kaavan hyväksymistä koskeva valitus kumotaan ja kaavamääräykseen palautetaan satama-alueen toiminnoiksi telakkatoiminnan sallimista koskeva merkintä. Valituksen perusteluina todetaan, ettei Loviisan kaupunki ole maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaisesti asettanut kaavaehdotusta uudelleen nähtäville, eikä ole kuullut erilliskuulemisena niitä, joita muutokset koskevat. Hyväksytty LS-kaavamääräys on valittajan mukaan olennainen muutos nähtävillä olleeseen kaavaan ja aiheuttaa tulkintariskiä. Aikaisemmassa kaavaehdotuksessa on valittajan mukaan LS-kaavamääräyksen osalta ollut mainittu sallittuna toimintana "telakkatoiminta", kun valtuuston hyväksymässä valituksenalaisen päätöksen mukaisessa LS-kaavamääräyksessä oli hyväksytyiksi toiminnoiksi annettu "normaalit satamalogistiikan toiminnot".

Valitusoikeus

Alueidenkäyttölain 188 §:n 1 momentin mukaan kaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään.

Kuntalain 135 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Valittajan tulee esittää edellä tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä.

Loviisan kaupunki pyytää, että Helsingin hallinto-oikeus jättää valitusten sisältämät, tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyvät seikat laissa säädettyyn ja asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön perustuen näillä perusteluilla tutkimatta.

Alueidenkäyttölain 196 §:n 2 momentissa on säädetty oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutuksesta valituksiin siten, että jos kunta päättää muuttaa hyväksyttyä kaavaa, hallinto-oikeuden on varattava valituksen tehneille tilaisuus täydentää tai muuttaa valitustaan. Tällöin myös muilla valitukseen oikeutetuilla on oikeus hakea muutosta päätökseen siltä osin kuin kaavaa on muutettu.

Loviisan kaupunki pyytää Helsingin hallinto-oikeutta jättämään tutkimatta ne valitukset ja täydennykset siltä osin, kuin ne koskevat kaupunginvaltuuston päätöksen 12.11.2025 jälkeen esitettyjä uusia valitusperusteita, ja eivät koske kaupunginvaltuuston 12.11.2025 tekemää päätöstä osayleiskaavasta. Tämän lausunnon liitteenä esitettyssä vastinetaulukossa on kattavasti perusteltu valtuuston 12.11.2025 § 167 osayleiskaavan lainmukaisuus ottaen huomioon uudet valitukset ja täydennykset. Loviisan kaupunki katsoo, että kuntalain 135 §:n ja alueidenkäyttölain 196 §:n uusia valitusperusteita ei ole sallittua esittää muilta kuin niiltä osin, joilta yleiskaavaa on uudella päätöksellä muutettu. Kuntalain 135 §:s ja alueidenkäyttölain 196 §:ssä säädetty huomioiden Loviisan kaupunki katsoo, että uusia valitusperusteita ei ole sallittua esittää

muilta kuin niiltä osin, joilta osayleiskaavaa on uudella päätöksellä muutettu. ELY-keskuksen 23.6.2025 tekemän oikaisukehotuksen perusteella 12.11.2025 tehty uusi kaavaa koskeva päätös on tehty niin kuin laissa säädetään.

Yleiskaavan tarkoituksesta ja maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta

Valkon yleiskaava ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä ja eri toimintojen yhteensovittamista. Se esittää tavoitellun kehityksen periaatteet ja maankäytön yleispiirteisesti. Yleiskaava osoittaa kaupungin tahtotilan maankäytön järjestämiseksi sovittaen yhteen paikallisia mm. asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen intressejä, joita maankäyttöön kohdistuu. Yleiskaavoitus ohjaa rakentamista edeltävien asemakaavojen laatimista. Vasta asemakaavoituksessa ratkaistaan useita mm. muutoksenhakukirjelmissä esitettyjä maankäytöllisiä ja rakentamiseen tai alueiden käyttöön liittyviä kysymyksiä. Valkon yleiskaavalla ohjataan vain loma-asumiseen ja virkistykseen osoitettujen ranta-alueiden ja eräiden kyläalueiden rakentamista, niiltä osin, kun siitä on kaavassa erikseen määrätty.

Yleiskaavalla välitetään maakuntakaavan keskeiset tavoitteet asemakaavoitukseen ja muuhun yksityiskohtaiseen suunnitteluun. Yleiskaavoituksen avulla sovitetään maakuntakaavassa määritellyjä valtakunnallisia ja maakunnallisia alueiden käytön tavoitteita kunnan omiin tavoitteisiin. Yleiskaavassa maakuntakaavaa yksityiskohtaisempana kaavamuotona esitetään alueiden maankäyttö maakuntakaavassa esitettyä tarkemmin ja monipuolisemmin. Maakuntakaava ei mm. huomioi olemassa olevaa maankäyttöä yleiskaavan tapaan. Maakuntakaava luo tavoitteen ja yleiskaava näyttää miten tavoite on mahdollista ja tarkoituksenmukaista toteuttaa ja yhteensovitetään muun maankäytön kanssa. Näin on menetelty Valkon yleiskaavassa muun muassa Tavistholmenissa virkistyskäyttötarpeiden ja matkailuun liittyvien kehittämistavoitteiden kohdalla.

Osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta

Yleiskaavoituksessa keskeisessä roolissa on vuorovaikutus ja ratkaisujen vaikutusten arviointi. Yleiskaavoitus on toimintaa, jossa konkretisoidaan ja tuodaan julkisesti keskusteltavaksi maankäytön kehittämiseen liittyvät kysymykset ja niiden erilaiset ratkaisumahdollisuudet. Valkon yleiskaavoituksen yhteydessä on laadittu rakennemalleja ja kaavaluonnoksia. Niitä on esitelty ja niistä on keskusteltu toimistolla ja maastossa. Palautetta on saatu ja palautteen pohjalta on etsitty eri osapuolten vastakkaisiakin tarpeita palvelevia ratkaisumalleja. Vuorovaikutuksen pohjalta on yleiskaavoitukselle tyypilliseen tapaan jouduttu sopeuttamaan toisiinsa erilaisia yritystoimintaan ja asumiseen sekä ympäristöön liittyviä arvoja ja tavoitteita.

Luontoarvojen selvittäminen ja huomioon ottaminen yleiskaavassa

Yleiskaavoituksen yhteydessä tunnistetaan arvokkaat luontokohteet, vältetään niille rakentamista ja ohjata rakentamisen painetta vähemmän arvokkaisiin suuntiin. Valkon yleiskaavoituksen kuluessa on tehty lukuisia eri selvityksiä ja niitä on tarvittavilta osin myös täydennetty. Yleiskaavassa ei ole osoitettu uutta rakentamista tai muuttuvaa maankäyttöä arvokkaiden lailla tiukasti suojeltujen luontokohteiden alueelle. Huomioon otettavia luontoarvoja voi sisältyä virkistysalueille, maa- ja metsätalousalueille ja hyvin pieneltä osin myös muuttuvan maankäytön alueille. Mikäli olemassa oleva tai uusi maankäyttö ja luontoarvot sijoittuvat samalle alueelle,

luontoarvot on nostettu esille asianmukaisin merkinnöin ja ohjaavin määräyksin. Asemakaavoituksen tai rakentamista koskevan lupamenettelyn yhteydessä selvitetään tarvittaessa edelleen, miten luonnolle aiheutuvaa haittaa voidaan lieventää. Asuminen voidaan sijoittaa siten, että mahdollinen luontoarvo voidaan säilyttää tai asemakaavoituksen yhteydessä voidaan luontoarvoja sisältävä alueen osa kaavoittaa virkistysalueeksi tai luontoarvoja sisältäväksi maa- ja metätalousalueeksi. Valkon yleiskaavassa luontoarvot on huomioitu ja myös nostettu esille kaavakartalla ja määräyksissä poikkeuksellisen kattavasti.

Yhteenveto

Valituksenalaisen osayleiskaavan aineistosta ja kaavaselostuksesta tarkemmin ilmenevällä tavalla sekä tässä lausunnossa ja lausunnon liitteissä esitetyillä perusteilla voidaan todeta, että yleiskaava on laadittu noudattaen, mitä alueidenkäyttölaissa säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista, maakuntakaavan huomioon ottamisesta ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen edistämisestä, kaavan vaikutusten selvittämisestä sekä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta. Kaupunginvaltuuston päätökset osayleiskaavan hyväksymistä koskien eivät siten ole syntyneet virheellisessä järjestyksessä, päätöksentekijä ei ole ylittänyt toimivaltaansa eivätkä päätökset muiltakaan osin ole lainvastaisia.

Loviisan kaupunginhallitus pyytääkin näin ollen kunnioittavasti, että hallinto-oikeus hylkää osayleiskaavaa koskevat valitukset. Lisäksi, kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, jossa säädetään oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta, ei Loviisan kaupungin näkemyksen mukaan ole kohtuutonta, että valittajat vastaavat itse omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Liite:

Valitusten vastineet hallinto-oikeudelle

Oheismateriaali (ei julkaista, sisältää henkilötietoja):

Hallinto-oikeuden lausuntopyyntö

Valitukset ja täydennykset

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Tomas Björkroth

Ehdotus

Kaupunginhallitus antaa Helsingin hallinto-oikeudelle edellä valmistelutekstissä esitetyn mukaisen lausunnon liitteineen Valkon ja sen lähialueiden osayleiskaavan hyväksymistä koskevista valituksista.

Tämä pykälä tarkastetaan välittömästi.

Käsittely

Talousjohtaja Fredrik Böhme poistui kokouksesta klo 20.42.

Kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Otto Andersson ilmoitti esteellisyydestä hallintolain 28.1 § 5-kohdan (yhteisöjäävi) ja oli poissa kokouksesta asian käsittelyn ja päätöksenteon ajan klo 20.43–21.15.

Kaupunginvaltuuston 2. varapuheenjohtaja Petri Hakasaari ilmoitti esteellisyydestä hallintolain 28.1 § 5-kohdan (yhteisöjäävi) perusteella ja oli poissa kokouksesta asian käsittelyn ja päätöksenteon ajan klo 20.43–21.15.

Jäsen Agneta Alm ilmoitti esteellisyydestä hallintolain 28.1 § 5-kohdan (yhteisöjäävi) perusteella ja oli poissa kokouksesta asian käsittelyn ja

päätöksenteon ajan klo 20.43–21.15. Hänen tilallaan asian käsittelyn ja päätöksenteon ajan oli varajäsen Kerstin Häggblom.

Jäsen Arja Isotalo ilmoitti esteellisyydestä hallintolain 28.1 § 5-kohdan (yhteisöjäävi) perusteella ja oli poissa kokouksesta asian käsittelyn ja päätöksenteon ajan klo 20.43–21.15.

Kaupunkisuunnittelupäällikkö Marko Luukkonen oli läsnä kokoukseen kutsuttuna klo 20.42–21.15 ja esitteli asiaa sekä vastasi jäsenten kysymyksiin.

Päätös

Päätös ehdotuksen mukainen.

Pykälä tarkastettiin välittömästi.