

**ITÄ-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE**

ASIA 1191/03.04.04.04.16/2022

Valituksenalainen päätös: Savonlinnan kaupunginhallitus 25.04.2022 § 153

Valittaja: [REDACTED]

LAUSUNNON ANTAJA

Savonlinnan kaupunki
Kaupunginhallitus
Olavinkatu 27
57130 Savonlinna
kirjaamo@savonlinna.fi

LAUSUNTO

Savonlinnan kaupunki kunnioittavaksi pyytää, että Itä-Suomen hallinto-oikeus pysyttää Savonlinnan kaupunginhallituksen päätöksen 25.4.2022 § 153 voimassa.

PERUSTELUT

Valituksen kohta 1. *"Päätös tulee hylätä, koska kaavamuutos ei ole vaikutuksiltaan niin vähäinen, että se hallintosäännön mukaan kuulisi kaupunginhallituksen päätäntävaltaan ja koska päätöstä voi pitää myös ennakkoratkaisuna alueella jo muidenkin lainvoimaisten matkailukaavojen osalta."*

Kaupunki toteaa valituksen kohtaan 1 lausuntonaan seuraavaa:

Päätöksenteko kaavaa laadittaessa on tehty MRL ja kaupungin hallintosäännön mukaisesti:

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) antaa asemakaavaprosessille puitteet. Jokainen kunta voi luoda omat käytäntönsä laissa annettujen raamien sisälle. Valituksessa kyseenalaistetaan lain antamat mahdollisuudet kunnalle luoda omia toimintatapojaan ja kullekin kaavalle sopivia prosesseja.

Nykyisen MRL 52 § mukaan *"Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle."* Kaupungin hallintosääntö on laadittu alunperin vuonna 2017 (päivitys 2022), jolloin MRL 52 § kuului *"Asemakaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Valtuuston päätösvaltaa voidaan muiden kuin vaikutukseltaan merkittävien kaavojen osalta johtosäännössä siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle."*



Nyt käsittelyssä oleva kaavoituspäätös ja kaavan hyväksyntä on tehty kaupungin hallintosäännön mukaisesti (päivitys 16.6.2022, hyväksytty 1.6.2017). Savonlinnan kaupungin hallintosääntö 3. luku § 3 maankäyttö, kaavoitus ja rakentaminen kohta 1. mukaan kaupunginhallitus *"Päättää asemakaavan muutoksen hyväksymisestä tapauksissa, joissa muutosta ei ole pidettävä vaikutukseltaan merkittävänä"* ja kohta 2 *"Päättää asemakaavoituksen käynnistämisestä"*. Hallintosäännössä on pyritty vaikuttamaan kaavan laatimisen ja sen käsittelyaikojen sujuvoittamiseen. Kaupunginhallitus on käyttänyt hallintosäännön mukaista toimivaltaansa enemmän vuodesta 2018 lähtien, jota ennen kaikki asemakaavamuutokset hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa. Valtuustokäsittely hidasti merkittävästi asemakaavahankkeita, koska valtuuston kokoukset ovat minimissään neljä kertaa vuodessa. Vastaavasti kaupunginhallitus kokoontuu noin pari kertaa kuukaudessa kesätaukoa lukuun ottamatta. Merkittävät asemakaavamuutokset on edelleen hyväksynyt kaupunginvaltuusto esim. Punkaharjun keskustaajaman asemakaavamuutos (2021), jossa muutettiin samalla yhteensä 29 asemakaavaa.

Hallintosäännössä on lisäksi annettu mahdollisuus kaavoituspäällikölle 11. luku § 76 kaavoituspäällikkö kohta 6. *päättää kaavamuutoksen käynnistämisestä tapauksissa, joissa kaavaa tai kaavamuutosta on pidettävä vaikutukseltaan vähäisenä* 7. *päättää kaavoitussopimuksen tekemisestä tapauksissa, joissa kaavaa tai kaavamuutosta on pidettävä vaikutukseltaan vähäisenä* 8. *päättää kaavaluonnoksen ja kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta tapauksissa, joissa kaavaa tai kaavamuutosta on pidettävä vaikutukseltaan vähäisenä"*. Myös kaavoituspäällikön päätöksillä on käynnistetty asemakaava- ja yleiskaavamuutoksia ja laadittu kaavoitussopimuksia kaavamuutoksista, joita ei ole pidetty vaikutuksiltaan merkittävänä. Nämä kaavat ovat edenneet teknisen lautakunnan kautta kaupunginhallitukseen vasta kaavamuutoksen hyväksymiskäsittelyvaiheessa.

Yleiskaavamuutokset hyväksytään aina kaupunginvaltuustossa.

Kaupungin hallintosäännössä ei määritellä, millaista kaavamuutosta olisi pidettävä vaikutuksiltaan merkittävänä, eikä tätä mainita enää vuoden 2017 jälkeen muuttuneessa MRL:n 52 §:ssä. Kaavamuutoksen merkittävyys on Savonlinnassa harkittu tapauskohtaisesti. Nyt käsittelyssä oleva kaavamuutosta ei voida pitää vaikutukseltaan merkittävänä, koska kaavamuutos koskee suppeaa ja jo rakennettua aluetta, eikä aiheuta uusia tai merkittäviä taloudellisia, ympäristöllisiä, sosiaalisia, liikenteellisiä tai yhdyskuntarakenteellisia vaikutuksia. Kaavamuutoksessa ei esitetä uutta rakentamista alueelle, kerrokorkeuden nostoa, uusia ajoyhteyksiä, tonttijakoa tai nimistöä. Vaikkakin kaavamuutosalueen käyttötarkoitus muuttuu, alueen fyysiset puitteet säilyvät nykyisellään. Kaavamuutosaluetta käytetään jo nykyisin asumiseen, minkä vuoksi kiinteistösaakeyhtiöt ovat kaavamuutosta ylipäänsä hakeneet.

MRL 191 §:ssä (valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä) on mainittu vaikutuksiltaan vähäinen asemakaava



"Vaikutukseltaan vähäisenä ei ole pidettävä asemakaavan muutosta, jossa muutetaan rakennuskorttelin tai muun alueen pääasiallista käyttötarkoitusta".

Kaavoitusprosessi ja osallistuminen on viety läpi tavanomaisen asemakaavamuutoksen tavoin, kohde on ollut kaupungin vuosittain hyväksymässä kaavoituskatsauksessa sekä OAS:issa kaavamuutokselle esitetyt tavoitteet ovat toteutuneet. Kaupunginhallitus on ilmoitettu OAS:issa kaavan hyväksyjäksi.

Kaavan MRL mukaiset sisältövaatimukset täyttyvät:

Kaavamuutosta laadittaessa selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat olleet riittävät, ja kaavamuutos on MRL asemakaavan sisältövaateiden mukainen.

Kaavamuutoksessa kiinteistön 740-1-32-14 käyttötarkoitus muuttuu matkailua palvelevien rakennusten korttelialueesta (RM) asuinkerrostalojen korttelialueeksi (AK), mutta rakentamisen määrä ja kerroskorkeus eivät muutu sekä alue on jo nykyisin rakennettu.

Kaavamuutosalueelle ei kohdennu tällä hetkellä erityistä tarvetta matkailurakentamiselle, eikä muita kaavamuutoksia Kasinonsaarille ole vireillä, koska kaavamuutosalueen vieressä on runsaasti kaavoitettua rakennusoikeutta liike- ja toimistorakennusten korttelialueille (K). Näistä on kaavoitettu yksityisen maanomistajan ns. tornihotellilaajennus (2013), missä on noin 8 650 k-m² rakentamatta sekä nykyiselle Spahotel Casinolle käytettyä rakennusoikeutta noin 5650 k-m² (740-1-32-13). Lisäksi kaupungin omistamalla alueella on rakennusoikeutta kaavoitettuna 8600 k-m², mikä kaava vahvistui vuonna 2015 (740-1-9903-99). Kaavamuutosalueen vierestä on purettu vuonna 2021 opiskelija-asuntoina ja kesähotellina toiminut Vuorilinna, missä on rakennusoikeutta jäljellä 2700 k-m² (740-1-32-5). Alue on kaupungin omistuksessa. Lisäksi alueella on vielä kaupungin teatteri- ja tapahtumatilana Savonlinnasali, jossa on kaavassa 3000 k-m² rakennusoikeutta (740-1-32-12). Yhteensä rakennusoikeutta jää matkailurakentamiseen vielä Kasinonsaarille jäljelle noin 19 950 k-m², mitä voidaan Savonlinnan mittakaavassa pitää merkittävänä matkailukokonaisuutena.

Kaavamuutosalueen käyttö on vakiintunut asumiseen:

Voimassa oleva loma-asuntokaava ei 22 vuotta sitten mennyt päätöksenteossa ja hallinto-oikeudessa yksimielisesti läpi. Yleisesti alueen rakentamisen katsottiin tuolloin supistavan julkiseen virkistyskäyttöön tarkoitettua puistoaluetta ja estävän liikkumista Kasinonsaarten rannoilla. Lisäksi kaavamuutoksen lähtökohdista oli ensisijaisesti hotelli- ja matkailutoiminnan tukeminen Kasinonsaarilla rakentamalla "korkeatasoinen huoneistohotelli". Voimassa oleva asemakaava hyväksyttiin vasta valitusprosessien jälkeen.

Vaikka teknisesti nyt tehty kaavamuutos on pieni sekä alue on jo rakennettu ja kohdentuu yhdelle kiinteistölle, niin aiemman historian valossa kaavoituksen käynnistäminen ja kaavoitussopimuksen hyväksyminen edellytti keskustelua kaavamuutoksen lähtökohdista kaupunginhallituksessa. Kaupunginhallitus otti



huomioon kaavamuutoksen käynnistämispäätöstä tehdessään kiinteistöosayhtiöiden ilmoittaman kannan alueen nykyisestä käytöstä ja tarpeesta vakituiseen asumiseen.

Alueen luonne on jo rakentamisvaiheesta lähtien muuttunut julkisesta yksityiseksi. Alue toimii fyysisesti siten, että sillä ei ole yhteyksiä Kasinonsaarten muuhun hotelli- ja matkailutoimintaan sekä aluetta eivät voi käyttää muut kuin osakkeenomistajat. Alue on rajattu muusta Kasinonsaaresta aidoin ja rakentein sekä rakennukset on tehty rantaviivaan kiinni, siten että julkinen rannan käyttö tai liikkuminen alueella ei ole enää mahdollista.

Maakuntakaavan ja yleiskaavan ohjausvaikutus voidaan ottaa huomioon kaavamuutoksessa:

Kaavamuutos ei muodosta ennakkopäätöstä muihin vastaaviin kaavoihin, koska kaavamuutosalue sijaitsee Savonlinnan seutukeskuksessa ja maakuntakaavan taajamatoimintojen alueelle (A), mihin asuin- ja toki myös matkailurakentaminen luontevasti kuuluu. Maakuntakaavassa keskusta-alueen ulkopuoliset RM-alueet on harkittu tapauskohtaisesti vaikutusten arviointeihin pohjautuen. Mikäli kaupunki lähtisi muuttamaan näiden haja-asutusalueilla sijaitsevien RM-alueiden maankäyttöä, on tehtävä enemmän harkintaa ja arvioitava vaikutukset laaja-alaisemmin palveluiden saavutettavuuden, ympäristövaikutusten, liikenneyhteyksien ja yhdyskuntarakentamisesta kaupungille koituvien kustannusten vuoksi.

Maankäytön suuremmat linjat keskustaajamassa on tarkoitus ratkaista kaupungin parhaillaan laatimassa Savonlinnan keskustaajaman strategisessa yleiskaavassa vuoteen 2040, joka on etenemässä kaavaehdotusvaiheeseen syksyllä 2022. Siinä kaavamuutosalueen ratkaisut asuinkerrostalorakentamiseen voidaan ottaa huomioon. Yleiskaavamuutoksessa ollaan jatkossakin säilyttämässä Kasinonsaarten matkailualueen merkittävä kokonaisuus muilta osin. Yleiskaavan luonnosvaiheessa (nähtävillä 17.12.2019–17.2.2020) ei vielä ollut tietoa kaavamuutoksesta ja kiinteistöosakeyhtiöiden muuttuneista tarpeista, joten nähtävillä olleessa yleiskaavaluonnoksessa asiaa ei vielä voitu ottaa huomioon.

Päätöksenteossa on otettu huomioon maanomistajien tasapuolinen kohtelu:

Maanomistajia tulee kohdella tasapuolisesti päätöksenteossa. Kaupunki on vuonna 2017 muuttanut noin 7 km päässä keskustasta sijaitsevan Ritalan vuonna 2002 valmistuneen loma-asuntomessualueen kaavan vakituiseen asumiseen. Alue käsittää noin 80 kiinteistöä. Ritala on kaavamuutosalueen tapaan Savonlinnan keskustaajaman asemakaava-alue ja katujen ja kunnallistekniikan piirissä. Kaavamuutosalueella ja Ritalassa ei ole kyse haja-asutusalueista, joiden yhteydessä kaupungilla tulisi kustannusvaikutuksia kaduista- ja kunnallistekniikasta tai uusia vaateita palveluiden toteuttamiseen.



Valituksen kohta 2. *"Lisäksi kaavamuutoksen perustelut ovat perin köykäisiä (huoneiston omistajilla on ilmaantunut halukkuutta muuttaa pysyvästi Savonlinnaan), moraalisesti kyseenlaisia ja kansalaisten oikeustajun vastaisia. Siinä ajetaan yksityisten osakesijoittajien hyötyä, kun samalla kaupungin kiinteistöverotuotot alenevat."*

Kaupunki toteaa valituksen kohtaan 2 lausuntonaan seuraavaa:

Kaupungilla ei ole kaavoituspäätöstä tehdessään ollut syytä epäillä, että kaavamuutoksessa olisi ollut kyse osakesijoittajien hyödyn tavoittelusta. Kaavamuutosta on asianmukaisesti haettu kiinteistöosakeyhtiöiden toimesta kaupungilta (Villa Karita, Villa Opera) sekä perusteltu kaavamuutoksen tarvetta vakituiseen asumiseen. Voimassa olevan kaavan vahvistumisesta on 22 vuotta aikaa ja alueen rakentamisesta 12–14 vuotta. Yksityisen maanomistajan tarpeet alueensa maankäytölle voivat hyvinkin muuttua tuona aikana. Koska maistraatti muutti vuonna 2013 tulkintaansa vakituisen asumisen osalta, on tilanne kaavamuutosalueella asuville osakkeenomistajille kohtuuton, koska vailla vakituista asuntoa olevat saavat tietyt viranomaispalvelut ja pankkipalvelut muita heikennetympin. Kaavoituspäätöstä tehdessään kaupunginhallitus on käynyt keskustelun kaavamuutoksen tarpeesta ja sisällöstä sekä todennut, että kaavamuutosasiassa voidaan edetä. Asia on siten harkittu tapauskohtaisesti.

Kaavamuutoksen taloudellisten vaikutusten arviointi ei onnistu täsmällisesti. On totta, että vapaa-ajan asunnon kiinteistöveroprosentit ovat korkeampia kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentit. Vakituisten asuntojen kiinteistöveroprosentti v. 2022 on Savonlinnassa 0,59 % ja muiden asuinrakennusten 1,55 % sekä yleinen kiinteistöveroprosentti 1,43 %. Kiinteistöveroprosentin määrää kunta valtionvarainministeriön asettamien rajojen puitteissa. Kiinteistöverouudistus on valmisteilla, jonka vaikutuksia rakennusten ja maapohjan arvottamiseen jatkossa ei vielä voi ennakoida. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että mikäli nykyiset asukkaat pääsevät virallisesti asumaan ja maksamaan veronsa Savonlinnaan, näistä "uusista asukkaista" saatava verohyöty on teoreettisesti suurempi kuin kaupungille tuleva kiinteistöverotuotto. Kaupungin rooli ei ole toisaalta tehdä maksimaalista voittoa, vaan pyrkiä järjestämään kuntalaisten palvelut asianmukaisesti ja kuunnella kuntalaisten tarpeita, kuten kaavamuutoksen yhteydessä on tehty.

Kaavamuutosalueelle ei myöskään ole kaupungin tarpeen tehdä uusia investointeja.

OIKEUDENKÄYNTIKULUT

Savonlinnan kaupunki esittää lausunnon lisäksi vaatimuksenaan, että koska oikeudenkäynti ei ole aiheutunut kaupungin virheestä, ei ole kohtuutonta asian laatu huomioon ottaen, että valittaja joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.



LIITTEET

1. Kaupunginhallituksen 25.4.2022 § 153 hyväksymä kaavakartta
2. Kaupunginhallituksen 25.4.2022 § 153 hyväksymä kaavaselostus
3. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma 9.3.2021 (kaavaselostuksen liite 1)
4. Lausunnot ja mielipiteet kaavaluonnoksesta kesäkuu 2021
5. Lausunnot ja muistutukset kaavaehdotuksesta joulukuu 2021
6. Luonnosvaiheen vastineraportti 15.10.2021 (kaavaselostuksen liite 3)
7. Ehdotusvaiheen vastineraportti 14.2.2022 (kaavaselostuksen liite 4)
8. Voimassa oleva asemakaava 674 KV 16.10.2000
9. Voimassa olevan asemakaavan 674 kaavaselostus KV 16.10.2000
10. Ote ajantasa-asemakaavasta 12.8.2022
11. Voimassa oleva Ydinkeskustan osayleiskaavan muutos 2011 KV 26.9.2011
12. Voimassa olevan Ydinkeskustan osayleiskaavan muutoksen 2011 kaavaselostus KV 26.9.2011
13. Asemakaavan seurantalomake 8.6.2022 (kaavaselostuksen liite 5)
14. Maanomistajien yhteystiedot 15.8.2022
15. Pöytäkirjanote KH 25.4.2022 § 153
16. Kaavoitussopimus 6.3.2020 liitteineen