



05.01.2022

Dnro 20080/03.04.04.04.16/2021

Asia

Yleiskaava

Valittajat

Suomen luonnonsuojeluliiton Etelä-Savon piiri ry
Itä-Savon luonnonsuojeluyhdistys ry

Päätös, josta valitetaan

Savonlinnan kaupunginvaltuusto 15.12.2020 § 85

Savonlinnan kaupunginvaltuusto on hyväksynyt Savonrannan
rantayleiskaavan muutoksen.

VAATIMUKSET HALLINTO-OIKEUDESSA

Päätös on kumottava. Valittajille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut on
korvattava.

Suunnittelualueen ja sen lähialueiden luontoarvoja ei ole selvitetty riittävästi. Suunnittelualueeseen sisältyy luontoarvoiltaan suojeltavaksi katsottavia alueita, joita on ehdotettu kansallispuiston laajennukseksi. Kaavaa varten laadittu luontoselvitys on keskittynyt vain rakennuspaikkoihin. Laajempaa aluetta koskevaa selvitystä ei ole laadittu. Selvitys on tehty elo-syyskuussa, mikä ajankohta on huono linnusto- ja liito-oravahavaintojen kannalta. Kaava edellyttää luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettua arviointia hankkeen vaikutuksista läheiseen Natura-alueeseen, jonka suojelun perusteena on saimaannorppa. Norpan pesiä on havaittu lähialueella. Kaava on vastoin luonnonsuojelulain 64 a §:n säännöstä, koska rakentaminen ja lisääntyvä alueen käyttö häiritsee norpan lisääntymis- ja levähtämisalueita.

Kaava on ristiriidassa maakuntakaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) kanssa. Maakuntakaavassa alue on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on ulkoilun ohjaustarvetta (MU). Maakuntakaavan mukainen Kieluansalon MU-alue muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden yhdessä luonnonsuojelualueiksi osoitettujen Koloveden kansallispuiston ja Kakonsalon alueen kanssa. Maakuntaliiton näkemyksen mukaan tämä kokonaisuus on potentiaalisin retkeilyn kehittämisalue Etelä-

Savossa. Maakuntakaavan mukaan Metsähallitus vastaa valtion maiden suunnittelusta ja valtion mailla olevien muun ohella virkistysalueiden rakentamisesta ja kunnossapidosta. Maakuntakaavan mukaan Etelä-Savon laajojen, erämaisten Natura-alueisiin rajoittuvien alueiden maankäyttö suunnitellaan tarkemmin luonnonvarasuunnittelun ja alue-ekologisen suunnittelun jatkuvissa prosesseissa. Suunnittelualueen alue-ekologinen tarkastelu on ristiriidassa kaavoituksen kanssa.

Kaavaa valmisteltaessa olisi tullut tehdä emätilatarkastelu. Lisäksi on huomattava, että emätilan käyttämää rakennusoikeuden määrää arvioitaessa on otettava huomioon, että loma- ja matkailualueen rantaviivaa varaava vaikutus on suurempi kuin yhden loma-asunnon rakennuspaikan. Kaavaa laadittaessa ei ole otettu huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä tarkoitetulla tavalla luonnonsuojelua ja virkistystarpeita eikä saman lain 73 §:ssä tarkoitetulla tavalla luonnonsuojeluun liittyviä vaatimuksia. Kaava ei perustu riittäviin selvityksiin.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriympäristön kestäväää käyttöä edistetään. Merkittävä osa luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä luonnonarvoista samoin kuin yhtenäisistä luonnonalueista sijaitsee suojelualueiden ulkopuolella. Kaavan valmistelussa on virheellisesti syrjäytetty valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, kun Harvaan asuttujen alueiden HAMA-työryhmän tavoitteet on asetettu VAT:den edelle.

Valituksessa on viitattu vuonna 2008 hyväksytyihin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kulttuuri- ja luonnonperinnöstä, virkistyskäytöstä ja luonnonvaroista annetun yleistavoitteen ja erityistavoitteen osalta sekä mainittuihin tavoitteisiin liittyviin kansainvälisiin sopimuksiin.

Kaava on vastoin kaavoitusperiaatesopimusta, joka on solmittu Metsähallituksen, ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Sopimus perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen, jossa todetaan muun ohella, että valtion ranta-alueita kaavoitetaan ensi sijassa kohteissa, jotka liittyvät ennestään rakennettuihin alueisiin. Valtion mailla otetaan korostetusti huomioon muun ohella luonnonsuojelu ja virkistyskäyttö, ja laajoja, yhtenäisiä rakentamattomia valtion rantakokonaisuuksia ei kaavoiteta rakentamiseen. Kaava on ristiriidassa myös Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelman 2017-2022 kanssa. Suunnitelmassa on kiinnitetty huomiota edellä mainittuihin periaatepäätöksessä esitettyihin seikkoihin. Kaava on ristiriidassa myös oikeudesta luovuttaa valtion maaomaisuutta ja tuloa tuottavia oikeuksia annetun lain kanssa.

Lausunto ja vastine

Savonlinnan kaupunginhallitus on antanut lausunnon. Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan luontoselvitys on riittävä, ja kaavaselvityksessä olevaa Natura-tarvearviota on pidetty ympäristöviranomaisten taholta riittävänä. Metsähallitus on sisäisesti käsitellyt kaavaratkaisua ja todennut sen

Metsähallituksen tavoitteiden ja kaavoitusperiaatteiden mukaiseksi. Emätilatarkastelu on tehty. Kaavamuutos on voimassa olevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen, eikä kaava ole ristiriidassa maakuntakaavan kanssa. Maakuntakaavan mukaisen MU-alueen pääkäyttötarkoitus on edelleen maa- ja metsätalous. Maakuntakaavan mukaiselle MU-alueelle rakentamiseen osoitettujen alueiden pinta-ala, 44 hehtaaria, on vain 1,7 prosenttia MU-alueen pinta-alasta (2500 hehtaaria). MU-alueen rantaviivasta jää edelleen yli 90 prosenttia rakentamattomaksi. Retkeily- ja metsästysmahdollisuudet alueella eivät vaarannu. Metsähallituksen laskennallisesta rakennusoikeudesta on jätetty osoittamatta 60 kappaletta eli 51 prosenttia. Matkailupalvelujen alueiden osoittaminen on mahdollista, vaikka aluetta ei ole maakuntakaavassa osoitettu matkailutarkoitukseen. Luonnonvarasuunnitelma on huomioitu kaavaratkaisussa päätöksestä ilmenevin tavoin. Voimassa olevan Savonrannan rantayleiskaavan tilojen laskennallisesta rakennusoikeudesta on jätetty osoittamatta 95 rakennuspaikkaa. Oikeudenkäynti ei ole aiheutunut kaupungin virheestä. Oikeudenkäyntikuluvaatimus on hylättävä perusteettomana.

Metsähallitus on antanut vastineen.

Valittajat ovat antaneet vastineen. Valituksessa tarkoitettu alue on Metsähallituksen hallinnassa, ja sitä koskee Metsähallituksesta annettu laki sekä Metsähallituksen päätökset ja sopimukset, kuten Metsähallituksen kaavoitusperiaatesopimus. Alueelle tulisi laatia alueen luontoarvot huomioon ottava matkailun ja virkistyskäytön suunnitelma. Suunnittelualueen eteläosassa olevat kolme rakennuspaikkaa ovat lähellä Natura-aluetta, ja kyseisessä kohdassa on suojelualueen sisällä pesätihentymä. Emätilatarkastelu on ongelmallinen. Kaava on maakuntakaavan ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen.

Valittajat ovat vaatineet, että yhdistyksille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut on korvattava 2000 eurolla.

Savonlinnan kaupunginhallitus on oikeudenkäyntikuluja koskevan vaatimuksen johdosta lausunut, ettei oikeudenkäynti ole aiheutunut kaupungin virheestä eikä ole kohtuutonta, että valittajat joutuvat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

Hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen kaupunginvaltuuston päätöksen.

Savonlinnan kaupunki velvoitetaan korvaamaan valittajille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut 800 eurolla.

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 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. Pykälän 2 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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 22 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:n 1 momentin mukaan yleiskaavaa laadittaessa on maakuntakaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. 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.

Saman pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitetut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin laadittavan yleiskaavan ohjaustavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät. Pykälän 4 momentin mukaan yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin mukaan laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että:

- 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön;
- 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon; sekä
- 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan 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.

Saman pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään. Viranomaisen on pyydettävä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse on hankkeen suunnittelija tai toteuttaja, ympäristöministeriö päättää, mikä toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaa lausunnon. Ympäristöministeriön päätökseen ei saa erikseen valittamalla hakea muutosta.

Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty.

Saimaannorppa (*pusa hispida saimensis*) on luontodirektiivin liitteessä IV (a) lueteltu laji.

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.

Asiassa saatu selvitys

Suunnittelualue koostuu yhdestätoista Metsähallituksen omistamasta tilasta ja viidestä eri osa-alueesta. Alueet sijaitsevat Savonrannan taajaman luoteispuolella, Pyyveden pohjoispuolella. Kaavaselostuksen mukaan alueet ovat pääosin metsätalouskäytössä.

Maakuntakaava

Alueella on voimassa vuonna 2010 vahvistettu Etelä-Savon maakuntakaava. vuonna 2016 vahvistettu 1. vaihemaakuntakaava ja samana vuonna hyväksytty 2. vaihemaakuntakaava. Merkittävä osa suunnittelualueesta on alueella, joka on maakuntakaavassa osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on erityistä ulkoilun ohjaustarvetta (MU, Kieluvansalon valtionmaa 16.73). Merkinnällä osoitetaan alueita, joiden pääkäyttömuoto on metsätalous ja joille suuntautuu seudullisesti tai maakunnallisesti merkittäviä ulkoilupaineita. Suunnittelumääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulisi kiinnittää huomiota alueen ympäristöarvoihin, ulkoilutoimintojen järjestämismahdollisuuksiin sekä alueen kytkeytymiseen seudun matkailupalveluihin sekä muihin virkistysalueisiin ja ulkoilureitteihin.

Alue sijoittuu maakuntakaavassa matkailun kansainvälistämisen painopistealuetta tarkoittavan kehittämisperiaatemerkinän alueelle. Merkinnällä kuvataan yleispiirteisesti maakunnan matkailun kansainvälistämisen painopistealueet, jotka ovat Saimaa ja kansallispuistot. Kehittämissuosituksen mukaan kehittämisvyöhykemerkinnällä osoitetaan matkailun merkittävimpien matkailukokonaisuuksien kehittämis- ja suunnittelutarvetta. Matkailun kehittämistoimet tulee kytkeä osaksi olemassa olevaa palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Matkailupalvelujen kansainvälistäminen tulee toteuttaa ylimaakunnallisena yhteistyönä. Suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota:

- julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja työnjakoon
- vesistöjen ja ainutlaatuisen järviluonnon kansainväliseen rooliin ja kestävään kehittämispotentiaaliin
- verkostoitumiseen, olemassa olevan keskusverkon, palvelu- ja yhdyskuntarakenteen ja niitä tukevien asiointi- ja palvelualueiden ja -ketjujen hyödyntämiseen ja kehittämiseen
- liikennejärjestelyihin sekä yhdyskuntatekniseen huoltoon
- muihin alueen oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin
- luonnon- ja kulttuuriympäristöjen erityisarvojen turvaamiseen ja tunnetuksi tekemiseen sekä

- ulkoilureittien ja retkeilyvarustuksen suunnitteluun ja ylläpitoon

Matkailun kehittäminen, maankäyttö ja rakentaminen edellyttävät yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja vaikutusten arviointia. Matkailun, vesistöjen virkistyskäytön ja vesiliikenteen suunnittelua sekä rakentamista ja muuta maankäyttöä tulee ohjata siten, että Vuoksen vesistön järviluonnon, maiseman ja kulttuuriperinnön erityispiirteet säilyvät.

Maakuntakaavan (2010) kaavaselistuksen mukaan valtion laajat erämaa-alueet on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaisiksi alueiksi, joilla on ulkoilun ohjaustarvetta (MU). Näiden alueiden myös virkistyskäyttöä edistävää maankäyttöä suunnitellaan tarkemmin luonnonvarasuunnittelun ja alue-ekologisen suunnittelun jatkuvissa prosesseissa. Metsähallitus vastaa valtion maiden suunnittelusta. Maakuntakaavan 2. vaihekaavan kaavaselistuksen mukaan MU-alue on maakuntakaavan virkistyskäyttöön liittyvä aluevaraus. Maakuntakaavan MU-alueet ovat laajoja pääosin valtion omistamia erämaisia alueita, jotka liittyvät myös suojelualueisiin ja muodostavat näin merkittäviä ekologisia kokonaisuuksia. Alueita voidaan hyödyntää esimerkiksi luontomatkailussa ja niillä voidaan harjoittaa maa- ja metsätaloutta.

Maakuntakaavassa osoitetulle MU-alueelle sijoittuu suunnittelualueeseen kuuluvien vesistöjen ranta-alueista kokonaan tai osittain Kielua, Kiurunjärvi, Riihilampi, Julmajärvi, Kalliojärvi, Huotralampi, Huuhinjärvi sekä Suuri Vasarajärvi sekä lisäksi pienempiä lampia.

Voimassa oleva yleiskaava

Alueella on voimassa vuonna 2004 hyväksytty Savonrannan rantayleiskaava. Voimassa olevan kaavan kaavaselistuksen mukaan tarkoituksena on ollut määrittellä pääasiassa rantavyöhykkeelle sijoittuva rantarakentaminen loma-asutuksen ja ympärivuotisen asutuksen osalta sekä muun ohella virkistys- ja matkailun tarpeet. Metsähallituksen hallinnoimille maa-alueille on sijoitettu 21 omarantaista lomarakennuspaikkaa. Yleisten kaavamääräysten mukaan M-, MU-, MY-, VR- ja SL-alueilta on rakennusoikeus rantavyöhykkeeltä siirretty maanomistajakohtaisesti A-, RA- ja RM-alueille.

Voimassa olevan kaavan kaavaselistuksessa on esitetty kaavassa noudatettavat mitoitusavoitteet. Mitoitusta ohjaavat kolme, oikeastaan neljä geokologista suositusluokkaa (I-III+), jotka on osoitettu karttarajauksilla. Suositusluokat ovat normaaliin rakentamiseen soveltuvat alueet, väljään rakentamiseen soveltuvat alueet ja rakentamisrajoituksia sisältävät alueet, jotka ovat ympäristö- ja luonnonarvoiltaan erityisen arvokkaita alueita. Luokassa III+ on alueet, joille ei tule osoittaa rakentamista. Yleisinä mitoitusperusteina kaavaselistuksessa on esitetty rantarakennusoikeus rantaviivan pituuden perusteella tai pienillä vesistöillä vesistön pinta-alan perusteella. Yleiskaavassa on tehty kantatilatarkastelu, oikeastaan emätilatarkastelu, jossa on otettu huomioon 1.1.1969 mukainen tilajako. Kaavaselistuksessa on esitetty muunnetun rantaviivan laskemisperiaatteet. Rantaviivaan perustuvat mitoitusavoitteet ovat kaavaselistuksen mukaan yli viiden hehtaarin suuruisilla järvillä suositusluokasta riippuen 5, 4,5 tai 3,5 rakennuspaikkaa

mitoitusrantaviivakilometriä kohden. Kaavaselostuksessa on lisäksi esitetty rakennettavuuskertoimet, joita käytetään suosituksena alueilla, jotka poikkeavat oleellisesti normaalista alueesta. Kertoimina on esitetty rakentamiseen vaikeasti soveltuvilla rannoilla 0,4, peltorannoilla, 0,5 ja rakentamiseen soveltumattomilla rannoilla 0. Pienten, alle viiden hehtaariin suuruisten vesistöjen kohdalla rakentaminen on mahdollista vain poikkeustapauksessa, jos rakennusoikeutta ei voida siirtää. Vesistön pinta-alan ollessa 5-30 hehtaaria, tarvitaan neljä hehtaaria yhtä rantarakennuspaikkaa kohden.

Voimassa olevan kaavan kaavaselostuksen mukaan Savonrannan kiinteistöjaotus maanomistusyksiköittäin tarkasteltuna antaa hyvät mahdollisuudet rakennusoikeuksien siirroille. Kaavaluonnos on ehdottomasti tehtävä koko kunnan alueelle saman aikaisesti, koska rakennusoikeuksien siirroilla ja kohtuullisilla mitoitusrvoilla saadaan maanomistusyksiköittäin aikaiseksi rakentamiselta vapaita ranta-alueita runsaasti.

Kaavaselostuksen liitteenä on esitetty kaksi tilakohtaista luetteloa: rantayleiskaavarekisteri, jossa on esitetty teoreettinen mitoitus kantatilojen mukaan lajiteltuna sekä maankäyttöratkaisu tiloittain, jossa on esitetty tilat maanomistajien mukaan ja jossa on kaavanlaatijan kommentit tiloittain. Teoreettisen mitoituksen taulukossa on laskettu kunkin tilan ja kantatilan laskennallinen rakennusoikeus. Maankäyttöratkaisut -taulukossa on esitetty tiedot tiloille kuuluvien ja niille sijoitettujen rakennuspaikkojen määrästä, tieto siirretyistä rakennuspaikoista tai siitä, että tilan alueelle ei ole enää voitu sijoittaa rakennuspaikkoja. Nyt kysymyksessä olevien tilojen osalta taulukoista ilmenee esimerkiksi seuraavaa. Putkisalon Ruununpuisto -nimisen tilan (741-417-1-11) laskennallisen rakennusoikeuden määrä on 32,85 rakennuspaikkaa, mutta maankäyttöratkaisu -taulukon mukaan tilan rakennusoikeus on 25 rakennuspaikkaa, 4 sijoitettu MU-alueen ulkopuolelle Ahvenlammelle. Saman nimisen tilan (741-893-1-2) laskennallisen rakennusoikeuden määrä on 27,99, mutta maankäyttöratkaisu -taulukon mukaan tilan rakennusoikeus on 20 rakennuspaikkaa, joista viisi sijoitettu Ahvenlammen rantaan. Tilan Kiurunsalon (741-408-7-0) laskennallisen rakennusoikeuden määrä on 26,54, mutta maankäyttöratkaisu -taulukon mukaan tilan rakennusoikeus on 20 rakennuspaikkaa. Tilan Pirttilä ja Mäntysalo (741-893-1-1) laskennallisen rakennusoikeuden määrä on 30,90, mutta maankäyttöratkaisun mukaan kyseessä on osin rantojensuojelualue (RSO), rakennusoikeus 20 rakennuspaikkaa.

Valituksenalainen kaava

Kaavassa on osoitettu loma-asuntoalueille (RA) 49 lomarakennuksen rakennuspaikkaa, joista uusia rakennuspaikkoja on kaavaselostuksen mukaan 29. Kaavassa on osoitettu myös kolme matkailupalvelujen aluetta (RM-1). Matkailupalvelujen aluetta koskevan kaavamääräyksen mukaan alue varataan matkailu- ja lomakeskuksille, lomakylille ja muille vastaaville matkailua palveleville toiminnoille. Alueen rantavyöhyke tulee olla pääasiassa yhteisessä käytössä. Rakentaminen alueella edellyttää ranta-asemakaavaa. Lisäksi kaavassa on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaista aluetta, jolla on erityistä

ulkoilun ohjaamistarvetta (MU). Alue on tarkoitettu erityisesti ulkoilun ja/tai ympäristönsuojelun huomioon ottavan maa- ja metsätalouden harjoittamiseen. Kaavassa on osoitettu muun ohella myös maa- ja metsätalousvaltaista aluetta (M). Kaavassa on osoitettu useita luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä alueita (luo-1), arvokas pienvesistö (apv) sekä ympäristö- tai luonnonarvoja omaavia alueita tai kohteita (s-1).

Valituksenalaisen kaavamuutoksen tarkoituksena on kaavaselostuksen mukaan tarkastella Metsähallituksen hallinnoimien maa-alueiden rantarakennusoikeus vesistökohtaisesti ja sijoittaa uutta rakentamista alueelle Metsähallituksen kaavoitusperiaatteita noudattaen. Kaavaselostuksen mukaan Metsähallituksen hallinnoimille tiloille kuuluva laskennallinen rakennusoikeus, joka on laskettu voimassa olevan kaavan mitoitusperusteilla, olisi 117 rakennuspaikkaa.

Valituksenalaisen kaavan mitoitusperiaatteet on kaavaselostuksessa esitetty pääpiirteissään kuten voimassa olevan kaavan kaavaselostuksessa. Mitoituksen yhteydessä on kaavaselostuksessa esitetty yli viiden hehtaarin vesistöillä geoekologiset suositusluokat I-III, joilla mitoitusavoitteeksi on esitetty 3 rakennuspaikkaa (luokassa III), 3,5 rakennuspaikkaa (luokka II) ja 4 rakennuspaikkaa (luokka I) mitoitusrantakilometriä kohden. Kaavaselostuksen liitteenä on tilakohtainen mitoitusaulukko ja vesistökohtainen mitoitusaulukko. Tilakohtaisen taulukon mukaan mitoitusvyöhykkeenä on käytetty kaavaselostuksesta poiketen 4, 4,5 tai 5 rakennuspaikkaa mitoitusrantakilometriä kohden ja vesistökohtaisen taulukon mukaan 3,5, 4,5 tai 5 rakennuspaikkaa mitoitusrantakilometriä kohden.

Tilakohtaisessa mitoitusaulukossa on laskettu jäljellä oleva laskennallinen rakennusoikeus yhteen kaikkien tilojen osalta, jolloin tilojen rakennusoikeudeksi yhteensä on saatu 118,31 rakennuspaikkaa ja jäljellä olevan rakennusoikeuden määräksi 95,45 rakennuspaikkaa. Taulukossa ei ole esitetty emätiloista muodostuneita muita kuin Metsähallituksen omistamia tiloja. Vesistökohtaisesta taulukosta ilmenee muun ohella, että mitoitukseen on otettu mukaan alle viiden hehtaarin suuruisia lampia. Mitoituksessa on tilan Leipämäki (740-573-2-23) osalta mukana Julmasaari.

Valituksenalaisen kaavamuutoksen kaavaselostuksessa on arvioitu, että kaavamuutos toteuttaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja että kaavamuutos ei ole ristiriidassa maakuntakaavassa osoitetun MU-alueen kanssa. Valituksenalaisessa kaavassa on osoitettu MU-alueet maakuntakaavassa esitetyllä tavalla rakentamiseen osoitettujen alueiden ulkopuolella. MU-alueen ydinalueelle on osoitettu rakentamista vähän, ja osoitetut alueet sijoittuvat voimassa olevassa kaavassa osoitettujen rakentamispaikkojen yhteyteen. Lisäksi ydinalueiden rakentaminen on osoitettu matkailupalvelujen alueiksi, mikä tukee alueen luontomatkailua ja retkeilyä. Maakuntakaavan mukaisesti alueen pääkäyttötarkoitus on edelleen metsätalous. Kaavaselostuksen mukaan kaavamuutoksella osoitettu rakentaminen ei vaaranna MU-alueen retkeilyyn ja luontomatkailuun liittyviä tavoitteita.

Suunnittelualan luontoarvoista esitetty selvitys

Kaavaselostuksen mukaan kaavan valmistelussa on tukeuduttu voimassa olevaa kaavaa laadittaessa tehtyihin selvityksiin. Tämän lisäksi kaavaa varten on kartoitettu luontoarvot niiltä ranta-alueilta, joihin rantarakentamista on suunniteltu. Kartoitus on tehty 31.8.2017 ja 12.8.2017.

Kaavaselostuksen mukaan vesistöjen ekologinen tila on erinomainen tai hyvä. Alueen linnustoa luonnehtivat metsäiset lajit. Alueelta on havaintotieto liito-oravasta. Kartoituksessa on havaittu 11 arvokasta luontokohdetta.

Natura-alueet ja kaavan valmisteluvaiheessa esitetty vaikutusten arviointi Natura-alueiden luontoarvoille

Suunnittelualan lähialueilla on neljä Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa aluetta.

Suunnitteluala rajoittuu Rastikenkylä -nimiseen Natura-alueeseen (FI0500161). Natura-tietolomakkeen mukaan suojelun perusteina ovat boreaaliset luonnonmetsät ja puustoiset suot. Rastikenkylä on kuusivaltainen vanhan metsän saareke. Rastikenkylä on ainoita vanhan metsän alueita kyseisellä seudulla.

Kaavaselostuksen mukaan lähimmät rakennuspaikat Rastikenkylän alueeseen nähden ovat Suuri Vasarajärven länsirannalla ja Kiurunjärven kaakkoisrannalla. Rakennuspaikat ovat noin 670-800 metrin etäisyydellä Natura-alueen rajasta. Tieyhteys Vasarajärven rakennuspaikoille menee Natura-alueen vierestä. Loma-asuntojen rakentuminen voi vähäisesti lisätä liikkumista alueella, millä on vähäinen vaikutus luontotyypeihin.

Kolovesi-Vaaluvirta-Pyttyselkä -niminen Natura-alue (FI0500001) sijaitsee suunnittelualan länsipuolella. Alueen suojelun perusteena on useiden luontotyyppien ja lajien ohella saimaannorppa. Natura-tietolomakkeen mukaan Kolovesi on saimaannorpan tärkeä elinalue ja merkittävä metsänsuojelukohde. Alueella on arvioitu olevan noin 15 norppaa eli noin viisi prosenttia kannasta.

Kaavaselostuksen mukaan Koloveden Natura-alue sijaitsee lähimmillään noin 800 metrin etäisyydellä Kieluan osa-alueesta. Kaavan yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa Koloveden kansallispuiston läheisyydessä olevan majoituskapasiteetin lisääminen ja kansallispuiston käytettävyyden edistäminen. Kaavan toteuttaminen voi jonkin verran lisätä Natura-alueella vierailevien matkustajien määrää. Koloveden kansallispuistossa liikkumista ohjataan järjestyssäännöillä, joiden talviaikaisilla liikkumisrajoituksilla turvataan saimaannorpan pesimärauhaa. Kaavaselostuksessa on arvioitu, että vaikka kaavan toteuttaminen voi jonkin verran lisätä Koloveden kansallispuiston kävijämääriä, vaikutukset Natura-luontoarvoille eivät ole merkittäviä. Mahdollinen kävijämäärien lisäys kohdistuu pääasiassa kesäaikaan.

Joutenvesi-Pyyvesi Natura-alue (FI0500031) sijaitsee suunnittelualueen eteläpuolella. Natura-tietolomakkeen mukaan alueen pinta-ala on noin 15 300 hehtaaria. Suojeluperusteena on muun ohella saimaannorppa. Alue on tärkeä saimaannorpan elinalue, mutta sillä on merkitystä myös melko luonnontilaisen järviluonnon säilymiselle. Alueella on arvioitu olevan noin 20-30 saimaannorppaa eli noin 10 prosenttia kannasta.

Kaavaseloituksen mukaan kaavassa on osoitettu kolme rakennuspaikkaa Natura-alueeseen kuuluvan Hanhiselän pohjoispuolelle Kiurulahdelle, Saunaniemeen ja Saunalahdelle. Ne sijoittuvat yli 1,3 kilometrin päähän Joutenvesi-Pyyvesi Natura-alueen rajasta. Rakennuspaikkojen toteutuminen voi lisätä talviaikaista liikkumista Hanhiselällä, joka on saimaannorpan pesätiheydalue. Kaavaseloituksessa on arvioitu, että kaavan toteuttaminen voi aiheuttaa lisäystä saimaannorpan pesimäaikaisen häiriön määrään Hanhiselällä, mikäli moottorikelkkailu alueella lisääntyy. Onkin tärkeää, ettei RA-kohteita jatkossakaan muuteta vakituiseen asumisen kohteiksi. Tiedossa olevat saimaannorpan makuu- ja poikaspesät ovat yli 1,5 kilometrin päässä kaavassa osoitetuista rakennuspaikoista.

Suunnittelualueen pohjoispuolella sijaitsee Kakonsalon järviolue -niminen Natura-alue (FI0500010). Natura-tietolomakkeen mukaan suojelun perusteena on useita luontotyyppisiä, muun muassa boreaaliset luonnonmetsät, boreaaliset lehdot ja humuspitoiset järvet ja lammet sekä lajeista muun ohella ahma, saukko, liito-orava ja eräitä hyönteisiä. Alue kuuluu rantojensuojeluohjelmaan. Alue koostuu pienehköistä järvistä ja niiden välisistä puroista Kakonsalon jylhässä kalliomaastossa.

Kaavaseloituksen mukaan kaavassa osoitetuista rakennuspaikoista lähimmät ovat Julmajärven etelärannalle osoitetut kaksi rakennuspaikkaa, jotka ovat noin yhden kilometrin etäisyydellä Kakonsalon Natura-alueen rajasta. Kaavaseloituksessa on arvioitu, ettei suorilla vaikutuksia Natura-alueeseen muodostu.

Kaavaseloituksessa on arvioitu, että kokonaisuutena tarkastellen kaavan toteuttamisen ei voida katsoa aiheuttavan vähäistä merkittävämpää häiriön lisääntymistä saimaannorpan pesimä- tai karvanlähtöaikaan Koloveden-Vaaluvirran-Pyttyselän tai Joutenveden-Pyyveden Natura-alueilla. Pesimäaikaista liikkumista ohjataan tehokkaasti voimassa olevilla suojelualueiden rauhoitusäänöksillä. Verkkokalastusta on rajoitettu kaavan koko vaikutusalueella. Vähäistä häiriön lisääntymistä voi aiheutua lähinnä mahdollisesta moottorikelkkailun lisääntymisestä Hanhiselällä tai vesillä liikkujien mahdollisesta lisääntymisestä saimaannorpan karvanlähtöaikaan. Kaavaseloituksen mukaan häiriön lisääntymistä ei voida kuitenkaan pitää merkittävänä.

Kaavaehdotuksesta annetut lausunnot

Etelä-Savon maakuntaliiton kaavaehdotuksesta antaman lausunnon mukaan Kieluan rannalle maantien läheisyyteen sijoitettu matkailupalvelujen alue toteuttaa hyvin maakuntakaavan tavoitteita. Sitä vastoin omavaranta-

lomarakentamisen osoittamista ei voida pitää maakuntakaavan mukaisena. Muiden matkailua palvelevien alueiden sijaintia ei voida pitää perusteltuna ilman laajempaa aluetarkastelua. Lausunnon mukaan Kieluansalon, Kakonsalon ja Koloveden kansallispuistolla on poikkeuksellisia ominaispiirteitä, minkä vuoksi rakentamisen ja ympäristöön vaikuttavien toimintojen osoittaminen alueelle tulee suunnitella yhtenä kokonaisuutena. Lausunnon mukaan alueelle osoitettavan rakentamisen käyttötarkoituksen tulee tukea maakuntakaavan MU-varausta.

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) kaavaehdotuksesta antaman lausunnon mukaan maakuntakaavan MU-varaus tulee huomioida alueen mitoituslaskelmassa, eikä mitoituskerroin voi olla esitetty 4,5 – 5 rakennuspaikkaa mitoitusrantakilometriä kohden. Lausunnossa on viitattu Metsähallituksen kaavoitusperiaatteisiin. Kaavassa tulee muun ohella varmistaa, että seudulliset ja valtakunnan tason luonnonsuojelu- ja virkistysarvot, kulttuuriarvot sekä jokamiehen käytön mahdollisuudet otetaan korostetusti huomioon valtion mailla erityisesti ranta-alueilla.

Oikeudellinen arviointi

Luontoselvitykseen ja Natura-arviointiin liittyvät valitusperusteet

Kaavaselostuksesta ilmenevällä tavalla kaavaa varten on tehty luontoselvitys, jossa on tarkasteltu lähinnä niitä alueita, joihin rakentamista on suunniteltu. Lisäksi kaavan valmisteluaineistoon on sisältynyt voimassa olevaa kaavaa laadittaessa tehty luontoselvitys. Hallinto-oikeus toteaa, että alue on pääosin metsätalousaluetta. Luontoselvityksessä on kartoitettu lähinnä muutoksen kohteina olevia alueita, mutta ranta-alueita on kartoitettu laajemminkin. Hallinto-oikeus arvioi, että kaavaa laadittaessa on riittävästi selvitetty muutoksen kohteina olevien alueiden luontoarvot.

Hallinto-oikeus toteaa, että yleiskaava on sellainen maankäytön suunnitelma, jonka vaikutukset Natura 2000 -verkostoon kuuluviin alueisiin on arvioitava, jos kaavan mahdollistamien toimintojen vaikutukset ulottuvat Natura-alueelle. Jos arvioinnin ja selvitysten perusteella on olemassa todennäköisyys tai riski siitä, että suunnitelma merkittävästi heikentää Natura-alueen suojeltavia luonnonarvoja, suunnitelman vaikutukset on arvioitava luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettussa arvioinnissa.

Kaavaselostuksessa on arvioitu kaavan vaikutuksia suunnittelualueiden lähiympäristössä sijaitseviin Natura-alueisiin. Kaavaselostuksessa olevasta arviosta ilmenee, että erityisesti Pyyvesi-Joutenvesi Natura-alueen läheisyyteen osoitetuista kolmesta loma-asunnon rakennuspaikasta saattaa aiheutua jossain määrin häiriötä alueen suojelun perusteena olevalle saimaannorpalle. Asiassa esitetystä selvityksestä ilmenee, että Hanhiselän alueella on saimaannorpan pesätihentymä. Alueelle on yli kilometrin etäisyys Saunalahden ja Kiurunlahden alueelta, jonne mainitut kolme rakennuspaikkaa on osoitettu.

Hallinto oikeus toteaa, että kaavassa osoitetut rakennuspaikat sijoittuvat pääosin etäälle Natura-alueista ja erityisesti niistä Natura-alueista, joiden suojelun perusteena on muun ohella saimaannorppa. ELY-keskuksen kaavaluonnoksesta tai -ehdotuksesta antamissa lausunnoissa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, että kaavaselostuksessa esitetty vaikutusten arviointi ei olisi riittävää tai että kaavan vaikutukset tulisi arvioida luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetussa Natura-arvioinnissa. Kun otetaan huomioon lähimpien rakennuspaikkojen määrä ja sijoittuminen suhteessa lähimpään saimaannorpan pesätihtymäalueeseen, hallinto-oikeus arvioi, että valituksenalaisen kaavan vaikutukset Natura-alueisiin on arvioitu riittävästi. Hallinto-oikeus arvioi kaavassa osoitettu maankäyttö huomioon ottaen, että yleiskaava perustuu edellä mainittuihin Natura-alueisiin kohdistuvien vaikutusten osalta maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n kannalta riittäviin selvityksiin ja luonnonarvojen vaalimista koskevat seikat on selvitetty sanotun lain 39 §:n edellyttämällä tavalla. Yleiskaavan hyväksymistä koskeva päätös ei ole lainvastainen sillä perusteella, ettei kaavan toteuttamisesta aiheutuvia Pyyvesi-Joutenvesi ja Kolovesi-Vaaluvirta-Pyttyselkä Natura-2000 -alueille kohdistuvia vaikutuksia ole selvitetty luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisessa arviointi- ja lausuntomenettelyssä. Rakennuspaikkojen sijoittuminen huomioon ottaen hallinto-oikeus arvioi, ettei valituksenalaisen kaavan toteuttaminen aiheuta luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla saimaannorpan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämistä.

Maakuntakaavan ohjausvaikutukseen, emätilaselvitykseen ja mitoitukseen liittyvät valitusperusteet

Asiassa on valituksen johdosta arvioitava, onko valituksenalaista kaavaa laadittaessa otettu huomioon maakuntakaavan ohjausvaikutus ja onko kaava perustunut riittäviin selvityksiin alueen olosuhteiden ja alueelle osoitettavissa olevan rakentamisen määrään liittyvien selvitysten osalta.

Suunnittelualue on keskeisiltä osiltaan osoitettu maakuntakaavassa MU-alueeksi eli maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on erityistä ulkoilun ohjaustarvetta. Suunnittelumääräys ohjaa kiinnittämään alueen suunnittelussa huomiota ympäristöarvoihin, ulkoilutoimintojen järjestämismahdollisuuksiin sekä alueen kytkeytymiseen muun ohella seudun matkailupalveluihin ja muihin virkistysalueisiin. Maakuntakaavan eri vaiheiden kaavaselostuksissa on katsottu, että kysymyksessä on virkistyskäyttöön liittyvä aluevaraus. Alueen on katsottu muodostavan erämaisena, suojelualueisiin liittyvänä alueena merkittävän ekologisen kokonaisuuden. Aluetta voidaan hyödyntää kaavaselostuksen mukaan myös luontomatkailussa sekä maa- ja metsätaloustyössä.

Hallinto-oikeus toteaa, että Metsähallituksen asema maanomistajana ei ole täysin verrannollinen luonnollisen henkilön asemaan. Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuuden periaate sellaisenaan suojaa valtiota. Periaate rajoittaa kuitenkin kunnan viranomaisen harkintavaltaa siten, ettei valtiota voida asettaa kaavoituksessa muita maanomistajia huonompaan asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (KHO 2011:61). Kaavaselostuksessa on viitattu Metsähallituksen

kaavoitusperiaatteisiin, joita ei kuitenkaan ole kaavaselostuksessa tai muissa valmisteluasiakirjoissa selostettu. Kaava-asiakirjoihin ei ole sisältynyt selvitystä myöskään luonnonvarasuunnitelmasta, johon on viitattu maakuntakaavan kaavaselostuksessa. Metsähallituksesta annetun lain 6 §:n 1 momentista ilmenee, että Metsähallituksen yleisenä yhteiskunnallisena velvoitteena Metsähallituksen on otettava huomioon luonnon virkistyskäytön edistämisen vaatimukset.

Hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaavassa osoitetun MU-alueen pääkäyttötarkoitus on metsätalous. Alueelle on mahdollista sijoittaa myös rakentamista maakuntakaavamerkinnästä huolimatta. Maakuntaliiton lausunnossa on katsottu, että erityisesti kaavassa maantien varteen sijoitettava matkailua palveleva rakentaminen (Kielua) toteuttaa maakuntakaavan tavoitteita. Lausunnon mukaan omarantaista lomarakentamista ei voida pitää maakuntakaavan mukaisena. Maakuntakaavan valmisteluaineiston perusteella Kieluvansalon MU-aluevarauksen yhtenä perusteena on ollut se, että kysymyksessä on suurelta osin valtion omistuksessa oleva erämainen alue, joka sijaitsee suojelualueiden läheisyydessä. Metsähallituksen aseman maanomistajana voidaan arvioida olleen osin MU-aluevarauksen taustalla. Hallinto-oikeus arvioi, että maakuntakaavan aluevaraus ja suunnittelumääräys on otettava huomioon, kun arvioidaan sitä, minkä verran Kieluvansalon alueelle olisi lähtökohtaisesti mahdollista sijoittaa rakentamista ja onko vesialueiden välillä tehtäville rakennuspaikkojen siirroille edellytyksiä.

Valituksenalaista kaavaa valmisteltaessa on selvitetty Metsähallituksen omistamien tilojen osalta niin sanotun laskennallisen rakennusoikeuden määrä, joka on laskettu pääpiirteissään voimassa olevan kaavan mitoitusperusteiden mukaan. Hallinto-oikeus kiinnittää huomioita laskennallisen rakennusoikeuden osalta seuraaviin seikkoihin. Kaavaselostuksen mukaan rakennettavuuskertoimia, joiden perusteella rannan normaalia huonompi rakennettavuus otetaan huomioon, on käytetty tarvittaessa. Asiassa esitetystä selvityksestä ei kuitenkaan ilmene sitä, onko rantojen rakennettavuus otettu huomioon muunnettua rantaviivaa laskettaessa tai muutoin rakennusoikeuden määrää arvioitaessa. Esimerkiksi Saarilammen osalta kaavaselostuksen luontokohteita koskevasta selvityksestä ilmenee, että Saarilammen länsiranta on lähes kokonaan saraluhtaa tai muuten soista. Saarilammen länsirannalle on osoitettu luo-1 -alue. Metsähallituksen omistama alue lammen rannalla muodostuu lähes kokonaan mainitusta luo-1 -alueesta. Mitoitustaulukosta ilmenee, että Saarilampi on tuottanut 1,04 rakennuspaikkaa laskennallista rakennusoikeutta. Mitoitustaulukosta ilmenee, että Julmajärvessä oleva Julmasaari on mukana tilan Leipämäki 740-573-2-23 mitoituslaskelmassa. Julmasaari kuuluu kuitenkin tilaan 740-891-3-1 ja on osa Kakonsalon luonnonsuojelualueita. Vesistökohtaisesta mitoitustaulukosta ilmenee, että mitoituksessa on mukana useita pieniä alle viiden hehtaarin suuruisia lampia, joilta mitoittavaa rakennusoikeutta on kerätty. Kaavan asiakirjoissa ei ole sellaista selvitystä, jossa olisi arvioitu kunkin vesistön rakennettavuutta tai sitä, olisiko pienten vesistöjen rannoille mahdollista sijoittaa rakentamista.

Hallinto-oikeus toteaa, että laskennallisen rakennusoikeuden määrittäminen ja määrä on yksi arviointikeino, kun tarkastellaan eri vesistöille osoitettavissa

oleva rakentamisen määrää ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun toteutumista, eikä kaava lähtökohtaisesti ole lainvastainen pelkästään mitoitustaulukon perusteella. Valituksenalaisen kaavan valmisteluasiakirjoissa ei ole kuitenkaan laskennallisen rakennusoikeuden määrittämisen lisäksi arvioitu sitä, missä määrin Kieluvansalon alueelle olisi tosiasiaassa sijoitettavissa rakentamista. Hallinto-oikeus arvioi, että edellä maakuntakaavasta esitetyn perusteella kaavaa valmisteltaessa olisi tullut arvioida laskennallisen rakennusoikeuden määrittämisen lisäksi myös maakuntakaavan vaikutus alueelle sijoitettavissa olevaan rakentamisen määrään ja siihen, mille alueille rakentamista voitaisiin osoittaa. Valituksenalaisessa kaavassa ei ole osoitettu kertynyttä laskennallista rakennusoikeutta kokonaan. Kaavassa on kuitenkin osoitettu 49 lomarakennuksen rakennuspaikkaa. Lisäksi on osoitettu kolme laajahkoa RM-1 -aluetta, kukin eri järven ranta-alueelle MU-alueella. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt laskennallisen rakennusoikeuden määrittämiseen liittyvät epäselvyydet sekä se, ettei maakuntakaavan aluevarauksen ja suunnittelumääräyksen vaikutusta rakentamisen määrään ole riittävästi selvitetty ja arvioitu, valituksenalainen kaava ei ole tältä osin perustunut riittäviin selvityksiin. Hallinto-oikeus arvioi, että valituksenalaista kaavaa laadittaessa maakuntakaava ei ole ollut ohjeena maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Hallinto-oikeus toteaa, että emätilatarkasteluun ei sisälly emätiloista muodostettuja muita tiloja kuin Metsähallituksen omistamia tiloja. Kaavan selvitysten perusteella ei ole arvioitavissa, olisiko muilla emätilatarkasteluun sisältyneistä emätiloista muodostuneiden tilojen maanomistajilla käyttämättä rakennusoikeutta tai tarvetta rakennuspaikkojen siirtämiselle. Hallinto-oikeus toteaa, että rakennuspaikkoja on siirretty MU-alueen ulkopuolelle jo voimassa olevaa kaavaa laadittaessa. Asiassa saadusta selvityksestä ei käy selkeästi ilmi, miten rakennusoikeutta on siirretty vesistöjen väillä valituksenalaista kaavaa laadittaessa. Kaavaselostuksesta ja vesistökohtaisesta mitoitustaulukosta käy kuitenkin ilmi, että joidenkin vesistöjen rannoille ei ole osoitettu mitoituksen mukaista rakennusoikeutta ja joillekin vesistöille on osoitettu rakennuspaikkoja laskennallista mitoitusta enemmän. Edellä todetun perusteella voidaan todeta, että valituksenalaisessa kaavassa rakennuspaikkoja on siirretty muun ohella Kalliojärvelle, Kuittualle, Kakonjärvelle ja Silmunlammelle. Kaavan valmisteluasiakirjoista ei ilmene, että kaavan vaikutuksia olisi tarkasteltu näiden vesistöjen osalta muiden maanomistajien kuin Metsähallituksen kannalta siitä huolimatta, että Metsähallituksen omistamien alueiden osalta kyseisen järven mitoitukseen perustuva rakennusoikeus ylittyy. Hallinto-oikeus arvioi, että kaava-asiakirjoihin ei sisälly sellaista maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettua selvitystä, jonka perusteella maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:ssä asetettujen kaavan sisältövaatimusten ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusten toteutumista voitaisiin arvioida sillä alueella, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Muut valitusperusteet

Hallinto-oikeus arvioi, että asian lopputulos huomioon ottaen muista valitusperusteista ei ole tarpeen lausua.

Lopputulos

Valituksenalainen kaava ei ole lainvastainen luontoselvityksestä ja kaavan Natura-alueisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista esitettyjen valitusperusteiden johdosta.

Valituksenalainen kaava kumotaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta sekä rakentamisen määrään liittyvistä riittämättömistä selvityksistä esitettyjen valitusperusteiden johdosta.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 97 §:n 1 momentin mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat muun ohella oikeudenkäyntikirjelmän laatimisesta, asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen hankkimisesta ja muusta oikeudenkäynnin valmistelusta aiheutuneet kulut. Pykälän 2 momentin mukaan korvausta voidaan suorittaa myös oikeudenkäynnin osapuolelle oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä.

Hallinto-oikeus arvioi, että asian ratkaisu huomioon ottaen valittajille oikeudenkäynnistä aiheutuneet kulut on määrättävä korvattaviksi. Hallinto-oikeus arvioi, että kohtuullinen korvaus valittajille oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä on 800 euroa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Kuntalaki 135 §

Päätöksen tiedoksianto

Päätös on annettu julkipanon jälkeen.

Muutoksenhaku

Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan tähän päätökseen ei ole muilla kuin kunnalla oikeutta hakea muutosta. Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 1 momentin mukaan kunta saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa, julkipano).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Riikka Tiainen, Terhi Vanala ja Terhi Helttunen

Esittelevä jäsen

Terhi Helttunen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös	Suomen luonnonsuojeluliiton Etelä-Savon piiri ry, sähköpostitse antopäivänä Tämä päätös lähetetään tiedoksi valituskirjelmän ensimmäiselle allekirjoittajalle, jonka on hallintolain 68 §:n 1 momentissa säädetyn vahingonkorvausvastuun uhalla ilmoitettava tiedoksisaannista viipymättä valituskirjelmän toiselle allekirjoittajalle.
Oikeudenkäyntimaksu	maksutta
Jäljennös	Savonlinnan kaupunginhallitus, sähköpostitse antopäivänä Metsähallitus, sähköpostitse antopäivänä
Jäljennös tiedoksi	Ympäristöministeriö, sähköpostitse antopäivänä Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

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 syytä asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkisanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituksen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Valitus liitteineen voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun kautta. Asiointipalvelun kautta toimitettua valitusta tai sähköpostitse toimitettua valitusta ei tarvitse toimittaa paperimuodossa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Postiosoite:	Korkein hallinto-oikeus, PL 180, 00131 Helsinki
Sähköposti:	korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
Käyntiosoite:	Paasivuorenkatu 3, 00530 Helsinki
Puhelin:	029 56 40200
Faksi:	029 56 40382
Aukioloaika:	arkipäivisin klo 8.00 – 16.15

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:
<https://asiointi2.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ OIKEUDENKÄYNTIMAKSU

Muutoksenhakuasian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 530 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä yksityishenkilön vireille panemissa sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) eikä terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettua palvelua tai etuutta koskevissa asioissa, lastensuojelulain (417/2007) mukaisissa asioissa, lukuun ottamatta mainitun lain 16 c §:ssä tarkoitettuja, kuntien keskinäisiä korvauksia koskevia asioita, yksityishenkilön vireille panemissa ulkomaalaislain (301/2004) mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, mielenterveyslain (1116/1990) mukaisissa asioissa eikä asioissa, joiden käsittely on muualla laissa säädetty maksuttomaksi.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa maksu kuitenkin peritään riippumatta lopputuloksesta. Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain (257/2002) nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015).