



## KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

ASIA Valituslupahakemus ja valitus

### PÄÄTÖS, JOHON MUUTOSTA HAETAAN

Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätös 5.1.2022 päätösnumero 4/2022 (diaarinumero 20080/03.04.04.04.16/2021) Savonrannan rantayleiskaavan muutosta koskevassa asiassa Savonlinnan kaupungissa

### VALITUSLUVAN HAKIJA JA VALITTAJA

Savonlinnan kaupunki  
Olavinkatu 27  
57130 Savonlinna

### ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

Kaavoituspäällikkö  
Päivi Behm  
Savonlinnan kaupunki  
Olavinkatu 27  
57130 Savonlinna  
paivi.behm(at)savonlinna.fi

### VALITUSLUPAHAKEMUS JA PERUSTELUT SEN MYÖNTÄMISELLE

Savonlinnan kaupunki kunnioittavaksi pyytää, että korkein hallinto-oikeus myöntää muutoksenhakuluvan edellä mainittuun Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätökseen.

Valituslupaa haetaan ns. ennakkopäätösperusteella, koska maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saada asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Asiassa on kyse maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta ja tarkkaan ottaen MU - aluerajauksen vaikutuksesta aluerajauksen kohteena olevan alueen rakentamiseen. Valituksen kohteena olevassa päätöksessä MU - aluerajauksella on tulkittu olevan omarantainen lomarakentamisen estävä vaikutus. Maakuntakaavojen MU-alueen oikeusvaikutukset yleiskaavoituksessa ovat rakentamisen osalta epäselvät ja siten yhtenäisen oikeuskäytännön linjaamiseksi ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi tarvitaan korkeimman



hallinto-oikeuden päätös maakuntakaavan MU - aluerajauksen tulkitsemisesta ja sen vaikutuksesta rakentamiseen.

Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden linjaus tarvitaan siihen, voidaanko maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n katsota edellyttävän rantayleiskaavamuutoksen yhteydessä uudelleen suoritettavaksi emätilatarkastelua tilanteessa, jos tarkastelu on jo tehty muutoksen kohteena olevassa yleiskaavassa. Edelleen korkeimman hallinto-oikeuden linjaus tarvitaan siihen, onko emätilatarkastelu tällaisissa yleiskaavan muutostilanteissa ulotettava kaavam muutoksen ulkopuolisiin alueisiin ja myös siihen, tuleeko rantayleiskaavan muutoksen yhteydessä tutkia myös muiden maanomistajien rakennuspaikkojen siirtomahdollisuuksia, vaikka ne olisi tutkittu jo voimassa olevassa rantayleiskaavassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on tarpeen myös sen vuoksi, ettei valituksenalaisen kaltaista, rantaosayleiskaavamuutosta koskevaa eikä yleiskaava-alueen ulkopuolelle ulottuvaa tarkastelua koskevaa ennakkotapausta ole valitusluvanhakijan tietojen mukaan vielä löydettävissä.

## VALITUS

Savonlinnan kaupunki kunnioittavasti vaatii, että korkein hallinto-oikeus

- 1) kumoo muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen siltä osin, kuin sillä on kumottu Savonlinnan kaupunginvaltuuston päätös maakuntakaavan ohjausvaikutuksen sekä rakentamisen määrään liittyvien selvitysten perusteella ja
- 2) ottaa viivytyksen välttämiseksi asian tutkittavakseen ja pysyttää Savonlinnan kaupunginvaltuuston päätöksen voimassa.

Mikäli korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, ettei ole olemassa edellytyksiä ottaa asiaa korkeimman hallinto-oikeuden välittömästi ratkaistavaksi, pyydetään, että

- 3) asia palautetaan hallinto-oikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

## PERUSTELUT

Hallinto-oikeuden päätöksessä on kumottu Savonlinnan kaupunginvaltuuston Savonrannan rantayleiskaavamuutos sillä perusteella, että muutos ei ole ollut maakuntakaavan MU - aluevarauksen mukainen ja rakentamisen määrään liittyvät selvitykset ovat olleet riittämättömiä. Päätös on virheellinen ja lakiin perustumaton seuraavin perustein.



### Maakuntakaavan ohjausvaikutus ja MU - aluerajauksesta

Maakuntakaavan aluevarauksen (MU maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on erityistä ulkoilun ohjaustarvetta) suunnittelumääräyksessä on todettu:

”Tämän alueen suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota alueen ympäristöarvoihin, ulkoilutoimintojen järjestämismahdollisuuksiin sekä alueen kytkeytymiseen seudun matkailupalveluihin sekä muihin virkistysalueisiin ja ulkoilureitteihin.”

Lisäksi Maakuntakaavan selostuksessa on todettu MU-alueen toteutuksesta seuraavaa:

”Metsähallitus vastaa valtion maiden suunnittelusta ja valtion mailla olevien virkistysalueiden ja retkisatamien rakentamisesta ja kunnossapidosta. Valtion laajat, Etelä-Savon mittakaavassa erämaiset, Natura-alueisiin rajoittuvat alueet on osoitettu maa- ja metsätalousvaltaisiksi alueiksi, joilla on ulkoilun ohjaustarvetta (MU). Näiden alueiden maankäyttö suunnitellaan tarkemmin luonnonvarasuunnittelun ja alue-ekologisen suunnittelun jatkuvissa prosesseissa. Alueiden päämaankäyttömuoto on metsätalous.”

Metsähallituksen Etelä-Suomen luonnonvarasuunnitelma 2017-2022 on hyväksytty 16.6.2017. Alueesta on tehty myös jatkuvasti päivittyvä alue-ekologinen suunnitelma. Kaavaratkaisussa on molemmat suunnitelmat huomioitu ja mm. näiden suunnitelmien avulla Metsähallitus suunnittelee, toteuttaa ja kunnossapitää alueella olevia virkistysalueita ja -kohteita.

Hallinto-oikeuden päätöksessä on todettu, että kaava-asiakirjoihin ei ole sisällynyt selvitystä luonnonvarasuunnitelmasta, johon on viitattu maakuntakaavan kaavaselostuksessa. Hallinto-oikeuden päätöksessä on myös todettu, että kaavaselostuksessa on viitattu Metsähallituksen kaavoitusperiaatteisiin, joita ei kuitenkaan ole kaavaselostuksessa tai muissa valmisteluasiakirjoissa selostettu.

Metsähallituksen Etelä-Suomen metsien luonnonvarasuunnitelma 2017 – 2022 on hyväksytty 16.6.2017. Metsähallituksen kaavoitusperiaatteet ovat tulleet voimaan 2008. Molemmat asiakirjat ovat julkisesti nähtävillä metsähallituksen kotisivuilta, minkä johdosta niiden liittämistä kaava-aineistoon tai tarkempaa referoimista ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Molemmat em. suunnitelmat sekä alue-ekologinen suunnitelma on huomioitu rantayleiskaava ratkaisussa siten, että luonnonarvoiltaan arvokkaimmat alueet on osoitettu omilla merkinnöillä (luo) ja rakennusalueet on sijoitettu arvoalueiden ulkopuolelle. Metsänkäyttelyyn ei MRL:n mukaisesti voida antaa määräyksiä yleiskaavalla. Toisekseen em. mainitut suunnitelmat ohjaavat Metsähallituksen omaa toimintaa ja niillä ei ole suoraa juridista merkitystä MRL:n mukaisessa rantayleiskaavaprosessissa. Tältäkin osin hallinto-oikeuden päätös on virheellinen.



Hallinto-oikeuden arvio, jonka mukaan kumottu kaavaratkaisu ei huomioisi maakuntakaavan MU-alueen suunnittelumääräystä, on virheellinen. Hallinto-oikeuden tuomiosta ei myöskään tarkemmin ilmene, miten huomioimatta jättäminen kaavaratkaisussa ilmenee. Sen sijaan on käsitelty laskennallisen rakennusoikeuden mitoituksen ja rakennusoikeuksien siirtoon liittyvää problematiikkaa.

Yleiskaavassa on nimenomaan huomioitu alueelle kohdistuvat ympäristöarvot mm. siten, että osoitettu rakentaminen rajoittaa erittäin vähän metsästystä tai jokamiehen oikeudella tapahtuvaa ulkoilua ja virkistystä. Kaava ei myöskään millään tavoin estä alueen kytkeytymistä ympäröiviin suojelualueisiin, matkailupalveluihin tai ulkoilureitteihin. On huomioitava, että nyt kysymyksessä oleva rantayleiskaavan muutos on osa voimassa olevaa Savonrannan rantayleiskaavaa ja sen kohteena olevaa kokonaisuutta ja siten kaavamuuos koskee vain osaa MU -aluetta.

On myös tärkeää huomioida, että maakuntakaavan matkailun kansainvälisen painopistealueen kehittämismerkinnässä ei ole määräyksiä vaan kehittämissuosituksia. Lisäksi merkinnällä kuvataan yleispiirteisesti maakunnan matkailun kansainväliset painopistealueet, joita ovat Saimaa ja kansallispuistot. Nyt kysymyksessä olevalla suunnittelualueella ei ole kansallispuistoja ja vesistöt eivät ole Saimaata, lukuun ottamatta Kiurunlahdessa olevan vanhan pudotuspaikan aluetta.

Mitä tulee kehittämissuositukseen, ei määräykseen, ne on kaavaratkaisussa huomioitu yleiskaavan edellyttämällä tarkkuudella.

Kaavamuuoksella osoitettu vähäinen rakentaminen ei vaaranna millään tavoin Vuoksen vesistöalueen ominaispiirteitä, kun rakentamisalueille ei kohdistu erityisiä luonto- tai maisema-arvoja. Huomioitavaa on, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on uusittu ja Vuoksen vesistöalue ei ole enää voimassa olevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityisalue.

Metsähallituksella on maakuntakaavan MU-alueella rantaviivaa noin 38 km. Voimassa olevassa rantayleiskaavassa ja tässä muutoksessa muuta maankäyttöä tälle alueelle on osoitettu noin 3,2 km rantaviivalle, mikä on vain 8,5 % rantaviivasta ja tästäkin rantaviivasta noin puolet on varattu matkailua ja retkeilyä palvelemaan rakentamiseen. Retkeilylle ja ulkoilulle jää edelleen yli 90 % vapaata rantaa. Rakennuspaikat on sijoitettu alueille (järville), jossa on jo olevaa lomarakentamista tai voimassa olevassa kaavassa alueelle on sitä osoitettu. Voimassa olevan yleiskaavan alueella MH:lla on rantaviivaa noin 113 km. Metsähallituksen omistamasta rantaviivasta on siten noin 3 % rakentamisen piirissä. Näin vähäinen rakentaminen ei vaaranna alueen virkistyskäyttöä tai matkailullisia tavoitteita eteenkään, kun samoilla järvillä on muitakin yksityisten rakennuspaikkoja. Metsähallitusta tulee kohdella yhdenvertaisesti rakentamisen osalta. Ratkaisu on myös edellä mainittujen Metsähallituksen kaavoitusperiaatteiden sekä voimassa olevan luonnonvarasuunnitelman mukainen.



Maakuntaliitto on ehdotusvaiheen lausunnossaan perustellut maakuntakaavan vastaisuutta sillä, että ydinalue tulee säilyttää rakentamattomana erämaa-alueena. Tältä osin on hyvä huomioida se, että alueille, jonne kaavamuutoksessa on osoitettu rakentamista, eivät ylipäätään voisi enää säilyä rakentamattomina, koska esim. Riihijärvellä, Kiurunjärvellä, Suuri Vasarajärvellä ja Kalliojärvellä on jo osoitettu rakentamista tai niillä on jo lomarakentamista. Ratkaisu, jossa MU -ydinalueelle sallitaan rakentamista yksityisille maanomistajille rantaosayleiskaava, mutta Metsähallitukselle ei edes vähäistä omarantaista rakentamista, on vastoin maaomistajien yhdenvertaista kohtelua. Pelkkä valtion maanomistus itsessään ei voi olla sellainen erityinen peruste, jolla valtion maanomistajan asetettaisiin epäyhdenvertaiseen asemaan muiden maanomistajien kanssa.

On myös huomioitava, että hallinto-oikeuskäytännössä on myös katsottu mahdolliseksi sijoittaa omarantaisia rakentamiskoikoja jopa VR - alueelle (esim. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 14.4.2016, 16/0318/5).

Suunnittelualueelle ei kohdistu tällä hetkellä muuta virkistyskäyttöpainetta kuin metsästys sekä jokamiehenoikeuteen perustuva marjastus ja sienestys. Maakuntaliiton edellyttämä laaja-alainen suunnitelma, jossa on mukana Koloveden kansallispuisto, Nahkiaissalo sekä Kakonsalon alueet on siten tarpeeton. Lisäksi Metsähallituksen hallinnassa olevat yleiskaavan mukaiset MU -alueet rajautuvat suojelualueisiin, joten tältäkin osin yhteydet suojelualueille ovat turvatut ja niille on mahdollista suunnitella ja sijoittaa reitistöjä, nuotiopaikkoja ym. Reittien suunnittelusta ja toteutuksesta vastaa Metsähallitus maakuntakaavan mukaisesti ja laadittu kaavamuutos on osa tätä laajempaa suunnittelukokonaisuutta. Maakuntaliiton edellyttämän laaja-alaisen suunnitelman laatimistarve ja -perusteet jäävät epäselviksi myös sitä taustaa vasten, että Metsähallituksen luontopalvelut suojelualueiden haltijana ja kehittämisestä vastaavana tahona on kaavaneuvottelussa 11.10.2019 todennut, ettei selvitystarvetta maakuntaliiton edellyttämässä laajuudessa ole. Kannanotto on kirjattu myös kaavaselostukseen.

Mahdolliset tulevaisuuden virkistyskäyttö tarpeet MU-alueilla on huomioitu kumotussa kaavaratkaisussa sillä, että pieni osa rakennusoikeudesta on siirretty MU-alueen ulkopuolelle, osoitettu rakentaminen on sijoitettu järville, jotka ovat jo rakennettuja tai rakentamisesta on niille osoitettu voimassa olevassa kaavassa. Lisäksi laskennallisesta rakennusoikeudesta on jätetty suuri osa osoittamatta juuri MU-aluevarauksesta johtuen ja suurin osa osoitetusta rakentamisesta sijoittuu RM-alueille.

### Emätilaselvitys

Metsähallituksen hallussa olevien tilojen rakennusoikeus on laskettu täysin samoilla periaatteilla kuin voimassa olevassa Savonrannan rantaosayleiskaavassa.



Kaavakartan ja yleiskaavarekisterin lukujen perusteella voidaan todeta, että voimassa olevassa kaavassa Metsähallitukselle on osoitettu rakennuspaikkaa 21 kpl. Metsähallituksella on Savonrannan rantayleiskaavan alueelle 113 km rantaviivaa. Voimassa olevan rantayleiskaavan yleiskaavarekisterin sekä mitoituserusteiden mukaisella tarkastuslaskennalla Metsähallituksen suunnittelualueen tilojen laskennallinen rakennusoikeus on 117 rakennuspaikkaa. Voimassa olevassa kaavassa on jätetty siten osoittamatta yhteensä rakennuspaikkoja 95 kpl.

Em. yleiskaavarekisterin mukaisesti voimassa olevan kaavan alueella on rantaviivaa 53 km ja mitoitusrantaviivaa 28 km. Lisäksi samoilla tiloilla on suojelualueilla (suunnittelualueen ulkopuolella) rantaa 20 km, jonka laskennallinen rakennusoikeus on 27 rakennuspaikkaa. Kumotussa kaavassa on osoitettu yhteensä 49 rakennuspaikkaa, joista uusia on 29 kpl.

Yleiskaavarekisterin ja sen tietojen analyysin perusteella on ilmeistä, että voimassa olevan Savonrannan rantayleiskaavan mitoituserusteluiden rakennettavuuskertoimia on käytetty metsäyhtiöiden ranta-alueilla. Yhtiöiden joidenkin tilojen osalta on käytetty keskimääräistä 0,75 % rakennusoikeudesta rakennettavuudesta johtuen. Toisaalta yksityisten maanomistajien rakennettavuudeltaan huonoilta ranta-alueilta on rakennusoikeutta myös siirretty muille ranta-alueille käyttämättä rakennettavuuskertoimia. Muutamien tilojen osalta rakennuspaikkoja ei ole osoitettu, jos tilan rantaviiva on kokonaan rakennuskelvotonta virkistyskäyttämielessä.

Jos Metsähallituksen hallinnassa olevien suurten järvien ranta-alueilla, jossa käytetään mitoituserustana rantaviivan pituutta, käytettäisiin samaa kerrointa kuin metsäyhtiöllä eräiden tilojen osalta on käytetty, vähenisi mitoitusrantaviiva 20,36 km:stä 15,27 km. Rakennusoikeus vastaavasti vähenisi kertoimella 4,5 23 rakennuspaikalla. Metsähallituksen hallinnassa olevien kiinteistöjen osalta jäisi silti vielä käyttämätöntä rakennusoikeutta 43 kpl.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa on tuotu esille Saarilammen saraluhta ja sen vaikutukset rakennusoikeuteen. On todettava, että saraluhdalla ei ole oleellista merkitystä Metsähallituksen hallinnassa olevien kiinteistöjen kokonaisrakennusoikeuteen ensinnäkin siksi, että käyttämätöntä rakennusoikeutta on jäänyt huomattavasti käyttämättä ja toiseksi, soistunutta rantaviivaa Saarijärven alueella on noin 220 m ja hyvin rakentamiseen kelpavaa rantaviivaa noin 120 m. Teoriassa rakentamiskertoimen 0,4 vaikutus mitoitusrantaviivaa on siten 80 m ja laskennalliseen rakennusoikeuteen 0,35 rakennuspaikkaa (0,22 x 0,4 x 4). Tältäkin osin hallinto-oikeuden päätös on virheellinen.

Hallinto-oikeuden päätöksessä (s. 8) on todettu, että mitoituksessa on tilan Leipämäki (740-573-2-23) osalta mukana myös Julmasaari. Tältä osin todetaan, että mitoitustaulukossa on virhe. Julmasaarta ei oli pitänyt laskea mitoitukseen, koska se on suojelualue. Julmajärven mannerrannan rakennusoikeus on 2,06 rakennuspaikkaa, jotka on mantereelle osoitettu. Julmasaaren laskennallista



rakennusoikeutta (1,35) ei ole kaavassa sijoitettu tai siirretty. Vaikka hallinto-oikeuden havainto on ollut perusteltu, on huomioitava asiakokonaisuus ja se, ettei tällaisellä teknisellä virheellä ole rantaosayleiskaavan muutoksen kokonaisratkaisun kannalta tai maaomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta mitään merkitystä.

Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan (s. 15), ettei emätilatarkasteluun sisälly emätiloista muodostettuja muita tiloja kuin Metsähallituksen omistamia tiloja. Väitteen osalta todetaan, että silloisen Savonrannan kunnan kaikkia ranta-alueita koskevan ja voimassa olevan rantayleiskaavan emätilat on selvitetty ja käytetty rakennusoikeus sekä kunkin tilan laskennallinen rakennusoikeus on huomioitu ja laskettu eikä kaavan hyväksymisen jälkeen Metsähallituksen tiloilta ole luovutettu määrääosia tai määrääaloja. Näin ollen hallinto-oikeuden päätös on tätäkin osin virheellinen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että hallinto-oikeuden päätöksessä tai sen perusteluissa esille tuoduilla seikoilla ei ole merkitystä lopullisen kaavaratkaisuun, koska Metsähallituksen hallinnassa olevien maiden laskennallista rakennusoikeutta on edelleen jäänyt paljon osoittamatta, vaikka em. tapaukset ja rakennettavuuskertoimet huomioitaisiin.

#### Maaomistajien yhdenvertainen kohtelu

Voimassa oleva Savonrannan rantayleiskaava käsitti koko silloisen Savonrannan kunnan ranta-alueet. Rantayleiskaavassa tutkittiin kokonaisvaltaisesti rantarakennusoikeus. Kaikilla maanomistajilla oli yhtäläiset mahdollisuudet siirtää rakennusoikeutta järviltä toisille tai tiloilta tiloille. Yleiskaavarekisteristä käy ilmi, että siirtoja tilasta toiselle on tehty lähes 40 tilalta. Vesistöstä toiseen on tehty siirtoja noin 20 tilan osalta. Em. siirroista noin 15 on sellaisia siirtoja, jossa on siirretty sekä tilalta toiselle, että vesistöstä toiseen.

Savonrannan rantayleiskaavan laadittaessa on jo toteutettu muiden kuin valtio maanomistajan tarpeet rakennuspaikkojen siirroista, eikä niitä siten ole ollut tarpeen enää tutkia nyt kysymyksessä olevassa rantayleiskaavamuutoksessa.

Lisäksi on huomioitava, että hallinto-oikeuden kumoamassa rantayleiskaavamuutoksessa tehdyt siirrot ovat lukumäärältään vähäisiä (yhteensä 9 rakennuspaikkaa), eikä niistä ole haittaa muille ko. järvien maanomistajille. Koska kaikilla maanomistajilla on ollut mahdollisuus rakennuspaikkojen siirtoon voimassa olevaa rantayleiskaavaa laadittaessa, nyt kysymyksessä olevan kaavamuutoksen yhteydessä siirtomahdollisuuksien ja tarpeiden uudelleen selvittäminen ei ole ollut enää tarpeen eikä myöskään maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämää. Kaavamuutoksella on siten tutkittu Metsähallituksen hallinnassa oleville maille sijoittuvien rakennuspaikkojen siirtomahdollisuuksia, koska niitä ei ole kokonaisuudessaan aikaisemman kaavaprosessin yhteydessä tutkittu tai ratkaistu. Olisi lakiin perustumatonta, jos yksi maanomistaja joutuisi ainoastaan osaltaan suoritettun tarkastelun



myöhemmän ajankohdan perusteella muita maanomistajia huonompaan asemaan. Lisäksi perustuslain 6 §:n mukainen maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ei toteutuisi, mikäli vastaavia Metsähallituksen hallinnassa olevia kiinteistöjä koskevia rakennusoikeuden siirtoja ei voisi toteuttaa samalla lailla kuin on tehty Savonrannan rantayleiskaavaa vahvistettaessa kaikkien muiden Savonrannan ranta-alueiden maanomistajien osalta.

Tehtyjen siirtojen osalta todettakoon myös, että ne ovat olleet myös Savonlinnan kaupungin rantayleiskaavoissa käyttämien laatimis- ja mitoituseriaatteiden mukaisia. Laatimisperiaatteissa on mahdollistettu rakennusoikeuksien siirrot jopa kaava-alueilta toiselle. Tälläkin perusteella hallinto-oikeuden päätös on lainvastainen.

#### OIKEUDENKÄYNTIKULUVAATIMUKSET

Itä-Suomen 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. Savonlinnan kaupunki esittää vaatimuksenaan, että koska oikeudenkäynti ei ole aiheutunut kaupungin virheestä, ei ole kohtuutonta asian laatu huomioon ottaen, että valittajat joutuvat pitämään nämä oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

#### YHTEENVETO

Edellä mainituin perustein hallinto-oikeuden päätös on virheellisenä kumottava.