

Esitys ranta-asetakaavan käyttötarkoituksen muutoksesta, Kerimaa

TL 16.04.2024 § 88

Valmistelija

Kaavoituspäälikkö Päivi Behm, 044 417 4655

Selostus

Kuntalaisaloite:

Kerimaan ranta-asetakavamuutoksesta on jätetty 8.3.2024 kaupungille seuraavan sisältöinen kuntalaisaloite. Aloitteen jättäjä on Kerimaan yksityistien tiekunta (liite A, aloite).

"Esitys Kerimaa-alueen ranta-asetakavan käyttötarkoituksen muutoksesta.

Kerimaantien yksityistien tiekunnan ylimääräinen kokous päätti kokouksessaan 20.10.2023 yksimielisesti esittää Savonlinnan kaupungille Kerimaan nykyisen ranta-asetakavan käyttötarkoituksen muuttamista kaupungin virkatyönä siten, että alueella sallitaan kiinteistönomistajien ympärivuotinen vakinainen asuminen ja että rakennuksen osoite merkitään asukkaan pyynnöstä hänen osoitteekseen digi- ja väyläviraston rekisteriin. Kaava-alueen asukkailla tulee olla oikeus valita, onko heidän omistamallaan asunnolla pysyvän asunnon käyttötarkoitus, mikäli rakennus on heidän vakinaisessa asuinkäytössään tai tulossa sellaiseen käyttöön.

Esityksen perustelut

1. Kerimaa-alueen infrastruktuuri ja sinne rakennetut asunnot täyttävät vakinaisen asumisen kriteerit. Alueella on sähköistys, kunnallinen vesi- ja jätevesihuolto, keskitetty jätehuolto, kattava tieverkosto ja sen hoitamiseen järjestäytynyt tiekunta sekä laajakaistakaapelointi kaikille tonteille mm. etätyöskentelyä varten. Alueen kaikki asunnot on rakennettu ympärivuotiseen käyttöön.

2. Savonlinnassa on aiemmin toteutettu vastaavanlainen käyttötarkoituksen muutos seuraavilla alueilla: Pihlajaniemi Ritala, Aurinkorinne Punkaharju ja Kasinosaari Savonlinna

3. Kerimaa-alueella asuu jo tällä hetkellä vakinaisesti useita perheitä.

4. Kerimaa-alueelta on hyvät yhteydet kauppoihin, kouluihin, sairaalaan, harrastustiloihin ja virastoihin. Myös koulukuljetukset on jo järjestetty. Pyydämme esityksemme pikaista käsittelyä."

Sijainti:

Kerimaan alue on irraallan muusta taajamarakenteesta Anttolan ja Kerimäen keskustaajaman välissä (liite B, sijainti).

Kaupungilla on käynnissä Kerimäen keskustaajaman asemakavamuutos, missä tarkastellaan alueen eri maankäyttömuotojen kehittämistä.

Kaupungilla on Kerimäen keskustaajamassa luovutuksen piirissä olevia vapaita omakotitontteja noin 40. Näiden omakotialueiden tiivistyminen on keskitettyjen palveluiden kannalta kaupungin kannalta taloudellisesti ja liikkumisen kannalta toivottavampaa.

Kaupungin kannalta tarkoituksenmukaista ei ole ohjata asuinrakentamista matkailualueelle yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle vastoin maakuntakaavan ja yleiskaavan ohjausvaikutusta, mistä koituisi kaupungille merkittäviä kustannuksia.

Kaavatilanne:

Maakuntakaavassa Kerimaan alue on osa virkistysmatkailualueetta V-rm 7.60 (Huosio) noin 430 ha. *"Merkinnällä osoitetaan keskusverkon ulkopuolisia alueita tehokkaalle virkistyskäytölle, ulkoilulle, urheilulle ja matkailua palveleville toiminnoille. Alueella on yksityiskohtaisemman suunnittelun tarvetta virkistyskäytön ja matkailutoimintojen yhteen sovittamiseksi. Suunnittelumääräys: Alueen yleisen virkistyskäytön kehittäminen sekä luonto- ja kulttuuriarvojen säilyminen tulee turvata yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Alueelle voidaan osoittaa matkailurakentamista. Rakentamismääräys: Alueelle saa rakentaa ulkoilu-, urheilu- ja virkistyskäyttöä sekä matkailua palvelevia rakennuksia."* Lisäksi alueella on merkintä ge 7.492 Kulennoisharju – Huosionkankaat *"Merkinnällä osoitetaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaita harjualueita. Suunnittelumääräys: Alueen käytön suunnittelussa on otettava huomioon alueen maisemakuvan, luonnonkauneuden, geologisten muodostumien sekä erikoisten luonnonolosuhteiden ja -esiintymien säilyminen. Alueelle metsien hoito ja käyttö perustuu voimassa olevaan metsälainsäädäntöön. Suositus: Erityisesti on huomiota kiinnitettävä ehjien harjumuodostumien säilymiseen ja pohjavesien suojeluun."* Alueen kautta on myös osoitettu runkoviemäri (j).

Kerimaan alueella ei ole yleiskaavaa.

Alueelle on laadittu Kerimaan ranta-asemakaava, vahvistunut 21.4.2008 (liite C, ranta-asemakaava). Alue on ranta-asemakaavassa osoitettu matkailu- ja lomarakentamiselle (RM ja RA). Ranta-asemakaava on maakuntakaavan mukainen.

Kerimaan alueelle ei ole myönnetty poikkeamislupia vakituiseen asumiseen, vaikka näitä on yksittäisten maanomistajien toimesta kysytty. Yksi kielteinen päätös on tehty vuonna 2023, mistä ei valitettu hallinto-oikeuteen ja päätös on lainvoimainen. Perusteluina päätöksessä oli, että Savonlinnan kaupungin vakiintuneen käytännön mukaisesti matkailu- ja lomarakentamista varten laadituille asemakaava-alueille ei myönnetä yksittäisiä poikkeamislupia vakituiseen asumiseen (hallintolaki 434/2003 6 §). Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan maankäytön suunnittelun tulisi ensisijaisesti tapahtua kaavalla. Poikkeamisella ei voida muuttaa alueella jo olevaa kaavaa. Vakituista asumista alueella ei voida yksittäisten kiinteistöjen osalta ratkaista poikkeamisluvilla.

Vakituinen asuminen alueella vaatisi koko Kerimaan rantakaava-alueen yleis- ja asemakaavamuutokset sekä samalla olisi tutkittava maakuntakaavan ohjausvaikutusta, koska Kerimaan alueella ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa.

Yksityistiet ja kaupungille muodostuvat muut kustannukset:

Kerimaan ranta-asemakaavan yksityisteiden pituus on noin 4,9 km. Kun siihen lisätään Kerimaahan johtavat yksityistiet eli Ukonmurrontie, Torvelantie ja Tihviintie, on Kerimaan alueella teitä yhteensä noin 7 km. Laajamittainen vakituinen asuminen alueella edellyttäisi katujen rakentamista ja kunnossapitoa. Yksityiset hiekkatiet eivät välttämättä ole rakennettu samoilla vaateilla kuin kaupungin asemakaavakadulta edellytettäisiin. Nämä katukustannukset kohdentuisivat aloitteessa toivotun asemakaavamuutoksen myötä kaupungille.

Kustannettavat palvelut voisivat kaupungille koulukyytien lisäksi myös tarkoittaa esimerkiksi vanhusten kotipalveluja. Kerimaassa asutaan kaupungin rekisteritietojen mukaan neljällä kiinteistöllä, joista yhdessä on yksi lapsi, joten asukasmäärä ja mahdollisten koulukyytien tarve alueella on erittäin vähäinen.

Kaavamuutosten kustannuksia esitetään aloitteessa kaupungin maksettavaksi. Asia tarkoittaisi kaavoituksen henkilöresurssien varaamista ko. hankkeeseen sekä kaikkia kaavatyön selvityskustannuksia.

Kerimaan kiinteistöt ja kadut ovat yksityisomistuksessa. Kaupungilla ei ole alueella maanomistusta. Kaupungin maapoliittisen linjauksen mukaan kaupunki kaavoittaa yksityisiä maita ensisijaisesti sopimusteitse tai hankkimalla alueen maanomistuksen itselleen. Kaupungilla ei ole intressiä ostaa tiealuetta kaupungille. Alueelle ei saataisi kaavamuutoksenkaan myötä juurikaan lisärakentamista tai sellaista maankäyttöä, josta kaupunki hyötyisi esimerkiksi maankäyttösopimuskorvausten myötä, millä kaupungille aiheutuvia kustannuksia saataisiin katettua.

Muut aloitteessa esitetyt seikat:

Maistraatti muutti tulkintansa vuonna 2013, minkä jälkeen loma-asunnoille ei ole voinut muuttaa kirjoja, ei siinäkään tapauksessa, että ne on rakennettu nykyvaateiden mukaan. Uudet lomarakennukset tehdään nykyisin pääsääntöisesti talvikäyttöön sopiviksi, joten tämä ei ole perustelu kaavamuutoksen tarpeelle.

Aloitteen tekijät viittaavat Ritalan ja Kasinonsaarten asemakaavamuutoksiin, jotka sijaitseva Savonlinnan ydinkeskustassa ja Savonlinna taajama-alueella. Ritala ja Kasinosaaret ovat taajaman palveluiden ääressä ja luontaisia yhdyskuntarakenteen tiivistämisen alueita, joten kaavamuutokset vakituiseen asumiseen ovat olleet näille perusteltavissa. Aurinkorinteen alueelle Punkaharjun Tuunaansaareissa on ranta-asemakaavassa osoitettu vakituista asumista työntekijöiden tarpeisiin rantavyöhykkeen läheisyyteen AO ja loma-asuntoaluetta rannalle RA, molemmat käyttötarkoitukset ovat vastoin yleiskaavan RM-merkintää. Nämä Aurinkorinteen, Retretin ja Kesämaan alueet on alun perin suunniteltu yleiskaavassa matkailukäyttöön. Aurinkorinteen vakituinen asuminen edellyttäisi yleis- ja ranta-asemakaavamuutosta. Muu osa Tuunaansaaresta on kehittynyt asuinalueeksi Punkaharjun kunnan aikana sekä katualueet ovat pääosin kaupungin omistuksessa ja kunnossapidossa, joten Aurinkorinteen tilanne on vakituisen asumisen kaavoittamisen osalta erilainen kuin Kerimaassa.

Lapsivaikutusten arviointi Ei ole tarpeen arvioida.

Yritysvaikutusten arviointi Ei ole tarpeen arvioida.

Esittelijä vs. tekninen johtaja Behm Päivi

Päätösehdotus Tekninen lautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että Kerimaan yleis- ja asemakaavamuutosta ei käynnistetä vakituiseen asumiseen selostusosassa mainitun perustein. Kaavamuutoksesta ja sen edellyttämästä infrarakentamisesta aiheutuu kaupungille merkittäviä kustannuksia sekä yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Päätös Päätösehdotus hyväksyttiin.

Tiedoksi Kerimaan yksityistien tiekunta
Kaavoituspalvelut

Toimenpiteet Kaupunginhallitus

Valmistelija	Kaavoituspäällikkö Päivi Behm, 044 417 4655
Selostus	Teknisen lautakunnan 16.4.2024 kokouksen § 88 selostus- ja päätösoosan mukaisesti
Esittelijä	Kaupunginjohtaja Laine Janne
Päätösehdotus	Kaupunginhallitus hyväksyy teknisen lautakunnan esityksen.
Päätös	Päätösehdotus hyväksyttiin.
Tiedoksi	Kerimaan yksityistien tiekunta Kaavoituspalvelut

TL 24.03.2026

242/10.02.04.00/2024

Valmistelija	Kaavoituspäällikkö Päivi Behm, 044 417 4655
Selostus	TL 16.04.2024 § 88 ja KH 06.05.2024 § 171 kokousten selostusosien mukaisesti.

Kuntalaisaloite

Kerimaan alueelle on tehty kuntalaisaloite (liite D) kaavamuutoksesta, jonka tavoitteena on mahdollistaa vakituinen asuminen. Perusteluina esitetään alueen hyvä infrastruktuuri (vesi, viemäri, sähkö, laajakaista, tiet ja jätehuolto), ympärivuotiseen käyttöön suunnitellut rakennukset, jo olemassa oleva pysyvä asutus ja kasvava kiinnostus muuttoon. Lisäksi perustellaan, että alue on lähellä palveluja ja koulukuljetukset toimivat. Uusi osoitejärjestelmä sekä matkailu- ja yritystoiminnan kehittyminen tukevat alueen elinvoimaisuutta. Kaavamuutoksen arvioidaan vähentävän liikkumistarvetta ja hyödyntävän olemassa olevaa rakennusoikeutta.

Maanomistus- ja kaavatilanne

Kerimaa on kokonaan yksityisessä omistuksessa (useita eri maanomistajia), eikä Savonlinnan kaupungilla ole aluetta hallussaan. Kaavamuutos edellyttäisi yksityisteiden siirtämistä kaupungin vastuulle sekä asema- ja yleiskaavojen muuttamista, sillä nykyinen ranta-asemakaava (2008) sallii vain loma- ja matkailurakentamisen. Maakuntakaavassa alue on virkistysmatkailualue, eikä yleiskaavaa ole voimassa.

Savonlinnan RM-matkailualueet

Savonlinnassa on tällä hetkellä arviolta vajaa kaksikymmentä yksityisomistuksessa olevaa RM-merkinnällä osoitettua matkailupalvelujen aluetta. Näillä alueilla kaavan tarkoituksena on mahdollistaa nimenomaan matkailuun ja loma-asumiseen liittyvä rakentaminen, ei vakituinen asuminen. Kerimaan tilanne ei siten ole kaavallisesti poikkeuksellinen, vaan osa kaupungin laajempaa kokonaisuutta, jossa matkailuun osoitetut korttelialueet sijaitsevat pääosin yksityisillä maa-alueilla taajamarakenteen ulkopuolella.

Päätöksenteossa on syytä huomioida kuntalaisten tasapuolisen kohtelun periaate. Yksittäiselle alueelle tai maanomistajaryhmälle ei voida myöntää

kaavamuutoksia tai käyttöoikeuksia, jotka poikkeavat perusteettomasti muiden vastaavassa asemassa olevien maanomistajien oikeuksista. Mikäli vakituinen asuminen sallittaisiin Kerimaan RM-alueilla, olisi kaupungin arvioitava vaikutukset myös muille vastaaville RM-alueille. Tasapuolisuusperiaate edellyttää, että kaavoitusratkaisut tehdään yhtenäisin linjauksin, jotta maanomistajien yhdenvertaisuus ja kaavaratkaisujen johdonmukaisuus säilyvät.

Muutokset aiempaan

Kerimaahan on vuoden 2024 kuntalaisaloitteen käsittelyn jälkeen laadittu ja hyväksytty uusi osoitejärjestelmä, mikä on parantanut alueen osoitetietojen selkeyttä ja viranomaiskäytettävyyttä. Lisäksi alueen vesihuoltoon liittyvät kysymykset ovat edenneet yhteistyössä Itä-Savon Vesi Oy:n kanssa. Kerimaan lomakylän toiminnanharjoittajan vaihtuminen on osaltaan muuttanut alueen toimintaympäristöä ja sillä on vaikutusta alueen matkailutoiminnan kehitysedellytyksiin.

Kerimaan asukasmäärät ja lomarakennuspaikat

Kerimaassa on 8 vakituista asukasta neljällä kiinteistöllä, ja kaikki ovat kirjautuneet alueelle ennen vuotta 2013, jolloin digi- ja väestöviraston tulkinta vakituisesta asumisesta loma-asunnolla muuttui. Näistä asukkaista yksi on koululainen. Uudet muuttajat merkitään nykyisin *vailla vakinaista asuntoa* -statuksella, koska valtio on halunnut rajata loma-asuntojen muuttamista vakituisen käyttöön.

Kerimaa sijoittuu Kerimäen (1 970 asukasta) ja Anttolan (283 asukasta) taajamien väliin.

Kerimaassa on 90 rakennettua ja 109 rakentamatonta lomarakennuspaikkaa yksityisomistuksessa.

Kerimäen taajamassa on kaupungilla 38 vapaata omakotitonttia ja Anttolassa 3 kaupungin tonttia, jotka sijaitsevat valmiiden palvelujen äärellä ilman lisäinvestointitarpeita.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen

Kerimaa sijaitsee 17 km päässä Savonlinnan keskustasta ja noin 7 km päässä Kerimäen taajamarakenteesta, eikä sen sijainti, palvelutaso tai infrastruktuuri tue kaupunkirakenteen eheyttämistä. Vakituisen asumisen salliminen lisäisi merkittävästi yhdyskuntarakenteen hajautumista ja loisi kaupungille uuden, irrallisen asuinalueen, jonka katu- ja kunnallistekniikan ylläpito olisi kallista suhteessa asukasmäärään.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen tarkoittaa tässä tapauksessa myös sitä, että asutus laajenisi entistä kauemmas nykyisestä palveluverkosta ja toimivista joukkoliikenneyhteyksistä. Tämä kasvattaa henkilöautoriippuvuutta ja lisää sekä kaupungin että asukkaiden liikenteen kustannuksia. Hajautunut rakenne vaikeuttaa myös kaupungin mahdollisuuksia kohdentaa investointeja tehokkaasti, sillä yksittäisten tie- ja kunnallisteknisten järjestelmien ylläpitokustannukset nousevat huomattavasti, kun käyttäjäpohja on pieni ja etäisyydet pitkiä. Lisäksi hajautunut rakenne voi pitkällä aikavälillä lisätä palvelujen siirtymiseen liittyvää painetta, kun väestön sijoittuminen laajalle alueelle heikentää palvelujen saavutettavuutta ja kustannustehokkuutta.

Alue ei liity olemassa oleviin palveluihin, joukkoliikenteeseen tai kasvusuuntiin, mikä lisäisi kustannuksia ja heikentäisi saavutettavuutta etenkin ikääntyvän väestön näkökulmasta. Sama ratkaisu loisi painetta vastaaviin muutoksiin muilla RM-alueilla ja heikentäisi kaupungin

kokonaismaankäytön ohjausta sekä ilmastotavoitteita pitkien asiointi- ja työmatkojen vuoksi. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen vaikeuttaisi kaupungin ilmastotyötä myös lisääntyvien liikennesuoritusten ja kasvavien kunnallistekniikan elinkaarikustannusten kautta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vakituisen asumisen salliminen Kerimaassa lisäisi hajautumista, kasvattaisi infrastruktuuri- ja palvelukustannuksia ja olisi ristiriidassa kaupungin strategisten tavoitteiden kanssa. Hajautunut asutus ei tue resurssiviisasta maankäyttöä, eikä se mahdollista palvelujen tai liikkumisen järjestämistä taloudellisesti, ekologisesti tai sosiaalisesti kestävällä tavalla.

Kustannukset ja riskit

Koska kaupunki ei omista maa-aluetta, muutoksen kustannuksia on hyvä tarkastella ennen päätöksiä alueen kaavoittamisesta.

Arvion mukaan maapohjan hankinta, katuverkon investoinnit, ylläpito sekä kaavoituksen ja selvitysten kustannukset olisivat noin 2,2–3,4 M€. Arvio ei sisällä mahdollisia lisäinvestointeja (valaistus, hulevesijärjestelmät, kevyen liikenteen väylät).

Kaavamuutokseen liittyy kustannus- ja toteutusriskejä, sillä nykyinen tie-, valaistus-, hulevesi- ja vesihuoltoinfra ei täytä vakituisen asumisen vaatimuksia sekä lisäkustannukset voivat kasvaa teknisten ratkaisujen, lisärakenteiden ja maaperäolosuhteiden vuoksi.

Myös laajat luonto- ja Natura-selvitykset, tieverkon puutteet, maanomistuksen epäselvyydet (useita eri maanomistajia) sekä matkailu- sekä vakituisen asumisen yhteensovittaminen lisäävät taloudellisia ja toiminnallisia riskejä.

Kerimaan tilanne on maankäytön kannalta haastava, koska kaupunki ei saa kaavamuutoksesta rakennusoikeuteen tai taloudelliseen tuottoon perustuvaa hyötyä, mutta sen sijaan muutos aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia ja uusia ylläpitovastuita. Kaavamuutos ei myöskään loisi kaupungille uusia tontteja tai myytävää rakennusoikeutta, joilla kunnallistekniikan investointeja voitaisiin rahoittaa. Alueen nykyiset olosuhteet ja pirstaleinen maanomistusrakenne rajoittavat kaavamuutoksen tuomia taloudellisia hyötyjä: rakennettavan pinta-alan kasvu ei ole todennäköistä, eikä lisärakentamista voida osoittaa heikentämättä alueen nykyisiä arvoja tai toimintoja. Lisäksi markkinatilanne ei tue merkittävää tonttituotannon lisäämistä, jolloin kaavamuutoksen tuottama tulo jäisi vähäiseksi suhteessa tarvittaviin investointeihin.

Johtopäätökset

Kerimaan kaavoittaminen vakituista asumista varten ei ole kaupungin kannalta perusteltua, koska alueen kehittäminen edellyttäisi huomattavia ja epävarmoja investointeja tie-, infra- ja palvelurakenteeseen ilman, että saavutettavat hyödyt kompensoisivat kustannuksia. Lisäksi muutos lisäisi yhdyskuntarakenteen hajautumista, kasvattaisi pitkän aikavälin ylläpitovastuita ja olisi ristiriidassa kaupungin maankäytön tavoitteiden kanssa. Näiden syiden vuoksi kaupungin ei ole tarkoituksenmukaista edetä Kerimaan kaavoittamisessa vakituisen asumisen alueeksi.

Toimivalta

3 luku 3 § Maankäyttö, kaavoitus ja rakentaminen kohta 2

Esittelijä

Tekninen johtaja Siponen Kari

Päätösehdotus	Tekninen lautakunta esittää kaupunginhallitukselle, ettei Kerimaan kaavamuutosta vakituiseen asumiseen käynnistetä, koska hanke aiheuttaisi kaupungille suuria ja epävarmoja infrastruktuurikustannuksia sekä lisäisi yhdyskuntarakenteen hajautumista. Vaikka hankkeella olisi joitakin potentiaalisia hyötyjä, niiden toteutuminen edellyttäisi merkittäviä lisäinvestointeja ja pitkäaikaista sitoutumista katuverkon ja kunnallistekniikan ylläpitoon. Alustava investointien kustannusarvio (2,2–3,4 M€) sisältää huomattavia epävarmuuksia, ja lisäksi kaava ja ympäristöselvitykset nostaisivat kustannuksia. Tästä syystä kaavamuutoksen etenemistä ei pidetä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena.
---------------	--

Päätös

Tiedoksi	Aloitteen tekijät
----------	-------------------

Toimenpiteet	Kaupunginhallitus
--------------	-------------------