

Esitys ranta-asemakaavan käyttötarkoituksen muutoksesta, Kerimaa

TL 16.04.2024 § 88

Valmistelija Kaavoituspäällikkö Päivi Behm, 044 417 4655

Selostus

Kuntalaisaloite:

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

”Esitys Kerimaa-alueen ranta-asemakaavan käyttötarkoituksen muutoksesta.

Kerimaantien yksityistien tiekunnan ylimääräinen kokous päätti kokouksessaan 20.10.2023 yksimielisesti esittää Savonlinnan kaupungille Kerimaan nykyisen ranta-asemakaavan 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 asemakaavamuutos, 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 virkistysmatkailualueutta 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 kysyty. 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 Tuunaansaaresta 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 § 64

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

Kerimaan 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 kokonaisuuskäytön ohjausta sekä ilmastotavoitteita pitkien asiointi- ja

työmatkojen vuoksi. Yhdyskuntarakenteen hajautuminen vaikeuttaisi kaupungin ilmastotyötä myös lisääntyvien liikennesuoritusten ja kasvavien kunnallistekniikan elinkaarikustannusten kautta.

Yhteenvetona 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 kestäväällä 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 tonttutuotannon 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 lisäksi 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 kaavam muutoksen etenemistä ei pidetä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena.

Käsittely Esittelijä poisti asian esityslistalta.

TL 14.04.2026

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) kaavam muutoksesta, 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 sekä aloitteessa kaavam muutoksen arvioidaan vähentävän liikkumistarvetta ja kerrotaan sen hyödyntävän olemassa olevaa rakennusoikeutta.

Maanomistus- ja kaavatilanne

Kerimaa on kokonaan yksityisessä omistuksessa (useita eri maanomistajia), eikä Savonlinnan kaupungilla ole aluetta hallussaan. Kaavam uutos edellyttäisi yksityisteiden ja muiden yleisten alueiden siirtämistä kaupungin vastuulle sekä asema- ja yleiskaavojen muuttamista, sillä nykyinen ranta-asemakaava (2008) sallii vain loma- ja matkailurakentamisen RM. Maakuntakaavassa alue on myös virkistysmatkailualue. Alueella ei ole voimassa olevaa yleiskaavaa. Alueella on yksityisen maanomistajan laatima ranta-asemakaava vuodelta 2008 (liite C), jossa alueelle on osoitettu rakentamiseen matkailua palvelevien rakennusten ja loma-asuntojen korttelialuetta (RM) ja loma-asuntojen korttelialuetta (RA):

Savonlinnan RM-matkailualueet

Savonlinnassa on tällä hetkellä arviolta vajaat 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

Kerimaan 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 saaneet kirjansa alueelle ennen vuotta 2014, jonka vuoden alusta Digi- ja väestöviraston (DVV) ohje vakituisesta asumisesta loma-asunnolla muuttui. Näistä asukkaista yksi on koululainen. Uusien muuttajien osalta vakituisen asumisen kirjaaminen loma-asuntoon ei pääsääntöisesti ole mahdollinen, vaan henkilö kirjataan tarvittaessa ”vailla vakinaista asuntoa”-merkinnällä.

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. Luovutuksen piirissä olevista tonteista löytyvät tarkemmat tiedot kaupungin kotisivuilta.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen

Kerimaa sijaitsee 17 km Savonlinnan keskustasta ja noin 7 km Kerimäen taajamasta. Alueen sijainnin ja nykyisen palvelu- ja infrastruktuuritason perusteella vakituisen asumisen mahdollistaminen voisi lisätä yhdyskuntarakenteen hajautumista ja kasvattaa kaupungin katu- ja kunnallistekniikan ylläpitoon liittyviä järjestämis- ja kustannuspaineita suhteessa asukasmäärään.

Hajautuminen tarkoittaisi asutuksen sijoittumista kauemmas palveluverkosta ja joukkoliikenneyhteyksistä, mikä lisäisi henkilöautoriippuvuutta ja liikkumistarpeita. Kaupungin maankäytön ohjauksen näkökulmasta tämä voi heikentää mahdollisuuksia kohdentaa investointeja ja kehittämistä ensisijaisesti taajamiin ja niiden kasvusuuntiin sekä lisätä painetta tieverkon, valaistuksen, hulevesi- ja vesihuoltoratkaisujen sekä muiden yleisten alueiden järjestämiseen ja ylläpitoon alueilla, joissa käyttäjäpohja on pieni. Lisäksi vakituisen asumisen salliminen yksittäisellä RM-alueella voi luoda tarvetta arvioida vastaavia käyttötarkoituksimuutoksia muilla RM-alueilla, mikä lisää kaavoituksen kokonaisuohjaustarvetta ja voi vaikuttaa kaupungin palveluverkon ja liikennejärjestelmän pitkän aikavälin mitoittamiseen.

Poikkeamisluvat

Savonlinnan kaupungissa poikkeamislupia ja rakennusten käyttötarkoituksen muutoksia koskeva toimivalta on delegoitu viranhaltijalle (kaavoituspäällikkö), eikä asia kuulu teknisen lautakunnan toimivaltaan. Tekninen lautakunta käsittelee kaavoituksen käynnistämistä, kaavaratkaisuja ja muita laajakantoisia maankäyttöisiä linjauksia. Kerimaan alueella vakituisen asumisen mahdollistaminen edellyttäisi yleis- ja asemakaavamuutosta, eikä se ole ratkaistavissa yksittäisellä viranhaltijapoikkeamisella.

Kaavoituspäällikkö teki kielteisen 16.1.2023 § 1 poikkeamispäätöksen, jossa oli haettu poikkeamislupaa Kerimaan ranta-asemakaavan RA-alueella sijaitsevan lomarakennuksen käyttötarkoituksen muuttamiseksi vakituiseksi asumiseksi. Päätöstä on perusteltu mm. sillä, että vakituinen asuminen edellyttää yleis- ja asemakaavamuutosta, poikkeaminen olisi vastoin matkailu- ja lomarakentamisen kaavaratkaisua sekä tasapuolisen kohtelun periaatetta, ja se voisi johtaa merkittäviin yhdyskuntarakenteellisiin vaikutuksiin ja kustannuksiin. Kielteisestä päätöksestä ei jätetty valitusta hallinto-oikeuteen.

Oikeuskäytännön mukaan vakituisen asumisen osoittaminen ranta-asemakaava-alueelle edellyttää kaavaratkaisua ja riittäviä, ajantasaisia selvityksiä. Ratkaisussa KHO:2004:66 korostetaan, ettei ranta-asemakaavaa tule hyväksyä tai muuttaa pysyvään asumiseen ilman selvityksiä vaikutuksista muun muassa yhdyskuntarakenteeseen sekä vesi- ja viemärintijärjestelyihin ja kaava-alueen ulkopuoliseen maankäyttöön. Poikkeamismenettely on yksittäistapauksellinen, eikä sitä voida käyttää kaavan perusratkaisun muuttamiseen tai laajojen maankäyttöratkaisujen toteuttamiseen. Rakentamislain (751/2023) 57 § vastaa sisällöltään pitkälti MRL-aikaista poikkeamissäätelyä, ja aiempi oikeuskäytäntö ohjaa tulkintaa edelleen. Hallituksen esityksen HE 139/2022 mukaan poikkeamista ei tule myöntää, jos käyttötarkoituksen muutos tosiasiallisesti murentaa asemakaavan keskeisiä ratkaisuja tai muuttaa alueen käyttötarkoitusta olennaisesti, taikka jos muutos aiheuttaa merkittäviä ympäristö- tai yhdyskuntavaikutuksia tai edellyttää merkittäviä kunnallisteknisiä investointeja. Lisäksi rakennuksen on käyttötarkoituksen muutoksessa täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset (terveellisyys, turvallisuus ja esteettömyys).

Jos vakituista asumista aletaan käytännössä vakiinnuttaa poikkeamisluvilla (joita toisaalta ei RM-alueelle edellä mainituin perustein myönnetty), se voi lisätä painetta katu- ja yleisten alueiden järjestämiseen sekä kunnallisteknisiin ratkaisuihin, jolloin kaupungille voi syntyä investointi- ja ylläpitovastuiden riski ilman vastaavaa maapohja- tai tonttutuottoa.

Kustannukset ja riskit

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

Kerimaan alueesta teetetyn asiantuntija-arvion (oheismateriaali) 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 tonttutuotannon lisäämistä, jolloin kaavamuutoksen tuottama tulo jäisi vähäiseksi suhteessa tarvittaviin investointeihin.

Johtopäätökset

Kerimaan kaavoittamista vakituista asumista varten ei ole kaupungin kannalta tarkoituksenmukaista. Olennaiset perustelut ovat seuraavat:

- (1) Kaupunki ei omista aluetta, joten kaavamuutos ei tuottaisi kaupungille vastaavaa taloudellista hyötyä, mutta se edellyttäisi merkittäviä ja osin epävarmoja investointeja katu-, kunnallistekniikka- ja palvelurakenteisiin sekä kasvattaisi pitkäaikaisia ylläpitovastuita.
- (2) Vakituisen asumisen salliminen alueella lisäisi yhdyskuntarakenteen hajautumista ja heikentäisi maankäytön resurssiviisautta sekä kaupungin mahdollisuuksia ohjata investointeja kustannustehokkaasti.
- (3) Ratkaisulla olisi vaikutuksia myös muihin vastaaviin RM-alueisiin, ja kuntalaisten tasapuolinen kohtelu edellyttää yhtenäisiä linjauksia.
- (4) Vakituisen asumisen mahdollistaminen edellyttäisi yleis- ja asemakaavamuutoksia sekä ajantasaisia selvityksiä; asia ei ole ratkaistavissa yksittäisin poikkeamismenettelyin.
- (5) Kaavamuutokseen liittyy kustannus- ja toteutusriskejä (mm. tie- ja katujärjestelyt sekä niiden talvikunnossapito, päällystys/sorastus ja liikenneturvallisuustoimet, vesihuollon liitynnät ja kapasiteetti sekä mahdolliset pumppaamorakenteet, hulevesien hallinta ja purkureitit, valaistuksen sähköliittymät ja ylläpito, yleisten alueiden ja viheralueiden toteutus ja kunnossapito, jätehuollon järjestelyt, tarvittavat selvitykset kuten luonto- ja Natura-, liikenne- ja vesihuoltoselvitykset sekä pirstaleinen maanomistus ja siihen liittyvät sopimus-/lunastustarpeet).

Edellä esitetyin perustein Kerimaan alueen kaavoittamista vakituiseen asumiseen ei ole kaupungin kannalta tarkoituksenmukaista. Alueen kehittäminen matkailu- ja lomarakentamisen alueena on voimassa olevien kaavojen ja kaupungin strategisten linjausten sekä maankäyttötavoitteiden mukaista. Vakituisen asumisen osoittaminen taajamien ulkopuoliselle, pääosin yksityisomistuksessa olevalle RM-alueelle ohjaisi asutusta pois palvelujen ja joukkoliikenneyhteyksien piiristä sekä kaupungin omasta tonttitarjonnasta Kerimäessä ja Anttolassa, ja heikentäisi siten mahdollisuuksia kohdentaa yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja investointeja ensisijaisesti taajamiin. Lisäksi RM-alueiden käyttötarkoituksen laajentaminen vakituiseen asumiseen muuttaisi matkailu- ja loma-asumiseen perustuvaa kaavaratkaisua ja voisi lisätä

paineita vastaaviin muutoksiin muilla RM-alueilla, mikä kasvattaa kaavoituksen kokonaisohjaustarvetta ja vaikeuttaa maankäytön pitkäjänteistä priorisointia.

Toimivalta 3 luku 3 § Maankäyttö, kaavoitus ja rakentaminen kohta 2

Esittelijä Tekninen johtaja Siponen Kari

Päätösehdotus

Tekninen lautakunta esittää kaupunginhallitukselle, että Kerimaan RM-alueen kaavamutosta vakituisen asumisen mahdollistamiseksi ei käynnistetä. Lautakunta katsoo, että alueen maankäyttöä ja kehittämistä tulee edelleen ohjata voimassa olevan ranta-asemakaavan ja maakuntakaavan mukaisesti matkailu- ja loma-asumisen alueena. Päätöksen perusteina ovat selostusosassa esitetyt vaikutukset ja riskit: (1) kaupungin maapohjan omistuksen puuttumisesta johtuva heikko taloudellinen hyöty-kustannussuhde (kaupunki ei saa kaavamutoksesta maapohja- tai tonttituottoa) sekä merkittävät, osin epävarmat investointi- ja ylläpitotarpeet (selostusosassa esitetyn asiantuntija-arvion mukaan alustava kustannusarvio 2,2–3,4 M€, ei sisällä kaikkia mahdollisia lisäinvestointeja; kustannuksia voivat aiheuttaa mm. katu- ja yksityistiejärjestelyt, valaistus, vesihuolto- ja hulevesiratkaisut sekä yleisten alueiden järjestäminen), (2) yhdyskuntarakenteen hajautumista ja palveluverkon kustannuspaineita lisäävät vaikutukset, (3) kuntalaisten ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun edellyttämät yhtenäiset linjaukset suhteessa muihin kaupungin RM-alueisiin sekä (4) kaavamutoksen edellyttämät ajantasaiset selvitykset ja toteutuskelpoisuuteen liittyvät epävarmuudet (mm. tie-, vesihuolto-, hulevesi- ja valaistusjärjestelyt sekä pirstaleinen maanomistus). Lisäksi todetaan, että vakituisen asumisen vakiinnuttaminen poikkeamismenettelyllä voi käytännössä lisätä painetta katu- ja yleisten alueiden järjestämiseen sekä kunnallisteknisiin ratkaisuihin, mikä kasvattaa kaupungille kohdistuvien investointi- ja ylläpitovastuiden riskiä ilman vastaavaa maapohja- tai tonttituottoa. Samalla todetaan, että yksittäisiä rakennus- ja käyttötarkoituksen muutoksia koskevat poikkeamisasiat ratkaistaan kaupungin toimivaltajaon mukaisesti viranhaltijapäätöksinä, eikä niillä voida muuttaa alueen kaavan perusratkaisua.

Tiedoksi Kerimaan yksityistien tiekunta
Kaavoituspalvelut

Toimenpiteet Kaupunginhallitus