

**Lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeudelle asemakaavaa koskevasta valituksesta / Dnro 1794/2026**

**Asia**

Lausunto Lupa- ja valvontaviraston valituksesta,  
Dnro 1794/2026

**Päätös, johon haetaan muutosta**

Liperin kunnanvaltuusto 25.5.2026 § 23, Ylämyllyn asemakaavan muutos ja laajennus välillä Honkalampi-Välikangas

**Valittaja**

Lupa- ja valvontavirasto  
Lupa- ja valvontavirasto, PL 20, 13035 LVV

**Lausunnon antaja**

Liperin kunnanhallitus  
Varolantie 3, 83100 Liperi

**LAUSUNTO**

Lupa- ja valvontavirasto (jäljempänä ”Valittaja”) on hakenut Liperin kunnanvaltuuston 25.5.2026 (§ 23) tehtyyn asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen muutosta valittamalla siitä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. Liperin kunta (jäljempänä ”Kunta”) on 2.7.2026 vastaanottanut valitusta koskevan Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyynnön.

Valituksessaan Valittaja vaatii, että hallinto-oikeus kumoaa kokonaisuudessaan Liperin kunnanvaltuuston päätöksen 25.5.2026 § 23, jolla on hyväksytty Ylämyllyn asemakaavan muutos ja laajennus välillä Honkalampi-Välikangas. Lausunto on alun perin pyydetty toimittamaan hallinto-oikeudelle viimeistään 31.8.2026. Lausunnon antamiselle on myönnetty lisäaikaa 30.9.2026 saakka.

Kunta katsoo, että valitus tulee jättää kokonaan tutkimatta myöhässä saapuneena. Mikäli hallinto-oikeus kuitenkin tutkii valituksen, Kunta katsoo, että valitus tulisi hylätä perusteettomana jäljempänä tarkemmin esitettävin perustein.

**PERUSTELUT**

*Asian tausta*

Asemakaavan laatiminen on käynnistynyt kunnan ja valtion yhteisestä tarpeesta kehittää Liperintien ja Kuopiontien risteysalueen toimivuutta. Samalla nelikaistaista moottoritietä jatketaan lännen

suuntaan Honkalammen länsipäähän saakka. Maantien aluetta joudutaan leventämään lähinnä melusuojausten rakentamiseksi, jolloin lisäalueita joudutaan ottamaan viereisistä korttelialueista. Kaavalla ratkaistaan myös uusi katuyhteys alikulkuna Sompalammen suuntaan (Myllykaivannontie) sekä muita maankäytöllisiä seikkoja.

VT 9:ää koskevasta kaavamuutostarpeesta on ilmoitettu ensi kerran Liperin kunnan kaavoituskatsauksessa 2021. Liperin kunnanhallitus on päättänyt käynnistää VT 9:ään liittyvän asemakaavan valmistelun kunnanhallituksen päätöksellä 20.09.2021 § 210. Kaavan vireilletulosta on kuulutettu 24.4.2024, kaavaluonnos on ollut nähtävillä 19.2.–21.3.2025, kaavaehdotus 4.3.–6.4.2026 ja kunnanvaltuusto on hyväksynyt kaavan 25.5.2026. Hyväksymispäätöksellään kunnanvaltuusto on toteuttanut Ylämyllyn asemakaavojen kortteleiden 1, 38, 101, 102, 138, 152, 153, 157 ja 160 viher-, erityis-, vesi- sekä katu- ja liikennealueiden (Kuopiontie vt 9, Ylämyllyntie, Liperintie, Honkatie ja rata-alue) muutoksen ja laajennuksen (ns. VT 9 asemakaavan muutos ja laajennus).

Valittaja on hakenut Liperin kunnanvaltuuston 25.5.2026 (§ 23) tehtyyn asemakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen valittamalla muutosta ja vaatii, että hallinto-oikeus kumoaa päätöksen. Valittajan näkemys on, että asemakaavamuutoksella mahdollistetaan viherukonkorennon lisääntymis- tai levähdyspaikan hävittäminen tai heikentäminen. Lisäksi Valittaja väittää, ettei viitasammakon esiintymistä ole asianmukaisesti selvitetty kaavavalmistelussa. Valituksen mukaan selvitysvelvollisuuden kannalta riittävää on, että kaava-alue joiltain osin voisi sopia viitasammakon elinympäristöksi. Lisäksi ratkaisevana pidetään vanhojen tiesuunnitelmien yhteydessä tehtyjä selvityksiä, joiden mukaan kaava-alueen kahdella lammella olisi viherukonkorennon lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Valittaja vetoaa edeltäjäorganisaationsa (ELY-keskus) kaavavalmistelussa antamiin lausuntoihin, joihin kunta on vastannut, ettei vesialueiden maankäyttöä suunnitella muutettavaksi. Valitus sisältää myös käsityksen siitä, että hyväksymättä jätetyt kaava-alueet kumoaisivat vanhan asemakaavan ja johtaisivat kaavan lainvastaisuuteen.

#### *Tutkimatta jättäminen*

Kunta esittää, että valitus on jätettävä tutkimatta, koska se on tehty valitukselle varatun määräajan umpeuduttua. Alueidenkäyttölain (132/1999) 188 § 3 mom. mukainen tiedoksisaantiaika ja siten myös valitusaika on yhtäläinen asianosaisella ja kunnan jäsenellä. Säännöksessä ei kuitenkaan käsitellä viranomaisen tiedoksisaannin hetkeä tai kestoa. Näin ollen katsomme, että viranomaista koskevilta osin tiedoksisaanti tulisi määrittää hallintolain (434/2003) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n mukaisesti eli tiedoksisaanti kestää kolme päivää ja siihen lisätään valitusaika 30 päivää. Kaavan hyväksymistä koskeva, valituksenalainen päätös on julkaistu valtuuston pöytäkirjan osana yleisessä tietoverkossa 26.5.2026. Samana päivänä se on annettu sähköpostitse Valittajalle tiedoksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 19 §:n mukaisesti. Viranomaisen voidaan siis katsoa saaneen päätöksen tiedokseen viimeistään 29.5.2026, josta on alkanut kulua 30 päivän aika kunnallisvalituksen tekemiseen. Valitusajan päättymispäivä on siten ollut 29.6.2026. Näin ollen 30.6.2026 saapunutta valitusta tulisi kohdella myöhästyneenä, ja se tulisi jättää kokonaan tutkimatta.

#### *Kaavavalmistelun riittävyys ja kaavan sisältövaatimusten täyttyminen*

Kunta katsoo, että asemakaavan valmistelussa on tehty riittävät luontoselvitykset. Luonnonsuojelu kytkeytyy osaksi kaavan valmistelua ja sisältöä useilla eri säädösperusteilla. Alueidenkäyttölain 9 § edellyttää, että jo kaavan valmistelussa huomioidaan laajasti kaavan vaikutukset eri näkökulmista. Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettyä otetaan huomioon *kaavan tehtävä ja tarkoitus*. Tarkasteltavassa tilanteessa kaavan tarkoituksena on ollut lähinnä jo olemassa olevan maantien alueen kehittäminen ja järjestyttäminen ilman, että kaavalla luotaisiin esimerkiksi uusia edellytyksiä asuinrakentamiselle. Edelleen voimassa olevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 1 §:ssä puolestaan tarkennetaan, että kaavan vaikutuksia selvitettyä otetaan

huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset muun muassa kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin. Selvitysvelvollisuuden laajuus määräytyy kaavan tarkoituksen ja ohjausvaikutusten mukaan. Selvitysvelvollisuus ei siten ole ehdoton vaan suhteellinen. Asian selvittäminen tulee suhteuttaa kaavan tehtävään ja tarkoitukseen sekä saatavilla oleviin lähtötietoihin ja aiemmin hankittuihin tausta-aineistoihin.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että kaavan merkittävät vaikutukset on selvitettävä siinä laajuudessa kuin asemakaavan suunnittelutarkkuus huomioon ottaen on tarpeen ja mahdollista, ja selvitysten perusteella on voitava varmistua sisältövaatimusten täyttymisestä. Yksityiskohtaiset tekniset vaatimukset ja ympäristökuormituksen sallittavuus ratkaistaan usein erillisissä lupa- ja valvontamenettelyissä, eikä vastaavaa yksityiskohtaisuutta voida edellyttää asemakaavan sisältövaatimusten arvioimiseksi. (esim. KHO 2018:10) Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi vakiintuneesti todettu, että aikaisemmin hankittuja selvityksiä voidaan hyödyntää uudessa kaavassa, kunhan ne ovat riittävän ajantasaisia. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen nojalla selvitysten riittävyttä arvioitaessa otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat.

Asemakaavan laadinnassa on hyödynnetty alueelle aiemmin laadittua tiesuunnitelmaa (VT 9 parantaminen välillä Väli-kangas-Honkalampi, Liperi) varten vuosina 2022–2023 tehtyjä luontoselvityksiä. Lisäksi kaavaa valmisteltaessa on käytetty myös alueen yleiskaavoja varten aiemmin tehtyjä luontoselvityksiä. Kunta katsoo, että tiesuunnitelmavaiheessa tehdyt luontoselvitykset ovat asianmukainen lähtöaineisto asemakaavan laadinnalle. Asemakaavalla ohjataan tieliikennealueen yksityiskohtaista maankäyttöä, ja sen sisällöllinen yhteys tiesuunnitelmaan on läheinen. Tällaisten selvitysten käyttäminen asemakaavavaiheessa on perusteltua eikä ole vastoin alueidenkäyttölain 9 §:n vaatimuksia, huomioiden erityisesti lainkohdan suhteellisuus, jonka mukaan selvitysvelvollisuuden laajuus määräytyy kaavan tarkoituksen ja ohjausvaikutusten mukaan. Tiesuunnitelma on asemakaavaa yksityiskohtaisempi alueidenkäyttösuunnitelma, joten selvitysvelvollisuus on tiesuunnitelmavaiheessa asemakaavaa laajempi. Näin ollen tiesuunnitelman yhteydessä tehdyt luontoselvitykset muodostavat riittävän selvityksen myös asemakaavan valmistelua silmällä pitäen.

Selvitysten kohdistamista tulee lisäksi tarkastella suhteessa siihen, mitä kaava tosiasiallisesti muuttaa. Jo maankäyttö- ja rakennuslain asiallisesti alueidenkäyttölain 9 §:ää vastaavan säännöksen esitöissä todetaan, että kaavan *«vaikutukset olisi selvitettävä koko siltä alueelta, jolle kaavan olennaisten vaikutusten voidaan arvioida ulottuvan»*. (HE 101/1998 vp.) Kyseessä olevan esityölausuman perusteella voidaan tehdä johtopäätös myös siitä, ettei vaikutuksia tarvitse selvittää tätä laajemmalti. Riittävää on, että kaavassa suunnitellut keskeiset maankäytön muutokset ja niiden vaikutukset tulevat selvitetyiksi ja osoitetuiksi. Niiltä osin kuin kaava ei muuta olemassaolevaa alueen aiempaa maankäyttöä, ei uusia selvityksiä tarvitse tai kuulu tehdä, sillä ne ovat tarpeettomia. Vastakohtainen toimintamalli johtaisi julkisten varojen ja resurssien käyttämiseen ilman tosiasiallista tai oikeudellista perustetta. Tämä lain perusteluissa todettu heijastelee siis sitä, ettei hypoteettisista luontovaikutuksista tai yksittäisistä eliölajeista voida perustellusti edellyttää yksityiskohtaista selvitystä silloin, jos kaavamerkintöjen tosiasialliset vaikutukset eivät ulotu niiden elinalueelle tai luonnonsuojelulaissa tarkoitetuille lisääntymis- ja levähdyspaikoille. Koska asemakaava ei muuta vesialueiden tai liikennealueiden rajauksia voimassa olevaan kaavaan nähden tavalla, joka kohdistuisi nimettömien lampien luontoarvoiltaan arkaluonteisiin alueisiin, ei kaava edellytä kyseisten alueiden uusia tai tarkempia luontoselvityksiä.

Kuten todettua, alueidenkäyttölain 9 §:stä on myös suoraan luettavissa, että selvityksiä valmisteltaessa ja toteutettaessa tulee huomioida kaavan tehtävä ja tarkoitus. Kyse on eräänlaisesta suhteellisuusperiaatteen ilmentymästä. Vaikutuksia ei tule selvittää niiltä osin tai sitä perusteellisemmilta osin kuin mihin kaavan tosiasialliset vaikutukset ulottuvat ja rajautuvat.

Edeltävän lain esitöissä myös selvästi todetaan, että «*kaavoitusmenettelyyn yleensä kuuluu vähintään mahdollisten maankäytön muutosten ja nykyisen tilanteen välinen vaikutusten vertailu*». Tämäkin osaltaan korostaa sitä, että huomio tulee kohdistaa suunnitellun kaavan konkreettisiin vaikutuksiin, jotka suhteutetaan kullakin kaavamerkinnän alueella samaisen alueen nykyiseen maankäyttöön. Selvityksiä ei tälläkään perusteella kuulu tehdä niiltä osin kuin maankäyttö ei uudessa kaavassa ole muuttumassa.

Myös edelleen voimassa oleva maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 § täsmentää, että kaavan vaikutusselvitysten tulee olla *riittäviä*, ja että arvioinnissa otetaan huomioon *aikaisemmin tehdyt* selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Säännöksessä standardiksi asetetaan lisäksi vaikutusten *merkittävyys*. Merkittävää vähäisempiä vaikutuksia ei tule selvittää. Kaavan valmistelua ohjaava sääntelykokonaisuus ei siis vaadi tyhjentäviä, täydellisiä tai teoreettisia selvityksiä tilanteessa, jossa on selvää, etteivät suunnitellun kaavan maankäytölliset vaikutukset ulotu tiettyyn asiakokonaisuuteen (kuten luontoarvot ja luonnon monimuotoisuus).

Tämän lisäksi asemakaavan alueidenkäyttölain 54 §:n mukaisiin sisältövaatimuksiin selvästi lukeutuu luonnonympäristön vaaliminen sekä siihen liittyvien erityisten arvojen hävittämiskielto. Lopulta myös alueidenkäyttölain 197 §:ssä nimenomaisesti sidotaan viranomainen päätöksiä tehdessään noudattamaan luonnonsuojelulakia.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että luonnonarvot vaarantava kaava saattaa hyvinkin tulla sisältövaatimustensa vastaisena kumotuksi. (esim. Maankäyttö- ja rakennuslaki, Hallberg ym. 2020). On kuitenkin huomattava, että myös kirjallisuudessa raja vedetään siihen, että luontoarvojen on tullut jollain tasolla käytännössä ja tosiasiallisesti vaarantua. Pelkkä muodollinen kaavan rajausta tai vanha yksittäinen eläinhavainto ei voine tarkoittaa laajaa selvitysvelvollisuutta saati sitä, että asemakaava muodostuisi sisältövaatimustensa vastaiseksi. Lisäksi asemakaavan määräyksissä on huomioitu nyt kyseessä olevat lajit eikä asemakaavaa siitäkään syystä voida pitää sisältövaatimustensa vastaiseksi. Huomio on aina kohdistettava suunniteltuihin tosiasiallisiin muutoksiin maankäytössä sekä niiden vaikutuksiin.

#### *Luonnonsuojelulain noudattaminen*

Alueidenkäyttölain 197 §:n perusteella viranomaispäätöksiä tehtäessä tulee noudattaa luonnonsuojelulakia. Jo edellä kerrotuin tavoin luonnonsuojelu tulee huomioiduksi osana kaavan valmistelua ja sisältövaatimuksia. Em. säännöksen perusteella suojelusäännökset ja niitä turvaavat selvitysvelvollisuudet tulevat noudatettaviksi myös muussa viranomaispäätöksenteossa, kuten yksittäisissä tie- ja lupahankkeissa.

Luonnonsuojelulain 76 §:n nimenomaisen viittausäännöksen perusteella uhanalaiset lajit tulee ottaa huomioon kaavoituksessa siten kuin muussa lainsäädännössä edellytetään. Näin ollen uhanalaistenkin lajien huomioon ottamiseksi riittävää on, että kaavoittaja noudattaa alueidenkäyttölain säännöksiä. Myös esitöissä (HE 76/2022 vp.) selitetään, että kyse ei olisi uudesta tai itsenäisestä päätöksenteon edellytyksestä, vaan uhanalaisten lajien huomioon ottaminen perustuisi jo olemassa olevaan muuhun lainsäädäntöön, siinä määrin kuin se kuuluu muun lainsäädännön soveltamisalaan. Tässä tilanteessa Valittajan viittaamista lajeista viherukonkorento on uhalainen, mutta viitasammakko ei. Molemmat lajit ovat luonnonsuojelulain 78 §:ssä tarkoitettuin tavoin tiukasti suojeltuja.

Luonnonsuojelulain 78 § kieltää hävittämästä tai heikentämästä tiettyjen erikseen määritettyjen tiukasti suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Säännöksen perusteluissa todetaan, ettei säännöksen taustana olevassa luontodirektiivissäkään ole määritelty suojeltavan lajin lisääntymis- eikä levähdyspaikan käsitettä. Aiheesta on kuitenkin saatavilla runsaasti oikeuskäytäntöä. Esitöiden mukaan lajin koko elinympäristö ei voi olla sen lisääntymisaluetta vaan ainoastaan lajin lisääntymiselle elintärkeä osa elinympäristöstä. Lisäksi painotetaan, että lisääntymis- ja

levähdyspaikan määrittely perustuu tapauskohtaiseen arviointiin ja kunkin eliölajin biologiaan (HE 76/2022 vp.). On joka tapauksessa selvää, ettei lajin satunnainen tai teoreettinen esiintyvyys tietyllä alueella vielä automaattisesti johda siihen, että kyse olisi samalla myös lisääntymis- ja levähdyspaikasta, joka tulee kyetä tapauskohtaisesti osoittamaan erikseen.

#### *Viitasammakon selvittäminen*

Valittajan käsityksen mukaan viitasammakkoa koskevien puutteellisten selvitysten vuoksi ei ole mahdollista varmistua siitä, täyttääkö kaavaratkaisu asemakaavalle asetetut sisältövaatimukset luonnonympäristön vaalimiseksi.

Kunta on jo aiemmin todennut, ettei asemakaava aiheuta muutoksia kaavarajojen sisäpuolelle sijoittuville vesialueille. Lisäksi on huomautettu maantien rakentajan velvollisuudesta maantielain 21–22 §:n mukaisen tiesuunnitelman sekä sitä varten tehtävien selvitysten laatimiseen. Kunta on lisäksi huomioinut viitasammakon mahdollisen esiintymisen asemakaavamääräyksissä, jossa on maininta vesistöihin kohdistuvien hankkeiden lupamenettelystä ja lupaa varten laadittavien luontoselvitysten tarpeesta. Näin ollen asemakaavan valmistelussa käytetyt luontoselvitykset ovat olleet riittävät, eikä yksityiskohtaisempia selvityksiä voi edellyttää. Luontoselvitysten perusteella lajin tiukan suojelun tarve on myös tullut huomioiduksi asemakaavamääräyksissä. Kunta katsoo edelleen, että tämä lähtökohta on perusteltu. Asemakaavan ja tiesuunnitelman välisessä työnjaossa yksityiskohtaisten luontoselvitysten, kuten mahdollisten viitasammakoesiintymien tarkempi kartoittaminen, kuuluu luontevasti tiesuunnitelmavaiheeseen, jossa toteutustason suunnittelu tapahtuu.

Tiesuunnitelmasta säädetään erikseen maantielain 21–22 §:ssä. Velvollisuus tiesuunnitelman laatimiseen aktualisoituu aina ennen maantien rakentamista ja se kohdistuu maantien rakentamisesta vastaavaan valtion tienpitoviranomaiseen. Maantielain 22 § edellyttää, että suunnitelmassa arvioidaan maantien rakentamisen vaikutuksia. Kunnalla ei ole toimivaltaa eikä asiantuntemusta maanteiden rakentamisessa, joka tarkoittaa aina erillistä, kokonaisvaltaista hanketta. Maantiet halkovat usein lukemattomien kuntien alueita, ja niitä koskeva suunnittelu ei käytännössäkään voi kuulua minkään yksittäisen kunnan vastuulle. Tarkasteltavassa tilanteessa valittajan mieltämät mahdolliset luontovaikutukset liittyisivät nimenomaan maantien rakentamista koskevaan projektiin. Vain valtion viranomaisella on tosiasiallinen mahdollisuus ja kyvykyys sekä näitä vastaava lainmukainen velvollisuus selvittää maantien rakentamisen vaikutuksia. Lain mukaan selvittäminen toteutuu osana tiesuunnitelmaa. Luontoselvitykset ovatkin verraten yleisiä tiehankkeiden yhteydessä.

Kunta ei voi tiehankkeen ulkopuolisena ja siitä vastaamattomana tahona ottaa kantaa tien rakentamisen mahdollisiin vaikutuksiin. Tarkasteltavassa tilanteessa arvioitavana vaikutuksena olisi se, voiko maantien rakentaminen heikentää tai hävittää tiettyjen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Koska kunnalla ei ole toimivaltaa eikä asiantuntemusta selvittää yksittäisen tiehankkeen konkreettisia vaikutuksia, ei kunta myöskään voi laatia hankkeen kannalta tarvittavia selvityksiä. Selvitysten laatiminen vaatii jo yleisen ymmärryksen nojalla sen, että selvitykset laatii tai ainakin tilaa taho, joka vastaa hankkeesta ja tuntee sen tosiasialliset vaikutukset ja toteutustavan. Kunta ei voi omassa roolissaan arvioida, mikä tien rakentamisen konkreettinen vaikutus tai päästö voisi aiheuttaa minkäkinlaisen mahdollisen seurauksen, joka tarkoittaisi lisääntymis- tai levähdyspaikan heikentymistä tai häviämistä. Kunta ei myöskään kaavaa laatiessaan voi määrittää, millä tavoin tällaiset haitat ovat minimoitavissa, koska kunta ei vastaa tiehankkeesta, josta teoreettiset vaikutukset voisivat aiheutua - tai ylipäättään esimerkiksi arvioida tarvetta hakea ja saada mahdollista poikkeamista eliölajien suojelusta.

On myös huomattava, että yksittäistä tiesuunnitelmaa edeltää aina maantielain 19-20 §:ssä tarkoitettu yleissuunnitelma. Kyse on lain esitöissäkkin todetuina tavoin yleisemmästä suunnitelmasta suhteessa yksittäiseen tiesuunnitelmaan. Hallituksen esityksessä systematiikkaa verrataan suoraan

kunnan kaavoitusmonopoliin eli yleis- ja asemakaavoihin. Yleissuunnitelma määrittää yleiset raamit, joita täsmennetään yksittäisessä tiesuunnitelmassa. (HE 17/2004 vp.) Myös yleissuunnitelmaa laadittaessa tulee selvittää tien rakentamisen vaikutukset muun ohella ympäristöön. Yleissuunnitelmassa tulee ottaa kantaa esimerkiksi siihen, millä toimenpiteillä haitallisia seuraamuksia tulee vähentää. Tiesuunnitelmassa puolestaan tarkastellaan sitä, tuleeko ja voidaanko esimerkiksi meluestein konkreettisesti vähentää tiestä aiheutuvia vaikutuksia.

Hallituksen esityksen mukaan tiesuunnitelmaan olisi liitettävä selvitys tien arvioiduista vaikutuksista sen mukaan kuin yleissuunnitelmassa on esitetty. Jos vaikutusselvitysten perusteella ryhdyttäisiin rakenteellisiin toimenpiteisiin haittojen ehkäisemiseksi, olisi toimenpiteet kuten melusuojauksen tai pohjavesisuojauksen rakentaminen esitettävä tiesuunnitelmassa sekä sijainnin että teknisen toteutuksen osalta. Suoja- ja näkemäalueiden osoittamisesta säädetään erikseen maantielain 44-45 §:ssä.

Valittaja korostaa valituksessaan muun muassa sitä, että vuonna 2022 tehdyn luontoselvityksen mukaan nimettömät lammet voivat soveltua myös viitasammakon elinympäristöiksi, mutta lajin esiintymistä ei ole tiesuunnitelman tai kaavoituksen yhteydessä selvitetty. Pelkästään se, että alue voi soveltua viitasammakon elinympäristöksi, ei tarkoita, että laji tosiasiaassa esiintyy alueella, eikä se muutoinkaan perusta tarkempaa selvityselvöllisyyttä. Ilman konkreettisia havaintoja lajin esiintymisestä kaava-alueella ei voida edellyttää, että asemakaavassa olisi otettava yksityiskohtaisesti kantaa mahdolliseen esiintymiseen tai selvittävä sitä tarkemmin. Oikeuskäytännön mukaan kaavaa laadittaessa on, silloin kun alueella on tehty direktiivilajihavaintoja, selvittävä lisääntymis- ja levähdyspaikkojen sijainti ja turvattava niiden säilyminen. Kun näin ei ole tehty, kaavaa ei ole voitu vahvistaa (mm. KHO 2002:78). Nyt kyseessä olevassa tilanteessa lajista ei ole tehty havaintoja kaava-alueella. Mahdollinen elinympäristöksi soveltuminen ei itsessään laukaase tarkempaa selvityselvöllisyyttä samalla tavoin kuin tosiasiallisesti todettu esiintyminen. Jos pelkkä teoreettinen mahdollisuus tietyn lajin elinympäristöksi soveltumiseen johtaisi viranomaisen ankaraan selvityselvöllisyyteen, aiheuttaisi se kestävämmän hallinnollisen ja taloudellisen taakan kaikenlaisten asioiden valmistelussa. Käytännössä tiettyjen suojeltujen lajien elinympäristöt pitäisi tällöin kategorisesti kyetä sulkemaan pois jokaisen asian valmistelun yhteydessä, mikä ei olisi yksiselitteistä edes luonnontieteellisestä näkökulmasta. Monen alueen luonnonolosuhteet saattaisivat mahdollistaa eri lajien elämän, vaikka lajit eivät koskaan tosiasiallisesti olekaan päätyneet alueelle.

#### *Viherukonkorennon lisääntymis- ja levähdyspaikat*

Valittajan mukaan asemakaavassa ei ole osoitettu viherukonkorennon lisääntymis- ja levähdyspaikkoja kaavamerkinnoilla ja asianmukaisilla suojelumääräyksillä. Valittajan käsityksen mukaan lisääntymis- ja levähdyspaikat olisi tullut merkitä asemakaavaan niitä koskevan hävittämisen ja heikentämiskiellon vuoksi. Koska merkintöjä ei ole tehty, Valittaja katsoo, että asemakaava mahdollistaa viherukonkorennon lisääntymis- ja levähdyspaikan vaarantumisen. Luonnonsuojelulain (9/2023) 78 §:n mukaan tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää. Asemakaavan sisältövaatimukset edellyttävät luonnonympäristön vaalimista. Lainsäädäntö ei nimenomaisesti edellytä tai vaadi, että asemakaavaan väkisin merkitään tiukasti suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. On riittävää, että asemakaavassa huomioidaan luonnonsuojelulaki.

Valittaja ensinnäkin näkee, että asemakaavamuutos *mahdollistaa* viherukonkorennon lisääntymis- tai levähdyspaikan vaarantumisen. Kunta toteaa, ettei luonnonsuojelulain sanamuodoissa ole kyse mahdollistamisesta vaan konkreettisesti, tosiasiallisesta vaarantumisesta. Valittaja ei ole millään tavoin konkretisoinut, onko kyse lisääntymis- vai levähdyspaikasta, ja millä kaavan konkreettisella vaikutusalueella vaarantuminen *mahdolistuisi*. Avoimeksi jää myös se, mitä tuolla mahdollistamisella tarkoitetaan, toisin sanoen minkä edellytysten tai kausaliteetin täytyessä lisääntymis- tai levähdyspaikka voisi tosiasiallisesti heikentyä tai hävitä. Viherukonkorentoa

koskevilta osin viitataan kahteen lampeen ja esitetään, että aiemman tiesuunnitelman yhteydessä tehdyt luontoselvitykset kertovat, että alueella olisi korenon lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Konkreettisempaa kuvausta tätä päätelmää tukevista havainnoista tai aluerajauksista ei saada.

Kunta on jo kaavavalmistelussa antamissaan vastineissa viitannut siihen, ettei suunnitellulla maankäytöllä tehdä muutoksia kaavarajojen sisäpuolelle sijoittuville vesialueille. Lisäksi on muistutettu maantien rakentajan velvollisuudesta maantielain 21-22 §:n mukaisen tiesuunnitelman sekä sitä varten tehtävien selvitysten laatimiseen. Kaava-aineistossa on lisäksi, myös valittajan toteamin tavoin, referoitu vesiluvan mukaista lupajärjestelmää, jonka tarkoituksena on turvata myös uhanalaisia ja suojeltuja lajeja koskevat selvitykset. Näin ollen Kunta on asianmukaisesti kuvannut myös luonnonsuojelua koskevan systematiikan, joka ilmenee eri suunnitelma- ja lupainstituutioissa konkreettisten yksittäisten hankkeiden (tiehanke, luvittavat hankkeet) yhteydessä. Luonnonsuojelu on siis vahvasti läsnä ja osana ns. ennakkovalvontaa, mutta tarkasteltavassa tilanteessa asemakaavan ei merkintöjensä, rajaustensa ja käytännön vaikutustensa vuoksi ole voinut katsoa edellyttävän uusia tai tarkempia luontoselvityksiä.

Asemakaava ei itsessään heikennä tai hävitä tiukasti suojeltujen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, eikä se myöskään mahdollista niiden heikentymistä tai hävittämistä. Päinvastoin asemakaavassa nimenomaisesti todetaan, että muun muassa vesistöihin kohdistuvissa merkittävässä toimenpiteissä ja rakentamishankkeissa tulee hakea ja saada vesilain (587/2018) mukainen poikkeuslupa. Lisäksi asemakaavassa todetaan vielä selvyyden vuoksi, että tällaiseen hakemukseen tulee liittää riittävät selvitykset uhanalaisista ja erityisesti suojelluista lajeista (esim. viherukonkorento, viitasammakko). Edellä mainitun ohella asemakaavassa vielä todetaan, että erityisesti suojeltavia lajeja koskee lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskeva luonnonsuojelulain 78 §:n mukainen heikentämis- ja hävittämiskielto. Näin ollen asemakaavan ei voida katsoa olevan ristiriidassa luonnonsuojelulain mukaisen heikentämis- ja hävittämiskiellon kanssa eikä myöskään minkään muun lainsäädännön kanssa. Asemakaavan kaavamerkinnoilla Kunta on huomionnut viherukonkorenon ja muiden tiukasti suojeltavien eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikat lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Kunta on sinänsä ottanut huomioon Valittajan tarkoittamat eläinlajit kaavamääräyksessä 11. Määräyksen nojalla luvanhakijoiden tulee huomioda viitasammakon ja viherukonkorenon luonnonsuojelulain vaatima suojelu sekä nimenomaisesti hävittämis- ja heikentämiskielto omassa toiminnassaan sekä esim. lupahakemukseen liitettäviä selvityksiä mitoitettaessa. Kunta on tietoinen siitä, että kaavamääräys nro 11 viittaa terminologisesti erityisesti suojeltaviin lajeihin, vaikka luonnonsuojelulain 78 §:ssä käytetään viittaa tiukasti suojeltavien lajien käsitettä. Kunta katsoo kuitenkin, että kaavamääräyksellä on tarkoitettu nimenomaan luonnonsuojelulain 78 §:n mukaista suojelua, ja terminologinen epätarkkuus (tekniinen virhe) ei tee kaavamääräyksestä sisällöltään virheellistä. Tarkka viittaus sekä luonnonsuojelulakiin että tiukasti suojeltavien lajien nimityksiin ”viherukonkorento” ja ”viitasammakko” tekee kaavamääräyksestä selkeän, eikä kaavamääräyksestä voi erehtyä. Hallinto-oikeus voi arvioida, onko määräyksellä sen tarkoituksellinen tulkinta huomioon ottaen riittävä oikeusvaikutus. Viitasammakon ja viherukonkorenon suojeltu asema sekä siihen liittyvät oikeusvaikutukset perustuvat joka tapauksessa suoraan niiden määrittämiseen luonnonsuojelulain 78 §:ssä tarkoitetuiksi lajeiksi, eikä asemakaavalla tai sen sanavalinnoilla edes voida vaikuttaa tähän määrittämiseen.

#### *Hyväksymättä jätettyjen alueiden oikeusvaikutukset*

Valittaja myös näkee, että asemakaavassa vahvistamatta jääneet alueet aiheuttavat epäselvyyksiä kaavan oikeusvaikutusten näkökulmasta. Kunta toteaa, että kaavoituksen hallinnollisjuridisissa viitekehyksissä oikeusvaikutuksia voidaan luoda vain kaavamerkinnoilla. Näin ollen puuttuvia merkintöjä ei voida katsoa oikeusvaikutteisiksi, jos niitä ylipäänsä voidaan pitää millään tavoin olemassa olevina. Kullakin alueella noudatetaan alueelle viimeksi päätettyä ja täytäntöönpantua

kaavamerkintää. Uusi asemakaava ei muuta maankäyttöä niiltä osin kuin se ei sisällä uusia kaavamerkintöjä.

#### *Yhteenveto*

Kunta katsoo, että valitus tulee joko jättää tutkimatta myöhässä saapuneena tai hylätä perusteettomana.

Valitus on saapunut myöhässä, kun otetaan huomioon viranomaisen eriävä tiedoksisaantiaika suhteessa asianosaisiin ja kunnan jäseniin.

Kaavavalmistelussa noudatettava selvitysvelvollisuus suhteutuu ja mitoitetaan kaavan tosiasiallisen tehtävän ja tarkoituksen sekä alueella aiemmin hankitun ja saadun selvityksen perusteella. Lisäksi otetaan huomioon luonnonsuojelun kokonaissystematiikka eli se, että selvitysvelvollisuus aktualisoituu myös yksittäisten maantielain ja vesilain mukaisten hankkeiden yhteydessä. Vain kyseisten hankkeiden suunnittelussa tai ennakkovalvonnassa voidaan luotettavasti ja yksityiskohtaisesti tarkastella kyseisten hankkeiden konkreettisia vaikutuksia esimerkiksi tiukasti suojelluille eliölajeille. Luonnonsuojelulain mukaiset intressit ja luontoarvot tulevat siten suojatuiksi osana niitä konkreettisia hankkeita, joilla voi olla vaikutuksia luonnonsuojelulaissa turvattuun oikeushyvään. Valituksenalainen asemakaava sisältää joka tapauksessa määräyksen, jossa viitasammakon ja viherukonkorenon suojeluasema tulee esitetyksi.

Kaavarajaus ei itsessään luo oikeusvaikutuksia, vaan kaavan vaikutukset perustuvat yksittäisiin kaavamerkintöihin. Näin ollen vain tietyn alueen kaavamerkintöihin tai niiden puuttumiseen voidaan hakea muutosta.

Kunnanhallitus 7.9.2026