

Lausunto ELY-keskuksen valituksesta rantaosayleiskaavan muutokseen

Asia

Liperin kunta on 4.10.2024 vastaanottanut Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausuntopyynnön, jossa pyydetään ottamaan kantaa Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen 26.9.2024 päivättyyn valitukseen kunnanvaltuuston 26.8.2024 (§ 39) tekemästä päätöksestä, joka koskee Pyhäselkä-Telmonselkä -rantaosayleiskaavan muutoksen hyväksymistä.

Valituksessa vaaditaan ensisijaisesti koko kaavapäätöksen kumoamista lainvastaisena. Toissijaisesti katsotaan, että kaavapäätös tulisi joka tapauksessa kumota nimenomaisesti lueteltuja kiinteistöjä ja niiden rantarakennuspaikkoja koskevilta osin.

Valittaja esittää perustelunaan, että kaavan hyväksymistä koskeva päätös on lainvastainen, koska viitasammakon esiintymisestä kaava-alueella ei ole hankittu riittävää tietoa, eikä tällaisia selvityksiä ole voitu ottaa huomioon kaavaa valmisteltaessa ja sen sisällöstä päätettäessä. Valittajan mukaan 27.-28.6.2023 toteutuneet maastotutkimukset on tehty sellaisena ajankohtana, jolloin viitasammakon luotettava havaitseminen ei ole ollut mahdollista. Viitasammakko on luotettavasti havaittavissa lisääntymisaikana lyhyenä ajanjaksona yleensä toukokuun alkupuolella, mutta täsmällinen ajankohta riippuu kevään edistymisestä.

Kunnan lausunto valitukseen

Yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 39 §:ssä. Listatuissa perusteissa ei nimenomaisesti oteta kantaa eliölajien suojeluun tai luonnonsuojelulain soveltumiseen osana kaavoitusta.

Luonnonsuojelulain uudessa 76 §:ssä säädetään uhanalaisten lajien huomioon ottamisesta muussa päätöksenteossa, kuten kaavoituksessa. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 76/2022 vp.) todetaan säännöksen merkityksestä ja painoarvosta seuraavaa:

*”Pelkästään lajin uhanalaisuudella ei nykylaissa ole välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan oikeusvaikutus on kytketty vasta lajin määräämiseen erityisesti suojeltavaksi lajiksi tai luonto- ja lintudirektiivien suoriin vaikutuksiin kyseisten direktiivin kattamiin lajeihin. Uhanalaisten lajien aiempaa selkeämpi huomioonottaminen viranomaisten ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa olisi omiaan selkeyttämään oikeustilaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. **Huomioon ottamista koskeva ehdotus olisi luonteeltaan informatiivinen ja korostaisi uhanalaisten eliölajien asemaa muiden lakien mukaisissa päätöksentekomenettelyissä. Se ei kuitenkaan muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä sellaisenaan myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä.**”*

Näin ollen kyseinen säännös osaltaan korostaa sitä, ettei edes uhanalaisilla lajeilla ole tarkoitettu olevan sellaisia itsenäisiä oikeusvaikutuksia, jotka suoraan vaikuttaisivat esimerkiksi kaavan

sisältövaatimuksiin. Valituksessa vedotut viitasammakon elinolosuhteet eivät siten tule tämän säännöksen nojalla edes huomioon otettaviksi kaavoituksessa.

Viitasammakko sen sijaan lukeutuu tiukkaa suojelua vaativiin lajeihin. Luonnonsuojelulain 78 §:n 2 mom. mukaan tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää.

Luonnonsuojelulain esitöiden mukaan ”komission direktiivin soveltamisesta antaman ohjeen mukaan lisääntymis- ja levähdyspaikan koko vaihtelee suojeltavan lajin mukaan siten, että ekologiset vaatimukset ovat lähtökohtana kokoa arvioitaessa. Lajin koko elinympäristö ei voi olla sen lisääntymisaluetta vaan ainoastaan lajin lisääntymiselle elintärkeä osa elinympäristöstä (HE 76/2022 vp.). Kyseinen oikeusohje korostaa sitä, ettei kaavoituksessa voida ilman erillisiä selvityksiä lähteä siitä oletuksesta, että kaavoitettu alue nimenomaan tietyn eliölajin lisääntymisen vuoksi aiheuttaisi esteitä kaavoitukselle. On myös huomattava, ettei muu kuin lisääntymistä tarkoittava lajin esiintyvyys ole lainkaan relevanttia säännöksen kannalta. Toteutetuissa selvityksissä ei ole ilmennyt perustetta olettaa, että kaavoitusalueella sijaitsevat elinympäristöksi sopivat alueet olisivat erityisesti lajin lisääntymisen kannalta elintärkeitä lain esitöissä kuvatulla tavalla.

EU-tuomioistuin on ratkaisussaan asiassa C-357/20 IE vastaan Magistrat der Stadt Wien todennut, että käsitteitä ”heikentäminen” ja ”hävittäminen” on tulkittava siten, että ensiksi mainitulla tarkoitetaan suojellun eläinlajin lisääntymis- tai levähdyspaikan ekologisen toiminnallisuuden asteittaista vähentämistä ja jälkimmäisellä kyseisen toiminnallisuuden poistamista kokonaan, riippumatta siitä, onko tällainen haitan aiheuttaminen tahallista vai ei. Mikään tosiseikka ei anna viitteitä siitä, että kyseisen kaava-alue muodostaisi edes riskin viitasammakon elinolosuhteiden saati lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentymisestä tai häviämisestä. Vaikka kaavavalmistelu sinänsä perustuu laajaan vuorovaikutukseen ja vaikutusten arviointiin, ei kaavoituskäytännöissä voida edellyttää, että kaikkien kuviteltujen eliölajien elinolosuhteita selvitetäisiin aukottomin selvityksin ja rajattomin resurssein. Asiassa tulee huomioida myös viranomaisen realistiset mahdollisuudet sekä kaavavalmistelun aikataulu. Ei voida olettaa, että kaavavalmistelu ilman perusteltuja todennäköisiä haittaepäilyjä rytmittettäisiin esimerkiksi eliölajien soidinaikojen mukaisesti.

Kaavoituksen valmistelussa tehdyn luontoselvityksen perusteella kaavoituspäätöstä koskevalla alueella ei ole tehty havaintoja viitasammakosta. Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen asiantuntijoiden tekemässä selvityksessä on tuotu esille, että alueella on viitasammakolle sopivia elinympäristöjä. Havaintoja viitasammakosta ei kuitenkaan ole tehty. Tehtyjen selvitysten perusteella ei siis voida miltään osin todeta tai edes hypoteettisesti ennakoida, että kaavamuutos aiheuttaisi viitasammakon lisääntymis- ja levähdyspaikan toiminnallista asteittaista vähentämistä tai poistamista. Näyttöä tai perusteltuja väitteitä viitasammakon esiintyvyydestä saati elinolosuhteille muodostuvista riskeistä ei ole edes esitetty.

Kaavamuutoksen valmistelussa on huomioitu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaiset vaatimukset kaavan vaikutusten arvioimiseksi sekä toteutettu maankäyttö- ja rakennusasetuksen §:n 1. mom. mukaiset riittävät selvitykset kaavan vaikutuksista eläinlajeihin.

ELY-keskus totesi jo 31.5.2024 antamassaan luontoselvitysten ja luontovaikutusten arvioinnissa, että luontoselvityksen menetelmäkuvausta on pidettävä riittävänä. Ainut kritiikki kohdistui viitasammakkoa koskevan selvitystoimien ajoitukseen. Tämä osaltaan kertoo siitä, että myös valittaja on pitänyt selvityksiä kokonaisuutena arvioiden onnistuneina, mutta jostain syystä päätenyt vielä painottamaan viitasammakon merkitystä kaavan valmistelulle. Valitus vaikuttaa kaiken kaikkiaan luonteeltaan sellaiselta, ettei se ELY-keskuksen yleisen intressiedustuksen lisäksi juurikaan kohdistu kaavan lainmukaisiin sisältövaatimuksiin. Koska kaavan muutoksenhaussa kyse

on kuntalain 135 §:ssä tarkoitetusta ja luonteeltaan ns. kassatorisesta ja laillisuuteen keskittyvästä kunnallisvalituksesta, rajoittuu tuomioistuimen tutkimisvalta säännöksen 3 mom. mukaisesti valittajan valituksessaan esittämiin perusteisiin. Näin ollen kaavan lainmukaisuus ei myöskään voi tulla muilta kuin valituksessa viitatuilta osin tutkittavaksi.

Lopuksi on syytä korostaa, että uudessa kaavaratkaisussa rakennuspaikkoja on siirretty puronsuusta ja luhdan kohdalta kiinteän rannan alueelle. Tällaisten ratkaisujen voidaan yleisesti arvioiden katsoa pikemminkin edistävän kuin haittaavan mahdollisen viitasammakon elinolosuhteita. Jos siis alueiden kuitenkin todettaisiin jossain suhteessa olevan viitasammakolle merkityksellisiä, voisi kaavaratkaisua kokonaisuudessaan joka tapauksessa pitää viitasammakolle edullisena.

Yhteenveto:

Yleiskaavaa koskevassa päätöksenteossa on noudatettu maankäyttö- ja rakennuslain 39 §:ssä tarkoitettuja yleiskaavan sisältövaatimuksia. Valittaja ei ole edes vedonnut siihen, että kaavan sisältö olisi muodostunut näiden vastaiseksi.

Valituksessa tukeudutaan luonnonsuojelulain mukaiseen kieltoon hävittää tai heikentää tiukasti suojeltujen eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Valittajan mukaan viitasammakon esiintyvyyttä olisi tullut selvittää enemmän säännöksen noudattamisesta varmistumiseksi. Asiassa ei kuitenkaan ole esitetty minkäänlaisia viitteitä tai perusteltuja väitteitä siitä, että viitasammakko nimenomaan lisääntyisi juuri kyseisellä alueella, ja että kaavalla voisi olla juuri edellä mainittuja heikentäviä tai hävittäviä vaikutuksia.

Lisäksi tulee huomioida, että luonnonsuojelulain varsinainen ohjaava vaikutus kaavapäätöksentekoon toteutuu vain 76 §:ssä tarkoitettujen uhanalaisten lajien kautta, eikä viitasammakko ole uhanalainen.

Koska kyse on kunnallisvalituksesta, ei kaavan lainmukaisuuteen ole tarvetta ottaa kantaa laajemmin kuin mitä valitusperusteissa on esitetty.

Liperin kunta vaatii, että valitus hylätään perusteettomana ja kaavapäätös pysytetään voimassa sellaisenaan.