

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 19.8.2011 1 (94)
Taltionumero 2259
Diaarinumerot 3637, 3685, 3723, 3739, 3740, 3742 ja 3749/1/10
Lyhyt ratkaisuloste

Asia Maakuntakaavan vahvistamista koskevat valitukset

Valittajat

- 1) Savonlinnan kaupunginhallitus
- 2) Jouni Huuhka ja Lauri Huuhka, Pieksämäki, sekä heidän asiakumppaninsa
- 3) Marja-Leena Nenonen, Pieksämäki, ja hänen asiakumppaninsa
- 4) Pieksämäen kaupunginhallitus
- 5) Juvan kunnanhallitus
- 6) Etelä-Savon liiton maakuntahallitus
- 7) Mikkelin kaupunginhallitus

Päätös, jota valitus koskee

Ympäristöministeriön päätös 4.10.2010 nro YM2/5222/2009

1 Maakuntavaltuuston päätös

Etelä-Savon liiton maakuntavaltuusto on 28.5.2009 tekemällään päätöksellä hyväksynyt Etelä-Savon maakuntakaavan, joka käsittää koko maakunnan alueen. Maakuntakaava on kokonaismaakuntakaava, jolla korvataan seutukaava lukuun ottamatta seutukaavassa vaihtoehtoinen tai ohjeellinen päärata -merkinnällä osoitettu Mikkelin–Lahti-rata (pr 16.207), jolta osin seutukaava jää voimaan.

Maakuntaliitto on saattanut maakuntavaltuuston päätöksen ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

2 Asian käsittely ympäristöministeriössä siltä osin kuin nyt on kysymys

2.1 Ympäristöministeriölle tehdyt valitukset

Jari Karjalainen, Marja-Leena Nenonen ja Lauri Huuhka sekä heidän asiakumppaninsa sekä Pieksämäen Luonnon Ystävät ry ovat muiden ohella valittaneet maakuntavaltuuston päätöksestä ympäristöministeriölle.

Jari Karjalainen on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriö jättää vahvistamatta Etelä-Savon maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntakaavan siltä osin kuin se koskee Pieksämäen kaupunginvaltuuston päätöksellään (9.6.2009, 55 §) hyväksymää asemakaavaa eli niin sanottua Ideapark-hankealuetta. Maakuntakaavasta tulee poistaa vähittäiskauppan suuryksikön rakentamisen mahdollistavat kaavamerkinnot liitealueineen.

Marja-Leena Nenonen ja Lauri Huuhka sekä heidän asiakumppaninsa ovat valituksessaan vaatineet, että ympäristöministeriö jättää maakuntakaavan vahvistamatta Motopark-moottoriurheiluradan melualuemerkinnän (me 11.12) sekä moottoriurheilukeskuksen kohdemerkinnän (e-1 11.11) osalta.

Pieksämäen Luonnon Ystävät ry on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriö jättää maakuntakaavan vahvistamatta Pieksämäen Ideapark-liikekeskukselle osoitetun sijoituspaikan osalta. Alueen käytön tulee säilyä voimassa olevan seutukaavan mukaisena.

2.2 Lausunnot, vastineet ja vastaselitykset ympäristöministeriössä

Sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö ovat antaneet maakuntakaavasta lausunnon. Lisäksi oikeusministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle on varattu tilaisuus lausunnon antamiseen.

Puolustusministeriön lausunnossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Pääesikunta on kiinnittänyt huomiota melualueiden merkintöjen (me 55 dB ja ea 65 dB) erotteluun. Melualue-merkinnän (me) selostuksen ja määräyksen tekstit eivät kaikilta osiltaan vastaa sisällöltään täysin esitettyä.

Melualueen merkinnällä (me) on esitetty sekä ampumaratojen että ampuma- ja harjoitusalueiden melualueita. Merkinnän selostuksessa on todettu, että "Merkinnällä osoitetaan alueita, joilla melutaso ylittää ajoittain tason 55 dB (Aeq). Ampuma-alueiden osalta (ea) merkinnällä osoitetaan alueita, joiden melutaso ylittää ajoittain tason 65 dB (AImax)." Pääesikunnan logistiikkaosaston näkemyksen mukaan ampuma-alueiden sana tulisi korvata sanalla ampumarata-alueiden, koska ensimmäinen lause koskee ampuma- ja harjoitusalueita, jossa käytetään raskaita aseita ja räjähteitä, ja toinen lause koskee ampumarata-alueita.

Tällä hetkellä ei ole olemassa raskaiden aseiden osalta valtioneuvoston päätöksellä annettuja melutason ohjearvoja. Pääesikunta on esittänyt, että maakuntakaavan tekstiä tulisi muuttaa siten, että yksityiskohtaisessa kaavasunnittelussa tulisi ottaa huomioon myös raskaiden aseiden ja räjäytysten ympäristömelun suositusarvojen vaatimukset puolustusvoimien liitteenä seuraavan ohjeistuksen 13.7.2005 mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa on esitetty muun ohella seuraavaa:

Etelä-Savon maakuntakaavaratkaisun pyrkimyksenä on aluerakenteen kilpailukykyinen toimivuus ja hyödyntäminen sekä toimiva, eheä ja taloudellinen yhdyskuntarakenne. Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt näitä tavoitteita erittäin hyvinä maakuntatason kaavaratkaisuissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö on huomauttanut, että erityisesti keskustaluoen ulkopuolisilla vähittäiskaupan suuryksiköillä on aina seudullisia vaikutuksia sekä liikenteeseen että palveluihin. Maakuntakaavassa on esitetty kuusi vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittamiseen soveltuvaa keskustatoimintojen ulkopuolista aluetta. Näistä Mikkelin Länsisilta rautatien ja valtateiden 5 ja 13 risteysalueella sijaitsee liikenteellisesti erittäin vaikeassa paikassa. Alueen jatkosuunnittelun yhteydessä on tehtävä liikenteellisiä selvityksiä. Vasta näiden selvitysten perusteella voidaan tehdä päätös maankäytön sijoittumisesta ja laajuudesta sekä liikenteellisistä ratkaisuista.

Kaavasta on antanut lausuntonsa myös **Etelä-Savon ympäristökeskus**.

Etelä-Savon liitto on antanut vastineen lausuntojen ja valitusten johdosta.

Jari Karjalainen, Marja-Leena Nenonen ja Lauri Huuhka asiakumppaneineen ja Pieksämäen Luonnon Ystävät ry ovat muiden ohella antaneet vastaselityksen Etelä-Savon liiton vastineen johdosta. Jari Karjalainen on todennut selvityksenä valitusoikeudestaan omistavansa kiinteää omaisuutta Pieksämäen kaupungissa.

3 Ympäristöministeriön ratkaisu

Ympäristöministeriö on, siltä osin kuin nyt on kysymys, hyläten Marja-Leena Nenosen ja Lauri Huuhkan sekä heidän asiakumppaniensa valituksen, hyväksyen Jari Karjalaisen ja Pieksämäen Luonnon Ystävät ry:n valitukset vahvistanut maakuntakaavan lukuun ottamatta eräitä päätöksestä tarkemmin ilmeneviä vahvistamatta jätettyjä kaavamerkintöjä. Ympäristöministeriö on maakuntaliiton suostumuksella tehnyt maakuntakaavaan päätöksestä tarkemmin ilmenevän vähäisen muutoksen. Ympäristöministeriön päätöksellä voimassa olleet seutukaavat ovat Mikkeli–Lahti-rataa koskevaa merkintää (pr 16.207) lukuun ottamatta samalla kumoutuneet niiltä osin kuin Etelä-Savon maakuntakaava on vahvistettu.

Ympäristöministeriön päätöksellä on jätetty vahvistamatta seuraavat kaavamerkinnät:

- Pieksämäen Naiskankaan vähittäiskaupan suuryksikkömerkintä (km),
- Juvan Vehmaan vähittäiskaupan suuryksikkömerkintä (km),
- Mikkelin Itäportin vähittäiskaupan suuryksikkömerkintä (km).
- Savonlinnan Länsiportin vähittäiskaupan suuryksikkömerkintä (km).

Ympäristöministeriö on maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n nojalla määrännyt maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Ympäristöministeriö on perustellut ratkaisuaan muun ohella seuraavasti:

Moottoriurheilukeskus Motopark ja sen ympäristön melualue

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua koskevien yleistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen. Alueidenkäytön suunnittelussa olemassa olevat tai odotettavissa olevat ympäristöhaitat tunnistetaan ja vaikutuksia ehkäistään. Erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on ehkäistävä melusta aiheutuvaa haittaa ja pyrittävä vähentämään jo olemassa olevia haittoja.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Moottoriurheilukeskus Motopark on osoitettu maakuntakaavassa erityistoimintojen alueeksi kohdemerkinnällä (e-1). Merkinnän kuvauksen mukaan merkinnällä osoitetaan maakunnallisesti ja/tai seudullisesti merkittäviä erityistoimintojen alueita. Merkintään liittyy suositus, jonka mukaan erityisesti on kiinnitettävä huomiota toiminnan aiheuttamien vaikutusten, kuten toiminnasta aiheutuvan melun, minimointiin.

Moottoriurheilukeskus Motopark sijaitsee Pieksämäellä noin yhdeksän kilometrin päässä Virtasalmen kirkonkylästä. Motopark on Itä-Suomen suurin moottoriurheilukeskus. Moottorirataa käytetään kilpailutoiminnan lisäksi ajoharjoitteluun ja testaukseen. Radan lähistöllä sijaitsee leirintä-alue.

Alueella ei ole voimassa yksityiskohtaista kaavaa.

Alueiden käytön ekologinen kestävyys

Alueiden käytön ekologisen kestävyuden vaatimus koskee toimintojen yleisiä sijoittumisperiaatteita erityisesti ihmisen elinympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden samoin kuin luontoon kohdistuvan kuormituksen näkökulmasta. Ekologisen kestävyuden vaatimus korostuu alueilla, joihin kohdistuu voimakkaita luonnonympäristön hyväksikäyttöpaineita, suurta ympäristökuormitusta tai jotka ovat ekologisesti herkkiä. Tällaisilla alueilla on varmistuttava siitä, että alueella sijaitsevat ja sinne suunnitellut toiminnot eivät johda alueen ekologisen kuormituksen kriittisen tason ylittymiseen.

Etelä-Savon maakuntaliiton mukaan maakuntakaavaratkaisun perusteena on ollut osoittaa alueella olemassa oleva toiminta. Ympäristöministeriö toteaa, että maakuntakaavan merkintätavasta ja maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen maakuntakaavalla ei ratkaista moottoriurheilukeskuksen alueellista laajuutta eikä sen toimintojen yksityiskohtaista sijoitusta tai määrää. Moottoriurheilukeskuksen toiminnan mahdollinen laajentaminen nykyisestä edellyttää maakuntakaavaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua sekä ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaista lupamenettelyä, jossa käsitellään toiminnasta aiheutuvat ympäristöhaitat ja annetaan tarpeelliset lupamääräykset.

Moottoriurheilukeskuksessa tällä hetkellä harjoitettavalle toiminnalle on myönnetty ympäristölupa, jonka lupamääräysten noudattamisesta on ollut valituksessa esille tuotua kiistaa. Maakuntakaavaa koskevassa valituksessa vedotaan muun muassa ympäristöluvan lupamääräysten laiminlyömiseen. Tämän asian selvittäminen ja ratkaiseminen eivät kuulu maakuntakaavan vahvistamisen yhteyteen.

Maakuntakaavassa ei ole osoitettu Motoparkin välittömään läheisyyteen uusia seudullisia tai maakunnallisia toimintoja, kuten asumista tai muuta melulle herkkää toimintaa. Meluhaitan vähentämiseksi kaavassa on annettu melualuetta koskevia suunnittelumääräyksiä, jotka tulee ottaa jatkosuunnittelussa huomioon.

Alueella, jolla Motopark sijaitsee, on aikaisemmin toiminut kaivos. Kaivoksen lopetettua toimintansa alueelle perustettiin moottorirata. Näin ollen alue ei olisi luonnontilainen, vaikka se ei toimitakaan moottoriratana.

Kaavaratkaisu täyttää valituksessa tarkoitettulta osin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset alueiden käytön ekologisesta kestävydestä.

Ympäristön ja talouden kannalta kestävä liikenteen järjestelyt

Motopark sijaitsee maantien 459 (Juva–Virtasalmi–Sihvolanmäki) varrella. Vuoden 2007 liikennelaskentatietojen mukaan tiellä on liikennettä keskimäärin 450 ajoneuvoa vuorokaudessa. Suurin osa moottoriradan toiminnasta ajoittuu kesäkaudelle. Kilpailupäivinä katsojien aiheuttama autoliikenne on noin 700 autoa, joista noin puolet tulee Juvan ja puolet Pieksämäen suunnalta. Normaalina harjoittelupäivänä rata-alueelle tulevien autojen määrä on 20–50 autoa.

Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmästä saatavien tietojen mukaan viiden kilometrin säteellä Motoparkista asuu noin 180 ihmistä. Samalla etäisyydellä sijaitsee noin 170 vapaa-ajanasuntoa. Kahden kilometrin säteellä asuu noin 30 ihmistä ja sijaitsee noin 60 vapaa-ajanasuntoa. Kun otetaan huomioon maantiellä 459 liikennöivien autojen määrä, lähiseudun asukasmäärä ja suuria yleisömmäriä alueelle tuovien kilpailujen ajoittaisuus sekä liikenteen jakautuminen maantiellä lähes tasan kumpaankin suuntaan, maakuntakaava täyttää valituksessa tarkoitettulta osin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset ympäristön ja talouden kannalta kestävästä liikenteen järjestelyistä.

Maiseman ja kulttuuriperinnön vaaliminen

Hällinmäen maakunnallisesti merkittävä kylämaisema on osoitettu maakuntakaavassa osa-alueen erityisominaisuutta ilmaisevalla merkinnällä ma 571. Merkintään liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan alueen käytön suunnittelussa on otettava huomioon alueen historiallisesti tai ympäristön kannalta arvokkaat rakennukset, rakennusryhmät, puistot tai maisema-alueet taikka muut niihin verrattavat erityisarvot. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on osoitettava määräykset maiseman ja rakennetun kulttuuriympäristön osatekijöiden, kokonaisuuden ja ominaislaadun säilyttämiseksi.

Nykyinen moottorirata ei ulotu maakuntakaavassa ma-merkinnällä osoitetulle Hällinmäen alueelle, mutta eteläisin osa Hällinmäen alueesta on maakuntakaavassa osoitetulla moottoriradan melualueella.

Maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma, joka tarkentuu yksityiskohtaisen suunnittelun yhteydessä. Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Kun otetaan huomioon maakuntakaavan luonne yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana sekä edellä kerrotut Hällinmäen alueeseen liittyvät yksityiskohtaista suunnittelua ohjaavat muun muassa maiseman huomioon ottamista koskevat maakuntakaavamääräykset, maakuntakaava täyttää valituksessa tarkoitetulta osin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaiset maiseman ja kulttuuriperinnön vaalimista koskevat maakuntakaavan sisältövaatimukset.

Vesivarojen kestävä käyttö

Motoparkkia lähinnä sijaitseva järvi on Etelä-Virmas, joka sijaitsee noin 600 metrin päässä. Lähin pohjavesialue on Harjakankaan II-luokan pohjavesialue, joka sijaitsee rata-alueesta noin kolmen kilometrin päässä. Ympäristöluvan lupamääräykseen sisältyy jätevesien käsittelyä koskevia määräyksiä. Niiden mukaan muun muassa jätevesien käsittely on järjestettävä 31.12.2013 mennessä siten, että se vastaa asetuksen 542/2003 vaatimuksia. Leirintäaluetta koskee lisäksi ulkoilulain (606/1973) mukainen lupamenettely. Maakuntakaava täyttää valituksessa tarkoitetulta osin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisen vesivarojen kestävää käyttöä koskevan maakuntakaavan sisältövaatimuksen.

Virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys

Maakuntakaavassa on osoitettu virkistysaluemerkinnällä (V) maakunnallisesti ja seudullisesti merkittäviä virkistysalueita. Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n 4 momentin mukaisesti paikallisia virkistysalueita, joilla ei ole yhtä kuntaa laajempaa merkitystä, ei osoiteta maakuntakaavassa. Motoparkin läheisyydessä on runsaasti rakentamattomia alueita, joita ei ole maakuntakaavassa osoitettu mihinkään seudulliseen tai maakunnalliseen tarkoitukseen ja jotka soveltuvat jokamiehen oikeuden nojalla tapahtuvaan virkistäytymiseen.

Kaavaratkaisu täyttää valituksessa tarkoitettulta osin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä.

Melu

Maakuntakaavassa on osoitettu maakunnallisesti merkittävälle moottoriurheilukeskukselle melualue (me). Melualueeseen liittyvän suunnittelumääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee ottaa huomioon valtioneuvoston päätöksellä annetut melutason ohjearvot. Ohjearvot ylittävälle alueen osalle ei tule osoittaa uutta asutusta tai muuta melulle herkkää toimintaa.

Maakuntakaava on yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, joka ohjaa yksityiskohtaista suunnittelua. Maakuntakaavassa osoitetun melualueerajauksen ja siihen liittyvän määräyksen tarkoituksena on ohjata tulevaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua niin, ettei melualueelle sijoiteta lisää, uusia melulle herkkiä toimintoja. Moottoriurheilukeskuksen toiminta edellyttää ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, ja toiminnasta aiheutuvia melu- ja muita vaikutuksia on mahdollisuus rajoittaa lupaehtoisissa. Maakuntakaavassa osoitettu melualuemerkintä ei muuta voimassa olevan ympäristöluvan ehtoja.

Kun otetaan huomioon, että yleispiirteisellä melualuemerkinnällä todetaan olemassa oleva tilanne ja suunnittelumääräyksellä ohjataan valtioneuvoston päätöksen mukaisten meluohjearvojen noudattamiseen ja esitetään uuden melulle herkkien toimintojen sijoittuminen moottoriurheiluradan välittömään läheisyyteen sekä merkinnän suunnittelua ohjaava vaikutus, ei melualuemerkinnän voida katsoa olevan maanomistajille kohtuuton eikä ohjaavan ympäristöhäiriöiden lisääntymiseen alueella.

Maakuntakaavan lainmukaisuutta tutkittaessa ei ole merkitystä sillä, olisiko joku toinen paikka ollut moottoriurheilukeskukselle tarkoituksenmukaisempi. Vahvistuskäsittelyssä ratkaistaan esitettyjen aluevarausten ja merkintöjen lainmukaisuus. Ympäristöministeriön toimivaltaan ei kuulu tutkia ympäristöluvan noudattamiseen liittyviä kysymyksiä.

Edellä olevan perusteella ja kun otetaan huomioon, että maakuntakaavassa ei ole osoitettu moottoriurheilukeskuksen läheisyyteen uusia seudullisia toimintoja kuten asumista, melualue ja siihen liittyvä suunnitelmääräys täyttävät maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetetut maakuntakaavan sisältövaatimukset.

Vahvistamatta jätetyt vähittäiskaupan suuryksikköjä tarkoittavat km-merkinnät

Kaavan merkinnät ja määräykset

Seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksikköjä voidaan toteuttaa kaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden (c) lisäksi vähittäiskaupan suuryksikön kohdemerkinnällä osoitetuille alueille (km). Kaavan mukaan seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksikköjä ei saa sijoittaa paikalliskeskuksen keskustatoimintojen alueelle (ca). Kielto sisältyy ca-merkinnän suunnittelumääräykseen. Vähittäiskaupan suuryksikön kohdemerkinnällä km osoitetaan merkinnän kuvauksen mukaan vähintään seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksikköjen käytössä olevia, kuntakaavoituksella suunniteltuja sekä sijoittamiseen soveltuvia keskustatoimintojen ulkopuolisia alueita. Merkintä osoittaa palvelukeskittymän yleispiirteisen sijainnin. Alueen kehittäminen, maankäyttö ja rakentaminen edellyttävät yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja vaikutusten arviointia.

Kohdemerkintää km koskee suunnittelumääräys, jonka mukaan merkinnän osoittamalle alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa osoittaa vähintään seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksikköjä. Alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävä ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Alueen suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueen liikennejärjestelyihin.

Kaavassa on osoitettu kuusi km-merkintää. Mikkelissä km-kohdemerkintä on osoitettu sekä kaupungin länsipuolelle (Länsisilta) että itäpuolelle (Itäportti). Samoin Savonlinnassa km-kohdemerkintä on sekä kaupungin länsipuolella (Länsiportti) että itäpuolella (Nojanmaa). Kohdemerkintä km on osoitettu myös Pieksämäen Naiskankaan alueelle ja Juvan Vehmaalle.

Maakuntakaavassa ei ole määritelty vähittäiskaupan suuryksiköiden tarkempaa lukumäärää eikä kokoa.

Kaavaselostuksessa todetaan, että kaupan ala kehittyi nopeasti ja tämän vuoksi kaavamääräyksessä ei ole asetettu rajaa seudullisen suuryksikön koolle. Kaavaselostuksen mukaan tämä tutkitaan tapauskohtaisesti yksityiskohtaisessa maankäytön suunnittelussa, mutta jonkinlaisena seudullisesti merkittävän suuryksikön raja-arvona Etelä-Savossa voitaneen tällä hetkellä pitää 5 000 kerrosalaneliömetriä.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat maankäyttö- ja rakennuslain säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa maakuntakaavalle asetettujen sisältövaatimusten mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota muun muassa maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen järjestelyihin sekä maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin ja 28 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa. Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuuksina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin. Keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palvelujen, asumisen ja vapaa-ajan alueina. Erityisesti kaupunkiseudulla on selvitettävä toimiva liikennejärjestelmä sekä palveluiden saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä sen yhteydessä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt on sijoitettava tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan rakentamisen olevan kestävä kehityksen mukaista. Lisäksi yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on pyrittävä vähentämään liikennetarvetta, parantamaan liikenneturvallisuutta ja edistämään joukkoliikenteen edellytyksiä.

Vaikutusten arviointi

Kaavaselostuksen vaikutuksia koskevassa osassa vähittäiskaupan suuryksiköiden vaikutuksia on arvioitu yleispiirteisesti. Kaavaselostuksessa on katsottu, että maakuntakaavan mukaiset vähittäiskaupan suuryksiköt tukevat nykyistä tarkoituksenmukaista palvelu- ja yhdyskuntarakennetta ja sijoittuvat liikenteellisesti optimaalisiin paikkoihin siten, että yksiköiden kasvava tilantarve pystytään maankäytön yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa turvaamaan.

Kaupan palvelurakenteen ja mitoituksen lisäperusteluina kaavaselostuksessa on todettu, että palveluverkkoselvitysten perusteella pääosa ostovoimasta ja sen kasvusta on lähtöisin maakunnan oman väestön ostovoimasta. Maakunnan ulkopuolelta tulevilla vapaa-ajanasukkailla ja heidän maakuntaan tuomalla ostovoimalla on kuitenkin erittäin suuri merkitys. Loma-asutuksen lisäksi matkailijat ja maakunnan läpi kulkeva kauttakululiikenne muodostavat Etelä-Savolle merkittävän osa-aikaisen ostovoiman.

Maakuntakaavassa osoitettujen uusien, vielä yleis- ja asemakaavoittamattomien, vähittäiskaupan suuryksiköiden ympäristövaikutusten arvioinneista on laadittu kaavaselostuksen lisäksi erillinen yhteenveto. Taulukkomuotoisessa yhteenvedossa on tarkasteltu Mikkelin Länsisillan, Savonlinnan Länsiportin ja Pieksämäen Naiskankaan vaikutuksia yhdyskunta- ja taajamarakenteeseen, liikenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen, luontoon ja luontoarvoihin, maisemaan, kaupunkikuvaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön, ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, talouteen ja elinkeinoihin sekä ilmastomuutokseen.

Palveluverkko- ja muut vähittäiskauppaa koskevat selvitykset

Maakuntakaavaa varten on laadittu kaksi palveluverkkoselvitystä: Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys, Etelä-Savon maakuntaliiton julkaisu 73:2006 ja Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys, Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet, Etelä-Savon maakuntaliitto 2008.

Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvityksessä on tarkasteltu ostovoiman kehitystä vähittäiskaupassa, mutta siihen ei liity arvioita liiketilan tarpeesta. Mahdollisia uusia liikepaikkoja on vuoden 2006 selvityksessä tarkasteltu yleisellä tasolla.

Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvityksessä (2008) tarkastellaan kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuuksia. Tarkastelu koskee päivittäistavarakauppaa ja tilaa vaativaa kauppaa. Vähittäiskaupan tilantarvetta ei ole arvioitu kokonaisuutena, sillä erikoiskauppaa on tarkasteltu

vain tilaa vaativan erikoiskaupan osalta. Päivittäistavarakaupan osalta lisätilantarve on esitetty kerrosalana, mutta tilaa vaativan kaupan osalta vain uusien myymälöiden lukumääränä.

Päivittäistavarakaupan lisätilan tarve esitetään väljästi perustuen erilaisiin myyntitehokkuuksiin. Selvityksessä esitetyn arvion mukaan Etelä-Savon päivittäistavarakaupan liiketilan lisätarve vuonna 2025 on 95 000–184 700 kerrosalaneliömetriä. Mikkelin osalta päivittäistavarakaupan liiketilan lisätarve vuoteen 2025 mennessä on selvityksen mukaan 37 700–58 600 kerrosalaneliömetriä. Savonlinnan osalta vastaava arvio on 20 300–31 500 kerrosalaneliömetriä, Pieksämäen osalta 14 700–22 900 kerrosalaneliömetriä ja Juvan osalta 6 100–9 400 kerrosalaneliömetriä.

Selvityksessä on lisäksi esitetty kaupan kehityksestä ja toiminnasta saatuihin kokemuksiin ja tutkimuksiin sekä maakunnan markkinoiden potentiaaliin perustuvia yleisiä arvioita maakuntakaavan vähittäiskaupan suuryksikkömerkintöjen vaikutuksista muun muassa palvelu-, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Tätä yksilöidympä, esimerkiksi odotettaviin ostovoimasiirtymiin perustuvaa arviota keskusta-alueiden ulkopuolelle sijoittuvien vähittäiskaupan suuryksiköiden vaikutuksista keskustojen kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämismahdollisuuksiin ei selvitykseen sisälly.

Maakuntakaavan laadinnan aikana ovat valmistuneet myös Mikkelin ja Savonlinnan kaupunkien teettämät, omaa aluettaan koskevat kaupalliset selvitykset: Itä-Suomen kauppakaupunki Mikkelin, Kaupan sijoittuminen ja tarjonnan mitoitus (2008) ja Savonlinnan kaupan palveluverkko 2020 (2009). Myös Pieksämäen kaupunki on teettänyt niin sanottua Ideapark -hanketta koskevan kaupallisten vaikutusten arvioinnin (2009). Lisäksi Varkauden kaupungin tilaamana on laadittu niin sanotun Keski-Savon alueen käsittävä kaupallinen selvitys, jossa on myös tarkasteltu Etelä-Savon maakuntaan kuuluvien Heinäveden, Joroisten, Pieksämäen ja Rantasalmen vähittäiskaupan kehittämismahdollisuuksia (Varkauden kaupunki, Valtatien 5 kehittämisvyöhykkeen kaupallinen selvitys, 2009).

Ympäristöministeriön johtopäätökset

Pieksämäen Naiskangas

Ympäristöministeriö on jättänyt vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittavan merkinnän (km) Pieksämäen Naiskankaan osalta vahvistamatta ja hyväksynyt samalla Jari Karjalaisen ja Pieksämäen Luonnon Ystävät ry:n valitukset siltä osin kuin niissä vaaditaan vahvistamatta jättämistä

sillä perusteella, että vähittäiskaupan suuryksikkömerkintä on maankäyttö- ja rakennuslain sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen.

Perustelut

Pieksämäen Naiskankaan km-kohdemerkintä on maakuntakaavassa osoitettu noin kahden kilometrin etäisyydelle Pieksämäen keskustasta kantatien 72 ja valtatie 23 risteykseen. Nykyistä liikenneverkkoa pitkin etäisyys keskustaan on noin kilometrin pidempi. Vähittäiskaupan suuryksikkömerkintä (km) on maakuntakaavassa osoitettu alueelle, joka aluevarauserkinnältään on taajamatoimintojen aluetta (A). Alue on rakentamaton ja asemakaavoitettu pääosin teollisuus- ja varastoalueeksi.

Pieksämäellä on tällä hetkellä yksi seudullisen kokoinen (yli 5 000 kerrosalaneliometriä) ja yksi pienempi päivittäistavarakaupan suuryksikkö. Palveluverkkoselvityksessä (2006) on Pieksämäen suunnalla katsottu olevan suuryksikköpotentiaalia lähinnä kaupungin ulkopuolelle sijoitettavalle erikoiskaupalle (Vangasniemen risteys).

Kauppan suuryksiköiden sijoittumismahdollisuuksia kartoittaneessa selvityksessä (2008) Pieksämäellä katsotaan olevan vuonna 2025 potentiaalia yhteensä kahdelle seudullisen kokoiselle päivittäistavarakaupan suuryksikölle. Uusille suuryksiköille ei kunnassa ole laskennallista potentiaalia, mutta nykyisen pienen suuryksikön laajentumiseksi seudullisen kokoiseksi löytyy potentiaalia. Selvityksen mukaan suuryksikön toteuttamisen vaihtoehtoisina toimintamalleina voisi tulla kysymykseen keskustan nykyisten kauppojen toiminnan laajentaminen seudulliseksi yksiköksi tai suuryksikön sijoittaminen keskustatoimintojen ulkopuolelle. Näiltä osin selvityksessä tuodaan esille kaksi sijaintivaihtoehtoa eli yksikön sijoittaminen joko kaupunkikeskustan ja sen länsipuolisen Naarajärven taajaman väliselle Vangasjärven liittymäalueelle tai Naiskankaan liittymäalueelle kaupunkikeskustan etelä/kaakkoisosassa. Kummankin sijaintivaihtoehdon todetaan olevan taajamarakenteen sisällä. Keskustan ulkopuolelle sijoittuva suuryksikkö voi selvityksen mukaan lisätä autolla asiointia Pieksämäellä. Pieksämäen haja-asutusalueen asukkaiden osalta ei autolla asioinnin osalta tapahdu selvityksen mukaan käytännön muutosta.

Etelä-Savon liiton laatimassa erillisessä kaupan suuryksiköiden ympäristövaikutusten arvioinnin yhteenvedossa todetaan, että kohde sijoittuu kaupungin kehityskuvan mukaiselle hallinnon ja kaupallisen keskustan

kehityksen painopistealueelle ja että se kytkeytyy olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen. Kohde ja kaavaratkaisu tukevat ja luovat mahdollisuuksia pitkäksi venyneen kaupunkirakenteen kehittämiseksi ja eheyttämiseksi. Alueelle on tehty yleis- ja asemakaavaehdotukset, joissa on osoitettu kaupan palvelujen lisäksi uutta asutusta ja teollisuusalueita. Joukkoliikenneyhteydet on toteutettavissa nykyisin liikennejärjestelyin. Hankkeella ei ole heikentävää vaikutusta seudun valtakunnallisen trendin mukaiseen ennestään autoriippuvaiseen asiointikäyttäytymiseen. Palvelutarjonnan arvioidaan varsinkin erikoistavarakaupan osalta paranevan. Hankkeella voi kuitenkin olla vaikutusta lähikauppojen kannattavuuteen.

Maakuntakaavassa ei ole määritelty kaavamääräyksillä vähittäiskaupan suuryksikköjen tarkempaa suunnittelua esimerkiksi koon, toteutuksen aikataulun tai kaupan laadun osalta. Suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävän ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Ympäristöministeriö on katsonut, ettei määräystä voida pitää maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta riittävänä niin, että sillä voitaisiin varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistäminen kunnan kaavoituksessa.

Pieksämäen km-merkinnän lähistöllä, alle 500 metrin etäisyydellä ei ole asutusta. Kilometrin etäisyydellä asuu 42 henkeä ja kahden kilometrin 2 365 henkeä, joten vähittäiskaupan suuryksikkö toimisi lähikauppana vain erittäin pienelle väestömäärälle. Asiointi tulisi siten käytännössä pohjautumaan yksityisautoiluun. Suuryksikön voidaan myös katsoa sijaitsevan irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Pieksämäen seudullisen markkina-alueen ostovoiman kehitystä koskevien ennusteiden mukaan on myös arvioitavissa, että seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen km-merkinnän mukaisella tavalla keskusta-alueen ulkopuolelle kaventaa merkittävästi Pieksämäen keskustan vähittäiskaupan taloudellisia laajentamismahdollisuuksia ja siten vaikuttaa haitallisesti keskustan kaupallisten palvelujen kehittymiseen. Selvitykset osoittavat, ettei maakuntakaavan mahdollistama Naiskankaan vähittäiskaupan suuryksikkö tue yhdyskuntarakennetta eikä keskusta-alueen kehittämistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla. Tarve- ja vaikutusselvitykset eivät myöskään osoita, että maakuntakaavan mahdollistama Naiskankaan vähittäiskaupan suuryksikköalue olisi muutoinkaan kestävän kehityksen mukaista.

Maakuntakaava ei Pieksämäen Naiskankaan km-merkinnän osalta täytä maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia maakunnan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestävien liikenteen järjestelyjen kannalta. Maakuntakaavaa laadittaessa ei myöskään ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla otettu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Juvan Vehmaa

Ympäristöministeriö on jättänyt vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittavan merkinnän (km) Juvan Vehmaan osalta vahvistamatta.

Perustelut

Juvan Vehmaan km-kohdemerkintä on maakuntakaavassa osoitettu noin kolmen kilometrin etäisyydelle Juvan keskustasta valtateiden 5 ja 14 risteykseen. Alueelle ei maakuntakaavassa ole osoitettu muuta maakuntakaavamerkintää. Juvan keskusta on kaavassa osoitettu kohdemerkinnällä keskustatoimintojen alakeskukseksi ja myös kirkonkylän taajamatoimintojen alue on osoitettu kohdemerkinnällä.

Juvan keskustassa on tällä hetkellä yksi päivittäistavarakaupan suuryksikkö. Vehmaan alueella on nykyisin tilaa vaativaa kauppaa, kuten rautaja maatalouskauppaa ja autoliike, sekä teollisuus- ja tuotantolaitoksia ja kaksi liikennemyymälää. Alueella on voimassa asemakaava, jossa on osoitettu alueita uudelle tilaa vaativalle kaupalle ja kolmelle vähittäiskaupan suuryksikölle. Alueelle ei ole kuitenkaan rakennettu vähittäiskaupan suuryksiköitä. Kaavaselostuksen mukaan tämä kokonaisuus muodostaa maakuntakaavaratkaisun perustan.

Kaupan suuryksiköiden sijoittumismahdollisuuksia kartoittaneen selvityksen (2008) mukaan Juvalla voisi toimia maksimissaan kaksi pienempää suuryksikköä kunnan keskustassa. Nämä olisivat kooltaan alle seudullisen kokoisia eli kerrosalaltaan alle 5 000 kerrosalaneliömetriä. Selvitys suosittaa, että Juvalla jo olevan kohtalaisen ison supermarketin kehittäminen tulisi tehdä mahdolliseksi. Vaihtoehtona tuodaan esille uuden suuryksikön rakentaminen keskustaan.

Vehmaalle sijoittuvan suuryksikön osalta selvityksessä todetaan, ettei seudullisen kokoiselle yksikölle löydy laskelmien mukaan potentiaalia omasta kunnasta. Seudullinen suuryksikkö edellyttäisi ostovoiman siirtymiä naapurikunnista, joista selvityksessä tuodaan esille tällä hetkellä ensisijaisesti Varkauteen suuntautuva Joroinen. Vehmaan seudullisella suuryksiköllä voisi selvityksen mukaan olla vaikutuksia myös Mikkeliin, Savonlinnaan ja Pieksämäelle suuntautuvaan asiointiin ja siten myös näiden kaupunkien kaupallisten palvelujen kehittämismahdollisuuksiin. Selvityksessä arvioidaan myös, että Vehmaan suuryksikkö saattaa heikentää Juvan keskuspalveluita tai niiden kehitystä.

Maakuntakaavassa ei ole määritelty kaavamääräyksillä vähittäiskaupan suuryksikköjen tarkempaa suunnittelua esimerkiksi koon, toteutuksen aikataulun tai kaupan laadun osalta. Suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävä ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Ympäristöministeriö on katsonut, ettei määräystä voida pitää maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta riittävänä niin, että sillä voitaisiin varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistäminen kunnan kaavoituksessa.

Vehmaan km-merkinnän lähistöllä, alle 500 metrin etäisyydellä asuu 10 henkeä. Kilometrin etäisyydellä asuu 46 henkeä ja kahden kilometrin etäisyydellä 813 henkeä, joten vähittäiskaupan suuryksikkö toimisi lähikauppana vain erittäin pienelle väestömäärälle. Asiointi tulisi siten käytännössä pohjautumaan yksityisautoiluun. Suuryksikön voidaan myös katsoa sijaitsevan irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Juvan alueen ostovoiman kehitystä koskevien ennusteiden mukaan on myös arvioitavissa, että seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen km-merkinnän mukaisella tavalla keskusta-alueen ulkopuolelle ei antaisi taloudellisia mahdollisuuksia Juvan keskustan vähittäiskaupan merkittävälle laajentamiselle ja siten heikentäisi keskustan kaupallisten palvelujen kehittämismahdollisuuksia. Selvitykset osoittavat, ettei maakuntakaavan mahdollistama Vehmaan vähittäiskaupan suuryksikkö tue yhdyskuntarakennetta eikä keskusta-alueen kehittämistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla. Tarve- ja vaikutus selvitykset eivät myöskään osoita, että maakuntakaavan mahdollistama Vehmaan vähittäiskaupan suuryksikköalue olisi muutoinkaan kestävä kehityksen mukaista.

Ympäristöministeriö on katsonut, ettei maakuntakaava täytä Juvan Vehmaan km-merkinnän osalta maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia maakunnan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestävien liikenteen järjestelyjen kannalta. Maakuntakaavaa laadittaessa ei myöskään ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla otettu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Mikkelin Itäportti

Ympäristöministeriö on jättänyt vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittavan merkinnän (km) Mikkelin Itäportin osalta vahvistamatta.

Perustelut

Mikkelin keskustatoimintojen alue on osoitettu c-kohdemerkinnällä. Maakuntakaavan selostuksen mukaan merkintä sisältää Mikkelissä myös Graanin alueen.

Keskusta-alueen ulkopuolisina vähittäiskaupan suuryksikön alueina on km-kohdemerkinnällä osoitettu Itäportin ja Länsiportin alueet. Itäportin km-kohdemerkintä sijaitsee noin neljän kilometrin etäisyydellä Mikkelin keskustasta Visulahden matkailukeskuksen pohjoispuolella. Länsisilta sijaitsee hieman alle kolmen kilometrin etäisyydellä Mikkelin keskustasta kantakaupungin länsiosien ja Rantakylän asuinalueen välisellä alueella. Km-kohdemerkinnät on maakuntakaavassa osoitettu alueille, jotka aluevarausmerkinnältään ovat taajamatoimintojen aluetta (A).

Kohdealueet sijaitsevat asutukseen nähden siten, että alle 500 metrin etäisyydellä Itäportista asuu 131 henkeä ja Länsisillasta 115 henkeä. Kilometrin etäisyydellä Itäportista asuu 350 henkeä ja Länsisillasta 971 henkeä, kahden kilometrin etäisyydellä Itäportista 3 373 henkeä ja Länsisillasta 9 305 henkeä ja kolmen kilometrin etäisyydellä Itäportista 7 918 henkeä ja Länsisillasta 20 434 henkeä.

Itäportin alueelle on hyväksytty syksyllä 2008 osayleiskaava, jonka tavoitteena on ollut mahdollistaa Itäportin yritysalueen ja valtatie uuden linjauksen toteuttaminen. Osayleiskaavassa vähittäiskaupan suuryksiköille on varattu kuuteen kortteliin kerrosalaa yhteensä 157 000 kerrosalaneliometriä sekä muille liike-, toimisto- ja toimitilarakennuksille yhteensä 131 000 kerrosalaneliometriä. Osalle aluetta on laadittu asema-kaava, jossa on osoitettu kaksi liikerakennusten korttelialuetta, joille saa

sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikön (25 000 ja 30 000 kerrosalaneliömetriä). Valtatien viisi rakentaminen uuteen paikkaan on toteutunut, mutta osayleiskaavassa osoitettuja kaupan alueita ei ole rakennettu.

Länsisillan alueella on osittain voimassa vuonna 1995 vahvistettu Ranta-kylän yleiskaava, jossa alue on pääosin osoitettu maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi. Suurella osalla aluetta ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Alueella voimassa oleviin asemakaavoihin sisältyy teollisuuden ja palvelujen tarpeisiin varattuja alueita, joista osa on rakentamatta. Länsisillan alueelle on keskittynyt pääosa Mikkelin auto- ja varaosakaupasta. Lisäksi alueella on muuta tilaa vaativaa kauppaa. Kokonaisuudessaan Länsisillan alue muodostuu useasta pienemmästä keskittymästä, jotka jäävät hieman irti toisistaan liikenneväylien jakaessa aluetta.

Palveluverkkoselvityksessä (2006) todetaan, että Mikkelissä on tarvetta kaupan palvelujen ohjaamiseen viitostien varressa kaupunkirakenteen molemmissa päissä (Itäportti ja Länsisilta). Selvityksen mukaan Itäportti viitostien uuden linjauksen varrella voisi olla potentiaalinen kohde tilaa vaativalle erikoiskaupalle, suurelle liikennemyymälälle ja myös mahdollinen siirtokohde hypermarketeille. Länsisilta valtateiden 5 ja 13 risteysalueella voisi toimia Itäportin tapaan.

Kaupan suuryksiköiden sijoittumismahdollisuuksia kartoittaneessa selvityksessä (2008) todetaan, että maakuntakaavassa tulee uusien alueiden lisäksi tarkastella nykyisiä suuryksikköalueita. Tällaiseksi todetaan Mikkelissä Graanin alue. Selvityksen mukaan Mikkelissä on ostovoiman kasvun pohjalta potentiaalia kolmelle uudelle seudulliselle suuryksikölle vuoteen 2025 mennessä. Kaikki potentiaaliset uudet yksiköt eivät välttämättä ole täysin uusia yksiköitä, vaan osa voi olla nykyisten yksiköiden laajennuksia. Selvityksessä todetaan, että yhdyskuntarakenteen kannalta optimaalinen sijoituspaikka vähintään yhdelle yksikölle on kunnan keskusta ja että Graanin alueella toimiville kaupoille tulee luoda mahdollisuudet kehittää toimintaansa. Länsisillan ja Itäportin alueet todetaan selvityksessä vaihtoehtoisina suuryksiköiden sijaintipaikkoina, joille riittää ostovoiman kasvun pohjalta potentiaalia.

Mikkelin kaupan palvelujen sijoittumisesta ja mitoituksesta laaditussa selvityksessä (2008) tehdyn nettotarvelaskelman mukaan vuoteen 2020 mennessä Mikkelissä tarvitaan lisää liiketilaa vuoteen 2006 verrattuna

vähintään 63 000 kerrosalaneliömetriä ja vuoteen 2025 mennessä karkeasti arvioiden 85 000 kerrosalaneliömetriä. Tästä maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 3 momentin mukaisen sääntelyn piirissä olevan kaupan kerrosalaa tarvittaisiin vuoteen 2020 mennessä lisää 22 200 kerrosalaneliömetriä ja vuoteen 2025 mennessä 30 100 kerrosalaneliömetriä. Lisäksi uuden ranta-alueen suunnitelman myötä alueelta tulee poistumaan liiketilaa noin 10 000 kerrosalaneliömetriä, mikä lisää liiketilan kaavoitustarvetta vähintään saman verran.

Alueellisesti liiketilan lisätarve jakautuisi selvityksen mukaan siten, että vuoteen 2020 mennessä keskustassa tarvittaisiin lisää liiketilaa vähintään 27 000 kerrosalaneliömetriä ja keskustan ulkopuolisilla alueilla saman verran. Tästä maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 3 momentin mukaisen sääntelyn piirissä olevan kaupan kerrosalaa on keskustan osalta 15 300 kerrosalaneliömetriä ja reuna-alueiden osalta 400 kerrosalaneliömetriä. Tämän lisäksi liiketilatarpeesta on erotettavissa yhden hypermarketin liiketilan osuus eli noin 10 000. Selvityksessä todetaan, että jako erityyppisille alueille on kaavamainen ja voi toteutua, mikäli vetovoimaisia kauppapaikkoja on tarjolla.

Kauppapaikkoina selvityksessä tarkastellaan keskustan lisäksi muita olemassa olevia kaupan keskittymiä eli Graanin aluetta, Urpolaa, Länsisillan aluetta, Pursialaa sekä kokonaan uutena alueena Itäporttia. Selvityksen mukaan nykyisistä kauppakeskittymistä Urpola, Pursiala ja Graani kohtaavat hyvin nopeasti rajansa laajentua. Siten merkittävimmät mahdollisuudet tilaa vaativan kaupan kehittämiseen ovat Länsisillan alueella sekä tulevaisuudessa Itäportissa.

Länsisillan alueelle on selvityksen mukaan hyvä keskittää autoalan kauppaa, jolla vahvistetaan alueen nykyistä asemaa palveluverkossa. Lisäksi alueelle on mahdollista sijoittaa kaupungin lounaisosan asukkaita palveleva päivittäistavarakauppa.

Itäportin aluetta tulee kehittää tilaa vaativan kaupan ja sitä lähellä olevan vapaa-ajan ja laajan tavaravalikoiman kaupan alueena. Itäporttiin on myöhemmässä vaiheessa mahdollista sijoittaa hypermarket. Keskustahakuista erikoiskauppaa ei alueelle tule laajamittaisesti suunnata. Selvityksessä todetaan, että mikäli alueelle sijoitetaan merkittävästi keskustahakuista erikoiskauppaa, tämä heikentää keskustan kaupallista asemaa ja vetovoimaa.

Maakuntakaavassa ei ole määritelty kaavamääräyksillä vähittäiskaupan suuryksikköjen tarkempaa suunnittelua esimerkiksi koon, toteutuksen aikataulun tai kaupan laadun osalta. Suunnittelumääräyksen mukaan

alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävän ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Määräystä ei voida pitää maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta riittävänä niin, että sillä voitaisiin varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistäminen kunnan kaavoituksessa.

Laadittujen kauppaa koskevien selvitysten ja niissä Mikkelin seudun ostovoiman kehityksestä esitettyjen laskelmien pohjalta on arvioitavissa, että olemassa olevan Graanin alueen lisäksi kaksi uutta keskusta-alueen ulkopuolelle sijoittuvaa vähittäiskaupan suuryksikköaluetta tulisi heikentämään merkittävästi Mikkelin keskustan kaupallisten palvelujen kehittämismahdollisuuksia. Maakuntakaavan ratkaisu ei siten tue yhdyskuntarakennetta eikä keskusta-alueen kehittämistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla.

Itäportin km-merkinnän sijainti suhteessa olemassa olevaan asutukseen osoittaa, että suuryksikössä asiointi tulisi perustumaan lähiasutuksen puuttuessa pääasiassa yksityisautoiluun. Tämä lisää liikennetarvetta ja liikenteestä ympäristölle aiheutuvia haittoja. Tarve- ja vaikutusselvitykset eivät myöskään osoita, että maakuntakaavan mahdollistama Itäportin kaupallisten palvelujen laajamittainen kehittäminen olisi muutoinkaan kestävän kehityksen mukaista.

Maakuntakaava ei Mikkelin Itäportin km-merkinnän osalta täytä maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia maakunnan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestävien liikenteen järjestelyjen kannalta. Maakuntakaavaa laadittaessa ei myöskään ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla otettu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Savonlinnan Länsiportti

Ympäristöministeriö on jättänyt vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittavan merkinnän (km) Savonlinnan Länsiportin osalta vahvistamatta.

Perustelut

Savonlinnassa c-kohdemerkinnällä osoitetun keskusta-alueen ulkopuolisina vähittäiskaupan suuryksikön alueina on km-kohdemerkinnällä osoitettu valtatie 14 varrelle sijoittuvat Nojanmaan ja Länsiportin alueet.

Nojanmaa sijaitsee noin kolmen kilometrin etäisyydellä Savonlinnan keskustasta sen itäpuolella ja Länsiportti runsaan kolmen kilometrin etäisyydellä keskustasta sen länsipuolella. Km-kohdemerkinnät sijoittuvat alueille, jotka aluevarausmerkinnältään ovat maakuntakaavassa taajamatoimintojen aluetta (A).

Suuryksikköalueet sijaitsevat olemassa olevaan asutukseen nähden siten, että kilometrin etäisyydellä Nojanmaasta asuu 2 409 henkeä ja Länsiportista 1 231 henkeä. Kahden kilometrin etäisyydellä Nojanmaasta asuu 6 361 henkeä ja Länsiportista 4 851 henkeä ja kolmen kilometrin etäisyydellä Nojanmaasta 9 818 henkeä ja Länsiportista 9 131 henkeä.

Nojanmaan alueella on useita eri-ikäisiä, vuoteen 2000 asti voimassa olleen rakennuslain mukaisia yleiskaavoja, joista vain osa on oikeusvaikutteisia. Kyseisiin yleiskaavoihin sisältyy useita kaupallisten palvelujen tarpeisiin varattuja alueita. Rakennuslain mukaisina kaavoina niissä ei ole erikseen osoitettu alueita vähittäiskaupan suuryksikköä varten. Alueella sijaitsee seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö, jonka laajentamisen mahdollistava asemakaavamuutos on vireillä.

Länsiportin alueella on voimassa vuonna 2007 hyväksytty oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa on P-merkinnällä osoitettuja palvelujen alueita mutta ei km-merkintää. Alueelle on toistaiseksi toteutunut yksi liikennemyymälä ja kodintekniikkaliike.

Palveluverkkoselvityksessä (2006) todetaan, että Savonlinnan ohitustien sisääntuloliittymien alueet ovat kaupan kiinnostuksen kohteina niin tilaa vaativan erikoiskaupan ja liikenneasemien sijoittumiskohteina kuin hypermarkettien siirtokohteina. Kaupan kannalta katsottuna kaupunki on kuitenkin liian pieni kaksinapaiseksi. Itäpuolella (Nojanmaalla) on länsipuolta enemmän kasvupotentiaalia. Länsipuolella (Kallarpelto, Pihlajaniemi) sijaitsevien noin 8 000 kotitalouden tarpeet pitäisi ratkaista lähipalveluilla, ei kaupan suuryksiköllä.

Kaupan suuryksiköiden sijoittumismahdollisuuksia kartoittaneessa selvityksessä (2008) todetaan, että nykyisellä ostovoiman tasolla mahtuisi Savonlinnaan yhteensä kaksi seudullista päivittäistavarakaupan suuryksikköä. Tällä hetkellä Savonlinnassa on kolme suuryksikköä, joista yhden koko jää alle seudullisen rajan. Vuonna 2025 Savonlinnassa lasketaan olevan potentiaalia yhteensä neljälle seudulliselle suuryksikölle. Tämä tarkoittaisi yhtä uutta suuryksikköä Savonlinnaan ja esimerkiksi yhden nykyisen keskustassa sijaitsevan pienemmän suuryksikön laajenemista seudullisen kokoiseksi. Selvityksen mukaan Nojanmaalla toimiville kauppoille tulee luoda mahdollisuudet kehittää toimintaansa. Alueelle on

mahdollista sijoittaa myös uusia suuryksiköitä. Myös Länsikeskuksen alueelle riittää ostovoiman kasvun pohjalta potentiaalia. Savonlinnassa on potentiaalia yhdelle tai kahdelle uudelle seudulliselle suuryksikölle.

Savonlinnan kaupan palveluverkko 2020-selvityksessä (2009) arvioidaan, että Savonlinnan vähittäiskaupan lisäpinta-alarive vuoteen 2030 mennessä olisi lähes 60 000 kerrosalaneliometriä, josta tilaa vaativan kaupan osuus olisi noin 23 500 kerrosalaneliometriä. Selvityksen mukaan keskustan kaupallisen aseman vahvistaminen on mahdollista esimerkiksi Savolan alueen kaupallisella kehittämisellä. Keskustan ulkopuolisten kaupan alueiden osalta pääkysymys on selvityksen mukaan se, riittävätkö Savonlinnan markkinat synnyttämään kahta keskustan ulkopuolelle sijoitettavaa ja kilpailukykyistä tilaa vievän kaupan keskittymää. Tällaiseen keskittymään sijoittuisi selvityksen mukaan myös hypermarketyypistä vähittäiskauppaa sekä halpatavarataloja. Selvityksessä päädytään suosittamaan tällaisen keskittymän kehittämistä kaupungin itäpuolelle.

Maakuntakaavassa ei ole määritelty kaavamääräyksillä vähittäiskaupan suuryksikköjen tarkempaa suunnittelua esimerkiksi koon, toteutuksen aikataulun tai kaupan laadun osalta. Suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävä ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Ympäristöministeriö katsoo, ettei määräystä voida pitää maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta riittävänä niin, että sillä voitaisiin varmistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistäminen kunnan kaavoituksessa.

Laadittujen kauppaa koskevien selvitysten ja niissä Savonlinnan seudun ostovoiman kehityksestä esitettyjen laskelmien pohjalta on arvioitavissa, että kaksi keskusta-alueen ulkopuolelle sijoitettavaa vähittäiskaupan suuryksikköaluetta tulisi heikentämään merkittävästi Savonlinnan keskustan kaupallisten palvelujen kehittämismahdollisuuksia. Maakuntakaavan ratkaisu ei siten tue yhdyskuntarakennetta eikä keskusta-alueen kehittämistä.

Ottaen huomioon Länsiportin aseman Savonlinnan nykyisessä palvelukeskusverkossa ja sen sijainnin olemassa olevaan asutukseen nähden voidaan katsoa, että Länsiportin kaupallinen kehittäminen maakuntakaavan mahdollistamalla tavalla muodostaisi Savonlinnan kaupunkiseudulle

uuden seudullisesti merkittävän kaupallisen keskuksen. Länsiporttiin sijoittuvat vähittäiskaupan suuryksiköt eivät siten tukeutuisi olemassa oleviin Savonlinnan seudullisiin keskuksiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla. Tarve- ja vaikutus selvitykset eivät myöskään osoita, että maakuntakaavan mahdollistama Länsiportin kaupallisten palvelujen laajamittainen kehittäminen olisi muutoinkaan kestävä kehityksen mukaista.

Maakuntakaava ei Savonlinnan Länsiportin km-merkinnän osalta täytä maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia maakunnan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen eikä ympäristön ja talouden kannalta kestävien liikenteen järjestelyjen kannalta. Maakuntakaavaa laadittaessa ei myöskään ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla otettu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Vahvistamatta jätetyt kaavamerkinnot on merkitty kaavakarttaan punaisella.

Vähäinen muutos

Ympäristöministeriö on tehnyt Etelä-Savon maakuntaliiton suostumuksella maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 6 momentin nojalla maakuntakaavaan seuraavan vähäisen muutoksen:

Melualuetta tarkoittavan merkinnän (me) kuvaus ja siihen liittyvä suunnittelumääräys on muutettu kuulumaan seuraavasti:

me MELUALUE

Merkinnällä osoitetaan alueita, joilla melutaso ylittää tason 55 dB (Aeq). Ampumarata-alueiden osalta (ea) merkinnällä osoitetaan alueita, joiden melutaso ylittää ajoittain tason 65 dB (AImax).

Suunnittelumääräys

Alueen yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee ottaa huomioon valtioneuvoston päätöksellä annetut melutason ohjearvot sekä raskaiden aseiden ja räjäytysten ympäristömelun suositusarvot. Ohjearvot ylittävälle alueen osalle ei tule osoittaa uutta asutusta tai muuta melulle herkkää toimintaa.

Vähäinen muutos on merkitty maakuntakaavan merkinnät ja määräykset sisältävään osaan punaisella.

4 Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4.1 Valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4.1.1 Savonlinnan kaupunginhallituksen valitus

Savonlinnan kaupunginhallitus on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös kumotaan siltä osin kuin ympäristöministeriö on jättänyt vahvistamatta vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittavan km-merkinnän Savonlinnan keskustan länsiosaan Laitaatsiltaan (Savonlinnan Länsiportti).

Kaupunginhallitus on valituksensa perusteluissa esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ympäristöministeriö on käyttänyt Savonlinnan keskustan länsiosan palvelujen alueesta virheellisesti nimitystä Länsiportti. Alue on kuitenkin niin maakuntakaavaselostuksen tekstissä kuin paikallisessa kaavoitussessakin nimetty Länsikeskukseksi. Nimitys kuvaa myös alueen sijaintia Savonlinnan keskustan kaupunkirakenteen sisällä. Vaikuttaa siltä, että Savonlinnasta on tasapuolisuuden vuoksi pitänyt poistaa yksi km-merkintä, kun merkintä on poistettu myös muilta Etelä-Savon kaupunkiseuduilta.

Ympäristöministeriön päätös ei riittävästi ota huomioon kaikkia maankäyttö- ja rakennuslain maakuntakaavalle asettamia sisältövaatimuksia, muun muassa maakunnan oloista johtuvia erityistarpeita eli maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Lisäksi vedotessaan valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ympäristöministeriö on myös niiden osalta jättänyt huomiotta useita tavoitteita, kuten muun muassa seuraavat:

- Erityisesti taantuvilla alueilla kiinnitetään alueidenkäytössä huomiota jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen sekä elinkeinotoiminnan ja muun toimintapohjan monipuolistamiseen.
- Alerakenteen ja alueidenkäytön kehittäminen perustuu ensisijaisesti alueiden omiin vahvuuksiin ja sijaintitekijöihin.
- Alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varamalla riittävät alueet elinkeinotoiminnoille. Niiden sijoittumisessa kiinnitetään huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavutettavuuteen.

Lisäksi ympäristöministeriö ei päätöksessään ole ottanut huomioon, että kysymys on maakuntakaavan vahvistamisesta. Ministeriö on tulkinnut maankäyttö- ja rakennuslakia ja valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita asemakaavatasoisesti, ei maakuntakaavatasolla. Päätöksessä on keskitytty kaupan ohjauksessa kaupan mitoittamiseen eikä pelkästään sijainnin ohjaamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 1 ja 2 kohdan tulkintaan on saatavissa tukea korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä (KHO 2003:60). Kyseessä olleessa maakuntakaavassa käytetty keskustatoimintojen aluevarausmerkintä salli huomattavan suuren (60 000–80 000 kerrosalaneliömetrin) vähittäiskaupan suuryksikön rakentamisen alueelle, jolla ei ollut ennestään merkittävää taajamaa ja jolla kuitenkin oli voimassa merkittävän liikerakentamisen salliva yksityiskohtainen kaava. Yksikkö olisi tullut irralleen nykyisestä yhdyskuntarakenteesta. Merkinnän sallimalla vähittäiskaupan suuryksiköllä olisi ollut huomattavia ylikunnallisia ja seudullisia vaikutuksia aluerakenteeseen. Kyseistä maakuntakaavaa laadittaessa käytössä olleet selvitykset ja se, että keskustatoimintojen aluevaraukseen ei liittynyt täsmentäviä kaavamääräyksiä, osoittivat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, että maakuntakaavaa laadittaessa ei tältä osin ole riittävästi kiinnitetty huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 1 kohdassa edellytetyin tavoin eikä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen järjestelyihin saman momentin 3 kohdassa tarkoitettu tavoin.

Savonlinnan Länsikeskuksen km-merkinnässä ei ole vastaavalla tavoin kyse huomattavan suuresta vähittäiskaupan suuryksiköistä, joka sijoittuisi irralleen nykyisestä yhdyskuntarakenteesta alueelle, jolla ei ollut ennestään merkittävää taajamaa ja jolla olisi huomattavia ylikunnallisia ja seudullisia vaikutuksia aluerakenteeseen. Mainittu tapaus ei siten rinnastu olosuhteiltaan nyt kyseessä olevaan tapaukseen.

Asetelma on myös vahvistamatta jätettyihin Itä-Uudenmaan maakuntakaavan Porvoon Kuninkaanportin ja Pernajan Vanhakylän km-merkintöihin nähden erilainen, koska Savonlinnan kummatkin km-merkinnät sijaitsevat olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisällä.

Länsikeskuksen alueella on oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa on osoitettu palvelujen alueita, ja asemakaava, jossa on noin 20 000 kerrosalaneliömetrin aluevaraus palveluille. Savonlinnan km-merkinnät tasapainottavat osaltaan kaupungin palvelutarjonnan sijoittumista. Länsipuolen uusi yksikkö luo edellytykset kaupungin länsipuoleisen osan yksityisautoiluun perustuvan ostosliikkumisen vähentämiseen. Savonlinnan

vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumispaikkoja tarkasteltaessa on otettava huomioon kaupungin yhdyskuntarakenteen läpi kulkeva valtatie 14 ja olemassa olevat liittymäratkaisut. Nykyisin valtatie kulkee ydinkeskustan läpi, ja myös ohitustien valmistuttua valtatieen pääliittymä on käytännössä keskustatoimintojen alueella. Savonlinna on maakuntakaavaselostuksen mukaisesti vesistöjen vuoksi rakenteeltaan korostetun nauhamainen. Kaupungin sisäinen asiointiliikenne idästä ja lännestä keskustaan tapahtuu siten tällä hetkellä valtatieä käyttäen pääosin yksityis-autoiluun perustuen.

Uutena vähittäiskaupan suuryksikköpotentiaalin sijoittumisalueena osoitettu Länsikeskuksen alue vastaa osaltaan kaupungin länsiosan puutteelliseen kaupan tarjontaan. Alueelle on sijoittunut nykyisellään liikenneasema ja paljon tilaa vaativan erikoiskaupan yksiköitä.

Länsikeskuksen suuryksikkömerkintä sijoittuu kaupunkirakenteen sisään Laitaatsiltaan liikenteelliseen ja kaupunkirakenteelliseen "solmukohtaan". Toisin kuin ympäristöministeriö on katsonut, Länsikeskus ei sijaitse runsaan kolmen kilometrin päässä keskustasta, vaan keskustassa, kaupunkirakenteen sisällä. Esimerkiksi linja-autoasemalle alueelta on matkaa noin 2,5 kilometriä ja keskustan länsiosan kaupunginosien liikenne ja muut toiminnot kulkevat Laitaatsiltaan sijoittuvan Länsikeskuksen "solmukohtaan" kautta.

Kun otetaan huomioon maakuntakaavan pitkä 15–30 vuotta kestävä suunnittelujänne, ympäristöministeriön hylkäämispäätöksen eräänä perusteluna oleva nykyisen asutuksen tarkastelu on virheellinen ja kestävämmätön. Savonlinnan kaupungin omistuksessa olevat pientalorakentamisen kasvualueet sijoittuvat juuri kaupungin länsiosaan. Näitä ovat Länsikeskuksen välittömässä läheisyydessä oleva Patterinmäki ja Pihlajaniemen Vuohimäentien omakotialuevaraus. Myös läheinen Kellarpellon kaupunginosa on yksi merkittävimmistä omakotirakentamisen kasvualueista Savonlinnassa. Mainittujen alueiden käyttöönotto lisää Savonlinnan keskustan länsiosan väestömäärää ja väestömäärän tarvitsemia palveluja merkittävästi. Länsikeskus sijaitsee mainittujen alueiden ja Savonlinnan ydinkeskustan välissä, joten se tiivistää ja eheyttää Savonlinnan kaupunkikeskustan kaupunkirakennetta. Se ei myöskään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisesti sijoitu irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta.

Länsikeskuksen palvelujen kehittämisellä pystytään vastaamaan Savonlinnan keskustan länsiosan väestön olemassa oleviin ja lisääntyviin palvelutarpeisiin siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa. Länsikeskukseen jo syntynyt palvelukeskittymä on

huomattavasti suurempi kuin ympäristöministeriön päätöksessä on annettu ymmärtää. Toiminnalliseen ja liikenteelliseen solmukohtaan on jo syntynyt palvelukeskittymä, jossa on muun muassa ABC-liikenneasema ja Länsitähti-liikekeskus. Asemakaavassa alueelle on varattu runsaasti lisärakentamismahdollisuutta. Tehtyjen palveluverkkoselvitysten perusteella on ilmeistä, että Savonlinnaan ei tule sijoittumaan olemassa olevien hypermarkettien lisäksi muita hypermarketteja. Koska valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maakuntakaavassa on osoitettava vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainti, myös keskustan länsiosan suuryksikkömerkintä on tarpeen sekä niin sanottuja halpatavarataloja että tilaa vievää kauppaa varten.

On sinänsä todennäköistä, että Länsikeskukseen ei koskaan tulisi sijoittumaan hypermarkettia. Mikäli alueelle kuitenkin sijoittuisi esimerkiksi maakuntakaavan mahdollistama noin 5 000 neliömetrin suuruinen halpatavaratalo, alueelle ei voisi enää sijoittua toista yli 2 000 neliömetrin suuruista vähittäiskaupan suuryksikköä eli esimerkiksi elintarvikeliikettä, toista halpatavarataloa tai muuta sellaista vähittäiskaupan suuryksikköksi laskettavaa kauppaa, koska tällöin vähittäiskaupan suuryksiköiden yhteenlaskettu pinta-ala ylittäisi maakuntakaavassa seudulliseksi määritellyn rajan. Näin syntyvä tilanne olisi Savonlinnan keskustan länsiosan palvelurakenteen kannalta kestävä. Valmisteltavana oleva lainmuutos pahentaisi lisää Savonlinnan keskustan länsiosan kaupallisten palvelujen tilannetta.

Länsikeskus sijoittuu liikenteellisesti parhaalla mahdollisella tavalla eikä se siten edellytä lisäliikennejärjestelyjä tai liikenneväylien rakentamista. Ympäristöministeriön päätös ei ole yhdenmukainen esimerkiksi 3.8.2008 vahvistetun Kuopion seudun maakuntakaavan kanssa. Päätös ei näin ollen kohtele maakuntia ja kuntia tasapuolisesti. Päätös ei myöskään ole oikeassa suhteessa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Tarkoituksenmukaista alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevan sisältövaatimuksen osalta oikeudellisen harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajanveto on erittäin vaikeaa. Lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisuusharkintavalta kaavoituksessa on kuitenkin sillä, jolla on kaavoitusmonopoli. Ympäristöministeriöllä ei siten ole toimivaltaa puuttua maakuntakaavoituksen sisältöön. Kun ympäristöministeriön päätöksen perusteeksi on esitetty tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä sisältövaatimus, ministeriön ratkaisu perustuu sellaiseen harkintaan, johon sillä ei ole toimivaltaa.

Etelä-Savon maakuntakaavassa käytetty merkintä ei asiallisesti ottaen poikkea aiemmin hyväksytyistä, vaan vastaa nykyisessä lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä noudatettua linjaa. Muun muassa Kuopion seudun maakuntakaavassa ja 16.12.2009 vahvistetussa Keski-Suomen maakuntakaavassa km-merkintä on täysin vastaava.

Ympäristöministeriö ei ole selkeästi yksilöinyt, mitä valtakunnallisia maankäyttötavoitteita maakuntakaava ei edistä. Sen sijaan on selvää, että kaavaratkaisu edistää:

- elinympäristöjen toimivuutta ja taloudellisuutta hyödyntämällä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja eheyttämällä taajamia,
- yhdyskuntarakenteen kehittymistä siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa, ja
- elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varaamalla riittävät alueet elinkeinotoiminnoille ja niiden sijoittumisessa kiinnitetään huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavutettavuuteen.

Merkinnän vahvistamatta jättäminen taas estäisi pyrkimyksen vähentää liikennetarvetta samoin kuin myös kaupunkirakenteen tasapainottamisen sekä kaupallisten keskusten sijoittumisesta kaupunkiseudun itälaitaan johtuvan vinouman korjaamisen.

Maakuntakaavassa on toteutunut vaatimus selvittää toimiva liikennejärjestelmä ja palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä sen yhteydessä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei ole sijoitettu irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta, vaan myös valituksenalainen km-merkintä sijoittuu olemassa olevien asutusalueiden ja keskusta-alueen väliin tiivistäen kaupunkirakennetta. Lisäksi vähittäiskaupan suuryksiköt on sijoitettu tukemaan yhdyskuntarakennetta.

Ympäristöministeriö on tulkinnut virheellisesti maakuntakaavoituksen yhteydessä sekä Savonlinnan kaupungin toimesta laadittuja kauppaa koskevia selvityksiä. Kaupallinen palveluverkko muodostuu Etelä-Savossa kuntien keskuksista ja taajamista sekä seutukeskusten ulkopuolisista kaupan alueista. Tätä verkkoa tulee jatkossa kehittää ja tarpeen mukaan uudistaa. Uudistuspaineita on lähinnä maakunta- ja seutukeskuksissa. Ostovoiman kasvusta ja väestömuutoksista johtuen liiketilan tarve kasvaa koko seudulla.

Tämä merkitsee sitä, että kaikilla kaupunkiseuduilla päivittäistavarakaupan liiketiloja joudutaan uudistamaan ja tilantarpeen lisäys on ratkaistava joko nykyisiä toimintoja laajentamalla tai uusi yksiköitä rakentamalla. Suurissa kaupungeissa eli Mikkelissä, Savonlinnassa ja Pieksämäellä löytyy potentiaalia päivittäistavarakaupan suuryksiköille. Myös nykyisille keskustan kaupunkirakenteessa sijaitseville vähittäiskaupan suuryksiköille, kuten Savonlinnan Nojanmaan marketille, tulee luoda mahdollisuus kehittää toimintaansa.

Tilaa vaativa kauppa on voimakkaasti kasvava toimiala myös Etelä-Savossa. Alalle on tulossa uusia toimijoita ja nykyiset laajentavat markkinoitaan. Ydinkeskustojen ulkopuolisille tilaa vaativan kaupan alueille on eniten kysyntää Mikkelissä, Savonlinnassa ja Pieksämäellä. Osa tilaa vaativista kaupoista sijoittuu ydinkeskustaan, mutta suurimmat myymälät hakeutuvat keskustojen reuna-alueille. Savonlinnassa suuryksikkö-alueita tulee kehittää myös tilaa vaativan kaupan alueina. Näin kauppa saa synergiaetua toisistaan.

Osana Savonlinnan keskustan kehittämishanketta Savonlinnan kaupunki on teettänyt selvityksen Savonlinnan kaupan rakenteesta ja tulevaisuudesta. Selvityksen tarkoituksena on esittää perusteltu näkemys Savonlinnan kaupan palveluverkosta vuonna 2020. Keskeinen osa selvitystä on nykyisen kaupan palveluverkon kuvaaminen sekä väestön ja ostovoiman nykytilanne ja kehitys tulevaisuudessa. Savonlinnan kaupunkirakenne kokee muutoksen valtatie 14 uuden linjauksen toteuduttua. Ratkaisu tuo uusia mahdollisuuksia kaupallisten palvelujen kehittämiseen. Savonlinnan nauhamainen kaupunkirakenne on synnyttänyt ydinkeskustan lisäksi kaksi keskustan ulkopuolista potentiaalista kaupan sijaintialuetta: Itäkeskuksen ja Länsikeskuksen.

Savonlinna on noin 55 000 asukkaan markkina-alueen kaupallinen keskus. Oman väestön lisäksi mökkiläisten ja matkailijoiden merkitys kaupapalveluiden käyttäjänä on merkittävä. Väestömäärän kehitys on ollut jo pitkään laskeva, ja väestöennusteet osoittavan negatiivisen kehityksen jatkuvan myös seuraavina vuosikymmeninä. Väestön keski-ikä on jo nykyisin Savonlinnan seudulla Suomen korkeinta. Väestörakenteesta huolimatta vähittäiskaupan ostovoima alueella kasvaa yleisen tulokehityksen myötä. Kulutuksen kasvu on kuitenkin nykyisen taantumien jälkeen todennäköisesti varsin maltillista. Ostovoiman kasvun edellyttämä kaupan lisäpinta-alan tarve on kuitenkin laskennallisesti vuoteen 2020 mennessä yli 30 000 neliötä ja vuoteen 2030 mennessä lähes 60 000 neliötä. Tästä valtaosa on erikoistavarakauppaa.

Savonlinnan kaupassa merkittäviä toimijoita ovat hypermarketit Prisma ja Citymarket. Ne ovat kaupungin selvästi suurimmat päivittäistavara-kaupat ja myös merkittäviä erikoiskaupan ostopaikkoja. Päivittäistavara-kaupan palveluverkko on Savonlinnan kaupunkiseudulla suhteellisen tiheä, ja se muodostuu hypermarkettien lisäksi muutamasta supermarketista sekä useista pienemmistä lähimymälöistä. Erikoiskauppa Savonlinnassa on sijoittunut pääosin ydinkeskustaan, jossa kauppakeskuksiin ja Olavinkadun varrelle on sijoittunut myös valtaosa erikoiskaupan ketjuista. Keskustan ulkopuolisia isompia tilaa vievän kaupan keskittymiä Savonlinnassa ei toistaiseksi ole, mutta yksittäisiä keskustan ulkopuolisia kaupan yksiköitä on sekä lännessä (Gigantti, Saiturin Mekka) että idässä (Carlson, Tekniset).

Pääperiaate kaupan tulevassa sijoittamisessa Savonlinnaan on se, että keskustahakuinen erikoistavarakauppa sijoittuu ydinkeskustaan ja tilaa vievä kauppa pääosin ydinkeskustan ulkopuolelle kuitenkin olemassa olevan kaupunkirakenteen sisälle. Tilaa vievän kaupan eli huonekalu-, kodinkone- ja rautakaupan lisäksi keskustapakoinen toimiala on muun muassa halpatavaratalokauppa.

Erikoistavarakauppaa on suunniteltu kehitettävän ydinkeskustassa Olavinkadun varrella ja Savolaan suunnitellun kauppakeskuksen yhteydessä. Rakennettava valtatie 14 keskustan pohjoisrannalle on avain kaupungin kaupallisen keskuksen kehittämiseen. Rinnakkaistien seurauksena Olavinkatu vapautetaan läpikulkuliikenteestä. Olavinkatu voidaan siten toiminnallisesti uudistaa kaupalliseksi keskuskaduksi, jossa jalankulku, muu kevyt liikenne, autoliikenne ja pysäköinti saadaan keskinäiseen tasapainoon. Tämä uudistustyö vuorostaan luo pohjan liikekiinteistöjen aktiiviselle kehitykselle ja korkeatasoisen infrastruktuurin kehittämiseksi. Ydinkeskustan kaupallisten palvelujen kehittämistä edesauttaa myös Citymarketin sijoittuminen ja kehittäminen tulevaisuudessa aivan kaupungin ytimessä.

Tilaa vievän kaupan ohjaaminen hallitusti pois ydinkeskustasta kaupunkirakenteessa tarkoin harkituille alueille vapauttaa ydinkeskustasta maata aluetta asumiseen ja muihin keskustatoimintoihin. Muun muassa kerrostaloalueita kaavoitetaan pelkästään ydinkeskustaan.

Tärkeänä osana kehittämisessä ovat maakuntakaavaan varatut molemmat kaupan suuryksikkömerkinnät. Länsikeskuksen suuryksikkömerkinnän poistaminen johtaisi ainakin Savonlinnassa tilanteeseen, jossa riskinä

olisi vähittäiskaupan suuryksiköiden ja tilaa vievän kaupan, kuten huonekalu-, kodinkone- ja rautakaupan sekä halpatavaratalokaupan sijoittuminen pääosin keskustan itäosiin. Toisin kuin ympäristöministeriö päätöksessään on esittänyt, tämä ratkaisu johtaisi yhdyskuntarakenteen epätasapainoon ja hajoamiseen, koska palvelut ja työpaikat eivät olisi hyvin kaupunkikeskustan länsiosan väestön saavutettavissa. Kaupunkikeskusta ei pystyittäisi kehittämään tasapainoisena kokonaisuutena. Myös keskustan länsiosan kehittäminen monipuolisena palvelujen, asumisen ja vapaa-ajan alueena vaarantuu eikä palveluiden saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko toteudu. Myös liikennetarve lisääntyy ja liikenneturvallisuus heikkenee.

Länsikeskus ei ole uusi kaupallinen keskus, vaan kyseessä olevaan toiminnalliseen ja liikenteelliseen solmukohtaan on jo syntynyt palvelukeskittymä. Ministeriön päätöksessä on jätetty huomioimatta, että myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osittain ristiriitaiset ja niiden toteutuksessa on pyrittävä sovittamaan yhteen osittain erisuuntaisia tavoitteita samalla, kun mahdollisia olemassa olevan maankäytön ratkaisujen aiheuttamia vinoutumia on voitava oikaista ja parantaa muiden maankäyttötavoitteiden saavuttamiseksi. Tukeutuminen olemassa oleviin keskuksiin on päätavoitteen, eli kaupunkiseutujen tasapainoisina kokonaisuuksina kehittämisen lisämääre, jolla ei ole itsenäisen tavoitteen asemaa valtakunnallisissa maankäyttötavoitteissa.

Ympäristöministeriö ei ole tarkemmin perustellut myöskään sitä, miksi Länsiportin kaupallisten palveluiden laajamittainen kehittäminen ei muutoinkaan olisi selvitysten perusteella kestävä kehityksen mukaista.

4.1.2 Jouni Huuhkan ja Lauri Huuhkan sekä heidän asiakumppaniensa valitus

Jouni Huuhka ja Lauri Huuhka sekä heidän asiakumppaninsa ovat valituksessaan vaatineet, että ympäristöministeriön päätös kumotaan ja maakuntakaavasta poistetaan kokonaan melualuemerkintä (me 12) Piekämäen Virtasalmella sijaitsevan moottoriurheilukeskus Motoparkin ympäriltä. Melualueita koskevat maininnat ja merkinnät tulee poistaa myös kaavaselostuksesta ja -kartasta. Samoin Motoparkin merkintä (e-1 11) maakunnallisesti merkittävänä kohteena on poistettava, mikäli merkinnästä seuraa tarve ympäröidä kohde melualueita koskevalla merkinnällä.

Jouni Huuhka ja Lauri Huuhka sekä heidän asiakumppaninsa ovat valituksensa perusteluissa esittäneet muun ohella seuraavaa:

Motoparkin melualuemerkintä aiheuttaa valittajille rakentamista koskevien rajoitteiden ja kieltojen muodossa kohtuutonta haittaa. Melualueella sijaitsee jo nyt melulle herkkää toimintaa eli asutusta ja loma-asuntoja, jotka ovat syntyneet kauan ennen toiminnan aloittamista. Merkintä ehkäisee tulevaisuuden rakentamissuunnitelmia, joiden tarkoituksena on pitää arvokas kylän kulttuurimaisema elävänä ympäristönä asumiselle, loma-asumiselle ja maaseudun elinkeinojen harjoittamiselle. Melualueen sisällä sijaitsee myös leirintäalue, joka kuuluu valtioneuvoston ohjearvoissa alhaisemman keskiäänitason piiriin (45 dB).

Suunnittelumääräys edellyttää melualueen huomioon ottamista siten, ettei alueelle sijoiteta uutta melulle herkkää toimintaa. Motoparkin ympäristöluvassa on määrätty melulle raja-arvot niin enimmäisäänitason kuin keskiäänitasonkin suhteen. Koska radan on toimittava lupamääräysten mukaan ja valvojan on valvottava lupamääräysten noudattamista, tarve melutasoa koskeviin lisäselvityksiin esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä näyttäisi puuttuvan. Avoimeksi jääkin, kuinka melualue oletetaan selvitetävän kaavoituksen tai rakentamissuunnitelmien yhteydessä.

Melualueen merkitseminen Motoparkin ympärille ei perustu todelliseen tilanteeseen, koska voimassa oleva ympäristölupa ei salli ratamelun ylittävän asutuksen alueella valtioneuvoston ohjearvoa 55 dB (Aeq). Motoparkin toiminnan kehittäminen voi siten tapahtua vain sellaisissa puitteissa, että yksityisen maanomistuksen rakennuskelpoisuus ja arvo sijoituksena säilyvät.

Ympäristöministeriön tekemään vähäiseen muutokseen on saatu maakunnan liiton suostumus. Sen sijaan muutoksen johdosta ei ole kuultu niitä, joiden etua tai oikeutta muutos välittömästi koskee, vaikka kysymys on välittömästi valittajien maaomaisuuteen vaikuttavasta muutoksesta.

4.1.3 Marja-Leena Nenosen ja hänen asiakumppaniensa valitus

Marja-Leena Nenonen ja hänen asiakumppaniensa ovat valituksessaan vaatineet, että ympäristöministeriön päätös kumotaan Pieksämäen Virtasalmella sijaitsevaa moottoriurheilukeskus Motoparkia koskevien merkintöjen osalta. Kaavasta tulee poistaa Motoparkin kohdemerkintä (e-1 11) sekä sitä ympäröivä melualue (me 12). Vastaavat poistot tulee tehdä myös maakuntakaavaselostuksen, -kartan ja kohdeluettelon osalta.

Nenonen ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksensa perusteluissa uudistaneet aiemmin lausumansa sekä esittäneet muun ohella seuraavaa:

Kuopion hallinto-oikeus on päätöksellään 5.5.2006 kumonnut Virmasjärven rantaosayleiskaavan Motoparkia ympäröivältä alueelta lainvastaisena. Perusteluissaan hallinto-oikeus on todennut muun muassa seuraavaa:

”Kunnanvaltuuston hyväksymä rantaosayleiskaava on alueella ensimmäinen yleiskaavatasoinen maankäyttösuunnitelma ja se on laadittu oikeusvaikutteisena. Vaikkakin moottoriradalla tapahtuvan toiminnan ympäristölle aiheuttaman kuormituksen arviointi ja sen rajoittaminen tapahtuvat ympäristöluvassa, on myös maankäytön suunnittelun keinoin arvioitava eri toimintojen ympäristövaikutukset. Ottaen huomioon, että moottoriradan lähituntumaan voidaan kaavamääräysten mukaan sijoittaa haja-asutusluontoista asutusta ja siellä on jo pysyvää asutusta, kaavaa laadittaessa ei ole riittävästi selvitetty kaavan vaikutuksia asutukseen nähden. Kaavaan ei sisälly riittäviä vaikutusselvityksiä, jotta voitaisiin arvioida, miten moottoriradan käyttö vaikuttaa ympäröivien alueiden käyttöön. Tämän johdosta hallinto-oikeus on kumonnut kunnanvaltuuston päätöksen lainvastaisena päätöksen liitteenä olevan kaavakartan jäljennöksen osoittamalla osin.”

Kuopion hallinto-oikeuden päätöksen jälkeenkin Motoparkin vaikutuksia ei ole selvitetty hallinto-oikeuden edellyttämällä tavalla. Nyt kysymyksessä olevien merkintöjen vaikutusta ei ole selvitetty suhteessa nykyiseen asutukseen eikä asukkaiden elinympäristön terveyteen ja turvallisuuteen tai muuhun alueen nykyiseen käyttöön. Koska myöskään asianosaisten vaatimuksia ei ole otettu prosessissa huomioon, Motopark on merkitty maakunnallisesti merkittäväksi kohteeksi, vaikka kyse ei ole todellisuudesta vaan enemmänkin tavoitteista. Aluevaraus oikeusvaikutteisessa kaavassa tekisi mahdolliseksi radan kehittämisen ympäristön nykyisiin asukkaisiin kohdistuvasta melurasituksesta, omaisuuden käytön rajoitteista ja kiinteistöjen arvon alenemisesta välittämättä.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä olevassa Motoparkin ympäristölupa-asiassa ja maakuntakaavaprosessin eri vaiheissa on perusteellisesti selvitetty Motopark-tilannetta lähiympäristön haitankärsijöiden kannalta. Tähän nähden on erikoista, että ympäristöministeriö ei ole pyrkinyt ehkäisemään tai vähentämään meluhaittoja, vaan on sen sijaan vahvistanut kohdemerkinnän, joka tekee mahdolliseksi radan toiminnan kehittämisen maakunnallisesti merkittäväksi kohteeksi tällaiselle toiminnalle täysin sopimattomaan paikkaan.

Motoparkin kohdemerkintä on ristiriidassa myös alueiden käytön suunnittelun yleistavoitteiden kanssa. Tätä taustaa vasten ympäristöministeriön tulkinta selostamistaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ja maakuntakaavan sisältövaatimuksista on erikoinen, kun ympäristöministeriö ei ole poistanut Motopark-kohdemerkintää, vaikka sen todellista merkittävyyttä ja vaikutuksia alueen asukkaiden terveyteen ja turvallisuuteen tai alueen muuhun käyttöön ei ole selvitetty. Ministeriö ei ole poistanut myöskään aiheetonta melualuerajausta, vaan on muuttanut määräystä siten, että se ajoittaisen sijasta koskee jatkuvaa toimintaa. Tämä lisää entisestään potentiaalisia haittoja alueella.

Myöskään Motoparkin määrittelyä maakunnallisesti merkittäväksi kohteeksi ei ole ympäristöministeriössä kyseenalaistettu. Toimintaa puoltavat ovat määrätietoisesti torjuneet sen tosiasian, että nykyisessä sijaintipaikassa radan kehittäminen maakunnallisesti merkittäväksi kohteeksi edellyttää käytännössä alueen asukkaiden ja maaomistajien oikeuksien ja etujen jatkuvaa polkemista.

Kuten ympäristölupaprosessin yhteydessä on osoitettu, Motoparkin aiheuttamaa melurasitusta voidaan vähentää ainoastaan radan toimintaa/-melun päästötasoa pienentämällä, ei sen sijaan maastoestein tai rakennelmin.

Alueella ei ole voimassa yleiskaavaa. Maakuntakaava ohjaa siten kaikkea alueiden käyttöön liittyvää viranomaistoimintaa, muun muassa yleiskaavoitusta, ja se on otettava huomioon myös ympäristölupaa käsitellessä. Motoparkin toiminta ei ole ollut ympäristöluvan mukaista. Koska rikkomukset ovat olleet jatkuvia ja huomattavan suuria, toiminnanharjoittaja on tuomittu ympäristörikoksesta Pieksämäen käräjäoikeudessa 15.6.2010. Maakuntaliiton perustelut merkinnälle on heikkoja verrattuna siihen, mitä vaikutuksia siitä koituu alueen maaomistajien ja asukkaiden oikeuksiin ja ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen. Ympäristöministeriö ei myöskään ole perustellut, miksi kohdemerkintää ei ole muutoksenhakijoiden vaatimuksesta poistettu.

Motopark-radana asemaa ei ole saatu aiemmalla kaavoituksella vakiinnutettua. Maakuntakaavan merkintä muodostaneenkin maakuntatason päättäjien puoltamana ratkaisevan edellytyksen radan rahoituksen turvaamiselle. Päätös jättää kuitenkin epäselväksi, mitä alueen nykyisille asukkaille ja loma-asukkaille on tarkoitus tehdä. Ihmisen terveyden kohdistuvien haittojen arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, onko alue luonnontilainen.

Maakuntakaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Etelä-Savon maakuntakaavaa laadittaessa Motoparkin kohdemerkinnän vaikutuksia ihmisen terveydelle tai alueen muulle käytölle ei ole selvitetty. Toiminnalle myönnetty ympäristölupa ei myöskään korvaa puutteellisia kaavaselvityksiä.

Ympäristöministeriön esittämät luvut liikennemääristä ja alueen asutuksesta edustavat tilastoja, joissa ei ole edes pyritty arvioimaan, mitä Motoparkin muuttaminen maakunnalliseksi kohteeksi saisi alueella aikaan. Radan toiminnan laajentuminen merkitsisi huomattavaa liikenteen lisääntymistä alueella.

Melualue ja kulttuurimaisema-alue ovat päällekkäisiä merkintöjä Hällinmäen Eteläkylässä. Kaavassa ei siten ole otettu huomioon nykyisten asukkaiden kotiympäristön elinkelpoisuuden säilyttämistä.

Maakuntakaavalla on ohjausvaikutus, mutta sitä laadittaessa ja vahvistettaessa ei ole selvitetty, kuinka Motoparkin toiminnan laajentaminen maakunnalliseksi kohteeksi ja sen mahdollistamat lisääntyvät aktiviteetit radalla ja radan ympäristössä vaikuttavat kyseisten sisältövaatimusten asettamien tavoitteiden toteutumiseen. Varsinaisen rata-alueen toimintojen lisäksi tulevat yhä useammin järjestettävät oheisohjelmat ja niiden yhteyteen kuuluvat lieveilmiöt lisääntymään.

4.1.4 Pieksämäen kaupunginhallituksen valitus

Pieksämäen kaupunginhallitus on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös kumotaan siltä osin kuin vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittava Pieksämäen Naiskankaan km-kohdemerkintä on jätetty vahvistamatta.

Kaupunginhallitus on valituksensa perusteluissa esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ympäristöministeriö ei ole perustellut väitettään, jonka mukaan suuryksikön voidaan katsoa sijaitsevan irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Etelä-Savon ympäristökeskus on päinvastoin YVA-menettelyn soveltamista koskevassa lausunnossaan 30.1.2009 todennut seuraavaa: ”Suunniteltu kauppakeskus sijoittuisi Pieksämäen keskustan eteläpuolelle runsas kaksi kilometriä torilta kaakkoon. Suunniteltu liikekeskus sijoittuisi siten keskusta läheisyyteen olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen.”

Ympäristökeskus on kaupungille antamassaan lausunnossa 17.4.2009 todennut muun muassa, että kaavaehdotuksen sisällön maakunnallisesti ja ylimaakunnallisesti merkittävää palvelurakentamista voidaan kuntakaavoissa perustellusti ja vaikutukset huolellisesti selvittäen osoittaa kohdealueelle, mikäli seutukaavan korvaava maakuntakaava saa lainvoiman sellaisessa muodossa, jossa merkittävä palvelurakentaminen on mahdollistettu.

Lausunnosta voidaan perustellusti tehdä johtopäätös, jonka mukaan km-kohdemerkinnän mahdollistava vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen sijaintinsa puolesta sopii kysymyksessä olevalle alueelle.

Samassa lausunnossaan ympäristökeskus on todennut lisäksi seuraavaa:

”Kauppakeskuksen etäisyys keskustasta (torilta) on noin kaksi kilometriä ja kauppakeskuksen KM-1-alue rajautuu olevaan teollisuuden asemakaava-alueeseen, jääden taajaman ja pääteiden risteyksen väliin. Pieksämäen kaupunki on tehnyt kevyen kehityskuvatarkastelun yleiskaavan pohjaksi. Kauppakeskuksen liikenteellistä liittymistä Pieksämäen yhdyskuntarakenteeseen on pohdittu yleiskaavassa melkoisen hyvin. Radan varrelle on suunniteltu kevyen liikenteen yhteys/citybussilinja ja kauppakeskus on kohtuullisella etäisyydellä keskustasta realistisen kevyen liikenteen järjestämisen kannalta. Lisäksi on varattu mahdollisuus raideyhteyteen, Pieksämäen rautatieasemalle on matkaa n. 2 km. Edellisen perusteella voi todeta, että kauppakeskusalue liittyy Pieksämäen yhdyskuntarakenteeseen verrattain kiinteästi. Irrallaan olevasta alueesta ei ole kysymys. Kauppakeskushankkeen koko on niin suuri, ettei sitä lähemmäs nykyistä keskustaa voitaisi sijoittaa missään Etelä-Savon kaupungissa.”

Lausunto on koskenut sekä valmisteltavana ollutta osayleiskaavaa että Naiskankaan alueen asemakaavaa ja asemakaavamuutosta. Pieksämäen kaupunki onkin valittanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle Kuopion hallinto-oikeuden päätöksestä 30.11.2009, jolla asemakaavan muuttamista ja laajentamista koskeva päätös on kumottu.

Kun ympäristökeskus on osallistunut mainittujen kuntakaavojen valmisteluprosessiin ja tuntee siten tilanteen hyvin, ympäristöministeriön toisenlainen arvio on kestävä ja perusteellinen. Lisäksi on otettava huomioon, että maakuntakaavaehdotuksessa km-merkintä sijoittuu alueelle, jonka osalla jo on voimassa oleva asemakaava. Alue on myös taloudellisesti ja teknisesti pienin lisätöin liitettävissä vesi- ja viemäri-verkostoon. Samoin alueen tiestö on jo kunnossa. Myöskään liikenne- ja viestintäministeriö ei ole lausunnossaan ottanut kantaa kysymyksessä olevaan alueeseen. Ministeriö on siten pitänyt aluetta ongelmattomana.

Toimintojen ei voida katsoa olevan irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta, jos ne sijoittuvat taajamatoimintojen alueelle tai sen välittömään läheisyyteen. Pieksämäellä kysymyksessä oleva alue kuuluu yhdyskuntarakenteeseen.

Valituksen liitteenä oleva kartta osoittaa, kuinka Pieksämäen ydinkeskusta voi laajentua. Liitekarttaan on merkitty kaupallisten ja logististen palveluiden suunnittelualue sekä valmistelle olevan oikeusvaikutteisen osayleiskaavan tärkein uusien asuntojen rakentamisalue. Kaupallisten palveluiden kehittäminen on suunniteltu alueelle, joka on ydinkeskustaa lähinnä ja jonka sijainti on liikenteellisesti järkevin. Osayleiskaavan tullessa hyväksytyksi sekä kaavan mahdollistaman rakentamisen toteutuksessa km-merkintä olisi entistäkin kiinteämmin yhdyskuntarakenteessa kiinni.

Pohjoisessa Pieksämäen laajentumisen estää Pieksäjärvi ranta-alueineen ja idässä sekä lännessä ydinkeskustaa lähinnä olevat alueet on jo rakennettu. Ainoa laajentumissuunta on siten etelä. Lisähaasteen suunnittelulle tuovat olemassa olevat rautatiet ja Selkiön alueen suuret korkeuserot. Haasteet tulevat ratkaistuksi kuntakaavoituksessa.

Ympäristöministeriön toteamus siitä, että asiointi tulisi käytännössä pohjautumaan yksityisautoiluun, pitää suurelta osin paikkansa. Kaupungin pinta-ala on 1 570 neliökilometriä ja kaupungin asukasmäärä on noin 20 000. Pieksämäen ydinkeskustassa noin yhden kilometrin alueella asuu 3 777 asukasta eli vajaat 19 prosenttia asukkaista. Valtaosa kaupungin väestöstä asuu siten muualla kuin ydinkeskustassa. Vähittäiskaupan suuryksikön rakentaminen noin kahden kilometrin päähän torista ei aiheuta muutosta yksityisautoiluun. Useilla pieksämäkeläisillä kauppamatkakilometrit tosin vähenisivät johtuen heidän asuntonsa sijainnista tuleviin vähittäiskauppoihin nähden.

On muutoinkin selvää, että harvaan asutulla alueella yksityisauton käyttö on välttämätöntä puuttuvan tai huonosti toimivan julkisen liikenteen vuoksi. Perustellusti voidaan kuitenkin väittää, että kauppamatkojen kokonaiskilometrimäärät tulisivat alenemaan nykyisestä, koska Pieksämäen ostovoimasta noin puolet toteutuu nykyisin muualla kuin Pieksämäellä. Mikäli Pieksämäeltä puuttuvat suuryksiköt toteutuisivat, muualla suuntautuvat ajokilometrit jäisivät syntymättä. Tämä olisi kestävä kehityksen mukaista.

On laskettu, että pääkaupunkiseudulla ostovoiman siirtyminen sinne on mahdollistanut laskennallisesti noin 7–9 suuren kauppakesittymän rakentamisen. Ympäristöministeriö ei kuitenkaan ole puuttunut tähän. On

myös huomattava, että pääkaupunkiseudulla on käytössä julkisen liikenteen verkko, joka ei esimerkiksi Pieksämäellä ole korvaamassa yksityis-autoilua. Epäselväksi jääkin, miksi yksityisautoilu pääkaupunkiseudulla on hyväksyttävämpää kuin muualla Suomessa.

Pieksämäellä julkinen bussiliikenne toimii kahdella sisäisellä ajoreitillä. Vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentaminen johtaisi bussiliikenteen ohjaamiseen näille kauppapaikoille. Kevyen liikenteen väyliä parannetaan puolestaan valmisteilla olevassa osayleiskaavassa. Myös raideliikennettä on mahdollista hyödyntää, koska rautatieasemalta on vain noin kaksi kilometriä Naiskankaan alueelle. Alueen saavutettavuus ei siten ole vain yksityisautoilun ja bussiliikenteen varassa.

Pieksämäen kaupunki on teettänyt vuonna 2010 kyselytutkimuksen Sales Questor Oy:llä kauppakeskusmatkustuksesta keski- ja itäsuomalaisen keskuudessa. Tutkimuksesta selviää, että alueen talouksista 66 prosenttia tekee vuodessa ainakin yhden matkan joko Tuuriin, Lempäälään tai pääkaupunkiseudun kauppakeskuksiin. Matkojen lukumäärä on 580 000 vuodessa. Näistä neljä viidestä tehdään autolla. Vuositasolla tämä tarkoittaa 300 miljoonaa kilometriä.

Jos vastaavanlainen kauppakeskus sijoittuisi Keski- tai Itä-Suomeen, kolme neljäsosaa asukkaista vähentäisi ostosmatkojaan edellä mainittuihin kauppakeskuksiin. Tämä tarkoittaisi, että kauppakeskusmatkat vähenisivät 200 000 matkaan ja ajokilometrimäärä runsaaseen 100 miljoonaan kilometriin. Tätä taustaa vasten voidaan perustellusti väittää, että kestävä kehityksen kannalta kaupan palveluiden kehittäminen Itä-Suomessa on tarpeen. Väite siitä, että maakuntakaava ei täytä sisältövaatimuksia ympäristön ja talouden kannalta kestävien liikenteen järjestelyiden kannalta, ei siten pidä paikkaansa.

Todellisuudessa päivittäistavarakaupan liiketilan lisätarve vuoteen 2025 mennessä on Pieksämäen osalta enemmän kuin päätöksessä mainitut 14 700–22 900 kerrosalaneliömetriä, koska ennusteet ostovoiman kehittymisestä ovat olleet selvästi liian alhaisia. Selvityksen mukaan Pieksämäelle voidaan sijoittaa ainakin kaksi seudullisesti merkittävää vähittäiskaupan suuryksikköä.

Maakuntakaava on korostuneesti yleispiirteistä alueiden käytön suunnittelua. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ympäristöministeriö on päätöksessään keskittynyt lähinnä vähittäiskaupan mitoittamiseen eikä niinkään sen sijaintiin. Vasta kuntakaavoilla kuitenkin rajataan tarkemmin mitoituskysymystä. Mikäli tällöin havaitaan, että kaava on tältä osin maakuntakaavan vastainen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella (jäljempänä myös ELY-keskus) on mahdollisuus reagoida asiaan.

Epäselväksi jää, miksi Etelä-Savon maakuntakaavan suunnittelumääräystä ei voida pitää maakuntakaavan ohjausvaikutuksen osalta riittävänä, vaikka samansuuntainen suunnittelumääräys on vahvistettu Kuopion seudun maakuntakaavassa.

Kaupan viimeisten tietojen mukaan ostovoiman siirtymä Pieksämäeltä muualle on rajua. Jopa lähes puolet ostovoimasta menetetään muualle, kuten liitteenä olevasta Osuuskauppa Suur-Savon lausunnosta ilmenee. Jos seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt voitaisiin toteuttaa, myös väestön muuttoliike vähentyisi parempien kaupallisten palveluiden vuoksi, kun pieksämäkeläisten ei enää tarvitsisi käydä ostoksilla muissa kaupungeissa. Myös työpaikkoja tulisi lisää. Tämä olisi kestävä kehityksen mukaista.

Pieksämäellä on tällä hetkellä kaksi suurehkoa päivittäistavarakauppaa, jotka sijaitsevat keskustassa. Nämä molemmat liikkeet ovat ilmoittaneet halunsa rakentaa päivittäistavarakauppa Naiskankaan alueelle. Kumpikaan nykyisistä kauppaliikkeistä ei yllä pinta-alaltaan seudulliseksi vähittäiskaupan suuryksiköksi toisaalta liian pienen tontin ja toisaalta jo käytetyn rakennusoikeuden vuoksi. Ympäristöministeriön päätös tarkoittaa siten käytännössä sitä, että maakuntakaavassa Pieksämäen seutukunnalle ei osoiteta ainuttakaan seudullisesti merkittävää vähittäiskaupan suuryksikköä. Etelä-Savossa Pieksämäki olisi ainoa kaupunkikeskus, jolla ei olisi seudullisesti merkittävää vähittäiskaupan suuryksikköä, vaikka tarveselvitys muuta osoittaakin. Päätös ei kohtele Pieksämäen seutukuntaa yhdenvertaisesti.

Ympäristöministeriön käsitys siitä, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen keskusta-alueen ulkopuolelle kaventaisi merkittävästi Pieksämäen vähittäiskaupan laajentamismahdollisuuksia ja vaikuttaisi haitallisesti keskustan kaupallisten palveluiden kehittymiseen, poikkeaa merkittävästi paikallisten yrittäjien mielipiteistä. Etelä-Savon Yrittäjät ry, Etelä-Savon kauppakamari ry, Varkauden kauppakamari sekä Pieksämäen Yrittäjät ovat alueen asemakaavaa koskevissa lausunnoissaan puoltaneet edellä viitatusen asemakaavan hyväksymistä.

Kuten valituksen karttaliitteestä ilmenee, Pieksämäen kaupungissa on 13 päivittäistavarakauppaliikettä. Niiden sijainti turvaa sellaisten pieksämäkeläisten kaupassakäynnin, jotka eivät omista autoa tai jotka eivät syystä tai toisesta voi käyttää paikallisliikenteen bussia. Kauppapalvelujen saatavuus on siten turvattu kaikille väestön osille. Esimerkiksi Lempäälässä toteutettu Ideapark sijaitsee yli kaksi kertaa kauempana keskustasta kuin Pieksämäen Naiskankaan alue.

Pieksämäen väestöpohjalla ei ole mahdollista tavoitella menetetyn ostovoiman palauttamista, ellei erikoiskauppa ja laajentuva päivittäistavara-kauppa voi sijoittautua samalle alueelle.

Ympäristöministeriö ei ole perustellut, miksi se katsoo, ettei maakunta-kaavaa laadittaessa ole otettu huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita niiden tavoitteita edistävällä tavalla. Maakuntakaavassa on päinvastoin hyödynnetty olemassa olevia yhdyskuntarakenteita sekä eheytetty kaupunkiseutuja ja taajamia.

Myös kestävän kehityksen vastaisuus on jäänyt perustelematta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjan 5/2006 ”Kohti kestäviä valintoja, Kansallisen kestävän kehityksen strategia” tiivistelmän mukaan Suomen kannalta kestävän kehityksen merkittävimmät kehitystrendit liittyvät ilmastomuutokseen, sopeutumiseen maailmantalouden nopeisiin muutoksiin ja väestörakenteen muutokseen. Nyt kysymys on ensimmäisestä ja viimeisestä kohdasta.

Sikäli kuin ympäristöministeriö tarkoittaa kestävän kehityksen vastaisuudella yksityisautoilun lisääntymisestä johtuvaa ilmastomuutosta, ajatus on virheellinen, kun ajokilometrit tulisivat tosiasiasa vähene-mään. Kestävän kehityksen vastaista ei voi olla myöskään se, että Pieksämäen kaupunki yrittää hillitä kaupungista pois muuttavien määrää tilanteessa, jossa kaupunki on menettänyt asukasmäärästään noin 4 500 vuodesta 1990 lukien. Työpaikkoja on puolestaan hävinnyt viimeisen 20 vuoden aikana noin 2 500.

4.1.5 Juvan kunnanhallituksen valitus

Juvan kunnanhallitus on valituksessaan yhtynyt Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen valitukseen ja vaatinut, että ympäristöministeriön päätös kumotaan vahvistamatta jätetyn Juvan Vehmaan km-merkinnän osalta.

Kunnanhallitus on valituksensa perusteluissa esittänyt muun ohella seuraavaa:

Juvan Vehmaan liiketoimintojen asemakaava on vahvistunut 4.1.2006, ja alueella on asemakaavassa vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttamista varten KM-1-korttelialueet 820 ja 821. Korttelin 820 alueella toimii ABC-liikenneasema ja korttelin 821 alueella on voimassa rakennuslupa 5 000 kerrosalaneliömetrin suuruista liikerakennusta varten. Hanke on käynnistynyt ja se valmistuu vuoden 2011 aikana. Tämän lisäksi kunnalla on omistuksessa alueella laajasti maa-alueita KM-1-kortteleiden ympäristössä.

Alueella on kunnan järjestelmiin kytketty talous- ja jätevesijärjestelmä sekä kaukolämpö. Valtatien 5 sekä valtatie 14 eritasoristeysjärjestelmä on ollut alueella jo vuosia käytössä. Valtatieltä 14 Vehmaan vähittäiskaupan suuryksiköiden korttelialueelle johtavat Tulostien liittymäjärjestelmät ovat valmistuneet valtion ja maakunnan rahoituksen tuella vuonna 2009. Liikennejärjestelyt mahdollistavat siten kaiken voimassa olevan asemakaavan mahdollistaman rakennusoikeuden käyttämisen eli 114 822 kerrosneliömetrin toteuttamisen. Tästä 25 608 kerrosneliömetriä on merkitty vähittäiskaupan suuryksiköiden mukaisten tilojen toteuttamiseen.

Alueella toimivissa yrityksissä työskentelee päivittäin talvisin noin 170 henkilöä ja kesäaikoina jopa noin 200 henkilöä. Tämä tarkoittaa sitä, että alue on keskeinen osa Juvan kunnan keskustaajamaa ja sen työpaikka-alueita. Alue ei siten ole taajamasta erillinen alue, kuten ministeriön päätöksessä on korostettu. Asuminen on kaavoituksellisesti ohjattu liikennemelun ulkopuolelle. Valtatie 5 liikennevirta luo toimintaedellytykset useille yrityksille kirkonkylän taajamaan tiiviisti liittyvään Vehmaan alueeseen. Juvan taajaman keskipiste, jossa asuu noin 3 500 henkilöä, sijaitsee linnuntietä 2 850 metrin ajomatkan päässä Vehmaan eritasoristeyksestä. Lähimmän asuinalueen etäisyys eritasoristeyksestä on 1 230 metriä.

Valtatien 5 keskimääräiseksi vuorokausiliikennemääräksi Vehmaan eritasoristeyksensä Mikkelin puoleisessa poikkileikkauksessa on laskettu 12 100 ajoneuvoa vuonna 2007. Vehmaan ABC:n ja Shellin liikenneasemien kassajärjestelmien mukaan ostotapahtumia on ollut vuonna 2007 yhteensä 3,0 miljoonaa ja vuonna 2008 yhteensä 3,2 miljoonaa. Varovaisestikin arvioiden koko Vehmaan alueen yrityksissä käy vuodessa yhteensä yli 6 miljoonaa henkilöä.

Kysymyksessä olevalla alueella voimassa olevalla asemakaavalla ei pyritä enää lisäämään alueelle tapahtuvan asiakasvirran määrää, vaan asiakasvirran viipymää ja siten luomaan uusia työpaikkoja sekä lisäämään väestötappiopaikkakunnalle asukasmäärää.

Valtakunnallisten alueiden käytön tavoitteiden mukaisesti Juvan kunnan tarkoituksena on ollut tukea ja ylläpitää nykyistä palveluverkkoa ja luoda sille kehittämisellä edellytykset lähivuosisikymmenien aikana eikä luoda uutta palvelukeskittymää. Ympäristöministeriön päätös jättää kaava vahvistamatta autoliikenteeseen ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin viitaten ei perustu lakiin eikä vallitseviin olosuhteisiin Juvalla. Juvalla ei ole muodostumassa uutta palvelukeskittymää.

Vehmaan alueen kautta kulkevat lisäksi kaikki linja-autoreitit väleillä etelä–pohjoinen ja itä–länsi, kuten myös paikallisen palvelulinja-auton reitti.

Vehmaan alueelle sijoittuvat suuryksiköt eivät tarvitse toteutukseen uusia maakuntakaavatason liikenteellisiä ratkaisuja. Vehmaan alueeseen ja suuryksikkömerkintään liittyvät henkilö-, kuljetusajoneuvo-, kevyen- ja joukkoliikenteen liikennejärjestelyt ovat jo valmiina olemassa.

Vehmaan vähittäiskaupan suuryksikkömerkinnän osalta maakuntakaavaratkaisu on laadittu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti siten, että kaavaratkaisu täyttää muun ohella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka koskevat sitä, että erityisesti taantuvilla alueilla kiinnitetään alueiden käytössä huomiota jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen sekä elinkeinotoiminnan ja muun toimintapohjan monipuolistamiseen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti aluerakenteen ja alueiden käytön kehittäminen perustuu ensisijaisesti alueiden omiin vahvuuksiin ja sijaintitekijöihin. Alueiden käytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varaamalla riittävät alueet elinkeinotoiminnoille siten, että niiden sijoittumisessa kiinnitetään huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavutettavuuteen.

Vehmaan vähittäiskaupan suuryksikkömerkinnän kaavaratkaisussa tukeudutaankin olemassa olevan rakenteen hyödyntämiseen ja eheyttämiseen. Nykyinen Juvan kunnan voimassa oleva asemakaavan alue- ja yhdyskuntarakenne muodostaa maakuntakaavaan Juvalla monikeskuksisen, verkottuvan ja tarkoituksenmukaisen palvelu- ja yhdyskuntarakenteen sekä elinkeinorakenteiden perustan.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että muun muassa Pohjois-Savon maakuntaliiton alueella olevat Kuopion Leväsen ja Päivärannan alueet sijaitsevat noin 10 kilometrin etäisyydellä Kuopion keskustasta ja uusi Kuopion Ikea / Ikanon Matkuksen alue vielä huomattavasti kauempana. Keski-Suomen maakuntaliiton alueella Jyväskylässä Keljon alue on puolestaan viiden kilometrin päässä Jyväskylän keskustasta.

Juvan kunnan keskeisenä tavoitteena on myös jatkossa luoda mahdollisuuksia elinkeinoelämän, palvelujen ja asumisen edellytysten ja riittävien kehittämismahdollisuuksien turvaamiselle sekä maakunnan epäedullisen kehityskierteen katkaisemiselle nykyisen palvelu- ja yhdyskuntarakenteen puitteissa. Juvan kunnan tavoitteena on muuttoliikkeen ja väestökehityksen myötä tapahtuvan yhdyskuntarakenteen hajautumisen estäminen. Maakuntakaavaratkaisussa osoitettu vähittäiskaupan suuryksikkömerkintä ei siis ole uusi merkittävä työpaikka- tai palvelutoimintojen alue, vaan se on osoitettu tukemaan nykyisen Juvan ja Etelä-Savon maakunnan yhdyskuntarakennetta.

Ympäristöministeriön väite, että km-kaava määräys Etelä-Savon maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kannalta ei ole riittävä, ei voi pitää paikkaansa, koska Etelä-Savon maakuntakaavassa käytetty merkintä ei asiallisesti ottaen poikkea aiemmin käytetystä ja aiemmin ympäristöministeriössä vahvistetusta linjasta.

Kaupan suuryksikköjen tarvetta on tarkasteltu Etelä-Savon maakuntakaavassa siten, että ostovoimatietojen pohjalta on laskettu, kuinka monelle kaupan suuryksikölle maakunnan kunnissa löytyy toimintaedellytyksiä markkinoilta. Kauppa- ja teollisuusministeriö ei ole puuttunut omissa lausunnoissaan asiaan mahdollisesti liittyvään yritysrisikkiin.

Vaikuttaakin oudolta, että eteläsavolaisten heikon palvelutarjonnan vuoksi ruuhka-Suomeen suuntautuviin ostosmatkoihin suhtaudutaan eri tavoin kuin ostoksiin, joita suoritetaan mökeille ja sukulaisten luokse mentäessä. Maakuntakaavan liiketilaa koskeva mitoitus on toisaalta ollut maltillinen, koska kaavaratkaisun mukaiset km-kohteet voitaisiin toteuttaa pelkästään kuntien oman ostovoiman kehityksen turvin.

Juvan kunta on määrätietoisesti jo vuosikymmeniä ennen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden voimaantuloa hankkinut maata Vehmaan alueelta sekä asemakaavoittanut maa-alueet varatakseen riittävät alueet eri tyyppisille elinkeinotoiminnoille. Maanhankinnan ja kaavoituksen sijoittumisessa on voitu kiinnittää erityistä huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavutettavuuteen.

Etelä-Savon ELY-keskus on ilmoittanut puoltavansa maakuntakaavapäätöstä. ELY-keskus on yleis- ja asemakaavaprosesseissa todennut vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamisen alueille maankäyttö- ja rakennuslain sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisiksi. Onkin erikoista, että ympäristöministeriö on maakuntakaavan vahvistuspäätöksessä todennut km-merkinnät näiden vastaisiksi.

Juvan kunnan käsityksen mukaan ympäristöministeriö on Vehmaan km-merkinnän lainmukaisuutta arvioidessaan tulkinnut väärin paikalliskeskuksen kohdemerkintää sekä Vehmaan risteysalueen kytkeytymistä olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen. Kohdemerkinnällä a on osoitettu maakuntakaavassa maakunnan keskusverkon perusrakenteen kannalta tärkeät paikalliskeskukset.

Juvan kunta on määritellyt yleis- ja asemakaavoin keskustaajamansa ulottuvuudet siten, että Vehmaan alue on suunniteltu ja myös toteutettu osaksi kuntakeskuksen yhdyskuntarakennetta. Vehmaan alue on myös

ollut Suomen ympäristökeskuksen yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän mukaisesti osa Juvan keskustaaajaman olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta jo 1990-luvun puolivälistä lähtien.

Vehmaan osalta maakuntakaavassa on osoitettu olemassa oleva suunnittelu- ja toteutustilanne. Alueella sijaitsee yksi vähittäiskaupan suuryksikkö, jonka asemakaavan mukainen laajenemismahdollisuus on turvattu ja lisäksi alueelle on rakenteilla toinen vähittäiskaupan suuryksikkö, joka on kerrosalaltaan yli 5 000 kerrosalaneliömetriä. Voimassa olevassa asemakaavassa on vähittäiskaupan suuryksiköille osoitetuissa kortteleissa rajoitettu päivittäistavarakaupan myymäläosuutta ja näin tuettu Juvan keskustatoimintojen kehittymismahdollisuuksia.

Muihin kaupunkeihin suuntautuvien ostosmatkojen vähentymisen myötä myös Juvan keskustan erikoiskaupan toimintaedellytykset paranevat. Juvan kunnan näkökulmasta vaikuttaakin siltä, että Etelä-Savon maakuntakaava ja sen km-merkinnät ovat joutuneet epäoikeudenmukaisen aluepolitiikan uhriksi. Vehmaan liittymän alue on jo nykyisellään Itä-Suomen keskeisiä pysähdyspaikkoja ja liikenteen solmukohtia.

4.1.6 Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen valitus

Etelä-Savon liiton maakuntahallitus on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös kumotaan siltä osin kuin ympäristöministeriö on jättänyt vahvistamatta Pieksämäen Naiskankaan, Juvan Vehmaan, Mikkelin Itäportin ja Savonlinnan Länsikeskuksen vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittavat km-merkinnät. Maakuntakaava tulee saattaa voimaan myös näiltä osin palauttamatta asiaa ympäristöministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Maakuntahallitus on valituksensa perusteluissa esittänyt muun ohella seuraavaa:

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittaminen pohjautuu maakunnalliseen kokonaistarkasteluun, mistä johtuen suuryksiköt on osoitettu Etelä-Savon maakuntakaavassa osana mainittua kokonaistarkastelua maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisesti.

Etelä-Savon maakuntakaavaratkaisu on alueen erityisoloista johtuen erittäin yleispiirteinen, minkä ratkaisun ympäristöministeriö on vahvistamispäätöksellään hyväksynyt. Maakuntakaavassa on tarkasteltu yhdyskuntarakennetta maakunnan erityisolot ja kaavan yleispiirteisyytaso huomioiden seudullisella tasolla. Myös vähittäiskaupan suuryksikköjen

sijoittuminen osaksi seudullista yhdyskuntarakenteen tarkastelua on tehty kaavan yleispiirteisyystason mukaisella tarkkuudella. Kaava-aineistossa on osoitettu tätä taustaa vasten, että vähittäiskaupan suuryksiköt on maakuntakaavassa sijoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti tukemaan seudullista yhdyskuntarakennetta. Ympäristöministeriön päätös vahvistaa näiltä alueilta taajamatoimintojen alueet, mutta samalla jättää vahvistamatta samoille alueille sijoitetut km-merkinnät, on ristiriitainen. Arvioitaessa maakuntakaavaratkaisun lainmukaisuutta on myös otettava huomioon, että nykyistä yhdyskuntarakennetta kehitetään maakuntakaavaratkaisussa yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavilla määräyksillä. Ympäristöministeriön päätöksen perusteluiden valossa tämä näkökohta ei näytä tulleen huomioiduksi.

Koska vähittäiskaupan suuryksiköiden suunnittelun ja sijoittumismahdollisuuksien osalta on käyty viime vuosina erittäin vilkasta keskustelua, on Etelä-Savon maakuntakaavan laadinnan yhteydessä kiinnitetty erityistä huomiota vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumismahdollisuuksia koskeviin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin ja niiden sisältöön. Kaavan valmistelua on ohjannut tietoisuus siitä, että ympäristöministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on suhtauduttu kriittisesti yrityksiin sijoittaa vähittäiskaupan suuryksiköitä irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Tästä johtuen Etelä-Savon maakuntakaavassa ei ole osoitettu lainkaan uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita erilleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta eikä edes merkittäviä laajenemisalueita nykyisin näitä käyttötarkoituksia palveleville alueille.

Maakuntakaava on hyväksytty kuntien yhteisenä näkemyksenä Etelä-Savon maakunnan tulevasta yhdyskuntarakenteellisesta kehityksestä.

Etelä-Savon maakunnan kehittymisen kannalta on merkittävää, että ympäristöministeriö on päätöksellään vahvistanut ainoastaan kaksi hyväksyttyyn maakuntakaavaan sisältyneestä kuudesta vähittäiskaupan suuryksiköstä. Käytännössä ympäristöministeriön päätöksellä on puututtu voimakkaasti kaupallisten palveluiden kehittämismahdollisuuksiin jokaisen Etelä-Savon maakunnan kaupunkiseudun osalta. Ympäristöministeriö on tältä osin myös ylittänyt toimivaltansa tekemällä laillisuusharkinnan sijaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Ympäristöministeriön päätöksessä ei ole kaikilta osin huomioitu vahvistamatta jätettyjen km-merkintöjen kohteena olevien alueiden tosiasiallista sijaintia esimerkiksi suhteessa yhdyskuntarakenteeseen ja asutukseen

tai sitä, että näiden seikkojen taustalla vaikuttavat paikallisista olosuhteista johtuvat hyväksyttävät syyt. Nämä paikalliset olosuhteet hyvin tunteva ja alueella valtion viranomaisena kaavoitusta ohjaava Etelä-Savon elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus ei ole nähnyt perusteita puuttua maakuntakaavaratkaisun sisältöön yhdenkään vahvistamatta jätetyn km-merkinnän osalta.

Ympäristöministeriön km-merkintöjen vahvistamatta jättämispäätös perustuu vahvasti kaavahierarkkiselle ajatukselle siitä, että maakuntakaavoitus ohjaa myöhemmin laadittavia kuntakaavoja. Ympäristöministeriö on päätöksessään jättänyt kuitenkin täysin huomiotta, että pääosalla Etelä-Savon maakuntakaavassa vahvistamatta jätetyistä km-merkintöjen alueista on jo voimassa maankäyttö- ja rakennuslain aikana valmisteltuja yksityiskohtaisempia kuntakaavoja, jotka mahdollistavat tai joiden perusteella alueille on jo sijoittunut merkittäviä kaupallisia palveluita. Ympäristöministeriö ei ole esittänyt väitteitä siitä, että nämä voimassa olevat kuntakaavat olisivat joiltakin osin lainvastaisia tai että niiden osalta olisi tarvetta ajantasaistamistoimenpiteisiin. Ympäristöministeriö on maakuntakaavan km-merkintöjen vahvistamatta jättämisellä sivuuttanut nämä kuntakaavoituksesta johtuvat kaupallisten palveluiden sijoittumista koskevat lähtökohdat ja lähtenyt siitä, että harvaan asutuilla alueilla ei ole tarvetta edistää kaupallisten palveluiden kehittämismahdollisuuksia. Ympäristöministeriön päätöksentekoa ei voida pitää tässä suhteessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisena.

Etelä-Savon maakuntakaavaa vahvistettaessa olisi erityistä huomiota kiinnitettävä maakunnan erityisiin olosuhteisiin, eikä km-merkintöjen vahvistamisratkaisua tulisi perustaa kaavamaisesti samoihin perusteisiin, joita kasvukeskusten osalta on vakiintuneesti sovellettu.

Etelä-Savossa maakuntakaavan haasteena ei ole yhdyskuntarakenteen laajentuminen ja hajautuminen kasvukeskusten tapaan, vaan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen vajaakäyttöisyyden ja siitä aiheutuvan hajoamisen estäminen, yhdyskuntarakenteen uusiutuminen sekä palvelu- ja yhdyskuntarakenteen kilpailukyvyn ja kansalaisten sujuvan arjen turvaaminen. Mainittu kehitys koskee myös maakunnan keskuksia. Etelä-Savon yhdyskuntarakenteen kestävä kehitys haasteita havainnollistaa esimerkiksi Etelä-Savon ja Uudenmaan lähiaikojen väestökehityslukujen vertailu: Uusimaa, +200 000 asukasta vuoteen 2035, Etelä-Savo, -10 000 asukasta vuoteen 2020.

Vajaakäyttöisyyden takia hajoamaan pyrkivän olemassa olevan yhdyskuntarakenteen kestävä kehitys ja uusiutuminen poikkeavat merkittävästi kasvukeskusten kehityksestä. Väestökehityksen lisäksi tarvitaan paljon kokonaisvaltaisempaa tarkastelua ja arviointia.

Harvaan asutulla seudulla ei ole järkevää eikä maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla tavalla maakunnan erityisistä oloista lähtevää arvioida kaupallisten palveluiden suuryksiköiden sijoittumista ensisijaisesti lähialueen asukaspuhjan perusteella. Tarkastelun lähtökohtana on oltava seudullinen taso. Tällöin on lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, että jos maakunnan kaupallisten palveluiden kehittämiseksi ei anneta riittävästi mahdollisuuksia, eteläsavolaiset joutuvat nykyiseen tapaan hakemaan erikoiskaupan palveluita muiden maakuntien alueilta. Tarkastelun ei tule Etelä-Savossa pohjautua myöskään pelkästään vakituisten asukkaiden palvelukysyntään, vaan huomioon on otettava Etelä-Savon asema erittäin merkittävänä vapaa-ajan asutuksen seutuna. Tilastokeskuksen kesämökkibarometrin 2009 mukaan maakunnan ulkopuolisten omistamien vapaa-ajan asuntojen (28 600 kappaletta) tuoma ostovoima maakuntaan oli 130,8 miljoonaa euroa. Myös Pietarin ja Venäjän läheisyyden ja turismin merkitys korostuu juuri Itä-Suomessa.

Kaavaratkaisun lähtökohtana on, että kaavassa tukeudutaan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämiseen ja eheyttämiseen. Maakuntakaavassa on tarkasteltu yhdyskuntarakennetta ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista maakunnan erityisolot ja kaavan yleispiirteisyystaso huomioiden seudullisella tasolla. Vähittäiskaupan suuryksiköt on osoitettu Etelä-Savon maakuntakaavassa osana tätä kokonaistarkastelua maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisesti ja sijoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti tukemaan seudullista yhdyskuntarakennetta.

Maakuntavaltuuston hyväksymässä kaavaratkaisussa on nimenomaisesti tukeuduttu olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämiseen ja sen eheyttämiseen. Etelä-Savon nykyinen alue- ja yhdyskuntarakenne muodostavat maakuntakaavan monikeskuksisen, verkottuvan ja tarkoituksenmukaisen palvelu- ja yhdyskuntarakenteen sekä elinkeinorakenteiden perustan. Tätä olemassa olevaa ja tarkoituksenmukaista palvelu- ja yhdyskuntarakennetta on kuvattu maakuntakaavan selostusosassa. Lisäksi on otettava erityisesti huomioon, että maakuntakaavaratkaisussa ei ole osoitettu lainkaan uusia merkittäviä asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita yhdyskuntarakenteesta erilleen, vaan maakuntakaavassa on pysyttäytytty nykyisessä maakunnan yhdyskuntarakenteessa (keskukset ja keskittymät) ja sitä tukemaan osoitetuissa vähittäiskaupan suuryksiköissä.

Tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen arvioinnin osalta on myös korostettava, että Etelä-Savo on harvaan, mutta kuitenkin kauttaaltaan asuttu maakunta. Tästä johtuen joukkoliikenteen toimintaedellytykset

ovat heikot, eikä maakunnan kehittämisolosuhteita voida tässä suhteessa arvioida samalla tavoin kuin kasvukeskuksissa. Maakuntakaavaratkaisulla tähän kehitykseen pyritään mahdollisimman hyvin ja kestävästi sopeutumaan. Riippumatta maakuntakaavapäätöksestä merkittävä osa Etelä-Savon liikkumisesta tapahtuu pitkien etäisyyksien ja heikon joukkoliikennemahdollisuuksien vuoksi yksityisautolla. Maakuntakaavaratkaisu ei vähittäiskaupan osalta lisää olosuhteiden pakosta autoriippuvaisen maakunnan yksityisautoilua, sillä vaikka kaikki vähittäiskaupan seudulliset suuryksiköt olisi kaavassa sijoitettu vain kaupunkien keskustatointojen alueelle, ei tämä kaavaratkaisu muuttaisi tilannetta yksityisautottomaan suuntaan. Esimerkiksi pieksämäkeläisistä vain 18,5 prosenttia asuu kilometrin etäisyydellä kantakaupungin torista.

Vaatimus maakunnan tarkoituksenmukaisesta alue- ja yhdyskunta rakenteesta on vain yksi useista maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa asetetuista joustavista sisältövaatimuksista. Kyseisessä lainkohdassa on kysymys seitsemänkohtaisesta luettelosta, jonka jokaista kohtaa on lähtökohtaisesti pidettävä samanarvoisena. Lainkohta edellyttää kaikkien luetteloon sisältyvien vaatimusten huomioon ottamista ja kunkin kohdan yhteensovittamista muihin nähden. Maakuntakaavan tulee samanaikaisesti täyttää myös muita säännöksessä lueteltuja tavoitteita, joihin kuuluu huomion kiinnittäminen maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Tarkoituksenmukaisuusharkintavalta kaavoituksessa on sillä, jolla on kaavoitusmonopoli. Ympäristöministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua maakuntakaavoituksen lopputuloksen tarkoituksenmukaisuuteen, vaan ministeriöllä on toimivalta ainoastaan jättää vahvistamatta maakuntakaava, joka ei täytä sisältövaatimuksia tai on muuten lainvastainen.

Nyt puheena olevan tapauksen osalta ympäristöministeriö ei ole esittänyt tarkoituksenmukaisen yhdyskunta- ja aluerakenteen osalta sellaisia maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä tarkoitettuja perusteita, joilla Etelä-Savon maakuntakaava olisi tullut jättää vahvistamatta kaupan km-merkintöjen osalta. Maakuntahallitus korostaa sitä, että tarkoituksenmukaisista alue- ja yhdyskuntarakennetta koskevan sisältövaatimuksen oikeudellinen harkinta ja sen kestävä perusteleminen on tehtävä erityisen huolellisesti, jotta maakuntahallitus voisi arvioida ympäristöministeriön päätöksen oikeellisuutta. Ympäristöministeriö on laiminlyönyt päätöksen perustelemisselvollisuutensa.

Tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen oikeudellisessa arvioinnissa on otettava myös huomioon, että voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän, joka rakentuu eri suunnittelutasoille laadittavista maakunta-, yleis- ja asemakaavoista. Kaavajärjestelmän jakautuminen eri tasoille merkitsee sitä, että kullakin kaavatasolla ratkaistaan kyseiselle tasolle maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyjä asioita. Tässä järjestelmässä maakuntakaavan tehtävänä on ensisijaisesti valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttökysymysten ratkaiseminen. Maakuntakaavatasolla suunnitellaan siten maakunnallisen ja seudullisen palveluverkon periaatteet sekä seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittaminen.

Maakuntakaavoituksessa esitetyt periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kuntatason yleis- ja asemakaavoissa. Järjestelmään liittyy toisaalta se, että yleispiirteisempi kaava ei ole voimassa yksityiskohtaisemman kaavan alueella muutoin kuin yksityiskohtaisemman kaavan muuttamista koskevan ohjausvaikutuksen osalta. Käytännössä on myös niin, että maakunta-, yleis- ja asemakaavoja ei välttämättä laadita kaavahierarkian mukaisessa järjestyksessä siten, että esimerkiksi yleiskaavaa laadittaessa olisi käytettävissä ajanmukainen maakuntakaava.

Vaikka ympäristöministeriö on maakuntakaavojen vahvistamispäätösten perusteluissa esittänyt noudattavansa kaavahierarkista lähestymistapaa, alueella voimassa olevilla kuntakaavoilla ja alueen toteutuneella maankäytöllä on ollut kuitenkin usein merkitystä vahvistamispäätöstä tehtäessä. Tämä on tarkoittanut esimerkiksi sitä, että tietyn alueen voimassa oleva kuntakaavoitus on otettu lähtökohdaksi maakuntakaavaa vahvistettaessa eikä alueen voimassa oleviin kuntakaavoihin perustuville kehittämismahdollisuuksille ole aiheutettu haittaa jättämällä nämä kuntakaavoitukseen perustuvat ratkaisut maakuntakaavassa vahvistamatta. Etelä-Savon maakuntakaavan osalta ympäristöministeriö on kuitenkin tehnyt näin kaikkien neljän vahvistamatta jätetyn km-merkinnän osalta. Kyseisiä asema- ja yleiskaavaperusteisia ratkaisuja ei voida myöskään pitää vanhentuneina, koska ne ovat syntyneet maankäyttö- ja rakennuslain voimassa ollessa.

Etelä-Savon maakuntakaavan km-merkintöjä koskevat kaavamääräykset vastaavat sisällöllisesti maakuntakaavoituksessa valtakunnallisesti noudatettua käytäntöä eikä ympäristöministeriö ole muiden maakuntakaavojen vahvistamispäätöksissä vastaavalla laajuudella katsonut km-merkintöjen olevan riittämättömiä ohjaamaan kuntakaavoitusta.

Maakuntakaavassa käytetty km-merkinnän kuvaus ja suunnittelumääräys on maankäyttö- ja rakennuslain sekä olemassa olevan oikeuskäytännön mukainen ja merkintä ohjaa näin ollen riittävässä määrin yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Vahvistaessaan maakuntakaavoja ympäristöministeriön on noudatettava hallintolain 6 §:n mukaisesti tasapuolisuutta eri maakuntien kesken ja käsiteltävä kaikkia alueita yhdenmukaisesti. Ympäristöministeriön päätös on syrjivänä lainvastainen. Ympäristöministeriö ei ole myöskään viisi vuotta kestäneen maakuntakaavoitusprosessin kuluessa tuonut esiin, että käytetty km-merkintä olisi ohjausvaikutukseen siinä määrin puutteellinen, että sen johdosta valtaosa maakuntakaavassa hyväksytyistä km-merkinnöistä jätettäisiin vahvistamatta.

Etelä-Savon maakuntakaavassa on nimenomainen kuntakaavoitusta koskeva suunnittelu ohjaava määräys, jonka mukaan alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävä ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Tämä kaavahierarkiaan olennaisesti kuuluva elementti tarkoittaa, että vähittäiskaupan suuryksiköiden yksityiskohtaisempi hankesuunnittelu tulee tehdä maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 3 momentin mukaisesti asemakaavalla. Asemakaavoituksen yhteydessä määritellään kaupan mitoitus, sijainti ja laajuus, jolloin suunniteltavalle alueelle pystytään ohjaamaan sellaista kauppaa, joka ei ole keskustahakuista tai joka ei maakuntakaavamääräyksen vastaisesti vaikuta heikentävästi keskustan kaupalliseen kehittymiseen. Voimassaolevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaisesti maakuntakaavassa ei osoiteta myöskään yksiköiden enimmäiskokoja. Tämä vähittäiskaupan suuryksiköiden ominaisuuksien tarkempi määrittely ja sen lainmukaisuuden oikeudellinen arviointi kuuluvat ensisijaisesti asemakaavatasolle, ei yleispiirteiselle maakuntakaavatasolle. Se, että ympäristöministeriöllä ei ole suoraa ohjausvaltaa asemakaavoihin, ei muodosta laillista perustetta hylätä maakuntakaavaratkaisua nyt puheena olevalla tavalla.

Etelä-Savon maakuntakaavan ohjausvaikutuksen riittävyyttä arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Toimittaessa olemassa olevan yhdyskuntarakenteen puitteissa ja pyrittäessä sen strategiseen eheyttämiseen ja sisäiseen uusiutumiseen korostuu juuri kuntakaavoituksen rooli ja toimivalta. Yleispiirteinen ja strateginen Etelä-Savon maakuntakaava osoittaa olemassa olevan yhdyskuntarakenteen maakunnallisesti merkittävät strategisen eheyttämisen periaatteet ja painopistealueet ja ohjaa kuntia olemassa olevan yhdyskuntarakenteen strategiseen eheyttämiseen.

Vuonna 2007 vahvistetussa Pohjois-Karjalan maakuntakaavassa valtioneuvosto on kaupallisten palveluiden osalta pitänyt ohjausvaikutukseltaan riittävänä ja lainmukaisena km-määräystä, joka on sallinut kaupallisten palveluiden ylivoimattamisen maakuntakaavassa. Kyseistä määrystä perusteltiin kaavaselostuksessa sillä, että kaikki maakuntakaavassa osoitetut alueet eivät toteudu pitkälläkään aikavälillä sellaisenaan. Kaavaselostuksen mukaan tarkoituksena on tuoda esille vaihtoehtoisia sijaintipaikkoja, jotka tukevat kaupunkiseudun yhdyskunta- ja palvelurakenteen tasapainoista kehittämistä ja sijoittuvat saavutettavuuden kannalta edullisesti. Maakuntakaavamääräyksen mukaan alueiden toteutuminen tapahtuu seudullisen palvelutarpeen, ostovoiman kehittymisen ja kaupallisen kilpailutilanteen edellyttämässä laajuudessa.

Etelä-Savon maakuntakaavan km-merkintöjä koskeva määräys korostaa vastaavalla tavalla yhdyskuntarakenteen merkitystä ja sen tukemista. Ympäristöministeriön päätökset eivät tässä suhteessa kohtele maakuntia tasapuolisesti. Etelä-Savon osalta päätösten eriarvoisuutta korostaa vielä se, että Etelä-Savon maakuntakaavassa km-merkintöjen osoittaminen ei ole perustunut kaupallisten palveluiden ylivoimattamiseen maakunnan tasolla. Km-merkintöjä ei siten ole voitu jättää vahvistamatta ohjausvaikutuksen riittämättömyyteen liittyvällä perusteella.

Yhdyskuntarakenteen ja sen kehittämisen näkökulmasta maakuntavaltuuston hyväksymää Etelä-Savon maakuntakaavaa tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä irrottaa jokaista vahvistamatta jätettyä km-merkintää omaksi lähipalveluiden säilymistä koskevaksi erityiskysymykseksi. Lähikaupassa käyntiin ja julkiseen liikenteeseen nojautuvat ympäristöministeriön perustelut ovat pääasiassa vailla todellisuuspohjaa harvaan asutussa Etelä-Savossa. Etelä-Savon maakuntavaltuuston hyväksymät km-merkinnät perustuvat ajatukseen maakuntakeskuksesta, seutukeskuksista ja paikalliskeskuksista koostuvasta monikeskuksisesta yhdyskuntarakenteesta, jonka tarpeita varten maakuntakaavassa suunnitellaan tarkoituksenmukainen palvelurakenne.

Ympäristöministeriön aikaisemmassa vahvistamiskäytännössä on useimmiten ollut niin, että vahvistamatta jätetyt yksittäiset km-merkinnät ovat olleet määrältään tai merkitykseltään vähäisiä suhteessa koko maakuntakaavan kaupallisten palveluiden kehittämistavoitteisiin. Tällöin vahvistamatta jättämisellä ei ole ollut merkittäviä vaikutuksia maakuntakaavan kokonaistavoitteiden toteutumisen kannalta. Esimerkiksi Keski-Suomen ja Pirkanmaan maakuntakaavoja vahvistaessaan ympäristöministeriö jätti hyväksymättä ainoastaan murto-osan maakuntakaavaan sisällyneistä km-merkinnöistä, vaikka kyseisiin maakuntakaavoihin sisältyi useita

Etelä-Savon kaupunkiseutuihin verrattuna yhdyskuntarakenteellisesti huonommin perusteltavissa olevia km-merkintöjä. Nyt puheena olevien neljän yksittäisen Etelä-Savon km-merkinnän vahvistamatta jättämisellä, jota korostaa vielä Etelä-Savon olosuhteiden huomiotta jättäminen, ympäristöministeriö on maankäyttö- ja rakennuslain sekä aikaisemman käytäntönsä vastaisesti käyttänyt maakuntavaltuustolle kuuluvaa tarkoituksemukaisuuskysymyksiin liittyvää harkintavaltaa maakunnan km-merkintöjen sijoittamistarpeiden osalta.

Ympäristöministeriön maakuntakaavojen vahvistamiskäytäntö on perustunut vakiintuneesti myös siihen, että vahvistamatta jätettyjen yksittäisten km-kohdemerkintöjen yhdyskuntarakenteellista sijaintia on arvioitu suhteessa läheisimpään kaupunkiin tai kuntakeskukseen. Tällöin on pyritty jättämään vahvistamatta lähinnä sellaisia km-merkintöjä, jotka ovat olleet sijainniltaan aidosti erillään yhdyskuntarakenteesta sijaiten esimerkiksi etäällä kuntakeskuksesta valtatie toisella puolella. Ympäristöministeriö ei ole toisaalta soveltanut näitä kriteereitä kovin johdonmukaisesti, sillä km-merkinnän suhdetta kaupunkiin tai kuntakeskukseen arvioitaessa ympäristöministeriö on hyväksynyt ja vahvistanut myös sellaisia km-merkintöjä, jotka ovat sijainneet huomattavan etäällä kuntakeskuksesta ja aidosti irrallaan yhdyskuntarakenteesta. Esimerkiksi Kuopion seudulla vahvistetussa maakuntakaavoituksessa ympäristöministeriöllä ei ole ollut huomautettavaa Kuopion eteläpuolella olevien km-merkintöjen osalta, vaikka nämä kohteet ovat sijainneet yhdyskuntarakenteellisesti huomattavasti haitallisemmin kuin nyt Etelä-Savon osalta on kysymys.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut päätöksissään kantaa vähittäiskaupan suuryksiköiden yhdyskuntarakenteellista sijoittumista koskeviin kysymyksiin (KHO 2006:30, KHO 20.3.2008 t. 591, KHO 10.12.2009 t. 3526).

Etelä-Savon maakuntavaltuuston hyväksymät km-merkinnät poikkeavat edellä mainittuihin tapauksiin liittyvistä olosuhteista siinä, että ne kaikki sijaitsevat joko suoranaisesti kaupunkirakenteessa tai muutoin yhdyskuntarakenteellisesti hyväksyttävästi.

Kullakin vahvistamatta jätetyllä Etelä-Savon km-merkinnän kohdealueella on valmisteilla/voimassa lainvoimaisia kuntatasoisia kaavoja, jotka mahdollistavat kyseisten alueiden käyttämisen kaupallisten palveluiden sijoittumiskohteina. Asiassa tulee kiinnittää huomiota siihen, että paikalliset erityisolosuhteet hyvin tunteva ympäristöministeriötä

maakunnassa alueella edustava Etelä-Savon ELY-keskus on maakunta-, yleis- ja asemakaavaprosesseissa nyt kyseessä olevien palvelualueiden kaavojen lainmukaisuutta ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista arvioidessaan todennut kaikkien neljän alueen soveltuvan vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikoiksi. Tämä osoittaa, että ympäristöministeriö ei ole kyennyt riittävässä määrin km-merkintöjen lainmukaisuutta arvioidessaan kiinnittämään huomiota maakunnan oloista johtuvien erityisten tarpeiden, kaavan yleispiirteisyyden ja maakuntakaavan sisältövaatimusten yhteensovittamiseen.

Km-merkintöjen kohteena olevat alueet ovat jo tällä hetkellä pääosin lainvoimaisissa kuntakaavoissa osoitettu kaupallisten palveluiden tarkoituksiin tai niiden laatiminen on vireillä yhteistyössä Etelä-Savon ELY-keskuksen kanssa. Ympäristöministeriö ei ole km-merkintöjen vahvistamattajättämispäätöksessään kuitenkaan miltään osin antanut merkitystä mainittujen kuntakaavojen voimassaololle ja niihin perustuvalla alueiden tosiasialliselle käytölle kaupallisiin palvelutarkoituksiin. Varsinkin niillä alueilla, joilla on jo voimassa asemakaavaan perustuvaa toimintaa, ympäristöministeriön päätös saattaa aiheuttaa kohtuuttomia vaikutuksia, jos tietyn kaupallisen hankkeen toteuttaminen edellyttää voimassa olevan asemakaavan vähäistä tarkistamista ja tämän tulkitaan olevan maakuntakaavassa vahvistamatta jätetyn km-merkinnän vastaista.

Kauppan suuryksikköjen tarvetta on tarkasteltu siten, että ostovoimatietojen pohjalta on laskettu, kuinka monelle kaupan suuryksikölle kunnissa löytyy toimintaedellytyksiä markkinoilta. Mitoitus on ollut maltillinen, ja tämä on todettu myös kaavaselostuksessa esittämällä ostovoiman todellinen kehitys maakunnassa. Hylkäysperusteena käytetyssä Santasaloon 2008 selvityksessä ostovoiman kehitys perustuu noin 1,7 prosentin vuotuisen kasvuennusteeseen. Toteutunut kehitys on kuitenkin ollut Etelä-Savossa tätä selvästi korkeampi, esimerkiksi Osuuskauppa Suur-Savon ja Kesko Järvi-Suomen yhteenlaskettu kaupan myynti kasvoi taantumatta huolimatta vuosina 2007–2009 6,3 prosenttia.

Maakuntakaavan esiselvityksessä on laskettu, että kaavaratkaisun mukaiset km-kohteet voitaisiin toteuttaa pelkästään kunnan oman ostovoiman kehityksen turvin. Kun huomioidaan tämä seikka ja ostovoiman todellinen, selvityksissä arvioitua parempi kehitys, voidaan todeta, että seudullisesti tarkasteluna kaavaratkaisu turvaa, ei ainoastaan paikkakuntien oman keskustatoimintojen alueen, vaan myös seudun muiden kuntien keskustoimintojen palvelujen kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö on tulkinnut tältä osin virheellisesti selvityksiä ja niiden johtopäätöksiä.

Vuonna 2006 ja vuonna 2008 laadittuja selvityksiä täydentävät alueen kaupunkien teettämät omia alueitaan koskevat kaupalliset selvitykset. Selvitykset on laadittu noudattaen vallitsevaa käytäntöä ja esimerkiksi ympäristöministeriön Kauppa kaavoituksessa -oppaan ohjeita kaupallisen palveluverkon suunnittelusta ja vaikutusten arvioinneista. Ympäristöministeriö on vahvistamispäätöksessään selostanut laadittuja selvityksiä ja tuonut eräiltä osin esiin myös sen, kuinka laaditut selvitykset tukevat maakuntavaltuuston hyväksymien km-merkintöjen vahvistamista. Ympäristöministeriö ei ole myöskään maakuntakaavoitusprosessin kuлуessa tai vahvistamispäätöksessään pitänyt mainittuja selvityksiä millään osin puutteellisina.

Maakuntakaavan tueksi laadituista selvityksistä huolimatta ympäristöministeriö on esittänyt jokaisen vahvistamatta jätetyn km-merkinnän osalta arvion, että seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen km-merkinnän mukaisella tavalla kaventaisi merkittävästi kunkin kaupungin/kunnan keskustan vähittäiskaupan taloudellisia laajentumismahdollisuuksia. Ympäristöministeriön päätöksessä ei tarkemmin esitetä, mihin nämä maakuntakaavan tueksi laadituista selvityksistä poikkeavat arviot perustuvat.

Etelä-Savon kaupunkiseuduilla on panostettu viime aikoina erityisen merkittävästi myös keskustojen kehittämiseen ja niiden vetovoimaisuuden lisäämiseen kaupallisten palveluiden sijaintikohteina. Esimerkiksi Mikkelin keskustassa on torin alle rakenteilla maanalainen pysäköintilaitos ja eri toimijat ovat rakentaneet ja rakentamassa keskustan erikoiskaupan kerrosalaa merkittävästi. Pieksämäellä kaupunki kehittää keskustassa niin sanottujen vanhojen veturitallien aluetta, mutta tämän alueen pienempi pinta-ala ja liikennejärjestelyiden toteuttamismahdollisuudet asettavat rajoituksia kyseisen kohteen toteuttamiselle. Myös Savonlinnassa kehitetään voimakkaasti keskustaa niin sanotulla Savolan alueella. Oikeuskäytännön osalta on huomattava, että esimerkiksi Vanhaa Raumaan koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2006:2) keskustan kaupallisiin palveluihin mahdollisesti negatiivisesti vaikuttava asemakaava ei ole pidetty lainvastaisena.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteiden mukaan kestävän kehityksen mukaisuus tulee arvioitavaksi erityisesti silloin, jos vähittäiskaupan suuryksiköitä pyritään sijoittamaan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle. Etelä-Savon maakuntakaavan osalta km-merkinnät on sijoitettu olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen ja sitä tukemaan, mistä johtuen kestävän kehityksen kriteeristön voidaan katsoa tämän kaavatason ohjauksen edellyttämällä tavalla täyttyvän.

Maakunnan erityisistä olosuhteista johtuen näitä kestävän kehityksen vaatimuksia ei voida tulkita samoin kriteerein kuin kasvavilla kaupunki-seuduilla edellytetään. Etelä-Savon mittakaavassa lähtökohdaksi tulee ottaa huomioon maakunnan harva asutus pohja, riippuvuus yksityisautoilusta, joukkoliikenteen heikot toimintaedellytykset ja pitkistä etäisyyksistä johtuvat haasteet kevyen liikenteen kehittämiseksi. Maakuntakaavaratkaisulla näiden seikkojen huomioon ottamiseen ja kehitykseen pyritään mahdollisimman hyvin ja kestävästi sopeutumaan. Maakuntakaavaratkaisu ei vähittäiskaupan km-merkintöjen osalta lisää olosuhteiden pakosta autoriippuvaisen maakunnan yksityisautoilua, sillä vaikka kaikki vähittäiskaupan seudulliset suuryksiköt olisi kaavassa sijoitettu vain kaupunkien keskustatoimintojen alueelle, ei tämä kaavaratkaisu olisi muuttanut tilannetta yksityisautottomaan suuntaan.

Kaikki vahvistamatta jätetyt vähittäiskaupan suuryksiköt sijaitsevat alueella toiminnassa olevan joukkoliikenteen saavutettavissa. Suuryksikkömerkintöihin liittyvät kevyt- ja joukkoliikenteen liikennejärjestelyt ovat myös joko jo olemassa tai ne voidaan toteuttaa nykyistä verkostoa vähäisesti täydentämällä.

Liikennejärjestelyjen kestävyys osalta vahvistamatta jätetyt suuryksiköt eivät tarvitsisi toteutukseen uusia maakuntakaavatasoisen liikenteellisiä ratkaisuja. Maakuntakaavassa osoitetut liikenteen kehittämiseen tähtäävät merkinnät palvelevat koko alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä ja eheyttämistä. Puheena olevat km-merkinnät on sijoitettu olemassa olevaan liikenneverkkoon nähdessä siten, että ne ovat eri liikenne-muodoilla hyvin saavutettavissa nykyisiä liikennejärjestelyjä hyödyntäen.

Maakuntakaavassa esitetyn ratkaisun hyväksyttävyyttä kestävän kehityksen kannalta voidaan perustella myös Etelä-Savon kasvihuonekaasutasetta koskevilla tiedoilla. Näistä tiedoista ilmenee, että Etelä-Savon maakunta toimii alueen puuston kasvusta johtuen kasvihuonekaasujen tosiasiassa nieluna, ei päästöjen lisääjänä. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja kestävän kehityksen edistämisen näkökulmasta Etelä-Savo voidaan siten perustellusti pitää Suomen parhaimmista kuuluvana maakuntana.

Lisäksi Juvan Vehmaan km-merkintään liittyvien liikennevaikutusten osalta voidaan vielä todeta, että alueen tämänhetkisestä ostovoimasta merkittävä osa tulee valtatie 5 ohikulkuliikenteestä, jolloin alue palvelee tätä asiakaskuntaa. Tämä tapahtuu lisäämättä maakunnan tarpeista johtuvaa yksityisautoilua, koska valtatie 5 maakunnan läpi kulkeva liikenne ei johdu ensisijaisesti maakunnan palvelurakenteesta.

Ympäristöministeriö on vahvistamispäätöksessään jättänyt olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämistä ja taajamien eheyttämistä koskevien tavoitteiden vaatimukset huomioimatta ja pyrkinyt soveltamaan alueidenkäyttövaatimuksia vääristä lähtökohdista. Vahvistuspäätöksessään ympäristöministeriö on tarkastellut vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittumista irrallisesti ja hyvin yksityiskohtaisella tarkkuudella, mutta samalla sivuuttanut keskeisiä tekijöitä Etelä-Savon maakunnan yhdyskuntarakenteen kokonaisuudessa. Poistamalla yli puolet Etelä-Savon maakuntakaavassa osoitetuista kaupallisten palveluiden km-merkinnöistä ympäristöministeriö ei ole edistänyt Etelä-Savon elinkeinotoiminnan edellytyksiä.

Etelä-Savon maakuntakaavan keskeisenä tavoitteena on luoda mahdollisuuksia elinkeinoelämän, palvelujen ja asumisen edellytysten ja riittävien kehittämismahdollisuuksien turvaamiselle sekä maakunnan epäedullisen kehityskierteen katkaisemiselle nykyisen palvelu- ja yhdyskuntarakenteen puitteissa. Etelä-Savon maakuntakaavaratkaisussa lähtökohdana on olemassa olevien rakenteiden hyödyntäminen.

Elinkeinoelämän toimintaedellytysten osalta on otettava huomioon kehitys, jonka mukaisesti kaupan palvelut keskittyvät suurempiin yksiköihin. Kaupallisilla toimijoilla on myös pyrkimys sijoittua toistensa läheisyyteen siten, että ne voivat kilpailla asiakkaista keskenään. Etelä-Savossa kaupan palveluilla on merkittävää ja kasvavaa merkitystä sekä työnantajina että sijoittajina. Maakunnan olosuhteiden kannalta suotuisan kehityksen edistämiseksi kaupallisille toimijoille on voitava tarjota riittävästi houkuttelevia palveluiden sijoittumispaikkoja.

4.1.7 Mikkelin kaupunginhallituksen valitus

Mikkelin kaupunginhallitus on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös kumotaan siltä osin kuin ympäristöministeriö on jättänyt vahvistamatta Mikkelin Itäportin vähittäiskaupan suuryksikköä tarkoittavan km-merkinnän. Maakuntahallituksen päätös tulee saattaa voimaan palauttamatta asiaa ympäristöministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Kaupunginhallitus on valituksensa perusteluissa yhtynyt Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen valituksessa esitettyihin perusteluihin.

4.2 Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö on valitusten johdosta antamassaan lausunnossa viitannut päätöksensä perusteluihin sekä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Vahvistamatta jätetyt km-merkinnät (Etelä-Savon liiton, Mikkelin kaupunginhallituksen, Savonlinnan kaupunginhallituksen, Pieksämäen kaupunginhallituksen ja Juuan kunnanhallituksen valitukset)

Maakunnan oloista johtuvat erityiset tarpeet

Ympäristöministeriö yhtyy siihen Etelä-Savon liiton näkemykseen, että maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisten maakuntakaavojen sisältövaatimusten tulkinnassa ja niiden painottamisessa on otettava huomioon maakunnan oloista johtuvat erityiset tarpeet. Tämä koskee myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Maakunnan oloista johtuvilla erityisillä tarpeilla ei kuitenkaan voida maakunnan liiton valinnan mukaan kokonaan sivuuttaa joitakin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai tulkita niitä tavalla, joka oleellisesti muuttaa niiden sisältöä. Ympäristöministeriö ei tältä pohjalta voi yhtyä siihen Etelä-Savon liiton näkemykseen, jonka mukaan vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista voitaisiin maakuntakaavan tasolla tarkastella pelkästään seudullisena kysymyksenä sillä tavoin kuin Etelä-Savon liitto valituksessaan esittää.

Se, mitä seudullisella yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan, ei suoraan käy ilmi Etelä-Savon liiton valituksesta. Voitaneen kuitenkin lähteä siitä, että Etelä-Savon maakuntakaavan mukainen vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintiratkaisu tukee Etelä-Savon seudullista yhdyskuntarakennetta siinä mielessä, että kaikki maakuntakaavassa km-merkinnällä osoitetut kaupan suuryksiköt sijoittuvat Juvaa lukuun ottamatta Etelä-Savon maakunta- tai seutukeskuksiin.

Pelkästään tätä ei kuitenkaan voida pitää riittävänä eheytyvää yhdyskuntarakennetta koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta. Tavoitteiden huomioon ottaminen maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 1 momentin mukaisella tavalla edellyttää vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen tarkastelua myös osana kaupunkiseudun tai muun sijaintikunnan sisäistä yhdyskuntarakennetta etenkin, kun kyseisten kaavamerkintöjen on kaavaselostuksenkin mukaan tulkittavan tiettyjä yksilöityjä sijaintipaikkoja näiden kuntien yhdyskuntarakenteessa. Vain tällä tavoin on mahdollista selvittää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen, varmistaa kaupunkiseuduilla palvelujen saatavuutta edistävää

keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä huolehtia siitä, ettei uusia huomattavia palvelutoimintojen alueita sijoiteta irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta ja että vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamat tarve- ja vaikutusselvitykset, joiden avulla voidaan arvioida, ovatko uusien huomattavien palvelutoimintojen sijaintiratkaisut ja rakentaminen kestävä kehityksen mukaista, edellyttävät kaupunkiseutujen ja muiden mahdollisten sijaintikuntien sisäisen yhdyskuntarakenteen tarkastelua.

Ympäristöministeriö ei voi yhtyä Etelä-Savon liiton näkemykseen siitä, että hitaan tai alenevan väestökehityksen maakunnassa vähittäiskaupan suuryksiköiden suunnittelussa ei olisi tarvetta kiinnittää huomiota yksikön lähialuevaikutuksiin, vaan katsoo, että hidas tai aleneva väestökehitys pikemminkin korostaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisten vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintivaatimusten merkitystä. Hitaan tai alenevan väestökasvun alueilla vanhusväestön osuus on yleensä keskimääräistä korkeampi, mikä lisää lähipalvelujen ja muun muassa keskusta-alueen kaupallisten palvelujen hyvän saavutettavuuden tärkeyttä yhdyskuntarakenteen kehittämisperiaatteena. Hitaan väestökehityksen seurauksena myös muutokset yhdyskuntarakenteessa ovat muihin alueisiin verrattuna hitaita, jolloin yksittäisten, esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevien sijaintiratkaisujen vaikutukset muuhun yhdyskuntarakenteeseen ovat huomattavasti pitkäkestoisempia kuin nopeasti kasvavilla alueilla. Myös puheena olevien yhdyskuntien suhteellisen pieni koko verrattuna esimerkiksi valituksessa mainittuihin naapurimaakuntien maakuntakeskuksiin vaikuttaa samaan suuntaan: määrätyn kokoisien vähittäiskaupan suuryksikön vaikutus ympäröivään yhdyskuntarakenteeseen ja alueen muihin kaupallisiin palveluihin on suhteellisesti sitä suurempi mitä pienemmästä yhdyskunnasta on kysymys.

Elinkeinoelämän toimintaedellytykset

Ympäristöministeriö on päätöstä tehdessään nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistämiseen siten, että niille varataan riittäviä alueita ja samalla kiinnitetään niiden sijoittumisessa huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavutettavuuteen.

Ministeriö on tasapuolisella tavalla ottanut huomioon sekä olemassa olevassa yhdyskuntarakenteessa, kuten nykyisillä keskusta-alueilla ja alakeskuksissa toimivan liiketoiminnan että myös uusien sijaintipaikkojen

tarpeessa olevan kaupan laajentumistarpeet. Uusia sijaintipaikkoja osoitettaessa on kuitenkin otettava huomioon myös muut, muun muassa yhdyskuntarakenteen kehittämiseen liittyvät näkökohdat, jotka on sovittava yhteen elinkeinoelämän sijoittumistarpeiden kanssa.

Vähittäiskaupan suuryksiköt ja tarkoituksenmukainen yhdyskuntarakente

Ympäristöministeriöllä on ollut käytettävissään vahvistuspäätöksessä mainitut kaksi Etelä-Savon maakuntaliiton maakuntakaavaa varten laadittamaa palveluverkkoselvitystä ja lisäksi Mikkelin ja Savonlinnan kaupunkien teettämät, omaa aluettaan koskevat kaupalliset selvitykset. Näiden ja yhdyskuntarakennetta koskevien paikkatietojen nojalla ympäristöministeriö on jättänyt vahvistamatta valituksenalaiset km-merkinnät.

Toisin kuin Etelä-Savon liiton ja Savonlinnan kaupunkien valituksissa väitetään, näihin perusteisiin ei Savonlinnan Länsiportin/-keskuksen km-merkinnän osalta ole sisältynyt se, että kyseinen merkintä sijaitsisi irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta, vaan vahvistamatta jättämisen perusteena ovat olleet muut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kuten jäljempänä ilmenee.

Etelä-Savon maakuntakaavan vahvistuspäätöksessä on kuvattu Pieksämäen Naiskankaan, Juvan Vehmaan, Mikkelin Itäportin ja Savonlinnan Länsiportin/-keskuksen km-merkintöjen sijaintia yhdyskuntarakenteessa. Nämä on esitetty kootusti seuraavassa taulukossa mukaan lukien myös vahvistettuja Mikkelin Länsisillan ja Savonlinnan Nojanmaan km-merkintöjä koskevat tunnusluvut.

	As. luku 0,5 km	As. luku 1,0 km	As. luku 2,0 km	Etäisyys keskusta (C)	Etäisyys taajaman ulkoreunaan
Mikkeli, Länsisilta	115	971	9305	n. 2,5 km	reunalla
Mikkeli, Itäportti	131	350	3373	n. 4 km	0,5 km
Savonlinna, Nojanmaa	733	2409	6361	n. 3 km	sisällä
Savonlinna, Länsiportti/- keskus	346	1231	4851	n. 3,5 km	sisällä
Pieksämäki, Naiskangas	0	42	2365	n. 2 km	0,5 km
Juva, Vehmaa	10	46	813	n. 3 km	reunalla

Kun edellä esitetyn lisäksi otetaan huomioon Pieksämäen, Juvan ja Mikkelin koko asukasluku (Pieksämäki 20 100, Juva 7 064 ja Mikkeli 48 676), on edellä esitettyjen asukaslukujen perusteella kiistatta todettavissa, että kyseiset km-merkinnät sijaitsevat syrjässä kyseisten keskusten

väestöllisestä painopisteestä ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Valitukseen viitaten on myös tarpeen korostaa, että tässä yhteydessä tarkoitetaan nimenomaisesti olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta eikä esimerkiksi maakuntakaavassa osoitettua tulevaa taajamatoimintojen aluetta. Siten km-merkintöjen läheisyydessä olevien uusien taajamatoimintojen alueiden vahvistaminen ei ole valituksissa väitetyllä tavalla ristiriidassa km-merkintöjen vahvistamatta jättämisen kanssa. Myöskään kyseisiä alueita koskevissa yleis- tai asemakaavoissa ei alueille tai niiden läheisyyteen ole osoitettu merkittävää uutta asumista.

Edellä kuvattujen asukaslukujen perusteella on myös todettavissa, että Naiskankaan ja Vehmaan osalta ei juuri kenelläkään ja Mikkelin Itäpor-tissakin vain hyvin pienellä määrällä potentiaalisista asiakkaista on tosi-asiallisia mahdollisuuksia asioida kyseisissä suuryksiköissä ilman henkilöautoa. Se, että suuri osa asioinnista Etelä-Savossa tapahtuu jo nyt henkilöautolla, ei muuta perusteita arvioida kyseisten kauppakeskusten liikenteellisiä vaikutuksia ja niiden merkitystä muun muassa ilmastonmuutoksen kannalta.

Ympäristöministeriö ei voi myöskään yhtyä siihen Savonlinnan kaupungin valituksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan Länsiportti/-keskus ei sijaitisi keskustan ulkopuolella vaan keskustassa. Etelä-Savon maakuntakaavassa, jossa esimerkiksi Mikkelin osalta keskustatoimintojen alueen kohdemarkintä C:n on katsottu tarkoittavan myös noin 1,5 kilometrin etäisyydellä Mikkelin keskustasta sijaitsevaa niin sanottua Graanin aluetta, Länsiportin/-keskuksen alue on osoitettu keskustatoimintojen ulkopuolelle sijoitettavia vähittäiskaupan suuryksiköitä osoittavalla km-kohdemarkinnalla. Savonlinnan kaupungin näkemys on siten ristiriidassa Etelä-Savon maakuntakaavan kanssa.

Maakuntakaavan suunnittelumääräyksen riittävyys

Suunnittelumääräyksen ohjausvaikutuksen riittämättömyys ei sellaisenaan ole yksin ollut perusteena km-merkintöjen vahvistamatta jättämiselle, vaan arvio on perustunut kaavamerkinnän ja sitä koskevan suunnittelumääräyksen muodostamaan kokonaisuuteen.

Kuten ympäristöministeriön kaavoitusoppaissa on todettu, suunnittelumääräyksellä voidaan muun muassa asettaa kaavamerkinnän mukaiselle yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle reunaehtoja ja rajoituksia, joilla voidaan varmistaa maakuntakaavan toteuttamisen lainmukaisuus. Esimerkiksi suunnittelumääräys, joka rajoittaa km-merkinnän tarkoittaman

vähittäiskaupan suuryksikön kokoa tai kytkee sen toteuttamisen ympäröivän yhdyskuntarakenteen toteuttamiseen, voi vaikuttaa yhdyskuntarakenteelliselta sijainniltaan muuten ongelmallisen km-merkinnän laillisuusharkintaan. Tämän sisältöinen suunnittelumääräys ei siten ole välttämätön edellytys km-merkinnän vahvistamiselle, mikäli suunnittelun vähittäiskaupan suuryksikön sijainti sellaisenaan on maakuntakaavan sisältövaatimusten mukainen. Etelä-Savon maakuntakaavassa vahvistamatta jääneiden km-merkintöjen osalta tilanne ei kuitenkaan ollut tämä eikä niitä koskevan suunnittelumääräyksen katsottu olevan sellainen, että se olisi riittävällä tavalla asettanut sellaisia reunaehtoja, joilla olisi voitu varmistua yksityiskohtaisemman suunnittelun lainmukaisuudesta.

Valituksissa viitattujen eräiden muiden maakuntakaavojen suunnittelumääräysten ja nyt kysymyksessä olevan suunnittelumääräysten keskinäinen vertailu irrallaan muusta kaavaratkaisusta ei ole tarkoituksenmukaista. Koska Etelä-Savon liiton valituksessa on tältä osin nimenomaisesti viitattu Pohjois-Karjalan maakuntakaavaan, voidaan kuitenkin todeta, että kyseisessä kaavassa on km-merkinnöille annettu huomattavasti yksiselitteisempiä, alueen toteuttamisen ajoitusta koskevia, esimerkiksi liikennejärjestelyjen toteuttamiseen liittyviä reunaehtoja kuin Etelä-Savon maakuntakaavassa, kuten seuraavasta ilmenee:

Pohjois-Karjala:

Km: Vähittäiskaupan suuryksiköiden toteuttamisen ajoittamisessa on otettava huomioon kaupunkiseudun palvelurakenteen tasapainoinen kehittäminen siten, ettei palvelutarjonnasta aiheudu alueellisia tai eri väestöryhmiä koskevia palvelujen saavutettavuuteen haitallisesti vaikuttavia muutoksia.

Km1 (Pilkko ja Ilomantsin th): Uuden suuryksikön toteuttamisen edellytyksenä on viereisen valtatie eritasoliittymään suunniteltujen uusien liikennejärjestelyjen toteuttaminen

Km2 (Reijola): Alueen toteuttaminen on ajoitettava siten, ettei suuryksikköä toteuteta ennen kuin viereiselle valtatielle suunniteltu eritasoliittymä on rakennettu.

Etelä-Savo:

Km: Alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävä ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Alueen suunnittelussa kiinnittää erityistä huomiota alueen liikennejärjestelyihin.

Tasapuolinen kohtelu

Ympäristöministeriö on vahvistanut 3.7.2008 Kuopion kaupunkiseudun maakuntakaavan, johon sisältyy kolme vähittäiskaupan suuryksikön km-merkintää: Päiväranta, Savilahti ja Levänen. Niiden sijainti suhteessa Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämän yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän mukaiseen Kuopion taajamarajaukseen (niin sanottu YKR-taajamarajaus) ilmenee lausunnon liitekartasta 1. Vastaavat, samansisällöiset ja saman mittakaavaiset kartat (1:100 000) on esitetty myös Mikkelin, Savonlinnan, Pieksämäen ja Juvan osalta (liitekartat 2–5).

Lisäksi seuraavassa taulukossa esitetty samat yhdyskuntarakenteellista sijaintia kuvaavat tunnusluvut Kuopion kaupunkiseudun maakuntakaavan km-merkintöjen osalta kuin edellä Etelä-Savon maakuntakaavan km-merkintöjen osalta:

	As.luku 0,5 km	As.luku 1,0 km	As.luku 2,0 km	Etäisyys keskusta- (C) tai alakeskukseen (c)	Etäisyys taaja- man ulkoreunaan
Kuopio, Päiväranta	19	1824	5242	n. 4,5 km	reunalla
Kuopio, Savilahti	0	1495	19357	n. 2 km	sisällä
Kuopio, Levänen	32	401	6534	n. 3 km	sisällä

Kuopion km-ratkaisujen osalta on lisäksi huomattava, että kaikilla km-merkinnän osoittamilla alueilla oli jo vahvistamishetkellä toiminnassa tai rakenteilla seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö.

Kuten taulukkoja vertailemalla voidaan huomata, kaikkien Kuopion km-kohteiden asukasluku kahden kilometrin säteellä on yli 5 000 asukasta, kun taas Etelä-Savossa kaikkien vahvistamatta jääneiden km-kohteiden asukasluku Savonlinnan Länsiporttia/-keskusta lukuun ottamatta on alle 4 000 asukasta.

Kuopiossa km-kohteet ovat Päivärantaa lukuun ottamatta YKR-taajamarajauksen sisäpuolella ja Päivärantakin taajaman reunalla. Etelä-Savon vahvistamatta jääneet km-kohteet ovat sen sijaan kaikki YKR-taajamarajauksen ulkopuolella Savonlinnan Länsiporttia/-keskusta ja Juvan Vehmaata lukuun ottamatta, joista jälkimmäinen sijaitsee taajaman reunalla.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden yhdyskuntarakenteellista sijaintia arvioitaessa on myös otettava huomioon sijaintikunnan tai kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteellinen kokonaisuus. Kuopio sijaitsee suhteellisen kapealla järvien reunustamalla niemikkeellä, josta johtuen sen yhdyskuntarakente on nauhamainen ja Suomen muihin maakuntakeskuksiin

verrattuna poikkeuksellisen tiivis. Valtatie 5, jonka varrelle Kuopion kaupunkiseudun maakuntakaavan km-kohteet sijoittuvat, sivuaa kaupungin keskustaaajaman eteläosien länsireunaa. Tiivistä yhdyskuntarakennetta on myös eteläisimmän Leväsen km-merkinnän eteläpuolella, muun muassa Petosen alue, jonka keskus on maakuntakaavassa osoitettu cal-alakeskusmerkinnällä.

Tilanne on näiltä osin Kuopiossa oleellisesti toinen verrattuna muun muassa Mikkelin Itäporttiin, joka sijaitsee Kuopion Levästä huomattavasti etäämmällä Mikkelin kaupunkiseudun väestöllisistä painopiste-alueista.

Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen viittaamassa Kuopion kaupunkiseudun maakuntakaavassa on Kuopion kaupungin eteläosaan valtatie 5 varrelle merkitty vähittäiskaupan ja tilaa vievän erikoiskaupan kehittämisen aluetta osoittava kehittämisen kohdealuemerkintä kma-e, johon liittyy suunnittelumääräys, jossa suuryksiköiden lukumäärä on rajoitettu kahteen. Ratkaisua harkitessaan ympäristöministeriö on ollut tietoinen siitä, että kma-e-merkinnän eteläinen Hiltulanlahteen ulottuva pää on yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallinen. Koska kma-e-merkintään on kuitenkin liittynyt edellä mainittu suuryksiköiden määrää rajoittava suunnittelumääräys ja koska on ollut tiedossa, että merkinnän mahdollistama vähittäiskaupan rakentaminen tulee sijoittumaan Matkuksen alueelle, ympäristöministeriö ei ole katsonut olevan riittäviä perusteita kma-e-merkinnän vahvistamatta jättämiselle.

Etelä-Savon liiton valituksessa on katsottu, että Etelä-Savon km-merkinnät poikkeavat ympäristöministeriön aiemmin vahvistamatta jättämiin vähittäiskaupan suuryksikkövarauksiin ja niitä koskeviin korkeimman hallinto-oikeuden pysyttäviin päätöksiin liittyvistä olosuhteista siinä, että ne kaikki sijaitsevat joko suoranaisesti kaupunkirakenteessa tai muutoin yhdyskuntarakenteellisesti hyväksyttävästi. Tapausten arviointia ja vertailua varten ministeriö on viitannut lausunnon liitteenä oleviin Mikkelin, Savonlinnaa, Pieksämäkeä ja Juvaa koskeviin liitekarttoihin 2–5 sekä Itäsalmea, Tampereen kaupunkiseudun länsiosaa ja Jyväskylän kaupunkiseutua koskeviin liitekarttoihin 6–8. Lisäksi seuraavassa taulukossa on esitetty Itäsalmen, Tampereen ja Jyväskylän kaupunkiseudun kyseisiä tapauksia koskevat yhdyskuntarakenteellista sijaintia kuvaavat tunnusluvut.

	As.luku 0,5 km	As.luku 1,0 km	As.luku 2,0 km	Etäisyys keskusta- an (C) tai alakeskukseen (c)	Etäisyys taajaman ulkoreunaan
Sipoo, Itäsalmi	5	429	1497		0,3 km
Nokia, Kalkku läntinen	10	324	4192	n. 3,5 km	reunalla
Nokia, Kalkku itäinen	17	123	5118	n. 3,5 km	reunalla
Pirkkala, Linnankorpi	0	407	6921	n. 2,5 km	0,3 km
Jyväskylä, Eteläportti länsi	67	797	3254	n. 3 km	sisällä
Jyväskylä, Eteläportti itä	319	1829	3877	n. 2,5 km	sisällä
Muurame	255	1455	5345	n. 1 km	sisällä

Kuten liitekarttoja ja taulukkoja vertailemalla voidaan todeta, Etelä-Savon vahvistamatta jääneet km-kohteet eivät yhdyskuntarakenteellisen sijaintinsa perusteella poikkea ainakaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaiseen suuntaan muista aiemmin vahvistamatta jääneistä km-kohteista. Monilla aiemmin vahvistamatta jätetyillä km-merkinnöillä on esimerkiksi enemmän lähiasutusta tai ne sijaitsevat kiinteämmin olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen nähden kuin nyt puheena olevat Etelä-Savon km-merkinnät. Siten edellä mainittu Etelä-Savon liiton valituksessa esittämä johtopäätös on perusteeton.

Ympäristöministeriö arvioi jatkuvasti ja on tarvittaessa täsmentänyt maakuntakaavojen laillisuusharkinnan perusteita muuttuvan yhdyskuntakehityksen asettamien vaatimusten mukaisesti. Yhtenä muutostekijänä on ollut vähittäiskaupan suuryksiköiden yksikkökoon jatkuva kasvu. Tähän on liittynyt yleistävä pyrkimys olemassa olevien suuryksiköiden huomattavalle laajentamiselle. Tämä huomioon ottaen ympäristöministeriö on joutunut kiinnittämään entistä suurempaa huomiota myös niin sanottujen toteavien, jo olemassa olevan tai asemakaavoitetun vähittäiskaupan suuryksikön sijaintia osoittavien kaavamerkintöjen lainmukaisuuteen yksikön mahdollisen tulevan laajentamisen näkökulmasta. Myös parantuneet paikkatiedot ovat antaneet laillisuusharkinnalle uusia mahdollisuuksia.

Etelä-Savon liiton valituksen mukaan ympäristöministeriö on käyttänyt tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin liittyvää harkintavaltaa. Tämän väitteen osalta voidaan esimerkkinä tarkastella Keski-Suomen maakuntakaavaa, josta ympäristöministeriö on jättänyt vahvistamatta seitsemän km-merkintää. Näistä viisi on sijainnut Jyväskylän ja Muuramen kuntien muodostamalla kaupunkiseudulla (edellä tarkasteltujen Eteläportin ja Muuramen km-merkintöjen lisäksi Tikkakosken ja Kanavuori-Ruokosaaren km-merkinnät). Vahvistettuja km-merkintöjä on samalla alueella

kolme (Palokan, Kuokkalan ja Korpilahden km-merkinnät). Ympäristöministeriö ei siten voi yhtyä siihen Etelä-Savon liiton kantaan, jonka mukaan muissa maakuntakaavoissa vahvistamatta jätetyt yksittäiset km-merkinnät olisivat olleet Etelä-Savon maakuntakaavasta poiketen määrältään tai merkitykseltään vähäisiä ja että ympäristöministeriö olisi Etelä-Savon tapauksessa toiminut tältä osin aiemman vahvistamiskäytäntönsä vastaisesti.

Myös Keski-Suomen maakuntakaavan vahvistamispäätöksestä tehdyissä Keski-Suomen liiton ja Jyväskylän kaupungin valituksissa yhtenä km-merkintöjen vahvistamatta jättämistä koskevana valitusperusteena on ollut ympäristöministeriön toimivallan ylitys. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on tältä osin todettu, että aluevarausmerkinnöin osoitettu maankäyttö on vahvistunut kohdemerkintöjen kumoamisesta huolimatta ja ettei kohdemerkintöjen vahvistamatta jättäminen näin ollen estä alueen käytön jatkosuunnittelua eikä kaavan osittainen vahvistamatta jättäminen muutoinkaan johda siihen, että jäljelle jäävä kaavan vahvistuva osa ei muodostaisi maankäytöllistä ja toiminnallista kokonaisuutta. Tilanne vahvistetun Etelä-Savon maakuntakaavan osalta on verrannollinen vahvistettuun ja lainvoiman saaneeseen Keski-Suomen maakuntakaavaan.

Haitallinen vaikutus keskustan kaupallisten palvelujen kehittymiseen

Etelä-Savon maakuntakaavan taustaselvitysten ja muiden ympäristöministeriön käytettävissä olevien selvitysten perusteella on arvioitavissa, että vahvistamatta jätetyillä vähittäiskaupan suuryksiköillä tulisi olemaan heikentäviä vaikutuksia olemassa oleviin kaupallisiin palveluihin. Selvitysten mukaan on odotettavissa, että puheena olevat uudet vähittäiskaupan suuryksiköt heikentäisivät merkittävästi olemassa olevien, jalan tai kevyellä- tai joukkoliikenteellä saavutettavissa olevien Pieksämäen, Juvan, Mikkelin ja Savonlinnan keskustoissa sijaitsevien kauppajen toimintaedellytyksiä ja siten entisestään lisääisivät eteläsavolaisten kuluttajien autoriippuvuutta.

Se, että vain 18,5 prosenttia pieksämäkeläisistä asuu Etelä-Savon liiton ja Pieksämäen kaupungin valitusten mukaan kilometrin etäisyydellä kantakaupungin torista, ei ole peruste sille, että näiden noin 4 000 pieksämäkeläisen mahdollisuuksia asioida kaupassa jalan tai esimerkiksi polkupyörällä heikennetään. Ratkaisu on vastoin valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, joiden mukaan erityisesti kaupunkiseuduilla on varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä.

Valitusten mukaan Etelä-Savon liiton teettämässä kauppaa koskevissa selvityksissä alueen ostovoiman tulevaa kehitystä koskevat arviot olisivat varsin maltillisia. Vastaavissa selvityksissä muualla Suomessa on kuitenkin yleensä käytetty päivittäistavarakaupan osalta yhden prosentin vuosikasvuarviota/henkilö nyt esitetyn 1,7 prosentin sijasta.

Etelä-Savon maakuntakaavaa varten laadittuja kaupallisia selvityksien virheellistä tulkintaa koskevan väitteen osalta ympäristöministeriö on viitannut lausunnosta ilmeneviin sijaintikunnittain esitettyihin sitaatteihin mainituista selvityksistä sekä Mikkelin ja Savonlinnan kaupunkien laadittamien selvitysten keskeisiin tuloksiin ja johtopäätöksiin. Ministeriö on tältä osin esittänyt johtopäätöksiä seuraavaa:

Mikkeli

Selvitykset (Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys vuodelta 2006, Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet vuodelta 2008 ja Itä-Suomen kauppakaupunki Mikkelin – Kaupan sijoittuminen ja tarjonnan mitoitus vuodelta 2008), niiden tulokset ja johtopäätökset osoittavat kiistatta, että kahden seudullisesti merkittävän suuryksikön toteuttaminen keskusta-alueen ulkopuolelle vaikuttaisi kielteisesti Mikkelin keskustan kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämismahdollisuuksiin. Esimerkiksi Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet (2008) -selvityksen johtopäätösosassa sivulla 35 Länsisiltaa ja Itäporttia pidetään vaihtoehtoisina päivittäistavarakaupan seudullisen suuryksikön sijaintipaikkoina. Myös Mikkelin kaupungin teettämässä Itä-Suomen kauppakaupunki Mikkelin (2008) -selvityksessä esitetään vain yhden hypermarketin sijoittamista keskustan ulkopuolelle. Ratkaisu mahdollistaa tällöin myös keskustan kauppoihin suuntautuvan ostovoiman suotuisan kehityksen. Tässä yhteydessä merkitystä ei ole sillä, että selvityksessä päädytään esittämään Länsisillan sijasta Itäporttia kyseisen hypermarketin sijaintipaikaksi. Edellä oleva huomioon ottaen on katsottava, ettei Etelä-Savon maakuntakaavassa, jossa km-merkinnät on osoitettu sekä Länsisiltaan että Itäporttiin, vähittäiskaupan suuryksiköitä ole sijoitettu siten, että ne valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla tukisivat yhdyskuntarakennetta.

Savonlinna

Selvitykset (Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys vuodelta 2006, Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden

sijoitusmahdollisuudet vuodelta 2008 ja Savonlinnan kaupan palveluverkko 2020 vuodelta 2009), niiden tulokset ja johtopäätökset osoittavat kiistatta, että kaksi seudullisesti merkittävää suuryksikköä keskusta-alueen ulkopuolella vaikuttaisi kielteisesti Savonlinnan keskustan kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämismahdollisuuksiin. Tämä käy ilmi esimerkiksi Etelä-Savon kaupan palveluverkko (2006) -selvityksestä sekä Savonlinnan kaupungin teettämästä Savonlinnan kaupan palveluverkko 2020 (2009) -selvityksestä. Myös Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet (2008) -selvityksen vähittäiskaupan ostovoimaa koskevat laskelmat osoittavat, ettei seudun ostovoima ole riittävä turvaamaan samanaikaisesti keskustan ja kahden keskusta-alueen ulkopuolisen vähittäiskaupan seudullisen suuryksikköalueen kaupallista kehittämistä. Selvitykset osoittavat, että Etelä-Savon maakuntakaavassa Savonlinnan Länsiporttiin/-keskukseen osoitettu km-merkintä muodostaisi alueelle uuden seudullisesti merkittävän kaupallisen keskuksen, jonka olemassaolo heikentäisi Savonlinnan keskustan ja Nojanmaan nykyisten kaupallisten palvelujen kehittämismahdollisuuksia. Edellä oleva huomioon ottaen on katsottava, ettei Etelä-Savon maakuntakaavassa, jossa km-merkinnät on osoitettu sekä Länsiporttiin/-keskukseen että Nojanmaalle, vähittäiskaupan suuryksiköitä ole sijoitettu siten, että ne valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla tukisivat yhdyskuntarakennetta.

Myös Savonlinnan kaupungin valituksessa todetaan, ettei Länsiporttiin/-keskukseen ole tarkoitus sijoittaa hypermarkettia. Maakuntakaava mahdollistaa Länsiportin/-keskuksen kehittämisen paikallisena päivittäis- ja erikoiskaupan keskittymänä. Km-merkinnän vahvistamatta jättäminen ei myöskään estä alueen kehittämistä merkittävänä tilaa vaativan kaupan alueena. Valituksessa on esitetty huoli siitä, että yksi 5 000 kerrosalaneliömetrin kokoinen kauppa estäisi yksiselitteisesti alueen muun kaupallisen kehittämisen. Ympäristöministeriö toteaa, että maakuntakaavassa seudullisen vähittäiskaupan vähimmäiskooksi määritelty 5 000 kerrosalaneliömetriä on ohjeellinen ja sitä tulee tulkita tapauskohtaisesti. Keskeisenä arviointiperusteena sille, onko uusien, muun kuin Tiva-kaupan yksiköiden sijoittuminen alueelle maakuntakaavan mukaista, on se, muodostaisiko uusi tai uudet kaupan yksiköt yhdessä alueella jo sijaitsevien yksiköiden kanssa sellaisen kaupallisen kokonaisuuden, jota päivittäis- ja muun kuin tilaa vaativan erikoiskaupan osalta voitaisiin pitää seudullisesti merkittävänä.

Pieksämäki

Selvitykset (Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys vuodelta 2006 ja Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet vuodelta 2008), niiden tulokset ja johtopäätökset osoittavat kiistatta, että seudullisesti merkittävän suuryksikön toteuttaminen Pieksämäen keskustan ulkopuolelle Naiskankaalle vaikuttaisi kielteisesti Pieksämäen keskustan kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämismahdollisuuksiin. Tämä käy ilmi esimerkiksi Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys - Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet (2008) -selvityksen vähittäiskaupan ostovoimaa koskevista laskelmista, jotka osoittavat, että vuoteen 2025 mennessä kunnassa ei olisi laskennallista potentiaalia uusille suuryksiköille, mutta että nykyisen pienen suuryksikön laajentuminen seudullisen kokoiseksi olisi mahdollista. Tämä ei kuitenkaan toteutuisi, mikäli Pieksämäen keskustan ulkopuolelle toteutettaisiin uusi vähittäiskaupan suuryksikkö niin kuin selvityksen loppuosan johtopäätösosassa suositellaan. Edellä oleva huomioon ottaen on katsottava, että Etelä-Savon maakuntakaavassa, jossa km-merkintä on osoitettu Pieksämäen Naiskankaalle, vähittäiskaupan suuryksikköä ei ole sijoitettu siten, että se valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla tukisi yhdyskuntarakennetta. Pieksämäen keskustaajaman (niin sanottu YKR-taajama) asukastiheys 815 asukasta/neliökilometrillä edustaa suomalaisten taajamien keskitasoa.

Juva

Selvitykset (Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys vuodelta 2006 ja Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet vuodelta 2008), niiden tulokset ja johtopäätökset osoittavat kiistatta, että seudullisesti merkittävän suuryksikön toteuttaminen keskusta-alueen ulkopuolelle Vehmaalle vaikuttaisi kielteisesti Juvan keskustan kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämismahdollisuuksiin. Tämä on todettu esimerkiksi Etelä-Savon kaupan palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet (2008) -selvityksen sivulla 31. Samassa selvityksessä todetaan myös, että Juvalla voisi olla mahdollisuuksia yhdelle seudullisen kokoiselle myymälälle, mikäli esimerkiksi Joroisten nykyisin Varkauteen suuntautuva ostovoima suuntautuisi Juvalle. Vähittäiskaupan suuryksikön toteuttaminen Juvan Vehmaalle ei siis ainoastaan saattaisi heikentää Juvan keskustan palveluita vaan voisi vaikuttaa kielteisesti myös Varkauden ja Joroisten kaupallisiin palveluihin. Edellä oleva huomioon ottaen on katsottava, että Etelä-Savon maakuntakaavassa, jossa km-merkintä on osoitettu Juvan Vehmaalle, ei vähittäiskaupan suuryksikköä ole sijoitettu siten, että se valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoittamalla tavalla tukisi yhdyskuntarakennetta.

Kestävät liikenteen järjestelyt ja kestävän kehityksen vastaisuus

Ympäristöministeriön Etelä-Savon maakuntakaavaa koskevassa vahvistuspäätöksessä on laillisuusharkinnan yhtenä perusteena käytetty myös maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaista sisältövaatimusta ympäristön ja talouden kannalta kestävästä liikenteen järjestelyistä. Niin kuin edellä on todettu, vahvistamatta jääneet km-merkinnät olisivat mahdollistaneet sellaisten, seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentamisen, joissa asiointi olisi perustunut lähes yksinomaan yksityisautoiluun. Tätä sisältövaatimusta täsmentävän valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen mukaan yhdyskuntarakenteen kehittämisessä pyritään vähentämään muun muassa liikennetarvetta ja edistämään joukkoliikenteen edellytyksiä. Vahvistamatta jääneet km-merkinnät eivät edistä mainitun valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamista.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan voidaan esimerkiksi vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevista tavoitteista poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että rakentaminen on kestävän kehityksen mukaista. Edellä mainituissa selvityksissä ei ole sellaista sisältöä, joka valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla osoittaisi, että kyseisten kaupan yksiköiden rakentaminen olisi kestävän kehityksen mukaista.

Moottoriurheilukeskus Motopark ja sen ympäristön melualue (Jouni Huuhkan ja asiakumppaneiden sekä Marja-Leena Nenosen ja asiakumppaneiden valitukset)

Ympäristöministeriö on viitannut päätöksensä perusteluihin sekä katsonut, että Motoparkia koskeva erityistoimintojen alueen kohdemerkintä sekä sitä ympäröivä melualuemerkintä täyttävät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaatimukset sekä maakuntakaavan sisältövaatimukset. Ympäristöministeriö on lisäksi todennut seuraavaa:

Melualuemerkintään liittyvä vähäinen muutos ja melualuemerkinnän vaikutukset

Vahvistamispäätöksessä ympäristöministeriö on tehnyt maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaisen vähäisen muutoksen melualueen merkintää koskevaan suunnittelumääräykseen ja merkinnän kuvaukseen. Puolustusministeriön lausunnon perusteella suunnittelumääräystä on täsmennetty sisällyttämällä siihen vaatimus raskaiden aseiden ja räjäytysten ympäristömelun suositusarvojen huomioon ottamisesta. Tältä osin muutos ei koske Motoparkin melualueita.

Merkinnän kuvaukseen tehdyn muutoksen tarkoitus on ollut selkeyttää kaavamerkintää, jossa yhtä aikaa käsitellään puolustusvoimien ampumatoiminnasta aiheutuvaa melua ja muuta (Motoparkin tapauksessa moottoriradasta aiheutuvaa) ympäristömelua. Merkinnän kuvauksessa esiintyy sekä keskiäänitasoon että maksimiäänitasoon viittaavia tunnuslukuja.

Muutos on tältä osin (ajoittain-sanan poistaminen) tehty melualuemerkinnän kuvaukseen, joka on osa kaavaselostusta, eikä siis vahvistuva kaava-asiakirja. Lisäksi melualuemerkintä määräyksineen koskee Motoparkia ympäröivälle alueelle sijoittuvaa rakentamista eikä itse moottoriradan toimintaa. Moottoriradan toimintaa koskeva lupa ja lupaehdot tulevat ratkaistaviksi jatkossakin ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä.

Melualuemerkintä perustuu laskennallisiin meluselvityksiin ja on maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen ohjeellinen. Melun huomioon ottaminen täsmentyy yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja rakentamista koskevissa lupakäsittelyissä.

Motoparkin maakunnallinen merkittävyys

Motopark on osoitettu erityistoimintojen alueena kohdemerkinnällä (e-1). Merkinnän kuvauksen mukaan merkinnällä osoitetaan maakunnallisesti ja/tai seudullisesti merkittäviä erityistoimintojen alueita. Motoparkin esittäminen edellä kuvatulla tavalla maakuntakaavassa toteuttaa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja täyttää maakuntakaavan sisältövaatimukset. Vahvistamispäätöksen mukaisesti maakuntakaavalla ei myöskään ratkaista moottoriurheilukeskuksen alueellista laajuutta eikä sen toimintojen yksityiskohtaista sijoittumista tai määrää. Vahvistettu kaavaratkaisu osoittaa alueella olemassa olevan toiminnan, joka tällä hetkellä on vähintään seudullisesti merkittävää.

4.3 Maakuntahallituksen lausunto

Etelä-Savon liiton maakuntahallitus on valitusten johdosta antamassaan lausunnossa viitannut maakuntakaavan asiakirjoihin ja ympäristöministeriön päätöksestä tekemäänsä valitukseen sekä todennut, ettei sillä ole moottoriurheilukeskus Motoparkin ja sen ympäristön melualueen osalta uutta lausuttavaa.

4.4 Selitykset ja vastaselitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Jari Karjalainen on selityksessään esittänyt, että Pieksämäen Naiskankaan km-merkintää koskevat Pieksämäen kaupunginhallituksen ja Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen valitukset hylätään.

Pieksämäen Luonnon Ystävät ry on selityksessään esittänyt, että Pieksämäen Naiskankaan km-merkintää koskevat Pieksämäen kaupunginhallituksen ja Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen valitukset hylätään.

Savonlinnan kaupunginhallitus on vastaselityksessään vaatinut, että korkein hallinto-oikeus toimittaisi katselmuksen alueella sekä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ympäristöministeriö on lausunnossaan ilmeisesti yhtynyt kaupungin näkemykseen siitä, että Länsikeskuksen km-merkintä on olemassa olevan Savonlinnan kaupunki- ja yhdyskuntarakenteen sisällä. Ministeriö on todennut Länsikeskuksen poikkeavan muista vahvistamatta jääneistä kohteista paitsi lähiasutuksen määrän suhteen myös siten, että Länsikeskus sijaitsee YKR-taajamarajauksen sisällä. Savonlinna rinnastuu Kuopioon myös siinä, että kaupunkikeskus sijaitsee saarijonolla ja siitä on muodostunut noin 14 kilometriä pitkä nauhakaupunki. Ydinkeskusta sijaitsee saarella nauhakaupungin keskellä asuntoalueiden sijaitessa nauhakaupungin länsi- ja itäosissa.

Länsikeskukseen on jo kehittynyt palvelukeskittymä keskusta länsiosien yhteisille palveluille. Länsikeskuksen rakentaminen ei lisäisi sitä liikennettä, joka jo nykyisellään suuntautuu kyseisen paikan ohi päivittäin. Länsikeskuksen km-merkinnän vahvistumatta jääminen estäisi Länsikeskuksen kehittämisen ja Savonlinnan kaupunkikeskustan asukkaiden kohtuullisella etäisyydellä sijaitsevien palvelujen turvaamisen. Kun maakuntakaavan suunnittelujänne otetaan huomioon, niin maakuntakaavassa tulee varautua myös tuleviin tarpeisiin.

Savonlinnan kaupan palveluverkko -selvitys ei edusta kaupungin maankäytöllisiä tavoitteita. Selvityksessä ei myöskään ole otettu huomioon poistuvaa pinta-alaa. Keskustan kaupunkirakenteen sisälle sijoittuvat vähittäiskaupan suuryksikkömerkinnät sekä keskustan länsiosassa että itäosassa eivät vaikuttaisi kielteisesti ydinkeskustan kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittymismahdollisuuksiin.

Etelä-Savon liiton maakuntahallitus on ympäristöministeriön lausunnon johdosta antamassaan vastaselityksessä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Maakuntaliiton näkemyksen mukaan ympäristöministeriö ei ole lausunnossaan esittänyt sellaista lisätietoa, jonka perusteella yksikään Etelä-Savon maakuntakaavan km-merkinnöistä olisi ollut maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n vastainen tai muutoin lainvastainen. Ympäristöministeriö on siten vahvistuspäätöksessä toiminut virheellisesti ja sen olisi tullut maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaisesti vahvistaa Etelä-Savon maakuntakaava kokonaisuudessaan.

Harkintavalta kaavan tarkoituksenmukaisuudesta ja eri vaihtoehtojen paremmuudesta on maakuntaliitolla. Myös maakuntakaavan yleispiirteisyystaso suhteessa maakunnan erityisoloihin on maakuntaliiton harkinnassa. Puheena olevassa Etelä-Savon maakuntakaavassa lähtökohtana ovat olleet edellä mainitut maakunnan oloista johtuvat erityiset tarpeet ja niihin perustuva seudullista yhdyskuntarakennetta koskeva tarkastelu. Tästä seutukunnallisesta tarkastelusta ja maakunnan olosuhteista johtuu, että nyt puheena olevien km-merkintöjen lainmukaisuuden arvioinnissa ei liian suurta merkitystä voida antaa ympäristöministeriön omaksumalle aikaisemmalle ratkaisukäytännölle, joka perustuu kaupallisten palveluiden arviointiin lähinnä kasvukeskusten lähipalvelu- ja yksityisautoilukysymyksenä. Etelä-Savon maakuntaliiton näkemyksen mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa maakuntakaavan sisältövaatimuksissa ei yhdyskuntarakenteellisille seikoille ole annettu etusijaa muihin kaavalle asetettuihin tavoitteisiin nähden, kuten ympäristöministeriö on asiaa tulkinut.

Ympäristöministeriön ratkaisu, jolla suurin osa Etelä-Savon maakuntakaavaan hyväksytyistä km-merkinnöistä jätettiin vahvistamatta, ei millään tavoin ota huomioon maakunnan strategisen uusiutumisen ja eheyttämisen tarpeita eikä luo edellytyksiä maakunnan elinkeinoelämän pitkäjänteiselle kehittämiselle.

Ympäristöministeriön tekemä ratkaisu myös rajoittaa merkittävästi ja perusteettomasti yritystoiminnan ja terveen kilpailun syntymismahdollisuuksia maakunnassa. Ympäristöministeriö ei ole kyennyt hahmottamaan maakunnallista palveluverkkokokonaisuutta ja päätöksessään näin ollen tarkastelemaan suuryksiköitä osana tätä kokonaisuutta. Ympäristöministeriön päätös ei myöskään kohtele Etelä-Savon maakuntaa tasapuolisesti ottaen huomioon, että ministeriö on jopa oman lausuntonsakin

mukaan pitänyt lainmukaisina muihin maakuntakaavoihin sisältyneitä km-merkintöjä, jotka ovat sijoittuneet yhdyskuntarakenteellisesti ongelmallisiin paikkoihin.

Maakuntahallitus on lisäksi antanut vastaselityksen Jari Karjalaisen ja Pieksämäen Luonnon Ystävät ry:n selitysten johdosta.

Jouni Huuhka ja Lauri Huuhka sekä heidän asiakumppaninsa ovat vastaselityksessään uudistaneet aiemmin lausumansa.

Marja-Leena Nenonen ja hänen asiakumppaninsa ovat vastaselityksessään pyytäneet, että asia käsitellään yhdessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan Motoparkia koskevan ympäristölupa-asian kanssa sekä uudistaneet muutoin aiemmin lausumansa.

Pieksämäen kaupunginhallitus on vastaselityksessään uudistanut aiemmin lausumansa sekä esittänyt muun ohella, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä valitus vastaavaa Naiskankaan aluetta koskevasta asemakaavasta ja asemakaavan muuttamisesta. Kaava-alueen pinta-ala on 89,91 hehtaaria. Tästä runsas 64 prosenttia sijaitsee voimassa olevan asemakaavan alueelle, joten väite siitä, että Naiskankaan alue sijaitisi irrallaan olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta, on väärä.

Toisin kuin ympäristöministeriö esittää, kauppakeskuksen rakentaminen ei muuttaisi perusteita arvioida liikenteellisiä vaikutuksia ja niiden merkitystä ilmastonmuutoksen kannalta, koska suuri osa asioinnista tapahtuu jo nyt henkilöautoilla. Muun muassa Varkauteen, Kuopioon ja Mikkeliin suuntautuvien kauppamatkojen jäädessä pois suuri osa nykyisistä kauppamatkoihin liittyvistä kilometreistä jäisi ajamatta. Päätöksen jäädessä voimaan Pieksämäelle ei ainoana Etelä-Savon kaupungeista voitaisi rakentaa seudullista vähittäiskaupan suuryksikköä. Tämä on kohtuutonta varsinkin, kun noin puolet pieksämäkeläisten ostoeuroista käytetään muualla. Pieksämäen kaupunki tulkitsee palveluverkkoselvityksiä eri tavoin kuin ympäristöministeriö. Päätös ei ole tasapuolinen muihin maakuntakaavoihin nähden. Ministeriö on myös ylittänyt harkintavaltansa.

Juvan kunnanhallitus on vastaselityksessään yhtynyt Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen lausunnossa esitettyihin perusteluihin.

Mikkelin kaupunginhallitus on vastaselityksessään yhtynyt Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen lausunnossa esitettyihin perusteluihin.

5 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

5.1 Katselmuksen toimittamista koskeva vaatimus

Savonlinnan kaupunginhallituksen vaatimus katselmuksen toimittamisesta hylätään.

5.2 Pääasialtkaisu

Korkein hallinto-oikeus hylkää valitukset. Ympäristöministeriön päätöksen lopputulosta ei muuteta.

Perustelut

5.1 Katselmuksen toimittamista koskeva vaatimus

Hallintolainkäyttölain 41 §:n mukaan asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Kun otetaan huomioon perusteet, joiden vuoksi Savonlinnan kaupunginhallitus on pyytänyt katselmuksen toimittamista, sekä asiakirjoista saatava selvitys, katselmuksen toimittaminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

5.2 Pääasialtkaisu

5.2.1 Yleiset perustelut

Vaikutusten selvittäminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n (202/2005) mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan lain 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;

- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;
- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen; sekä
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Valtioneuvosto on 30.11.2000 tekemällään päätöksellä hyväksynyt maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 4 momentissa tarkoitettut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Valtioneuvosto on 13.11.2008 antamallaan päätöksellä tarkistanut valtioneuvoston 30.11.2000 tekemää päätöstä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista lukujen 4.2–4.7 sekä 8 ja 9 osalta. Päätös on tullut voimaan 1.3.2009. Päätöksen voimaantulosäännöksen mukaan päätöksen voimaan tullessa valmisteilla ollut kaava on kuitenkin voitu hyväksyä päätöksen estämättä 31.8.2009 mennessä, mikäli kaavaehdotus oli asetettu julkisesti nähtäville ennen tämän päätöksen voimaan tuloa.

Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 3 momentin mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella.

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n 4 momentin mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntakaava voidaan laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain.

Maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava esitetään kartalla. Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnät ja -määräykset. Pykälän 2 momentin mukaan maakuntakaavaan liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavan selostuksessa esitetään:

- 1) selvitys alueen oloista, ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta;
- 2) suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot;
- 3) yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä;
- 4) kaavan vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä muut kaavan merkittävät vaikutukset;
- 5) selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntasuunnitelmaan ja alueellisiin kehittämissuunnitelmiin, voimassa olevaan maakuntakaavaan ja kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoitukseen sekä kuntien suunnitteluun;
- 6) suunnittelun vaiheet osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyineen sekä yhteenveto kaavoituksen eri vaiheissa esitetyistä mielipiteistä;
- 7) valitun kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet sekä selvitys siitä, miten vaikutusselvitysten tulokset ja eri mielipiteet on otettu huomioon;
- 8) kaavan toteutuksen ajoitus ja seuranta; sekä
- 9) tarpeen mukaan kaavan toteutusta ohjaavia suunnitelmia.

Pykälän 2 momentin (348/2005) mukaan sen 1 momentissa tarkoitetut seikat on kaavaselostuksessa esitettävä sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin kaavan tarkoitus edellyttää ja niin, että luodaan edellytykset vuorovaikutuksen toteutumiseksi kaavan valmistelussa. Kaavaselostukseen on liitettävä yhteenveto kaavan keskeisestä sisällöstä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa (*maakuntakaavamääräykset*).

Maakuntakaavan sisältövaatimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä lain 24 §:n 2 momentissa säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN;
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

Pykälän 4 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kohtuutonta haittaa. Kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat.

Pykälän 5 momentin mukaan edellä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on suunnitellensa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Maakuntakaava ei pykälän 3 momentin mukaan ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Maakuntakaavan hyväksyminen ja vahvistaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Hyväksytty maakuntakaava saatetaan asianomaisen ministeriön vahvistettavaksi. Asianomaisen ministeriön tulee pykälän 2 momentin mukaan hankkia maakuntakaavasta niiden muiden ministeriöiden lausunnot, joita asia koskee. Asianomaisen ministeriön on 3 momentin mukaan jätettävä kaava kokonaan tai osittain vahvistamatta, jos kaava ei täytä sille 28 §:ssä asetettuja sisältövaatimuksia tai jos päätös muutoin on lainvastainen. Muussa tapauksessa päätös on vahvistettava.

Maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 5 momentin mukaan maakuntakaavaan voidaan vahvistettaessa tehdä oikaisunluonteisia korjauksia ja maakunnan liiton suostumuksella vähäisiä muutoksia. Muutosten johdosta on kuultava niitä, joiden etua tai oikeutta muutos välittömästi koskee.

Muutoksenhakua koskevat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:n 3 momentin mukaan maakuntakaavan hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla asianomaiseen ministeriöön. Valitus käsitellään kaavan 31 §:ssä tarkoitetun vahvistamisen yhteydessä. Muutoin muutoksenhaussa sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään.

Kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan muun ohella valtuuston ja kuntayhtymän 81 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimielimen päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella.

Kuntalain 90 §:n 2 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;
- 2) päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa; tai
- 3) päätös on muuten lainvastainen.

5.2.2 Erityiset perustelut

5.2.2.1 Vahvistamatta jätetyt km-merkinnät

Vähittäiskaupan suuryksikköjä ja niiden sijoittumista koskevat oikeusohjeet

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.3 (Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu) erityistavoitteiden mukaan maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa on selvitettävä mahdollisuudet eheyttää yhdyskuntarakennetta ja esitettävä eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseudulla on selvitettävä toimiva liikennejärjestelmä sekä palvelujen saatavuutta edistävä keskusjärjestelmä ja palveluverkko sekä sen yhteydessä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.

Edellä mainituissa erityistavoitteissa on lisäksi määritelty, että alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 3 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksikköjä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Maankäyttö- ja rakennuslain 114 §:n (132/1999) 1 momentin mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää. Tämä ei pykälän 2 momentin mukaan kuitenkaan koske paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 114 § on kumottu lailla 319/2011. Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset sisältyvät maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättyyn uuteen 9 a lukuun (319/2011). Lukuun sisältyvän 71 a §:n mukaan vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää. Lukuun sisältyvä 71 b § sisältää vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle.

Lainmuutos 319/2011 on tullut voimaan 15.4.2011 eli nyt kysymyksessä olevan maakuntakaavan hyväksymisen jälkeen. Voimaantulosäännöksen mukaan lain 71 a §:ää sovelletaan paljon tilaa vaativaan erikoistavaran kauppaan vasta neljän vuoden kuluttua mainitun lain voimaantulosta.

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut 24.3.2011 tuomion *asiassa C-400/08 (komissio v. Espanja)*, jossa oli kysymys siitä, oliko Espanja jättänyt noudattamatta EY 43 artiklan mukaisia sijoittautumisvapautta koskevia velvoitteitaan rajoittamalla kansallisella lainsäädännöllä kaupan yksikköjen sijoittautumista Kataloniaan. Komission kanne oli koskenut muun ohella rajoituksia, jotka oli asetettu kaupan suuryksikköjen sijainnille ja koolle. Unionin tuomioistuin lausui sijoittautumisvapauden rajoitusten oikeuttamisperusteiden osalta tuomion kohdissa 73 ja 74 seuraavaa:

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Unionin tuomioistuin on hyväksynyt tällaisiksi pakottaviksi syiksi muun muassa ympäristönsuojelun, aluesuunnittelun ja kuluttajasuojan. Puhtaasti taloudellisia päämääriä ei sitä vastoin voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä.

Maakuntakaavan alue

Kaava-alue muodostuu Etelä-Savon maakunnasta. Maakunnassa on 17 kuntaa (2009), joista kolme eli Mikkeli, Savonlinna ja Pieksämäki ovat kaupunkeja. Mikkeli on kaupungeista asukasluvultaan suurin. Kaava-asiakirjoihin kuuluvan kulttuuriympäristöselvityksen (Etelä-Savon maakuntaliiton julkaisu 88:2007) mukaan maakunnalla ei kuitenkaan ole itsestään selvää yhtä keskusta.

Kaava-asiakirjoista ilmenee, että kuntien keskustaajamia lukuun ottamatta alue on maaseutumaista harvaan asuttua aluetta. Elinkeinorakenne on maa- ja metsätalousvaltainen. Yritystoiminta on pk-valtaista ja yritykset toimivat paljolti perinteisillä aloilla. Alueella on paljon rikkonaisia vesistöalueita ja paljon rantaviivaa. Vapaa-ajan asutuksella onkin tärkeä merkitys. Alueen väestötiheys on keskimääräistä alhaisempi. Maakunnan asukasluku on noin 157 000 henkilöä (2007). Vuodesta 1995 vuoteen 2007 väkiluku on vähentynyt 14 500 henkilöllä (8,4 %). Väestön väheneminen on tapahtunut pääosin maaseutukunnissa.

Karttatarkastelun perusteella on todettavissa, että maakunnan kautta kulkee etelä-pohjoissuunnassa valtatie 5 sekä siitä Mikkelin kohdalla Lappeenrannan suuntaan erkaneva valtatie 13 ja Juvan kohdalla Savonlinnan suuntaan erkaneva valtatie 14. Maakunnan pohjoisosan kautta kulkee Pieksämäen kohdalla itä-länsisuunnassa valtatie 23. Juvalta, joka sijaitsee maakunnan keskiosassa, on etäisyyttä Mikkeliiin noin 40 kilometriä, Savonlinnaan noin 60 kilometriä ja Pieksämäelle samoin noin 60 kilometriä.

Maakuntakaava-alueita koskevat palveluverkkoselvitykset

Etelä-Savon liiton toimeksiannossa kaavoitusta varten on tehty kaksi koko maakuntaa koskevaa kaupan palveluverkkoselvitystä, joista toinen on vuodelta 2006 (*Etelä-Savon palveluverkkoselvitys*) ja toinen vuodelta 2008 (*Etelä-Savon palveluverkkoselvitys – Kaupan suuryksiköiden sijoitusmahdollisuudet*).

Palveluverkkoselvityksessä (2006) ostovoiman kehitystä on arvioitu väestöennusteen ja yksityisen kulutuksen kasvuarvioiden mukaan. Selvityksessä on tähän liittyen todettu, että eri tahojen tekemät arviot yksityisen kulutuksen kasvusta poikkeavat useimmiten huomattavasti toisistaan. Kasvuerot vaihtelevat myös toimialoittain. Suurinta päivittäistavarojen ostovoiman kasvun on arvioitu olevan Mikkelissä (12 miljoona euroa), Savonlinnassa (4 miljoona euroa) ja Pieksämäellä (1 miljoona euroa). Vastaavasti myös erikoistavaroiden ostovoiman kasvun on arvioitu olevan suurinta maakunnan kaupungeissa. Kesäasukkaiden ostovoiman osalta selvityksessä on todettu, että ennusteita ulkomaakuntalaisten kesäasukkaiden määrän kehityksestä ei ole ollut käytettävissä. Ostovoiman kasvua arvioitaessa on oletettu, että uusia mökkejä rakennetaan viime vuosina toteutuneella noin 500 mökin vuosivauhdilla. Nykyjakautuman mukaan noin puolet mökeistä tulee ulkomaakuntalaisten omistukseen. Kunnittain tarkastellen suurimmat kesäasukkaisten ostovoimaosuudet sijoittuvat Mäntyharjulle (15 %), Punkaharjulle (9 %) ja Kangasniemelle (9 %).

Palveluverkkoselvityksestä (2006) ilmenee edelleen, että maakunnan päivittäistavarakaupan myynti on ollut suurempi kuin ostovoima. Valtaosa tästä ostovoiman siirtymästä on peräisin kesäasukkailta, mutta myös työmatkalaisilta sekä maakunnan läpi lomamatkallaan kulkevilta ihmisiltä.

Palveluverkkoselvityksessä (2006) on lopuksi esitetty maakuntakaavatyössä pohdittavia seikkoja. Selvityksen mukaan kaavallisia ratkaisuja tehtäessä on hyvä varata mahdollisuuksia kaupan kehittymiselle. Selvityksen mukaan kyse on siitä, että maakuntakaavan olisi tarjottava riittävä ”väljyyttä”, jolloin se olisi erilaisia ratkaisumahdollisuuksia mahdollistava ohjausväline. Selvityksessä on toisaalta kuitenkin tässä yhteydessä todettu, että väljyys ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki mahdolliselta näyttävät sijoittautumisalueet olisi varattava suuryksiköille. Vähittäiskaupan myymäläverkon kehittymisen yhdyskuntarakenteellinen hallinta voi osoittautua hankalaksi liian monien mahdollisuuksien myötä, koska erilaisten epävarmuustekijöiden ja mahdollisten kehityspolkujen määrä kasvaa.

Myöhemmin laadittu palveluverkkoselvitys (2008) on siihen sisältyvän johdannon mukaan edellä selostettua palveluverkkoselvitystä (2006) täydentävä selvitys.

Palveluverkkoselvityksessä (2008) päivittäistavarakaupan ostovoiman on ennustettu kasvavan maakunnassa keskimäärin 1,7 %:n vuosivauhdilla. Ostovoimaa keskittyy entistä enemmän Mikkeliin ja Savonlinnaan, kun taas lähes kaikkien muiden kuntien osuus maakunnan ostovoimasta on laskussa muutamaa pientä kasvavaa kuntaa lukuun ottamatta. Maakunnan ulkopuolelta tulevien loma-asukkaiden päivittäistavarakaupan ostovoima on ollut vuonna 2006 yhteensä noin 30 miljoonaa euroa. Tämän on arvioitu kasvavan vuoteen 2025 mennessä lähes 55 miljoonaan euroon. Maakunnan ulkopuolelta tulevien loma-asukkaiden ostovoiman on arvioitu kasvavan myös tilaa vaativan kaupan osalta. Selvityksessä on myös todettu, että loma-asukkaiden määrään sisältyy venäläisten loma-asukkaiden kasvava ryhmä. Loma-asukkaiden lisäksi myös matkailijat tuovat ostovoimaa maakuntaan. Venäläiset ovat selvityksen mukaan merkittävä ryhmä myös matkailijoiden osalta.

Palveluverkkoselvityksessä (2008) on arvioitu erikseen seudullisesti merkittävien suuryksiköiden, paikallisten suuryksiköiden sekä paljon tilaa vaativan kaupan suuryksiköiden sijoittumisen edellytyksiä ostovoimapotentiaalin kannalta. Selvityksessä ei ole nimenomaisesti määritelty seudullisesti merkittävän suuryksikön kokoluokkaa, mutta siinä on kuitenkin eri yhteyksissä katsottu, että yli 5 000 kerrosneliömetrin suuruisella vähittäiskaupan suuryksiköllä on seudullista merkitystä.

Palveluverkkoselvityksessä (2008) kaupan palveluverkon maakunnallisesti merkittävän kehityksen vaikutuksia on tarkasteltu maakuntakaavaluonnoksen vähittäiskaupan suuryksikkömerkintöjen osalta kaupallisen

selvityksen antamista lähtökohdista. Selvityksessä on muun ohella katsottu, että suuryksiköiden sijoittaminen ei uhkaa nykyistä palvelurakennetta seudullisissa keskuksissa. Suuryksiköiden sijoittamisella ei selvityksen mukaan ole suurta merkitystä myöskään haja-asutusalueen päivittäistavarakaupan verkkoon, joka on jo nykyisin supistunut melko vähäiseksi. Mikäli keskustan ulkopuolisten suuryksiköiden yhteyteen sijoitetaan merkittävästi keskustahakuista erikoiskauppaa, selvityksessä on toisaalta todettu, että tällä saattaa olla vaikutusta keskustapalveluihin. Selvityksessä on myös todettu, että päivittäistavarakaupan palveluverkko on maakunnallisesti kattava ja kuntakeskuksissa on edelleen tarjontaa monipuolisesti. Lähipalveluiden saatavuus kuntakeskusten ulkopuolella voi olla paikoin vaarassa väestön vähenemisen ja palveluiden keskittymisen vuoksi.

Edellä mainituissa selvityksissä on esitetty erikseen myös kuntakohtaisia selvityksiä ja arvioita. Selvityksissä on Mikkelin, Savonlinnan, Pieksämäen ja Juvan osalta todettu muun ohella seuraavaa:

a) Mikkelä

Palveluverkkoselvityksessä (2006) on todettu, että Mikkeliissä on tarvetta kaupan palvelujen ohjaamiseen viitostien varressa kaupunkirakenteen molemmissa päissä (Itäportti ja Länsisilta). Selvityksen mukaan Itäportti viitostien uuden linjauksen varrella voisi olla potentiaalinen kohde tilaa vaativalle erikoiskaupalle, suurelle liikennemyymälälle ja myös mahdollinen siirtokohde hypermarketeille. Länsisilta valtateiden 5 ja 13 risteysalueella voisi toimia Itäportin tapaan.

Palveluverkkoselvityksessä (2008) on todettu, että Mikkeliissä voisi nykytilanteen ostovoiman pohjalta laskettuna olla kolme seudullista päivittäistavarakaupan suuryksikköä tai vastaavasti seitsemän pienempää suuryksikköä. Tällä hetkellä kaupungissa on viisi vähittäiskaupan suuryksikköä, joista yhden yhteydessä (Anttila) ei myydä päivittäistavaroita. Ostovoiman kasvuun perustuvien laskelmien pohjalta selvityksessä on katsottu, että Mikkeliissä on vuonna 2025 potentiaalia yhteensä kahdeksalle seudulliselle vähittäiskaupan suuryksikölle. Nykytilanteeseen lisäystä olisi kolme yksikköä. Kaikki potentiaaliset uudet yksiköt eivät välttämättä olisi täysin uusia yksiköitä, vaan osa voisi olla nykyisten yksiköiden laajennuksia. Selvityksen mukaan uusien alueiden lisäksi tulee tarkastella myös nykyisiä suuryksikköalueita kuten Mikkeliissä Graanin aluetta. Graanin alueella toimiville kaupoille tulee luoda mahdollisuudet kehittää toimintaansa.

b) Savonlinna

Palveluverkkoselvityksessä (2006) on todettu, että Savonlinnan ohitus-tien sisääntuloliittymien alueet ovat kaupan kiinnostuksen kohteina niin tilaa vaativan erikoiskaupan ja liikenneasemien sijoittumiskohteina kuin hypermarkettien siirtokohteina. Kaupan kannalta katsottuna kaupunki on kuitenkin liian pieni kaksinaipaiseksi. Itäpuolella (Nojanmaalla) on länsipuolta enemmän kasvupotentiaalia. Länsipuolella (Kellarpelto, Pihlajaniemi) sijaitsevien noin 8 000 kotitalouden tarpeet pitäisi ratkaista lähi-palveluilla, ei kaupan suuryksiköllä.

Palveluverkkoselvityksessä (2008) on todettu, että Savonlinnassa voisi nykytilanteen ostovoiman pohjalta laskettuna olla kaksi seudullista päivittäistavarakaupan suuryksikköä. Tällä hetkellä Savonlinnassa on kolme suuryksikköä, joista yhden koko jää alle seudullisen rajan. Ostovoiman kasvuun perustuvien laskelmien pohjalta selvityksessä on katsottu, että Savonlinnassa on vuonna 2025 potentiaalia yhteensä neljälle seudulliselle suuryksikölle. Selvityksen mukaan tämä tarkoittaisi yhtä uutta seudullisen kokoista suuryksikköä Savonlinnaan ja esimerkiksi yhden nykyisen keskustassa sijaitsevan suuryksikön laajenemista seudullisen kokoiseksi. Selvityksen mukaan maakuntakaavassa tulee uusien alueiden lisäksi tarkastella myös nykyisiä suuryksikköalueita kuten Savonlinnassa Nojanmaata. Nojanmaalla toimiville kaupoille tulee luoda mahdollisuudet kehittää toimintaansa. Nojanmaalle on mahdollista sijoittaa myös uusia suuryksiköitä. Myös Länsikeskuksen alueelle riittää ostovoiman kasvun pohjalta potentiaalia.

c) Pieksämäki

Palveluverkkoselvityksessä (2006) on todettu, että Pieksämäellä liikenne ja asiointi jakaantuvat kaupungin sisäiseen liikenteeseen ja ohikulkuliikenteeseen. Varkauden suunnasta liikenne ei ohjaudu ohitustielle vaan kaupungin läpi. Muilta osin ohikulkuliikenne toimii paremmin. Pieksämäen suunnalla katsottu olevan suuryksikköpotentiaalia lähinnä kaupungin ulkopuolelle sijoittuvalle erikoiskaupalle (Vangasniemen risteys).

Palveluverkkoselvityksessä (2008) on katsottu, että Pieksämäellä olisi nykyostovoiman tasolla ja markkinaosuudella laskettuna potentiaalia yhdelle seudulliselle yksikölle tai kolmelle pienemmälle päivittäistavarakaupan yksikölle. Yhteensä markkinoilla olisi potentiaalia kahdelle seudulliselle suuryksikölle. Tällä hetkellä Pieksämäellä on yksi seudullisen kokoinen suuryksikkö ja yksi pienempi suuryksikkö. Vuonna 2025 Pieksämäellä on selvityksen mukaan potentiaalia yhteensä kahdelle seudullisen kokoiselle päivittäistavarakaupan suuryksikölle. Uusille suuryksiköille ei kunnassa ole laskennallista potentiaalia, mutta nykyisen pienen

suuryksikön laajentumiseksi seudullisen kokoiseksi löytyy potentiaalia. Selvityksen mukaan Pieksämäellä yhtenä toimintamallina voisi tulla kysymykseen keskustan nykyisten kauppojen toiminnan laajentaminen seudulliseksi yksiköksi. Vaihtoehtoisina toimintamalleina selvityksessä on esitetty suuryksikön sijoittamista joko kaupunkikeskustan ja sen länsipuolisen Naarajärven taajaman väliselle Vangasjärven liittymäalueelle tai Naiskankaan liittymäalueelle kaupunkikeskustan etelä/kaakkoisosassa. Kummankin sijaintivaihtoehdon katsotaan olevan taajamarakenteen sisällä. Vaihtoehtoja on tutkittu siksi, että Pieksämäen ydinkeskusta on varsin tiivis ja uuden suuryksikön sijoittaminen ydinkeskustaan saattaa olla vaikeaa.

d) Juva

Palveluverkkoselvityksessä (2008) todetaan, että Juvalla on keskustassa yksi suuryksikkö. Lisäksi valtatievarrella on yksi suurehko päivittäistavarakauppa liikenneaseman yhteydessä. Selvityksen mukaan Juvalla voisi toimia kaksi seudullista suuryksikköä pienempää suuryksikköä, joista mahdollisesti toisen voisi sijoittaa keskustan ulkopuolelle eli Vehmaan alueelle. Yhtenä vaihtoehtona esitetään myös Vehmaan alueen kehittämistä paljon tilaa vaativan kaupan alueena.

Edellä mainitussa selvityksessä on myös todettu, että Juvan Vehmaan alueella on voimassa asemakaava, joka mahdollistaa seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumisen alueelle. Selvityksen mukaan seudullisen kokoiselle yksikölle ei laskelmien mukaan löydy potentiaalia oman kunnan ostovoimasta. Seudullinen suuryksikkö edellyttäisi ostovoiman siirtymiä naapurikunnista. Näistä selvityksessä tuodaan esille erityisesti Joroinen, joka tällä hetkellä suuntautuu ensisijaisesti Varkauteen. Vehmaan seudullisella suuryksiköllä voisi selvityksen mukaan olla vaikutuksia myös Mikkeliin, Savonlinnaan ja Pieksämäelle suuntautuvaan asiointiin. Tämän todetaan toisaalta tasapainottavan palveluverkkoa, koska näin seudullista ostovoimaa ei siirtyisi ainoastaan näihin kaupunkeihin. Selvityksessä on arvioitu, että Juvan Vehmaan kauppa-alue saattaisi tasapainottaa myös seutujen välisiä ostovoimasiirtymiä, sillä muutoin ostovoimaa saattaa siirtyä entistä enemmän muiden seutujen kauppakeskittyymiin. Selvityksessä on Vehmaan alueen osalta edelleen arvioitu, että sinne sijoittuva suuryksikkö saattaa heikentää Juvan keskustan palveluita tai niiden kehitystä.

Edellä selostettuja koko maakuntaa koskevia palveluverkkoselvityksiä myöhemmin ja kaavan valmistelun loppuvaiheessa ovat valmistuneet Mikkelin, Savonlinnan ja Pieksämäen kaupunkien teettämät, omaa aluettaan koskevat kaupalliset selvitykset. Maakuntakaava on hyväksytty 28.5.2009.

Maakuntakaavan vähittäiskauppojen suuryksikköjä koskevat kaavamerkin­nät

Keskustatoimintojen aluetta koskevalla kohdemerkinnällä (C) on kaavamääräyksen kuvauksen mukaan osoitettu maakunta- ja seutukeskusten keskustatoimintojen alueiden yleispiirteinen sijainti. C-kohdemerkinnän kuvauksen ja siihen liitetyn suunnittelumääräyksen mukaan alueelle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan seudullisia suuryksiköitä.

Paikalliskeskuksen keskustatoimintojen aluetta koskevalla kohdemerkinnällä (ca) on osoitettu paikalliskeskusten keskustatoimintojen alueen yleispiirteinen sijainti. Kuvauksen mukaan alueelle voidaan sijoittaa vähittäiskaupan paikallisia suuryksiköitä. Maakuntakaavan ca-kohdemerkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueelle ei saa sijoittaa seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä.

Vähittäiskaupan suuryksikköä koskevalla kohdemerkinnällä (km) on kaavamääräysten kuvauksen mukaan osoitettu vähintään seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksikköjen käytössä olevia, kuntakaavoituksella suunniteltuja sekä sijoittamiseen soveltuvia keskustatoimintojen ulkopuolisia alueita. Merkintä osoittaa palvelukeskittymän yleispiirteisen sijainnin. Alueen kehittäminen, maankäyttö ja rakentaminen edellyttävät yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja vaikutusten arviointia.

Km-merkintään liitetyn suunnittelumääräyksen mukaan merkinnän osoittamalle alueelle voidaan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa osoittaa vähintään seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä. Alueen maankäytön ja rakentamisen mitoitus, sijainti ja laajuus on määritettävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat kestävä ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Alueen suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueen liikennejärjestelyihin.

Vähittäiskauppojen suuryksikköjä koskevien kaavamerkintöjen sijoittuminen maakuntakaavassa

Maakuntakaavassa kaupunkien eli Mikkelin, Savonlinnan ja Pieksämäen taajamatoimintojen alueelle (A) on osoitettu keskustatoimintojen alueen kohdemerkintä (C). Kaavaselostuksen mukaan Mikkelin keskustatoimintojen alueen kohdemerkintä käsittää myös keskusta­an nähden välittömästi valtatie­n toisella puolella olevan Graanin alueen.

Paikalliskeskuksen keskustatoimintojen alueen kohdemerkinnät (ca) on osoitettu maakuntakaavassa osoitettujen paikalliskeskuksen alueen kohdemerkintöjen kohdalle muiden ohella Juvan kunnan alueella.

Lisäksi maakuntakaavassa on osoitettu valtateiden tuntumaan yhteensä kuusi vähittäiskaupan suuryksikön kohdemerkintää (km). Mikkelin taajamatoimintojen alueelle on osoitettu kaksi km-merkintää, joista toinen sijoittuu keskustatoimintojen alueen kohdemerkinnän länsipuolelle (Länsisilta) ja toinen itäpuolelle (Itäportti). Savonlinnan taajamatoimintojen alueelle on samoin osoitettu kaksi km-merkintää, joista vastaavasti toinen sijoittuu keskustatoimintojen alueen kohdemerkinnän länsipuolelle (Länsiportti/-keskus) ja toinen itäpuolelle (Nojamaa). Pieksämäen taajamatoimintojen alueelle on osoitettu yksi km-merkintä, joka sijoittuu keskustatoimintojen alueen kohdemerkinnän eteläpuolelle (Naiskangas). Juvan kunnan alueelle osoitettu km-merkintä sijoittuu paikalliskeskuksen alueen kohdemerkinnän länsipuolelle (Vehmaa).

Vahvistamatta jätetyt km-merkinnät ja niiden sijainti kuntarakenteessa

Ympäristöministeriö on jättänyt vahvistamatta seuraavat neljä km-merkintää: Mikkelin keskustatoimintojen alueen kohdemerkinnän itäpuolelle osoitetun km-merkinnän (Itäportti), Savonlinnan keskustatoimintojen alueen kohdemerkinnän länsipuolelle osoitetun km-merkinnän (Länsiportti/-keskus), Pieksämäen alueelle osoitetun km-merkinnän (Naiskangas) ja Juvan alueelle osoitetun km-merkinnän (Vehmaa).

Mikkelin Itäportin km-merkintä sijaitsee noin neljän kilometrin etäisyydellä Mikkelin keskustasta Visulahden matkailukeskuksen pohjoispuolella valtatie 5 tuntumassa. Savonlinnan Länsiportin/-keskuksen km-merkintä sijaitsee noin neljän kilometrin etäisyydellä Savonlinnan keskustan länsipuolella valtatie 14 tuntumassa. Pieksämäen Naiskankaan km-merkintä sijaitsee Pieksämäen keskustan eteläpuolella valtatie 23 varrella ja kartalta suoraan mitattuna noin kahden kilometrin etäisyydellä Pieksämäen keskustasta. Juvan Vehmaan km-merkintä sijaitsee noin kolmen kilometrin etäisyydellä Juvan keskustasta valtateiden 5 ja 14 risteyksessä.

Oikeudellinen arviointi

Maakuntakaava on hyväksytty 28.5.2009. Maakuntakaavan lainmukaisuutta arvioidaan siten tuolloin voimassa olleiden säännösten nojalla. Maakuntakaavalla ei myöskään voi voimassa ollessaan olla muita oikeusvaikutuksia kuin niitä, jotka perustuvat sen vahvistettuun sisältöön ja sitä hyväksyttäessä voimassa olleisiin säännöksiin kuitenkin sillä edellytyksellä, että myöhemmin voimaan tulevien säännösten voimaantulosäännöksissä ei muuta erikseen säädetä.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettuja yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia vähittäiskaupan suuryksikköjä voidaan sijoittaa maakuntakaavassa osoitetuille keskustatoimintojen (C) ja paikalliskeskuksen keskustatoimintojen (ca) alueille. Vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittamista varten on lisäksi osoitettu erillisellä km-merkinnällä kuusi näiden keskustatoimintojen ulkopuolella olevaa aluetta.

Maakuntakaavassa ei ole edellä selostettua tarkemmin määritelty vähittäiskaupan suuryksiköiden lukumäärää, kaupan laatua, kokoa eikä toteutuksen aikataulua. Vähittäiskauppojen suuryksikköjen sijoittamista koskeviin kaavamerkintöihin liitetyt kaupan kokoa kuvaamaan tarkoitetut sanalliset määreet ”seudullinen” ja ”paikallinen” eivät ole tässä suhteessa riittävän yksiselitteisiä.

Km-merkintään on liitetty suunnittelumääräys, jonka mukaan kuntakaavoituksessa on huolehdittava siitä, että alueet muodostavat kestävän ja toiminnallisesti yhtenäisen kokonaisuuden osana seudun palvelu- ja yhdyskuntarakennetta. Kun erityisesti otetaan huomioon, että kysymys on usean kunnan alueelle osoitetusta merkinnästä, kysymyksessä olevaa maakuntakaavatasolle kuuluvaa ohjaustehtävää ei voida määräyksessä tarkoitettulla tavalla siirtää asianomaisen kuntien kaavoituksessa huolehdittavaksi.

Maakunnan väestön ei ole ennustettu lisääntyvän, vaan ennemminkin jonkin verran vähentyvän. Edellä selostettujen palveluverkkoselvitysten mukaan maakunnan ostovoiman kasvuennusteet perustuvatkin pitkälti siihen, että maakunnan ulkopuolisten loma-asukkaiden ja matkailijoiden ostovoiman on arvioitu lisääntyvän merkittävästi. Ostovoiman kasvunusteisiin liittyy kuitenkin tältä osin ja muutoinkin epävarmuustekijöitä. Tässä yhteydessä korkein hallinto-oikeus selvyyden vuoksi myöskin toteaa, että vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen maakuntakaavassa ei voi perustua yksinomaan siihen, että suuryksiköiden tarve on mahdollisesti voitu todeta ostovoimatarkasteluin, vaan maakuntakaavan on tällöinkin täytettävä kaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa ja muissa laeissa tai asetuksissa säädetyt oikeudelliset vaatimukset.

Palveluverkkoselvityksistä ilmenee myös, että suuryksikköjen sijoittamiseen saattaa ostovoimien siirtymisten johdosta liittyä useita ennakoimattomiakin vaikutuksia yksittäisten kuntien ja koko seudunkin kehityksen kannalta. Maakunnan oma ostovoima huomioon ottaen suuryksikköihin liittyvät taloudelliset kannattavuuslaskelmat perustuvat jo lähtökohtaisestikin ennusteisiin kuntien välisestä tai seudun rajat ylittävistä ostovoimien siirtymistä. Yleisesti on myös esimerkiksi kuntatasolla tapahtuvien

ostovoimien siirtymisten osalta todettu, että keskustojen ulkopuolelle sijoittuvilla vähittäiskaupan suuryksiköillä, joiden yhteyteen sijoitetaan keskustahakuista erikoiskauppaa, saattaa olla vaikutusta keskustan erikoiskaupan palveluihin. Tämän seurauksena keskustan kehitys voi vaarantua ja kunnan yhdyskuntarakenne hajautua.

Maakuntakaavassa osoitetut kuusi km-merkintää sijaitsevat taajama-alueiden reunoilla tai niiden tuntumassa. Etäisyys tai liikenneväylät erottavat ne kuitenkin varsinaisista keskustatoimintojen alueista. Km-merkintöjen sijoittumisessa on yhteistä myös se, että ne sijaitsevat valtateiden varrella tai välittömästi niiden läheisyydessä. Maakunnan kuntakeskusten väliset lyhyehköt etäisyydet huomioon ottaen liikenteen solmu-kohtiin sijoittuvat vähittäiskaupan suuryksiköt tulisivat siten osittain kilpailemaan samasta liikennevirtojen tuomasta ostovoimasta.

Palveluverkkoselvitysten mukaan ostovoiman kasvun on arvioitu olevan suurinta Mikkelissä ja Savonlinnassa, mikä sinänsä puoltaa km-merkinnän osoittamista näille alueille. Selvitykset eivät kuitenkaan tue sitä, että niiden ostopotentiaali ja yhdyskuntarakenne edellyttäisivät kahta uutta keskustatoimintojen alueen ulkopuolista vähittäiskaupan suuryksikköä. Sitä vastoin selvitykset osoittavat, että kahden uuden keskusta-alueen ulkopuolisen vähittäiskaupan suuryksikön vaikutukset saattaisivat enemmänkin vaikuttaa haitallisesti niiden yhdyskuntarakenteeseen. Tässä suhteessa erityisesti Mikkelin Itäportin km-merkintä etäällä lähiasutuksesta ja Savonlinnan Länsiportti/-keskus uudeksi kaupalliseksi keskukseksi muodostuvana ovat ongelmallisia. Asiakirjoista ilmenevistä lähtökohdista km-merkinnän mahdollistaman liikerakentamisen toteuttaminen ilman suunnittelua ohjaavia määräyksiä näillä alueilla vaarantaisi kaupunkien keskustan kehitystä ja hajauttaisi niiden yhdyskuntarakennetta.

Palveluverkkoselvityksistä ei ilmene, että Pieksämäellä olisi laskennallista ostovoimapotentiaalia maakuntakaavan km-merkinnän mahdollistamalle uudelle vähittäiskaupan suuryksikölle. Pieksämäen kaupunkitaajaman yhdyskuntarakenne ei myöskään ole ainakaan toistaiseksi merkittävästi laajentunut liikenneväylien siitä erottamalle Naiskankaan alueelle kantatien ja valtatie 23 risteuksen tuntumaan. Alueen sijainti, sen nykyinen maankäyttö tai valituksissa esitetyt kaupungin maankäytön kehittämistä koskevat suunnitelmat eivät myöskään viittaa siihen, että alueen läheisyyteen syntyisi maakuntakaavan aluevarausmerkinnöistä huolimatta lähitulevaisuudessa merkittävää asuinrakentamista. Asukaspuujan puuttuminen ja se, että km-merkinnän mahdollistaman liikerakentamisen toteuttaminen ilman suunnittelua ohjaavia määräyksiä siirtäisi kaupan painopisteen keskustasta Naiskankaan alueelle, vaarantaisi kaupungin keskustan kehitystä ja hajauttaisi sen yhdyskuntarakennetta.

Palveluverkkoselvityksistä ei myöskään ilmene, että Juvalla olisi laskennallista ostovoimapotentiaalia maakuntakaavan km-merkinnän mahdollistamalle uudelle vähittäiskaupan suuryksikölle. Vehmaan alueen sijainti valtateiden 5 ja 14 risteysalueella, sen nykyinen maankäyttö ja alueella voimassa oleva asemakaava eivät viittaa siihen, että alueen läheisyyteen syntyisi lähitulevaisuudessa merkittävää asuinrakentamista. Asukaspuhjan puuttuminen ja se, että km-merkinnän mahdollistaman liikerakentaminen toteuttaminen ilman suunnittelua ohjaavia määräyksiä siirtäisi kaupan painopisteen keskustasta Vehmaan alueelle, vaarantaisi kunnan keskustan kehitystä ja hajauttaisi sen yhdyskuntarakennetta.

Näissä oloissa km-merkinnän osoittaminen Mikkelin Itäportin alueelle, Savonlinnan Länsiportin/-keskuksen alueelle, Pieksämäen Naiskankaalle ja Juvan Vehmaalle ilman suunnittelua ohjaavia määräyksiä heikentää kuntien ja niiden keskustojen kehitystä sekä hajauttaa maakunnan alue- ja yhdyskuntarakennetta. Tähän nähden ja maakuntakaavan ohjaustehtävä huomioon ottaen sillä seikalla, että ainakin osalla näistä alueista on voimassa yleis- tai asemakaava, joka mahdollistaa kaupallista rakentamista, ei ole merkitystä. Kun otetaan huomioon, mitä edellä on lausuttu ostovoimien siirtymisestä ja sen ennakoimattomuudesta, myöskään sillä seikalla, että ostosmatkailuun liittyvä liikenne muualle jossain määrin vähenisi, ei ole asiassa ratkaisevaa merkitystä. Näissä oloissa ratkaisevaa merkitystä ei liioin voida antaa sille tosiseikalle, että liikenne erityisesti maakunnan haja-asutusalueilla perustuu nyt ja tulevaisuudessakin suurelta osin yksityisautoiluun.

Edellä lausuttu huomioon ottaen ympäristöministeriön päätöksellä vahvistamatta jätettyjen km-merkintöjen osalta ei maakuntakaavaa laadittaessa ole kiinnitetty maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoin riittävästi huomiota maakunnan tarkoitukseenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Ministeriön vahvistamatta jättämiä km-merkintöjä ei maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentti ja 28 §:n 1 momentti huomioon ottaen ole myöskään sijoitettu valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettulla tavalla tukemaan yhdyskuntarakennetta. Asiassa saatu selvitys ei osoita, että vähittäiskaupan suuryksiköiden rakentaminen näille alueille olisi valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa tarkoitettulla tavalla kestävä kehityksen mukaista. Edellä mainitun unionin tuomioistuimen tuomion (asia C-400/08) johdosta asiaa ei ole tältä osin aihetta arvioida toisin.

Koska maakuntavaltuuston päätös on vahvistamatta jätettyjen km-merkintöjen osalta ollut edellä selostetuilla perusteilla lainvastainen, ympäristöministeriön on maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 3 momentti huomioon ottaen tullut jättää maakuntakaava vahvistamatta näiltä osin.

Maakuntakaavan vahvistamisen edellytysten puuttuessa ympäristöministeriön päätös ei ole lainvastainen silläkään valituksissa esitetyllä perusteella, että ministeriö oli vahvistanut valituksessa nimenomaisesti yksilöidyissä muissa maakuntakaavoissa osoitettuja vähittäiskaupan suuryksiköjä koskevia merkintöjä.

Korkein hallinto-oikeus myös toteaa, että Mikkelin Itäportin, Savonlinnan Länsiportin/-keskuksen ja Pieksämäen Naiskankaan alueille aluevarausmerkinnöin osoitettu maankäyttö on vahvistunut kohdemerkintöjen kumoamisesta huolimatta. Kohdemerkintöjen vahvistamatta jättäminen ei näin ollen estä alueiden käytön jatkosuunnittelua, eikä kaavan osittainen vahvistamatta jättäminen muutoinkaan johda siihen, että jäljelle jäävä kaavan vahvistuva osa ei muodostaisi riittävää maankäytöllistä ja toiminnallista kokonaisuutta.

Alueiden maankäytön suunnitteluun liittyen on myös otettava huomioon, että maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n 3 momentin mukaan maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin saman pykälän 1 momentissa tarkoitettujen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Juvan keskusta on maakuntakaavassa osoitettu kohdemerkinnällä keskustatoimintojen alakeskukseksi ja kirkonkylän alue taajamatoimintojen alueeksi. Vehmaan alueen km-merkinnän vahvistamatta jättäminen ei näissä oloissa estä Juvan alueen maankäytön jatkosuunnittelua, eikä kohdemerkinnän vahvistamatta jättäminen muutoinkaan johda siihen, että jäljelle jäävä kaavan vahvistuva osa ei muodostaisi riittävää maankäytöllistä ja toiminnallista kokonaisuutta.

Kun otetaan huomioon edellä lausuttu, kohdassa 5.2.1 selostetut oikeusohjeet, ympäristöministeriön päätöksen perustelut, korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset sekä asiassa saatu selvitys, ympäristöministeriön päätöksen lopputuloksen muuttamiseen Savonlinnan kaupunginhallituksen, Pieksämäen kaupunginhallituksen, Juvan kunnanhallituksen, Etelä-Savon liiton maakuntahallituksen ja Mikkelin kaupunginhallituksen valitusten johdosta ei ole perusteita.

5.2.2.2 Motoparkin aluetta koskeva kohdemerkintä ja melualue

Erityistoimintojen aluetta koskevalla kohdemerkinnällä (e-1) on osoitettu maakunnallisesti ja/tai seudullisesti merkittäviä erityistoimintojen alueita. Mainitulla kohdemerkinnällä osoitetulla Pieksämäen Virtasalmella sijaitsevalla Motoparkilla on vähintäänkin seudullista merkitystä. Kohdemerkintä on siten tässä suhteessa ollut perusteltu.

Ympäristöministeriön on tarkistanut maakunnan liiton suostumuksella muun ohella edellä mainitun kohdemerkinnän ympärille osoitetun melualueen (me) rajausmerkinnän kuvailutekstiä poistamalla siitä sana ”ajoitain”. Puheena oleva teksti muutetussakin muodossaan on siitä huolimatta, että se on sijoitettu maakuntakaavan merkinnät ja määräykset -osaan, ainoastaan alueen ominaisuuksia kuvaavaa informaatiota, joka ei sellaisenaan voi olla muutoksenhaun kohteena. Kuvauksen tekstillä ei ole valituksissa tarkoitettulla tavalla luotu edellytyksiä myöntää lupaa toimintaan, jonka johdosta alueen meluhaitta lisääntyisi nykytilanteeseen verrattuna.

Melualueen (me) rajausmerkintään liitettyyn suunnittelumääräykseen tehdyn muutoksen, jolla tekstiin on lisätty sanat ”sekä raskaiden aseiden ja räjäytysten ympäristömelun suositusarvot”, ei ole katsottava koskevan valituksissa tarkoitettua Motoparkin melualueetta. Melualuemerkintä ja siihen liittyvä suunnittelumääräys eivät muutoinkaan koske moottoriradan toimintaa, vaan rataa ympäröivälle alueelle sijoitettavaa rakentamista. Moottoriradan toimintaa koskevat lupamääräykset eli muun muassa valituksissa tarkoitettua toimintaa koskevat meluarvot sekä toiminnan muuttamisen edellytykset ratkaistaan siten jatkossakin ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon, että valituksessa tarkoitettua merkinnät eivät estä alueen nykyistä käyttöä, maakuntakaavasta ei tältä osin aiheudu valittajille maanomistajina myöskään maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 4 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa.

Edellä olevan perusteella ja kun muutoin otetaan huomioon kohdassa 5.2.1 selostetut oikeusohjeet, ympäristöministeriön päätöksen perustelut, korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, ympäristöministeriön päätöksen lopputuloksen muuttamiseen Jouni Huuhkan ja Lauri Huuhkan sekä heidän asiakumppaniensa sekä Marja-Leena Nenosen ja hänen asiakumppaniensa valituksista ei ole perusteita.

Korkein hallinto-oikeus ratkaisee myöhemmin eri päätöksellä tähän asiaan liittymättömänä Marja-Leena Nenosen ja hänen asiakumppaniensa valituksessa tarkoitettua korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevat valitukset, jotka kohdistuvat Motoparkin toimintaa koskevan ympäristölupapäätöksen tarkistamiseen.

5.2.3 Lopputulos

Kun otetaan huomioon edellä kohdassa 5.2.1 selostetut oikeusohjeet ja kohdassa 5.2.2 lausuttu, ympäristöministeriön päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole valitusten johdosta perusteita.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori

Anne E. Niemi

Riitta Mutikainen (t)

Hannu Ranta

Eija Siitari-Vanne

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Petteri Leppikorpi

Jakelu

Päätös Savonlinnan kaupunginhallitus, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Jouni Huuhka ja Lauri Huuhka ym., oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Marja-Leena Nenonen ym., oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Pieksämäen kaupunginhallitus, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Juvan kunnanhallitus, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Etelä-Savon liiton maakuntahallitus, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Mikkelin kaupunginhallitus, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa

Jäljennös Ympäristöministeriö
Etelä-Savon liitto
Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue
Jari Karjalainen
Pieksämäen Luonnon Ystävät ry