



Vastaanottaja

Sulkavan kunnanhallitus

Muutoksenhaunalainen päätös

Sulkavan kunnanvaltuusto, 11.12.2025, 58

Valittaja

Lupa- ja valvontavirasto

LAUSUNTO- JA ASIAKIRJAPYYNTÖ

Vastaanottajaa kehoitetaan oheisen valituksen johdosta:

1. Antamaan lausuntonsa asiasta. Lausunnon tulee sisältää selostus asiasta, vastaus valittajan esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuma esitetystä selvityksestä.

2. Toimittamaan kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muu tarvittava selvitys, joita ovat ainakin:

- valituksenalainen kaava kaavamääräyksineen
- kaavaselostus lopullisessa muodossaan
- osallistumis- ja arviointisuunnitelma
- mahdolliset luonto- ja ympäristövaikutusselvitykset
- mahdolliset rakennushistoria-, kulttuuriympäristö- ja muinaisjäännösselvitykset
- mahdolliset melu- ja tärinä- sekä liikenneselvitykset
- kaikki muistutukset ja niihin annetut vastaukset
- kaikki kaavasta sen eri valmisteluvaiheissa annetut lausunnot
- alueella voimassa oleva kaava kaavamääräyksineen ja kaavaselostuksineen
- asemakaavoissa yleiskaava kaavamääräyksineen ja kaavaselostuksineen
- yleiskaavoissa ja ranta-asemakaavoissa mitoitustaulukko
- karttaselvitys valituksenalaisten alueiden sijainnista, maanomistajista, kiinteistöjen rekisterinumerosta sekä niihin kohdistuvista aluevarauksista
- maanomistajan toimesta laadituissa kaavoissa maanomistajan tai hänen edustajansa yhteystiedot
- valituksen kohdistuessa kaava-alueella olevien rakennusten kaavamerkintöihin ja kaavamääräyksiin rakennusten omistajien yhteystiedot
- sekä muun tarvittavan selvityksen.

3. Asiakirjoista pyydetään laatimaan **numeroitu liiteluettelo**, jotta asianosainen saa myöhemmin tietoonsa lausunnonantajan hallinto-oikeuteen toimittaman oikeudenkäyntiaineiston Sähköisesti toimitettavat asiakirjat pyydetään toimittamaan kukin erillisenä tiedostonaan. Tiedostot pyydetään yksilöimään ne asiakirjan sisällön mukaisesti. Tiedoston nimestä tulee myös selvitä kyseisen asiakirjan laatimispäivämäärä. Hallinto-oikeuden lähettämiä valitusasiakirjoja ei tarvitse palauttaa hallinto-oikeudelle.

4. Lausunto ja asiakirjat on toimitettava hallinto-oikeudelle viimeistään 20.2.2026. Asiakirjat pyydetään toimittamaan ensisijaisesti sähköpostitse (ita-suomi.hao@oikeus.fi). Salassa pidettäviä tietoja sisältävät asiakirjat tulee lähettää suojattuna sähköpostina tai turvaviestinä. Tietoturvasyistä hallinto-oikeus ei avaa ulkoisia linkkejä.

Asiakirjojen toimittamisen yhteydessä on mainittava asian diaarinumero 142/2026.

Lisätietoja sähköisten asiakirjojen ja tiedostojen nimeämisestä:

<https://tuomioistuimet.fi/fi/index/asiointijajulkisuus/sahkoinenasiointipalvelu/hallinto-jaerityistuomioistuinentasiointipalvelu.html>

Oikeusministeriön hallinnonalan turvaviestipalvelu: <https://turvaviesti.om.fi/>

LIITTEET

14.1.2026 saapunut valitus liitteineen

Soili Antikainen
lainkäyttösihteeri

Itä-Suomen hallinto-oikeus
ita-suomi.hao@oikeus.fi

VALITUS

Valittaja

Lupa- ja valvontavirasto
Postiosoite: PL 20, 13035 LVV
kirjaamo@lvv.fi
Puhelinvaihe: 0295 254 000

Lisätietoja valituksesta antaa:
Lakimies Laura Mononen
Ympäristöosasto, Luonnonsuojelu
laura.mononen@lvv.fi, 0295 254 371

Päätös, jota valitus koskee

Sulkavan kunnanvaltuuston päätös 11.12.2025, § 58, Partalansaaren rantaosayleiskaavan muutos.

Vaatus

Lupa- ja valvontavirasto vaatii, että Sulkavan kunnanvaltuuston päätös 11.12.2025, § 58, Partalansaaren rantaosayleiskaavan muutos, kumotaan kiinteistön Laamasaari 768-438-3-41 osalta (kohde 16).

Lupa- ja valvontaviraston valitusoikeus

Alueidenkäyttölain (132/1999) 191 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä.

Alueidenkäyttölain 18 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on valvottava, että kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (530/2025) 31 §:n 3 momentin mukaisesti muussa laissa tai asetuksessa olevalla viittauksella aluehallintovirastoon, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukseen ja Terveystieteiden tutkimuskeskukseen tarkoitetaan tämän lain tultua voimaan virastoa, jos viittauksessa tarkoitettut tehtävät liittyvät tämän lain 3 §:ssä tarkoitettuihin tai muualla laissa virastolle säädettyihin tehtäviin.

Luonnonsuojelulain (9/2023, LSL) 9 §:n (802/2025) 2 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä

maiseman suojelua, vastaa tässä laissa sille säädetyistä viranomaistehtävistä, valvoo tämän lain säännösten noudattamista ja käyttää luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa sekä tukee mahdollisuuksien mukaan kunnan toimintaa toimialaansa kuuluvissa asioissa.

Luonnonsuojelulain 135 §:n 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirastolla on oikeus valittaa muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että päätös on tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai päätösten vastainen.

Valituksenalainen kaavamuuotos sijoittuu tärkeälle saimaannorpan pesimäalueelle Katosselkä-Tolvanselän Natura 2000-alueella.

Perustelut

Asian taustaa

Tuoreniemen itäpuolella sijaitseva n. 1 hehtaarin kokoinen Laamasaari on voimassa olevassa rantaosayleiskaavassa osoitettu maa- ja metsätalousalueena, jolla luonto- ja/tai maisema-arvoja (MY-1). Kaavamuutoksessa saareen on osoitettu lomarakennuspaikka (RA-3/1). Rakennuspaikka sijoittuu suhteessa useisiin dokumentoituihin saimaannorpan lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin siten, että Lupa- ja valvontaviraston näkemyksen mukaan rakennuspaikan osoittamiseen kaavassa ei ole edellytyksiä ja kaavamuutos ei ole tältä osin alueidenkäyttölain 39.2 §:n 8 kohdan eikä saman lain 73.1 §:n 2 kohdan mukainen, ja on lisäksi LSL 78 §:n vastainen.

Lisäksi kaavan laadinnassa tai sen vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu huomioon, että vesialue, jonka puolella pesähavainnot sijaitsevat, kuuluu Katosselkä-Tolvanselän Natura 2000-alueeseen. Kyseisen alueen yksi keskeinen suojeluperuste on saimaannorppa. Luonnonsuojelulain 34 §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Lupa- ja valvontaviraston käsityksen mukaan kaava ei edellä mainittujen seikkojen vuoksi perustu kaavan merkittävät vaikutuksen arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin selvityksiin.

Keskeiset oikeusohjeet

Alueidenkäyttölain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Alueidenkäyttölain 39 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon luonnonarvojen vaaliminen. Saman lain 73.1 §:n 2 kohdan mukaan laadittaessa yleiskaavaa pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on katsottava yleiskaavan sisältövaatimusten lisäksi, että luonnonsuojelu ja luonnon ominaispiirteet otetaan huomioon.

Alueidenkäyttölain 197.1 §:n mukaisesti kaavaa hyväksyttäessä on noudatettava luonnonsuojelulain 5 lukua.

Luonnonsuojelulain 78 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV a mainitut eläinlajit ovat tiukkaa suojelua edellyttäviä eliölajeja. Suomessa esiintyvistä tiukkaa suojelua

edellyttävistä eliölajeista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää.

Saimaannorppa on tiukkaa suojelua edellyttävä eliölaji (VNa luonnonsuojelusta (1066/2023) 9 §).

Alueen luonnonsuojelulliset arvot

Saimaannorppa on Suomen ainoa endeeminen eli kotoperäinen nisäkäslaji, jota ei esiinny missään muualla maailmassa. Saimaannorppakanta oli pitkään sukupuuton partaalla mm. metsästyksen, kalanpyydyskuolleisuuden ja pesimäaikaisen vedenpinnan vaihtelun vuoksi, kunnes kanta alkoi kasvaa 1990-luvulta alkaneiden suojelutoimien ansiosta. Nykyisin kantaan kohdistuvia uhkia ovat ilmastonmuutoksen lisäksi erityisesti perinnöllisen monimuotoisuuden väheneminen, vaaralliset kalanpyydykset, pesimäympäristön häviäminen ja heikkeneminen rantarakentamisen seurauksena sekä muusta ihmistoiminnasta aiheutuva häiriö pesinnälle. Lajin kanta onkin Metsähallituksen lokakuussa 2025 julkaiseman arvion mukaan edelleen vain noin 530 yksilön kokoinen, mikä ei vielä riitä turvaamaan lajin säilymistä Saimaalla.

Viimeisimmässä Suomen lajien uhanalaisuusarvioinnissa vuonna 2019 (Lajien uhanalaisuuden arviointi - Suomen lajien Punainen kirja) saimaannorppa on luokiteltu edelleen erittäin uhanalaiseksi lajiksi (EN). Se on luonnonsuojelulain 69 §:n nojalla rauhoitettu ja säädetty luonnonsuojeluasetuksessa (1066/2023) erityisesti suojeltavaksi lajiksi. Lisäksi saimaannorppa kuuluu EU:n luontodirektiivin (Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, Luontodirektiivi) liitteessä IV a mainittuihin tiukkaa suojelua edellyttäviin lajeihin, joista Suomessa esiintyvät lajit on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 7.

Euroopan unionin luontodirektiivin 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on määräajoin laadittava kertomus Euroopan unionin komissiolle direktiivien säännösten soveltamisesta. Direktiivien toimeenpanoa vuosina 2019–2024 koskeva raportti toimitettiin komissiolle kesällä 2025 (Luontodirektiivin lajit). Raportti sisältää kunkin lajin osalta tiedot suojelutason osatekijöistä, joiden perusteella kokonaisarvio suojelun tasosta muodostuu. Osatekijöitä ovat levinneisyys, populaation tila, elinympäristön tila sekä suojelutason odotettavissa oleva kehitys. Saimaannorpan suojelutasoksi arvioitiin 'epäsuotuisa, huono' (U2), mikä on sama arvio kuin viisi vuotta sitten laaditussa edellisessä raportissa; saimaannorppakannan tila ei siis asiantuntijoiden arvion mukaan ole parantunut.

Saimaannorpan lisääntymispaikka on ranta-alueella tai luotoryhmässä sijaitseva poikaspesä lähiympäristöineen. Lähiympäristöllä tarkoitetaan aluetta, jolla kuutti liikkuu imetysaikana. Alueeseen kuuluvat poikaspesät sekä muut imetyspaikat. Huonoina lumitalvina emot synnyttävät myös avojälle. Myös nämä ovat lisääntymispaikkoja, mutta niiden tarkempi määrittely ei ole mahdollista.

Saimaannorpan levähdyspaikkoja jääpeitteiseen aikaan ovat ranta-alueella tai luotoryhmässä sijaitsevat koiraiden ja synnyttämättömien naaraiden makuupesät. Levähdyspaikka käsittää makuupesän lisäksi lähiympäristössä olevat hengitysavannot. Avovesiaikaisia levähdyspaikkoja ovat rantamakuukivet. Muut levähtämiseen käytettävät

paikat eivät ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Niitä ovat jäänalaiset ilmataskut, rantavyöhykkeen jäärykelmät, avojää ja paikat, joissa jää säilyy keväisin pisimpään. Euroopan unionin luontodirektiivin liitteen IV lajien (pl. lepakot) esittelyt

Rantarakentaminen vähentää pesimiseen soveltuvaa, luonnontilaista rantaviivaa ja lisää saimaannorpan pesinnälle ja karvanvaihdolle aiheutuvia häiriöitä. Vuonna 2017 julkaistussa Itä-Suomen yliopiston tutkimuksessa todettiin, että rantarakentaminen pesimäalueiden lähellä lisää pesäpoikaskuolleisuutta. Tutkimuksessa selvitettiin Väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisteriin (RHR) tallennettujen rakennuspaikkojen ja pesäkuolleina löytyneiden kuuttien löytöpaikkojen keskinäisiä riippuvuuksia (Long-term effects of land use on perinatal mortality in the Endangered Saimaa ringed seal population).

Tutkimuksen mukaan riski kuutin pesäkuolemille lisääntyy mitä lähempänä rantarakennukset sijaitsevat pesiä ja mitä enemmän rakennuksia pesän lähistöllä on. Menehtymisen todennäköisyys kasvaa eksponentiaalisesti, kun rantarakennus on alle 800 metrin etäisyydellä poikaspesästä. Rakennukset eivät kuitenkaan itsessään aiheuta riskiä norpalle, vaan niiden käyttö: vapaa-ajanasuntojen talvikäytön lisääntyminen lisää ihmisten liikkumista jäällä sekä rantojen tuntumassa. Ihmiset liikkuvat talviaikana jäällä ja rannoilla sitä useammin, mitä enemmän he oleilevat mökillään, mikä lisää mahdollisuutta osua pesien lähelle. Esimerkiksi moottorikelkoilla tai muilla kulkuneuvoilla liikkueensa ihmiset voivat yhden päivän aikana häiritä pahimmillaan lukuisia pesäpaikkoja.

Tullessaan häirityksi norppa pakosukeltaa pois pesästään veteen. Erityisen haitallista tämä on synnyttävälle naaraalle ja myöhemmin emolle ja vastasyntyneelle kuutille. Toistuva häiriö aiheuttaa imetyksen keskeytymisen. Kuutin lämmöneristys perustuu aluksi turkkiin ihonalaisen rasvakerroksen ollessa vielä hyvin ohut. Siten usein toistuvat sukellukset altistavat kuutin kylmetymiselle. Imetysrytmiikka saattaa myös häiriintyä, jos emo ei uskalla nousta imettämään kuuttia. Näin ollen kuutti jää pienikokoiseksi ja sen mahdollisuudet selvittää itsenäisesti vieroituksen jälkeen heikkenevät olennaisesti.

Keväällä aikuisen norpan karvan vaihtuminen edellyttää ihon pintakerroksen lämpenemistä. Toistuvat pakosukellukset mm. ihmisten aiheuttaman häiriön vuoksi pidentävät yksilöiden karvavaihtoaikaa ja aiheuttavat eläimelle ylimääräistä energian hukkaa.

Metsähallitus on laatinut Saimaan alueelle ns. pesätihentymäkartat, josta käyvät ilmi lajin tämänhetkiset tärkeimmät pesimäalueet (Saimaannorpan tärkeimmät pesimäalueet | Metsähallitus). Kyseessä oleva Laamasaaren alue kuuluu Lepistönselän pesimäalueeseen, joka yhdistää Pihlajaveden alueen Katosselkä-Tolvanselän alueeseen (Saimaannorpan tärkeimmät pesimäalueet, Katosselkä-Tolvanselkä).

Laamasaaren ympärillä, sekä aivan saaren rannalla, on ollut norpan talviaikaisia pesiä säännöllisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Rakennuspaikan merkitseminen Laamasaaren mahdollistaisi muun muassa uuden talviasuttavan vapaa-ajanrakennuksen rakentamisen rakentamisluvalla. Kaavan vaikutusten arvioinnissa puolestaan ei ole otettu huomioon rakennuspaikan käyttöä ja käytön vaikutuksia tulevaisuudessa, ja mitä rakennuspaikan merkitseminen kaavaan todellisuudessa mahdollistaisi. Kaavan rakennuspaikan vaikutukset eivät ole sidoksissa, tai rajoitu

nykyiseen paikalla olevaan rakennukseen ja sen aiheuttamiin vaikutuksiin. Talviaikaisen liikkumisen lisääntyminen Laamasaaren rannoilla aiheuttaisi suurella todennäköisyydellä pesinnän häiriintymistä, ja säännöllisesti toistuvana jopa pesinnän epäonnistumisen. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi Lupa- ja valvontaviraston näkemys on, että Laamasaareen ei ole edellytyksiä sijoittaa lomarakennuspaikkaa.

Lisäksi on syytä huomioida, että päätöksenteossa tulee luonnonsuojelulain 7 §:n mukaisesti kiinnittää huomiota luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi olemassa varmistettua tieteellistä tietoa.

Yhteenveto

Lupa- ja valvontavirasto katsoo, että Sulkavan kunnan Partalansaaren rantaosayleiskaavan muutos on alueidenkäyttölain 9 §:n, 39.2 § kohdan 8, 73.1 §:n kohdan 2 ja 197.1 §:n sekä luonnonsuojelulain 78 §:n vastainen kaavamuutoskohteen nro 16 osalta. Muutoskohteessa 16 on tilalle 768-438-3-41, Laamasaari osoitettu kaavan lomarakennuspaikka (RA-3/1).

Lupa- ja valvontavirasto seuraa saimaannorpan elinolojen kehittymistä ja sen yhteensovittamista rantarakentamisen kanssa systemaattisesti yhdessä Metsähallituksen kanssa. Saimaannorppa on EU:n luontodirektiivin IV a-liitteen tiukkaa suojelua edellyttävä eliölaji. LSL 78 §:n mukaisesti Euroopan unionin tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää.

Heikentämiseksi katsotaan muun muassa sellainen toiminta, jonka seurauksena norpan pesintä kyseisellä paikalla voi häiriintyä tai estyä kokonaan. LSL 78 §:n mukaisiksi lisääntymispaikoiksi luetaan kaikki dokumentoidut saimaannorpan talviaikaiset poikaspesät. Levähdyspaikoiksi luetaan talviaikaiset makuupesät sekä kevätaikaiset karvanvaihtopaikat.

Luonnonsuojelulain 34 §:n mukaisesti Natura 2000-verkoston kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Laamasaaren kaavamuutoskohde rajoittuu Katosselkä-Tolvanselän Natura 2000-alueeseen, jonka suojelun perusteena on mm. saimaannorppa. Laamasaaren kaavamuutoskohteen vaikutuksia alueen luontoarvoihin ei kuitenkaan ole arvioitu osana kaavan vaikutusten arviointia.

Norpan pesintä on tutkitusti herkkä häiriölle. Pesien läheisyydessä liikkuminen talviaikana voi pahimmillaan johtaa pesinnän epäonnistumiseen ja jopa syntyneen kuutin kuolemaan. Saimaannorpan osalta tämä tarkoittaa, että havaittujen pesäpaikkojen läheisyydessä sijaitsevaa rakentamista voi olla tarpeen rajoittaa, jotta LSL 78 §:n mukaista kiellettyä seurausta ei tapahdu. Tämä toteutetaan joko arvioimalla rakennusoikeuden siirtomahdollisuuksia kaavalla tai, jos tämä ei ole mahdollista, merkitsemällä kaavaan suojelutarkoituksessa korvattava rakennusoikeus. Kaavan vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös tulevaisuudessa tapahtuva rakennuspaikan käyttö siinä laajuudessa, missä kaava sen mahdollistaa. Vaikutusten arviointia ei voi rajoittaa koskemaan ainoastaan rakennuksen nykyistä käyttöä.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt lakimies Laura Mononen ja ratkaissut yksikön päällikkö Pauliina Pelkonen. Asiakirjan valmisteluun on osallistunut luonnonsuojeluasiantuntija Jenni Ruottinen ja maankäyttöasiantuntija Janne Nulpponen.

Liitteet Ote pöytäkirjasta, Sulkavan kunnanvaltuuston kokous 11.12.2025, § 58 liitteineen
Etelä-Savon ELY-keskuksen lausunto kaavaehdotuksesta 18.6.2025
Etelä-Savon ELY-keskuksen lausunto kaavaluonnoksesta 7.3.2025

Lupa- ja valvontavirasto

Postiosoite: PL 20, 13035 LVV

Puhelinvaihe: 0295 254 000

kirjaamo@lvv.fi | lvv.fi