

Annettu julkipanon
jälkeen

Antopäivä

Päätösnumero

11.10.2013

13/0402/1

Diaarinumero

00240/12/4104

00250/12/4104

Asia

Kaavavalitus

Valittaja

Inarijärvi-yhdistys ry, Inari
Leena Strand, Karsimukantie 161 a, 99800 IVALO

Inarin Luonnonystävät ry, Inari
c/o Vesa Luhta, Ivalontie 12 A 3, 99800 IVALO

Päätös, josta valitetaan

Inarin kunnanvaltuusto
29.3.2012 § 15

Valtuusto on hyväksynyt metsähallituksen toimesta laaditun Paavisvuono-Apajalahden ranta-asemakaavan.

Vaativukset hallinto-oikeudessa

Inarijärvi-yhdistys ry

Valittaja on vaatinut, että valtuuston päätös kumotaan. Valittaja on lausunut muun muassa seuraavaa:

Kaavan yhteisvaikutuksia muiden kaavojen kanssa Inarijärven Natura 2000 -alueen luontoarvoihin ei ole asianmukaisesti selvitetty ja arvioitu. Kaavalle ei ole rantojensuojeluohjelma-alueelle valtion maalle osoitetun rakentamisen osalta esitetty riittäviä maankäytöllisiä perusteita, kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 2 kohta ja 197 § sekä luonnonsuojelulain 77 §.

Ranta-asemakaava kuuluu melkein kokonaan Natura-alueeseen ja rantojensuojeluohjelma-alueeseen. Natura-alueen rajausta on melkein sama kuin rantojensuojeluohjelmavaraus. Kaavalla on yhteisvaikutuksia lähialueen muiden ranta-

asemakaavojen mahdollistaman rakentamisen kanssa. Muita lähialueiden ranta-asemakaavoja ovat Nuottamajärven rantakaava, Mahlattinuoran rantakaava, Kankiniemen rantakaava ja Seulavaaran rantakaava. Lisäksi lähialueella on ehdotusvaiheessa oleva Rahajärven ranta-asemakaava.

Kaava-alueita ja lähialueita koskee myös vuonna 1996 vahvistettu Inarijärven osayleiskaava. Lainsäädäntö on muuttunut huomattavasti yleiskaavan vahvistamisajankohdasta. Yhteiskunnassa ja päätöksenteossa luonto- ja ympäristöarvot ovat tärkeässä roolissa. Onko yleiskaavaa enää näissä oloissa tällä hetkellä riittävänä ohjeena laadittaessa ranta-asemakaavaa?

Lähialueella on vireillä Inarijärven osayleiskaavan muutos, Ukonjärven osayleiskaava ja Ivalon alueen osayleiskaava. Nämä kaavat vaikuttavat erikseen ja yhdessä Natura- ja rantojensuojeluohjelma-alueeseen. Keskeneneräisten kaavojen suunnitelmat ovat tällä hetkellä jo siten muotoutuneet, että yhteisvaikutusten arviointi on mahdollista näidenkin kaavojen osalta.

Kaavoitusasiakirjoihin ei sisälly selvityksiä Natura-alueen kokonaistilanteesta eikä siitä, mitkä alueet alkuperäisestä Natura-alueesta on käytetty muuhun kuin suojelutarkoituksiin sekä mikä on näiden alueiden rakentamiskapasiteetti erikseen ja yhdessä. Näillä selvityksillä on ratkaiseva merkitys arvioitaessa eri kaavojen yhteisvaikutuksia.

Natura-arvion osalta valittaja on viitannut Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) 9.5.2011 päivättyyn lausuntoon. Lausunnon mukaan keskeinen puute on se, ettei hankkeiden yhteisvaikutuksia ole tosiasiallisesti arvioitu. Arvioinnissa kuvataan lähialueiden ranta-asemakaavoja, mutta yhteisvaikutusten arvioinnin kannalta keskeiset asiat, kuten esimerkiksi kaavoituksen mitoitus, jäävät kuvaamatta. Mitoitus taas vaikuttaa siihen, millaisia ovat matkailu- ja mökkirakentamisen välilliset vaikutukset Natura-alueen luonnonarvoihin. Myös metsähallituksen luontoyksikön 2.5.2011 päiväystä ja 14.11.2011 tarkistetusta lausunnosta ilmenee, että metsähallituksen käsityksen mukaan eri kaavojen yhteisvaikutusta Natura-alueen eheyteen ja suojeluperusteena oleviin luontotyypeihin tulisi arvioida paremmin.

Rantojensuojeluohjelmaan sisältyvien alueiden luontoarvot tulee maankäyttö- ja rakennuslain 73 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla ottaa välittömästi huomioon osana ranta-asemakaavan sisältövaatimuksia. Nyt kysymyksessä olevassa kaavassa ei ole otettu huomioon rantojensuojeluohjelmaan sisältyviä luontoarvoja eikä rakentamisvarausten todellisia vaikutuksia niihin.

Valtioneuvoston 20.12.1990 tekemässä periaatepäätöksessä valtakunnallisten rantojensuojeluohjelman hyväksymisestä on määritelty ne vielä rakentamattomat ranta-alueet, jotka täyttävät luonnonsuojelulain vaatimukset edustaen monipuolisesti suomalaisen luonnon rantatyyppejä. Periaatepäätöksen mukaan valtion viranomaisen tulee toimillaan edistää rantojen suojelun toteutumista. Valtion edustajien tulee valtion liikelaitoksissa toimia siten, että rantojensuojeluohjelman alueille ei vaadita rakennusoikeuksia eikä niiden korvaamista. Kaavaselostuksesta kuitenkin ilmenee, että ranta-asemakaavan alueelle siirretään metsähallituksen Inarijärvellä sijaitsevien rakentamattomaksi jäävien tilojen rakennusoikeutta ja alue suunnitellaan lomarakennusalueeksi. Tämä siitä huolimatta, että valtion viranomaisten edellytetään edistävän toimillaan rantojensuojelua.

Se, että kaava-alueen maaomistajana on valtio ja että Inarin kunnasta on huo-

mattava osa erilaisten suojeluohjelmien piirissä, ei sellaisenaan ole peruste poiketa rantojensuojeluohjelmasta varsinkin, kun valtion omistuksessa on pohjoisimmissa kunnissa huomattava määrä ranta-alueita, jotka eivät ole suojeluohjelmien piirissä. Rantojensuojeluohjelma-alueen osalta on kysymys 46 loma-asuntotontista, joten kyseisten rakennuspaikkojen toteuttamisella ei ole kovin suurta merkitystä Inarin kunnan matkailuelinkeinon ja sen kehittämisen kannalta.

Kaavaselostuksessa tai muissa kaavaan liittyvissä asiakirjoissa ei ole yksityiskohtaisempaa selitystä, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että suojeluohjelmien toteuttamiseksi rakennuspaikkojen osoittaminen rantojensuojeluohjelma-alueelle on välttämätöntä. Asiakirjoihin ei myöskään sisälly selvitystä Inarijärven rantojensuojeluohjelma-alueen tämänhetkisestä kokonaistilanteesta, eri alueiden luontoarvoista ja niiden merkittävydestä sekä siitä, sisältyykö arvioinnissa käytettyyn rantojensuojeluohjelma-alueen kokonaispinta-alaan myös vesialueita.

Inarin Luonnonystävät ry:n valitus

Valittaja on vaatinut, että valtuuston päätös kumotaan. Valittaja on lausunut muun muassa seuraavaa:

Ranta-asemakaava sijaitsee rantojensuojeluohjelma-alueella. Valtioneuvoston ohjelmaa koskeva päätös on ollut vallitseva maankäyttöpäätös, kun Inarijärven yleiskaavassa on osoitettu alueelle asemakaavoitettava alue. Asemakaavaa laadittaessa ei ole osoitettu riittäviä perusteita kaavassa osoitetun laajuiselle rakentamiselle. Rantojensuojeluohjelman perustavoite on säilyttää ohjelman alueet rakentamattomina ja luonnontilaisina. Inarijärven yleiskaavaa hyväksyttäessä kaavaan merkittiin asemakaavavaraus Paavisvuono-Apajalahti -alueelle, jonka tarkoituksena selitettiin rakennusoikeuksien poistaminen saarista manteelelle. Tuolloin ei tehty arviota rakennuspaikkojen määrästä. Yleiskaavassa suunnittelualue on osoitettu asemakaavoitettavaksi alueeksi, joka on varattu valtion tarpeisiin (R/v). Asemakaavamerkintä sijaitsee lähes kokonaan rantojensuojeluohjelma-alueella.

Hyväksytty asemakaava-alue ei kuitenkaan ole sama kuin yleiskaavaan merkitty asemakaava-alue. Suunnittelualueeseen on lisätty Paavisvuononperän ja Apajalahden välinen niemi, joka on yleiskaavassa osoitettu MY-alueeksi. Tälle lisäalueelle ei ole suunniteltu rakennuskortteleita, mutta sen avulla on saatu ranta-asemakaava-alueen rantaviivan pituus lähes kaksinkertaistettua. Omarantaisten ja yhteisrantaisten suhteutetulla mitoitusluvulla on kaavan laskennallinen rantatiheys 5,9 loma-asuntoa kilometriä kohti. Mikäli kaava olisi yleiskaavan mukainen, olisi alueen 46 loma-asuntoa saanut lähes kaksinkertaisen mitoitusluvun eli noin 10 loma-asuntoa kilometriä kohti.

Kyse ei voi olla sattumanvaraisuudesta vaan kikkailusta, jolla rantojensuojelualueen sisälle olevalle suunnittelualueelle on saatu lähes kaksinkertainen määrä loma-asuntoja. Suunnitelman mukaiset 46 loma-asuntoa eivät voi määrältään olla rantojensuojeluohjelman periaatteen mukaisia (Periaatepäätös rantojensuojeluohjelmasta 1990).

Suunnittelualueen läheisyydessä sijaitsee useita muita asemakaava-alueita, joista osa on valtion. Vieressä sijaitseville alueille on osoitettu Mahlattuunoraan 16 rakennuspaikkaa sekä Seulavaaraan ja Kankiniemeen 29 rakennuspaikkaa

kaava-alueiden ollessa kooltaan samaa luokkaa.

Valtion viranomaisen tulee toimillaan edistää rantojen suojelun toteutumista. Valtion edustajien tulee valtion liikelaitoksissa toimia siten, että rantojensuojeluohjelman alueilla ei vaadita rakennusoikeuksia eikä niiden korvaamista.

Metsähallituksella ei maanhaltijana ole sellaisenaan riittävää perustetta poiketa rantojensuojeluohjelmasta varsinkin, kun valtion omistuksessa on pohjoisemmissä kunnissa huomattava määrä ranta-alueita, jotka eivät ole suojeluohjelmien piirissä.

Kaavaselostuksessa tai muissa kaavaan liittyvissä asiakirjoissa ei ole yksityiskohtaisempaa selvitystä, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että suojeluohjelmien toteuttamiseksi rakennuspaikkojen osoittaminen muualle rantojensuojeluohjelma-alueelle on välttämätöntä. Inarijärven rantojensuojeluohjelma-alueesta ja sen tämän hetkisestä tilanteesta suunnitelmiseen ja luontoarvoineen ei ole tehty myöskään kattavaa kokonais selvitystä.

Ranta-asetmakaavaa ei olisi pitänyt hyväksyä, sillä kaavan yhteisvaikutuksia muitten alueen kaavojen kanssa Inarijärven Natura-alueeseen ei ole asianmukaisesti ja riittävästi selvitetty (LSL 65 §).

Kaava-alueita ja lähialueita koskee myös vuonna 1996 vahvistettu Inarijärven osayleiskaava. Lainsäädäntö on muuttunut huomattavasti yleiskaavan vahvistamisajankohdasta. Yhteiskunnassa ja päätöksenteossa luonto- ja ympäristöarvot ovat tärkeässä roolissa. Onko yleiskaavaa enää näissä oloissa tällä hetkellä riittävänä ohjeena laadittaessa ranta-asetmakaavaa? Lisäksi Inarijärven yleiskaavaa ollaan uusimassa, ja siitä on ollut jo lausunnolla kaksi eri versiota.

Inarijärven Natura-alueita koskee tai sivuaa useita laajaan loma- ja matkailurakentamiseen tähtäviä kaavahankkeita. Näitä ovat Inarijärven osayleiskaavan lisäksi Ukonjärven osayleiskaava, Ivalon alueen osayleiskaava sekä Rahajärven ja Ukonjärven asemakaavat.

Paavisvuono-Apajalahden asemakaavan asiakirjoihin ei sisälly yhteenvetoa tai kokonaisnäkemystä kaikkien suunnitteilla olevien kaavojen yhteisvaikutuksesta Inarijärven Natura-alueeseen, kuten luonnonsuojelulain 65 § edellyttää. Myös ELY-keskus on 9.5.2011 antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan. Kokonaisvaikutukset on arvioitava, sillä arvioinnin vaikutus näkyy suoraan asemakaavan loma-asuntojen määrän kokonaismitoituksessa.

Lausunnot, vastineet ja selitykset

Kunnanhallitus on antanut lausunnon, johon valittajat ovat vastanneet.

Metsähallitus on ilmoittanut, ettei sillä ole mitään lisättävää siihen, mitä kunnanhallitus on tuonut lausunnossaan esille.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoo valtuuston päätöksen.

Perustelut

Kaavoitustilanne, kaava-alue ja kaavan tarkoitus

Pohjois-Lapin maakuntakaavassa (vahvistettu 27.12.2007) asemakaava-alue on merkitty osittain suojelualueeksi ja osittain metsätalous- ja poronhoitovaltaiseksi alueeksi. Lisäksi alue sijaitsee matkailun vetovoima-alueella. Kaavassa Inarijärven osalta kehittämisperiaatteena on säilyttää luonto-, maisema- ja kulttuuriarvot, kehittää olemassa olevia matkailupalveluja, ohjattua retkeilyä ja ohjelmapalveluja. Lounaisosaan mantereelle voidaan rakentaa myös uusia ympäristövaikutuksiltaan vähäisiä matkailupalveluja.

Inarijärven yleiskaavan ja suunnitellun Inarijärven retkeilyalueen rajaamalle alueelle ollaan laatimassa Inarijärven osayleiskaavan muutosta ja laajennusta, johon sisältyvät myös yksityiset maa-alueet. Suunnittelualueeseen ei sisälly Kirkonkylän asemakaava-alue, rantakaava-alueet eikä Ivalon alueen yleiskaavaan sisältyvä Inarijärven ranta-alue välillä Ivalojohti-Paatsjoki.

Kaava-alue kuuluu lähes kokonaan Inarijärven Natura-alueeseen (FI 130 0212), jonka pinta-ala on 89 960 hehtaaria. Alue on otettu Natura-verkostoon luontodirektiivin perusteella (SCI). Alue kuuluu myös rantojensuojeluohjelmaan ja alueen suojelu on toteutettu rakennuslain nojalla Inarijärven osayleiskaavan mukaisesti. Rantojensuojeluohjelman rajaus on melkein sama kuin Natura-alueen.

Kaava-alue rajautuu vuonna 1993 laadittuun Nuottamajärven ranta-asemakaava-alueeseen. Lisäksi kaava-alueen lähistöllä sijaitsee Seulavaaran ranta-asemakaava (2001), Mahlattinuoran ranta-asemakaava (1993) ja Kankiniemen ranta-asemakaava (1999). Kaava-alue on Metsähallituksen Laatumaan hallinnassa olevaa valtion maata ja se sijaitsee Inarijärven etelärannalla Paavisvuonon ja Apajalahden alueella. Inarijärvi on Suomen kolmanneksi suurin ja toiseksi syvin järvi. Kaava-alueeseen sisältyy myös noin 1,5 hehtaarin kokoinen Aittakotajärvi. Kaava-alueella on rantaviivaa noin 3,74 kilometriä.

Suunnittelun tavoitteena on ollut toteuttaa ympäristöministeriön 1.3.1996 vahvistamassa Inarijärven osayleiskaavassa ranta-asemakaavoitettavaksi osoitettu alue, joka on varattu valtion tarpeisiin (R/v). Kaavoituksessa kaava-alueelle on siirretty Metsähallituksen Inarijärvellä sijaitsevien rakentamattomaksi jäävien tilojen rakennusoikeutta, mikä on otettu huomioon mitoituksessa. Tonttitarjonta mahdollistaa Inarijärven virkistyskäytön hyödyntämisen matkailuun ja virkistyskalastukseen. Kaavassa on osoitettu 13 loma-asuntojen korttelialuetta (RA), joissa on yhteensä 46 loma-asuntotonttia. Tonteista 7 on omarantaista. Tonttien rakennusoikeus vaihtelee 120 ja 150 kerrosalaneliömetrin välillä. Kaavassa on osoitettu rakennusoikeutta yhteensä 5 730 kerrosalaneliömetriä. Kaavaselostuksen mukaan mitoituksiksi muodostuu 5,9 loma-asuntoa rantaviivakilometriä kohden, kun otetaan kaavaselostuksesta tarkemmin ilmenevin tavoin huomioon yhteisrantaisten tonttien etäisyys rantaviivasta. Kaava-alueella sijaitsee kaksi venevalkama-alueita, joista toinen palvelee myös Inarijärvellä tilapäisesti käyviä.

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä 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.

Lain 197 §:n 1 momentin mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset muun muassa maa- ja kallioperään, veteen, kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin.

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 10 lukuun (Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset) sisältyvillä lain 65 ja 66 §:illä on pantu kansallisesti täytäntöön luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) 6 artiklan 3 ja 4 kohta.

Lain 65 §:n 1 momentin mukaan, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Edellä tarkoitettu vaikutusten arviointi voidaan tehdä myös osana ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 2 luvussa tarkoitettua arviointimenettelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus itse on hankkeen toteuttaja, lausunnon antaa sen sijasta ympäristöministeriö. Lausunto on annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.

Lain 66 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n

1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkkoon.

Pykälän 2 momentin mukaan, sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, saadaan lupa kuitenkin myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehdoista ratkaisua ole.

Pykälän 3 momentin mukaan, jos alueella on luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji, on lisäksi edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituviin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä taikka suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista. Viimeksi mainitussa tapauksessa asiasta on hankittava komission lausunto.

Luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.

Artiklan 3 kohdan mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin. Alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnista tehtyjen johtopäätösten perusteella ja jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset antavat hyväksyntänsä tälle suunnitelmalle tai hankkeelle vasta varmistuttuaan siitä, että suunnitelma tai hanke ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, ja kuultuaan tarvittaessa kansalaisia.

Inarijärven Natura-2000 alue (FI 130 0212, SCI -alue)

Inarijärvi on Suomen kolmanneksi suurin järvi, jonka pinta-ala on noin 1 043 neliökilometriä ja maksimisyvyys on 92 metriä. Järvestä 89 960 hehtaaria kuuluu Natura 2000 -verkkoon. Inarijärvestä on laajoja selkävesiä ja runsaasti saaria, minkä vuoksi maisema on vaihteleva ja omaleimainen. Järvelle ovat luonteenomaisia jyrkät moreeni- ja kalliorannat, mutta myös turverantoja on noin kolmasosa rannoista. Harvalukuiset hiekkarannat sijoittuvat järven eteläosassa sijaitsevien jokien suistoalueille sekä harjujaksoille.

Inarijärven osalta Natura-alueen suojeluperusteena ovat luontodirektiivin liitteen I mukaiset luontotyypit:

- karut kirkasvetiset järvet (hiekkamaiden niukkamineraaliset niukkaravinteiset vedet, 70 %)
- vaihettumissuot ja rantasuot (5 %)
- kasvipeitteiset silikaattikalliot (1 %)
- kallioiden pioneerikasvillisuus (3 %)

- luonnontilaiset tai niiden kaltaiset mäntyvaltaiset vanhat metsät (12 %)
- mäntyvaltaiset puustoiset suot (8 %)

Natura-tietolomakkeessa ei ole ilmoitettu alueella esiintyvän luontodirektiivin liitteessä II mainittuja lajeja. Alueella tavataan lintudirektiivin liitteen I lintulajeja ja direktiivin liitteessä I mainitsemattomia säännöllisesti esiintyviä muuttolintuja.

Natura-arviointi ja siitä annetut ELY-keskuksen sekä Metsähallituksen lausunnot

1. Natura-arviointi

Arviointi on perustunut Natura-tietolomakkeen tietoihin sekä kysymyksessä olevan ranta-asetuksen alueelta laadittuun luonto- ja maisemaselvitykseen. Lisäksi arvioinnissa on hyödynnetty arviointiraportista tarkemmin ilmeneviä julkaisuja. Lähialueella sijaitsee neljä ranta-asetuksen aluetta, mutta arviointia tehtäessä ei ole ollut käytössä kyseisten ranta-asetusten yhteydessä laadittuja selvityksiä ja vaikutusarviointeja.

Kaavan mahdollisia haitallisia vaikutuksia suojeluperusteena oleviin luontotyyppihin on pohdittu tausta-aineiston sekä alueelle laaditun luontoselvityksen perusteella. Johtopäätöksenä on todettu, että Inarijärven ranta-asetuksen toteuttaminen ei tuota merkittäviä välittömiä tai välillisiä vaikutuksia suojeltaville luontotyypeille, eikä niiden levinneisyys ja edustavuus koko Natura-alue huomioiden muutu. Kaava-alueelle ei sijoitu boreaaliset luonnonmetsät, kallioiden pioneerikasvillisuus eikä silikaattikalliot -luontotyyppiä. Epäsuoria vaikutuksia saattaa kohdistua karut kirkasvetiset järvet -luontotyyppiä, mikäli jätevesikuormitus rehevöittää Apajalahtea ja Paavisvuononlahtea aiheuttaen luontotyyppiä ominaisen lajiston taantumista. Tämän vaikutus jää kuitenkin vähäiseksi, mikäli riittäviin jätevesijärjestelmiin ohjeistetaan rakennusmääräyksissä. Lisäksi on arvioitu, että vaikutus kohdistuu lievänä niin pieneen osaan luontotyyppiä, ettei sillä ole merkitystä koko Natura-alueen ja kyseisen luontotyyppin pinta-ala huomioiden. Lieviä lisääntyvän liikkumisen aiheuttamia vaikutuksia saattaa kohdistua puustoiset suot sekä vaihettumissuot ja rantasuot -luontotyyppiä, mutta nämä vaikutukset ovat merkitykseltään hyvin vähäisiä. Kaavahankkeella ei myöskään arvioitu olevan merkittävää vaikutusta Natura-alueen eheyteen.

Arvioinnissa on todettu kaava-alueen lähialueella sijaitsevan neljä ranta-asetuksen aluetta eli Nuottamajärven rantakaava (25.2.1993. Yhteensä 48 tonttia, joista valtion maalla 6), Mahlattinuoran rantakaava (25.2.1993), Kankinien rantakaava (4.11.1999) ja Seulavaaran rantakaava (22.1.2001). Kohdassa "7 YHTEISVAIKUTUS MUIDEN HANKKEIDEN JA SUUNNITELMIEN KANSSA" on lausuttu seuraavaa:

Kaava-hankkeella on yhteisvaikutuksia lähialueen muiden ranta-asetusten mahdollistaman rantarakentamisen kanssa. Natura-alueiden eheydelle katsotaan kuitenkin eduksi, että loma-asutusta keskitetään tietyille alueille, tässä tapauksessa Inarijärven lounaisosiin. Loma-asutuksen aiheuttamat välittömät ja välilliset vaikutukset Natura-alueen suojeluperusteena oleville luontotyypeille ehkä voimistuvat tietyllä alueella, mutta toisaalta muualla säilyy paremmin koskemattomia ja luonnontilaisempia luontotyyppiä. Keskitetty lomarakentaminen vähentää myös tiestön rakentamisen tarvetta, mikä rikkoisi luontotyyppien eheyttä. Lisäksi keskitetyille alueille voidaan suunnitella virkistysrei-

tistöjä rakenteineen, joille lisääntyvää liikkumista ohjataan.

Yhteisvaikutusten osalta arvioinnissa on johtopäätöksenä esitetty, että välilliset vaikutukset yhdessä muiden lähialueen ranta-asemakaavojen kanssa saattavat olla merkitykseltään hieman suurempia, mutta näiden yhteisvaikutustenkaan ei katsota olevan merkittäviä Natura-alueen eheyden kannalta.

Yhteenvedon on todettu, että arvioinnin perusteella kaavasunnitelma ei luonnonsuojelulain mukaisesti merkittävästi heikennä niitä luontoarvoja, eli luontotyyppien edustavuutta, joiden perusteella Inarijärven Natura-alue on sisällytetty Natura 2000-verkoston. Tällöin kaavan toteutumisen ei ole luonnonsuojelulain 65 §:stä johtuvaa estettä.

2. ELY-keskuksen lausunto

ELY-keskus on arvioinnin asianmukaisuuden osalta lausunut muun muassa seuraavaa:

Inarijärven Natura-alueen ja rantojensuojeluohjelma-alueen suojelu on toteutettu rakennuslain mukaisesti vuonna 1996 vahvistelulla osayleiskaavalla. Aluetta Natura 2000 -verkoston liitettäessä on katsottu, että osayleiskaavan kaavamääräyksillä ja vesilain säännöksillä sekä luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:n mukaisella menettelyllä voidaan turvata alueen luonnonarvojen säilyminen.

Arvioinnissa itse kaavasunnitelma kuvataan hyvin suppeasti, eikä siinä esitetä esimerkiksi kaavan mahdollistamien loma-asuntotonttien lukumäärää vaan todetaan ainoastaan loma-asuntokorttelialueiden rakennusaloineen ja tiestöineen muodostavan noin 11 prosenttia kaavoitettavan alueen pinta-alasta. Kaavan välillisten vaikutusten arvioimiseksi kyseinen tieto olisi tullut esittää. Natura-arviointi on tehty 1.2.2010 päivätyin kaavaluonnoksen pohjalta. Kaavaehdotus (22.2.2011) poikkeaa kuitenkin luonnoksesta siten, että Aittakotajärven suuntaan olevat korttelialueet (18 tonttia) on poistettu. Näin ollen Natura-arvioinnissa on käytetty korkeampaa mitoitusta kuin kaavaehdotuksessa.

Arvioinnissa on tunnistettu kaikki vaikutustyyppit. Arvioinnin keskeinen puute on se, ettei hankkeiden yhteisvaikutuksia ole tosiasiallisesti arvioitu. Arvioinnissa kuvataan lähialueiden ranta-asemakaavoja, mutta yhteisvaikutusten arvioinnin kannalta keskeiset asiat, kuten esimerkiksi kaavojen mitoitus, jäävät kuvaamatta. Mitoitus taas vaikuttaa siihen, millaisia ovat matkailu- ja mökkirakentamisen välilliset vaikutukset Natura-alueen luonnonarvoihin. Huomiotta jäävät Ivalon alueen osayleiskaava sekä Inarijärven ja Ukonjärven osayleiskaavat, joiden suunnitelmat ovat muotoutuneet niin pitkälle, että yhteisvaikutusten arviointi lienee mahdollista. Kunnanvaltuuston tulee varmistua ennen ranta-asemakaavan hyväksymistä, että yhteisvaikutukset Natura-alueeseen on asianmukaisesti arvioitu.

Natura-arvioinnissa tehdyistä johtopäätöksistä ELY-keskus on lausunut muun muassa seuraavaa:

Alueen metsiä voidaan pitää luontotyyppiin *boreaaliset luonnonmetsät* kuuluvina, mutta metsätaloustoiminta on joiltain osin heikentänyt luontotyyppin luonnontilaa ja edustavuutta. Ranta-asemakaavan aluevarauksilla on heikentävä vaikutus kyseiseen luontotyyppiin, mutta vaikutuksia ei voida pitää merkittä-

västi heikentävinä.

Luontotyyppin *puustoiset suot* sekä *vaihtumis- ja rantasuot* säilymiselle on keskeistä vesitalouden säilyminen luonnontilaisena. Luontotyyppiä esiintyy suunnittelualueella pienalaisesti MY- ja VR-alueilla, jonne ei osoiteta rakentamista. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan kaavamerkinnät turvaavat luontotyyppien säilymisen suunnittelualueella.

Luontotyyppi *karut kirkasvetiset järvet* on keskeinen Natura-alueen suojelutarvojen kannalta. Rantarakentamisen aiheuttaman mahdollisen jätevesikuormituksen seurauksena veden laatu saattaa heikentyä paikallisesti. Luontotyyppin laajuuteen ja vaikutusten luonteeseen (vaikutuksia ilmenee, mikäli jätevesihuoltoa ei järjestetä lainmukaisesti) nähden heikentäviä vaikutuksia ei kuitenkaan voida pitää merkittävinä.

Luontotyyppiä *kallioiden pioneerikasvillisuus* ja *silikaattikalliot* ei esiinny kaava-alueella. Kaavan välilliset vaikutukset (lisääntyvä kulutus) vaikutukset eivät aiheuta merkittävästi heikentäviä vaikutuksia.

Natura-alueen eheyden osalta ELY-keskus on todennut, että kun otetaan huomioon suunnittelualueen sijainti Natura-alueen reunalla, mannerrannalla sekä kyseiselle Natura-alueelle asetetut suojelutavoitteet, joiden on katsottu toteutuvan voimassa olevalla Inarijärven osayleiskaavalla, hankkeella ei yksistään tarkasteltuna ole vaikutuksia Natura-alueen eheyteen.

Natura-arvioinnissa esitetystä yhteenvedosta ELY-keskus on todennut, että arvioinnissa esitetty johtopäätös siitä, ettei Paavisvuono-Apajalahden ranta-asemakaavalla ole merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen luonnonarvoihin, on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan oikea, kun tarkastellaan puheena olevan kaavan suoria ja välillisiä vaikutuksia luontodirektiivin liitteen I luontotyyppiin ja Natura-alueen eheyteen. Luonnonsuojelulain 65 § edellyttää kuitenkin, että myös hankkeiden ja suunnitelmien yhteisvaikutukset on asianmukaisesti selvitetty. Kunnanvaltuuston on varmistettava ennen ranta-asemakaavan hyväksymistä, että kyseisen kaavan yhteisvaikutukset muiden kaavojen kanssa Natura-alueen luonnonarvoihin on asianmukaisesti arvioitu.

3. Metsähallituksen lausunto

Metsähallituksen Lapin luontopalvelut on lausunnossaan muun ohella todennut seuraavaa:

Kaava-alueella esiintyy Natura-arviossa esitetystä poiketen luontotyyppiä *boreaaliset luonnonmetsät*. Selvityksessä tulisi arvioida vaikutukset tähän luontotyyppiin. Kaava-alueelta olisi hyvä tehdä tarkempia lajiston ja luontotyyppien kartoituksia. Nämä edistäisivät jatkossa luontoarvojen huomioimista eri toimintojen tarkemmassa suunnittelussa.

Arviointityössä ei ole ollut käytössä muiden lähialueen ranta-asemakaavojen yhteydessä laadittuja selvityksiä ja vaikutusarviointeja Natura 2000 -alueen suojeluperusteena oleviin lajeihin ja luontotyyppiin. Metsähallituksen käsityksen mukaan eri kaavojen yhteisvaikutusta Inarijärven Natura-alueen eheyteen ja suojeluperusteena oleviin luontotyyppiin tulisi vielä arvioida perusteellisemmin.

Vaikutusarvioinnin oikeudelliset perusteet

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa ja 66 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia arvioitaessa hanketta tai suunnitelmaa on luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta huomioon ottaen tarkasteltava kokonaisuutena sekä yhdessä yhteisvaikutuksia aiheuttavien muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa.

Euroopan komissio on vuonna 2000 julkaissut tulkintaohjeen "Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö, Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset". Tulkintaohje ei ole oikeudellisesti sitova vaan ilmaisee komission käsityksen mainittujen säännösten tulkinnasta.

Tulkintaohjeen kohdissa 4.4.2. ja 4.4.3. esitetään varovaisuusperiaatteesta ja yhteisvaikutusten huomioon ottamisesta muun ohella, että direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyjen varotoimien toteuttaminen ei edellytä varmuutta vaan sitä todennäköisyyttä, että vaikutukset ovat merkittäviä. Näin ollen on varovaisuusperiaatteen mukaista, että arviointia ei saa jättää suorittamatta sen vuoksi, että vaikutusten merkittävydestä ei ole varmuutta. Joukko yksinään vähäisiä vaikutuksia voi muodostaa yhdessä merkittävän vaikutuksen. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa pyritään ottamaan tämä huomioon viittaamalla suunnitelmien tai hankkeiden yhteisvaikutukseen. Kyseisessä kohdassa ei määritellä yksiselitteisesti, mitkä suunnitelmat ja hankkeet kuuluvat yhteisvaikutusta koskevan säännöksen soveltamisalaan. On tärkeä huomata, että tämän yhteisvaikutusta koskevan säännöksen taustalla on pyrkimys ottaa huomioon kumulatiiviset vaikutukset, jotka myös usein tulevat ilmi vasta ajan myötä. Tässä yhteydessä on mahdollista ottaa huomioon suunnitelmat tai hankkeet, jotka ovat jo päättyneet, hyväksytyt mutta keskeneräisiä tai joiden suunnittelu ei ole vielä lopussa. Oikeusvarmuuden vuoksi näyttäisi tarpeelliselta rajoittaa yhteisvaikutusta koskevan säännöksen soveltaminen sellaisiin muihin suunnitelmiin tai hankkeisiin, joiden suunnittelu on jo päättynyt.

Tulkintaohjeen arvioinnin muotoa koskevassa kohdassa 4.5.1. on ensimmäisenä edellytyksenä mainittu, että arviointimenettely on kirjattava. Luonnollinen seuraus kirjaamisvaatimuksesta on vaatimus, että arviointi on perusteltava. Direktiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa edellytetään, että päätöksentekijöiden on tehtävä päätöksensä ympäristöä koskevien erityistietojen perusteella. Jos arviointia koskevista kirjatusta tiedoista ei käy ilmi sitä seuranneen päätöksen perustelut, arviointi ei täytä tarkoitustaan eikä sitä voida pitää "asianmukaisena".

Tulkintaohjeen kohdan 4.6.3. mukaan direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu alueen koskemattomuus liittyy alueen suojelutavoitteisiin. On esimerkiksi mahdollista, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa haitallisesti alueen koskemattomuuteen vain visuaalisesti tai vain sellaisten luontotyyppien tai lajien kannalta, joita ei ole lueteltu liitteessä I tai liitteessä II. Tällaisissa tapauksissa vaikutukset eivät ole 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja haitallisia vaikutuksia, jos verkoston yhtenäisyys ei vaarannu.

Asian oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Hallinto-oikeus katsoo, että tulkintaohjeessa esitetyt, edellä selostetut käsityk-

set vastaavat luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan tarkoitusta ja että luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momenttia ja 66 §:n 1 momenttia on tulkittava tältä perustalta.

Nyt kysymyksessä olevan kaavahankkeen johdosta tehdyn Natura-arvioinnin asianmukaisuutta tarkasteltaessa on otettava huomioon se, että puheena olevan lainkohdan mukaan eri hankkeiden yhteisvaikutukset on asianmukaisesti selvitettävä ja arvioitava, jos hanke tai suunnitelma tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonsuojelukohteita, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Edellä mainitusta Euroopan komission tulkintaohjeesta ilmi käyvän varovaisuusperiaatteen mukaista on, että arviointia ei saa jättää suorittamatta sen vuoksi, että vaikutusten merkittävydestä ei ole tietoa. Oikeusvarmuuden vuoksi näyttäisi kuitenkin tarpeelliselta rajoittaa yhteisvaikutusta koskevan säännöksen soveltaminen vain sellaisiin muihin suunnitelmiin tai hankkeisiin, joiden suunnittelu on jo päättynyt.

Kaava-alueen lähistöllä on edellä mainitut neljä muuta voimassa olevaa ranta-asemakaavaa, joiden mukaisella maankäytöllä yhdessä nyt puheena olevan kaavan kanssa on arvioitu olevan yhteisvaikutuksia Natura-alueen luontoarvoihin ja eheyteen. Johtopäätöksenä on esitetty, että yhteisvaikutusten ei katsota olevan merkittäviä. Arviointityössä ei kuitenkaan ole ollut käytettävissä kyseisten kaavahankkeiden yhteydessä laadittuja luontoselvityksiä eikä vaikutusarvioiteja. Lisäksi Nuottamajärven osalta mainittua 48 tonttia lukuun ottamatta Natura-arvioinnissa ei ole esitetty selvitystä arvioinnin kannalta keskeisistä asioista, kuten ranta-asemakaavoissa osoitetun loma-asutuksen määrästä ja kaava-alueelle osoitetuista ohjelmapalveluista sekä Natura-alueelle ulottuvista virkistysreiteistä. Näissä oloissa Natura-arviointiin yhteisvaikutusten osalta kirjatuista yleisluontoisista tiedoista ei käy luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla ilmi vaikutusten osalta tehtyjen johtopäätösten perustelut siten, että arviointia voitaisiin pitää puheena olevan lainkohdan edellyttämällä tavalla asianmukaisena.

Edellä lausuttu huomioon ottaen ennalta objektiivisesti arvioiden ei ole pois suljettua, että kaavaratkaisu yhdessä muiden lähialueella sijaitsevien ranta-asemakaavojen kanssa merkittävästi heikentäisi Natura-alueen suojeluarvoja. Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n 1 momentissa ja luonnonsuojelulain 65 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 66 §:n 1 momentissa säädetty huomioon ottaen valtuuston päätös on lainvastaisena kumottava.

Muut valitusperusteet

Kunnanvaltuuston päätöksen tultua kumotuksi edellä mainitulla perusteella enemmän lausunnon antaminen valittajien muista valitusperusteista ei enää ole tarpeen.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Kuntalaki 90 §

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oi-

keuteen. Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan kuitenkin muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen siltä osin, kuin hallinto-oikeus on kumonnut valtuuston tekemän kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen.

Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (kaavavalitus).

Esittelevä jäsen

Marja-Riitta Tuisku

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Pirkko Wesslin-Nenonen, Marja-Riitta Tuisku ja Aila Kovala.

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

1) Inarijärvi-yhdistys ry

Oikeudenkäyntimaksu
maksutta

2) Inarin Luonnonystävät ry

Oikeudenkäyntimaksu
maksutta

Jäljennös maksutta

Inarin kunnanhallitus
Lapin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
Lapin liitto
Metsähallitus Laatumaa

Tiedoksi tilastollista seuranta varten

Ympäristöministeriö

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Hallinto-oikeuden päätös on annettu julkipanon jälkeen. Päätöksen katsotaan tulleen asianomaisten tietoon silloin, kun se on annettu. Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen antopäivästä**, sitä päivää lukuunottamatta.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Valituskirjelmän ja muiden valitusasiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin ja mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitettavan valituskirjelmän osalta allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai julkinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen **valtakirja**, jollei valittaja ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot

Postiosoite:	Käyntiosoite:	Vaihde:	Telekopio:
PL 180	Fabianinkatu 15	029 56 40200	029 56 40382
00131 Helsinki	Helsinki		Sähköposti:
			korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Kaavavalitus