

Muu päätös 387/2015

Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vahvistamista koskeva valitusasia

Antopäivä: 16.2.2015

Taltionumero: 384

Diaarinumero:

2683/1/13

2687/1/13

Asia

Maakuntakaavan vahvistamista koskevat valitukset

Valittajat

- 1) Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry
- 2) A

Päätös, jota valitus koskee

Ympäristöministeriö 19.7.2013 nro YM2/5222/2012

Maakuntavaltuuston päätös

Kainuun maakuntavaltuusto on 19.3.2012 hyväksynyt Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan.

Vaihemaakuntakaavassa osoitetut uudet aluevaraus- ja kohdemerkinnät sekä niitä koskevat suunnittelumääräykset ovat seuraavat:

EAH-merkinnällä on osoitettu puolustusvoimien Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueeseen liittyvät laajennusalueet. Aluevarausta koskee seuraava suunnittelumääräys:

Alueen käyttöä suunniteltaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota turvallisuuteen, meluntorjuntaan, pohjavesien suojeluun sekä luonnon- ja ympäristöarvoihin. Suunniteltaessa rakentamista alueen lähialueelle on otettava huomioon erilaisten aseiden ja taisteluvälineiden aiheuttamat melu-, tärinä- ja painevaikutukset.

S-merkinnällä on osoitettu maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävät maankäyttö- ja rakennuslain tai vesilain nojalla suojellut tai suojeltavaksi tarkoitetut alueet sekä valtion maalla olevat Metsähallituksen päätöksellä muodostetut tai muodostettavat virkistys-, suojelu- tai ympäristöarvometsät. Aluetta koskee seuraava suunnittelumääräys:

Alueen maankäyttöä suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueen suojeluarvojen säilymiseen. Alueelle laadittavassa hoito- ja käyttösuunnitelmassa tulee kiinnittää erityistä huomiota luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edistämiseen.

SL-1-merkinnällä on osoitettu luonnonsuojelulain nojalla suojeltuja tai suojeltaviksi tarkoitettuja alueita. Aluetta koskee seuraava suojelumääräys ja suunnittelumääräys:

Suojelumääräys: Alueella saa suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen alueen suojeluvon säilyttämiseksi tai palauttamiseksi. Rakennuslupahakemuksesta tulee pyytää MRL 133 §:n mukaisesti alueellisen ELY-keskuksen lausunto.

Suunnittelumääräys: Alueen maankäyttö tulee suunnitella ja toteuttaa siten, ettei toimenpiteillä vaaranneta alueen suojelun tarkoitusta ja suojeluarvoja.

Luo-kohdemerkinnällä on osoitettu suojelualueiden ulkopuolella olevat merkittävät uhanalaisten lajien esiintymisalueet. Merkintää koskee seuraava suunnittelumääräys:

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna alueen uhanalaisten lajien elinoloja.

Me/v-rajauksella on osoitettu Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueeseen sekä sen laajennukseen liittyvä ohjeellinen melualue. Merkintää koskee seuraava suojelumääräys:

Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee ottaa huomioon puolustusvoimien raskaiden aseiden ja räjähteiden aiheuttaman ympäristömelun suositusarvot.

Ohjeellisella melualueella on voimassa seuraava maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 1 momentin mukainen ehdollinen rakentamisrajoitus:

Alueelle ei tule sijoittaa uutta asumista tai muita raskaiden aseiden ja räjähteiden aiheuttamalle melulle herkkiä toimintoja. Alueella olevia rakennuksia saa peruskorjata, laajentaa ja korvata uudella. Suunniteltaessa rakentamista alueelle on puolustusvoimille varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Lisäksi koko vaihekaavan aluetta koskee seuraava yleismääräys:

Maakuntakaavan toteuttamisessa ja yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luontoarvot ja erityisesti LSL 49 § 1 mom. mukaisesti luontodirektiivin liitteen IV (a) laji (liitorava), jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ei saa tapahtua ilman LSL 49 §:n 3 mom. mukaista menettelyä.

Kainuun liitto on saattanut maakuntavaltuuston päätöksen ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

Asian käsittely ympäristöministeriössä siltä osin kuin nyt on kysymys

Ympäristöministeriölle tehdyt valitukset

Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry ja *A* ovat valittaneet maakuntavaltuuston päätöksestä ympäristöministeriölle.

Lausunnot, vastineet ja vastaselitykset ympäristöministeriössä

Sisäasiainministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä *sosiaali- ja terveysministeriö* ovat antaneet maakuntakaavasta lausunnon. Lisäksi *työ- ja elinkeinoministeriölle* on varattu tilaisuus lausunnon antamiseen.

Kaavasta on antanut lausuntonsa myös *Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*.

Ympäristöministeriön ratkaisu

Ympäristöministeriö on hylännyt *Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry:n* ja *A:n* valitukset ja vahvistanut Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan.

Ympäristöministeriö on perustellut valitusten hylkäämistä seuraavasti:

Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry

Esteellisyys

Valituksessa on katsottu, että vahvistetun Kainuun maakuntakaavan vahvistusmenettelyn virheellisyksien vuoksi valtioneuvoston päätöksen valmisteluun ja esittelyyn osallistuneet henkilöt ovat esteellisiä Kainuun 1. vaihekaavan ja tämän valituksen käsittelyyn.

Valtioneuvoston 29.4.2009 vahvistama Kainuun maakuntakaava on lainvoimainen ja korkein hallinto-oikeus on hylännyt 20.2.2013 tekemällään päätöksellä yhdistyksen kyseiseen kaavaan kohdistuvan päätöksen purkamista koskevan hakemuksen. Kainuun 1. vaihekaavan vahvistamiskäsittelyyn tai vahvistamispäätöksen esittelyyn ympäristöministeriössä ei ole osallistunut esteellisiä virkamiehiä.

Julkipanon virheellisyys

Valituksen mukaan vaihekaavan nähtävillä olosta ei ollut kuulutettu kuulutuslain mukaan, kun Kuhmon kaupungin ilmoitustaululla ollutta kuulutusta ei voida pitää kuulutuslain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna lyhyenä ilmoituksena vaihekaavaehdotuksesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n kaavaehdotuksen nähtäville asettamista koskevaa säännöstä täydentää maankäyttö- ja rakennusasetuksen 12 §. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 12 §:n 2 momentin mukaan nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset asianomaisissa kunnissa julkaistaan, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista. Kainuun maakunta -kuntayhtymä on asettanut maakuntakaavaehdotuksen nähtäville 9.1.–10.2.2012, jolloin vaihekaavaehdotus on ollut nähtävillä maakunta -kuntayhtymän tiloissa ja Kainuun kaupungeissa ja kunnissa. Saatekirjeessä kuntayhtymä on pyytänyt asettamaan kuulutuksen kaava-asiakirjojen nähtävilläolosta kunnan viralliselle ilmoitustaululle, jossa asukkailla on mahdollisuus viraston aukioloaikana tutustua asiakirjoihin. Kaava-aineisto on ollut nähtävillä myös Kainuun maakunta -kuntayhtymän internet-sivuilla.

Kaavaehdotuksen nähtäville asettamista koskevat säännökset on tarkoitettu lisäämään suunnittelun avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta sillä, että osallisille varataan mahdollisuus muistutuksen tekemiseen. Ottaen huomioon nähtäville asettamisen toteuttaminen tässä kaava-asiassa ja lisäksi se, että valittaja on saanut kaavaehdotusta koskevan lausuntopyynnön ja asiakirjat erikseen tiedoksi, ympäristöministeriö katsoo, että maakuntakaavaehdotus on asetettu nähtäville maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla tavalla.

Kaavan ja kaavaselostuksen olennainen muuttaminen

Valituksessa on katsottu, että kaavaa ja kaavaselistusta on muutettu olennaisesti ehdotuksena nähtävillä pitämisen jälkeen muun muassa suunnittelumääräyksen lisäyksellä ja kaavamerkintöjen värin muuttamisella sekä suhteessa edelliseen kaavaan.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan, jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat, kuullaan erikseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n mukaisesti maakuntakaava esitetään kartalla, johon kuuluvat kaavamerkinnät ja -määräykset. Kaavaselistus liittyy maakuntakaavaan, mutta se ei ole vahvistuva kaavan osa. Näin ollen kaavaselistus ei voi myöskään olla yksistään muutoksenhaun kohteena. Kaavakarttaan tehtyjen muutosten osalta on arvioitava muutosten olennaisuus. Muodollisia korjauksia, teknisiä tarkistuksia ja lisäyksiä, kuten kaavaan lisäys kumottavista merkinnöistä tai kaavamerkinnän värin vaihtaminen, ei voida pitää olennaisina muutoksina. Maakuntakaavakartalla osoitettavien merkintöjen kumoamista ei myöskään ole vahvistettu maakuntavaltuustossa valittajan esittämällä tavalla, vaan kaavakartan määräysten vahvistaminen kuuluu ympäristöministeriön toimivaltaan. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei edellytä, että samassa maakunnassa samaa alueidenkäyttömuotoa tulisi merkitä eri kaavoissa samalla merkinnällä. Vaihekaavoissa merkinnän ja määräyksen muutokset voivat nimenomaan edellyttää kaavamerkintöjen erilaistamista esimerkiksi numeroindeksein samaa alueidenkäyttömuotoa koskien. Näin ollen ei ole myöskään kaavamerkintäasetuksen vastaista käyttää puolustusvoimien harjoitusalueesta merkintää EAH, vaikka aiemmin vahvistetussa kaavassa merkintätapa olisi ollut EP. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei edellytä, että maakuntavaltuustolle kaavaratkaisua havainnollistavien esitysgraafisten dokumenttien tulisi sisältyä kaavaehdotuksen nähtävillä pidettävään aineistoon.

Liito-oravaa koskeva suunnittelumääräys on kaavaehdotuksen nähtävillä olon jälkeen ulotettu koskemaan luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeän alueen (luo) lisäksi myös muita vaihekaavassa osoitettuja aluevarauksia. Vaihemaakuntakaava-alueen koskevan yleismääräyksen mukaan maakuntakaavan toteuttamisessa ja yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luontoarvot ja erityisesti LSL 49 §:n 1 momentin mukaisesti luontodirektiivin liitteen IV (a) laji (liito-orava), jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ei saa tapahtua ilman LSL 49 §:n 3 momentin mukaista menettelyä. Luo-alueen merkintään on kohdistettu myös suunnittelumääräys, jonka mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna alueen uhanalaisten lajien elinoloja. Vaikka muutos on vähäistä suurempi, sen ei voida katsoa olevan olennainen, kun otetaan huomioon liito-oravan huomioonottamisvelvollisuuden kohdentuminen käytännössä puolustusvoimien harjoitusalueen yksityiskohtaiseen suunnitteluun, harjoitusalueeseen, jolla myös luo-alueet sijaitsevat ja joihin myös nähtävillä olleessa kaavaehdotuksessa kohdistui liito-oravan huomioonottamisvelvoite.

Kaavaehdotukseen tehdyt muutokset eivät ole olleet maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n tarkoittamalla tavalla olennaisia valituksessa esitetyillä perusteilla niin, että kaavaehdotus olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman lainvastaisuus

Valituksessa on katsottu, että vuorovaikutus ei ole tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:ssä tarkoitettulla tavalla, kun osallisille ei ole varattu mahdollisuutta lausua kaikista osallistumis- ja arviointisuunnitelman tarkistuksista, eikä kaikki suunnitelmassa esitetty ole toteutunut.

Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n mukaan kaavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittaminen on järjestettävä kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla. Ilmoittaminen voi tapahtua myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Vireilletulosta tiedottamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettu tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Tässä yhteydessä voivat mielipiteensä esittää myös muut kunnan jäsenet. Asetuksen 32 a §:n mukaan kaavoituksen vireilletulosta, tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen kaavaa valmisteltaessa sekä kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on mahdollisuuksien mukaan tiedotettava myös sähköisesti. Kaavaehdotus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. Tiedotettaessa 1 momentin mukaisesti on ilmoitettava, miten asiasta on saatavissa lisätietoja sekä minne asiasta on mahdollisuus esittää mielipiteensä.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma on ollut nähtävillä 5.11.–5.12.2007. Maakuntakaava on ollut nähtävillä 22.6.–2.9.2011 luonnoksena ja ehdotuksena 9.1.–10.2.2012. Nähtävillä olosta on tiedotettu kuulutuksella Kainuussa ilmestyvissä paikallis- ja sanomalehdissä ja kaava-aineisto on ollut nähtävillä Kainuun maakunta -kuntayhtymän internet-sivuilla. Kaava-aineistot ovat olleet nähtävillä myös Kainuun kaupunkien ja kuntien virastoissa. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman päivittäminen ei edellytä erillistä nähtäville asettamista. Sähköistä tiedottamista koskevan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 a §:n mukaisesti Kainuun maakunta -kuntayhtymä on tiedottanut kaavoituksen eri vaiheista myös sähköisesti ja julkaissut kaavaehdotuksen sähköisessä muodossa säännöksen edellyttämällä tavalla. Kainuun 1. vaihemaakuntakaavaa valmisteltaessa vuorovaikutus on tapahtunut maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Vuorovaikutuksen toteutumisen lainmukaisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, että yhteistyöryhmän kokousmuistioon kirjatut yleisötilaisuudet eivät ole toteutuneet.

Vaihekaavan ja vahvistetun kaavan suhde

Valituksessa on katsottu, että puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueen käsittely erikseen aiemmin laaditusta kokonismaakuntakaavasta on heikentänyt osallistumismahdollisuuksia, eikä lopputuloksena kahdesta laaditusta kaavasta synny kokonismaakuntakaavaa. Lisäksi vahvistettu kaava on katsottu lainvastaiseksi.

Ympäristöministeriön toimivaltaan ei kuulu tutkia lainvoimaiseen maakuntakaavapäätökseen liittyviä valitusperusteita.

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kaavojen laadinnan vaiheittain tai osa-alueittain. Maakunta -kuntayhtymä on voinut harkintansa mukaan laatia nyt vahvistettavana olevan 1. vaihekaavan ilman, että sen olisi tullut tarkastella koko maakuntaa samassa yhteydessä. Maakuntakaava ei sillä perusteella ole lainvastainen, että joku toinen tarkastelutapa olisi ollut tarkoituksenmukaisempi esimerkiksi osallistumisen näkökulmasta.

Kaavan tutkimusten ja selvitysten riittävyys

Valituksessa on katsottu, että kaava ei perustu riittäviin selvityksiin riittämättömien vaihtoehtotarkastelujen ja kaavan meluvaikutusten riittämättömän selvittämisen ja virheellisten lähtötietojen vuoksi. Lisäksi valituksessa on katsottu, että vaihekaavan valmistelussa olisi tullut suorittaa YVA-lain mukainen vaikutusten arviointi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävät suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Luonnonsuojelulain 65 §:n 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. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n tarkoitettu arviointi- ja lausunnotmenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulain 49 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty.

Selvitysten riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten lähtökohtana on, että maankäytön suunnittelussa eri intressit yhteen sovitetaan. Kaavatyön yhteydessä on tarkasteltu kolmea vaihtoehtoa: Vuosangan ampuma-alueen toiminta säilyy ennallaan, toiminta laajenee nykyisestä tai toiminta lakkaa ja toiminnot sijoitetaan Kainuun prikaatin varuskunta-alueelle ja siihen mahdollisesti liittyville laajennusalueille. Vaihtoehtotarkastelu toteutettiin Sito Oy:n toimesta ja osa tarkastelua oli asukkaille ja yhdistyksille järjestetyt ryhmähaastattelut sekä niiden analysointi. Vaihtoehtotarkastelussa kaavatyön pohjaksi päätettiin esittää nykyisen ampuma-alueen laajennusta ottaen huomioon muun ohella puolustusvoimien tarve ampuma- ja harjoitustoiminnan jatkamiseen, alueen pysyvän asutuksen määrä ja nykyisen ampuma- ja harjoitusalueen laajentamisen ympäristöekologiset vaikutukset verrattuna kokonaan uuden ampuma-alueen perustamiseen.

Vuosangan ampumamelualue perustuu kaava-asiakirjoihin liittyviin raportteihin Vuosangan ampuma- ja harjoitusalue, Ympäristömeluselvitys 2008 sekä Vuosangan ampuma- ja harjoitusalue, Melu seurantamittaukset 2010 ja 2011 -raportteihin. Selvitys koostui melun mallilaskennasta ja mittauksista. Kainuun ELY-keskuksen pyynnöstä Uudenmaan ELY-keskus on antanut lausunnon ympäristömeluselvityksen oikeellisuudesta, riittävydestä ja luotettavuudesta. Uudenmaan ELY-keskuksen lausunnon perusteella selvitystä täydennettiin vuonna 2010 ja 2011 tehdyillä ampumamelun seurantamittauksilla. Kainuun ELY-keskus on todennut vaihekaavasta antamassaan lausunnossa 28.6.2012, ettei sillä ole tehtyjen täydennysten jälkeen huomautettavaa meluselvityksistä. Kun otetaan huomioon tehdyt selvitykset ja niistä saadut viranomaislausunnot, melualueen osoittamiseksi maakuntakaavassa on tehty riittävät selvitykset, eikä selvitysten riittävyden lainmukaisuuden arvioinnissa ole merkitystä sillä, että jokin toinen selvityksen toteuttamistapa olisi ollut tarkoituksenmukaisempi.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ei edellytä, että maakuntakaavassa osoitettu maankäyttö tulisi arvioida YVA-lain mukaisesti ennen kaavan hyväksymistä. Vaikka kaavaratkaisun mahdollistaman toiminnan vaikutukset tulisivatkin myöhemmin yksityiskohtaisen suunnittelun ja kaavan toteuttamisen myötä YVA-lain mukaisessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tarkasteltavaksi, on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti mahdollista tarkastella kaavaratkaisun lainmukaisuutta kaavaa varten tehtyjen selvitysten pohjalta.

Vaihekaavaa varten on laadittu luontoselvitys sekä Natura-alueita koskevat Natura-tarvearvioinnit. Vaihekaavassa osoitettujen ampuma- ja harjoitusalueen laajennusalueiden osalta on lisäksi laadittu erillinen liito-oravaselvitys. Vaihekaavaan liittyvien luontoselvityksen ja liito-oravaselvityksen perusteella kaava-alueella todettiin olevan liito-oravakohteita vain kaksi, mikä johtuu siitä, että ampuma- ja harjoitusalueeksi osoitetuilla alueilla on vähän lajille sopivia metsiä sekä osa lajille sopivista kuusimetsistä ovat hakkuuaukkojen ja taimikoiden keskellä. Liito-oravakohteiksi on selvitysten perusteella kaavassa osoitettu luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiksi alueiksi (luo) Kierroskankaan vanha metsä, Kyntölän metsät ja Ämmäjoki.

Kaarataratkaisussa on otettu huomioon alueen luontoarvojen turvaaminen kaavamääräyksiin seuraavasti: Ampuma- ja harjoitusaluetta koskevaan EAH-merkintään liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan muun muassa alueen käyttöä suunniteltaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota pohjavesien suojeluun sekä luonnon- ja ympäristöarvoihin. Kaavaselostuksen mukaan EAH-alueella sijaitsevan Pellinkankaan Natura 2000 -verkoston alueen sekä suunnittelualueeseen rajoittuvan Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura 2000 -verkoston alueen perustana olevat luonnonarvot tulee turvata. Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeän alueen merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna alueen uhanalaisten lajien elinoloja. Kaavaselostuksen mukaan luo-alueet ovat luonnonsuojelulain nojalla suojeltujen uhanalaisten lajien esiintymisalueita tai valtakunnallisesti merkittäviä lintualueita. Vaihemaakuntakaavaa koskevan yleismääräyksen mukaan maakuntakaavan toteuttamisessa ja yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luontoarvot ja erityisesti LSL 49 §:n 1 momentin mukaisesti luontodirektiivin liitteen IV (a) laji (liito-orava), jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ei saa tapahtua ilman LSL 49 §:n 3 momentin mukaista menettelyä. Lisäksi Pellinkankaan Natura-alueen kaava-alueelle ulottuva osa on osoitettu luonnonsuojelualueeksi (SL-1). Luonnonsuojelualueutta koskevan suojelumääräyksen mukaan alueella saa suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen alueen suojeluarvon säilyttämiseksi tai palauttamiseksi. Rakennuslupahakemuksesta tulee pyytää MRL 133 §:n mukaisesti alueellisen ELY-keskuksen lausunto. SL-1-alueutta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäyttö tulee suunnitella ja toteuttaa siten, ettei toimenpiteellä vaaranneta alueen suojelun tarkoitusta ja suojeluarvoja.

Luontoselvityksestä ilmenee, että Vuosangan alueella elää uhanalaisista lajeista muun muassa valituksessa mainitut susi ja purotaimen. Vuosangan seudulla on havaittu elävän yksi susipari ja Kivihoen, Huotrankosken ja Ämmähoen virtaavissa vesissä on todettu elävän purotaimen. Susi on myös luontodirektiivin mukaisen liitteen IV (a) laji, mutta Suomella on poikkeamat luontodirektiivin arviointivelvoitteista muun muassa suden osalta. Purotaimen on erittäin uhanalainen, mutta se ei ole luontodirektiivilaji. Sinipyrstöä ei luontoselvityksen perusteella tavattu alueelta. Sinipyrstö on uhanalaisuusluokituksen mukaan vaarantunut laji, ei siis uhanalainen.

Ottaen huomioon tehdyt selvitykset ja maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitelmana sekä kaavassa annetut luontoarvojen turvaamista ja huomioon ottamista koskevat määräykset kaava perustuu riittäviin selvityksiin. Kaava ei näin ollen ole valituksessa esitetyillä perusteil-

la maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n vastainen luontoarvojen selvittämistä ja huomioon ottamista koskevilta osin.

Natura 2000 -alueiden osoittaminen ja luonnonsuojelulain mukaisen menettelyn lainmukaisuus

Valituksessa on katsottu, että vaihekaavassa on osoitettu Natura-alueet virheellisesti ja epäselvästi ja että Natura-arvioinnin tarveharkinta on tehty lainvastaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 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. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun ohella luonnonarvojen vaalimiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 5 momentin mukaan kyseisessä pykälässä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 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. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulain 49 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Valtioneuvoston päätöksessä Natura 2000 -alueesta todetaan, että puolustusvoimien toiminnan vaikutukset on otettu huomioon valittaessa alueita Natura 2000 -verkostoon. Puolustusvoimat voivat käyttää näitä alueita puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisiin toimiin.

Vaihekaavassa osoitetulle Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen (EAH) laajennusalueelle ulottuu osa Natura 2000 -verkostoon kuuluvasta Pellinkankaan Natura-alueesta. Pellinkankaan Natura-alue ulottuu lisäksi olemassa olevalle puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueelle sekä sen ulkopuolelle. Olemassa olevalla ampuma- ja harjoitusalueella sijaitsee myös Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura 2000 -alue. Vaihekaavaa varten on laadittu luontoselvitys sekä Natura-alueita koskevat Natura-tarvearvioinnit. Vaihekaavassa osoitettujen ampuma- ja harjoitusalueen laajennusalueiden osalta on lisäksi laadittu erillinen liito-oravaselvitys.

Vaihekaavassa on osoitettu Pellinkankaan Natura 2000 -alue luonnonsuojelualueeksi (SL-1). Luonnonsuojelualuetta (SL-1) koskevan suojelumääräyksen mukaan alueella saa suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen alueen suojeluarvon säilyttämiseksi tai palauttamiseksi. Rakennuslu-pahakemuksesta tulee pyytää MRL 133 §:n mukaisesti alueellisen ELY-keskuksen lausunto. SL-1- aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäyttö tulee suunnitella ja toteuttaa siten, ettei toimenpiteellä vaaranneta alueen suojelun tarkoitusta ja suojeluarvoja. Ampuma- ja har-

joitusaluetta koskevaan EAH-merkintään liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan muun muassa alueen käyttöä suunniteltaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota pohjavesien suojeluun sekä luonnon- ja ympäristöarvoihin. Kaavaselostuksen mukaan EAH-alueella sijaitsevan Pellinkankaan Natura 2000 -verkoston alueen sekä suunnittelualueeseen rajoittuvan Hevosshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura 2000 -verkoston alueen perustana olevat luonnonarvot tulee turvata. Lisäksi vaihemaakunta-kaavaa koskevan yleismääräyksen mukaan maakuntakaavan toteuttamisessa ja yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luontoarvot ja erityisesti LSL 49 §:n 1 momentin mukaisesti luontodirektiivin liitteen IV (a) laji (liito-orava), jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ei saa tapahtua ilman LSL 49 §:n 3 momentin mukaista menettelyä.

Pellinkankaan ja Hevosshuuhdinpuro ja Honkivaaran Natura-alueet ovat vanhojen metsien suojelualueita ja alueisiin sisältyy myös arvokkaat pienvesikohteet, Hevosshuuhdinpuro ja Latvalammet ja Pellinpuro. Alueiden suojeltaviin lajeihin kuuluu muun muassa metsäpeura ja liito-orava. Nykyisen ampuma-alueen kaakkoispuolella sijaitsevan Pellinkankaan Natura-alueen osan pinta-ala on noin 170 hehtaaria. Alueelle ei ole suunniteltu puolustusvoimien toimintoja. Kaavaselostuksen mukaan alue tulee toimimaan ammuntojen suoja-alueena tykistöllä ammuttaessa.

Vuosangan seutu on metsäpeurojen talvehtimisaluetta. Metsäpeura on luontodirektiivin liitteen II laji, joka uhanalaisuusluokituksen perusteella on silmällä pidettävä laji. Vuosangan harjoitusalueen laajennusalueiden luontoselvityksen 25.3.2011 (myöhemmin Luontoselvitys) mukaan metsäpeurakannan koossa on tapahtunut vaihtelua ja kannan taantuminen taittui vuonna 2009. Tämän jälkeen kannan taantumisen syynä on ollut lisääntynyt kuolevuus, erityisesti vasakuolemat, johon keskeisenä syynä on ollut suurpetojen, erityisesti susikannan vahvistuminen alueella. Metsäpeurojen syntyvyydessä ei ole havaittu merkittävää heikentymistä.

Pellinkankaan Natura-aluetta koskevan Natura-tarvearvioinnin mukaan vaihekaavan toteuttaminen ei muuta Natura-alueen nykyisiä ekologisia olosuhteita tai ominaispiirteitä. Näin ollen harjoitusalueen laajennus ei heikennä Pellinkankaan Natura-alueen eheyttä tai niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Natura-alue on valittu Natura 2000 -verkostoon, eikä luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesti Natura-arviointia ole tarvetta laatia.

Hevosshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura-alue sijaitsee kokonaan olemassa olevan ampuma- ja harjoitusalueen sisällä ja sitä koskeva Natura-tarvearviointi on tehty vuonna 2009, eikä varsinaista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia ole katsottu tarvittavan laatia. Kaavaselostuksen mukaan puolustusvoimien toiminta vaihekaavan ampuma- ja harjoitusalueilla ei aiheuta muutoksia Hevosshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura-alueen nykyiseen maankäyttöön. Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen käyttöohje 2010:n mukaan vanhojen metsien suojeluohjelmaan kuuluvalla Hevosshuuhdinpuron alueella kaivautuminen sekä liikkuminen ajoneuvoilla on kielletty.

Kainuun ELY-keskuksella ei ole ollut huomautettavaa Natura-arviointien riittävydestä.

Vaihekaavaan liittyvien luontoselvityksen ja liito-oravaselvityksen perusteella kaava-alueella todettiin olevan liito-oravakohteita vain kaksi. Tämä johtuu siitä, että ampuma- ja harjoitusalueeksi osoitetuilla alueilla on vähän lajille sopivia metsiä sekä osa lajille sopivista kuusimetsistä ovat hakkuuaukkojen ja taimikoiden keskellä. Liito-oravakohteet on selvitysten perusteella kaavassa osoitettu luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiksi alueiksi luo-merkinnällä (Kierroskankaan vanha metsä, Kyntölän metsät ja Ämmäjoki). Merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna alueen uhanalaisten lajien elinoloja.

Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen laajentamisalueita koskeva maakuntakaava on vaihemaakuntakaava, jossa käsitellään vain puolustusvoimien ampuma- ja harjoitustoimintaan liittyviä alueidenkäyttökysymyksiä, eikä sillä muuteta voimassa olevaa Kainuun maakuntakaavaa Natura-alueiden osoittamista koskevilta osin, vaan ne säilyvät Natura-alueina edelleen. Tehdyissä selvityksissä ampuma- ja harjoitusalueiden laajennusalueiden ei ole todettu vaikuttavan Natura-alueiden suojeluarvoja heikentävästi. Kun otetaan huomioon, että vaihemaakuntakaavalla ei ole ratkaistu puolustusvoimien ampuma- ja harjoitustoiminnan yksityiskohtia laajennusalueella, vaan toimintojen sijoittaminen edellyttää yksityiskohtaista suunnittelua, jota maakuntakaavassa osoitetut aluevaraukset ja kaavamääräykset ohjaavat, kaavaratkaisu perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n tarkoittamalla tavalla riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kun lisäksi otetaan huomioon kaavan tarkoitus ja kaavamerkinnot sekä -määräykset, ei kaavaratkaisu ole lainvastainen silläkään valituksessa esitetyllä perusteella, ettei kaavassa ole osoitettu laajennusalueella ja sen läheisyydessä sijaitsevia Natura-alueita lukuun ottamatta Pellinkankaan Natura-alueen osa-alueita.

Melun huomioon ottamista ja rakentamisrajoitusta koskevien kaavamääräysten lainmukaisuus

Valituksessa on katsottu, että ampuma- ja harjoitusaluetta koskeva suunnittelumääräys on lainvastainen melun huomioon ottamisen näkökulmasta. Lisäksi on katsottu, ettei kaavassa ole ollut edellytyksiä ehdollisen rakentamisrajoituksen asettamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa. Maakuntakaavassa on ampuma- ja harjoitusaluetta koskevaan merkintään annettu suunnittelumääräys, jonka mukaan alueen käyttöä suunniteltaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota turvallisuuteen, meluntorjuntaan, pohjavesien suojeluun sekä luonnon- ja ympäristöarvoihin. Suunniteltaessa rakentamista alueen lähialueelle on otettava huomioon erilaisien aseiden ja taisteluvälineiden aiheuttamat melu-, värinä- ja painevaikutukset. Ampuma- ja harjoitusalueen ohjeellista melualueita koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee ottaa huomioon puolustusvoimien raskaiden aseiden ja räjähteiden aiheuttaman ympäristömelun suositusarvot.

Ohjeelliseen melualueeseen merkintään liittyy maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 1 momentin mukainen rakentamisrajoitus. Säännöksen mukaan maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. Maakuntakaavassa ehdolliseen rakentamisrajoitukseen liittyy määräys, jonka mukaan alueelle ei tule sijoittaa uutta asumista tai muita raskaiden aseiden ja räjähteiden aiheuttamalle melulle herkkiä toimintoja. Alueella olevia rakennuksia saa peruskorjata, laajentaa ja korvata uudella. Suunniteltaessa rakentamista alueelle on puolustusvoimille varattava mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 2 momentin mukaan alueella, jolla rakentamisrajoitus on voimassa, ei lupaa rakennuksen rakentamiseen saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (ehdollinen rakentamisrajoitus). Haittaa arvosteltaessa ei oteta huomioon omistussuhteissa maakuntakaavan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita muutoksia, ellei niitä ole tehty maakuntakaavan toteuttamista varten. Jos maakuntakaavan aluevaraus pääasiallisesti vastaa rakennuslain (370/1958) mukaisen

seutukaavan aluevarausta, ei vastaavasti myöskään seutukaavan hyväksymisen jälkeen omistussuh-teissa tapahtuneita muutoksia oteta huomioon.

Maakuntakaavassa ampuma- ja harjoitusaluetta koskeva suunnittelumääräys kohdistuu ampuma- ja harjoitusalueeseen. Kaavaselostuksessa on täsmennetty suunnittelumääräyksen tavoitteena melun osalta olevan, että puolustusvoimat ottaa ampuma- ja harjoitusalueen suunnittelussa erityisesti huomioon melusta ja tärinästä aiheutuvien vaikutusten ehkäisemisen. Lisäksi ampuma- ja harjoitus-alueeseen kohdistuu ohjeellinen melualue-merkintä, joka edellyttää ampuma- ja harjoitusalueen ulkopuolellakin merkinnän osoittamalla alueella tapahtuvassa suunnittelussa ja rakentamisessa ympäristömelun huomioon ottamista. Maakuntakaavan yleispiirteisyys huomioon ottaen ohjeellisen melualueen rajausta ei ole maakuntakaavassa osoitettu, eikä voitukaan osoittaa yksityiskohtaisesti tai esimerkiksi maanomistajittain. Melun huomioon ottamista koskevat merkinnät ja määräykset tulevat huomioon otettavaksi yksityiskohtaisessa suunnittelussa ja rakentamisessa sekä puolustusvoimien toiminnan suunnittelussa. Kaavamerkinnät ja määräykset eivät ole lainvastaisia valitukses-sa esitetyillä perusteilla.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen ehdollisen rakentamisrajoituksen käyttöalaa on mahdollista laajentaa maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 1 momentin mukaisesti. Puolustusvoimien toiminnan turvaamiseksi ja toiminnasta aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi sekä ampuma- ja harjoitusalueen ulkopuolella tapahtuvan suunnittelun ja rakentamisen ohjaamiseksi Kainuun maakunta-kuntayhtymä on voinut laajentaa rakentamisrajoituksen käyttöalaa kaavassa esitetyllä tavalla. Kun otetaan huomioon ehdollista rakentamisrajoitusta koskeva suunnittelumääräys ja se, että rakenta-misrajoitusalueelle sijoittuvan rakentamisen estyminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa raken-nusluvan myöntämisedellytysten yhteydessä sekä maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n 2 momentti, ei kaavaratkaisun voida tällä perusteella katsoa olevan alueen maanomistajille kohtuuton.

Luontoarvojen turvaaminen

Valituksessa on katsottu, että kaavassa luonnonsuojelua koskevat määräykset ovat riittämättömät.

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityis-tä huomiota muun ohella luonnonarvojen vaalimiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 5 mo-mentin mukaan tässä pykälässä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle annettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-aluetta suunniteltaessa tai raken-nettaessa. Jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihisto-riallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voi-daan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Maankäyttö- ja rakennuslain 197 §:n mukaan kaa-vaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattava riittävät alueelliset edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikkotoiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille. Samalla on huomioitava muun yhdyskuntarakenteen, elinympäristön laadun ja ympäristöarvojen asettamat vaatimukset.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yh-dessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa, todennäköisesti merkittävästi heikentää valtio-

neuvoston 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. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulain 49 §:n mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty.

Kaavassa osoitetulle Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen (EAH) laajennusalueelle ulottuu osa Natura 2000 -verkostoon kuuluvasta Pellinkankaan Natura-alueesta. Olemassa olevalla puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueella, johon nyt vahvistettavana oleva laajennusalue rajoittuu, sijaitsevat Pellinkankaan ja Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaaran Natura 2000 -alueet. Alueet ovat vanhojen metsien suojelualueita ja alueisiin sisältyy myös arvokkaat pienvesikohteet: Hevoshuuhdinpuro ja Latvalammet ja Pellinpuro. EAH-merkintään liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan muun muassa alueen käyttöä suunniteltaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota pohjavesien suojeluun sekä luonnon- ja ympäristöarvoihin. Kaavaselostuksen mukaan EAH-alueella sijaitsevan Pellinkankaan Natura 2000-verkoston alueen sekä suunnittelualueeseen rajoittuvan Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura 2000 -verkoston alueen perustana olevat luonnonarvot tulee turvata.

Kaavassa on osoitettu Pellinkankaan Natura-alueen osa luonnonsuojelualueeksi (SL-1). Luonnonsuojelualuetta koskevan suojelumääräyksen mukaan alueella saa suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen alueen suojeluarvon säilyttämiseksi tai palauttamiseksi. Rakennuslupahakemuksesta tulee pyytää MRL 133 §:n mukaisesti alueellisen ELY-keskuksen lausunto. SL-1-aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäyttö tulee suunnitella ja toteuttaa siten, ettei toimenpiteellä vaaranneta alueen suojelun tarkoitusta ja suojeluarvoja. Lisäksi vaihemaakuntakaavaa koskevan yleismääräyksen mukaan maakuntakaavan toteuttamisessa ja yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luontoarvot ja erityisesti LSL 49 §:n 1 momentin mukaisesti luontodirektiivin liitteen IV (a) laji (liito-orava), jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ei saa tapahtua ilman LSL 49 §:n 3 momentin mukaista menettelyä. Lisäksi kaavassa on osoitettu Kivijärven suojelualueen laajennus suojelualueeksi (S-kohdemerkinnällä). Vaihekaavassa annetun suojelualuetta (S) koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäyttöä suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueen suojeluarvojen säilymiseen. Alueelle laadittavassa hoito- ja käyttösuunnitelmassa tulee kiinnittää erityistä huomiota luonnon virkistyskäytön ja luontomatkailun edistämiseen. Luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeän alueen merkinnällä (luo) on kaavassa osoitettu luonnonsuojelulain nojalla suojeltujen uhanalaisten lajien esiintymisalueita tai valtakunnallisesti merkittäviä lintualueita. Luo-merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna alueen uhanalaisten lajien elinoloja.

Osittain nykyisellä ampuma- ja harjoitusalueella, vaihekaavassa osoitetulla laajennusalueella sekä kyseisten alueiden ulkopuolella sijaitsevan Pellinkankaan alueen ja kokonaan olemassa olevalle ampuma- ja harjoitusalueelle sijoittuvan Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura-alueiden sijainti ja luontoarvot on otettu huomioon jo valittaessa alueita Natura 2000 -verkostoon. Vaihekaavan laadinnan yhteydessä Natura-alueiden osalta on laadittu erilliset Natura-arvioinnin tarveharkintaselvi-

tykset ja laajennusalueen osalta erillinen liito-oravaselvitys. Natura-arviointia koskevan tarveharkinnan mukaan Pellinkankaan Natura-alueesta ei ole tarvetta laatia luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista Natura-arviointia. Natura-arvioinnin tarveharkinnan mukaan vaihekaavassa osoitettu EAH-alueen laajennus ei heikennä Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura-alueen luonnonarvoja (vanhat metsät, metsäpeura) eikä varsinaista luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista Natura-arviointia ole tarvetta laatia. Natura-alueiden luontoarvojen säilyminen tulee turvata ampuma- ja harjoitusalueen suunnittelun ja toiminnan yhteydessä.

Ampuma-alueen laajennus sijoittuu voimassa olevan 29.4.2009 vahvistetun Kainuun maakuntakaavan mukaiselle selvitysalueelle. Aluetta ympäröiville Natura-alueille tai luonnonsuojelualueille ei ole Kainuun 1. vaihemaakuntakaavassa osoitettu ampuma- ja harjoitustoimintaan liittyvää uutta maankäyttöä. Näin ollen vaihemaakuntakaavaratkaisu ei heikennä olevien Natura-alueiden olosuhteita, eikä selvitysten perusteella laajennusalueelle sijoittuvan Pellinkankaan Natura-alueen luontoarvoja. Kun otetaan huomioon Natura-alueiden suojeluperusteet, tehdyt selvitykset ja kaavassa osoitetut kaavamääräykset, ympäristöministeriö katsoo, että kaavaratkaisu ei ole lainvastainen valituksessa esitetyllä tavalla Natura-alueiden osoittamiseen ja selvittämiseen liittyen.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä on päättänyt 1. vaihemaakuntakaavan tavoitteena olevan osoittaa puolustusvoimien harjoitus- ja ampuma-alueiden laajennus. Vuosangan nykyinen harjoitus- ja ampuma-alue on ollut käytössä, kun Natura-alueiden valinta ja liittäminen osaksi Natura 2000 -verkostoa on tapahtunut. Valtioneuvoston päätöksessä Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä 20.8.1998 todetaan, että puolustusvoimien toiminnan vaikutukset on otettu huomioon valittaessa alueita Natura 2000 -verkostoon. Päätöksen mukaan puolustusvoimat voivat käyttää näitä alueita puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisiin toimiin. Kun otetaan huomioon kaavan tavoite ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet riittävien alueellisten edellytysten huomioon ottamisesta ampuma- ja harjoitusalueella ja tehdyt selvitykset sekä kaavassa osoitetut Natura-alueen ja uhanalaisten lajien suojeluarvoja turvaavat suojelu- ja suunnittelumääräykset, kaavaratkaisu ohjaa ottamaan huomioon Natura-alueiden perustana olevat suojeluarvot alueen jatkosuunnittelussa luonnonsuojelulaissa edellyttämällä tavalla, eikä kaavan voida katsoa olevan lainvastainen valituksessa tarkoitettulla tavalla luontoarvojen vaalimisen tai luonnonsuojelulain vastainen.

Vaihekaavassa esitettyjen kiinteistötietojen virheellisyydet

Valituksessa on katsottu, että vaihekaavassa on esitetty aluevarauksia virheellisin kiinteistötiedoin ampuma- ja harjoitusalueella (EAH).

Maakuntakaavassa ei sen mittakaavasta ja esitystavasta johtuen ole ratkaistu maanomistajakohtaisesti EAH-aluevarauksen ulottuvuutta.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:ssä edellytettyjen tietojen jättäminen esittämättä

Valituksessa on katsottu, että vaihekaavan kaavaselostuksessa ei ole esitetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista asianmukaista yhteenvedoa kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä, vaan ainoastaan luettelo osasta niitä ja eri yhteyksissä esitettyjä kuvauksia. Vaihekaavan kaavaselostuksessa ei ole esitetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n 1 momentin mukaista riittävää selvitystä Vuosangan oloista, ympäristöominaisuuksista eikä niissä tapahtuneista muutoksista.

Maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n mukaisesti maakuntakaava esitetään kartalla, johon kuuluvat kaavamerkinnot ja -määräykset. Kaavaselostus liittyy maakuntakaavaan, mutta se ei ole vahvistuva kaavan osa. Näin ollen kaavaselostus ei voi myöskään olla yksistään muutoksenhaun kohteena.

Riittämättömät maininnat sovelletuista säännöksistä

Valituksessa on katsottu, että vaihekaavan hyväksymispäätöstä ei ole perusteltu hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetyllä tavalla.

Kaavan hyväksymisestä päättää maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n mukaisesti maakunnan liiton ylin päättävä toimielin eli maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuuston päätöksentekomenettely noudattaa kuntalain säännöksiä. Maakuntakaavaa koskeva maakuntavaltuuston päätös kohdistuu maakuntakaavaratkaisun hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Itse kaavaratkaisu ja sen perustelut löytyvät kaava-asiakirjoista.

Oikeudenkäyntikulut

Asian lopputulos ja hallintolainkäyttölain 74 §:n säännökset huomioon ottaen ei voida pitää kohtuuttomana, että valittaja joutuu pitämään oikeudenkäyntikulut vahinkonaan.

A

Natura 2000 -alueet ja selvitysten riittävyys

Valittaja on vaatinut kaavan kumoamista muun ohella sillä perusteella, että vaikutuksia Natura 2000 -verkostoon ja erityisesti metsäpeuran elinympäristöihin ei ole asianmukaisella tavalla selvitetty eikä esitetty.

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. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun ohella luonnonarvojen vaalimiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 5 momentin mukaan kyseisessä pykälässä mainitut seikat on selvittävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 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. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulain 49 §:n mukaan luontodirektiivin

liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Valtioneuvoston päätöksessä Natura 2000 -alueesta todetaan, että puolustusvoimien toiminnan vaikutukset on otettu huomioon valittaessa alueita Natura 2000 -verkostoon. Puolustusvoimat voivat käyttää näitä alueita puolustusvalmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisiin toimiin.

Vaihekaavassa osoitetulle Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen (EAH) laajennusalueelle ulottuu osa Natura 2000 -verkostoon kuuluvasta Pellinkankaan Natura-alueesta. Pellinkankaan Natura-alue ulottuu lisäksi olemassa olevalle puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueelle sekä sen ulkopuolelle. Olemassa olevalla ampuma- ja harjoitusalueella sijaitsee myös Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura 2000 -alue. Vaihekaavaa varten on laadittu luontoselvitys sekä Natura-alueita koskevat Natura-tarvearvioinnit. Vaihekaavassa osoitettujen ampuma- ja harjoitusalueen laajennusalueiden osalta on lisäksi laadittu erillinen liito-oravaselvitys.

Vaihekaavassa on osoitettu Pellinkankaan Natura 2000 -alue luonnonsuojelualueeksi (SL-1). Luonnonsuojelualuetta (SL-1) koskevan suojelumääräyksen mukaan alueella saa suorittaa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen alueen suojeluarvon säilyttämiseksi tai palauttamiseksi. Rakennuslu-pahakemuksesta tulee pyytää maankäyttö- ja rakennuslain 133 §:n mukaisesti alueellisen ELY-keskuksen lausunto. SL-1-aluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäyttö tulee suunnitella ja toteuttaa siten, ettei toimenpiteellä vaaranneta alueen suojelun tarkoitusta ja suoje-luarvoja. Ampuma- ja harjoitusaluetta koskevaan EAH-merkintään liittyy suunnittelumääräys, jon-ka mukaan muun muassa alueen käyttöä suunniteltaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota pohja-vesien suojeluun sekä luonnon- ja ympäristöarvoihin. Kaavaselostuksen mukaan EAH-alueella si-jaitsevan Pellinkankaan Natura 2000 -verkoston alueen sekä suunnittelualueeseen rajoittuvan He-voshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura 2000 -verkoston alueen perustana olevat luonnonarvot tulee turvata. Lisäksi vaihemaakuntakaavaa koskevan yleismääräyksen mukaan maakuntakaavan toteut-tamisessa ja yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on otettava huomioon luontoarvot ja erityisesti luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentin mukaisesti luontodirektiivin liitteen IV (a) laji (liito-orava), jonka lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen ei saa tapahtua ilman 49 §:n 3 momentin mukaista menettelyä.

Pellinkankaan ja Hevoshuuhdinpuro ja Honkivaara Natura-alueet ovat vanhojen metsien suojelu-alueita ja alueisiin sisältyy myös arvokkaat pienvesikohteet, Hevoshuuhdinpuro ja Latvalammet ja Pellinpuro. Alueiden suojeltaviin lajeihin kuuluvat muun muassa metsäpeura ja liito-orava. Nykyi-sen ampuma-alueen kaakkoispuolella sijaitsevan Pellinkankaan Natura-alueen osan pinta-ala on noin 170 hehtaaria. Alueelle ei ole suunniteltu puolustusvoimien toimintoja. Kaavaselostuksen mu-kaan alue tulee toimimaan ammuntojen suoja-alueena tykistöllä ammuttaessa.

Vuosangan seutu on metsäpeurojen talvehtimisaluetta. Metsäpeura on luontodirektiivin liitteen II laji, joka uhanalaisuusluokituksen perusteella on silmällä pidettävä laji. Vuosangan harjoitusalueen laajennusalueiden luontoselvityksen 25.3.2011 (myöhemmin Luontoselvitys) mukaan metsäpeura-kannan koossa on tapahtunut vaihtelua ja kannan taantuminen taittui vuonna 2009. Tämän jälkeen kannan taantumisen syynä on ollut lisääntynyt kuolevuus, erityisesti vasakuolemat, johon keskeise-nä syynä on ollut suurpetojen, erityisesti susikannan vahvistuminen alueella. Metsäpeurojen synty-vyydessä ei ole havaittu merkittävää heikentymistä.

Pellinkankaan Natura-aluetta koskevan Natura-tarvearvioinnin mukaan vaihekaavan toteuttaminen ei muuta Natura-alueen nykyisiä ekologisia olosuhteita tai ominaispiirteitä. Näin ollen harjoitusalu-een laajennus ei heikennä Pellinkankaan Natura-alueen eheyttä tai niitä luonnonarvoja, joiden suo-

jelemiseksi Natura-alue on valittu Natura 2000 -verkostoon, eikä luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesti Natura-arviointia ole tarvetta laatia.

Hevosshuhdinpuro ja Honkivaaran Natura-alue sijaitsee kokonaan olemassa olevan ampuma- ja harjoitusalueen sisällä ja sitä koskeva Natura-tarvearviointi on tehty vuonna 2009, eikä varsinaista luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointia ole katsottu tarvittavan laatia. Kaavaselostuksen mukaan puolustusvoimien toiminta vaihekaavan ampuma- ja harjoitusalueilla ei aiheuta muutoksia Hevosshuhdinpuro ja Honkivaara Natura-alueen nykyiseen maankäyttöön. Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen käyttöohje 2010:n mukaan vanhojen metsien suojeleohjelmaan kuuluvalla Hevosshuhdinpuron alueella kaivautuminen sekä liikkuminen ajoneuvoilla on kielletty.

Kainuun ELY-keskuksella ei ole ollut huomautettavaa Natura-arviointien riittävydestä.

Vaihekaavaan liittyvien luontoselvityksen ja liito-oravaselvityksen perusteella kaava-alueella todettiin olevan liito-oravakohteita vain kaksi, mikä johtuu siitä, että ampuma- ja harjoitusalueeksi osoitetuilla alueilla on vähän lajille sopivia metsiä sekä osa lajille sopivista kuusimetsistä ovat hakkuuaukkojen ja taimikoiden keskellä. Liito-oravakohteet on selvitysten perusteella kaavassa osoitettu luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiksi alueiksi luomerkinnällä (Kierroskankaan vanha metsä, Kyntölän metsät ja Ämmäjoki). Merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna alueen uhanalaisten lajien elinoloja.

Vuosangan ampuma- ja harjoitusalueen laajentamisalueita koskeva maakuntakaava on vaihemaakuntakaava, jossa käsitellään vain puolustusvoimien ampuma- ja harjoitustoimintaan liittyviä alueidenkäyttökysymyksiä, eikä sillä muuteta voimassa olevaa Kainuun maakuntakaavaa Natura-alueiden osoittamista koskevilta osin, vaan ne säilyvät Natura-alueina edelleen. Tehdyissä selvityksissä ampuma- ja harjoitusalueiden laajennusalueiden ei ole todettu vaikuttavan Natura-alueiden suojeluarvoja heikentävästi. Kun otetaan huomioon, että vaihemaakuntakaavalla ei ole ratkaistu puolustusvoimien ampuma- ja harjoitustoiminnan yksityiskohtia laajennusalueella, vaan toimintojen sijoittaminen edellyttää yksityiskohtaista suunnittelua, jota maakuntakaavassa osoitetut aluevaatukset ja kaavamääräykset ohjaavat, kaavaratkaisu perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n tarkoittamalla tavalla riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kun lisäksi otetaan huomioon kaavan tarkoitus ja kaavamerkinnot sekä -määräykset, ei kaavaratkaisu ole lainvastainen silläkään valituksessa esitetyllä perusteella, ettei kaavassa ole osoitettu laajennusalueella ja sen läheisyydessä sijaitsevia Natura-alueita lukuun ottamatta Pellinkankaan Natura-alueen osa-alueita.

Kaavan vaihtoehtotarkastelu ja vaihekaavan suhde maakuntakaavaan

Valituksessa on katsottu, ettei kaavassa ole maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla selvitetty vaihekaavan suhdetta maakuntakaavaan asianmukaisella tavalla, eikä vaihekaavan laatimispäätöstä ole asianmukaisella tavalla perusteltu.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 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.

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

Selvitysten riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten lähtökohtana maankäytön suunnittelussa on, että eri intressit yhteen sovitetaan. Kaavatyön yhteydessä on tarkasteltu kolmea vaihtoehtoa: Vuosangan ampuma-alueen toiminta säilyy ennallaan, toiminta laajenee nykyisestä tai toiminta lakkaa ja toiminnot sijoitetaan Kainuun prikaatin varuskunta-alueelle ja siihen mahdollisesti liittyville laajennusalueille. Vaihtoehtotarkastelu toteutettiin Sito Oy:n toimesta ja osa tarkastelua oli asukkaille ja yhdistyksille järjestetyt ryhmähaastattelut sekä niiden analysointi. Vaihtoehtotarkastelussa kaavatyön pohjaksi päätettiin esittää nykyisen ampuma-alueen laajennusta ottaen huomioon muun ohella puolustusvoimien tarve ampuma- ja harjoitustoiminnan jatkamiseen, alueen pysyvän asutuksen määrä ja nykyisen ampuma- ja harjoitusalueen laajentamisen ympäristöekologiset vaikutukset verrattuna kokonaan uuden ampuma-alueen perustamiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n mukaisesti maakuntakaavoituksen toimivalta kuuluu yksinomaan maakunnan liitolle ja liiton harkintavaltaan kuuluu päättää mitä aihealueita koskevia kaavoja maakuntaa kulloinkin laaditaan. Kaavan laatimispäätöksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei kuulu kaavan vahvistamisprosessiin, jossa ympäristöministeriö tutkii kaavan lainmukaisuuden. Maakuntakaavassa on tehty riittävät selvitykset vaihtoehtotarkasteluun liittyen, eikä selvitysten riittävyyden lainmukaisuuden arvioinnissa ole merkitystä sillä, että jokin toinen selvityksen toteuttamistapa olisi ollut tarkoituksenmukaisempi.

Maakuntakaavan vahvistaminen

Maakuntakaava täyttää sille maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset. Koska maakuntakaavan vahvistamiselle ei ole myöskään maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 3 momentista johtuvaa estettä, ympäristöministeriö on vahvistanut maakuntakaavan.

Vaihemaakuntakaavan vahvistamisen yhteydessä on kumottu Kainuun maakuntakaava 2020:n selvitysalueen (se) kaavamerkintä ja -määräys, selvitysalueella olevien maa- ja metsätalousvaltaisten alueiden (M) kaavamerkintä ja -määräys sekä selvitysalueella olevan luo-kohteen suunnittelumääräys ja liito-oravien esiintymisaluetta koskeva maakuntakaavan yleismääräys.

Maakuntakaavan voimaantulo

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

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 4 § 3 momentti, 9 §, 17 §, 24 § 2 momentti, 25 §, 27 §, 28 §, 29 §, 30 § 1 momentti, 31 §, 33 §, 62 §, 65 §, 188 § 3 momentti ja 201 §

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 1 §, 10 §, 12 §, 30 §, 32 a §, 93 § ja 95 §

Kuntalaki (365/1995) 90 § ja 92 §

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 65 § ja 66 §

Valtioneuvoston päätös Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä 20.8.1998

Ympäristöministeriön asetus (31.3.2000) maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Valitukset

1) *Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry* on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vahvistamisesta kumotaan ja kaava jätetään vahvistamatta. Toissijaisesti ympäristöministeriön päätös tulee kumota ja jättää kaava vahvistamatta siinä osoitetun melualueen osalta. Asianmukainen toiminnanharjoittaja on velvoitettava suorittamaan vaihekaavan vaikutusten arvioimiseksi ympäristövaikutusten arviointi. Lisäksi yhdistys on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kieltäisi päätöksen täytäntöönpanon. Vielä yhdistys on vaatinut, että ympäristöministeriön päätös kumotaan myös oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen hylkäämisen osalta. Ympäristöministeriö tulee velvoittaa korvaamaan yhdistyksen oikeudenkäyntikulut ympäristöministeriössä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen.

Yhdistys on valituksensa perusteluissa viitannut korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevaan valitukseensa Oulun hallinto-oikeuden hallintopakkoasiassa antamasta päätöksestä sekä esittänyt muun ohella, että puolustusvoimien toiminnan aiheuttamia vaikutuksia ei ole otettu huomioon maankäyttö- ja rakennuslain, luonnonsuojelulain eikä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain edellyttämällä tavalla. Tämä koskee erityisesti meluvaikutuksia.

Melupäästöt on selvityksissä joko arvioitu tai mitattu räikeästi vastoin Puolustusvoimien ohjetta raskaiden aseiden ja räjähteiden aiheuttaman ympäristömelun arvioimiseksi.

Vaikutusten arvioinnissa on esitetty, että epävarmuuksista huolimatta melualuearvio antaa kelvolliset lähtötiedot vaihemaakuntakaavatasolla vaihtoehtojen välisen valinnan tueksi. On kuitenkin pidettävä selvänä, että vaikka "melualuearvio" olisikin valituksessa esitetyn vastaisesti katsottavissa kelvolliseksi vaihtoehtojen välisen valinnan tueksi, se ei ole kelvollinen vaihekaavassa esitettäväksi melualueeksi.

Epävarmuutta ei ole arvioitu määrällisesti eikä arviosta ole johdettavissa olevaa melualueen vähimmäis- ja enimmäislaajuutta ole osoitettu myöskään vaihekaavassa.

Vaikutusten arvioinnin tulosten ja johtopäätösten luotettavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon lisäksi, että meluvaikutukset arvioinut asiantuntija on ollut aikaisemmin tekemässä virheelliseksi ja epäluotettavaksi osoittautunutta ympäristömeluselvitystä. Vaihekaavassa osoitetun melualueen luotettavuutta arvioitaessa tulee lisäksi ottaa huomioon puolustusvoimien uudesta taistelutavasta esitetty.

Tietämättömyys, osaamattomuus ja piittaamattomuus päätöksen valmistelussa ilmenee siitä, että asiassa ei ole pidetty tarpeellisena tarkastella lähemmin ympäristömeluselvityksen tuloksia ja niiden luotettavuutta eikä melualueen osoittamiseen johtanutta menettelyä ja sen luotettavuutta.

Tärinävaikutusta ei ole otettu huomioon vaihekaavassa eikä myöskään ympäristöministeriön päätöksessä arvioitaessa melualueatkaisun lainmukaisuutta, vaikka vaikutus edellyttää varovaisuusperiaatteen noudattamista ja edellyttäisi melualueen rajauksen siirtämistä jopa useilla kilometreillä.

Kaavaratkaisun lainmukaisuutta ei ole mahdollista arvioida pelkästään kaavaa varten tehtyjen selvitysten pohjalta, vaan lainmukaisuuden arviointi edellyttää YVA-lain mukaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

Tutkimusten ja selvitysten riittävyttä koskevien valitusperusteiden hylkäämisen yhteydessä ei ole viitattu ympäristöministeriölle tehdyssä valituksessa ja sen liitteissä esille tuotuihin Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen (RKTL) selvityksiin. Niiden ja luontoselvityksessä sekä Natura-arvioinnin tarveharkinnassa esitettyjen arvioiden välillä on puolustusvoimien toiminnan metsäpeuraan kohdistuvien vaikutusten osalta selviä ristiriitoja. Yhdistyksen käsityksen mukaan RKTL:n näkemys vaikutuksista on perustellumpi.

Maanomistajien etujen ajamisen kannalta ongelmallista on, että ympäristöministeriön päätöksessä todetaan yhdessä kohdin, että kaavaratkaisua ei voida pitää alueen maanomistajille kohtuuttomana ja toisaalla, että aluevarausten ulottuvuutta ei ylipäättään ole ratkaistu kiinteistökohtaisesti. Vaihekaavan yleispiirteisyykskään huomioon ottaen siinä osoitettuun ampuma- ja harjoitusalueen laajenusalueeseen ei voida sisällyttää yksityisten omistamia kiinteistöjä.

Valituksessa ei ole haettu muutosta kaavaselostukseen, vaan on tarkasteltu siitä ilmenevien olennaisten puutteiden ja lainvastaisuuksien merkitystä vaihekaavan ratkaisun perusteiden ja lainmukaisuuden arvioimiseksi.

Päätöksessä esitetty näkemys maakuntavaltuuston hyväksymispäätöksen kohdistamismahdollisuuksista on kapea-alainen. Riittävänä on pidetty, että maininnat sovelletuista säännöksistä ja ratkaisun perustelut löytyvät kaava-asiakirjoista. Ympäristöministeriölle tehdyssä valituksessa ei ole tarvinnut rajoittaa pelkästään kaavaratkaisun lainmukaisuustarkasteluun, vaan kohteena on voinut olla hyväksymispäätös kokonaisuudessaan, myös siihen liittyvät menettelyt. Muiltakin osin valituksen hylkäämisperustelut ovat virheellisiä tai riittämättömiä sekä olennaisilta osin lakiin perustumattomia. Merkittäviltä osin niissä ei käsitellä eikä oteta huomioon olennaisia valituksessa esitettyjä seikkoja ja perusteluita.

2) A on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös Kainuun 1. vaihemaakuntakaavan vahvistamisesta kumotaan ja kaava jätetään vahvistamatta.

A on valituksensa perusteluissa viitannut ympäristöministeriössä lausumaansa ja esittänyt, että kaavan hyväksymispäätös on lainvastainen, koska vaikutuksia Natura 2000 -verkostoon ja erityisesti metsäpeuran elinympäristöihin ei ole asianmukaisella tavalla selvitetty eikä esitetty, vaihtoehtotarkastelua ei ole asianmukaisella tavalla tehty eikä esitetty, vaihekaavan suhdetta maakuntakaavaan ei ole asianmukaisella tavalla määriteltä eikä esitetty ja vaihekaavan laatimispäätöstä ei ole asianmukaisella tavalla perusteltu.

A on lisäksi muun ohella esittänyt, että vaikka ympäristöministeriö on päätöksessään muodollisesti vastannut valitukseen ja näin ollen myös nyt esillä olevassa valituksessa esitettyihin perusteisiin, niin asiallisesti ja sisällöllisesti ei vastannut ollenkaan. Ministeriö on päätöksessään myös katsonut valituksessa esitetyn sellaisia väitteitä tai vaatimuksia, joita ei ole esitetty.

Valituksen perusteluita on käsitelty tarkemmin valituksen liitteenä olevassa 67-sivuisessa liitteessä "Perusteet 1–4".

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö on valitusten johdosta antamassaan lausunnossa viitannut vahvistamispäätöksensä perusteluihin ja esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry

Muutoksenhakuviranomaisen toimivaltaan ei kuulu esitetyn ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamista koskevan velvoitteen antaminen.

Ympäristöministeriö on maankäyttö- ja rakennuslain perusteella määrännyt maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se saa lainvoiman. Näin ollen maakuntakaava on ohjeena yleis- ja asemakaavaa laadittaessa. Ympäristöministeriö ei katso tarpeelliseksi maakuntakaavan täytäntöönpanon keskeyttämistä.

Hallintolaki ei edellytä, että valittajien vaatimukset tai niiden perustelut selostettaisiin päätöksissä sellaisinaan. Päätöksestä ilmenee muun ohella, miten asia on ratkaistu, sekä päätöksen perustelut valittajakohtaisesti.

A

Viranomaisvastuu kaavan laatimisesta on maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n 1 momentin mukaisesti maakunnan liitolla. Mainittu säännös tai muutkaan maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen säännökset eivät estä sitä, että selvitykset ja muut kaavaan liittyvät asiakirjat laaditaan muun tahon toimesta ja rahoituksella.

Luonnonsuojelulain mukaista Natura-arviointiprosessia ohjaavat luonnonsuojelulain menettelysäännökset. Kaavan vaikutusalueella olevien Natura-alueiden johdosta kaavaprosessin yhteydessä on selvitetty tarvetta ryhtyä luonnonsuojelulain mukaiseen Natura-arviointiprosessiin. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n mukaan maakuntakaava kaavaselostuksessa esitetään muun muassa yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi tehtävistä selvityksistä sekä vaikutukset luontoon. Kaavan laatijan tehtäviin siis kuuluu tehdä johtopäätöksiä kaavaa varten laadituista selvityksistä ja vaikutusarvioinneista kaavaselostuksessa.

Hallintolaki ei edellytä, että valittajien vaatimukset tai niiden perustelut selostettaisiin päätöksissä sellaisinaan. Päätöksestä ilmenee muun ohella, miten asia on ratkaistu, sekä päätöksen perustelut valittajakohtaisesti. Osa päätöksen perusteluja ovat myös oikeusohjeet, joiden asiaan kuulumista valituksessa on kyseenalaistettu.

Maakuntahallituksen lausunto

Kainuun liiton maakuntahallitus on lausunnossaan viitannut aiemmin esittämäänsä ja ympäristöministeriön lausunnossa esitettyyn yhtyen esittänyt, että valitukset hylätään.

Vastaselitys ja lisäkirjoitus

Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry on antanut vastaselityksen.

A:lle on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen. A ei ole antanut vastaselitystä, mutta hän on toimittanut 84-sivuisen lisäkirjoituksen, joka kirjoituksen mukaan korvaa aiemmin toimitetun 67-sivuisen liitteen "Perusteet 1–4".

Merkinnät

Merkittään, että korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 20.2.2013 taltionumero 625 hylännyt Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry:n purkuhakemuksen, joka on kohdistunut valtioneuvoston 29.4.2009 tekemään päätökseen, jolla on vahvistettu 7.5.2007 hyväksytty Kainuun maakuntakaava 2020.

Merkittään, että korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 15.1.2014 taltionumero 82 hylännyt Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry:n valituksen Oulun hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli hylätty yhdistyksen valitus Kainuun ELY-keskuksen hallintopakkoasiassa antamasta ratkaisusta. Yhdistys oli vaatinut muun ohella, että ELY-keskus keskeyttäisi luonnonsuojelulain 57 §:n 1 momentin nojalla kaikki Kainuun maakunta -kuntayhtymän, Puolustusvoimien ja Metsähallituksen luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien, hankkeiden ja toimintojen vireillepanoasiakirjassa yksilöidyillä Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla ja myös verkoston ulkopuolisilla alueilla siltä osin kuin näiltä alueilta voi aiheutua luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vaikutuksia Natura 2000 -verkoston alueille.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitukset hylätään. Ympäristöministeriön päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry:n oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.
3. Lausuminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

1. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toimivaa aluerakennetta koskevan 4.2 kohdan erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeet ja turvattava riittävät alueelliset edellytykset varuskunnille, ampuma- ja harjoitusalueille, varikkotoiminnalle sekä muille maanpuolustuksen ja rajavalvonnan toimintamahdollisuuksille. Samalla on huomioitava muun yhdyskuntarakenteen, elinympäristön laadun ja ympäristöarvojen asettamat vaatimukset.

Maakuntakaavaa koskevassa asiassa valitus sekä ympäristöministeriölle että korkeimmalle hallinto-oikeudelle voidaan tehdä vain kuntalain 90 §:n 2 momentista tarkemmin ilmenevillä laillisuusperusteilla. Valitusta ei voida tehdä sillä perusteella, että alistettu päätös ei ole tarkoituksenmukainen. Valitusten johdosta ei näin ollen ole voitu tutkia kaavoitusratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta eikä näin ollen sitä, olisiko jokin kaavan laatimisen yhteydessä tarkasteltu muu kuin hyväksytyyn kaavaratkaisun pohjaksi valittu vaihtoehto tai kokonaan muu vaihtoehto ollut edullisempi tai muutoin tarkoituksenmukaisempi.

Kun maakuntakaava voidaan maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n 2 momentin säännös huomioon ottaen laatia myös vaiheittain tai osa-alueittain, päätös ei ole lainvastainen sillä valituksissa esitetyllä perusteella, että puolustusvoimien tarpeet olisi tullut kaikilta osin käsitellä aiemmin hyväksytyyn Kainuun maakuntakaavan 2020 yhteydessä tai että nyt hyväksytyyn vaihekaavan suhde mainittuun kaavaan olisi epäselvä. Maakunnan liitto on näin ollen harkintavaltansa puitteissa voinut päättää, mitä toimintoja kaavoissa on käsitelty.

Kun valituksenalaisessa vaihekaavassa on osoitettu vain tämän päätöksen alussa tarkemmin yksilöidyt aluevaraukset ja kohdemerkinnät, nyt kysymyksessä olevasta vaihekaavasta tehtyjen valitusten johdosta ei ole myöskään voitu tutkia Kainuun maakuntakaavaan 2020 liittyviä valitusperusteita. Valitusten johdosta on siten tullut tutkia, perustuuko hyväksyty vaihemaakuntakaava riittäviin selvityksiin ja täyttääkö se maakuntakaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset.

Selvitysten riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon kaavan tarkoitus ja siinä osoitettu maankäyttö sekä maankäyttöä ohjaavien määräysten yksityiskohtaisuus. Selvitykset ovat riittävät silloin, kun kaavaa varten laadittujen tai muutoin kaavaa laadittaessa käytettävissä olleiden selvitysten perusteella on mahdollista arvioida, täyttyvätkö kysymyksessä olevalle kaavamuodolle asetetut sisältövaatimukset kaavan tarkoittaman maankäyttöratkaisun osalta.

Kainuun maakuntakaava-alueella 2020 sijaitsevat Natura-alueet säilyvät jatkossakin Natura-alueina. Kun Pellinkaankaan Natura 2000 -alue on valituksenalaisessa vaihemaakuntakaavassa osoitettu pääosin luonnonsuojelualueeksi (SL-1), ampuma- ja harjoitusalueiden laajennuksella ei ole sellaisia vaikutuksia, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arvioinnin suorittaminen olisi tämän alueen osalta ollut tarpeen. Kun muutoin otetaan huomioon, että vaihemaakuntakaavalla ei ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista puolustusvoimien ampuma- ja harjoitustoiminnan yksityiskohtia edes nyt kysymyksessä olevan laajennusalueen osalta, kaavaratkaisu perustuu riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaratkaisun lainmukaisuus on näin ollen ollut arvioitavissa käytettävissä olevien selvitysten pohjalta.

Kun otetaan huomioon edellä selvitysten riittävydestä lausuttu ja se, että valituksissa tarkoitettun YVA-arvioinnin suorittamista koskevan veloitteen antamista koskevan vaatimuksen tutkiminen ei kuulu korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan, myöskään sillä, että kaavaratkaisun mahdollistaman toiminnan vaikutukset mahdollisesti myöhemmin tulevat yksityiskohtaisen suunnittelun ja kaavan toteuttamisen yhteydessä YVA-lain mukaisessa arviointimenettelyssä arvioitaviksi, ei ole oikeudellista merkitystä nyt kysymyksessä olevan kaavaratkaisun lainmukaisuutta arvioitaessa.

Kaavassa osoitetut suojelu- ja suunnittelumääräykset huomioon ottaen valituksenalainen vaihemaakuntakaava sekä muilta kuin nyt kumoutuvilta osin voimaan jäävä Kainuun maakuntakaava 2020 ohjaavat jatkosuunnittelua siten, että Natura-alueiden perustana olevat suojeluarvot ja alueen muut luonnonarvot otetaan luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla huomioon jatkosuunnittelussa.

Kun otetaan huomioon alueella jo pitkään harjoitettuun puolustusvoimien toimintaan liittyvät meluvaikutukset, niitä koskevat selvitykset ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toimivaa aluerakennetta koskevat erityistavoitteet sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista koskevat säännökset, ohjeellisen melualueen osoittaminen maakuntakaavassa on ollut perusteltua. Kun toisaalta otetaan huomioon, että valituksissa tarkoitettu ehdollinen rakentamisrajoitus ei sellaisenaan estä tai rajoita alueen nykyistä käyttöä, vaan muun ohella mahdollistaa jo olevien rakennuksen peruskorjaamisen, laajentamisen ja korvaamisen uudella, maakuntakaava ei myöskään aiheuta maanomistajille maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 4 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon ympäristöministeriön päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet, maankäyttö- ja rakennuslain 31 § ja 188 §:n 3 momentti sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, ympäristöministeriön päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole oikeudellisia perusteita.

2. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry:lle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

3. Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta Ylä-Vieksin kyläyhdistys ry:n vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Asian ovat ratkaisseet hallintoneuvokset Riitta Mutikainen, Hannu Ranta, Mika Seppälä, Liisa Heikkilä ja Janne Aer. Asian esittelijä Petteri Leppikorpi.

Julkaistu 16.2.2015