



KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (14)
20.5.2015
Taltionumero
1326
Diaarinumerot
497/1/14
542/1/14
2291/1/14



Asia Maakuntakaavan vahvistamista koskevat valitukset ja vahvistamispäätöstä koskeva kantelu

Muutoksenhakijat 1) Pohjois-Savon liitto
2) Kuopion kaupunginhallitus
3) Jukka Kilpi

Päätös, jota valitus koskee

Ympäristöministeriö 15.1.2014 nro YM5/5222/2013

Asian aikaisempi käsittely

Pohjois-Savon liiton maakuntavaltuusto on 10.6.2013 hyväksynyt Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavan. Tuulivoimamaakuntakaavassa on osoitettu tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat, seudullisesti merkittävät alueet koko maakunnan alueella. Maakuntakaavassa on osoitettu myös Kuopion lentoaseman päivitetty melualue ja melualueen muutoksesta aiheutuvat tarkistukset voimassa olevan maakuntakaavan mukaisiin alueen muihin aluevarausmerkintöihin.

Pohjois-Savon liitto on saattanut maakuntavaltuuston päätöksen ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

Asian käsittely ympäristöministeriössä siltä osin kuin nyt on kysymys

Sisäministeriö, 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 *Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan yhtynyt pyytämäänsä Museoviraston lausuntoon. Ministeriö on lausunnossaan esittänyt muun ohella seuraavaa:

Ehdotusvaiheen lausunnossaan Museovirasto esitti Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueesta luopumista maisema-arvojen vuoksi. Kinahmin maisema-alue sijaitsee valtioneuvoston periaatepäätöksellä (1995) vahvistetun valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen Sänkimäki-Pohjois-Sänkimäki vieressä. Valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa (2010) muodostettiin näistä kahdesta maisema-alueesta yksi laajempi maisema-alue, nimeltään Nilsiään mäkikylät, ja sitä ehdotetaan valtakunnallisesti merkittäväksi maisema-alueeksi. Näin valtakunnallisesti arvokkaan alueen rajausta tulee käsittämään myös Etelä-Kinahmin ja suunniteltu tuulivoimama-alue sijoittuisi aluerajauksen sisään. Päivitysinventoinnissa esitettyjen alueiden vahvistamista odotettaessa Pohjois-Savon maakuntakaavassa (2011) päivitysinventoinnin uudet rajaukset päädyttiin osoittamaan maakunnallisesti merkittävinä maisema-alueina ja valtakunnalliset maisema-alueet 1993 päätöksen mukaan.

Näin tosiasiallisesti Etelä-Kinahmin tuulivoimama-aluetta ehdotetaan valtakunnallisesti arvokkaaksi todetulle alueelle. Se, että päivitysinventoinnin vahvistamisen hallinnollinen käsittely vaatii aikaa, ei saisi vaarantaa valtakunnallisesti arvokkaiden maisema-alueiden säilymistä. Tuulivoimamaakuntakaavaa varten tehty tarkastelu ("Maisemavaikutusten kokonaistarkasteluja aluekohtaiset arvioinnit Pienen Neulamäen ja Etelä-Kinahmin osalta") osoittaa, että Kinahmin tuulivoimama-alue muuttaisi alueen maiseman luonteen ja hävittäisi olennaisesti alueen maiseman arvoja. Kinahmin metsäinen selänne, jolle voimaloita suunnitellaan, on hallitseva elementti sekä lähi- että kaukomaisemassa. Selänne on myös Sänkimäki - Pohjois-Sänkimäki alueen maisemakuvassa hallitseva tekijä. Mäkikylästä toiseen avautuvat näkymät ovat alueelle luonteenomaisia ja yhdistävät kylät yhdeksi maisemakokonaisuudeksi. Vaikuttavimpia ovat Kinahmin ja Pohjois-Sänkimäen väliset näkymät tässä perinteisessä pohjoissavolaisessa maisemassa, joka on avointa ja vaihtelevaa maatalousmaisemaa. Viljelysten ja tilakeskusten lomassa olevat puuryhmät, laidunmetsiköt, pensaikot ja aidat elävöittävät ja jäsentävät viljelysmaisemaa.

Museovirasto on esittänyt, että Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaava jätetään vahvistamatta Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen osalta ja että tuulivoimavaraus poistetaan. Muilta osin tuulivoimakaava on kulttuuriympäristön kannalta melko onnistunut. Kaavassa esitetyille 19 alueelle

on sijoitettavissa enintään noin 220–240 kappaletta nimellisteholtaan 3 MW:n tuulivoimalaitosta. Itä-Suomen bioenergiaohjelmassa tavoitteena on, että 1 prosentti alueen energiatarpeesta tuotetaan tuulivoimalla. Tähän tavoitteeseen riittää 10–20 kappaletta 3 MW:n laitosta, joten Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen poistaminen ei estä tavoitteen toteutumista.

Pohjois-Savon liitto on antanut vastineen lausuntojen johdosta.

Ympäristöministeriön ratkaisu siltä osin kuin nyt on kysymys

Ympäristöministeriö on valituksenalaisella päätöksellään jättänyt vahvistamatta Nilsiä-Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen tv 43.801 sekä mainittua tuulivoima-aluetta koskevat suunnittelumääräykset.

Ympäristöministeriö on perustellut päätöstään seuraavasti:

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota muun muassa ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin sekä maiseman vaalimiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Valtioneuvoston 13.11.2008 hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Viranomaisten laatimat valtakunnalliset inventoinnit otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina. Maakuntakaavoituksessa on osoitettava valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöt ja maisemat. Näillä alueilla alueidenkäytön on sovellettava niiden historialliseen kehitykseen. Vastaavan energiahuoltoa koskevan erityistavoitteen mukaan maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.

Maakuntakaavaselostuksen mukaan Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueelle on mahdollista sijoittaa 8 tuulivoimalaa. Alue on selkeästi ympäristöään korkeampi hyvin kapea ja pitkä vaara. Korkeuserot ovat jopa 180 metriä. Tuulivoima-alue kuuluu voimassa olevassa maakuntakaavassa osoitettuun, maakunnallisesti merkittävään Nilsiä-mäkikylien, oikeastaan Kinahmin, maisema-alueeseen. Kinahmin selänteen länsipuolella 4–7 kilo-

metrin päässä sijaitsee valtioneuvoston 1995 tekemään, valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita koskevaan periaatepäätökseen sisältyvä Pohjois-Sänkimäki - Sänkimäen maisema-alue. Alueet muodostavat yhdessä maisemakokonaisuuden, jolle vuonna 2010 valmistuneessa arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventoinnissa on ehdotettu valtakunnallista arvoluokkaa. Maakunnittain tehtävät inventoinnit muodostavat pohjan valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita koskevalle uudelle valtioneuvoston päätökselle.

Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavan maisemavaikutuksia arvioivan selvityksen mukaan Kinahmi on selvästi erottuva, pohjois-etelä-suuntainen metsäinen selänne, joka on maisemassa hallitseva elementti sekä lähi- että kaukomaisemassa. Selänne on myös Pohjois-Sänkimäen - Sänkimäen alueen maisemakuvassa hallitseva tekijä.

Maisemaselvityksen mukaan eteläiselle Kinahmin selänteelle suunniteltujen tuulivoimaloiden merkittävin maisemavaikutus kohdistuu Kinahmin kyläalueelle, johon voimat näkyvät lähes esteettä ja ovat selvästi maisemakuvaa dominoiva elementti. Sänkimäen ja Pohjois-Sänkimäen kyläalueille voimakkaimmat maisemavaikutukset kohdistuvat selänteiden korkeimmilla kohdilla sijaitseville peltoaukeille, joista avautuu laajoja näkymiä Kinahmin selänteen suuntaan. Etäisyys Kinahmin selänteestä vähentää hieman maisemavaikutuksen merkittävyttä Sänkimäen ja Pohjois-Sänkimäen alueilla, mutta Kinahmin selänne on kaukomaisemaa nykyisellään hallitseva elementti, jota tuulivoimalat voimakkaasti muuttaisivat. Selvityksessä todetaan lisäksi, ettei suunnitelman mukaisen, keskenään samanlaisten voimaloiden maisemavaikutusten merkittävä vähentäminen ole mahdollista tutkitulla alueella.

Kun otetaan huomioon Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen vaikutukset Sänkimäki - Pohjois-Sänkimäen valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen ja tosiasiassa myös se, että tuulivoima-alue sisältyy maisema-alueiden päivitys- ja täydennysinventoinnin mukaiseen ehdotukseen valtakunnallisesti arvokkaaksi maisema-alueeksi, Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavassa ei ole Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen tv 43.801 osalta kiinnitetty maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n edellyttämällä tavalla huomiota maiseman vaalimiseen. Kaavassa ei tältä osin ole myöskään huolehdittu maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n tarkoittamalla tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Vahvistamatta jätetty kaavamerkintä sekä vahvistamatta jätetyt osat suunnittelumääräyksistä on merkitty punaisella kaavakarttaan.

Maakuntakaavan vahvistaminen

Ympäristöministeriö on katsonut, että tuulivoimamaakuntakaava täyttää muilta kuin edellä vahvistamatta jätetyltä osin sille maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset. Koska maakuntakaavan vahvistamiselle muilta osin ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 3 momentista johtuvaa estettä, ympäristöministeriö on vahvistanut maakuntakaavan.

Maakuntakaavan voimaantulo

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

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 4 § 3 momentti, 9 §, 17 §, 18 §, 24 § 2 momentti, 25 §, 27 §, 28 §, 29 §, 30 § 1 momentti, 31 §, 188 § 3 momentti ja 201 §

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 1 §, 10 §, 93 § ja 95 §

Kuntalaki (365/1995) 90 § ja 92 §

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**Valitukset**

1) *Pohjois-Savon liiton maakuntahallitus* on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa ympäristöministeriön päätöksen siltä osin kuin sillä on jätetty vahvistamatta Nilsin Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue (tv 43.801) ja sitä koskevat suunnittelumääräykset. Maakuntavaltuuston päätös tulee mainituilta osin saattaa voimaan palauttamatta asiaa ympäristöministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Maakuntahallitus on valituksensa perusteluissa esittänyt muun ohella, että ympäristöministeriön päätös jättää Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue vahvistamatta on maankäyttö- ja rakennuslain vastainen, koska keskeisenä perusteena ratkaisulle on käytetty sitä, että alue kuuluu meneillään olevaan valtakunnallisesti merkittävien maisema-alueiden päivitysinventointiin. Päivitysinventoinnilla ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n tarkoittamaa merkitystä valtakunnallisena alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitteena, koska sen osalta puuttuu valtioneuvoston periaatepäätös

ja maakuntakaavaprosessi. Ympäristöministeriön päätöksen perusteluissa on ratkaisevalla tavalla sivuutettu liiton kaavaselvitykset, joiden riittävyyttä ei ole kyseenalaistettu, ja vedottu valtion viranomaisten kesken-eräiseen selvitystyöhön. Oikeudellisesti tämä on kestäväntöntä ja aiheuttaa kohtuuttomia vaikutuksia myös yksityiskohtaisempaan kaavasuvunntiteluun, jossa kyseisen selvityksen pohjalta valmistuva valtioneuvoston periaatepäätös olisi voitu ottaa huomioon myöhemmin. Tästä aiheutuu kohtuutonta haittaa myös maanomistajille.

Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue on osa maakunnallisesti merkittävää maisema-aluetta, jonka osalta päätösvalta on maakuntavaltuustolla. Ympäristöministeriön päätöksessä todetaan merkittävimpien maisemavaikutusten kohdistuvan nimenomaan maakunnallisesti merkittävälle Kinahmin alueelle. Alueen maanomistajat ja osalliset eivät valittaneet maakuntavaltuuston kaavan hyväksymispäätöksestä ympäristöministeriöön. Alueella on voimassa ympäristöministeriön 7.12.2011 vahvistama Pohjois-Savon maakuntakaava 2030, jossa alue on osoitettu Etelä-Kinahmin osalta maiseman vaalimisen kannalta maakunnallisesti tärkeäksi alueeksi (alueen erityisominaisuutta osoittava merkintä). Pohjois-Savon maakuntakaavassa on osoitettu seitsemän valtakunnallisesti merkittävää maisema-aluetta ja 34 maakunnallisesti merkittävää maisemaa, joten tuulivoimaloiden salliminen yhdelle maakunnallisesti merkittävälle maisema-alueelle ei heikennä kokonaisuudessaan Pohjois-Savon arvokkaita maisemia. Suunnittelumääräyksen mukaan alueen suunnittelussa on otettava huomioon maisema-alueen kokonaisuus ja ominaislaatu. Alueen erityispiirteitä tulee vaalia. Johtopäätös siitä, että Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue uhkasi valtakunnallisesti merkittävän Pohjois-Sänkimäen - Sänkimäen alueen maisema-arvoja, on virheellinen jo alueiden etäisyyden johdosta. Lisäksi Kinahmin selänne tuulivoimaloineen näkyisi merkittävästi vain rajatuille Sänkimäen peltoaukeille.

Vaikka ympäristöministeriön päätöksessä esille nostettu maisemapäivitysinventointi on ollut käytettävissä jo ehdotuksen valmisteluvaiheessa, alueelle osoitettua kaivostoimintojen aluetta ja malmipotentialista aluetta ei missään vaiheessa ole pidetty maisema-arvojen kannalta ongelmallisena. TUKES onkin 22.1.2014 myöntänyt malmipotentialiselle alueelle malminetsintäluvan jatkoluvan. Alueen maanomistaja haluaa kehittää alueellaan myös tuulivoimaa. Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavassa on vahvistunut kaikkiaan 18 tuulivoima-aluetta. Niidenkin osalta yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa voi tulla vastaan lisää reunaehtoja, jotka heikentävät niiden toteuttamismahdollisuuksia. Kun alueita ei voida pakkolunastaa, niiden toteutuminen on riippuu myös maanomistajan tahdosta kehittää alueellaan tuulivoimaa.

Ympäristöministeriön päätös loukkaa yhdenvertaisuutta, kun ministeriö on vahvistanut Kuopion Pienen Neulamäen tuulivoima-alueen, jonka lähellä on Haminalahden valtakunnallisesti merkittävä kulttuurimaisema osana maakunnallisesti merkittävää maisema-aluetta sekä Pohjois-Savon maakuntakaavan 2030 kaivostoimintojen alueen ja malmipotentialaisen alueen Nilsin Kinahmilla, mutta ei Etelä-Kinahmin tuulivoima-aluetta. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n ja 24 §:n valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta myös Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue kaavamääräyksineen olisi pitänyt vahvistaa. Haminalahden läheisyydessä olevan Pienen Neulamäen alueella on lisäksi viiden kilometrin säteellä huomattavasti enemmän asutusta (noin 44 100 asukasta) kuin Etelä-Kinahmilla (noin 2 200 asukasta).

Pohjois-Savon maakuntahallituksen vastineesta ympäristöministeriölle ilmenee kuvaus siitä, miten tuulivoima-alueen suunnittelussa on kiinnitetty erityisesti huomiota alueen maakunnallisesti merkittäviin maisemiarvoihin sekä kauempana olevan Sänkimäen valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen arvojen edistämiseen uudella rajaavalla maisemaelementillä, joka kuitenkin on valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen ulkopuolella.

Myös valtioneuvoston selonteossa on todettu muun ohella, että tuulivoimalat korkeine mastoineen voivat muuttaa visuaalista maisemaa. Samalla, kun uudet energiantuotantomuodot muuttavat olemassa olevaa ympäristöä, ne tuottavat uutta, tämän ajan kulttuuriympäristöä. Etelä-Kinahmin maisema on joka tapauksessa ihmisen toiminnasta voimakkaasti muuttunutta ja muuttuu jatkossakin voimassa olevan maakuntakaavan varausten johdosta.

2) *Kuopion kaupunginhallitus* on valituksessaan siitä tarkemmin ilmenevin perustein vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa ympäristöministeriön päätöksen siltä osin kuin sillä on jätetty vahvistamatta Nilsin Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue (tv 43.801) ja sitä koskevat suunnittelmääräykset.

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö on valitusten johdosta antamassaan lausunnossa viitannut päätöksensä perusteluihin ja esittänyt muun ohella, että Etelä-Kinahmin määrittely valtakunnallisesti arvokkaaksi maisema-alueeksi maisema-alueiden päivitys- ja täydennysinventoinnissa vuonna 2010 ei ole

ollut keskeinen Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen vahvistamatta jättämisen peruste. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n vastaisuuden kannalta olennaisia ovat sen sijaan Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueesta Sänkimäki - Pohjois-Sänkimäen valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen kohdistuvat vaikutukset. Näiden perusteella ympäristöministeriö on katsonut, ettei Pohjois-Savon tuulivoimamaakuntakaavassa ole huolehdittu maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n tarkoittamalla tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.

Sänkimäki - Pohjois-Sänkimäki on valtakunnallisesti arvokas maisema-alue, joka kohoaa jopa 30–40 metriä ympäröivän maaston yläpuolelle. Kylämaiseman ydin on kyläkummun lakialueella, josta aukeaa huomattavia kaukonäkymiä. Vaikka Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen tuulivoimalat eivät vaikuttaisi Sänkimäen maisema-alueen maankäyttöön ja alueen sisäiseen maisemarakenteeseen, on maisema-arvojen merkitystä ja niihin kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa oleellista kiinnittää huomiota maisema-alueen kaukomaisemaan. Kinahmi muodostaa selvästi myös Sänkimäen maisemallisen kehyksen, johon kohdistuvat muutokset vaikuttaisivat myös Sänkimäen maisemakuvaan, joka on säilynyt suhteellisen vauriottomana. Tuulivoimalat vaikuttaisivat näin ollen olennaisesti Sänkimäen valtakunnallisesti arvokkaaseen maisemaan ja heikentäisivät sen maisema-arvoja.

Etelä-Kinahmin tuulivoimarakentamisen vaikutukset Pohjois-Sänkimäen - Sänkimäen alueelta avautuvaan maisemaan on kuvattu myös kaavaselvityksissä ja todettu merkittäviksi.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista vaatimusta, jonka mukaan valtakunnallisen inventoinnin mukainen valtakunnallisesti arvokas maisema-alue on otettava huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtana, ei voida tulkita niin, että kyseisten maisema-arvojen kanssa syntyisi ristiriitaa vain siinä tilanteessa, että rakentaminen tai muu maisemaa muuttava maankäyttö sijoittuisi kyseisen valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen rajauksen sisäpuolelle. Maisema-alueen ominaisuuksista riippuen myös alueen ulkopuolelle sijoittuvalla maankäytöllä voi olla merkitystä kyseisille maisema-arvoille. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa valtakunnallisesti arvokkaan maisema-alueen taustalla avautuva kaukomaisema muodostaa elimellisen osan maisema-alueen maisemakuvaa ja sen arvoja. Etelä-Kinahmin selänteen merkitys Pohjois-Sänkimäen - Sänkimäen alueelle on juuri tällainen.

Kaavaselvitysten maisema-arviointien ja kaavan vahvistuspäätöksessä niiden pohjalta tehtyjen johtopäätösten lähtökohtana on ollut, että Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue on seudullisesti merkittävä tuulivoima-alue, jolle voitaisiin rakentaa vähintään kahdeksan tuulivoimalaa. Kaavaselvityksistä ei ilmene eikä ympäristöministeriö ole päätöksessä ottanut kantaa siihen, olisiko Etelä-Kinahmin alueelle sijoitettavissa alle kahdeksan tuulivoimalan käsittävä tuulivoima-alue siten, että rakentaminen olisi sopusoinnussa maiseman vaalimista koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisen sisältövaatimuksen kanssa. Mikäli tämä osoittautuisi mahdolliseksi, olisi kysymyksessä maakuntakaavaan sisältyvän määritelmän mukaisesti paikallisesti merkittäväksi katsottava tuulivoima-alue, jota ei osoiteta maakuntakaavassa.

Vaikka arvokkaiden maisema-alueiden päivitys- ja täydennysinventoinnilla ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista valtakunnallisen inventoinnin asemaa, sitä on kuitenkin pidettävä kaavan sisällön lainmukaisuuden arvioinnin kannalta keskeisenä ja ajantasaisena maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisena selvitysaineistona. Kinahmi (Nilsin mäkikylä) on maakunnallisesti arvokas maisema-alue ja sellaisena sitä on käsitelty myös tuulivoimakaavassa. Maisema-alueiden päivitys- ja täydennysinventoinnin perusteella on pääteltävissä, että Kinahmin alueella on myös valtakunnallisesti merkittäviä maisema-arvoja. Kaavassa osoitettu Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue sijoittuu osin maisema-alueen sisälle sen maisemaa hallitsevan maastonmuodon Kinahmin kohdalle. Näin ollen tuulivoima-alueen maisemavaikutus on kiistaton, eikä vaikutusta voi käytännössä vähentää kaavamääräysin.

Maiseman vaaliminen kuuluu maakuntakaavan sisältövaatimukseen, joiden riittävä täyttyminen on maakuntakaavan laillisuuden keskeinen arviointiperuste. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tätä sisältövaatimusta ei ole rajattu koskemaan pelkästään valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita. Maiseman vaalimista koskevan sisältövaatimuksen täyttymistä arvioitaessa on siten otettava huomioon kaavan vaikutukset valtakunnallisten arvokkaiden maisema-alueiden ohella myös maakunnallisesti merkittäviin maisema-alueisiin ja niiden muodostamaan kokonaisuuteen.

Etelä-Kinahmin alueelle osoitettu kaivostoimintojen alue (EK) ja malmipotentialinen alue (ek1) sisältyvät vuonna 2011 vahvistettuun Pohjois-Savon maakuntakaavaan. Kaivostoimintojen alueen merkinnällä EK on kaavassa osoitettu kaivoslain mukaiset kaivospiirit, joilla on kaivostointaa tai sen toimintaedellytykset on selvitetty. Etelä-Kinahmin osalta kyseessä on toiminnassa oleva kaivos, jonka ympäristölupa on myönnetty vuonna 2005. Kyseinen kaavamerkintä on siten olemassa olevan tilanteen toteava, eikä sitä voida siten rinnastaa kokonaan uutta alueiden

käyttöä osoittavaan tuulivoimaloiden alueen merkintään. Malmipotentiaalisen alueen merkinnällä ek1 on kaavassa osoitettu kaivosrekisterin mukaiset valtausalueet sekä kaivospiirit, jotka sijoittuvat asema- tai yleiskaava-alueiden ulkopuolelle ja ovat Geologian tutkimuskeskuksen mukaan mahdollisia tulevia kaivosalueita. Merkintä ei siten sellaisenaan osoita alueen tulevaa käyttötarkoitusta, vaan tämä ratkaistaan myöhempien selvitysten ja lupakäsittelyn pohjalta. Siten myöskään tätä merkintää ei voida rinnastaa valituksessa esitetyllä tavalla tuulivoimaloiden alueen merkintään.

Verrattaessa Pienen Neulamäen tuulivoima-alueen maisemavaikutuksia koskevia arvioita samassa kaavaselvityksessä oleviin Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen maisemavaikutuksia koskeviin arvioihin vaikutusten voimakkuus ja niiden lieventämismahdollisuudet yksityiskohtaisemman suunnittelun avulla poikkeavat merkittävästi toisistaan näiden alueiden välillä. Pienen Neulamäen tuulivoima-alueen maisemavaikutukset Haminalahden valtakunnallisesti merkittävään rakennettuun kulttuuriympäristöön ja sitä ympäröivään maakunnallisesti merkittävään maisema-alueeseen ovat selkeästi rajatummat eivätkä kohdistu kulttuuri- ja maisema-arvojen kannalta niin keskeisille alueille kuin Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen vastaavat vaikutukset Pohjois-Sänkimäki - Sänkimäen valtakunnallisesti arvokkaalle maisema-alueelle. Pinnanmuodoista johtuen Pienen Neulamäen tuulivoima-alueen maisemavaikutuksia voidaan vähentää, mikä ei Etelä-Kinahmilla kohdalla ole samassa määrin mahdollista.

Maakuntahallituksen vastaselitys

Pohjois-Savon liiton maakuntahallitus on antanut vastaselityksen.

Kantelu

Jukka Kilpi on korkeimpaan hallinto-oikeuteen 4.7.2014 saapuneessa kantelussaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös poistetaan siltä osin kuin sillä on jätetty vahvistamatta Nilsiä-Etelä-Kinahmin tuulivoima-alue (tv 43.801) ja sitä koskevat suunnittelumääräykset. Lisäksi Kilpi on vaatinut, että maakuntavaltuuston päätös saatetaan voimaan palauttamatta asiaa ympäristöministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

Kilpi on hakemuksensa perusteluissa esittänyt, että hän on maanomistajana asianosainen, jolla ei ole ollut mahdollisuutta valittaa ja jota ei ole kuultu kantelun kohteena olevasta päätöksestä. Lisäksi Kilpi on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen vahvistamatta jättäminen on vastoin maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 3 momenttia. Vahvistamatta jättämiselle ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaista perustetta. Koska Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen vahvistamatta jättäminen on perusteltu virheellisesti ja ristiriitaisesti Etelä-Kinahmin tuulivoima-alueen Sänkimäki - Pohjois-Sänkimäen valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen aiheuttamien vaikutusten osalta, maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ää on sovellettu väärin. Maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n edellyttämä asianosaisten kuuleminen on sivuutettu, kun vahvistamatta jättäminen on perustettu taustaselvitykseen ”Maaseudun kulttuurimaisemat ja maisemanähtävyydet, Pohjois-Savon arvokkaiden maisema-alueiden päivitysinventointi 30.8.2010”. Vahvistamatta jättäminen loukkaa perustuslain 6 §:n ja hallintolain 6 §:n edellyttämää maanomistajien yhdenvertaista kohtelua Maaselänmäen-Naulavaaran ja Linnanmäen tuulivoima-alueiden maanomistajien kanssa. Vahvistamatta jättäminen loukkaa Etelä-Kinahmin maanomistajien luottamuksen suojaa, kun opetus- ja kulttuuriministeriö ei kaavaprosessin aikana ole vaatinut Etelä-Kinahmin tuulivoima aluetta pois kaavasta, kuten eivät myöskään ympäristöministeriö tai Museovirasto viranomaisneuvottelujen yhteydessä. Kun ministeriöiden lausunnot maakuntavaltuuston hyväksymästä tuulivoimamaakuntakaavasta ovat olleet ristiriitaisia, ympäristöministeriön olisi tullut siirtää Etelä-Kinahmin vahvistamatta jättäminen valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Kuopion kaupunginhallituksen valitus jätetään tutkimatta.
2. Pohjois-Savon liiton maakuntahallituksen valitus hylätään. Ympäristöministeriön päätöstä ei muuteta.
3. Ympäristöministeriön päätöksen saatua lainvoiman korkein hallinto-oikeus on tutkinut Jukka Kilven kantelun ja hylkää sen.

Perustelut

1. Säilyttääkseen puhevaltansa Kuopion kaupunginhallituksen olisi tullut ympäristöministeriön päätökseen liitetyn laillisen valitusosoituksen mukaan toimittaa valituskirjelmänsä korkeimpaan hallinto-oikeuteen viimeistään 30. päivänä päätöksen antopäivästä, sitä päivää lukuun ottamatta. Ympäristöministeriön valituksenalainen päätös on annettu julkipanon jälkeen 15.1.2014. Valituskirjelmä olisi näin ollen tullut toimittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen viimeistään perjantaina 14.2.2014. Valituskirjelmä, joka on päivätty 17.2.2014, on saapunut tänne maanantaina

17.2.2014 ja siis valitusajan päätyttyä. Tämän vuoksi valitus on maankäyttö- ja rakennuslain 198 §:n 2 momentin sekä hallintolainkäyttölain 22 §:n, 26 §:n 1 momentin ja 51 §:n 2 momentin nojalla jätettävä tutkimatta.

2. Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät 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 muuttamiseen ei ole perusteita.

3. Hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentin mukaan päätös voidaan kantelun johdosta poistaa:

- 1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan;
- 2) jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 3) jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Maankäyttö- ja rakennuslaki tai vastaava asetus eivät edellytä maanomistajien kuulemista vahvistamiskäsittelyn yhteydessä paitsi maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 6 momentissa tarkoitettuja oikaisunluonteisia korjauksia tai vähäisiä muutoksia tehtäessä. Asiassa ei siten ole tapahtunut hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kuulemisvirhettä. Ministeriöiden kannat eivät maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla ole olleet oleellisilta osin eriävät sen vuoksi, että opetus- ja kulttuuriministeriö on valituksenalaisilta osin esittänyt kaavan vahvistamatta jättämistä. Tähän nähden asiassa ei ole tapahtunut myöskään hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua muuta menettelyvirhettä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen. Kun kantelun kohteena oleva ympäristöministeriön päätös ei ole hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä kävisi ilmi miten asia on ratkaistu, eikä kantelukirjelmässä ole esitetty muutakaan syytä päätöksen poistamiseksi hallintolainkäyttölain 59 §:n 1 momentin nojalla, Kilven kantelu on hylättävä.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Kari Kuusiniemi
hallintoneuvos

Riitta Mutikainen
hallintoneuvos

Hannu Ranta
hallintoneuvos

Tuomas Lehtonen
hallintoneuvos

Mika Seppälä
hallintoneuvos

Petteri Leppikorpi
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Toimituskirjan oikeaksi todistaa


Jaostosihteeri Katri Sokka

Jakelu

Päätös

✓ Pohjois-Savon liiton maakuntahallitus, oikeudenkäyntimaksu 244 euroa
Kuopion kaupunginhallitus, maksutta
Jukka Kilpi, oikeudenkäyntimaksu 122 euroa

Jäljennös

Ympäristöministeriö
Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus