

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (68)
25.8.2006
Taltionumero
2170
Diaarinumerot
776/1/05
777/1/05
794/1/05
823/1/05
Lyhyt ratkaisuseloste

Asia Maakuntakaavan vahvistamista koskevat valitukset

Valittajat 1) Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry, Oulu
2) Pekka Rahikka, Oulunsalo
3) Raili Arvola ja Anneli Näppä, Kiiminki
4) Alli Mettovaara, Jouni Mettovaara, Aila Paasimaa, Timo Paasimaa,
Kirsti Erkkilä ja Kalle Erkkilä, Kiiminki

Päätös, josta valitetaan

Ympäristöministeriön päätös 17.2.2005 n:o YM3/5222/2003

1. Maakuntavaltuuston päätös ja valituksenalaiset merkinnät

Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntavaltuusto on 11.6.2003 hyväksynyt koko maakuntaa koskevan ja kaikki maankäyttömuodot käsittävän Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan siten kuin maakuntakaavakartta kaavamääräyksineen ja -selostuksineen tarkemmin osoittaa. Päätös on alistettu ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Maakuntakaava korvaa voimassa olevan Pohjois-Pohjanmaan seutukaavan.

Maakuntakaavassa on, siltä osin kuin nyt on kysymys, osoitettu turvetuotantoalueita eo-t-merkinnöillä. Merkinnällä osoitetaan energianhuollon kannalta tärkeät turvetuotantoon soveltuvat suoalueet. Alueita koskevat turvesoiden käytön yleiset maankuntakaavamääräykset sekä erityismääräys eo-t1, joka osoittaa, että alueella on luonnon monimuotoisuuden liittyviä arvoja, jotka tulee ottaa huomioon hankkeen vaikutusarvioinnissa ja tuotantojärjestelyissä. Maakuntakaavassa on lisäksi muun ohella

osoitettu em-merkinnällä seudullinen moottoriurheilukeskus. Merkinnällä osoitetaan seudullista moottoriurheilun ja harrastusilmailun monitoimikeskusta.

2. Asian käsittely ympäristöministeriössä

2.1. Valitukset ympäristöministeriössä

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry, Pekka Rahikka, Raili Arvola ja hänen asiakumppaninsa sekä Alli Mettovaara ja hänen asiakumppaninsa ovat muiden ohella valittaneet maakuntavaltuuston päätöksestä ympäristöministeriölle.

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry (*ympäristöministeriön päätöksessä valitus numero 3*) on valituksessaan vaatinut muun ohella, että maakuntakaava jätetään vahvistamatta seuraavaksi 30 vuodeksi tarkoitetun turvetuotannon laajuuden ja sijoittumisen osalta maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n vastaisena. Vaatimustensa tueksi yhdistys on esittänyt muun ohella seuraavaa:

Kaava ei toteuta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden erityistavoitetta, joka edellyttää muun muassa turpeenottoalueiden varaamista ensisijaisesti jo ojitetuille soille, valuma-aluekohtaista vaikutustarkastelua sekä suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Lisäksi kaava on lainvastainen, koska siinä osoitetaan turvetuotantoalueita erityistä suojelua vaativan lajin pesimäreviirille.

Kattavaa selvitystä Pohjois-Pohjanmaan soiden luonnonarvoista ei ole tehty, eikä läheskään kaikkien varaussoiden nimiä edes ole yhdistyksen tiedossa.

Turvetuotannon osalta vaihtoehtojen selvittäminen ja vertailu on jäänyt vain erilaisien turpeentuotannon vertailulaskelmien tasolle. Asiantuntijalausunnot ovat johtaneet luonnonbiologisen tiedon sivuuttamiseen, mikä seurauksena uusia turvetuotantoalueita on varattu noin 20 000 hehtaaria pääosin ojittamattomilta soilta. Vaikutusten arviointia ei ole tehty kattavasti ja asianmukaisesti. Pohjois-Pohjanmaan käyttökelpoiset turvevarannot riittävät kaavan osoittamalla käyttötasolla noin vuosisadan.

Suunniteltu turvetuotanto vaarantaa vesiensuojelutavoitteet eikä vesipuidirektiivin velvoitteita ole kaavassa riittävästi otettu huomioon. Kaava-aineistosta ei ilmene, minkä selvityksen perusteella vesistöjen on katsottu kestävän huomattavan turvekuormituksen lisäyksen. Pohja- ja pintavesien suojelua ei ole otettu kaavassa riittävästi huomioon. Turvetuotantovaraukset ovat ristiriidassa vesistöjä koskevien kaavamääräysten kanssa.

Maankuntakaavan turvetuotantoa koskeva suunnittelumääräys mahdollistaa turvetuotannon jatkamiseen nykytasoisena, vaikka nykyinen soidensuojelu ei riitä turvaamaan maakunnan erityisvastuulla olevaa aapasoiden suojelua, linnustonsuojelua eikä luonnon virkistyskäytön tarpeita. Esitetyt varaukset Oulujoen pohjoispuolella sijaitsevat pääosin luonnontilaisilla soilla ja etelämpänäkin niihin sisältyy lähes poikkeuksetta suon ojittamatta säilynyt ydinosa.

Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkojen rajoja ei ole lain edellyttämällä tavalla määritelty. Ympäristöviranomaisella ei ole oikeutta vetäytyä vastuustaan ja jättää asiaa ympäristölupavirastolle lupaprosessissa harkittavaksi. Suunnittelumääräyksen mukainen monimuotoisuuden huomioon ottaminen edellyttää Värkki-Kortesuon ja Lääväsuo-Kivisuon turvetuotantovarausten poistamista.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa laajojen, yhtenäisten ja etenkin monipuoliselle suolinnustolle merkittävien luonnonalueiden pirstominen on kiellettyä. Kaikki kokonaan tai suurimmaksi osaksi luonnontilaiset suot tulee poistaa kaavasta. Sama koskee myös pienempiä luonnontilaisia soita, joiden kaikkien nimet eivät ole yhdistyksen tiedossa, koska ne ovat liikesalaisuuksia.

Kaavakarttoihin on merkitty vain suurimmat suot (yli 150 hehtaaria). Turpeennostoon varattuja pikkusoita, joista suurella osalla on erilaisia luonnonarvoja, on moninkertainen määrä. Turvetuotantovarausten oikeutusta on tältä osin mahdotonta arvioida, koska pienistä soista ei ole edes nimiluetteloa käytettävissä.

Luontoarvojen perusteella Oulujoen pohjoispuolella Karahkalamminsuon turvetuotannon rajauksen eteläkärkeä tulee supistaa. Turvetuotantoalueen merkintä on poistettava kirjelmässä erikseen nimetyiltä soilta.

Pekka Rahikka (ympäristöministeriön päätöksessä valitus numero 9) on valituksessaan vaatinut, että maakuntavaltuuston päätös kumotaan. Hän on valituksensa perusteluissa muun ohella esittänyt, että maakuntakaavan valmistelu ei täytä maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutusta

ja osallistumista koskevia vaatimuksia. Kaavakartta ei täytä hyvän hallinnon vaatimuksia, koska kartan mittakaavan pienuuden vuoksi maankäyttömuotojen yksityiskohtainen hahmottaminen ei ole mahdollista. Myös esteellisyyskysymykset tulee tutkia.

Maakuntakaava aiheuttaa Rahikalle Oulunsalon kunnan Oulunsalon kylässä olevan Yli-Isolan tilan RN:o 1:379 omistajana huomattavia taloudellisia ja ympäristöllisiä haittoja. Tämän vuoksi muun muassa virkistysalueet (V) on poistettava, Oulunsalon alueella 110 kV:n sähkölinjan yhteystarvemerkinä on poistettava ilmayhteytenä, maa-ainesten ottoalueita on laajennettava ja päivitettävä, peltoalueet on varattava maatalouden tai asumisen käyttöön, Papinjärven alue on varattava M-, A- tai T-alueeksi, virkistys-, moottorikelkka- ja muut reitit on osoitettava yhteistyössä.

Oulun lentoaseman eteläpuolinen Kyläpuolen ohitustievaraus tulee poistaa kalliina ja ympäristöhaittoja aiheuttavana. Sen sijaan esimerkiksi Kempeleenlahden ylitystie täyttäisi myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaatimukset. Oulunsalon kunnanvaltuusto on 3.12.2001 päättänyt Kempeleenlahden ylitystien uudeksi lentoaseman tieyhteydeksi; tämä päätös menee maakuntakaavan edelle. Maakuntakaavassa tulee näkyä Oulun lentoasema-Karhuoja-Oritkari-Uusikatu -tieyhteys.

Raili Arvola ja hänen asiakumppaninsa (*ympäristöministeriön päätöksessä valitus numero 2*) ovat valituksessaan vaatineet, että maakuntakaavasta poistetaan Ylikiimingin Kokkokankaan seudullisen monitoimikeskuksen aluevaraus sekä lentokentän ja kiitotien varaus.

Arvola ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksensa perusteluissa muun ohella esittäneet, että aiottu toiminta aiheuttaa lentomelua, melua, ilmaansaasteita ja liikennehaittoja sekä kiinteistöjen arvonalennusta. Alue kuuluu arvokkaaseen luonnontilaiseen pienvesien valuma-alueeseen. Lentomelun vaikutusta asukkaiden terveyteen ei ole tutkittu. Seutukaavassa alue on merkitty tärkeäksi pohjavesialueeksi ja pohjavedenottamo on 1,5 kilometrin etäisyydellä. Natura-alueita ja ala-asteen koulu on kahden kilometrin etäisyydellä sekä kiinteää asutusta on alle kilometrin etäisyydellä hankkeesta. Valittajat haluavat säilyttää asumisviihtyvyyden ja luonnon monimuotoisuuden alueella. Alue ei sovellu aiottuun käyttöön. Suunniteltu toiminta on siirrettävä teollisuusalueiden yhteyteen tai jo muuten saastuneelle alueelle. Luonnonsuojelulain perusteella on otettava huomioon luonnonarvot ja luonnon monimuotoisuus.

Alli Mettovaara ja hänen asiakumppaninsa (*ympäristöministeriön päätöksessä valitus numero 1*) ovat valituksessaan vaatineet, että maakuntavaltuuston päätös kumotaan. Toissijaisesti valittajat ovat vaatineet ampumarata-alueen, ilmailukeskuksen ja siihen liittyvän kiitotien aluevarausten poistamista maakuntakaavasta. Kolmanneksi he ovat vaatineet, että maakuntakaavaan merkitty ilmailukeskus ja kiitotie poistetaan ja neljänneksi he ovat vaatineet, että kiitotien suuntaa muutetaan idänlännen suunnasta.

Mettovaara ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksensa perusteluissa muun ohella esittäneet, että maakuntavaltuuston pöytäkirjan nähtävillä saattamisessa on menetelty virheellisesti ja rikottu asiaa koskevia lain säännöksiä. Pohjois-Pohjanmaan liitto oli kirjallisesti ilmoittanut, että pöytäkirja on nähtävillä muun muassa jäsenkuntien ilmoitustaululla 2.7.2003, mutta esimerkiksi Kiimingin kunnan ilmoitustaululla ei pöytäkirjaa ollut tuona päivänä eikä pöytäkirjaa tai muitakaan asiaa koskevia asiakirjoja löytynyt kunnanvirastosta. Lisäksi valittajille ei Kiimingin kunnan jäsenenä ole varattu tilaisuutta osallistua maakuntakaavan valmisteluun eikä esittää omia vaatimuksiaan, toivomuksiaan eikä ehdotuksiaan lukuun ottamatta muistutustaan, jota koskevan mahdollisuuden he ovat saaneet tietää sanomalehti uutisten ja tuttaviansa välityksellä. Koska valittajat asuvat ja heidän tilansa ovat maakuntakaavan alueella ja kaavan vaikutukset koskevat heidän etujaan ja oikeuksiaan, on kaavan valmistelussa rikottu maankäyttö- ja rakennuslain 1 luvun yleisiä säännöksiä sekä 6 §:n säännöstä vuorovaikutuksesta ja kaavasta tiedottamisesta.

Valittajat asuvat Kiimingin kylässä omistamallaan tiloilla, jotka on valittu häiriöttömän ja rauhallisen ympäristön vuoksi taajamien ulkopuolelta. Omakotitalojen rakennuslupia myönnettäessä silloisessa seutukaavassa ei ollut merkintöjä eivätkä kunnan viranomaiset tienneet valittajien välittömässä läheisyydessä olevien maa-alueiden käyttämisestä maakuntakaavassa nyt merkittyyn tarkoitukseen. Maakuntakaavan uusi sisältö aiheuttaa valittajille oleellisen muutoksen verrattuna rakennusluvan myöntämisen aikaisiin olosuhteisiin sekä haittaa asumiselle ja asumisviihtyvyydelle. Ilmailukeskuksen yhteyteen merkitty ilmakiitotie ja kiitorata tulisivat noin 400 ja 800 metrin etäisyydelle valittajien asuinrakennuksista. Maakuntakaavan mukaisen toiminnan melu-, haju- ja pölyhaitoista aiheutuu valittajille maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 4 momentin mukaista kohtuutonta asumis- ja terveyshaittaa. Maakuntakaavalla rikotaan lisäksi 28 §:n 3 momentin 1, 4, 6 ja 7 kohdan säännöksiä.

Ilmailukeskus ja kiitotie ovat tarpeettomia eivätkä ne sovellu maakunta-kaavan alueelle sijoitettuna lainkaan Oulun talousalueen ja Pohjois-Suomen tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Julki-suudessa on esitetty väitteitä sotilaskentästä, jota koskevat aiheet ovat epätarkoituksenmukaisia. Nykyiset sotilaskentät ovat sotilas- tai siviili-ilmailuun riittäviä. Kiitoradan pituudeksi on merkitty 2 100 metriä. Tämä tarkoittaa todellisuudessa huomattavasti raskaampaa käyttöä kuin maakuntakaavassa on suunniteltu. Toimivan Ahmosuon kentän siirtämiseen uuteen paikkaan ei ole mitään perusteita. Valittajille aiheutuvaa melu-, haju- ja pölyhaittaa voitaisiin kuitenkin vähentää huomattavasti, mikäli kiitotien suunta muutetaan itä-länsisuunnasta etelä-pohjoissuuntaan.

Uuden ampumaradan sijoittaminen tai entisen Oulun Hiukkavaaran ampumaradan siirtäminen maakuntakaavan osoittamalle alueelle ei ole perusteltua eikä tarpeellista. Ensisijaisesti tulisi tarkastella jo olevien, esimerkiksi Kiimingin kunnan ja lähikuntien ampumaratojen riittävyttä. Ampumaradan perustaminen aiheuttaa valittajille kohtuutonta meluhaittaa sekä alueen luonnonrauhan järkkymistä ja menettämistä.

Moottoriurheilukeskuksen sijoittaminen maakuntakaavan alueelle on perusteetonta ja tarpeetonta. Hanke haittaa myös alueiden käytön ekologista kestävyttä sekä vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväää käyttöä. Melu- ja pölyhaitat sekä pakokaasut ja moottoreiden polttoaine-, öljy- ja muista päästöistä aiheuttavat kuormitusta ja vaaratilanteita alueen luonnonarvoille. Moottoriurheilukeskus, ilmailukeskus ja kiitotie huoltotiloineen vaativat kestäviä liikennejärjestelyjä, jotka vaikuttavat kielteisesti alkuperäiseen luonnon monimuotoisuuteen. Moottoriurheilukeskus on erityinen uhka alueen ympäristölle.

Valittajien tilojen ja asuinrakennusten läheisyydessä sijaitsee harvinaisen kirkasvetinen Haapalampi. Tämä ja muut maakuntakaavan alueen vesistöt kuormittuvat ja tuhoutuvat suunniteltujen hankkeiden aiheuttamien päästöjen ja lisääntyvien saasteiden seurauksena. Alueen suot ovat monipuolisen linnuston pesimäalueita. Oulun yliopistossa laaditun 21.7.2003 päivätyn muistion mukaan maakuntakaava-alueen suot ovat aapasoihin laskettavia, laajalti luonnontilaisia, maisemallisesti edustavia, ravinteisuudeltaan osittain keskiravinteisia eli mesotrofisia ja alueella on myös uhanalaisia kasvilajeja. Maakuntakaavassa on laiminlyöty maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen. Natura-alueiden reuna-alueen kasvistoa ja elämistöä rikastuttavia alueita ei ole tutkittu eikä selvitetty luonnon monimuotoisuuden osalta.

Kiimingin kunnan pohjavedenottamo on noin 1,5 kilometrin päässä monitoimikeskuksesta. Maakuntakaavan alueelle suunnitellut raskaat uudet rakennelmat päästöineen ja riskeineen muodostavat merkittävän uhan alueen pohjavesien säilymiselle ja hyödyntämiselle. Siten kaavan keskeiset luonnon vesivaroja uhkaavat ratkaisut tulee poistaa maakuntakaavasta, jonka sisältö on maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n vastainen. Toitutuessaan kaava aiheuttaa valittajille kohtuutonta haittaa ja vahinkoa.

2.2. Lausunnot ja vastineet ympäristöministeriössä

Puolustusministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä työministeriö ovat antaneet asiasta lausuntonsa. Lisäksi oikeusministeriölle, sisäasiainministeriölle, valtiovarainministeriölle, kauppa- ja teollisuusministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle on varattu tilaisuus lausunnon antamiseen.

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausunnon myös Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselta. Ympäristökeskuksella ei ole ollut kaavasta huomautettavaa.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on antanut vastineen lausuntojen ja valitusten johdosta.

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry, Pekka Rahikka, Raili Arvola ja Anneli Näppä sekä Alli Mettovaara asiakumppaneineen ovat antaneet vastaselitykset.

3. Ympäristöministeriön ratkaisu

Ympäristöministeriö on, jätettyään Pekka Rahikan valituksen tutkimatta, hyläten valitukset muutoin vahvistanut maakuntavaltuuston päätöksen eräin (vähäisin) muutoksin ja oikaisunluonteisin korjauksin lukuun ottamatta Lääväsuo-Kivisuon eo-tl-, Värkkisuo-Kortesuon eo-tl- ja Kuohuntanevan eo-t-alueita, joiden osalta mainitut aluevaraukset on jätetty vahvistamatta.

Ympäristöministeriö on, sikäli kuin nyt on kysymys, lausunut asiassa seuraavaa:

Pekka Rahikan valitus

Maakuntavaltuuston hyväksymistä koskevaan maakuntavaltuuston pöytäkirjaan liitetyn laillisen valitusosoituksen mukaan valitusaika maakuntavaltuuston päätöksestä on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista, johon määräaikaan ei lueta mukaan tiedoksisaantipäivää. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 188 §:n 5 momentin ja kuntalain (365/1995) 85 §:n 1 momentin mukaan maakunnan liiton jäsenkuntien ja niiden jäsenten katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on tarkastamisen jälkeen asetettu yleisesti nähtäväksi. Maakuntavaltuuston pöytäkirja on ollut yleisesti nähtävänä 2.7.2003 Pohjois-Pohjanmaan liiton virastossa. Tätä ennen pöytäkirjan nähtävilläolosta on ilmoitettu Pohjois-Pohjanmaan liiton viraston ilmoitustaululla 20.5.-2.7.2003 välisenä aikana olleella ilmoituksella ja pöytäkirjasta on lähetetty liiton jäsenkuntien kunnanhallituksille jäljennös. Valitus on tullut toimittaa ympäristöministeriölle sunnuntaipäivän vuoksi viimeistään maanantaina 4.8.2003. Pekka Rahikan (9) valitus on saapunut ympäristöministeriöön tiistaina 5.8.2003. Tämän vuoksi ympäristöministeriö on jättänyt Rahikan valituksen myöhään saapuneena tutkimatta.

Valitukset menettelyvirheiden osalta

Maakuntakaavan hyväksymistä koskevan maakuntavaltuuston pöytäkirjan nähtävänä pitämiseen sovelletaan kuntalain 63 §:n, 64 §:n, 81 §:n 1 momentin ja 85 §:n 1 momentin säännöksiä. Maakuntavaltuuston pöytäkirja valitusosoituksineen on tarkastamisen jälkeen pidettävä yleisesti nähtävänä ja nähtävänä pitämisen ajankohdasta sekä paikasta on ilmoitettava ennakolta. Ennen pöytäkirjan nähtävänä pitämistä siitä on lähetettävä jokaisen jäsenkunnan kunnanhallitukselle jäljennös. Jäsenkuntien ja niiden jäsenten katsotaan saaneen pöytäkirjassa mainitusta päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona pöytäkirja on asetettu nähtäväksi. Maakunnan liitolla on siten velvollisuus pitää pöytäkirja yleisesti nähtävänä. Maakunnan liiton jäsenkunnille ei sen sijaan ole asetettu vastaavaa velvollisuutta.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on lähettänyt tarkastetun 11.6.2003 pidetyn maakuntavaltuuston kokouksen pöytäkirjan maakunnan liiton jäsenkunnille 23.6.2003 ja ilmoittanut lähetekirjeessään, että maakuntavaltuuston pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävänä 2.7.2003 Pohjois-Pohjanmaan liiton virastossa sen aukioloaikana ja jäsenkuntien ilmoitustauluilla. Lähetekirjeen maininta pöytäkirjan yleisesti nähtävänä pitämisestä jäsenkuntien ilmoitustauluilla, vaikka jäsenkunnilla ei tällaista velvollisuutta ole, on sinänsä voinut aiheuttaa epäselvyyttä nähtävillä pitämisen menettelyn suhteen.

Pöytäkirja valitusosoituksineen on ollut yleisesti nähtävänä Pohjois-Pohjanmaan liiton virastossa 2.7.2003. Tätä ennen pöytäkirjan nähtävilläolosta on ilmoitettu Pohjois-Pohjanmaan liiton viraston ilmoitustaululla 20.5.-2.7.2003 välisenä aikana olleella ilmoituksella. Näin ollen maakuntavaltuuston pöytäkirjan nähtävillä pitämisessä ei ole tapahtunut menettelyvirhettä, vaikka pöytäkirja ei ole ollut Kiimingin kunnassa yleisesti nähtävänä.

Saadun selvityksen mukaan ainakin Alli Mettovaara on ollut yhteydessä valitusaikeistaan Pohjois-Pohjanmaan liittoon jo ennen valtuuston pöytäkirjan nähtävillä asettamista. Hänelle on myös lähetetty asiasta kirjallinen ilmoitus ja hän on hakenut pöytäkirjanotteen liiton virastosta 2.7.2003. Valtuuston pöytäkirja on Pohjois-Pohjanmaan liitolta saadun tiedon mukaan ollut tutustumista varten saatavilla vielä myöhemmin saman päivän aikana 2.7.2003 myös Kiimingin kunnan virastossa. Valtuuston pöytäkirjan yleisesti nähtävänä pitämisellä valitusosoituksineen valtuuston päätös saatetaan jäsenkuntien jäsenten tiedoksi, millä on ratkaiseva merkitys valitusajan alkamisen kannalta. Alli Mettovaaralla ja hänen asiakumppaneillaan on katsottava olleen riittävät ja oikea-aikaiset tiedot valitusajan alkamisesta maakuntavaltuuston päätöksestä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n mukaan kaavaa valmisteltaessa on otava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavaa valmistelevien viranomaisien on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa on asiasta yksityiskohtaisemmat säännökset. Vuorovaikutuksesta kaavaa valmisteltaessa säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä, jonka mukaan suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa tulee tiedottaa niin, että muun muassa alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa (*osallinen*), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n mukaan tämä tilaisuuden varaaminen voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtävillä ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Tilaisuuden varaamisesta tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla tavalla. Asiasta on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan, jollei muuta tiedottamistapaa pidetä asian laatu huomioon

ottaen sopivana. Ilmoitus on kuitenkin julkaistava myös vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:n mukaan kaavaa laadittaessa on riittävän aikaisessa vaiheessa laadittava kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Kaavoituksen vireilletulosta on ilmoitettava sillä tavoin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelyistä. Ilmoittamisessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen kaavaa valmisteltaessa säädetään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 65 §:n mukaan kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville. Kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta (*muistutus*). Mitä tältä osin säädetään kunnasta, koskee maakuntakaavan osalta maakunnan liittoa. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 12 §:n mukaan maakuntakaavaehdotus on pidettävä kaava-alueen kunnissa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Asianomaisten kuntien jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Asiasta on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset asianomaisissa kunnissa julkaistaan, jollei asian merkitys edellytä laajempaa tiedottamista.

Maakuntakaavan vireilletulosta on ilmoitettu 17.2.2000. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma, kaavan tavoitteet ja alueidenkäytön periaatteet ovat olleet julkisesti nähtävillä 21.2.-24.3.2000 välisenä aikana. Maakuntakaavaluonnos on ollut julkisesti nähtävillä 8.12.2001-31.1.2002 välisenä aikana. Maakuntakaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä 8.1.-10.2.2003 välisenä aikana. Maakuntakaavaehdotukseen tehtyjen muutosten johdosta maakuntakaavaehdotus on ollut uudelleen julkisesti nähtävillä 25.3.-25.4.2003 välisenä aikana. Nähtävilläolosta on kussakin vaiheessa ilmoitettu jäsenkuntien julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä maakunnan alueella yleisesti leviävissä sanomalehdissä. Samalla on ilmoitettu mahdollisuudesta esittää mielipiteensä asiasta. Lisäksi asiasta on koko kaavoituksen vireilläoloajan tiedotettu monipuolisesti myös muulla tavoin. Maakuntakaavasta on järjestetty neljä kaikille avointa tilaisuutta, joista on ilmoitettu sanomalehdissä. Kaava on ollut myös liiton internet-sivuilla tutustuttavana ja kommentoitavana vuoden 2002 alusta alkaen. Vuorovaikutuksessa ja kaavoituksesta tiedottamisessa on noudatettu asianomaisia maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä ja mahdollistettu sen eri vaiheissa monipuolinen osallistuminen niin maaomistajille kuin muillekin osallisille.

Valitukset em-kohdemerkinnän osalta

Kaavassa osoitetaan seudullinen moottoriurheilukeskus Ylikiimingin Kokkokankaalle kohdemerkinnällä (em). Merkinnän kuvauksen mukaan sillä osoitetaan seudullista moottoriurheilun ja harrasteilmailun monitoimikeskusta.

Seudullisen moottoriurheilukeskuksen suunnittelu on aloitettu usean kunnan yhteisenä projektina vuonna 2001. Kaavassa esitetty varaus perustuu vaihtoehtoja käsittelevään sijoituspaikkaselvitykseen, joka valmistui vuonna 2002 (Oulunseutu Sarja No: 15. Selvitys seudullisen moottoriurheilukeskuksen sijoituspaikasta). Siinä on moottoriurheilun ja harrasteilmailun lisäksi selvitetty myös muita toimintoja, jotka voisivat sijoittua rakennettavan moottoriurheilukeskuksen yhteyteen. Selvityksessä on esitetty alustavasti myös hankkeen vaikutukset. Vaihtoehtojen vertailun perusteella sijaintipaikkaselvityksessä päädyttiin esittämään seudullisen moottoriurheilukeskuksen sijoituspaikaksi Ylikiimingin Kokkokangasta. Kokkokangas oli sijoituspaikkavaihtoehtoista ainoa, johon myös ilmailutoiminta voi sijoittua.

Vuoden 2003 alussa käynnistyi Oulun seudun kuntien muodostaman ohjausryhmän koordinoimana monitoimikeskuksen yleissuunnitelman ja osayleiskaavan laatiminen. Kokkokankaan monitoimikeskuksen suunnitteluun liittyvässä lähtökohtia ja tavoitteita käsittelevässä raportissa (15.4.2003) on esitetty alueen rakennetun ja luonnonympäristön nykytilanne.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) perusteella ympäristöministeriö päätti 21.11.2003, että Ylikiimingin monitoimikeskushankkeeseen on sovellettava ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Arviointimenettelyssä on selvitetty edelleen hankkeen vaihtoehtoja, yksityiskohtia ja vaikutuksia. Hankkeen arviointiselostus on valmistunut 16.11.2004. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus yhteysviranomaisena asetti ympäristövaikutusten arviointiselostuksen nähtäville ja pyysi tarvittavat lausunnot ja mielipiteet, jotka ympäristöministeriö on hankkinut käyttöönsä. Yhteysviranomainen antaa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä lausuntonsa 31.3.2005 mennessä.

Oulun seudun yleistilanteeseen nähden asutus on kaavaan merkityn moottoriurheilukeskuksen lähetyvillä harvaa. Moottoriurheilutoimintojen keskittäminen ja suunnitteleminen alun pitäen ympäristöhaitat huomioon ottaen merkitsee sitä, että moottoriurheilusta aiheutuvat haitat kokonaisuudessaan vähenevät.

Kaavassa käytetyn merkinnän yleispiirteisyydestä johtuen sillä ei ratkaista moottoriurheilukeskuksen alueellista laajuutta, kiitotien pituutta, sen suuntaa ja sijoitusta eikä moottoriurheilukeskukseen tulevien toimintojen laatua tai määrää yksityiskohtaisesti. Meluvaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että kaavamerkintä ei kata meluntorjunnallisesti vaikeita toimintoja kuten sotilasilmailua ja ammuntaa. Tämän vuoksi kaavaa hyväksyttäessä käytettävissä olleita sijaintipaikkaselvitystä ja Kokkokankaan monitoimikeskuksen suunnitteluun liittyvää lähtökohtia ja tavoitteita käsittelevää aineistoa voidaan pitää riittävinä perusteina käytetylle kaavamerkinnälle. Hankkeen suunnitelmat tarkentuvat vielä meneillään olevassa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja alueen osayleiskaavan laadinnan yhteydessä.

Kokkokankaan alueen pohjoispuolella noin yhden kilometrin etäisyydellä on pohjavesialue. Pohjavesivarojen pilaaminen on ympäristönsuojelulain (86/2000) 8 §:n nojalla kielletty ja se on otettava huomioon toimintojen yksityiskohtaisessa sijoittelussa. Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen perusteella hankkeen vaikutukset vesiolosuhteisiin eivät ole merkittäviä tällä alueella.

Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen mukaan hanke ei heikennä merkittävästi lähellä olevien Natura 2000 -alueiden perusteina olevia luonnonarvoja. Asiaa on tarkasteltu alustavasti myös moottoriurheilukeskuksen sijaintipaikkaselvityksessä.

Maa-ainesvaroja on maakuntakaavassa tarkasteltu seudullisesti. Sen perusteella voidaan todeta, ettei tämä hanke vaaranna maa-ainesvarojen riittävyttä.

Maakuntakaava ei mahdollista sotilasilmailuun käytettävän kentän toteuttamista alueelle. Arviointiselostuksessa esitetystä suunnitelmassa pääkiitotien pituudeksi on esitetty 1 200 metriä. Arviointiselostuksen mukaan kentän melualueelle ei sijoitu Alli ja Jouni Mettovaaran, Raili Arvolan tai heidän asiakumppaneidensa eikä myöskään muita asuntoja. Alueella ei tehtyjen selvitysten mukaan ole erityistä merkitystä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimisen tai virkistyskäytön kannalta. Maakuntakaava täyttää moottoriurheilukeskuksen varauksen osalta ekologisen kestävyysvaatimukset.

Kun lisäksi moottoriurheilukeskuksen toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa suunnittelua sekä ympäristö- ja muita lupia, joiden yhteydessä mahdollinen haitta ja siitä aiheutuvat korvaukset selvitetään vielä

yksityiskohtaisesti, ei voida katsoa, että valittajille aiheutuisi maakuntakaavasta maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaista kohtuutonta haittaa.

Edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö on katsonut, ettei maakuntakaava ole Ylikiimingin Kokkokankaalle esitetyn seudullisen moottoriurheilukeskuksen osalta lainvastainen ja hylännyt valitukset tältä osin.

Valitukset turvetuotantoalueiden osalta

Turvetuotannon laajuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan on maakuntakaavaa laadittaessa kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin teknisen huollon järjestelyihin, vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväään käyttöön, maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin sekä maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteutumista. Valtioneuvoston 30.11.2000 tekemän päätöksen mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Tämän lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sisältävät myös muita turvetuotannon suunnittelussa huomioon otettavia tavoitteita.

Maakuntakaavassa turvetuotantoalueet on osoitettu eo-t-osa-aluemerkinnällä. Maakuntakaavaselostuksen mukaan tuotantoalueet on mitoitettu siten, että niiden käyttöönotto mahdollistaa turvetuotannon jatkumisen nykyisellä tasolla noin vuoteen 2030 saakka.

Maakuntakaavassa turvetuotantoon osoitettavia alueita tulee varata siinä laajuudessa kuin energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja sen tulevaa kehitystä koskevat arviot edellyttävät. Valtakunnallisen energiapolitiikan suuntaviivat on määritellyt valtioneuvoston eduskunnalle 3.6.1997

antamassa energiapoliittisessa selonteossa, jota on myöhemmin täsmennetty ja täydennetty valtioneuvoston 15.3.2001 hyväksymässä ilmasto-
poliittisessa selonteossa. Näiden asiakirjojen mukaan turvetuotannolla tulee edelleenkin olemaan merkittävä asema Suomen energiahuollossa, johon myös maakuntakaavoituksessa on varauduttava. Mainitut asiakirjat eivät anna perusteita sen laajuiseen turvetuotannon supistamiseen, jota yhdistys on esittänyt.

Pohjois-Pohjanmaan liiton teettämän turvetuotannon tarveselvityksen (Selvitys turvevarojen energiakäytöstä v. 2000-2030, Oulu 2003) ja muun muassa Geologian tutkimuskeskukselta maakuntakaavan laadintaa varten kootun aineiston perusteella on arvioitu, että Pohjois-Pohjanmaan teollisesti tuotantokelpoiset turvevarat riittävät nykytason turvetuotantoon noin 200 vuotta. Yhdistys on Pohjois-Pohjanmaan liiton valituksista antamaan vastineeseen antamassaan vastaselityksessä todennut, että tämä arvio perustuu väärinkäsitykseen ja että Geologian tutkimuskeskus on osin keinotekoisin laskelmin saanut kaksinkertaistettua maakunnan tuotantokelpoisen turvealan muun muassa lukemalla myös suojeleohjelmiin sisältyvät suot teknisesti käyttökelpoisiksi. Geologian tutkimuskeskukselta maakuntakaavan vahvistusvaiheessa saadun selvityksen mukaan kulloinkin suoritettavissa turvevara-arvioissa otetaan huomioon arviointiajankohdan mukainen turvetuotantotekniikka, joka nyttemmin mahdollistaa turvetuotannon myös aiempaa pienialaisemmilta ja turvekerrostumiltaan aiempaa ohuemmilta soilta. Suojeltavat suot on Geologian tutkimuskeskuksen arvioissa huomioitu siten, että teknisesti käyttökelpoisia turvevaroja koskevissa laskelmissa on turvekerrostumaltaan yli 1,5 metriä syvien soiden kunta- ja maakuntakohtaisista pinta-aloista vähennetty 20 prosenttia.

Kun lisäksi otetaan huomioon turvetuotannon paikallisesti suuri työllistävä merkitys ja käytöstä poistuvien turvesoiden erilaiset, myös bioenergian tuotantoon soveltuvat käyttömuodot, ympäristöministeriö on katsonut, että varautuminen turvetuotannon nykyisen tason säilyttämiseen seuraavien 25 vuoden ajaksi ei sinällään ole maankäyttö- ja rakennuslaissa määrättyjen maakuntakaavan sisältövaatimusten eikä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaista. Tämä edellyttää kuitenkin, että turvetuotannon laajuus mitoitetaan siten, että otetaan huomioon vesivarojen kestäväää käyttöä ja luonnonarvojen vaalimista koskevat maankäyttö- ja rakennuslain vaatimukset ja edistetään vesivaroja ja luonnonarvoja samoin kuin turvetuotantoa koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista.

Turvetuotannon vesistövaikutukset

Euroopan yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) täytäntöönpanoa koskeva laki vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) on tullut voimaan 1.1.2005. Lain tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä niin, ettei pinta- ja pohjavesien tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Laki edellyttää vesienhoitosuunnitelmien laatimista yhdestä tai useammasta vesistöalueesta koostuville vesienhoitoalueille. Lain toimeenpanosta vastaa valtion ympäristöhallinto, mutta vesienhoitoalueella toimivat valtion ja kuntien viranomaiset osallistuvat laissa tarkoitettuun vesienhoidon järjestämiseen; tämä velvoite koskee myös maakunnan liittoja. Koska maakuntakaavan hyväksymistä koskeva päätös on tehty maakuntavaltuustossa ennen vesienhoidosta annetun lain voimaantuloa, lakia ei voida käyttää maakuntakaavan lainmukaisuuden arvioinnin perusteena.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaan sisältyy yleinen turvesoiden käyttöä koskeva suunnittelumääräys, jonka mukaan tuotantoa tulee harjoittaa niin, että sen valuma-aluekohtainen vesistön kuormitus vähenee valtakunnallisen vesiensuojelun tavoiteohjelman mukaisesti. Kaavassa on erikseen osoitettu arvokkaita vesistöjä koskevalla osaluemerkinnällä lohikannan elvytysohjelmaan sisältyvien jokien pääuomat ja uhanalaisen eliölajiston kannalta erityisen arvokkaita virtavesistöjä. Maakuntakaavaan sisältyvän yleisen suunnittelumääräyksen mukaan maakuntakaavassa av-merkinnällä osoitettujen vesistöjen tilaan vaikuttavat toimenpiteet on suunniteltava siten, että arvokkaan vesialueen soveltuvuutta varauksen perusteena oleville eliölajeille ei vaaranneta. Niin ikään kaavassa on tärkeimmät jokilaaksot rajattu maaseudun kehittämisen kohdealueiksi mk-merkinnällä. Näitä alueita koskevan suunnittelumääräyksen mukaan on yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa kiinnitettävä huomiota muun muassa veden laadun turvaamiseen. Tämän sisältöinen, koko valuma-alueella, vesistöä tai jokea koskeva suunnittelumääräys sisältyy Iijokilaakson, Kiiminkijokilaakson, Oulujokilaakson, Siikajokilaakson, Pyhäjokilaakson ja Kalajokilaakson mk-alueisiin.

Maakuntakaavan laadinnan perusteeksi on tarkasteltu vesistöalueittain turvetuotannon vesistövaikutuksia ja vesistöjen kuormitustilannetta (Turvetuotannon laajentumisen mahdollisuudet eri vesistöjen valuma-alueilla, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus 1998). Selvityksessä on kuvattu vesistöjen rehevöitymisastetta ja yleistä kuormitustasoa sekä vesistöihin kohdistuvia erityisiä suojele- ja muita tarpeita. Tältä pohjalta on arvioitu turvetuotannon laajenemismahdollisuuksia. Selvityksen

mukaan useimmilla vesistöalueilla uutta turvetuotantoalaa tehokkaine vesiensuojeluratkaisuineen voidaan ottaa käyttöön vain siinä laajuudessa kuin nykyisiä alueita poistuu käytöstä.

Kun otetaan huomioon edellä kuvatun selvityksen sisältö sekä maakuntakaavan yleispiirteisyys, Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaa laadittaessa on riittävässä määrin tarkasteltu turvetuotannon valuma-alueittaisia vaikutuksia ja että ne on otettu vesien suojelun kannalta tarpeellisessa määrin huomioon tuotantoalueiden valinnassa ja kaavamääräyksissä. Kaavan vesistövaikutuksia arvioitaessa on myös otettava huomioon, että uudet turvetuotantoalueet on kaavassa osoitettu seuraavan 25 vuoden tarpeisiin. Tällöin ne tulevat käyttöön otetuiksi yleensä pitkäkhön aikavälin kuluessa niin, että ne ensisijaisesti korvaavat käytöstä poistuvia turvealueita. Kun lisäksi otetaan huomioon turvetuotantoon liittyvän vesiensuojelutekniikan mahdollisuudet, voidaan katsoa, ettei vesistövaikutuksia rajoittavien kaavamääräysten ja turvetuotantovarausten välillä ole sellaista valituksensa tarkoitettua ristiriitaa, joka estäisi kaavan mukaisen turvetuotantoa, vesiensuojelua, vesistöjen laadusta riippuvaa lajien-suojelua ja virkistystä koskevien tavoitteiden samanaikaisen toteuttamisen. Yksittäisen suon turpeenoton edellytykset myös vesistövaikutusten osalta arvioidaan ympäristönsuojelulain mukaisessa menettelyssä.

Pohjavesien suojelun riittävän huomioon ottamisen osalta maakuntakaavassa on osoitettu tärkeät pohjavesivyyöhykkeet ja annettu pohjavesien suojelua koskevia tarpeellisia määräyksiä. Maakuntakaavan yleispiirteisyys huomioon ottaen on katsottava, että se riittävässä määrin turvaa pohjavesien laadun säilymisen. Pohjavesiin vaikuttavien hankkeiden yksityiskohtainen suunnittelu tapahtuu vesilain (264/1961) ja ympäristönsuojelulain mukaisella tavalla, missä yhteydessä on otettava huomioon ympäristönsuojelulain 8 §:n mukainen pohjaveden pilaamiskielto.

Yhtenäisten luonnonalueiden pirstoutuminen

Geologian tutkimuskeskuksen selvityksen (Virtanen K., Hänninen P., Kallinen R-L., Vartiainen S., Herranen T. ja Jokisaari R. 2003: Suomen turvevarat 2000. - Geologian tutkimuskeskuksen tutkimusraportti 156. Espoo) mukaan Pohjois-Pohjanmaan soiden kokonaispinta-ala on noin 1,075 miljoonaa hehtaaria. Tästä pinta-alasta yli puolet, noin 60 prosenttia on eri tietolähteiden mukaan luonnontilaltaan muuttuneita ja pääosin metsätalouden käytössä. Maakuntakaavaselostuksen mukaan turvetuotantoon osoitettuja alueita maakuntakaavassa on 24 000 hehtaaria. Kun

mukaan lasketaan tuotannossa jo olevat turvealueet sekä turvetuottajien hallussa olevat pienet, alle 150 hehtaarin suuruiset suoalueet, on turvetuotantoalueiden yhteismäärä maakunnassa noin 51 000 hehtaaria eli noin viisi prosenttia kokonaissuoalasta.

Pohjois-Pohjanmaan liiton valituksiin antaman vastineen mukaan maakuntakaavassa soidensuojelualueiksi on osoitettu kaikkiaan 150 000 hehtaaria eli noin 14 prosenttia kokonaissuoalasta. Näistä pääosa on valittajien suojelutarpeen kannalta korostamia aapasoiita. Eri tietolähteiden perusteella voidaan arvioida, että muita luonnontilaisia soita maakunnassa on hieman yli 220 000 hehtaaria eli noin 20 prosenttia maakunnan kokonaissuoalasta.

Käytettävissä olevien selvitysten perusteella Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa turvetuotantoon osoitetun suoalan määrä ei turvetuotannon ulkopuolelle jäävän luonnontilaisen suon kokonaismäärään verrattuna ole niin suuri, etteikö riittävän laajojen yhtenäisten suoalueiden säilymistä voitaisi turvata. Lisäksi maakuntakaavassa suojeltaviksi osoitetut suot muodostavat usein jo sellaisenaan laajahkoja yhtenäisiä suoalueita. Uudet tuotantoalueet on pääosin osoitettu jo olemassa olevien tuotantoalueiden läheisyyteen. Maakuntakaavassa edistetään riittävällä tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista niin, että siinä on otettu huomioon ekologisesti ja virkistyskäytön kannalta merkittävät yhtenäiset suoperäiset luonnonalueet ja ohjattu alueidenkäyttöä siten, ettei näitä aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota.

Se, että maakuntakaavassa ei ole esitetty alle 150 hehtaarin suuruisia turvetuotantoalueita, ei ole ristiriidassa maakuntakaavan yleispiirteisyyttä ja sisältöä koskevien maankäyttö- ja rakennuslain säännösten kanssa. Nämä turvetuotantoalueet on otettu maakuntakaavaselostuksessa huomioon siten, että voidaan arvioida myös turvetuotannon kokonaislaajuutta ja sen vaikutuksia. Vaikka maakuntakaavalla ei täten suoraan olekaan vaikutuksia tämän kokoluokan yksittäisiin turvetuotantoalueisiin, tulee maakuntakaavan turvetuotantoon ja muun muassa vesiensuojeluun liittyvät kaavamääräykset, jotka koskevat myös näitä alueita, kuten myös kaavassa osoitettu turvetuotantoalueen ympäristön käyttötarkoitus ottaa ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaisesti huomioon turvetuotannon sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa.

Turvetuotannon sijoittuminen ojittamattomille soille

Sen arvioiminen, minkälaista suota on pidettävä ojitetuna, riippuu ojituksen määrän ohella myös suon muista ominaisuuksista sekä ojituksen toteutustavasta ja kuivatusvaikutuksista. Keskeisenä arviointiperusteena on pidettävä sitä, missä määrin ojitus on muuttanut suoluonnon alkupeittäisiä ominaispiirteitä. Arvioinnissa on myös otettava huomioon soiden yleinen ojitusilanne ja suoluonnon uhanalaisuus maakunnassa tai sen osa-alueella.

Maakuntakaavan laadinnan yhteydessä tehtyyn selvitykseen turvetuotannon kokonaislaajuudesta (Pohjois-Pohjanmaan liitto, Oulu 2003) sisältyy myös turvetuotantoon harkittujen soiden ojitusilanteen tarkastelu (Filosofian lisensiaatti Sakari Rehell: Turvetuotantoon harkittujen soiden ojitusilanne). Lähtöaineistona selvityksessä on käytetty uusimpia peruskarttoja, turvetuottajien hallussa olevia tietoja sekä ilmakuvia. Edellä mainittuun turvetuotannon kokonaislaajuutta koskevaan selvitykseen sisältyvässä turvetuotantovaihtoehtojen vaikutuksia suoluonnon monimuotoisuudelle koskevassa lausunnossaan Rehell toteaa maakuntakaavan perustaksi otetun nykytason vaihtoehdon osalta, että kaavassa turvetuotantovaltaisiksi varattavilla kohteina ja muilla tuottajien hallussa olevilla kohteina on ojitetun suon osuus Oulujoen pohjoispuolella jonkin verran yli 40 prosenttia ja Oulujoen eteläpuolella yli 75 prosenttia. Edelleen lausunnossa todetaan, että tavoite tuotannon suuntaamisesta ensisijaisesti jo ojitetuille alueille näyttää näin maakunnan eteläpuoliskossa toteutuvan kohtalaisesti. Sitä vastoin Oulujoen pohjoispuolella tämä tavoite ei lausunnon mukaan toteudu, ja täällä tuotantoon varatut suot ovat keskimäärin vähemmän ojitetuja kuin muualla maassa.

Arvioitaessa sitä, missä määrin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen ojitetujen soiden ensisijaisuus turvetuotantoalueina on maakuntakaavassa otettu huomioon, on samalla myös otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvan suoalan yleinen jakautuminen maakunnassa ojitetuihin ja ojittamattomiin soihin. Alueilla, joilla ojitetujen soiden osuus on vähäinen, voidaan turvetuotantoa osoittaa myös ojittamattomille suoalueille, mikäli tämä on tarpeen valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvien, esimerkiksi elinkeinoelämän edistämistä tai energiahuollon turvaamista koskevien tavoitteiden kannalta ja se muuten, esimerkiksi maakunnan luonnonarvojen vaalimisen kannalta on mahdollista.

Kun otetaan huomioon turvetuotannon ulkopuolelle jätettyjen ojittamattomien soiden määrä ja se, että ojitetuiksi luokiteltavia tuotantokelpoisia soita on Pohjois-Pohjanmaalla Oulujoen pohjoispuolisilla alueilla muuhun maahan verrattuna vähän, vahvistettavaksi saatetussa maakuntakaavassa on riittävällä tavalla edistetty valtakunnallisten alueidenkäyttövoitteiden toteuttamista niiltä osin kuin kyse on turvetuotannon osoittamisesta ensisijaisesti jo ojitetuille soille. Lisäksi valituksissa vaadittu turvetuotannon suuntaaminen metsätalouden kokonaan muuttamille soille ja suopelloille, ei täytä turveteollisuuden laajuus huomioon ottaen teollisen turvetuotannon eikä alueiden käytön taloudellisuuden vaatimuksia.

Turvetuotantoa koskevien selvitysten riittävyys

Maakuntakaavaselostuksen mukaan pohjana turvesoiden valinnalle on pidetty turvetuottajien hallinnassa olevia tuotantoon varattuja soita ja tutkittuja Geologian tutkimuskeskuksen tuotantokelpoisiksi luokittelemia soita. Selostuksen mukaan turvevarausten ja muun maankäytön riskiriitoja on sovitettu yhteen monivaiheisella prosessilla ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviä näkökohtia on selvitetty lisää kaavaehdotusvaiheessa. Ongelmallisimmista soista, joilla oli samanaikaisesti suuri tuotannollinen ja luonnonsuojelullinen merkitys, on maakuntakaavaselostuksen mukaan neuvoteltu useassa vaiheessa Pohjois-Pohjanmaan liiton, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen ja turvetuottajien samoin kuin Metsähallituksen kesken.

Maakuntakaavan vahvistuskäsittelyn yhteydessä Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselta saadun selvityksen mukaan edellä mainituissa neuvotteluissa on soiden luonnon monimuotoisuudesta ollut käytettävissä eri tyyppistä, pääosin julkaisematonta selvitysaineistoa samoin kuin turvetuottajien ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen hallussa olleita suokohtaisia ja lajien esiintymistä koskevia tietoja. Seuraavat tietolähteet ovat saadun selvityksen mukaan olleet kaavaratkaisua tehtäessä käytettävissä:

- Sakari Rehell 1994: Luonnonarvojen selvitys eräillä turvetuotantoon varatuilla soilla Pudasjärven tienoilla. - Ympäristöinstituutti, raportti 4/1994,
- Pohjois-Suomen vesitutkimustoimisto ym. 1993: Pudasjärven turvevoimalan edellyttämän turvetuotannon ympäristövaikutusten arviointi,
- Raimo Heikkilän aineisto (julkaisematon, 1990-luvun loppu) Suomen suojelemattomista luonnoista arvokkainta soita,

- Sakari Rehellin vuosina 1995-1998 suorittamista suokartoituksista koottu aineisto,
- Luonto-Liiton Pohjois-Suomen piirin kesällä 2002 tekemistä inventoinneista laadittu yhteenveto,
- Sakari Rehell 2002: Lausunto Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan alustavien turvetuotantovaihtoehtojen vaikutuksista suoluonnon monimuotoisuudelle.

Edellä mainitusta aineistosta Sakari Rehellin lausunto Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan alustavien turvetuotantovaihtoehtojen vaikutuksista suoluonnon monimuotoisuudelle samoin kuin Rehellin tekemä selvitys turvetuotantoon harkittujen soiden ojitustilanteesta on esitetty maakuntakaavan selostuksen liiteaineistona.

Pohjois-Pohjanmaan turvetuotantoalueisiin liittyvistä, suoluonnon monimuotoisuutta käsittelevistä selvityksistä toimitetun aineiston perusteella on arvioitavissa, että selvitysten raportointi on ollut sillä tavoin puutteellista, että kaikilla osallisilla ei ole kaavoituksen kuluessa ollut mahdollisuutta tutustua niihin. Turvetuotannon ja suoluonnon monimuotoisuuden kannalta keskeinen tietoaaines on ollut maakuntakaavan laadintaa varten muodostetun, Pohjois-Pohjanmaan liiton ja Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen edustajista koostuneiden ympäristöryhmän ja ympäristövaikutusten arviointiryhmän käytettävissä samoin kuin maakuntakaavan turvetuotantoalueista Pohjois-Pohjanmaan liiton, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen ja turvetuottajien kesken käytyjen neuvottelujen yhteydessä osapuolten käytettävissä.

Harkittaviin turvetuotantoalueisiin liittyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettuja liikesalaisuuksia koskevaa sekä uhanalaisen lajiston suojelun kannalta salassa pidettävää tietoa. Tämän vuoksi on pidettävä perusteltuna, ettei turvetuotantoa ja suoluontoa koskevia tietoja suokohtaisina ole ollut maakuntakaavan laadintavaiheessa kaikkien osallisten käytettävissä. Maakuntakaavan liiteaineistona olisi kuitenkin tullut esittää turvetuotantoalueittain alueiden luonnoloista sellaiset yleiskuvaukset, joiden avulla eri osalliset olisivat yleispiirteisellä tasolla voineet arvioida suunnitellun turvetuotannon vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Raportoinnin laajuutta ja yksityiskohtaisuutta arvioitaessa on kuitenkin lisäksi otettava huomioon, että soiden suojelun ja hyödyntämisen kannalta keskeiset osalliset eli maanomistajat, turvetuottajat ja luonnonsuojelujärjestöt ovat kaavan

valmistelun eri yhteyksissä voineet saada tietoa kaavaratkaisun perusteista ja lausua niistä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti mielipiteensä. Edellä lausuttuun nähden turvesoita koskevan raportoinnin puutteet eivät ole sen laatuksia, että ne muodostaisivat esteen kaavan vahvistamiselle.

Suokohtaisesti on maakuntakaavaa varten selvitetty soiden ojitustilanne. Lisäksi suurimmasta osasta soista on ollut käytettävissä joko erikseen raportoituja tai muuten tiedossa olleita maastohavainnointiin perustuvia suokohtaisia luonnon monimuotoisuutta kuvaavia tietoja. Käytettävissä ovat myös olleet erityistä suojelua vaativien samoin kuin valtakunnallisesti ja osin myös alueellisesti uhanalaisten lajien esiintymispaikkoja koskeva tietämys.

Yleispiirteisenä suunnitelmana maakuntakaavan tavoitteena on turvetuotantoa ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskevien alueidenkäyttötavoitteiden yhteen sovittaminen niin, että turvetuotanto voisi ohjautua luonnon monimuotoisuutta vähiten heikentäville alueille. Näiltä osin keskeisenä arviointiperusteena voidaan pitää soiden ojitustilannetta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että turvetuotannon edellytykset luonnolle ja sen toiminnoille mahdollisesti aiheutuvan haitan osalta tullaan selvittämään yksityiskohtaisemmin ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupamenettelyn yhteydessä, voidaan maakuntakaavan katsoa perustuvan riittäviin selvityksiin turvetuotantoalueiden luonnonarvoista.

Merkinnällä eo-t1 on osoitettu kolme turvetuotantoaluetta, joihin on liitetty erityismääräys. Tämän erityismääräyksen mukaan alueella on luonnon monimuotoisuuteen liittyviä arvoja, jotka tulee ottaa huomioon hankkeen vaikutusarvioinnissa ja tuotantojärjestelyissä. Merkintä ilmaisee, että maakuntakaavan laadinnan yhteydessä kyseisillä alueilla on todettu olevan sen kaltaisia luonnon monimuotoisuuteen liittyviä arvoja, jotka eivät sellaisenaan todennäköisesti ole esteenä alueen tai sen osan käyttämiseksi turvetuotantoon. Ne voivat kuitenkin asettaa turvetuotannon järjestelyille yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa huomioon otettavia rajoituksia. Kyseessä ei ole sen kaltainen erityismääräys, jolla maakuntakaavan laatijalle kuuluva yleispiirteinen selvitysvelvoite pyritäisiin siirtämään muille tahoille, vaan kysymys on tavanomaisesta suunnittelun ja siihen liittyvän selvitystyön tarkentumisesta ennen kuin hankkeen lopullisesta toteuttamisesta päätetään.

Turvetuotannon vaikutukset suoluonnon monimuotoisuudelle

Maakuntakaavan laadinnan perusteena olevan selvitysaineiston, muun muassa valittajien myöhemmin toimittaman suokohtaisen aineiston ja muun käytettävissä olevan tietämyksen perusteella voidaan todeta, että maakuntakaavan turvetuotantoalueiksi osoitetuilla eo-t tai eo-tl-alueilla tai niiden välittömässä läheisyydessä ei ole todettu luonnonsuojelulain 47 §:n tarkoittamien erityistä suojelua vaativien lajien tai luonnonsuojelulain 46 §:n tarkoittamien valtakunnallisesti uhanalaisten lajien tärkeitä esiintymispaikkoja kolmea jäljempänä erikseen käsiteltävää turvetuotantoaluetta lukuun ottamatta. Sen sijaan joillakin eo-t-alueilla on todettu alueellisesti uhanalaisia tai silmälläpidettäviä lajeja samoin kuin muita suoluonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä lajeja. Niin ikään joidenkin eo-t-alueiden läheisyydestä, joko suojelluilta tai muuten luonnontilaisilta alueilta on todettu arvokasta suolajistoa, joiden leviämisen tai elinmahdollisuuden kannalta osalla eo-t-alueista saattaa olla merkitystä.

Turvetuotanto-, suojelu- ja Natura 2000 -alueiden lisäksi maakuntakaavassa on osoitettu virkistyskäytön kannalta kehitettäviä, arvokkaita luontokohteita sisältäviä aluekokonaisuuksia luonnon monikäyttöalueen osaluemerkinnällä, hirvieläinten ja muiden nisäkkäiden tärkeitä liikkumisyhteyksiä ekologisen yhteystarpeen nuolimerkinnällä sekä suojelualueiden ulkopuolella olevia tärkeitä lintualueita ja merkittävimmät uhanalaisten kasvien alueet luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeän alueen osa-alue- ja kohdemerkinnöillä. Lisäksi luonnonarvojen säilyttämistä korostavia suunnitteluperiaatteita sisältyy moniin kaavan suunnittelumääräyksiin.

Maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä, keskenään ristiriitaisiakin alueidenkäytön tarpeita yhteen sovittavana suunnitelmana merkitsee, että kaikkia tavoitteita on arvioitava osana kokonaisuutta ja pyrittävä tältä kannalta parhaaseen mahdolliseen, maakuntakaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaiseen lopputulokseen. Ottaen huomioon maakuntakaavassa suojelluiksi tai muuten turvetuotannon ulkopuolelle jäävien soiden kokonaisuus ja se, että tiedossa olevat, erityistä suojelua vaativien lajien tärkeät esiintymispaikat on rajattu eo-t-alueiden ulkopuolelle, ympäristöministeriö on katsonut, että maakuntakaava riittävässä määrin edistää suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämistä koskevaa valtakunnallista alueidenkäyttötavoitetta.

Arvioitaessa muutoin suoluonnon monimuotoisuutta koskevien maakunnallisten tavoitteiden toteutumista ympäristöministeriö on todennut, että maakuntakaavassa eo-t-osa-aluemerkinnällä osoitetut turvetuotantoalueet ovat rajaukseltaan yleensä laajahkoja, useista soista koostuvia suokokonaisuuksia käsittäviä alueita. Turpeenoton kohdistuminen näiden alueiden sisällä ratkaistaan yksityiskohtaisemman ympäristönsuojelulain mukaisen lupamenettelyn ja siihen sisältyvien selvitysten ja mahdollisten ympäristövaikutusarviointien pohjalta.

Suoluonnon ominaispiirteenä on, että useat suon monimuotoisuuden kannalta tärkeät lajit ovat vaikeasti havaittavissa. Tämän vuoksi riittävä varmuus monen tällaisen lajin esiintymisestä on saatavissa vain erittäin perusteellisten ja pitkäkestoisten tutkimusten seurauksena. Maakuntakaavaa laadittaessa tällaisten selvitysten tekeminen ei kaavan yleispiirteisyyden vuoksi ole yleensä mahdollista eikä tarpeellista, vaan ne on tarkoituksenmukaista laatia ympäristönsuojelulain mukaisen lupamenettelyn yhteydessä turvetuottajan toimesta. Vasta tällöin voidaan viime kädessä varmistua siitä, voidaanko ja miltä osin maakuntakaavan turvetuotantovaraus toteuttaa suoluonnon monimuotoisuutta koskevia tavoitteita vaarantamatta.

Vaikka maakuntakaavan laadinnan perusteena olevien selvitysten ja muun tietämyksen perusteella voidaankin todeta, että maakuntakaavan eo-t-alueille sijoittuu suoluonnon maakunnallisen monimuotoisuuden ja virkistystoiminnankin kannalta merkityksellisiä alueita, on näitä arvioitava osana laajempaa alueiden käytön kokonaisuutta. Tämän perusteella ja ottaen myös huomioon, mitä aiemmin on luonnon monimuotoisuutta turvaavien muiden maakuntakaavamerkintöjen osalta todettu, ympäristöministeriö on katsonut, että maakuntakaavaa laadittaessa on riittävässä määrin otettu huomioon tiedossa olevat suoluonnon maakunnalliset arvot ja suojelutavoitteet ja sovitettu ne yhteen turvetuotantoa ja muita maakunnallisia alueidenkäyttötarpeita koskevien tavoitteiden kanssa. Kun lisäksi otetaan huomioon kaavaan sisältyvät muut luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä edistävät merkinnät ja määräykset, voidaan maakuntakaavan myös näiltä osin katsoa täyttävän maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n sisältövaatimukset. Ympäristöministeriö on hylännyt valittajien vaatimukset valituksissa erikseen nimettyjen eo-t-alueiden vahvistamatta jättämisestä lukuun ottamatta jäljempänä mainittuja soita, joita koskeva turvetuotantoalueen osa-aluemerkintä on jätetty vahvistamatta.

Erityisesti suojeltavan lajin esiintyminen

Valittajat ovat Pohjois-Pohjanmaan liiton valituksiin antamasta vastineesta antamansa vastaselityksen yhteydessä toimittaneet aineistoa, joka viittaa erityisesti suojeltavan lajin pesimiseen Ylikiimingin Värkkisuo-Kortesuon eo-tl-alueen keskellä vuonna 2004 sekä Utajärven ja Muhoksen Lääväsuu-Kivisuon eo-tl-alueen lähistöllä vuonna 2003. Aineisto sisältää lisäksi erityisesti suojeltavan lajin esiintymistä koskevan havainnon eo-t-merkinnällä osoitetun Pyhännän Kuohunnevan alueella, jonka perusteella on mahdollista, että alueella tai sen lähistöllä sijaitsee kyseisen lajin kannalta tärkeä esiintymispaikka. Pohjois-Pohjanmaan liiton edellä mainitun vastineen mukaan erityisesti suojeltavan lajin tärkeät esiintymispaikat on rajattu kaavassa osoitettujen eo-tl-alueiden ulkopuolelle. Valittajien toimittaman aineiston perusteella on kuitenkin todettavissa, että tilanne lajien esiintymisen osalta on muuttunut maakuntakaavan hyväksymisen jälkeen.

Sekä Värkkisuo-Kortesuon että Lääväsuu-Kivisuon eo-tl-varauksiin liittyy erityismääräys, jonka mukaan alueella on luonnon monimuotoisuuden liittyviä arvoja, jotka tulee ottaa huomioon hankkeen vaikutusarvioinnissa ja tuotantojärjestelyissä. Kyseinen määräys on liitetty suoalueita koskeviin merkintöihin tilanteessa, jossa erityisesti suojeltavan lajin pesäpaikkojen tiedettiin sijaitsevan turvetuotantoa varten rajatun alueen ulkopuolella. Määräyksen avulla haluttiin ohjata alueen sisällä tapahtuvaa turvetuotantoa siten, ettei kyseisen lajin esiintymispaikka turvetuotannon takia heikentyisi.

Luonnonsuojelulain 47 §:n mukainen kielto erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittämisestä tai heikentämisestä tulee voimaan, kun alueellinen ympäristökeskus on päätöksellään määrittellyt kyseisen lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille. Vaikka tällaista aluerajauksia ei olekaan toteutettu, ympäristöministeriö on katsonut luonnon monimuotoisuutta koskevien tavoitteiden ja erityisesti suojeltavien lajien yleisten suojelutavoitteiden perusteella, ettei Värkkisuo-Kortesuon eo-tl- eikä Kuohunnevan eo-t-osa-aluemerkinnöille ole maakuntakaavassa muuttuneiden olosuhteiden takia riittäviä perusteita ja hyväksynyt valitukset näiltä osin.

Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskukselta saadun selvityksen mukaan erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikka Lääväsuu-Kivisuon alueella sijaitsee noin kahden kilometrin etäisyydellä aluetta koskevan eo-tl-osaaluerajauksen reunasta. Lajin esiintymispaikan ja eo-tl-alueen väliin jää

myös leveähkö kivennäismaakannas. Esiintymispaikan läheisyydessä on myös Räkäsuo suojelualue. Näin ollen voidaan katsoa, ettei mahdollinen turvetuotanto Lääväsuo-Kivisuon alueella heikennä luonnonsuojelulain 47 §:n tarkoittamalla tavalla kyseisen lajin tärkeää esiintymispaikkaa.

Käytettävissä olevasta aineistosta ei ilmene, millä tavoin tai millä perusteella Pudasjärven Vastasuon samoin kuin Pudasjärven Paratiisinsuo ovat erityisesti suojeltavan lajin säilymisen kannalta tärkeitä esiintymispaikkoja. Se, että alueella on satunnaisesti tavattu kyseistä lajia tai että se yleisiltä luonnominaisuuksiltaan muodostaa lajille mahdollisen leviämialueen, ei sellaisenaan osoita, että alue olisi luonnonsuojelulain 47 §:n tarkoittama lajin säilymisen kannalta tärkeä esiintymispaikka.

Pudasjärven Penikkasuo ei sisälly maakuntakaavan eo-t-alueisiin eikä alueeseen maakuntakaavassa kohdistu muutakaan valituksessa tarkoitettua erityisesti suojeltavan lajin säilymiseen heikentävästi vaikuttavaa merkintää.

Johtopäätös

Edellä mainituilla perusteilla ympäristöministeriö on hylännyt muiden ohella Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n eo-t- ja eo-t1-turvetuotantoalueita koskevat valitukset muilta osin kuin jäljempänä vahvistamatta jätettävien Värkkisuo-Kortessuon eo-t1-alueen ja Kuo-hunnevan eo-t-alueen osalta.

Vahvistamatta jätetyt aluevaraukset

Lääväsuo-Kivisuon eo-t1-turvetuotantoalueen osa-aluemerkintä

Kaava-asiakirjoihin liitettyssä selvityksessä, joka koskee turvetuotantovaihtoehtojen vaikutuksia suoluonnon monimuotoisuudelle, tuodaan esille, että turvetuotannolla saattaa olla luonnon monimuotoisuutta heikentäviä vaikutuksia Muhoksen ja Utajärven Lääväsuo-Kivisuon läheisyydessä sijaitsevalle Muhoksen Räkäsuoille, joka sisältyy Suomen Natura 2000 -verkostoon. Selvityksen mukaan turvetuotantoalue sijoittuu suojelusuon yläpuolelle siten, että osasta siitä vedet virtaavat suojelusuolle ja sen pintavesistöihin.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan, mikäli hanke tai suunnitelma joko yksinään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura

2000 -verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tähän 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 luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukaan katsottava, että tämä arviointi on tehty Kivisuo-Lääväsuon mahdollisen turpeenoton vaikutuksista läheisen Räkäsuon luonnonarvoihin.

Maakuntakaavaa hyväksyessä ei ole ollut käytettävissä luonnonsuojelulain 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua arviointia, jonka perusteella olisi voitu todeta, ettei Kivisuo-Lääväsuon mahdollinen käyttö turvetuotantoalueena todennäköisesti merkittävästi heikennä Räkäsuon niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi Räkäsuu on sisällytetty Suomen Natura 2000 -verkostoon. Tämän vuoksi ympäristöministeriö on jättänyt maakuntakaavan osa-aluemerkinnän eo-t1 Muhoksen ja Utajärven kuntien alueella olevan Kivisuo-Lääväsuon osalta vahvistamatta.

Värkkisuo Kortesuon eo-t1- ja Kuohunnevan eo-t-turvetuotantoalueen osa-aluemerkinnät

Ylikiimingin Värkkisuo-Kortesuon alue on saadun selvityksen perusteella luonnonsuojelulain 47 §:n tarkoittama erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeä esiintymispaikka, jonka hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Tämän vuoksi ympäristöministeriö on jättänyt Värkkisuo-Kortesuon turvetuotantoalueen osa-aluemerkinnän eo-t1 vahvistamatta.

Pyhännän Kuohunnevan alueella on ympäristöministeriön saamien tietojen mukaan tehty vuonna 2004 erityisesti suojeltavan lajin tärkeään esiintymispaikkaan viittaava havainto tällä alueella tai sen lähistössä. Tämän vuoksi ja koska turvetuotannon edellytykset Kuohunnevan alueella tulee selvittää maakuntakaavan edellyttämällä tarkkuudella uudelleen, ympäristöministeriö on jättänyt myös Pyhännän Kuohunnevan turvetuotantoalueen osa-aluemerkinnän eo-t vahvistamatta.

Se, missä määrin ja missä muodossa turvetuotantoa voidaan näillä alueilla jatkossa harjoittaa, tulee arvioida uudelleen ja tehdä tarvittavat, myös kyseisten lajien esiintymistä ja säilymismahdollisuuksia näillä alueilla kartoittavat selvitykset.

Vahvistamatta jätettävät kaavamerkinnät on merkitty kaavakarttaan punaisella.

Maakuntakaavan vahvistaminen

Ympäristöministeriö on katsonut, että Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava siihen tehdyt oikaisunluonteiset korjaukset huomioon ottaen muilta kuin edellä vahvistamatta jätetyiltä osin täyttää 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. Samalla ympäristöministeriö on vahvistanut maakuntakaavan alueella voimassa olevan seutukaavan kumoamisen.

Kaavan voimaantulo

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

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 4 §:n 3 mom., 9 §, 17 §, 24 §:n 2 mom., 25 §, 27-31 §, 33 §, 188 §:n 5 mom., 197 § ja 201 §
Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 1 §, 10 §, 93 §:n 1 mom. ja 95 §:n 1 mom.

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 47 §, 65 § ja 66 §

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 17 § ja 24 §

Valtion maksuperustelaki (150/1992) 8 §

Kuntalaki (365/1995) 4 §, 85 §:n 1 mom., 90 § ja 92 §

Ympäristöministeriön asetus ympäristöministeriön maksullisista suoritteista (1332/2001) 3 § ja 5 §

4. Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4.1. Valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

1. Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry on valituksessaan vaatinut, että maakuntakaavan vahvistuspäätös kumotaan turvetuotantoa koskevilta osin ja että asia valmistellaan uudelleen ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset ja erityisesti valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteiden vaatimukset. Toissijaisesti yhdistys on

vaatinut, että turvevarausten oikeellisuus on selvitettävä siltä osin kuin ne sijoittuvat ojittamattomille soille tai soille, joiden luonnontila on vain vähäisessä määrin muuttunut. Selvityksen osana turvetuotantovaraus on poistettava valituksen liitteessä yksilöidyiltä, keskeisiltä osin luonnontilaisilta soilta.

Yhdistys on valituksensa perusteluissa viitannut aiemmin lausumaansa ja muun ohella esittänyt, että maakuntakaavassa on osoitettu turpeen nostoa varten ylimitoitettu määrä aluevarauksia ja että ne ovat useiden soiden osalta virheellisiä johtuen puutteellisista selvityksistä tai tehtyjen selvitysten tietojen sivuuttamisesta. Turpeen hyödyntämisen taso on määritelty yksipuolisesti korostaen teknis-taloudellista tarkoituksenmukaisuutta ja laiminlyöden muiden tarpeiden ja velvoitteiden yhteensovittaminen.

Valtioneuvoston selonteoilla ei voi kumota maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n säännöksiä, ja laista johdetut alueidenkäyttötavoitteet ovat ensisijaisia selontekoihin nähden.

Maakuntakaavassa olisi tullut ottaa huomioon vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimukset, koska sen yhteinen täytäntöönpanostrategia on hyväksytty vuonna 2001. Täytäntöönpanolainsäädännön kanssa on samanaikaisesti tehty tarvittavia taustaselvityksiä ja valmisteltu toteuttamiseen liittyviä luokitteluja ja kriteerejä. Direktiivi lienee rinnastettavissa Suomessa velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin sekä Euroopan aluesuunnittelun tavoitteisiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden perusteena.

Ympäristöministeriö on valituksenalaisen päätöksen perusteluissa käyttänyt hyväksi sellaisia, eri tyyppisiä suoaloja koskevia pinta-alatietoja, jotka eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Soidensuojelualueissa on geologisen suon lisäksi huomattava määrä biologisesti ja metsätalouden kriteerein soiksi luokiteltavia alueita sekä noin 10 prosentin osuus kiivennäismaita. Turvetuotantoalueet sen sijaan sijoittuvat pääasiassa suurimpien soiden vanhimmille ja paksuturpeisimmille alueille, jotka yleensä ovat vielä seudun luonnontilaisimpia. Sijoittumisensa vuoksi turpeen nostoalueet lisäksi muuttavat kuivattamalla suoluontoa paljon laajemminkin kuin niiden tuotannossa oleva pinta-ala edellyttäisi.

Aluevarausten perusteeksi olisi ollut tarpeen tehdä suokohtainen kartointus. Ympäristöministeriö on perusteettomasti hyväksynyt vaikutusten arvioinnin selvittämisvelvoitteen siirtämisen ympäristölupamenettelyn

yhteyteen. Kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista koskevassa ympäristöministeriön oppaassa kielletystä selvitysvelvollisuuden siirtämisestä muille tahoille, kun turvetuotantoalueiden määrittelyä koskevien velvoitteiden selvittäminen on ainoastaan liitetty johonkin kaavamääräykseen.

Maakuntakaavassa on sivuutettu luonnon- ja ympäristönsuojelulliset tavoitteet, kun turvetuotantoa on ohjattu ojittamattomille soille. Kaavassa ja kaavan vahvistuspäätöksessä on tulkittu valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita väärin maakunnan eri osissa. Maakunnan suoluonnon kokonaistilaa koskevan selvityksen puuttuessa turvetuotannon ohjaamista luonnontilaisille tai luonnontilaisen kaltaisille soille on pidettävä alueidenkäyttötavoitteiden vastaisena ja huonona luonnon- ja ympäristönsuojeluna.

Käytetyt selvitykset ovat täysin puutteellisia ja osin vanhentuneitakin eivätkä siten täytä maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n vaatimuksia. Aluevarausten oikeellisuuden selvittämisen siirtäminen lupamenettelyn varaan tuottaa maankäytön ohjaukseen ennakoimattomuutta. Kaavamerkintä vaikuttaa jo sellaisenaan ympäristöluvan myöntämiseen, vaikka varaus perustuisikin riittämättömiin selvityksiin. Itä-Suomen ympäristölupavirasto on esimerkiksi eräässä päätöksessään viitannut sekä alueidenkäyttötavoitteisiin että viranomaisia velvoittavan maakuntakaavan ohjausvaikutukseen.

Ympäristöministeriö on myöntänyt, että joillakin maakuntakaavan turvevarauksilla esiintyy uhanalaisia, erityisesti suojeltavia tai muuten soiden monimuotoisuuden kannalta tärkeitä lajeja.

2. Pekka Rahikka on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa ympäristöministeriön päätöksen, jolla se on vahvistanut Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan. Päätöksen täytäntöönpano tulee kieltää, kunnes päätös on lainvoimainen. Lisäksi Rahikka on pyytänyt, että korkein hallinto-oikeus tulee tutkimaan paikan päälle lentoaseman valtakunnallisesti tärkeää tieyhteyttä. Asiassa tulee tutkia, ovatko Oulunsalon kunnanvaltuuston 3.12.2001 §:n 77 kohdalla tekemä päätös ja niin sanotut Oulun seudun seutuyhteistyöpäätökset syntyneet laillisesti. Vielä Rahikka on vaatinut, että korkein hallinto-oikeus tutkii, onko ympäristöministeriö menetellyt oikein määrätessään hänen valituksestaan annetusta päätöksestä 135 euron suuruisen suoritemaksun, vaikka siitä ei ole ilmoitettu etukäteen eikä valitusta ole tutkittu.

Rahikka on valituksensa perusteluissa uudistanut ympäristöministeriölle tekemässään valituksessa esitetyt vaatimukset ja niiden perustelut sekä lausunut muun ohella seuraavaa:

Valitus on jätetty tutkimatta, vaikka valitus on saapunut ministeriön kirjaamoon valitusajan kuluessa 4.8.2003 telefaxilla ja saatujen ohjeiden mukaisesti alkuperäisenä 5.8.2003.

Oulunsalon kunnaninsinööri on ollut kunnan puolesta päättämässä lentoasemantien pääsuuntasuunnittelutyöryhmässä sekä seuturakennetyöryhmässä. Kunnaninsinöörin vaimo on toiminut konsulttina Oulun seudun yleiskaava 2020:tä koskevassa valmistelutyössä. Lisäksi kunnaninsinööri ja hänen vaimonsa tiettävästi omistavat maata kaava-alueella sijaitsevassa rivitaloyhtiössä.

Oulun lentoaseman uusi lentoasemantien niin sanotun ohitustien eteläinen vaihtoehto on poistettava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisena ja maankäyttö- ja rakennuslain hyvän elinympäristön, ekologisuuden ja taloudellisuuden tavoitteiden vastaisena. Kaavassa on tyydyttävä nykyisen tien parantamiseen tai uuden linjauksen tulisi kulkea Kempeleenlahden yli.

Kempeleenlahdentien pääsuuntaselvityksessä ei ole lainkaan tutkittu Kempeleenlahden ylitystien vaihtoehtoa b. Laskelmat on tehty virheellisesti Lintulan eritasoliittymään eikä kaupungin keskustaan. Siltoja koskevat laskelmat on asiantuntijoiden mukaan ylimitoitettu. Voimassa olevia kaavoja ei ole lainkaan otettu huomioon, vaan tekeillä olevia kaavoja noudatetaan, vaikka ne eivät ole laillisia.

3. Raili Arvola ja Anneli Näppä ovat valituksessaan vaatineet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa maakuntakaavan vahvistamispäätöksen Ylikiimingin moottoriurheilukeskusta koskevan kohdemerkinnän (em) osalta ja että kysymyksessä oleva merkintä poistetaan maakuntakaavasta. Lisäksi he ovat vaatineet, että korkein hallinto-oikeus tutkii, onko asiassa rikottu hallintomenettelylain vaatimuksia, koska maakuntakaavan nähtävilläolosta ei ole kuulutettu Kiimingin kunnan virallisella ilmoitustaululla. Samalla tulee tutkia, onko maakuntakaavan valmisteluun liittyvässä tiedottamisessa ja vuorovaikutuksessa noudatettu lain asettamia vaatimuksia.

Maakuntakaavapäätös ei ole perusteltu, koska ympäristöministeriön päätöksessä viitataan moottoriurheilukeskusta koskevaan ympäristövaikutusten arviointiselostukseen, jota koskevia muistutuksia ympäristöministeriö ei ole ottanut huomioon eikä yhteysviranomaisen ollut vielä antanut arviointiselostuksen lausuntoaan ympäristöministeriön antaessa päätöksensä. Moottoriurheilukeskusta koskeva kohdemerkintä on tehty maakuntakaavaan ilman mitään selvityksiä eikä sijoituspaikkaselvityksestä ole tiedotettu Kiimingin ja Ylikiimingin eräiden valituksessa nimeltä mainittujen kylien asukkaille.

4. Alli Mettovaara ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksessaan ensisijaisesti vaatineet, että korkein hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen ympäristöministeriön maakuntakaavan vahvistamista koskevan päätöksen ja maakuntavaltuuston kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen ja että maakuntakaavaan sijoitettu moottoriurheilukeskus, ampumarata-alue ja ilmailukeskus ja tähän liittyvä kiitotie poistetaan. Toissijaisesti he ovat vaatineet, että mainittuja päätöksiä muutetaan siten, että maakuntakaavassa osoitettu ampumarata-alue ja ilmailukeskus ja tähän liittyvä kiitotie poistetaan. Kolmanneksi he ovat vaatineet, että mainittuja päätöksiä muutetaan siten, että maakuntakaavaan merkitty ilmailukeskus ja tähän liittyvä kiitotie poistetaan ja neljänneksi he ovat vaatineet, että kiitotien suuntaa muutetaan idän-lännen suunnasta etelän-pohjoisen (kaakon-luoteen) suuntaiseksi heidän aikaisemmin alueelliselle ympäristökeskukselle, oikeastaan ympäristöministeriölle, lähettämänsä karttaluonnoksen mukaisesti. Lisäksi valittajat ovat vaatineet, että Pohjois-Pohjanmaan liitto velvoitettaisiin korvaamaan heidän oikeudenkäyntikulunsa korkeimmassa hallinto-oikeudessa laillisine korkoineen. Vielä he ovat pyytäneet, ettei valittajille määrättäisi maksettavaksi oikeudenkäyntimaksua korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Alli Mettovaara ja hänen asiakumppaninsa ovat valituksensa perusteissa ympäristöministeriölle tekemässään valituksessa esittämiinsä perusteluihin viitaten katsoneet, että maakuntavaltuuston päätös tulee kumota päätöksen tiedoksi antamiseen liittyvän menettelyvirheen vuoksi. Lisäksi he ovat muun ohella esittäneet, että virheestä on saattanut aiheutua se, että muut Kiimingin kunnan jäsenet eivät ole saaneet tilaisuutta valituksen tekemiseen päätöksestä.

He ovat myös muiden valitusperusteiden osalta uudistaneet aiemmin lausumansa sekä lisäksi muun ohella esittäneet, että valittajien kohdalla

ei ole toteutunut maankäyttö- ja rakennuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä vuorovaikutus, jonka mukaan niillä, joita asia koskee, on oltava mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Vuorovaikutus ei tarkoita pelkkää kuulemistä, vaan ennen kaikkea sitä, että niiden tahojen, joita kaavoitus ensisijaisesti saattaa koskea, mielipiteitä, lausumia ja perusteluita otetaan myös huomioon kaavoitusta koskevissa ratkaisuissa. Periaate ilmenee myös maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 4 momentin kohtuuttoman haitan kieltoa koskevasta säännöksestä. Asiaa kokonaisvaltaisesti tarkastellen syntyvän haittakeskittymää olisi tullut arvioida myös eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n säännösten mukaisesti.

Vaikka ympäristöministeriö onkin mitä ilmeisimmin hankkinut käyttöönsä päätöksessään mainitsemansa monitoimikeskusta koskevat asiakirjat, käytettävissä olleen ajan huomioon ottaen on epätodennäköistä, että ympäristöministeriö olisi perehtynyt monitoimikeskuksen ympäristövaikutusten arviointia koskevasta arviointiselostuksesta jätettyihin mielipiteisiin.

4.2. Lausunnot ja vastaselitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Ympäristöministeriö on Pekka Rahikan valituksen johdosta antamassaan 8.4.2005 päivätyssä lausunnossa todennut muun ohella seuraavaa:

Pekka Rahikan valitus on saapunut postitse ympäristöministeriöön 5.8.2003. Asiaa ympäristöministeriössä selvitettyä on käynyt ilmi, että valitusasiakirjojen käsittelyssä tapahtuneen erehdyksen vuoksi Rahikan 4.8.2003 saapuneeksi kirjattu telefax-lähetys on jäänyt huomiotta. Tämän vuoksi ympäristöministeriö on esittänyt, mikäli korkein hallinto-oikeus katsoo Rahikan valituksen saapuneen ympäristöministeriölle ajoissa, että korkein hallinto-oikeus kumoaisi ympäristöministeriön päätöksen siltä osin kuin Rahikan valitus on jätetty tutkimatta ja palauttaisi asian hänen valituksensa osalta uudelleen tutkittavaksi.

Ympäristöministeriö on muiden valitusten johdosta antamassaan 31.5.2005 päivätyssä lausunnossa viitannut päätökseensä ja esittänyt, että valitukset hylätään. Muutoin ympäristöministeriö on lausunut valitusten johdosta muun ohella seuraavaa:

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n valitus

Turvetuotannon laajuus

Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisalaan ei kuulu energiapoliittisten kysymysten ratkaiseminen muuten kuin siltä osin, mikä koskee energiapolitiikan vaikutuksia alueiden käyttöön ja alueidenkäytön suunnitteluun. Tämä koskee myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa maakuntakaavassa ei näin ollen voida ratkaista energiapolitiikan peruslinjauksia esimerkiksi rajoittamalla maakunnan turvetuotantoa pelkästään energia- tai ilmastopoliittisin perustein.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti turvetuotannon aluevarausten mitoitus on arvioitava yhtäältä energiahuollon ja elinkeinoelämän tarpeiden ja toisaalta luonnonarvojen vaalimisen ja vesivarojen kestävä käytön asettamien reunaehtojen näkökulmasta. Se, että Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa on tältä pohjalta päädytty turvetuotannon nykyisen tason säilyttämiseen seuraavien 25 vuoden ajaksi, ei sellaisenaan ole maankäyttö- ja rakennuslain eikä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaista.

Turvetuotannon vesistövaikutukset

Vesipoliitiikan puitedirektiivi on tullut panna täytäntöön 22.12.2003. Kuten ympäristöministeriön päätöksessä on todettu, direktiivin täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan 1.1.2005. Direktiivin täytäntöönpanoon ei liity virallista täytäntöönpanostrategiaa. Euroopan unionin jäsenmaiden edustajista koostuvien asiantuntijaryhmien valmisteleva täytäntöönpanon valmistelua koskeva aineisto käsitellään komission kokoon kutsumissa jäsenmaiden johtavien alan virkamiesten kokouksissa. Tämä aineisto on epävirallista eikä se ole velvoittavaa. Maakuntakaava on hyväksytty maakuntavaltuustossa 11.6.2003. Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntö tai direktiivi eivät ole koskeneet maakuntakaavaa.

Direktiivit ovat Euroopan unionin lainsäädäntöä, joka pannaan täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä, eikä niitä voida oikeudellisessa mielessä rinnastaa Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivat (European Spatial Development Perspective, ESDP) on asiakirja, joka sisältää luonteeltaan yhteisesti hyväksytyjä aluesuunnittelun periaatteita, mutta ei sido jäsenmaita.

Muiden valituksessa turvetuotannon vesistövaikutuksia koskevien mainintojen osalta ympäristöministeriö on viitannut maakuntakaavan vahvistuspäätöksessä esille tuomiinsa perusteluihin. Lisäksi ministeriö on kiinnittänyt huomiota valittajan mainintaan suunnittelumääräysten jäämisestä kuolleeksi kirjaimeksi ja todennut, että suunnittelumääräykset ovat osa oikeusvaikutteista kaavaa, jotka tulee ottaa huomioon esimerkiksi harkittaessa turpeenottoalueiden käyttöönoton ajoitusta. Maakuntakaavan turvesoita koskeva yleinen suunnittelumääräys, av-osa-alueita koskeva suunnittelumääräys samoin kuin mk-alueita koskevat suunnittelumääräykset asettavat turpeenotolle reunaehtoja, jotka osaltaan ovat turvaamassa vesiensuojelun tavoitteiden toteutumista.

Yhtenäisten luonnonalueiden pirstoutuminen

Keskenään vertailukelvottomien suoalojen käytössä kyse ei ole niin suurista pinta-alaeroista, että sillä olisi asian kannalta ratkaisevaa merkitystä. Lisäksi, kuten ympäristöministeriö on päätöksessään todennut, luonnonalueiden pirstoutumisen ehkäisemisen kannalta on pidettävä myönteisenä sitä, että turpeenottoalueet keskitetään tietyille alueille jo olemassa olevien tuotantoalueiden läheisyyteen. Tällaisilla alueilla laajat yhtenäiset suoluontokokonaisuudet luonnollisesti katoavat, mutta vastaavuuksisesti yhtenäisten suoalueiden säilymisen edellytykset turvetuotantoalueiden ulkopuolella paranevat huomattavasti hajautettuun turvetuotantovaihtoehtoon verrattuna.

Maakuntakaava on maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n ja 25 §:n mukainen yleispiirteinen suunnitelma. Maankäyttö ja rakennuslain 28 § määrittelee maakuntakaavan sisältövaatimukset, jotka saman pykälän 5 momentin mukaan on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan turvetuotantovaraukset perustuvat eri lähteistä saatuihin ja pääosin Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen hallussa oleviin suokohtaisiin tietoihin soiden luonnonarvoista mukaan lukiin uhanalaisia ja erityistä suojelua vaativia lajeja koskevat tiedot. Tätä täsmällisempi soiden luonnonarvojen kartoitus edellyttäisi useamman kerran eri vuodenaikoina tapahtuvia suokohtaisia kenttätutkimuksia, joita ei voida pitää maakuntakaavaan laatimisen yhteydessä tarpeellisina selvityksinä, koska maakuntakaava on alueidenkäyttöä koskeva yleispiirteinen suunnitelma. Tämä selvitystyö tulee sen sijaan toteuttaa tarkentuvan suunnittelun periaatteiden mukaisesti turvetuottajan toimesta ympäristölupamenettelyn yhteydessä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaa varten kartoitettiin soiden todennäköisten luonnonarvojen kannalta merkityksellinen ojitustilanne suokohtaisena karttatarkasteluna, maakuntakaavan turvetuotantovaraukset perustuvat sellaisiin suokohtaisiin tietoihin soiden luonnonarvoista, jotka vastaavat maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 5 momentin vaatimuksia.

Turvetuotannon sijoittuminen ojittamattomille soille

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on myös soita ja turvetuotantoa koskevien tavoitteiden osalta tarkasteltava kokonaisuutena siten, että jo ojitettujen soiden ensisijaisuus turpeenottoalueina on vain yksi turvetuotannon suunnittelussa huomioon otettava tavoite muiden ohella. Ky-symys on myös tavoitteesta, joka on ilmaistu joustavana siten, että se sallii turpeenoton myös ojittamattomilla tai vain vähän ojitetuilla soilla, mikäli turpeenottoa tai muuta alueidenkäyttöä koskevat valtakunnalliset tai maakunnalliset tavoitteet tätä puoltavat. Valittajan tavoittelema turpeenoton kieltäminen tai huomattava rajoittaminen sellaisilla Pohjois-Pohjanmaan maakunnan pohjoisosan kaltaisilla laajoilla alueilla, joilla ei ole lainkaan tai vain hyvin vähän ojitetuiksi luokiteltavia soita, ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista, kun otetaan huomioon myös muut näihin tavoitteisiin sisältyvät näkökohdat.

Turvetuotantoa koskevien selvitysten riittävyys

Siltä osin kuin valituksessa käsitellään turvetuotantoa koskevien selvitysten riittävyyttä, ympäristöministeriö on viitannut edellä lausuttuun.

Valittajan viittaama Itä-Suomen ympäristölupaviraston päätös ei ole lainvoimainen ja asian käsittely Vaasan hallinto-oikeudessa on kesken.

Turvetuotannon vaikutukset suoluonnon monimuotoisuudelle

Valittajan toteamus siitä, että ympäristöministeriö on maakuntakaavan vahvistuspäätöksessä myöntänyt, että joillakin maakuntakaavan turvevarauksilla esiintyy uhanalaisia, erityissuojeltavia tai muuten soiden monimuotoisuuden kannalta tärkeitä lajeja, on harhaanjohtava. Kun ympäristöministeriö jätti vahvistamatta Värkkisuo-Kortessuon eo-t1- ja Kuo-hunnevan eo-t-turvetuotantoalueiden osa-aluemerkinnät, ei vahvistettuun maakuntakaavaan sisälly sellaisia turvetuotantovarauksia, joilla tiedettäisiin olevan luonnonsuojelulain 47 §:n tarkoittamia erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeitä esiintymispaikkoja. Ei ole myöskään tiedossa,

että vahvistetun maakuntakaavan turvetuotantoalueilla olisi luonnonsuojelulain 46 §:n tarkoittamien valtakunnallisesti uhanalaisten lajien tärkeitä esiintymispaikkoja. Mikäli jokin suo tällaiseksi myöhemmin osoittautuu yksityiskohtaisempien selvitysten perusteella, luonnonsuojelulain suojelua koskeva säännökset on otettava turvetuotannossa huomioon maakuntakaavasta riippumatta.

Maakuntakaavan laadinnan perusteena olevien tietojen mukaan on sitä vastoin ilmeistä, että turvetuotantoalueilla esiintyy alueellisesti uhanalaisia tai silmälläpidettäviä lajeja. Nämä eivät kuitenkaan sellaisenaan muodosta estettä turvetuotannon harjoittamiselle kyseisillä alueilla, vaan asiaa on tarkasteltava muun muassa näiden lajien suotuisan suojelun tason vaatimuksen näkökulmasta. Tämä voidaan ottaa huomioon turvetuotannon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupamenettelyn yhteydessä. Myös maakuntakaavaan sisältyvät turvetuotantoa koskevat suunnittelumääräykset velvoittavat tähän.

Raili Arvolan ja Anneli Näpän valitus

Menettelyn lainmukaisuus

Vaatimukset, jotka koskevat Pohjois-Pohjanmaan liiton menettelyn lainmukaisuuden tutkimista maakuntakaavan valmisteluun liittyvän tiedottamisen ja vuorovaikutuksen osalta sekä hallintomenettelylain rikkomisen tutkimista, koska maakuntakaavan hyväksymistä koskevan maakuntavaltuuston pöytäkirjan nähtävilläolosta ei ole kuulutettu Kiimingin kunnassa, jäänevät vasta korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtyinä tutkimatta.

Ympäristövaikutusten arviointi ja puuttuvat selvitykset

Kaavan on maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan perustuttava riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin ja kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset. Maakuntakaava on yleispiirteinen alueidenkäyttöä koskeva suunnitelma. Tämän vuoksi kaavaratkaisut ja niitä koskevat selvitykset täydentyvät ja täsmentyvät kuntakaavoituksen ja hankesuunnittelun yhteydessä. Maakuntakaavoituksen yhteydessä tehtyjen selvitysten avulla on kuitenkin voitava varmistua siitä, että kaavan sallimien toteuttamisvaihtoehtojen puitteissa on löydettävissä maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset täyttävä ratkaisu.

Seudullisen moottoriurheilukeskuksen suunnittelu on aloitettu usean kunnan yhteisenä projektina vuonna 2001. Maakuntakaavassa esitetty varaus perustuu vaihtoehtoja käsittelevään sijoituspaikkaselvitykseen, joka valmistui vuonna 2002 (Oulunseutu Sarja No: 15. Selvitys seudullisen moottoriurheilukeskuksen sijoituspaikasta). Selvityksessä on esitetty alustavasti myös hankkeen vaikutukset. Yhteenveto vaikutuksista on esitetty myös maakuntakaavan vaikutustarkasteluraportissa (Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava, Vaikutustarkastelu 11.6.2003). Vaihtoehtojen vertailun perusteella sijaintipaikkaselvityksessä päädyttiin esittämään seudullisen moottoriurheilukeskuksen sijoituspaikaksi Ylikiimingin Kokkokangasta.

Vuoden 2003 alussa käynnistyi Oulun seudun kuntien muodostaman ohjausryhmän koordinoimana monitoimikeskuksen yleissuunnitelman ja osayleiskaavan laatiminen. Monitoimikeskuksen suunnitteluun liittyvissä lähtökohtia ja tavoitteita käsittelevässä raportissa (Seudullisen monitoimikeskuksen yleissuunnitelma ja osayleiskaava, Ylikiimingin kunta 15.4.2003) on esitetty alueen rakennetun ja luonnonympäristön nykytilanne. Raportin sisältämät tiedot luonnonympäristöstä ovat palvelleet myös maakuntakaavan laadintaa.

Ylikiimingin monitoimikeskushanketta koskevassa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä on selvitetty edelleen hankkeen vaihtoehtoja, yksityiskohtia ja vaikutuksia. Hankkeen arviointiselostus on valmistunut 16.11.2004. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus yhteysviranomaisena asetti ympäristövaikutusten arviointiselostuksen nähtäville ja pyysi tarvittavat lausunnot ja mielipiteet. Yhteysviranomaisen tuli antaa arviointiselostuksesta ja sen riittävydestä lausuntonsa 31.3.2005 mennessä.

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Monitoimikeskusta koskevat suunnitelmat tarkentuvat edelleen alueen osayleiskaavan laadinnan yhteydessä. Tämän vuoksi kaavaa hyväksyttäessä käytettävissä olleita sijaintipaikkaselvitystä ja Kokkokankaan monitoimikeskuksen suunnitteluun liittyviä lähtökohtia ja tavoitteita on voitu pitää riittävinä perusteina maakuntakaavan monitoimikeskusta koskevalle kohdamerkinnälle.

Ympäristöministeriö on maakuntakaavan vahvistamiskäsittelyä varten hankkinut käyttöönsä monitoimikeskuksen ympäristövaikutusten arviointia koskevan arviointiselostuksen sekä esitetyt mielipiteet ja lausunnot. Vaikka ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat

asiakirjat liittyvät toteutettavaan hankkeeseen ja sisältävät hankkeeseen liittyvää yksityiskohtaisempaa aineistoa ja maakuntakaava on yleispiirteinen alueiden käyttöä koskeva suunnitelma, on myös tällä vahvistamiskäsittelyn aikana käytettävissä olleella aineistolla, kuten arviointiselostuksella sekä esitetyillä mielipiteillä ja lausunnoilla, kuitenkin ollut maakuntakaavan vahvistamismenettelyssä merkitystä hyödyllisenä lisäinformaationa ja esitetyt mielipiteet on otettu päätösharkinnassa mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Monitoimikeskuksen sijoituspaikkaselvitys on osayleiskaavan, ympäristövaikutusten arvioinnin sekä maakuntakaavan perusteena oleva selvitys. Maakuntakaavan kaavaselistukseen on liittynyt erillinen vaikutustarkasteluselvitys, jossa on yhteenvetomaisesti riittäväällä tavalla esitelty Oulun seudun moottoriurheilukeskuksen sijoitusvaihtoehtojen vertailu. Tämä on ollut osa nähtävillä ollutta maakuntakaavan valmisteluaineistoa. Sitä, ettei julkaisua ole erikseen saatettu tiedoksi kuuluttamalla, ei voida pitää menettelyvirheenä.

Valituksessa mainittu Loukkojärvi ja jokivesistö siitä alaspäin Kiiminkijokeen asti sisältyvät Suomen Natura 2000 -verkoston SCI-kohteeseen FI1101202 Kiiminkijoki. Tämän kohteen sisällyttämisestä verkostoon valtioneuvosto päätti 20.8.1998 ja päätös tuli kohteen osalta lainvoimaiseksi korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä kohteesta tehdyt valitukset 14.6.2000. Kohteen rajaukseen tai sen tietolomakkeen tietoihin ei ole tehty myöhempien Natura-verkoston täydennyspäätösten yhteydessä mitään muutoksia, eikä kohde ole mukana nytkään valmisteltavana olevassa täydennyspäätöksessä.

Kiiminkijoen Natura-alueeseen kuuluu vain Kiiminkijoen vesistön vesialueita. Loukkojärven kohdalla Natura-alueen rajausta päättyy järveen, eivätkä siihen laskevat vesistöt mukaan lukien Kouvonoja enää kuulu rajaukseen.

Alli Mettovaaran ja hänen asiakumppaneidensa valitus

Menettelyn lainmukaisuus ja vuorovaikutus

Maakuntavaltuuston päätöksen tiedoksi antamista asiaa koskevina säännöksineen on selostettu yksityiskohtaisesti ympäristöministeriön päätöksessä. Pohjois-Pohjanmaan liitto on lähettänyt tarkastetun pöytäkirjan jäsenkunnille ja ilmoittanut, että pöytäkirja pidetään yleisesti nähtävänä Pohjois-Pohjanmaan liiton virastossa 2.7.2003 ja jäsenkuntien ilmoitustaululla. Samansisältöinen kirje on lähetetty maankäyttö- ja

rakennuslain 67 §:n mukaisena ilmoituksena kaavaehdotuksesta muistutuksen tehneille ja myös Alli Mettovaaralle.

Pöytäkirja on ollut laillisesti yleisesti nähtävänä Pohjois-Pohjanmaan liiton virastossa etukäteen ilmoitettuna päivänä. Kuntalain 85 §:n 1 momentin mukaan jäsenkuntien ja niiden jäsenten katsotaan saaneen pöytäkirjassa mainitusta päätöksestä tiedon sinä päivänä, jona pöytäkirja on asetettu nähtäväksi. Jäsenkunnilla ei ole velvollisuutta pitää kuntayhtymän pöytäkirjaa yleisesti nähtävänä. Tämä velvollisuus jäsenkunnilta on poistunut jo kumotun kunnallislain (953/1976, 114 §) aikana vuodesta 1993 alkaen. Vaikka ilmeisesti erehdyksestä johtuva ilmoituksen maininta pöytäkirjan nähtävänä pitämisestä myös jäsenkunnissa on voinut aiheuttaa epäselvyyttä nähtävillä pitämisen menettelyn suhteen, kysymyksessä ei ole sellainen menettelyvirhe, että maakuntavaltuuston päätös olisi sen vuoksi kumottava.

Kaavoituksen vuorovaikutusta ja tiedottamista koskevia säännöksiä sekä niiden mukaisten menettelyjen toteutumista Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan valmistelussa on selostettu yksityiskohtaisesti ympäristöministeriön päätöksessä. Maankäyttö- ja rakennuslain 6 § on asiaa koskeva yleinen säännös. Lain 62 §:ssä, 63 §:ssä ja 65 §:ssä sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:ssä ja 32 §:ssä on yksittäistä kaavaprosessia koskevat yksityiskohtaiset säännökset. Lakimääräisten tiedottamisten lisäksi maakuntakaavasta on tiedotettu muulla tavoin sekä järjestetty kaikille avoimia yleisötilaisuuksia, joissa maakuntakaavaan liittyvistä asioista on voinut keskustella. Maankäyttö- ja rakennuslain vuorovaikutusta ja tiedottamista koskevat säännökset varmistavat puitteet vuorovaikutukselle. Se, missä määrin esitettyjä mielipiteitä on mahdollista ottaa huomioon, jää kaavan hyväksyvän viranomaisen harkintaan ja riippuu myös muun muassa kaavan lähtökohdista ja tavoitteista sekä maankäyttö- ja rakennuslain kaavaa koskevista sisältövaatimuksista.

Kuten edellä Raili Arvolan ja Anneli Näpän valituksesta lausutusta ilmenee, mielipiteisiin tutustumiseen käytettävissä ollut aika on ollut riittävä.

Kohdemerkintä em

Valittajien sisällölliset vaatimukset kohdistuvat lähinnä hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa esitettyihin suunnitelmiin tai alueelle laadittavana olevan yleiskaavan aineistoon.

Maakuntakaavassa esitetyn kohdemerkinnän (em) kuvauksen mukaan sillä osoitetaan seudullista moottoriurheilun ja harrasteilmailun monitoimikeskusta. Kaavamerkintä ei siten kata valittajien poistettavaksi esittämää ampumarata-aluetta. Maakuntakaavassa käytetyn kohdemerkinnän yleispiirteisyydestä johtuen sillä ei ole voitu osoittaa moottoriurheilukeskuksen alueellista laajuutta, kiitotien pituutta, suuntaa tai sijoitusta eikä moottoriurheilukeskukseen tulevien toimintojen laatua tai määrää yksityiskohtaisesti. Nämä asiat on tarkoitus ratkaista vasta alueelle laadittavan yleiskaavan ja hankkeen muun tarkemman suunnittelun yhteydessä. Maakuntakaavasta ei siten voida poistaa valittajan vaihtoehtoisissa vaatimuksissa esittämiä toimintoja eikä muuttaa kiitotien suuntaa, koska niitä ei ole maakuntakaavassa erikseen esitetty.

Monitoimikeskuksen melua kantautuu valittajien asunnoille. Melutaso ei kuitenkaan ylitä monitoimikeskuksen ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa esitetyn kuvan 6 mukaan valtioneuvoston melutason ohjearvoista antaman päätöksen (993/1992) mukaista 55 dB:n ohjearvoa. Valittajien asunnot jäävät kiihdytysajoja kuvaavalle tapahtumamelun 45 dB:n vyöhykkeelle. Tätä melutasoa ei voida kuitenkaan pitää korkeana, kun otetaan huomioon kiihdytysajojen todennäköinen lukumäärä (noin kerran vuodessa). Kuvassa 9 on esitetty eri toimintojen yhteisvaikutusta kuvaavat vuosiekvivalenttitasot. Kuva osoittaa, että vuosiekvivalenttitaso ei nouse valittajien asuntojen lähellä tasolle 55 dB.

Maakuntakaavan laadinnan perustana olleessa Moottoriurheilukeskuksen sijaintipaikkaselvityksessä (Oulunseutu Sarja No:15) on myös tarkasteltu melun leviämistä. Siinä on verrattu laskentamallin tuloksia Ruotsissa käytettyihin moottoriratojen maksimimelun ohjearvoihin (arkisin klo 7-18 60 dBA(max) ja arkisin klo 18-22 sekä sunnuntaisin ja pyhäpäivisin klo 7-18 55 dBA(max)). Raportin mukaan moottoriurheilun melualueelle ei jää yhtään asuntoa. Melun leviämislle suotuisten sääolosuhteiden vallitessa lähimpien rakennusten piha-alueilla voi ylittyä 55 dB L_{Amax} arvo.

Tärkeimmät johtopäätökset sijaintipaikkaselvityksestä ja moottoriurheilukeskuksen arviointiselostuksesta ovat samoja. Valittajien olosuhteissa tapahtuu muutoksia, mutta melutasot jäävät kuitenkin yleensä alhaisiksi ja ohjearvoja ei ylitetä.

Hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen mukaan monitoimikeskus ei heikennä merkittävästi lähellä olevien Natura-alueiden perusteina olevia luontoarvoja. Yhteysviranomaisen lausunnon mukaan

“seudullisen monitoimikeskuksen sijoittaminen Kokkokankaalle ei ole sellaisenaan vastoin luonto- tai lintudirektiivin suojelutavoitteita. Mikäli hanke toteutuu, on lentotoiminnassa tarpeen ottaa käyttöön sellaiset haitallisten vaikutusten lieventämistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen esimerkiksi lintudirektiivin mukaisten kohteiden luonnonrauhan säilyttämiselle”.

Valittajien mainitsema ympäristöministeriön tekemät oikaisunluontoiset korjaukset 18.2.2005 vahvistettuun Oulun seudun yleiskaavaan Natura 2000 -verkoston osalta ovat alueiden rajauksien korjaamista valtioneuvoston 20.8.1998 tekemän päätöksen mukaiseksi, eikä niillä ole mitään vaikutusta Natura 2000 -verkoston luontoarvoihin.

Kohtuuton haitta

Monitoimikeskuksen toteuttaminen edellyttää ympäristölupaa. Lisäksi ympäristönsuojelulain voimaantulon myötä naapuruussuhdelain mukainen lupa on tullut osaksi ympäristölupajärjestelmää ja immissiohaittoja koskeva ennakkovalvonta on siirretty ympäristönsuojelulakiin. Ympäristönsuojelulain 28 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan ympäristölupa on haettava toimintaan, josta saattaa aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Monitoimikeskuksen alueen käytöstä naapurille aiheutuva rasitus tulee siten arvioitavaksi ympäristönsuojelulain mukaisesti.

Edellä sanottu huomioon ottaen maakuntakaavan toteuttamisesta ei aiheudu valittajille maanomistajina maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa.

Ympäristöministeriö on 21.6.2005 päivätyssä Pekka Rahikan valituksen johdosta korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä antamassaan erillisessä lausunnossa esittänyt valituksen ja täytäntöönpanokiellovaatimuksen hylkäämistä. Muutoin ympäristöministeriö on viitannut päätökseensä ja lausunut ensi sijassa Pekka Rahikan ympäristöministeriölle tekemässä valituksessa esitettyjen vaatimusten ja niiden perusteluiden osalta muun ohella seuraavaa:

Suoritemaksu

Rahikan tarkoittama päätöksestä perittävä suoritemaksu on perustunut valtion maksuperustelain 6 §:ään, 8 §:ään, 11 a §:ään sekä 11 b §:ään sekä ympäristöministeriön maksullisia suoritteita koskevien asetusten

3 §:ään (1332/2001) ja 5 §:n 2 momenttiin (1241/2003). Valituksen tutkimatta jättäminen ei vapauta maksuvelvollisuudesta eikä suoritemak-
susta ole velvollisuutta erikseen ilmoittaa. Rahikka on päätöksen liitteenä saanut maksuperustelain 11 a §:n mukaisesti yksityiskohtaisen ohjeen hakea oikaisua, mikäli hän katsoo maksun määräämisen tapahtuneen virheellisesti. Tällaista oikaisupyyntöä hän ei kuitenkaan ole toimittanut ympäristöministeriölle.

Menettelyn lainmukaisuus vuorovaikutuksen ja osallistumisen osalta

Ympäristöministeriö on tältä osin viitannut selostukseen, joka on esitetty Alli Mettovaaran ja hänen asiakumppaneidensa esittämän vastaavan väitteen osalta ympäristöministeriön päätöksessä sekä korkeimmalle hallinto-oikeudelle annetussa 31.5.2005 päivätyssä lausunnossa.

Esteellisyyden tutkimista koskeva vaatimus

Oulun seudun yleiskaava 2020 on hyväksytty Oulun seudun seutuvaltuustossa 26.8.2003 ja ympäristöministeriö on vahvistanut yleiskaavan 18.2.2005. Rahikka on esittänyt vastaavan esteellisyysväitteen myös yleiskaavan hyväksymispäätöstä koskevassa valituksessaan sekä yleiskaavan vahvistamispäätöstä koskevassa valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ympäristöministeriö on tältä osin viitannut asiassa antamaansa 20.4.2005 päivätyyn lausuntoon, jossa todetaan muun ohella, että Oulunsalon kunnaninsinöörin vaimo ei ole johtava konsultti, kuten Ympäristötaito Oy:n henkilöstölistasta ilmenee. Asunto-osakeyhtiö, jonka osakkeita mainitut tahot omistavat, sijaitsee asemakaavoitetulla alueella eikä kyseinen kaava tämän vuoksi tule voimaan tällä alueella. Alue on asemakaavan mukaan rakennettu eikä valituksen kohteena oleva kaava ennakoisi sille mitään muutosta. Kunnaninsinöörin toimiminen virkansa puolesta ja asiantuntijana useammassa sekä yleiskaavan että maakuntakaavan valmistelua palvelevassa työryhmissä ei ole tehnyt hänestä kuntalain 52 §:n ja tuolloin noudatettavana olleen hallintomenettelylain 10 §:n ja 11 §:n säännökset huomioon ottaen esteellistä. Kunnaninsinöörillä ei myöskään ole ollut päätösvaltaa työryhmien käsittelemissä asioissa. Kunnaninsinöörin vaimon työskentely konsulttina yleiskaavan valmistelutyössä ei ole tehnyt kunnaninsinööristä esteellistä toimimaan maakuntakaavan valmistelutyössä. Kunnaninsinöörillä ja hänen vaimollaan ei maakuntakaavasta ole ollut odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Heidän mahdollinen välitön tai yhtiömuotoisesti tapahtuva omistuksensa maakuntakaava-alueella kiinteistön omistavassa rivitaloyhtiössä ei ottaen huomioon maakuntakaavan laaja-alaisuuden ja yleispiirteisyyden myöskään voi tehdä kunnaninsinööristä esteellistä.

Kaavakarttaa koskeva valitusperuste

Maakuntakaava on yleispiirteinen, yleensä laajojen alueiden maankäyttöä koskeva suunnitelma eikä siinä ratkaista yksityiskohtaisesti yksittäisten kiinteistöjen maankäyttöä, joten pienimittakaavaisen kaavakartan käyttö on perusteltua. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 9 §:n mukaan maakuntakaava esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö. Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava kattaa koko maakunnan alueen ja on esitetty mittakaavassa 1:250 000, mitä on pidettävä alueiden käytön ohjaustarve riittävänä ja mikä vastaa myös ympäristöministeriön maakuntakaavan sisältöä ja esitystapaa koskevan oppaan (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –julkaisusarja, nro 6, s. 98) ohjetta.

Yksittäiset kaavamerkinnot

Oulunsalon alueelle on sijoitettu 110 kV:n sähkölinja yhteystarvemerkinällä. Sähkölinja tarvitaan ensisijaisesti Oulunsalon edustalle osoitetun tuulivoima-alueen toteuttamiseksi. Sen toteuttamiseen liittyi maakuntakaavaa laadittaessa epävarmuutta, eikä tarkemman, kuten ohjeellisen tai vaihtoehtoisen linjauksen osoittaminen ollut mahdollista. Yhteyden mahdollinen toteuttaminen vaatii tarkempia muun muassa sijaintiin ja toteuttamistapaan liittyviä selvityksiä, joissa tutkitaan myös ilmayhteys.

Oulunsalon maa-ainesalueen raja-alue (eo) perustuu moninaiskäyttösuunnitelmaan, jossa on selvitetty Oulunsalon Salonseudun maa-ainesvaroja ja niiden käyttömahdollisuuksia (Oulunsalon kunta 1990. Oulunsalon moninaiskäyttösuunnitelma). Tätä suunnitelmaa voidaan luontoarvojen puolesta edelleen pitää ajantasaisena. Maakuntakaavassa asiaa on tarkasteltu kaavan luonteen vuoksi yleispiirteisesti ja näiden aluevarausten tarkentaminen on mahdollista selvittää yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti maakuntakaavoituksella on luotava edellytykset ylikunnallisesti merkittävien virkistyskäytön reitistöjen ja verkostojen sekä seudullisten virkistysalueiden muodostamiselle erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla. Oulun kaupunkiseudun viherverkostoa palvelemaan on maakuntakaavassa osoitettu Oulunsalon Salonselkä (V). Virkistysalueella voidaan harjoittaa nykyiselaista maa- ja metsätaloutta, vaikka virkistysalueeseen liittyy maankäyttö- ja rakennuslain 33 §:n mukainen ehdollinen rakentamisrajoitus.

Alueen sisälle voidaan sijoittaa myös muunlaista maankäyttöä, ellei se vaikeuta alueelle maakuntakaavassa osoitetun pääasiallisen maankäyttömuodon toteuttamista. Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa selvitetään tarvittaessa myös alueen rakentamismahdollisuudet. Alueelle mahdollisesti perustettavat ulkoilureitit edellyttävät tarkempaa suunnitelmaa tai maanomistajan suostumusta maanomistajan kuulemisineen sekä ulkoilureittitoimitusta, jossa yhteydessä selvitetään myös maanomistajalle mahdollisesti tulevat korvaukset. Myös moottorikelkkailureitin perustaminen edellyttää tarkempaa suunnitelmaa sekä reittitoimitusta tai maanomistajan ja reitin pitäjän kirjallista sopimusta. Moottorikelkkailureitistä kiinteistölle aiheutuva haitta on korvattava.

Maakuntakaavakartalla peltoalueet on esitetty pohjakartalla. Erityistä peltoaluemerkintää ja siihen liittyvää suunnittelumääräystä maakuntakaavassa ei ole esitetty. Suuri osa Rahikan omistaman Yli-Isolan tilan RN:o 1:379 alueesta on osoitettu maakuntakaavassa taajamatoimintojen (A) alueeksi. Merkinnällä osoitetaan asumisen, palvelujen, teollisuus- ja muiden työpaikka-alueiden ym. taajamatoimintojen sijoittumisalue ja laajentumisalueita. Maakuntakaava ei estä maatalouden harjoittamista tilalla eikä aluevaraus estä alueen käyttöä asumiseen. Asuntorakentamisen osalta saattaa kuitenkin tulla huomioon otettavaksi lentomelun vaikutus rajoittavana tekijänä.

Papinjärven alueella sijaitsee varavedenottamo, jolla on voimassa oleva vesilain mukainen lupa. Papinjärvi on muilta osin maakuntakaavan niin sanottua "valkoista aluetta", johon ei kohdistu ylikunnallista maankäytön ohjauksen tarvetta, mutta johon on osoitettu luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaan alueen kohdemerkintä. Tämä merkintä tukee nykyisen kaltaista maa- ja metsätalouskäyttöä.

Oulun lentoaseman tieyhteys

Uusi Oulun lentoaseman tieyhteys on osa Oulun seudun laatukäytävää (kk-5), jolla pyritään vahvistamaan Oulun seudun sormimaista kaupunkirakennetta.

Oulun lentoaseman tiestä on laadittu pääsuuntaselvitys ja siihen liittyvät ympäristötarkastelut vuonna 2001 (Tiehallinto Oulun tiepiiri ym. 2001. Uuden lentoasemantien pääsuuntaselvitys ja siihen liittyvät perusselvitykset). Selvityksessä on tutkittu kolmea vaihtoehtoa nykyisen sijaintipaikan lisäksi. Yhtenä vaihtoehtona oli Rahikan tarkoittama Kempeleenlahden ylittävä siltaratkaisu sekä kaksi linjausta Oulunsalon taa-

jaman eteläpuolelta. Näistä eteläisistä vaihtoehdoista valittiin selvityksen perusteella toinen, joka on sisällytetty sekä maakuntakaavaan ja että Oulun seudun yhteiseen yleiskaavaan. Tämä on ollut perusteltua liikenteellisten, ympäristöllisten ja aluerakenteellisten näkökohtien vuoksi. Tien parantaminen nykyisellä paikalla nähdään kuitenkin parhaaksi niin kauan kuin se on mahdollista liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden kannalta.

Maakuntakaavan tavoitteella säilyttää ensisijaisesti lentoaseman ja Oulun kaupungin keskustan välinen yhteys nykyisellä paikallaan ja mahdollisesti myöhemmin toteutettavalla Oulunsalon keskustan etelän puoleisen ohitustien aluevarauksella on haluttu turvata kestäväällä tavalla liikenteen tarkoituksenmukainen järjestäminen kasvavan yhdyskunnan läheisyydessä. Ohitustien aluevarauksen on katsottava perustuvan riittäviin selvityksiin, joilla voidaan osoittaa, että varaus täyttää maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset.

Lentoaseman tieyhteyden parantamisella ja uudella ohitustien aluevarauksella on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti turvattu merkittävän lentoaseman kehittämismahdollisuudet sekä varauduttu tarvittaviin liikenneyhteyksiin käyttämällä ensisijaisesti olemassa olevia liikenneyhteyksiä. Se, että varaukselle olisi mahdollisesti olemassa toinenkin maankäyttö- ja rakennuslain sisältövaatimukset täyttävä vaihtoehto, ei ole esteenä sen vahvistamiselle. Mainittakoon, että Kempeleenlahden ylitystien mukaisen vaihtoehdon mukainen tie kulkisi arvokaiden luonto- ja kulttuurikohteiden kautta maiseman kannalta aralla alueella sekä myös ympäristön kannalta herkällä maankohoamisrannikolla.

Lentoaseman uuden ohitustievarauksen toteuttaminen edellyttää tarkempaa muun muassa kiinteistön omistajien kanssa käytävää vuorovaikutuksessa tapahtuvaa suunnittelua, jossa tarkempi linjaus sekä toteuttamista pa selvitetään, sekä tietarkoituksiin tarvittavien alueiden lunastamisesta tulevien korvausten maksamista.

Rahikan asema maanomistajana

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava ei vaaranna perustuslaillista omaisuuden suojaa eikä sen toteuttamisesta aiheudu Rahikalle maanomistajana kohtuutonta haittaa.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on antanut valitusten johdosta lausunnon.

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry, Pekka Rahikka, Raili Arvola ja Anneli Näppä sekä Alli Mettovaara asiakumppaneineen ovat antaneet vastaselitykset.

Arvola ja Näppä ovat vielä toimittaneet lisäkirjoituksen.

Merkitään, että korkein hallinto-oikeus on tänään antamallaan toisella päätöksellä hylännyt Pekka Rahikan valituksen ympäristöministeriön 18.2.2005 antamasta päätöksestä, jolla on vahvistettu Oulun seudun kuntien yhteinen yleiskaava 2020.

5. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n valitus

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Ympäristöministeriön ja Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntavaltuuston päätökset kumotaan siltä osin kuin kaavassa on osoitettu merkinnöillä eo-t ja eo-t1 turvetuotantoalueita.

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen säännökset vaikutusten selvittämisestä

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n (132/1999) mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

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

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

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

Maakuntakaavan yleispiirteisyyttä koskevat säännökset

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

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

Maakuntakaavan sisältöä koskevat säännökset

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

Pykälän 2 momentin mukaan luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäästösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.

Pykälän 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyyteen;
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;

- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestävään käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen.

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

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

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

Maakuntakaavan esitystapaa ja kaavamääräyksiä koskevat säännökset

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

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

- 1) selvitys alueen oloista, ympäristöominaisuuksista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä muut kaavan vaikutusten selvittämisen ja arvioimisen kannalta keskeiset tiedot kaavoitettavasta alueesta;
- 2) suunnittelun lähtökohdat, tavoitteet ja esillä olleet vaihtoehdot;
- 3) yhteenveto kaavan vaikutusten arvioimiseksi suoritetuista selvityksistä;
- 4) kaavan vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, rakennettuun ympäristöön, luontoon, maisemaan, liikenteen ja teknisen huollon järjestämiseen, talouteen, terveyteen, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin sekä muut kaavan merkittävät vaikutukset;

- 5) selvitys kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, maakuntasuunnitelmaan ja alueellisiin kehittämissuunnitelmiin, voimassa olevaan maakuntakaavaan ja kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoitukseen sekä kuntien suunnitteluun;
- 6) suunnittelun vaiheet osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyineen sekä yhteenveto kaavoituksen eri vaiheissa esitetyistä mielipiteistä;
- 7) valitun kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet sekä selvitys siitä, miten vaikutusselvitysten tulokset ja eri mielipiteet on otettu huomioon;
- 8) kaavan toteutuksen ajoitus ja seuranta;
- 9) tarpeen mukaan kaavan toteutusta ohjaavia suunnitelmia.

Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitetut seikat on kaavaselostuksessa esitettävä sillä tavalla ja siinä laajuudessa kuin kaavan tarkoitus edellyttää ja niin, että luodaan edellytykset vuorovaikutuksen toteutumiselle kaavan valmistelussa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa (*maakuntakaavamääräykset*). Pykälän 2 momentissa säädetään, että jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (*suojelumääräykset*).

Maankäyttö- ja rakennuslain suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 3 §:n mukaan mainitun lain mukaiset alueiden käyttöä koskevat suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä.

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

Ympäristönsuojelulain säännökset lain tavoitteista ja soveltamisalasta

Ympäristönsuojelulain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on:

- 1) ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja;
- 2) turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö;
- 3) ehkäistä jätteiden syntyä ja haitallisia vaikutuksia;
- 4) tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena;
- 5) parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon;
- 6) edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä; sekä
- 7) torjua ilmastonmuutosta ja tukea muuten kestäväää kehitystä.

Ympäristönsuojelulakia sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista siten kuin jäljempänä säädetään. Lisäksi lakia sovelletaan toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn.

Ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan mainitussa laissa tarkoitetaan:

- 1) *ympäristön pilaantumisella* sellaista ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa:
 - a) terveystahaittaa;
 - b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;
 - c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;
 - d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;
 - e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;
 - f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai
 - g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.
- 2) *ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla* laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.

Säännökset ympäristöluvan tarpeesta

Ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava lupa (*ympäristölupa*).

Asetuksella säädetään tarkemmin luvanvaraisista toiminnoista. Pykälän 2 momentin mukaan ympäristölupa on lisäksi oltava muun muassa:

- 1) toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista eikä kyse ole vesilain 1 luvun 19 §:ssä tarkoitettusta toiminnasta;
- 2) jätevesien johtamiseen, josta saattaa aiheutua vesilain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetun uoman tai altaan pilaantumista; ja
- 3) toimintaan, josta saattaa ympäristössä aiheutua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasi-
tusta.

Ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momentin 7d kohdan mukaan ympäristölupa on oltava turvetuotannolla ja siihen liittyvällä ojituksella, jos tuotantoalue on yli 10 hehtaaria.

Ympäristöluvan edellytyksiä ja sisältöä koskevat säännökset

Ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentin mukaan ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset. Pykälän 2 momentin mukaan lupaviranomaisen on tutkittava asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset sekä luvan myöntämisen edellytykset. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään. Pykälän 3 momentin mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

- 1) terveystahaitta;
- 2) merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa;
- 3) lain 7-9 §:ssä kiellettyä seurausta;
- 4) erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;
- 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasi-
tusta.

Pykälän 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Pykälän 2 momentin mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon:

- 1) toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski;
- 2) alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset;
- 3) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentin mukaan ainetta tai energiaa ei saa panna tai johtaa sellaiseen paikkaan tai käsitellä siten, että

- 1) tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin olennaisesti huonontua;
- 2) toisen kiinteistöllä oleva pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi tarkoitukseen, johon sitä voitaisiin käyttää; tai
- 3) toimenpide vaikuttamalla pohjaveden laatuun muutoin saattaa loukata yleistä tai toisen yksityistä etua (*pohjaveden pilaamiskielto*).

Ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin mukaan ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset:

- 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista;
- 2) jätteistä sekä niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä;
- 3) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa;
- 4) toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä;
- 5) muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja.

Pykälän 3 momentin mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet

toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käytökelpoiseen tekniikkaan ilman, että lupamääräyksissä kuitenkaan veloitetaan käyttämään vain tiettyä määrättyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.

Muutoksenhaun kohteena olevat kaavavaraukset ja niiden perusta

Maakuntakaavamerkintöihin ja -määräyksiin sisältyvät muun muassa seuraavat turvetuotantoalueisiin liittyvät aluevaraus- ja kohdemerkinnät:

”eo-t-merkinnällä osoitetaan energiahuollon kannalta tärkeät turvetuotantoon soveltuvat suoalueet. Alueita koskevat turvesoiden käytön yleiset maakuntakaavamääräykset sekä erityismääräys: eo-t1, jossa lisämerkintä -1 osoittaa, että alueella on luonnon monimuotoisuuteen liittyviä arvoja, jotka tulee ottaa huomioon hankkeen vaikutusarvioinnissa ja tuotantojärjestelyissä.”

Koko maakuntakaavan aluetta koskeviin alueiden käytön periaatteisiin ja yleismääräyksiin sisältyvät turvesoiden käyttöä koskevat seuraavat yleismääräykset:

”Turvetuotantoon tulee ottaa ensisijaisesti entisiin tuotantoalueisiin liittyviä soita, ojitettuja soita tai sellaisia ojittamattomia soita, joiden luonnon- tai kulttuuriarvot eivät ole seudullisesti merkittäviä. Tuotantoa tulee harjoittaa niin, että sen valuma-aluekohtainen vesistön kuormitus vähenee valtakunnallisen vesiensuojelun tavoiteohjelman mukaisesti. Turvetuotannon lopettamisen jälkihoidon ympäristövaikutukset tulee käsitellä valvonta- ja lupaviranomaisten kanssa ennen tuotannon päättymistä.

Suopohjien jälkikäytön suunnittelussa tulee ottaa huomioon alueelliset maankäyttötarpeet.”

Muihin maakuntakaavamääräyksiin sisältyy muun muassa seuraava yleinen suunnittelumääräys:

”Maakuntakaavassa av-merkinnällä osoitettujen vesistöjen tilaan vaikuttavat toimenpiteet on suunniteltava siten, että arvokkaan vesialueen soveltuvuutta varauksen perusteena oleville eliölajeille ei vaaranneta.”

Alueiden erityisominaisuuksia kuvaaviin maakuntakaavamerkintöihin sisältyvällä arvokas vesistö (av) -merkinnällä osoitetaan lohikannan elvytysohjelmaan sisältyvien jokien pääuomat ja uhanalaisen eliölajiston kannalta erityisen arvokkaita virtavesistöjä.

Maakuntakaavaselostuksen (11.6.2003) mukaan tasan puolet Pohjois-Pohjanmaasta on suota. Alkuperäistä 1,7-1,8 miljoonan hehtaarin suovaurantoa on käytetty eri tarkoituksiin. Laaja-alaisinta on ollut metsätalousskäyttö. Soita on ojitettu puuntuotantoa varten miljoona hehtaaria. Maakunnan tärkeimmät energiavarat ovat turve, energiapuu ja vesivoima. Turpeen vuotuinen kokonaistuotanto on noin 7,5 miljoonaa kuutiometriä. Maakuntakaavaa valmisteltaessa tarkastelun kohteiksi otettiin kolme turvetuotannon laajuusvaihtoehtoa: laajeneva, nykyinen ja supistuva. Kaavaratkaisun pohjaksi valittiin nykytason vaihtoehto.

Kaavaselostuksen mukaan pohjana turvesoiden valinnalle on pidetty turvetuottajien hallinnassa olevia tuotantoon varattuja soita ja tutkittuja Geologian tutkimuskeskuksen tuotantokelpoisiksi luokittelemia soita. Nykytason vaihtoehdossa tarvittavan suon määräksi on saatu 31 000 hehtaaria.

Kaavaehdotusvaiheessa on turvevarausten luonnon monimuotoisuuteen liittyviä näkökohtia selvitetty lisää, ja kaikista varattavaksi harkituista soista on tehty nykytilanteen arvio. Ongelmallisimpia olivat suot, joilla oli samanaikaisesti suuri tuotannollinen ja luonnonsuojelullinen merkitys. Näistä kohteista on esityksen valmistelussa neuvoteltu Pohjois-Pohjanmaan liiton, luonnonsuojeluviranomaisten ja turvetuottajien kesken. Intressitahot ovat hyväksyneet kaavaehdotuksen ratkaisun, jossa huomattavaa osaa luonnoksen varauksista on tarkistettu uhanalaisen eliöstön takia, kolme turvetuottajien hallussa ollutta suota on osoitettu luonnonsuojelualueeksi, kolme suota on osoitettu monimuotoisuusarvojen huomioon ottamiseen velvoittavalla lisämerkinnällä. Vastaavasti näin aiheutunutta tuotantoalan supistumista on kompensoitu uusilla tuotantoalueilla.

Kaavaan merkittyjen turvetuotantoalueiden vähimmäiskokona on pidetty 150 hehtaaria. Alueiden koko vaihtelee 150 ja 2 000 hehtaarin välillä. Alueita on kaavaselostuksen mukaan yhteensä 70 ja niiden pinta-ala on noin 24 000 hehtaaria. Turvetuottajien hallussa olevat kaavaan merkitsemättömät pienet suot (9 000 hehtaaria, noin 120 kappaletta) tarvitaan käyttöön, jotta mitoituksen mukainen tarve 31 000 hehtaaria täyttyy.

Mainittuja pieniä suoalueita ei siis ole osoitettu kaavakartalla, eikä niitä myöskään mainita kaavaselostuksessa. Mainittujen soiden luettelo kuitenkin sisältyy kaava-aineistossa olevaan selvitykseen turvevarojen energiakäytöstä v. 2000-2030 (Pohjois-Pohjanmaan liitto, 2003) liitteenä 1.

Kaavaselostuksen liitteen 10 mukaan kaavaan sisältyy erilaisia luonnon-suojelualueita yhteensä runsaat 300 000 hehtaaria, joista valtaosa kuuluu Natura 2000 -verkostoon. Pohjois-Pohjanmaan liiton korkeimmalle hallinto-oikeudelle antaman lausunnon mukaan kaavan SL-alueesta noin 150 000 hehtaaria on suoalaa.

Varausten perusteena olevat selvitykset

Kaavaselostuksessa mainitaan kaavan perusteina olevina selvityksinä nyt kysymyksessä olevalta osalta seuraavat aineistot:

- Kemira Chemicals Oy, Oulun Energia, StoraEnso Fine Paper Oulun tehdas, Fortum Power and Heat Oy Haapaveden voimalaitos 2002. Lausunnot turvetuotannon laajuusvaihtoehtojen merkityksistä energiahuoltoon
- Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus 1998. Selvitys turvetuotannon laajentumisen mahdollisuuksista Pohjois-Pohjanmaan eri vesistöjen valuma-alueilla
- Rehell Sakari 2002. Lausunto Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan alustavien turvetuotantovaihtoehtojen vaikutuksista suoluonnon monimuotoisuudelle.
- Rehell Sakari 2002. Maakuntakaavassa turvetuotantovaltaisiksi esitettyjen alueiden ojitustilanne.

Lisäksi turvetuotantovarausten yhteydessä viitataan julkaisuihin: Pohjois-Pohjanmaan liitto, B:20, Oulu 1999. Turpeen raaka-ainekäyttö/Yhteenveto; ja Pohjois-Pohjanmaan liitto, Oulu 2003. Turvevarojen energiakäyttö v. 2000-2030.

Turvevarojen energiakäyttöä v. 2000-2030 koskevan selvityksen mukaan pohjana on ollut ojituksen nykytilanteen arvio kaikista varattavaksi harkituista soista. Myös luonnon monimuotoisuuteen liittyviä näkökohtia on selvitetty. Pohjana turvesoiden valinnalle on pidetty turvetuottajien hallinnassa olevia tuotantoon varattuja soita ja tutkittuja Geologian tutkimuskeskuksen tuotantokelpoisiksi luokittelemia soita. Ensisijaisena tavoitteena oli valita entisiin tuotantoalueisiin liittyviä soita, ojitettuja soita tai sellaisia ojittamattomia soita, joiden luonnon- ja kulttuuriarvot eivät ole seudullisesti merkittäviä.

Kaava-asiakirjoissa olevaan selvitykseen turvetuotannon kokonaislaajuudesta (Pohjois-Pohjanmaan liitto, Oulu 2003) sisältyvät turvetuotannon laajuuden vaihtoehtotarkastelun pohjaksi hankitut asiantuntijalausunnat. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen (1998) tarkastelun ”Turvetuotannon laajentumisen mahdollisuudet eri vesistöjen valuma-alueilla” yhteenvedon mukaan useimmilla vesistöalueilla tilanne on sellainen, että turvetuotanto ei voi laajentua nykyisestäään, mikäli nykyisen toiminnan vesistövaikutuksia ei voida vähentää. Uutta tuotantoalaa voidaan ottaa käyttöön useimmilla vesistöalueilla sitten, kun vanhaa poistuu käytöstä tai jos nykyistä kuormitusta voidaan merkittävästi vähentää. Uudelta tuotannolta edellytetään nykyistä tehokkaampia vesiensuojeluratkaisuja. Myös turvetuotannon aiheuttamaa kokonaiskuormitusta on vähennettävä jokaisella vesistöalueella. Muutamille vesistöalueille ei suositella turvetuotantoa lainkaan vesistövaikutusten vuoksi.

Mainittuun turvevarojen energiakäyttöä koskevaan selvitykseen sisältyvän filosofian lisensiaatti Sakari Rehellin lausunnon ”Turvetuotantovaihtoehtojen vaikutukset suoluonnon monimuotoisuudelle” mukaan kaikista kaavan nykytason vaihtoehdossa turvetuotantoon lasketuista alueista (noin 17 000 hehtaaria Oulujoen pohjoispuolella ja noin 13 000 hehtaaria joen eteläpuolella) on vajaa viidennes arviolta luonnontilaisuudeltaan edustavaa siten, että suo vähäisiä reunaojituksia lukuun ottamatta on luonnontilaista. Nämä kohteet keskittyvät maakunnan pohjoisosiin. Näihin luonnontilaisimpiin kohteisiin sisältyvät lausunnossa mainitut Natura 2000 -kohteisiin liittyvät suot sekä valtaosa arvokkaista lintu- ja kasvillisuuskohteista ja monia paikallisesti arvokkaita kohtia. Mikäli tällainen määrä luonnontilaista suota voitaisiin korvata ojitetulla, voitaisiin selvimmät ristiriidat turvetuotannon ja luonnon monimuotoisuuden välillä ratkaista. Muutkin tekijät, kuten vesiensuojelu, asutus ja virkistyskäyttö, voivat rajoittaa tuotantoa.

Mainittuun selvitykseen sisältyvä Rehellin lausunto ”Turvetuotantoon harkittujen soiden ojitustilanne” pohjautuu peruskarttoihin varausalueilta. Karttoihin on lisätty tiedot tuottajien hallussa olevien alueiden rajoista sekä esimerkiksi suojeluvarauksista. Lisäksi käytettävissä on ollut lista tuottajien hallussa olevien alueiden pinta-aloista. Lausunnon mukaan karttatarkasteluun sisältyy monia virhelähteitä, mutta ojituksen määrä saatiin kuitenkin varsin tarkkaan arvioitua. Ojituksen vaikutuksen arviointi puolestaan on pelkän karttatiedon varassa usein mahdotonta, minkä vuoksi arvioinnissa ei yksityiskohtaisesti määritelty alueen soiden luonnontilaisuutta. Työtä helpotti se, että huomattava osa kohteista oli kirjoittajalle maastoinventointien vuoksi tuttuja (Oulujoen pohjoispuolisista alueista yli puolet, eteläpuolisista noin kymmenesosa). Tietojen

tarkistamiseksi tehtiin nopea ilmakuvatarkastelu. Kaiken kaikkiaan selvitykseen sisältyvän suokohtaisen taulukon tietoja voidaan pitää varsin karkeina ja suuntaa antavina. Tällaisinkin ne lausunnon mukaan antavat varsin selvän kuvan siitä, miten paljon ojitettuja soita turvetuotantoon varatuilla soilla eri puolilla Pohjois-Pohjanmaata on.

Pohjois-Pohjanmaan liiton ympäristöministeriölle antaman lausunnon mukaan kaavaluonnosta edeltäneessä valmistelussa hahmotettiin turvetuotannon nykytasoa vastaavien varausten tarve. Lähtökohdina olivat maakuntakaavalla kumottavan seutukaavan varaukset, tuottajien hallinnassa oleva suovaranto ja tuotantokelpoisuus tuottajien ilmoitusten ja selvitysten mukaan, Geologian tutkimuskeskuksen tekemät selvitykset, filosofian lisensiaatti Hannu Kemiläisen toimeksiantona tekemät julkaisemattomat selvitykset maakunnan soiden soveltuvuudesta turvetuotantoon ottaen huomioon tuotannolliset ja ympäristölliset näkökohdat ja soiden sijoittuminen eri vesistöjen valuma-alueille. Tähän aineistoon, joka osaltaan sisältää selvitystä myös suoluonnoston monimuotoisuudesta, on viitattu ympäristöministeriön valituksenalaisessa päätöksessä (kohta *Turvetuotantoa koskevien selvitysten riittävyys*).

Turvetuotannon harjoittamisen edellytykset ja maakuntakaavan vaikutus

Turvetuotannon harjoittaminen edellyttää säännön mukaan ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Laajamittainen turpeenotto voi niin ikään aiheuttaa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 §:n 1 tai 2 momentin nojalla sanotussa laissa tarkoitetun arviointivelvollisuuden. Ympäristölupaa koskevassa harkinnassa arvioidaan, ovatko edellytykset toiminnan sallimiselle ympäristönsuojelulain 41 ja 42 §:n säännökset huomioon ottaen käsillä ja minkälaisin lupamääräyksin turvetuotannosta aiheutuvaa ympäristön pilaantumista on mainitut säännökset ja lain 43 § huomioon ottaen ehkäistävä.

Ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin mukaan ympäristölupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Mainituissa säännöksissä viitataan luonnonsuojelulainsäädännön nojalla yksilöidysti kohdennettuihin luonnonarvoihin, kuten luonnonsuojelulain 3 luvussa tarkoitettuihin luonnonsuojelualueisiin, lain 4 luvussa tarkoitettuihin luontotyyppeihin, lain 6 luvussa tarkoitettuihin erityisesti suojeltavien lajien tai niin sanottujen direktiivilajien esiintymispaikkoihin ja lain 10 luvussa tarkoitettuihin Natura 2000 -alueisiin. Luonto ja sen monimuotoisuus voidaan, kun otetaan huomioon ympäristönsuojelulain 2 ja 3 §:stä ilmenevä mainitun lain soveltamisala, ottaa

ympäristölupa-asiassa huomioon vain, jos sitä edellyttävät mainitun lain 42 §:n 2 momentti tai lain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettut säädökset. Sitä vastoin turvetuotantoalueen fyysinen muuttaminen tavalla, joka voi vaikuttaa alueen luonnonarvoihin ja maisemaan, ei ole seurausta ympäristönsuojelulaissa tarkoitettusta päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta eikä siten ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Sanottuja vaikutuksia ei siten ilman muuta erityistä perustetta voida ottaa huomioon ympäristöluvan edellytyksiä ratkaistaessa tai sen lupamääräyksiä asetettaessa, vaikka monimuotoisuuteen ja maisemaan liittyviin näkökohtiin olisikin kiinnitetty huomiota esimerkiksi mahdollisessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

Ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä tutkitaan esimerkiksi turvetuotannon harjoittamisen edellytykset pinta- ja pohjavesien suojelun sekä toiminnasta lähiasutukselle aiheutuvan ilman pilaantumisen, kuten pölyn, ja melun kannalta. Turvetuotannon harjoittaminen ei edellytä lupaa esimerkiksi maa-aineslain nojalla, koska mainittu laki ei lain 1 §:n 1 momentti huomioon ottaen koske turvetta. Lupaa ei liioin maakuntakaava-alueella vaadita maankäyttö- ja rakennuslain nojalla, koska maisematyölupajärjestelmä voi maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n mukaan ylipäättään tulla sovellettavaksi vain asemakaava- ja yleiskaava-alueilla. Mikäli aluetta ei ole luonnonsuojelulainsäädännön nojalla suojeltu, luonnon monimuotoisuutta koskevia näkökohtia ei näin ollen lainkaan voida ottaa huomioon turvetuotannon lupamenettelyissä.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä lain 6 §:ssä säädetään. Mainitun 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan sijoituspaikan sopivuutta arvioitaessa on otettava huomioon alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset.

Ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen (hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi, HE 84/1999 vp) mukaan sijoittumiskysymystä harkittaessa otettaisiin huomioon myös lain 6 §:n yleiset vaatimukset. Asemakaavan lisäksi lupaviranomaisen tulisi ottaa huomioon myös oikeusvaikutteinen maakunta- ja yleiskaava, joiden merkitys riippuisi etenkin kaavan maankäyttövarauksen erityisyydestä ja maankäyttöraatkaisujen kokonaisuudesta.

Oikeudellinen arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 1 momentissa säädetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta maakunta-kaavoituksessa ja pykälän 3 momentissa niistä seikoista, joihin kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Näitä seikkoja ovat muuten ohella alueiden käytön ekologinen kestävyys, maakunnan elinkeinonelämän toimintaedellytykset sekä maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen.

Valtioneuvoston 30.11.2000 antamassa päätöksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista määrätään turpeenottoalueita koskevana erityistavoitteena seuraavaa: ”Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenottoalueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.”

Mainittu tavoite ei sinänsä estä varaamista turpeenottoalueiksi myöskään ojittamattomia soita, kunhan tuotantoalueiksi varataan ensisijaisesti jo ojitettuja soita. Muutoinkin maakuntakaavaa laadittaessa on punnittava keskenään erisuuntaisia, muun ohella energiahuoltoon ja luonnonsuojeluun liittyviä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita samoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa säädettyjä erilaisia näkökohtia. Tähän nähden maakuntakaavassa valitulle turvetuotannon laajuusvaihtoehdolle, jonka mukaan turvetuotanto säilytettäisiin nykytasolla vuoteen 2030 saakka, ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 28 § huomioon ottaen valituksessa esitetty sellaista estettä, että kaavaratkaisu sillä perusteella olisi lainvastainen.

Maakuntakaavakartta ja kaavamääräykset eivät sisällä mainintaa niistä pienistä soista, joiden varaaminen turvetuotantoon on tarpeen, jotta kaavaratkaisussa omaksuttu turvetuotannon nykytason laajuusvaihtoehto toteutuisi. Soiden luettelo ei sisälly edes kaavaselostukseen. Kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 29 §, kaavalla ei ole vaikutusta mainittujen soiden alueidenkäyttölliseen asemaan, eikä kaavaratkaisu siten voi pieniä soita koskevilta osin olla lainvastainen.

Kaavakartan aluevarausmerkinnöin (eo-t- ja eo-t1) on osoitettu noin 70 vähintään 150 hehtaarin suuruista turvetuotantoaluetta. Maakuntakaavan turvetuotantovaraukset ovat laajuudeltaan yhteensä noin 24 000 hehtaaria. Kun mukaan lasketaan tuotannossa jo olevat alueet sekä turvetuottajien hallussa olevat pienet alueet, turvetuotantoalueiksi tarkoitettujen alueiden kokonaisuus maakunnassa on noin 51 000 hehtaaria. Turvetuotantoaluevaraukset ovat mittavia ja ne muodostavat tärkeän osan maakuntakaavan sisällöstä.

Kaavassa osoitettujen, energiahuollon kannalta tärkeiden turvetuotantoalueiden varaaminen on perustunut ennen muuta niiden ojitustilanteesta saatuun, lähinnä peruskartta- ja ilmakuvatasoiseen selvitykseen, ja siihen, että ne ovat turvetuottajien hallinnassa tuotantotarkoituksiin varattuja alueita. Pelkästään ojitustilanne ei kuitenkaan anna riittävää kuvaa siitä, miten kuivatus on vaikuttanut suoluontoon. Kaava-asiakirjoihin tosin sisältyy eräitä soita koskevia yksityiskohtaisempiakin selvityksiä, joissa myös luonnonarvoja on tarkasteltu. Asiakirjoissa ei kuitenkaan ole sellaista selvitystä, jonka perusteella maakuntakaavassa turvetuotantoalueiksi varattujen soiden luonnonarvoja voitaisiin yksityiskohtaisesti tarkastella ja suhteuttaa näiden soiden merkitys luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta kaavassa suojelutarkoituksiin varattuihin suoalueisiin (esimerkiksi Natura 2000 -verkostoon sisällytetyt suot ja luonnonsuojelualueiksi SL-merkinnällä varatut suot).

Kun otetaan huomioon se, ettei turvetuotannon harjoittaminen sinänsä edellytä maakuntakaavaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista alueelle ja ettei turvetuotannon harjoittaminen maakuntakaavan alueella edellytä muuta lupaa kuin ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan, ja edellä ympäristönsuojelulain mukaisen lupaharkinnan suppeudesta ja maakuntakaavan merkityksestä siinä esitetty, turvetuotantoa koskevalla kaavavarauksella on tärkeä asema luonnon monimuotoisuuden säilyttämismahdollisuuden kannalta. Turvetuotannon vesiensuojelukysymykset otetaan huomioon ympäristölupamenettelyssä, mutta myös maakuntakaavassa, jossa varataan alueita turvetuotantoon, tulee selvittää turvetuotannon vesistövaikutukset kokonaisuutena valuma-alueittain. Vaikka maakuntakaava onkin laaja-alainen ja yleispiirteinen alueidenkäyttösuunnitelma, varausten perusteen oikeellisuuden ja toteuttamiskelpoisuuden tulee edellä sanottuun nähden olla riittävästi selvitetty. Kaavan lainmukaisuuden arvioiminen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain 9 § ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentti huomioon ottaen selvitystä siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain

28 §:stä ilmenevät sisältövaatimukset on asianmukaisesti sovitettu yhteen. Kaavaselostukseen ei sisälly sellaisia turvetuotantoalueiden (eo-t, eo-t1) luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin ratkaista, täyttyvätkö maakuntakaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa, erityisesti sen 6 kohdassa tarkoitetut vaatimukset.

Edellä lausutuilla perusteilla maakuntakaava ei perustu laissa edellytetyihin riittäviin selvityksiin siltä osin kuin kaavassa on varattu alueita turvetuotantoalueiksi. Tämän vuoksi kaavan hyväksymistä ja vahvistamista koskevat päätökset on tältä osin kumottava.

2. Pekka Rahikan valitus

1. Suoritemaksua koskeva vaatimus jätetään tutkimatta. Samoin jätetään tutkimatta vaatimus Oulunsalon kunnanvaltuuston ja seutuyhteistyötä koskevien päätösten laillisuuden tutkimisesta.

2. Ympäristöministeriön päätös kumotaan siltä osin kuin ympäristöministeriö on jättänyt tutkimatta Pekka Rahikan valituksen myöhässä saapuneena. Korkein hallinto-oikeus on viivästyksen välttämiseksi asiaa ympäristöministeriölle palauttamatta tutkinut asian välittömästi myös Rahikan valituksen osalta.

3. Korkein hallinto-oikeus hylkää katselmuksen toimittamista koskevan vaatimuksen.

4. Korkein hallinto-oikeus hylkää Rahikan Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntavaltuuston päätöksestä tekemän valituksen.

5. Lausunnon antaminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

1. Tutkimatta jätetyt vaatimukset

Valtion maksuperustelain 11 b §:n 1 momentin mukaan maksuvelvollinen, joka katsoo, että 6 §:ssä tarkoitettusta julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätyn maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Kun oikaisuvaatimuksen tutkiminen

siten kuuluu ympäristöministeriön toimivaltaan, valitus suoritemaksun osalta on korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuulumattomana jätettävä tutkimatta.

Asiassa on kysymys Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntavaltuuston maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta muutoksenhausta, jonka yhteydessä ei voida tutkia muiden Rahikan valituksessa tarkoitettujen päätösten lainmukaisuutta.

2. Valituksen tutkiminen

Rahikan valitus on asiassa saadun selvityksen mukaan saapunut ympäristöministeriölle telekopiona ministeriön päätökseen liitetystä valitusosoituksesta ilmenevän valitusajan kuluessa maanantaina 4.8.2003. Ympäristöministeriön ei siten olisi tullut jättää valitusta tutkimatta. Tämän vuoksi ympäristöministeriön päätös on tältä osin kumottava.

Kun otetaan huomioon, että ympäristöministeriö on 18.2.2005 antamassaan, Oulun seudun yhteistä yleiskaavaa 2020 koskevassa päätöksessään antanut ratkaisun Rahikan pääosin vastaavansisältöiseen valitukseen ja koska ympäristöministeriö on lausunnossaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastannut Rahikan nyt kysymyksessä olevassa asiassa ympäristöministeriölle ja sittemmin korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemissä valituksissa esitettyihin perusteisiin, korkein hallinto-oikeus on viivästyksen välttämiseksi, asiaa ympäristöministeriölle palauttamatta, harkinnut oikeaksi ottaa Rahikan valituksen maakuntavaltuuston päätöksestä välittömästi tutkittavaksi.

3. Kun otetaan huomioon asiakirjoista saatava selvitys ja hallintolainkäyttölain 41 §, katselmuksen toimittaminen ei ole asian selvittämiseksi tarpeen.

4. Valituksen hylkääminen

Esteellisyys

Kuntalain 52 §:n 2 momentin (365/1995) mukaan muun luottamushenkilön kuin valtuutetun esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintomenettelylain 10 ja 11 §:ssä säädetään.

Hallintomenettelylaki (598/1982) on kumottu 1.1.2004 voimaan tulleella hallintolailla (434/2003). Hallintolain 71 §:n siirtymäsäännös huomioon ottaen asiaan sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen lähisukulaisensa on asianosainen;
- 2) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen lähisukulaiselleen;
- 3) jos hän tai hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5 a) jos hän kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen ja valvontaan; tai
- 6) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Pekka Rahikka on valituksessaan esittänyt, että Oulunsalon kunnaninsinööri on ollut esteellinen käsittelemään asiaa, koska hän on ollut kunnan puolesta päättämässä lentoasemantien pääsuunnittelutyöryhmässä sekä seuturakennetyöryhmässä. Lisäksi Rahikka on esittänyt, että kunnaninsinöörin vaimo on toiminut konsulttina Oulun seudun yleiskaava 2020:tä koskevassa valmistelutyössä ja että kunnaninsinööri ja hänen vaimonsa tiettävästi omistavat maata rivitaloyhtiössä.

Hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin säännökset eivät sinänsä ole esteenä sille, että virkamies toimii useammassa sekä maakuntakaavan että osin samaa aluetta koskevan yleiskaavan valmistelua palvelevassa työryhmässä. Kun otetaan huomioon koko maakuntaa koskevan maakuntakaavan laajuus ja yleispiirteisyys, valituksessa tarkoitettulla maanomistuksella tai -hallinnalla ei myöskään voi olla esteellisyyttä synnyttävää vaikutusta. Kun asiassa ei ole väitettykään, että asian ratkaisusta olisi ollut hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua erityistä hyötyä tai vahinkoa asianosaiselle, ja kun luottamus kunnaninsinöörin puolueettomuuteen ei myöskään ole muusta erityisestä syystä vaarantunut, päätös ei Rahikan valituksessa esitetyillä perusteilla ole esteellisyyden vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Vuorovaikutusmenettely

Maakuntakaavan vireilletulosta on ilmoitettu 17.2.2000. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma, kaavan tavoitteet ja alueidenkäytön periaatteet ovat olleet julkisesti nähtävillä 21.2.-24.3.2000 välisenä aikana. Maakuntakaavaluonnos on ollut julkisesti nähtävillä 8.12.2001-31.1.2002 välisenä aikana. Maakuntakaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä 8.1.-10.2.2003 välisenä aikana. Maakuntakaavaehdotukseen tehtyjen muutosten johdosta maakuntakaavaehdotus on ollut uudelleen julkisesti nähtävillä 25.3.-25.4.2003 välisenä aikana. Nähtävilläolosta on kussakin vaiheessa ilmoitettu jäsenkuntien julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä maakunnan alueella yleisesti leviävissä sanomalehdissä. Samalla on ilmoitettu mahdollisuudesta esittää mielipide asiasta. Asiassa saadun selvityksen mukaan maakuntakaavasta on järjestetty neljä kaikille avointa tilaisuutta, joista on ilmoitettu sanomalehdissä, ja kaava on ollut myös liiton internet-sivuilla tutustuttavana ja kommentoitavana vuoden 2002 alusta alkaen.

Edellä lausutuilla perusteilla vuorovaikutusmenettely ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 62 ja 63 §:n, 65 §:n 1 momentin ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 30 §:n 1 momentin vastaista. Kun vuorovaikutusmenettelyn lainmukaisuuden edellytyksenä ei ole se, että kaavaan tehdään huomautuksissa tai muistutuksissa vaaditut muutokset, päätös ei valituksessa esitetyillä perusteilla ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Kaavan hyväksymistä koskeva päätös ei ole lainvastainen myöskään sillä perusteella, että jokin toinenkin, valittajan mielestä parempi kaavaratkaisu täyttäisi kaavalle asetetut sisältövaatimukset.

Kaavakartan mittakaava

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 9 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö.

Kun otetaan huomioon koko maakuntaa koskevan maakuntakaavan alueellinen laajuus ja kaavan yleispiirteisyys, mittakaavassa 1:250 000 esitetyistä kartoista ilmenee maankäyttö- ja rakennusasetuksen 9 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö.

Selvitysten riittävyys ja maakuntakaavan sisältövaatimusten toteutuminen

Pekka Rahikka on valituksessaan muun ohella vaatinut uuden Oulun lentoaseman eteläpuolisen ohitustievarauksen poistamista kalliina ja ympäristöhaittoja aiheuttavana. Lisäksi Rahikka on valituksessaan esittänyt, että maakuntakaava aiheuttaa hänelle Yli-Isolan tilan RN:o 1:379 omistajana huomattavia taloudellisia ja ympäristöllisiä haittoja. Tämän vuoksi muun muassa virkistysalueet (V) on poistettava, Oulunsalon alueella 110 kV:n sähkölinjan yhteystarvemerkinä on poistettava ilmayhteidenä, maa-ainesten ottoalueet on laajennettava ja päivitettävä, peltoalueet on varattava maatalouden tai asumisen käyttöön, Papinjärven alue on varattava M-, A- tai T-alueeksi, virkistys-, moottorikelkka- ja muut reitit on osoitettava yhteistyössä.

Oulun lentoaseman tiestä on laadittu pääsuuntaselvitys ja siihen liittyvät ympäristötarkastelut vuonna 2001 (Tiehallinto Oulun tiepiiri ym. 2001. Uuden lentoasemantien pääsuuntaselvitys ja siihen liittyvät perusselvitykset). Selvityksessä on tutkittu kolmea vaihtoehtoa nykyisen sijaintipaikan lisäksi. Yhtenä vaihtoehtona on ollut Rahikan tarkoittama Kempeleenlahden ylittävä siltaratkaisu sekä kaksi linjausta Oulunsalon taa-jaman eteläpuolelta. Näistä eteläisistä vaihtoehdoista on selvityksen perusteella valittu toinen, joka on sisällytetty sekä maakuntakaavaan ja että Oulun seudun yhteiseen yleiskaavaan. Tämä on katsottu perustelluksi liikenteellisten, ympäristöllisten ja aluerakenteellisten näkökohtien vuoksi.

Lentoasemantien valittu linjaus perustuu edellä lausuttuun nähden maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä (132/1999) sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentissa edellytettyihin riittäviin selvityksiin eikä valittu vaihtoehto muutoinkaan ole lainvastainen sillä perusteella, että myös jokin esillä olleista tai kokonaan muista vaihtoehdoista täyttäisi maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut vaatimukset.

Kun muutoin otetaan huomioon valituksessa tarkoitettujen kaavamerkin-töjen osalta niiden yleispiirteisyys ja maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 3 momentti ja 25 §:n 4 momentti sekä valittajan omistaman Yli-Isolan tilan RN:o 1:379 rakentamiskelpoisuutta rajoittavat tekijät, kuten lentomelu, ja edellä muista vaihtoehtoisista kaavaratkaisuista lausuttu, maakuntakaava täyttää myös näiltä osin maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset eikä siitä myöskään aiheudu valituksessa esitetyillä perusteilla kohtuutonta haittaa Rahikalle.

Lopputulokset

Kun otetaan huomioon edellä lausuttu ja maankäyttö- ja rakennuslain 31 §, erityisesti sen 3 momentti, ja 188 §:n 3 momentti sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, maakuntavaltuuston päätös ei Rahikan valituksessa esitetyillä perusteilla ole lainvastainen. Tämän vuoksi valitus olisi tullut ympäristöministeriössä hylätä. Näistä syistä Rahikan korkeimmassa hallinto-oikeudessa välittömästi tutkittavaksi otettu valitus on hylättävä.

5. Täytäntöönpanon kieltäminen

Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi lausunnon antaminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksesta ei ole tarpeen.

3. Raili Arvolan ja Anneli Näpän valitus

1. Arvolan ja Näpän kaavan valmisteluun liittyvät vuorovaikutusta ja kaavoituksesta tiedottamista koskevat vaatimukset sekä maakuntakaavan hyväksymistä koskevan pöytäkirjan nähtävilläpitoon liittyvä vaatimus jätetään tutkimatta.

2. Korkein hallinto-oikeus on muutoin tutkinut asian ja hylkää valituksen. Ympäristöministeriön päätöstä ei muuteta.

Perustelut

1. Kuntalain 90 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää valituksensa perusteet ennen valitusajan päättymistä. Arvola ja hänen asiakumppaninsa eivät ole ympäristöministeriölle tekemässään valituksessa vaatineet maakuntavaltuuston päätöksen kumoamista sillä perusteella, että kaavan valmisteluun liittyvät vuorovaikutus ja kaavoituksesta tiedottamista koskeva menettely olisi ollut virheellistä tai että maakuntavaltuuston pöytäkirjan nähtävilläolosta ei ole kuulutettu Kiimingin kunnassa. Sen vuoksi vaatimukset päätöksen kumoamisesta näillä perusteilla heidän valituksestaan vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitettyinä on jätettävä tutkimatta.

2. Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät ympäristöministeriön päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, ministeriön päätöksen muuttamiseen ei ole, kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 31 § ja 188 §:n 3 momentti, perusteita.

4. Alli Mettovaaran ja hänen asiakumppaneidensa valitus

1. Korkein hallinto-oikeus jättää tutkimatta Alli Mettovaaran ja hänen asiakumppaneidensa valituksessa esitetyn vaatimuksen oikeudenkäyntimaksun määräämättä jättämisestä.
2. Korkein hallinto-oikeus on muutoin tutkinut asian ja hylkää valituksen. Ympäristöministeriön päätöstä ei muuteta.
3. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus hylätään.

Perustelut

1. Kysymyksessä olevan vaatimuksen tutkiminen ei, kun otetaan huomioon tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 9 ja 10 §, kuulu korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan.
2. Kun otetaan huomioon edellä ilmenevät ympäristöministeriön päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, ministeriön päätöksen muuttamiseen ei ole, kun otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 31 § ja 188 §:n 3 momentti, perusteita.
3. Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon hallintolainkäyttölain 74 §, Alli Mettovaaralle ja hänen asiakumppaneilleen ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Ilmari Ojanen

Raimo Anttila

Olli Nykänen

Kari Kuusiniemi (t)

Ahti Vapaavuori

Asian esittelijä,
hallintosihteeri Petteri Leppikorpi

LIITE Päätös, josta valitetaan

JAKELU Päätös Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry, oikeudenkäyntimaksu 200 euroa
Pekka Rahikka, oikeudenkäyntimaksu 200 euroa
Raili Arvola ja Anneli Näppä, oikeudenkäyntimaksu 200 euroa
Alli Mettovaara ym., oikeudenkäyntimaksu 200 euroa

Jäljennös Ympäristöministeriö
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus