

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (40)
21.9.2011
Taltionumero
2678
Diaarinumerot
3320/1/10
3333/1/10

Asia Maakuntakaavan vahvistamista koskevat valitukset

Valittajat 1) Pro Hanhikivi ry, Pyhäjoki
2) Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry, Oulu

Päätös, jota valitus koskee

Ympäristöministeriön päätös 26.8.2010 nro YM2/5222/2010

1. Maakuntavaltuuston päätös

Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntavaltuusto on 22.2.2010 tekemälään päätöksellä hyväksynyt Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan, joka käsittää Pyhäjoen Hanhikiven niemen alueelle suunnitellun ydinvoimalaitoksen sekä siihen liittyvää ympäröivää aluetta (Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaava). Suunnittelualaue sijoittuu osin Pyhäjoen kunnan ja osin Raahen kaupungin alueelle.

Maakuntahallitus on saattanut maakuntavaltuuston päätöksen ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

2. Asian käsittely ympäristöministeriössä, siltä osin kuin nyt on kysymys

2.1 Ympäristöministeriölle tehdyt valitukset

Pro Hanhikivi ry asiakumppaneineen sekä Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry ovat valittaneet maakuntavaltuuston päätöksestä ympäristöministeriölle.

2.2 Lausunnot, vastineet ja vastaselitykset ympäristöministeriössä

Sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ovat antaneet maakuntakaavasta lausunnot. Puolustusministeriöllä ei ole ollut huomautettavaa kaavasta.

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

Pro Hanhikivi ry sekä Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry ovat antaneet vastaselityksen Lapin liiton vastineen johdosta.

3 Ympäristöministeriön ratkaisu

Ympäristöministeriö on Pro Hanhikivi ry:n sekä Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry:n valitukset hyläten vahvistanut maakuntakaavan.

Ympäristöministeriö on perustellut valitusten hylkäämistä muun ohella seuraavasti:

Pro Hanhikivi ry asiakumppaneineen

Ympäristö perusoikeutena

Perustuslain (731/1999) 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:ssä tarkoitettu vastuusäännös on tarkoitettu toteutettavaksi ensisijassa lainsäädännössä eikä se näin ollen perusta oikeudellisia velvoitteita tai rangaistusvastuuta. Maankäytön suunnittelua ohjaavassa maankäyttö- ja rakennuslaissa on useita säännöksiä mukaan lukien maakuntakaavan sisältövaatimukset, jotka tukevat ympäristöperusoikeuden toteutumista.

Kaavoitusmenettely

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 8 luvussa on säännökset kaavoitusmenettelystä ja vuorovaikutuksesta. Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaan jos kaavaehdotusta on olennaisesti muutettu sen jälkeen, kun se on asetettu julkisesti nähtäville, se on asetettava uudelleen nähtäville. Uudelleen nähtäville asettaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset koskevat vain yksityistä etua ja niitä osallisia, joita muutokset koskevat kuullaan erikseen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole edellytetty, että kaavaehdotuksen nähtäville asettamisen edellytyksenä olisi kaikkien kaavaan liittyvien selvitysten valmistuminen. Kaavaan liittyvä selvitysaineisto on ollut käytettävissä maakuntavaltuuston tehdessä kaavapäätöstä. Laguna-hankkeeseen liittyvä valituksessa mainittu muistioteksti on Pohjois-Pohjanmaan liiton mukaan ollut lisäinformaatiota, joka ei ole kuulunut viralliseen kokousaineistoon. Eri valtuutetuilla on ollut vasta kokouksen jälkeen liittoon toimitetusta lausunnosta ennakkoon erilaisia versioita käytettävissä.

Valituksessa ei ole yksilöity millä tavoin kaavaehdotusta on nähtävillä olon jälkeen olennaisesti muutettu. Pohjois-Pohjanmaan liitto on valituksesta antamassaan lausunnossa kuitenkin todennut, että voimajohdon kaavamerkintään on lisätty Natura-alueeseen kohdistuvia haitallisten vaikutusten vähentämistä koskeva kaavamääräys ja määräyksen lisäämisestä on kuultu Fingrid Oyj:tä. Maankäyttö- ja rakennuslaki ei anna subjektiivista oikeutta yhdellekään osallistajalle mielipiteiden tai vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen kaavoituksessa, vaan kaavan laadinnassa osallisten osin ristiriitaisetkin intressit joudutaan yhteen sovittamaan. Kun otetaan huomioon edellä kaavaprosessista todettu, ympäristöministeriö on katsonut, ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n säännökset, ettei kaavapäätös ole perustunut virheellisiin tietoihin eikä kaavan vuorovaikutuksessa tai kaavoitusmenettelyssä ole tapahtunut virhettä valituksessa esitetyillä perusteilla.

Luonnonsuojelulain mukainen kuuleminen

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 65 §:n mukaan suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on pyydettävä lausunto siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Pohjois-Pohjanmaan liitto on lähettänyt Natura-alueen maanomistajille lausuntopyyntökirjeet (30.9.2009). Lausuntopyynnössä on todettu: ”Koska ydinvoimahankkeen ja sitä koskevan maakuntakaavaehdotuksen vaikutukset voivat koskea myös Parhalahden-Syölätinlahden ja Heinikarinlammen Natura-suojelualueita, siitä on laadittu erillinen arviointi. Teillä on Natura-alueen maanomistajana mahdollisuus antaa lausunto Hanhikiven maakuntakaavan ehdotuksesta ja sen vaikutusten arvioinnista--.” Lausunnot on pyydetty toimittamaan 30.10.2009 mennessä. Luonnonsuojelulain 65 § edellyttää hankkimaan lausunnon siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on.

Lainkohdassa tarkoitetaan sellaisia tahoja, joiden hallinnassa on luonnonsuojelulain nojalla perustettuja suojelualueita. Natura-alue ei ole luonnonsuojelulaissa tarkoitettu suojelualue, joten luonnonsuojelulain mukaista kuuden kuukauden määräaika ei sovelleta Natura-alueella maata omistaviin tahoihin. Maakunnan liitolla ei näin ollen ole ollut velvollisuutta pyytää maanomistajilta lausuntoa luonnonsuojelulain perusteella, eikä kaavan hyväksymiselle on ollut luonnonsuojelulaista johtuvaa estettä. Kaavasta kuulemisesta on säännökset maankäyttö- ja rakennuslaissa, joiden näkökulmasta kuukauden määräaika on pidettävä riittävänä.

Selvitysten riittävyys

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä tulee edistää energian säästämistä sekä uusiutuvien energialähteiden ja kaukolämmön käyttöedellytyksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa menettelyissä ei ratkaista eri tavoin tuotettujen energialajien paremmuutta eikä energian kulutukseen taikka sähkömarkkinoihin liittyviä kysymyksiä. Maakuntakaavassa ei

myöskään ole käsitelty eikä ratkaistu uraanin tuottamiseen liittyviä kysymyksiä. Uraanin tuottamiseen liittyvien kysymysten osalta ympäristöministeriö on todennut, että uraanivarojen riittävyyttä koskevia kysymyksiä on käsitelty ydinvoimalaitoksen periaatepäätöshakemuksessa. Kun otetaan huomioon edellä lausuttu sekä se, että maankäyttö- ja rakennuslain 9 § tai valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät velvoita valituksessa esitettyjen selvitysten tekemiseen maakuntakaavassa, ympäristöministeriö on katsonut kaavan perustuvan näiltä osin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuus

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota muun muassa ihmisten terveydelle aiheutuvien riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen. Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille on jätettävä riittävän suuri etäisyys. Muun ohella suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavat laitokset on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

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

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.

Edellä mainitut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat kokonaisuus, joihin edellä mainittu tavoitekin kuuluu. Tavoitekokonaisuus sisältää myös muun muassa energihuollon tarkoituksenmukaisen järjestämisen edistämismääräyksen. Kaavaa laadittaessa yhteen sovitetaan eri tavoitteita. Kaavaratkaisu perustuu kaavaa varten laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella maakunnan liiton harkintavaltansa puitteissa tekemiin johtopäätöksiin.

Kaavassa on myös maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n nojalla annettu kaavamääräyksiä, joiden on katsottu olleen tarpeellisia edellä mainitut alueidenkäyttötavoitteet huomioon ottaen. Kaavassa ydinvoimalaitosta varten osoitetun energihuollon alueen EN-yv ympärille on osoitettu

noin 5 kilometrin etäisyydelle ydinvoimalaitoksesta sijoittuvan suojavyöhykkeen sv-yv likimääräinen rajaus. Suojavyöhykettä koskevien yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavien määräysten mukaan suojavyöhykkeeseen on sisällytettävä kokonaisuudessaan noin 5 kilometrin etäisyydelle ydinvoimalaitoksesta ulottuvat taajamat tai muut tiheään asutuksen alueet. Suojavyöhykkeeseen kuuluvalle alueelle ei saa suunnitella sijoitettavaksi uutta tiheää asutusta, sairaaloita tai laitoksia, joissa käy tai oleskelee huomattavia ihmismääriä tai sellaisia merkittäviä tuotannollisia toimintoja, joihin ydinvoimalaitoksen onnettomuus voisi vaikuttaa. Loma-asutuksen tai vapaa-ajan toiminnan sijoittamista suunniteltaessa alueelle tulee varmistua, etteivät edellytykset asianmukaiselle pelastustoiminnalle vaarannu. Alueen suunnittelussa tulee Säteilyturvakeskukselle ja pelastusviranomaiselle varata mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Kaavamääräyksessä on otettu huomioon Säteilyturvakeskuksen ydinenergialain (990/1987) nojalla antamat ydinlaitosten turvallisuutta, ydinmateriaaleja ja ydinjätteitä, sekä ydinenergian käytön edellyttämiä turvajärjestelyjä ja valmiusjärjestelyjä koskevat ohjeet (YVL-ohjeet). Kaavaa laadittaessa YVL-ohjeita on tulkittu yhdessä Säteilyturvakeskuksen kanssa. Säteilyturvakeskuksella ei ole ollut kaavaehdotuksesta antamisaan lausunnossa huomautettavaa kaavasta ja se on todennut energiahuollon alueeksi osoitetun alueen soveltuvuuden ydinvoimalaitoksen paikaksi tulevan arvioiduksi alustavassa turvallisuusarviossa periaatepäätöshakemuksen yhteydessä.

Säteilyturvakeskus on arvioinut laitospaikan soveltuvuuden ydinenergialain 12 §:n mukaisesti alustavassa turvallisuusarviossaan lain 4 luvussa tarkoitetun periaatepäätöshakemuksen johdosta. Säteilyturvakeskus on arvioinut sijaintipaikan soveltuvuutta tarkoitukseensa sekä turva- ja valmiusjärjestelyjen, ydinenergiahuollon ja ydinmateriaalivalvonnan toteuttamisedellytyksiä silmällä pitäen. Säteilyturvakeskuksen arvion mukaan YVL-ohjeen 1.10 mukaiset sijoituspaikkaa koskevat vaatimukset toteutuvat suojavyöhykkeellä ja varautumisalueella, kun Parhalahden taajama on sisällytetty suojavyöhykkeeseen ja alueella varmistetaan tehokas väestön varoittaminen ja suojelutoimien toteutus mahdollisessa onnettomuustilanteessa.

Maakuntakaavassa ei ole käsitelty ydinjätteen loppusijoitukseen liittyviä kysymyksiä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tai maankäyttö- ja rakennuslaki eivät myöskään edellytä, että ydinvoimalan alueidenkäytöllisiä edellytyksiä ratkaistaessa maakuntakaavassa tulisi tutkia myös

ydinjätteen loppusijoitusta. Korkea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukseen liittyvät kysymykset tulevat ratkaistavaksi ydinenergialain mukaisesti hankkeen jatkosuunnittelun yhteydessä. Maakuntakaavassa on suunnittelumääräyksiin huomioitu erityisesti pelastusviranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen hankkeen jatkosuunnittelussa, eikä alueella saa suunnitella sijoitettavaksi uutta tiheää asutusta. Huolimatta siitä, että sijoituspaikka ylittää YVL-ohjeissa asetetun vakituisen asutuksen määrää koskevan kriteerin, on Säteilyturvakeskuksen lausunnoissa alueen katsottu täyttävän ydinvoimalan sijaintipaikkaa koskevat vaatimukset. Kun otetaan huomioon kaavan tarkoitus, ydinvoimalaitosta koskeva suojavyöhyke ja sitä koskevat määräykset sekä asiassa saatu ydinturvallisuudesta huolehtivan viranomaisen lausunnot, kaavassa on otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n edellyttämällä tavalla.

Maakuntasuunnitelman ja -ohjelman mukaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:n mukaan maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Laissa alueiden kehittämisestä (1651/2009) on säännökset maakuntaohjelmasta. Alueiden kehittämislain 25 §:n mukaan maakuntaohjelmaa laadittaessa otetaan huomioon muun ohella maakuntasuunnitelma ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Maakuntaohjelmalla eikä maakuntasuunnitelmalla ole maankäyttö- ja rakennuslain mukaan laadittavien maakuntakaavojen sisältöä juridisesti sitovaa vaikutusta. Kaavan vaikutuksia matkailuun on tutkittu ydinvoimalaitoksen YVA-menettelyn yhteydessä. Kaavaselostuksen mukaan matkailun merkitys alueella voi kasvaa, eikä nykyisten ydinvoimapaikkakuntien kokemusten perusteella ydinvoimalalla ole todettu olevan merkittävää imagohaittaa matkailulle. Kun otetaan huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyys sekä se, että ympäristövaikutusten arvioinnista antamassaan lausunnossa yhteysviranomainen on todennut, että matkailuelinkeinoihin liittyvät selvitykset ovat riittävät, ei kaavan voida katsoa olevan maankäyttö- ja rakennuslaissa kaavalle asetettujen tarkoituksenmukaista aluerakennetta ja maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysien turvaamista koskevien vaatimusten vastainen.

Vesipuitedirektiivien vastaisuus

Euroopan parlamentin ja neuvoston 23.10.2000 annettu direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista (vesipuitedirektiivi) on pantu kansallisesti täytäntöön lailla vesienhoidon järjestämisestä

(1299/2004) sekä muuttamalla ympäristönsuojelulakia (1300/2004) ja vesilakia (1301/2004). Siltä osin kuin valituksessa on vaadittu vesipuitte-direktiivin suoraa soveltamista, ympäristöministeriö on todennut, ettei vesipuitte-direktiivi yleisluontoisuuden vuoksi täytä suoran soveltamisen edellytyksiä, vaan edellyttää toteutuakseen valtion taholta tarkempia toimenpiteitä.

Natura-alueen luontoarvot ja primäärisuknessiovaiheiden metsät

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Luonnonsuojelulain 66 §:n mukaan viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

Parhalahden-Syölätinlahden ja Heinikarinlammen Natura-alueen (FI1104201) suojeluperusteina ovat luontodirektiivin liitteen I luontotyypit: vedenalaiset hiekkasärkät, rannikon laguunit, kivikkorannat, merenrantaniityt, maankohoamisrannikon primäärisuknessiovaiheiden luonnontilaiset metsät, vaihettumissuot ja rantasuot sekä hakamaat ja kaskilaitumet. Luontodirektiivin liitteen II lajeista suojeluperusteisiin kuuluu ruijanesikko.

Lintudirektiivin liitteen I lajeista Natura-alueella esiintyvät kalatiira, kurki, laulujoutsen, liro, mustakurkku-uikku, pikkujoutsen, pyy, ruskosuo-haukka, suokukko, uivelo, vesipääsky, pikkulokki, luhtahuitti, lapintiira, pikkutiira ja suopöllö. Säännöllisesti esiintyvistä muuttolinnuista alueen suojeluperusteiksi on ilmoitettu punajalkaviklo, jouhisorsa, heinätavi, härkälintu, mustaviklo, lapinsirri, lapasotka, harmaasorsa, karikukko, ristsorsa, jänkäkurppa, lapasorsa ja naurulokki.

Natura-alue sijaitsee noin kahden kilometrin etäisyydellä kaavassa voimailaitokselle varatusta EN-yv-alueesta. Voimajohtolinjat kulkevat lähimmillään noin 200 metrin etäisyydellä Heinikarinlammen Naturan osa-alueesta. Kaavassa EN-yv-alueeseen liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan alueen suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee ehkäistä merkittävät ympäristöhäiriöt teknisin ratkaisuin ja riittävin suoja-aluein. Kaavassa on osoitettu suojelualueiden ulkopuolella olevia tärkeitä lintu-alueita sekä merkittävimmät uhanalaiset kasvien alueet luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeä alue -merkinnällä. Luo-merkintään liittyy suunnittelumääräys, jonka mukaan alueen maankäyttö tulee suunnitella ja toteuttaa niin, että edistetään alueen monimuotoisuuden säilymistä. Yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna linnuston ja kasvien elinoloja.

Pyhäjoen Hanhikiven ydinvoimalaitoshanketta koskeva Natura-arvioinnin 30.9.2009 mukaan suorat vaikutukset Natura-alueeseen eivät ole merkittäviä. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on antanut luonnon-suojelulain 65 §:n mukaisen lausunnon 17.12.2009 Natura-arvioinnista ja katsonut ettei suoria, merkittävästi heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen luontotyypeille tai lajeille hankkeesta näyttäisi aiheutuvan. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus on kuitenkin lausunnossaan esittänyt, että on mahdollista, että hankkeen pitkäaikaisvaikutusten tarkastelu toisi esille riskejä. Lausunnon mukaan hankkeesta aiheutuvia muutoksia ja häiriöitä on pidettävä käytännössä pysyvinä Naturan lähialueilla. Koska hanke tuo Natura-alueen välittömään ympäristöön useanlaisia Natura-alueelle pitemmällä aikavälillä vaikuttavia riskitekijöitä, niiden vaikutukset voivat yhdessä kumuloitua. Lisäksi lausunnossa on todettu, että Parhalahden-Syölätinlahden ja Heinikarinlammen Natura-alueen merkitykseen maankohoamisrannikon primäärisuknessiovaiheiden luonnontilaisten metsien suojelualueena voi Hanhikiven vastaavien metsien väheneminen ja pirstoutuminen myös välillisesti vaikuttaa. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on ilmoittanut 1.2.2010 täsmennettynä kantanaan 17.12.2009 antamaansa lausuntoon, että lausunnossa esitetyt pitemmän aikavälin riskit ovat sellaisia, että Natura-arvioinnin yhteydessä tehdyillä selvityksillä niitä tai niiden aiheuttamista merkittävästi heikentävistä vaikutuksista ei ole näyttöä, mutta riskiä ei tehdyillä selvityksillä voi pitemmällä aikavälillä kokonaan poissulkea.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisesta Natura-arvioinnista annetut lausunnot on tarkoitettu huomioon otettavaksi kaavaprosessissa ja ne toimivat asiantuntija-arvioina päätöstä tekeväälle viranomaiselle siitä, aiheutuuko hankkeesta todennäköisesti merkittäviä heikentäviä vaikutuksia

Natura-alueen suojeluarvoille vai ei. Maakuntaliitto ei kaavaa hyväksyessään ole ollut sidottu noudattamaan annettuja lausuntoja. Maakuntaliiton harkintavaltaan on siten kuulunut ratkaista, minkä merkityksen se päätöksenteossa Natura-arvioinnista annetuille lausunnoille antaa.

Lausunnoissa ei ole väitetty hankkeesta aiheutuvan suoria merkittävästi heikentäviä vaikutuksia Natura-alueelle. Sen sijaan ympäristökeskuksen lausunnossa viitatuista välillisistä vaikutuksista ei ole lausunnossa tai sen täydennyksessä esitetty arviota, ovatko ne merkittäviä vai ei. Maankohoamisrannikon primäärisuknessiovaiheiden luonnontilaiset metsät -luontotyyppiä on kaavan selvitysaineistossa käsitelty erillisselvityksissä Primäärisuknessiometsät Pohjois-Pohjanmaalla (Pöyry Environment Oy 2009) ja Hanhikiven alueen merkitys primäärisuknessiometsien alueena (Pöyry Environment Oy 2009). Ympäristöministeriö on lisäksi kaavan lainmukaisuuden arvioimiseksi hankkinut asiantuntijalausunnon koskien maakuntakaavan mahdollisia välillisiä vaikutuksia primäärisuknessiometsä -luontotyyppiin Parhalahden-Syölätinlahden ja Heinikarinlammen Natura-alueella (31.5.2010, Ympäristötutkimus Yrjölä). Selvityksen perusteella primäärisuknessiometsä -luontotyyppiä esiintyy laikuittaisesti Suomen rannikolla. Jos ainakin jotkut laikuista ovat riippuvaisia populaation olemassaolosta toisessa laikussa, kyseessä on niin kutsuttu metapopulaatio. Hanhikiven niemen metsät ja Natura-alueen metsät muodostavat kaksi laikua, mutta ei ole suoraan pääteltävissä, että kyseessä olisi jonkin eliölajin osalta metapopulaatio. Osa luontotyyppin laikuista rannikolla on melko suuria ja ne todennäköisesti pystyvät elättämään eliölajien lisääntyviä populaatioita ilman toisten laikkujen tukea. Hanhikiven alueella ja Natura-alueilla elävien lintujen tai nisäkkäiden osalta ei ole oletettavaa, että joku laji todella elää metapopulaatiossa ja ettei lisääntyminen yksittäisessä laikussa onnistuisi ilman toisia laikkuja. Todennäköisyys sille, että haitallisia välillisiä vaikutuksia esiintyy, on katsottu pieneksi. Todennäköisyys, että välilliset vaikutukset ovat merkittäviä, on katsottu hyvin pieneksi.

Ympäristöministeriö on edellä mainittuun viitaten katsonut olevan ilmeistä, että yhden luontotyyppilaikun tilan huonontuminen tai tuhoutuminen Hanhikiven niemessä vähentää paikallisesti luontotyyppiä, mutta sen vaikutus luontotyyppin yleiseen esiintymiseen rannikolla tai viereisellä Natura-alueella ei ole merkittävä. Kaavasta ei aiheudu valituksessa esitetyllä tavalla Natura-alueelle myöskään välillisiä merkittäviä heikentäviä vaikutuksia eikä kaavan hyväksymiselle ole ollut näin ollen luonnonsuojelulaista johtuvaa estettä.

Kaava-alueen muut luonnonarvot

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on muun muassa varmistettava, että luonnonperinnön arvot säilyvät. Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon vesi- ja rantaluonnon suojeluun tai virkistyskäytön kannalta erityistä suojelua vaativat vesistöt. Maankohoamisrannikon luontoarvoja koskevan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan mukaan rakentamisen sijoittelussa on turvatta maankohoamisrannikolla ominaisten luonnon kehityskulkujen alueellinen edustavuus.

Kaavaratkaisun keskeisenä lähtöaineistona on YVA-menettelyn yhteydessä laadittu luontoselvitys (Ydinvoimalaitoksen YVA, Luontoselvitys ja -vaikutusten arviointi, Pyhäjoki, Pöyry Environment Oy 2008). Kaavaan liittyy myös Pyhäjoen Hanhikiven ydinvoimalaitoshanketta koskeva Natura-arviointi (30.9.2009) sekä erillisselvitykset Primäärisukessiometsät Pohjois-Pohjanmaalla (Pöyry Environment Oy 2009) ja Hanhikiven alueen merkitys primäärisukessiometsien alueena (Pöyry Environment Oy 2009).

Hanhikivenniemen alueella esiintyviä uhanalaisten kasvilajien ja lintudirektiivin liitteen I mukaiset lajit on otettu huomioon merkitsemällä osoittamalla kaavassa rakentamisalueet luontoarvokohteiden ulkopuolella, osoittamalla kaavaan luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä alueita, luo-alueita sekä rajoittamalla voimalaitosalueen ympäristöhäiriöitä suunnittelumääräyksellä. Luo-alueen suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäyttö tulee suunnitella ja toteuttaa niin, että edistetään alueen monimuotoisuuden säilymistä. Yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tulee varmistaa, että suunniteltu maankäyttö ei vaaranna linnuston ja kasvien elinoloja. Myös pääsähköjohdon yhteystarve -merkintään liittyy suunnittelumääräys, jossa edellytetään toteuttamaan johto niin, ettei siitä aiheudu merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen linnustolle. Samalla määräys turvaa myös muun kuin Natura-alueen linnuston elinympäristöä. Maakuntakaavan kaavaselostuksessa on tuotu esiin, että kaavahankkeella on paikallisia ja osin seudullisia vaikutuksia Hanhikiven alueen virkistyskäyttöön ja läheisen merialueen kalatalouteen. Lisäksi ydinvoimamaakuntakaavan alueella on luonnon monikäyttöalue -merkinnällä osoitettu Pyhäjoen merenrannikon luonnonsuojelualueiden ja muiden arvokkaiden luontokohteiden kokonaisuus. Merkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen maankäyttöä

suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota luontoalueiden virkistyskäyttömahdollisuuksien edistämiseen, niiden välisten reitistöjen muodostamiseen sekä maisema- ja ympäristöarvojen säilymiseen. Hanhikiven alue sisältyy luonnon ja maiseman kannalta valtakunnallisesti arvokaiden kallioalueiden luetteluun. Kaavaselostuksessa on todettu, että Hanhikiven alueen valtakunnallisesti arvokas maisemakallioalue ei ole ydinvoimakaavassa osoitettu maisemakallioalueen merkinnällä, koska suunnitellut ydinvoimalan rakenteet sijoittuvat kallioalueen keskeisille osille, jolloin merkinnän perusteena olevat luonto- ja maisema-arvot suurelta osin häviävät. Kallioalueesta suositellaan tehtäväksi ennen rakentamista kartoitus, jonka perusteella on pyrittävä jättämään mahdollisimman edustavia osia kalliosta näkyville. Toinen suunnittelualueella oleva valtakunnallisesti merkittävä kallioalue Halkokari jää voimalaitosalueen ulkopuolelle ja se on osoitettu kaavassa maisemakallioalueena, samoin kuin pääsähköjohdon yhteystarve -merkinnän alueella oleva Ketukaaran-Mörönkallion alue.

Lauhdevesien leviämistä Perämeren rannikkovesiin on ympäristövaikutusten arviointiprosessissa selvitetty. Myös lämpenemisen seurausvaikutuksia luonnolle ja kalataloudelle on arvioitu ja selvitysten perusteella muutokset rajoittuvat suppealle alueelle, eikä niiden ole katsottu olevan esteenä kaavan hyväksymiselle.

Hanhikiven alue on selvityksissä arvioitu laajuudeltaan ja yhtenäisyydeltään edustavaksi primäärisuknessiometsien alueeksi. Hanhikiven alueesta noin 200 hehtaaria eli 5 prosenttia maakunnan 4 000 hehtaariksi arvioidusta primäärisuknessiometsien pinta-alasta on esitetty kaavassa rakentamisalueeksi. Pohjois-Pohjanmaan liitto on valituksen johdosta antamassaan vastineessa todennut, että todellinen merkitys on tätäkin pienempi, koska huomattava osa varausalueesta on metsänuudistusalaa eikä rakentamistoimet muuta koko aluetta, jolla rakentaminen on mahdollista. Liitto on katsonut primäärisuknessiometsien yleisen suojeluasteen olevan maakunnassa hyvä, sillä 1 100 hehtaaria eli yli neljännes suknessiometsistä sisältyy maakunnan Natura-alueisiin ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa luonnonsuojelualueiksi varattuihin alueisiin.

Maakuntakaavassa eri alueidenkäyttötavoitteet joudutaan yhteen sovittamaan ja priorisoimaan suhteessa kaavan tavoitteisiin. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kuuluu myös energiahuollon valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen. Valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite maankohoamisrannikon luontoarvojen osalta kohdistuu nimenomaan

alueelliseen edustavuuteen. Alueellisen edustavuuden toteutumista tarkasteltaessa on otettava huomioon, ettei primäärisuknessiometsän esiintyminen alueellisessa tarkastelussa rajoitu vain Hanhikiven ydinvoima-maakuntakaava-alueelle. Kun otetaan huomioon mitä edellä on todettu Pohjois-Pohjanmaalla suojellun primäärisuknessiometsän määrästä ja sen suhteesta nyt kaavassa esitettyyn rakentamisalueiden suhteellisen pieneen määrään Hanhikiven alueella, ei ydinvoimalaa varten kaavassa esitetyt varaukset vaaranna kyseisen luontotyypin esiintymistä maakunnassa. Näin ollen kaava ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastainen valituksessa esitetyllä perusteella. Luonnonvaroja, kulttuuri- ja luonnonperinnön vaalimista, sekä virkistyskäyttöä koskevien tavoitteiden osalta ympäristöministeriö on viitannut edellä selostettuihin kaavamerkintöihin ja -määräyksiin, ja todennut, että ydinvoimalaitoksen sijoittaminen ei voi tapahtua muuttamatta ympäristöä. Maakuntakaavassa ei kuitenkaan ole ratkaistu rakentamisen määrää, eikä laitostojen yksityiskohtaista sijoittumista, vaan se tapahtuu yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, jossa kielteisiä vaikutuksia ympäristölle voidaan lieventää. Maakuntakaavan toteuttamisesta aiheutuvat, esimerkiksi valtakunnallisesti arvokkaaseen kallioalueeseen kohdistuvat, luonto- ja maisema-arvojen menetykset ei kaavan tarkoitus ja ydinvoimalan aluevarauksen laajuus huomioon ottaen ole sellaiset että kaavaratkaisu olisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tai maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä säädettyjen luonnonarvojen vaalimista koskevien maakuntakaavan sisältövaatimusten vastainen valituksessa esitetyllä perusteella.

Ydinvoimalaitoksen välttämättömyys ja sijoituspaikka

Ympäristöministeriön toimivaltaan ei kuulu maakuntakaavassa esitettyjen aluevarausten tarkoituksenmukaisuuden tutkiminen, vaan maakuntakaavan vahvistamisen yhteydessä tutkitaan ainoastaan tehdyn ratkaisun lainmukaisuus. Maakuntakaavan hyväksymisellä tai ympäristöministeriön maakuntakaavaa koskevalla vahvistuspäätöksellä ei sellaisenaan ratkaista sitä, että alueelle sijoittuisi ydinvoimalaitos. Toimivalta ydinvoimalaitoksen rakentamisesta ja sijoittamisesta päättämiseen kuuluu valtioneuvostolle. Sillä seikalla, että jotakin muuta paikkaa ydinvoimalan sijoittamiseen voidaan pitää tarkoituksenmukaisempana, ei ole merkitystä maakuntakaavan lainmukaisuutta arvioitaessa.

Voimassa olevan maakuntakaavan vastaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavan laatimista ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa. Maakuntakaavaa muutettaessa kaavan laadintaa eivät ohjaa aiemman kaavan suunnittelumääräykset, vaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisuuteen liittyviä valitusperusteita on erikseen käsitelty edellä olevissa kohdissa.

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Valituksessa on katsottu, että Pohjois-Pohjanmaan liitto ei ole kuntalain 89 §:n mukaisesti käsitellyt Pro Hanhikivi ry:n ydinvoimamaakuntakaavaehdotusta koskevasta maakuntahallituksen päätöksestä tekemää oikaisuvaatimusta viipymättä. Maakuntakaavaan liittyvästä muutoksenhausta on säännökset maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ssä. Maakuntakaavan hyväksymisestä päättää maakuntavaltuusto ja valtuustoon päätöksestä on muutoksenhakuoikeus ympäristöministeriöön. Kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovelleta maakuntakaavapäätöstä koskevassa muutoksenhakuprosessissa.

Fennovoiman maanomistukseen liittyvät seikat

Maakuntakaava on yleispiirteinen maankäytönsuunnitelma, jolla ei ole ratkaistu maanomistukseen liittyviä asioita. Ydinvoimalahankkeen liittyvien prosessien kannalta maa-alueiden omistusta edellytetään vasta ydinenergialain mukaisessa rakentamislupavaiheessa.

Vaatimus, ettei kaavaa määrätä tulemaan voimaan

Ympäristöministeriöllä on maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n perusteella toimivalta määrätä maakuntakaava tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman. Maakunnan liiton kaavan hyväksymistä koskeva päätöksen voimaan tulo ennen kuin se on saanut lainvoiman edellyttää ympäristöministeriön määräystä.

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry

Esteellisyys

Kunnallisen luottamushenkilön ja kunnan palveluksessa olevan henkilön esteellisyydestä säädetään sekä kuntalain (365/1995) 52 §:ssä että hallintolain (434/2003) 28 §:ssä. Valtuutettu on kuntalain 52 §:n 1 momentin mukaan valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään. Kuntalain 86 §:n mukaan kuntayhtymästä on soveltavin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään. Hallintolain 28 §:n mukaan valtuutettu on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Valituksessa mainitut kaksi yhtiötä Valio ja SOK ovat osa 64 yhtiön osakasjoukkoa, jotka yhdessä omistavat Voimaosakeyhtiö SF:n, joka on Fennovoima Oy:n osakas 66 prosentin osuudella. Valituksessa mainittujen kahdeksan maakuntavaltuuston jäsentä ovat olleet kaavasta päätettäessä jäsenenä Osuuskauppa Arinan edustajistossa tai hallintoneuvostossa tai Valion hallintoneuvostossa tai sen osaomistajan Pohjolan maidon hallituksessa. Hallintolain 28 §:n tarkoittama toimielinedustukseen perustuva jääviys edellyttää, että monijäsenisen toimielimen jäsenenä henkilölle tai hänen läheiselleen olisi odotettavissa maakuntakaavaratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Kun otetaan huomioon, että Osuuskauppa Arinan ja Valion omistussuhteet Fennovoimaan eivät ole välittömät vaan muodostuvat usean eri yhtiön kautta siten, ettei määräävää asemaa Fennovoimaan synny, ei Osuuskauppa Arinan ja Valion edustajistolla ja hallintoneuvoston jäsenellä ole myöskään vastuunalaista asemaa yhtiössä suhteessa maakuntakaavalla ratkaistavaan Fennovoiman hankkeeseen. Näin ollen maakuntakaavaratkaisusta ei ole ollut valituksessa mainituille henkilöille odotettavissa sellaista erityistä hyötyä, joka välittömyytensä ja konkreettisuutensa puolesta voitaisiin katsoa olleen esteenä osallistua maakuntavaltuuston päätöksentekoon.

Maankohoamisrannikon primäärisuknessiometsät

Ympäristöministeriö on viitannut edellä Pro Hanhikivi ry:n valituksesta kohdassa Kaava-alueen muut luontoarvot maankohoamisrannikon primäärisuknessiometsästä lausumaansa. Lisäksi ympäristöministeriö on

todennut, että kaavan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta ei ole merkitystä sillä, että jokin toinen tapa selvittää hankkeen vaikutuksia olisi ollut tarkoituksenmukaisempi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tuotetun selvitysaineiston hyödyntäminen kaavan lähtöaineistona ei ole ollut estettä. Koska ydinvoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiin ei sisällynyt selvitystä Hanhikiven primäärisuknessiometsien suhteellisesta merkityksestä koko alueella, se on laadittu maakuntakaavan laatimisen yhteydessä. Selvitysaineiston perusteella tehtyjen kaavaratkaisujen lainmukaisuuteen ei vaikuta se, missä vaiheessa prosessia selvitysaineisto on syntynyt. YVA-menettelyn yhteydessä syntyneitä selvitysaineistoa on ollut mahdollista täydentää kaavaa laadittaessa.

Vaikutukset linnustoon ja muihin luontoarvoihin

Ympäristöministeriö on viitannut edellä Pro Hanhikivi ry:n valituksesta kohdissa Natura-alueen luontoarvot ja primäärisuknessiovaiheiden metsät sekä Kaava-alueen muut luontoarvot kaavan sisältövaatimusten täyttymisestä lausumaansa. Lisäksi ympäristöministeriö on todennut, että maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa luonnonarvojen vaalimiseen. Maakuntakaavassa pääsähkijohdon yhteystarve -merkintään liittyy suunnittelumääräys, jossa edellytetään toteuttamaan johto niin, ettei siitä aiheudu merkittäviä heikentäviä vaikutuksia Natura-alueen linnustolle.

Alueen linnustoa on käsitelty yksityiskohtaisesti muutto- ja pesimälinnustoseselvityksessä. Hankkeen suhdetta Natura-alueen linnustoon on käsitelty Natura-arvioinnissa, jossa on käsitelty seikkaperäisesti myös törmäysriskiä. Törmäysriskin on todettu vaihtelevan lajeittain. Käyttäytymisensä ja kokonsa puolesta törmäysriskilajeiksi on esitetty kurki, joutsen, kanalinnut ja osittain todennäköisesti myös sorsalinnut. Natura-alueen läheisyydessä voimajohtotörmäysriski on aineiston perusteella katsottu olevan niin pieni, että se ei vaikuta lajien suotuisaan suojelutason Natura-alueella. Takarannan/Takalahden alueen linnustomerkitys on huomioitu tehdyissä selvityksissä ja tuotu esiin kaavaselostuksessa. Maakuntakaavassa alue on osoitettu luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeäksi alueeksi (luo).

Pohjois-Pohjaan ympäristökeskus on Natura-arvioinnista antamassaan lausunnossa katsonut Natura-arvioinnin johtopäätöksen, jonka mukaan merkittäviä heikentäviä vaikutuksia ei Natura-alueen luontotyyppeihin ja lajeihin ei aiheudu, olevan oikeansuuntainen. Kaavan selvitysten riittävyyttä ja linnustovaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että maakuntakaava on yleispiirteinen maankäytön suunnitelma. Kaavassa esitetyn hankkeen toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaista suunnittelua. Kaavassa ei ole ratkaistu törmäysriskin aiheuttavaa voimajohdon yksityiskohtaista sijaintia, vaan esitetty kehittämisperiaatemerkinällä voimajohtoyhteyden sijoittamistarve, jonka toteuttaminen ja sijoittuminen tulevat ratkaistavaksi sähkömarkkinalain mukaisessa menettelyssä. Näin ollen kaava ei ole lainvastainen sillä perusteella, että linnustoon kohdistuvissa selvityksissä olisi joku muu tarkastelutapa ollut tarkoituksenmukaisempi tai että jotakin vaikutusta ei ole yksityiskohtaisemmin selvitetty. Kun lisäksi otetaan huomioon, edellä Natura-arvioinnista todettu kaavan luonnonarvojen huomioon ottamista koskevat kaavamerkinnot määräyksineen sekä ympäristökeskuksen lausunnossa todettu, ei kaavan voida katsoa olevan maankäyttö- ja rakennuslain luontoarvojen vaalimista koskevan 28 §:n vastainen valituksessa esitetyillä perusteilla.

Ydinturvallisuus ja selvitysten riittävyys

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Ydinenergialain 6 §:n mukaan ydinenergian käytön on oltava turvallista eikä siitä saa aiheutua vahinkoa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota muun muassa ihmisten terveydelle aiheutuvien riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen. Haitallisia terveysvaikutuksia tai onnettomuusriskejä aiheuttavien toimintojen ja vaikutuksille herkkien toimintojen välille on jätettävä riittävän suuri etäisyys. Muun ohella suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavat laitokset on sijoitettava riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkistä alueista.

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

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.

Kaavassa ydinvoimalaitosta varten osoitetun energiahuollon alueen EN-yv ympärille on osoitettu noin 5 kilometrin etäisyydelle ydinvoimalaitoksesta sijoittuvan suojavyöhykkeen sv-yv likimääräinen raja. Suojavyöhykettä koskevien yksityiskohtaisempaa suunnittelua ohjaavien määräysten mukaan suojavyöhykkeeseen on sisällytettävä kokonaisuudessaan noin 5 kilometrin etäisyydelle ydinvoimalaitoksesta ulottuvat taajamat tai muut tiheän asutuksen alueet. Suojavyöhykkeeseen kuuluvalla alueella ei saa suunnitella sijoitettavaksi uutta tiheää asutusta, sairaaloita tai laitoksia, joissa käy tai oleskelee huomattavia ihmis-määriä tai sellaisia merkittäviä tuotannollisia toimintoja, joihin ydinvoimalaitoksen onnettomuus voisi vaikuttaa. Loma-asutuksen tai vapaa-ajan toiminnan sijoittamista suunniteltaessa alueelle tulee varmistua, etteivät edellytykset asianmukaiselle pelastustoiminnalle vaarannu. Alueen suunnittelussa tulee Säteilyturvakeskukselle ja pelastusviranomaiselle varata mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Ydinturvallisuuden muun muassa poikkeus- ja onnettomuustilanteisiin liittyviä kysymyksiä on selvitetty hankkeen YVA-selostuksessa ja täydennetty ydinenergialain mukaisen periaatepäätöshakemuksen selvityksissä, jotka ovat maakuntakaavan tausta-aineistoa. Kaavaselostuksessa vakavan onnettomuuden mahdollisuudesta on todettu, että vaikutusalue on kansainvälistä tasoa. Säteilyturvakeskus on arvioinut ydinenergialain mukaisessa alustavassa turvallisuusarviossaan laitospaikan soveltuvuutta tarkoitukseensa sekä turva- ja valmiusjärjestelyjen toteuttamisedellytyksiä. Säteilyturvakeskuksen arvion mukaan YVL-ohjeen 1.10 mukaiset sijoituspaikkaa koskevat vaatimukset toteutuvat suojavyöhykkeellä ja varautumisalueella, kun Parhalahden taajama on sisällytetty suojavyöhykkeeseen ja alueella varmistetaan tehokas väestön varoittaminen ja suojeletoimien toteutus mahdollisessa onnettomuustilanteessa. Sään ääriolojen vaikutusta ydinturvallisuuteen on arvioitu Ilmatieteen laitoksen tietoihin perustuen Säteilyturvakeskuksen alustavassa turvallisuusarviossa. Säteilyturvakeskuksen käsityksen mukaan sijaintipaikan olosuhteissa ei ole sellaisia piirteitä, jotka olisivat esteenä uuden ydinvoimalaitoksen rakentamiselle turvallisuusvaatimusten mukaisesti tai turva- ja valmiusjärjestelyjen toteuttamiselle. Kaava perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n edellyttämällä tavalla riittäviin selvityksiin kun otetaan huomioon kaavan yleispiirteisyys sekä se, että kaavan toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa suunnittelua.

Maakuntakaavassa ei ole käsitelty ydinjätteen loppusijoitukseen liittyviä kysymyksiä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tai maankäyttö- ja rakennuslaki eivät myöskään edellytä, että ydinvoimalan alueidenkäyttölisiä edellytyksiä ratkaistaessa tulisi tutkia myös ydinjätteen loppusijoitusta. Korkea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukseen liittyvät kysymykset tulevat ratkaistavaksi ydinenergialain mukaisesti hankkeen jatko-suunnittelun yhteydessä. Kun otetaan huomioon kaavan tarkoitus, ydinvoimalaitosta koskeva suojavyöhyke ja sitä koskevat määräykset sekä asiassa saatu ydinturvallisuudesta huolehtivan viranomaisen lausunnot, kaavassa on otettu huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n edellyttämällä tavalla.

Maakuntasuunnitelma ja -ohjelma

Ympäristöministeriö on viitannut edellä Pro Hanhikivi ry:n valituksesta kohdassa Maakuntasuunnitelma ja -ohjelma kohdassa lausumaansa. Ympäristöministeriö on todennut lisäksi, että maakunnan liiton toimivaltaan kuuluu harkita, minkä hankkeen edistämismahdollisuuksia kaavalla tutkitaan. Maakuntakaavan sisällön lainmukaisuuden arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, että joku toinen hanke täyttäisi paremmin tai tarkoituksenmukaisemmin maakuntakaavalle laissa asetetut sisältövaatimukset.

Tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne

Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavan laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota muun muassa maakunnan alue- ja yhdyskuntarakenteeseen ja kestäviin teknisen huollon järjestelyihin. Maakuntakaavaselostuksessa käy ilmi Fingrid Oy:n investointistrategian mukainen varautuminen yhden suuren ydinvoimalaitoksen ja 2 000 MW tuulivoimahankkeiden liittämistä kantaverkkoon. Perämerelle suunniteltujen tuulipuistojen sähkönsiirtoyhteyksiä pyritään keskittämään usean toimijan yhteisiksi. Maanahkaisen tuulipuiston YVA:ssa on selvitetty vaihtoehtoa sähköyhteyden sijoittamisesta samaan käytävään Hanhikiven ydinvoimalan siirtojohtojen kanssa. Voimajohtojen yksityiskohdasta sijaintia ei ole maakuntakaavassa ratkaistu. Maakuntakaavassa on kuitenkin varauduttu sähkönsiirtoyhteyksien tarpeeseen osoittamalla sähköjohdolle yhteystarvemerkinä. Kun otetaan huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyys ja se, että ydinvoimamaakuntakaavalla ei ole ratkaistu tuulivoimapuistojen sijoittamisen edellytyksiä sekä se, että voimajohtojen toteuttaminen edellyttää muun muassa sähkömarkkinalain mukaista menettelyä, ei kaavan voida katsoa olevan maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n vastainen valituksessa esitetyllä perusteella.

Kaavaselostukseen liittyvät valitusperusteet

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

Ministeriö on vahvistanut kaavan ja määrännyt sen voimaantulosta seuraavasti:

Maakuntakaavan vahvistaminen

Ympäristöministeriö katsoo, että maakuntakaava täyttää sille maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:ssä asetetut sisältövaatimukset. Koska maakuntakaavan vahvistamiselle ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 31 §:n 3 momentista johtuvaa estettä, ympäristöministeriö vahvistaa maakuntakaavan.

Maakuntakaavan voimaantulo

Yhteiskunnallisesti merkittävän hankkeen jatkosuunnittelun etenemisen kannalta ja ottaen huomioon, että valitukset on hylätty, ympäristöministeriö määrää maankäyttö- ja rakennuslain 201 §:n perusteella maakuntakaavan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Ministeriön soveltamat oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 4 § 3 mom., 9 §, 24 § 2 mom., 25 §, 27 §, 28 §, 29 §, 30 § 1 mom., 32 §, 31 §, 33 §, 62 §, 188 § 3 mom. ja 201 §

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 1 §, 10 §, 32 § 93 § ja 95 §
Hallintolaki (434/2004) 28 §

Kuntalaki (365/1995) 52 §, 86 §, 90 § ja 92 §

Luonnonsuojelulaki (1096/1996) 65 § ja 66 §

Perustuslaki (731/1999) 20 §

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

4. Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4.1 Valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4.1.1 Pro Hanhikivi ry:n valitus

Yhdistys on valituksessaan vaatinut, että ympäristöministeriön päätös maakuntakaavan vahvistamisesta sekä maakuntavaltuuston päätös maakuntakaavan hyväksymisestä kumotaan. Päätöksen täytäntöönpano tulee keskeyttää, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut asian lainvoimaisella päätöksellään.

Yhdistys on valituksensa perusteluissa uudistanut aiemmin lausumansa sekä esittänyt muun ohella seuraavaa:

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, siis myös kaavoittajalle ja kaavan vahvistavalle ympäristöministeriölle, jotka eivät voi laatia ja vahvistaa lain määräämän ympäristövastuun vastaisesti laadittuja kaavoja. Ympäristöperusoikeuden toteutumista ei ole kaavassa noudatettu.

Maakuntakaava ei ole lähtökohdiltaan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja niiden toteutumisen edistämisen eikä maakuntakaavan sisältövaatimusten mukainen, vaan useimpien VAT:n yleis- ja erityistavoitteissa mainittujen kohtien ja maakuntakaavan sisältövaatimusten vastainen muun muassa seuraavilta osin:

Kaavaa laadittaessa on ollut ja edelleen on voimassa Säteilyturvakeskuksen YVL-ohje 1.10, joka lähialueen asukkaita suojatakseen rajaa suoja-alueella olevien vakituisten asukkaiden määrän 200 asukkaaseen. Kaavassa ei ole kiinnitetty huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien riskien ennalta ehkäisemiseen. Suuronnettomuuden vaaraa aiheuttavaa laitosta ei kaavassa ole sijoitettu riittävän etäälle asutuksesta eikä myöskään luonnon kannalta herkistä alueista.

Kaavoituksen mahdollistaman toiminnan ja rakentamisen odotettavissa olevia ympäristöhaittoja ei ole riittävästi tunnistettu eikä ehkäisty. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen puolestaan on eri asia kuin ilmastopäästöjen vähentäminen, mikä sekään ei muun muassa kansallisen ilmasto- ja energiastrategian (2008) mukaan tai asiantuntijaselvityksiin perustuen edellytä ydinvoimamaakuntaaavoitusta Hanhikiven alueelle, kuten ei

myöskään energiahuollon valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen. Ydinvoiman lisärakentamista tai alueiden kaavoittamista ydinvoiman rakentamista varten ei ole asiantuntijaselvityksin tai muutoinkaan todettu tarpeelliseksi eikä ainoaksi käytettävissä olevaksi ratkaisuksi energiantuotannon valtakunnallisten hiilipäästöjen vähentämisen kannalta.

Ydinvoimamaakuntakaavassa ei ole osoitettu aluetta kaavan mukaisen voimalaitoksen tuottamalle korkea-aktiiviselle ydinjätteelle, eikä kaavan toteutuessa syntyvän jätteen käsittelylle ole tiedossa valtakunnallisesti tai alueellisesti tarkoituksenmukaista hyödyntämis- tai käsittelypaikkaa.

Kaava ei edistä energian säästämistä eikä uusiutuvien energianlähteiden tai kaukolämmön käyttöedellytyksiä.

Kaava ei edistä elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden eli Hanhikivenniemen monimuotoisuuden säilymistä. Kaava ei myöskään edistä ekologisten yhteyksien säilymistä Parhalahden-Syölätinlahden-Heinikarinlammen Natura-alueen ja useiden kaava-alueella sijaitsevien yksityisten luonnonsuojelualueiden välillä tai mairittujen suojelualueiden ja Hanhikiven kaava-alueen muiden arvokkaiksi todettujen luonnonalueiden välillä.

Hanhikivi on aiemmin maakuntakaavassa kokonaisuudessaan rajattu luonnon monikäyttöalueeksi ja keskeisiltä osiltaan merkitty luonnonmerkinä. Ydinvoimamaakuntakaavan mukainen alueidenkäyttö heikentäisi merkittävästi Hanhikiven alueen virkistyskäyttöedellytyksiä ja estäisi alueen ominaisuuksien ekologisesti kestävä hyödyntämisen muun muassa luonto- ja kulttuurimatkailussa. Kaava ei ota huomioon Hanhikivenniemen ekologisesti ja virkistyskäytön kannalta merkittävää ja yhteistä luonnonaluetta VAT:n edellyttämällä tavalla.

Kaava ei edistä Perämeren rannikkovesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitämistä, vaan kaavan mukaisen toteutuminen aiheuttaisi muun muassa vesistön rehevöitymistä ja rantakasvillisuuden umpeenkasvua.

Kaava ei täytä toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskevien alueidenkäytön yleistavoitteiden edellytystä uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämismahdollisuuksien lisäämisestä.

Pohjois-Pohjanmaan liitto on vastineessaan esittänyt, etteivät valtakunnalliseen energiapolitiikkaan liittyvät kysymykset kuuluisi maankäyttö- ja rakennuslain perusteella maakuntakaavassa ratkaistaviin asioihin.

Kuitenkin maakuntaliitto, kuten myös ympäristöministeriö ydinvoima-
maakuntakaavan perusteluna ovat viittaneet VAT:n velvoitteeseen turva-
ta energiahuollon valtakunnalliset tarpeet, sekä kansalliseen ilmasto- ja
energiastrategiaan, jotka selvästi liittyvät valtakunnalliseen energiapoli-
tiikkaan. Energiantuotantoa ja käyttöä koskevat tavoitekohdat liittyvät-
kin alueellisesti ja valtakunnallisesti toteutettuina sekä alueelliseen että
valtakunnalliseen energiapolitiikkaan. Edelleen erityistavoitteiden mu-
kaisesti ”alueidenkäytössä on varmistettava ydinvoimaloiden edellyttä-
mät suojavyöhykkeet sekä varauduttava ydinjätteen loppusijoitukseen”.
Pohjois-Pohjanmaan liitto on tähän erityistavoitteeseen vedoten katsonut
ydinvoimamaakuntakaavoituksen olevan lähtökohdiltaan alueidenkäyt-
tötavoitteiden mukaista. Valittajien käsityksen mukaan kaavan on päin
vastoin alueidenkäyttötavoitteiden vastainen, kun mainittu erityistavoit-
teen kohta kaavassa jää korkea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukseen
varautumisen osalta kokonaan toteutumatta, eikä kaavan laadintaa edel-
lyttäneessä hankkeessa muutoinkaan ole aluevarauksin varauduttu kor-
kea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukseen.

Kaava ei alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti ota huomioon ydinvoi-
malaitokselle kaavoitetun alueen ympäröivää maankäyttöä, sen kehittä-
mistarpeita eikä lähiympäristöä, erityisesti asutusta, arvokkaita luonto- ja
kulttuurikohteita ja -alueita, eikä maiseman erityispiirteitä. Kaavassa
heikennetään merkittävästi maankohoamisrannikolle ominaisten maan-
kohoamisrannikon sukkessimetsäsarjojen alueellista edustavuutta.

Kaava ei toteutuessaan edusta alueidenkäytön ekologista kestävyyttä,
koska kaavan mukaisella maankäytöllä hävitetään lukuisia luonnon mo-
nimuotoisuuden kannalta merkittäviä luontoarvoja, heikennetään Perä-
meren rannikkovesien veden laatua paikallisesti merkittävällä tavalla,
joka todennäköisesti aiheuttaisi myös kaavassa luo-merkinnän alaisten
merenrantaniittyjen ja niiden sisältämän uhanalaisen kasvilajiston ekolo-
gisen tilan heikentymistä. Kaava toteutuessaan aiheuttaa myös huomatta-
vaa haittaa valtakunnallisesti merkittävän lintujen muuttoreitin ja kan-
sanvälisesti merkittävän muuttolintujen levähdysalueen uhanalaiselle
lintulajistolle.

Kaavan mukaisen hankkeen YVA:ssa tai periaatepäätöshakemuksessa ei
ole myöskään esitetty tai selvitetty kestäviä uraanin tuotantotapoja tai
kestäviä ydinjätteen loppusijoituksen ratkaisuja.

Ydinvoimamaakuntakaava vaarantaa luontodirektiivin vastaisesti Hanhikiven alueen uhanalaisten luontotyyppien ja kasvilajien esiintymien ja elinympäristöjen alueellisesti edustavan, suotuisan suojelun tason mukaisen säilyvyyden. Kaavan toteutuminen vaarantaisi lintudirektiivin vastaisesti Hanhikiven alueen monipuolisen, useita uhanalaisia lajeja sisältävän pesimä- ja muuttolinnuston sekä niiden pesimä-, sulkasato- ja levähdyspaikat.

Kaavan mukaisen maankäytön myötä luontotyyppin ”maankohoamisrannikon primäärisuknessiovaiheiden luonnontilaiset metsät” alueellinen edustavuus ja monimuotoisuus heikentyisi luontodirektiivin vastaisesti laadullisesti selvästi. Kaava ei sisällä eikä kaavoittaja muutoinkaan osoita toteutuvaa kompensatoratkaisua kyseisen luontotyyppin esiintymiskohteen kaavan mukaisen maankäytön myötä tapahtuvalle hävittämiselle.

Hanhikiven alueen pesimälinnustoon kuuluu säännöllisesti kaksi erittäin uhanalaiseksi luokiteltua lajia sekä 20 lintudirektiivin liitteen I mukaista lajia. Lisäksi alueella pesii arkaluonteisuuden vuoksi salassa pidettävä uhanalainen laji. Kaavassa osoitettua rakentamista kohdistuu myös arvokkaille linnustoalueille. Koko Hanhikiven alueen on todettu linnuston levähdys- ja kerääntymisalueena olevan valtakunnallisesti merkittävä, sisältävän huomattavan monimuotoisen lintulajiston, mukaan lukien joukon maamme uhanalaisimpia lintulajeja ja sijaitsevan kansainvälisesti merkittävällä lintujen muuttoreitillä, johon nähden voimajohdot sijoittuisivat poikkisuuntaisesti.

Kaavan laadinnan perusteena olevan hankkeen YVA:ssa korkean törmäysriskin lintulajistolle aiheutuvia vaikutuksia on vähätelty. Petolintuja, pieniä sorsalintuja ja kuikkalintuja ei ole mainittu, eikä niille ole tehty kvantitatiivisia törmäysarvioita. Hanhikiven alueen kautta tapahtuva lintujen muutto on Suomessa valtakunnallisesti hyvin runsasta ja lajistoltaan monipuolista. Kymmeniä tuhansia sorsalintuja tai tuhansia kuikkalintuja joutuisi voimalinjan muodostamalle törmäyslinjalle kaavan suunnittelumääräyksestä huolimatta. Pohjatietona käytetyssä ydinvoimalahankkeen YVA:ssa esitetty arvio 45 törmäyksestä vuodessa on perusteton. Tällaisten arvioiden esittäminen vaatisi sekä yöaikaisen, että päiväaikaisen lintuliikkeen lukumäärien tarkkaa tuntemista.

Vallitsevista virtauksista ja vesialueen mataluudesta johtuen lauhdevedet hyvin todennäköisesti aiheuttaisivat Takarannalla umpeenkasvua, mikä heikentäisi muun muassa uhanalaisen ruijanesikkopopulaation sekä nelilehtivesikuusen esiintymien säilymistä juuri Takarannalla.

Takarannan merenrantaniitty on kosteikkojen suojeluarvokriteerien mukaan korkeimpaan I-luokkaan kuuluva ja kansainvälisesti tärkeä lintujen levähdysalue. Takarannalla katsotaan olevan myös hyvin huomattava merkitys vesilintujen sulkasatoalueena ja yhdessä Parhalahden-Syölätilahden ja Heinikarinlammen Natura-alueen kanssa myös pesimäaikaisena ruokailualueena.

Kaavaehdotus on asetettu nähtäville ennen kuin kaavan valmisteluun ja vaikutusten arviointiin oleellisesti liittyvät ydinvoimalaitoksen ympäristövaikutusten lisäselvitykset olivat valmistuneet, eikä osallisille ole maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen mukaisesti annettu mahdollisuutta osallistua kaavan valmisteluun ja vaikutusten arviointiin, lausunnon tai muistutuksen jättämiseen YVA-lisäselvitysten valmistuttua.

Kaavaehdotukseen on sen nähtävillä olon jälkeen myös tehty muutoksia, mutta kaavaehdotusta ei ole maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n mukaisesti asetettu uudelleen nähtäville. Kaavaselostuksen mukaan (kohdassa maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset): ”Nämä merkinnät ja määräykset liittyvät 18.1.2010 päivättyyn kaavaehdotuskarttaan”. Kaavakarttaa on siis muutettu merkintöjen osalta, joten kaava olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisina lausuntoina Parhalahden-Syölätilahden-Heinikarinlammen Natura-aluetta koskien kaavaehdotuksen valmisteluaineistossa on esitetty Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen, Metsähallituksen, Parhalahden jakokunnan, Pohjankylän jakokunnan sekä Jorma, Markus ja Leena Ojalan antamat lausunnot. Lausuntoa Natura-alueen maanomistajilta on kuitenkin 30.9.2009 pyydetty kaavaehdotuksesta, ei Natura-arvioinnista. Maanomistajille osoitettu lausuntopyyntö Natura-arvioinnista on tekemättä. Koska Natura-alueella sijaitsee useita perustettuja yksityismaita koskevia luonnonsuojelualueita, lausuntoa olisi tullut pyytää siinäkin tapauksessa, että luonnonsuojelulaissa tarkoitettaisiin vain sellaisia tahoja, joiden hallinnassa on luonnonsuojelulain nojalla perustettuja suojelualueita. Maakuntaliitolla olisi siten ollut velvollisuus pyytää Natura-alueen maanomistajilta lausuntoa Natura-arviosta luonnonsuojelulain 65 §:n perusteella ja noudattaa määrättyä kuuden kuukauden lausuntoaikaa.

Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntahallitus ei ole kuntalain 89 §:n mukaisesti käsitellyt Pro Hanhikivi ry:n Hanhikiven ydinvoimamaakunta-kaavan ehdotusta koskevasta maakuntahallituksen päätöksestä tekemää oikaisuvaatimusta viipymättä vaan vasta kokouksessaan 12.4.2010.

Voimassa ollutta maakuntaohjelmaa ei ole otettu huomioon ydinvoima-
maakuntakaavan valmistelussa. Kaava poikkeaa olennaisesti maakunta-
ohjelmassa 2007–2010 asetetuista maakunnan suunnittelun ja kehittämi-
sen tavoitteista eikä tue asetettuja pyrkimyksiä kehittyneen alueellisen
energiantuotannon, erityisesti bioenergian tuotannon avaintoimenpitei-
den edistämisestä. Voimassa ollutta maakuntaohjelmaa ei kaavaa laadit-
taessa ole myöskään muutettu tai tarkistettu alueiden kehittämislain 25
§:n tarkoittamalla tavalla. Myös maakuntavaltuuston 20.5.2010 hyväksy-
mässä uudessa maakuntaohjelmassa 2010–2013 yhtenä keskeisenä tee-
mana korostuu siirtyminen uusiutuvan ja hajautetun energiatalouden
suuntaan.

4.1.2 Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry:n valitus

Yhdistykset ovat valituksessaan vaatineet, että ympäristöministeriön päätös maakuntakaavan vahvistamisesta ja maakuntavaltuuston päätös kaa-
van hyväksymisestä kumotaan. Maakuntakaavan täytäntöönpano tulee
kieltää tai täytäntöönpano määrätä keskeytettäväksi, kunnes kaava on
saanut lainvoiman.

Yhdistykset ovat valituksensa perusteluissa uudistaneet aiemmin lausu-
mansa sekä esittäneet muun ohella seuraavaa:

Ympäristöministeriö näyttää päätöksessään katsoneen alueidenkäyttöta-
voitteet sekä kaavan sisältövaatimukset eivät kuulu lainmukaisuuden pii-
riin, vaan koskevat ainoastaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Valitta-
jat ovat eri mieltä. Kun kyse on tilan kaavoittamisesta ydinvoimalalle
Hanhikivenniemellä, kaavoittajan kuin kaavan vahvistajankin olisi tullut
arvioida juuri sen alueen soveltuvuus ydinvoimalan sijoituspaikaksi
maakuntakaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttö-
tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on kuitenkin ohitettu ja luovu-
tettu kaikki harkintavalta hankkeesta vastaavalle. Se, että maakuntakaa-
van päivitys on juuri aloitettu teemoinaan nimenomaan energiantuotanto
sekä yhdyskuntarakenne, korostaa erillisen ydinvoimamaakuntakaavan
ongelmallisuutta ja tarvetta energiantuotantoa koskevan kokonaisuuden
hahmottamiseen alueidenkäyttötavoitteiden ja sisältövaatimusten avulla.

Vaikka alueellisessa tarkastelussa on vähätelty Hanhikivenniemen mer-
kitystä, siinäkin on myönnetty Hanhikivenniemen ainutlaatuisuus ehyen
kehityssarjan suojelumahdollisuutena. Kuten kaavoittaja toteaa karusti,

niemenkärjen alue muuttuisi ydinvoimalan rakentamisen seurauksena teollisuusalueeksi ja sen luonto pirstoutuisi niin, että sen merkitys maankohoamisrannikon katkeamattoman sukkessiokehityksen mallina heikkenisi selvästi. Kaavoittajakin esittää, että maankohoamisrannikon sukkessiosarjojen edustavuuden heikentyminen on paikallisesti erittäin merkittävää ja myös maakunnallisesti luonnon monimuotoisuutta laadullisesti selvästi heikentävää.

Maankohoamisrannikon primäärisuknessiovaiheiden luonnontilaiset metsät on Suomen vastuuluontotyyppi. EU:n alueella luontotyyppiä esiintyy vain Suomessa ja Ruotsissa. Maankohoamisrannikon metsien kehityssarjat -luontotyypin äärimmäinen uhanalaisuus sekä luontodirektiivin priorisoidun maankohoamisrannikon primäärisuknessiovaiheiden luonnontilaiset metsät -luontotyypin epäsuotuisa ja riittämätön suojelutaso edellyttävät lisäsuojelua. Hanhikivi on laajuudeltaan ja yhtenäisyydeltään edustavin primäärisuknessiometsien esiintymisalue Pohjois-Pohjanmaalla. Maakuntakaavoittaja on tehnyt virheen sivuuttaessaan luontotyypin suojelutarpeen ja samalla laiminlyönyt maakuntakaavan sisältövaatimuksen ja alueidenkäyttötavoitteen huomioon ottamisen. Ympäristöministeriö on myös vähätellyt Hanhikivenniemen nykyisen maankäyttövaarauksen merkitystä maankohoamisrannikon erityispiirteiden suojelussa päätellessään, että yhden luontotyyppilaikun tilan huonontuminen tai tuhoutuminen vähentää kyllä paikallisesti luontotyyppiä, mutta sen vaikutus luontotyypin yleiseen esiintymiseen rannikolla tai viereisellä Natura-alueella ei ole merkittävä tai että vain osa alueesta rakennettaisiin.

Linnustoselvitysten johtopäätöksenä olisi tullut olla maakuntakaavan suojeluvarausten reilu laajennus Hanhikivenniemen pohjoisrannalla niin sanotulla Takarannan alueella, joka selvityksissä on osoittautunut vielä tärkeämmäksi muuttolevähdys- ja sulkasatopaikaksi kuin lintuvesi- ja Natura-ohjelman suojaama Parhalahden-Syöläinlahden alue.

Kultalanlahden pikkutiirajien pesimäkoloniaan ei ole kiinnitetty missään vaiheessa kaavaprosessia huomiota. Onkin mahdollista, että Kultalanlahden pikkutiirakanta tulee autioitumaan elinympäristön muuttuessa. Tällä olisi merkittävä heikentävä vaikutus koko Perämeren populaatiolle ja sen levinneisyydelle. Ympäristöministeriön tilaama Yrjölän asiantuntijalausunto ei ole ollut valittajien käytettävissä eikä niin ollen ole tietoa, koskevatko metapopulaatioanalyysit esimerkiksi pikkutiiraa. Se on kuitenkin yksi Parhalahden Natura-alueen suojeluperusteisista lajeista ja myös esimerkki lajista, johon kohdistuvia vaikutuksia ei voi tulkita merkityksettömiksi, kuten Natura-arviossa ydinvoimalaitoksen vaikutuksista on

todettu. Muutoinkin lajikohtaisissa arvioissa on vakavia puutteita. Alueella ei ole muun muassa tehty sellaisia kartoituslaskentoja, että olisi voitu sulkea pois esimerkiksi valkoselkätikan pesintä alueella.

Hietakarinsaari, Takaranta ja Takalahti ovat vesi- ja rantalintujen paikallisesti hyvin merkittäviä ruokailu- ja sulkimisalueita, jonne kerääntyy lintuja laajalta alueelta. Myös Natura-alueen suojeluperusteiset lajit käyttävät Hietakarinsaaren-Takarannan aluetta ruokailuun ja sulkimiseen. Siten ydinvoimalaitoksen tuomia negatiivisia vaikutuksia Natura-alueella pesiville linnuille voi myös olla menetetyllä ruokailu- ja sulkimisa-alueella, vaikka itse pesimäympäristö säilyisikin. Ydinvoimalan jäähdytysveden lämpökuormasta seuraavan rantaniittyjen umpeenkasvun ja rantavesien rehevöitymisen vaikutuksia linnuston elinolosuhteisiin ei ole otettu huomioon, kuten ei muutoinkaan elinympäristömuutoksia pitkällä aikavälillä.

Yleiskaavan ja asemakaavan laadinnassa myös tukeudutaan ympäristövaikutusten arvioinnin tuottamaan selvitysaineistoon. Niiden laatiminen ei siten käytännössä tuo enää mitään uutta tai olennaisesti alueen maankäyttöön vaikuttavaa mukanaan.

Maakuntakaavan voimajohtoja koskeva suunnittelumääräys ei niemen kapeuden ja tarvittavan tiestön ja voimajohtolinjan leveyden huomioon ottaen jätä linjaukselle kovin paljoo "pelivaraa". Lähialueilla pesiville kurjille ja joutsenille sekä salassa pidettävälle lajille yksittäiselläkin törmäyksellä voimalinjoihin voi olla merkittävää vaikutusta paikallisellakin tasolla. Lisäksi on otettava huomioon niemen poikki lentävät muuttolinnot. Valitettavasti muutoin asiallisessa linnustotyössä ei tehty törmäysarvioita voimajohtoihin eikä muuttovirta-aineistoa ole käsitelty ollenkaan törmäysarvioiden laskemiseen vaikutusarviossa. Natura-arviossa on otettu perusteeksi kirjallisuudesta löydettyjä mielivaltaisia ja heikkoon empiiriseen aineistoon perustuvia lukuja.

Alueellinen luonnonsuojeluviranomainen myötäilee Natura-lausunnon 17.12.2009 konsultin vähätteleviä päätelmiä linnustovaikutuksista ja toteaa, että suoria vaikutuksia ei voi havaita. Arvio on huomattavasti lievempi kuin Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen alkuperäisessä YVA-lausunnossa (4.12.2008) ja lisäselvityslausunnossa (27.11.2009 PPO Lausunto Fennovoima Oy:n ydinvoimalahankkeen YVA-menettelyn jälkeisistä lisäselvityksistä) ilmaistu kanta. Selvitysten perusteella voi kuitenkin tehdä vain sen johtopäätöksen, että hanke heikentäisi alueen luontoarvoja mukaan lukien Natura 2000 -ohjelman alueet merkittävästi.

Ympäristöministeriö on päätöksessään katsonut, että maakuntasuunnitelmalla ja -ohjelmalla ei ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä. Niiden painoarvo on hallinnon uudistuksen yhteydessä kuitenkin vahvistunut. Kaava ei ole itsetarkoitus eikä synny tyhjiössä, vaan vuorovaikutuksessa muun suunnittelun kanssa.

Kaavamuuotosehdotuksessakin on jouduttu toteamaan, että kaavamuuotohanke ei edistä uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistä. Se on siten maakuntasuunnitelman ja -ohjelman vastainen ja ristiriidassa niistä ilmevien alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Sekä ydinvoiman että tuuli-voiman rakentamisesta samalle Perämeren vaikutusalueelle koituisi myös vesiluonnolle liian suuri ympäristökuorma. Jos sekä ydinvoimalaitoksen että tuulivoimapuistojen mittava rakentaminen toteutetaan Perämeren rannikolle ja merialueelle, sähkönsiirron haitat kasvavat sietämättömiksi.

Hanhikivenniemi on alle viisi metriä merivedenpinnan tasosta. Fenno-voima ei ole kuitenkaan asiallisesti missään vaiheessa arvioinut meriveden nousun tai sääolojen aiheuttaman riskin merkitystä hankkeelleen. Ympäristöministeriö on puolestaan viitannut päätöksessään Säteilyturvakeskukseen lausuntoon ja suunnittelun yleispiirteisyyteen. Yksityiskohtaisempi suunnittelu ei kuitenkaan toisi enää mitään lisää tai muutoksen mahdollisuutta arvioon siitä, onko alue ylipäänsä liian matala ja säänääri-ilmioille liian altis.

Ydinvoimamaakuntakaavasta on odotettavissa erityistä hyötyä ydinvoimayhtiö Fennovoimalle, jonka osakkaina ovat E.ON Nordic 34 prosentin osuudella ja Voimaosakeyhtiö SF 66 prosentin osuudella. Fennovoiman 64 osakkaan joukossa ovat myös SOK ja Valio. Päätöksenteossa on menetelty virheellisesti, koska esteellisiksi väitetyt henkilöt ovat olleet Fennovoima Oy:n osakastahojen ylintä päättävävaltaa käyttävän edustajiston jäseniä, hallintoneuvoston jäseniä tai hallituksen jäseniä. Kaikki valituksessa mainitut esteellisiksi katsotut henkilöt ovat Pohjois-Pohjanmaan maakuntavaltuuston jäseninä äänestäneet valtuuston 22.2.2010 kokouksessa ydinvoimamaakuntakaavan hyväksymisen puolesta. Valittajat pitävät "välitöntä ja konkreettista" henkilökohtaista hyötyä keskeisempänä sidonnaisuutta yhtiöön. Jäsenyys päättävässä toimielimessä luo oikeutettuja odotuksia edistää yhtiön etua. Tällöin syntyy niinkään oikeutettu oletus siitä, että harkinta yhteiskunnan kokonaisedusta sivuutetaan. Päätöksenteossa on menetelty virheellisesti.

4.2 Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö on valitusten johdosta antamassaan lausunnossaan esittänyt valitusten ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevien vaatimusten hylkäämistä. Ympäristöministeriö on lausunnossaan viitannut päätöksensä perusteluihin sekä esittänyt valittajakohtaisesti muun ohella seuraavaa:

Pro Hanhikivi ry:n valitus

Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n tavoitesäännöksessä esitetyt seikat on tarkoitettu ohjaamaan kaavoitustoimen järjestämistä. Sen sijaan kaavan lainmukaisuutta arvioitaessa arviointi perustuu maakuntakaavan sisältövaatimusten täyttymisen arviointiin. Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan laatija vastaa siitä, että kaava täyttää lain 9 §:n vaatimukset eikä kaavan selvitysten riittävyyden arvioinnin kannalta ole merkitystä sillä, kenen toimesta selvitykset on laadittu.

Maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen säännökset asettavat kaavan uudelleen nähtäville asettamiskynnyksen kaavaratkaisun kannalta tehtäviin olennaisiin muutoksiin. Ympäristöministeriö on kaavan vahvistuspäätöksessä yksilöinyt ne seikat, joita ehdotusvaiheen nähtävillä olon jälkeen kaavaan on tehty ja katsonut, ettei kaavaa ole muutettu maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:n tarkoittamalla tavalla olennaisesti. Kaavakartan päiväyksen muuttuminen ei kuitenkaan merkitse kaavan sisällön muuttumista.

Valituksessa ympäristöministeriölle valittaja on katsonut luonnonsuojelulain mukaisessa kuulemismenettelyssä tapahtuneen virheen sillä perusteella, etteivät kaikki yksityiset maanomistajat ole antaneet lausuntoaan Natura-arvioinnista ja luonnonsuojelulaissa säädetty kuuden kuukauden määräaika lausunnon antamiseen on ollut kesken, kun maakuntakaavan hyväksymisestä on päätetty. Jatkovalituksessa valittaja on katsonut, että esimerkiksi Parhalahden ja Pohjankylän jakokunnat ovat antaneet lausuntonsa maakuntaliiton Natura-alueen maanomistajille lähettämän kirjeen perusteella kaavaehdotuksesta.

Luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen lausunnon pyytämisvelvollisuus on kyseisessä pykälässä säädetty koskemaan ELY-keskuksen lisäksi sitä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. Natura-säännöksiä koskevissa lain esitöissä on erikseen todettu valtion maiden osalta Natura-alueiden

hallinnasta vastaaviksi tahoiksi Metsähallitus tai Metsäntutkimuslaitos. ELY-keskus ja Metsähallitus ovat antaneet lausuntonsa Natura-arvioinnista ja ne ovat olleet käytettävissä kaavaratkaisua tehtäessä. Kuuden kuukauden määräajalla ei ole tarkoitettu luoda uutta lupajärjestelmää, vaan varmistaa asiantuntijatahojen ennakkovalvontamahdollisuus. Tästä syystä lain esitöissä on erikseen todettu, että kaikki lausunnot Natura-arvioinnista on annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa. Lailla ei ole tarkoitettu luoda yksityishenkilöitä koskevaa lausunnon antamisvelvollisuutta eikä suunnitelman hyväksyvälle viranomaiselle yksittäisiin maanomistajiin kohdistuvaa lausunnon pyytämismahdollisuutta, jonka noudattamatta jättäminen aiheuttaisi menettelyvirheen. Maakuntakaavan yhteydessä Pohjois-Pohjanmaan liitto on varannut normaalien kaavaprosessiin liittyvien kuulemismenettelyjen lisäksi Natura-alueella maata omistaville tilaisuuden lausua erikseen kirjallisesti sekä kaavaehdotuksesta että kaavan liittyvistä vaikutusten arvioinneista ja antanut lausuntoaikaa 30 päivää. Näin ollen Natura-alueen maanomistajilla on ollut tieto suunnitelman vaiheesta ja mahdollisuus lausua mielipiteensä kaavan ohella myös kaavan selvitysaineistosta, johon myös Natura-arviointi kuuluu.

Ympäristöministeriö ei ole pitänyt tarpeellisena maakuntakaavan täytäntöönpanon keskeyttämistä.

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:n ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry:n valitus

Ympäristöministeriö on jatkovalituksen johdosta viitannut vahvistamispäätöksessä lausumaansa.

4.3 Maakuntahallituksen lausunto

Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntahallitus on lausunnossaan viitannut ympäristöministeriön vahvistamispäätökseen ja aiemmin esittämänsä sekä esittänyt valitusten ja täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevien vaatimusten hylkäämistä. Maakuntahallitus on lisäksi esittänyt muun ohella, että kaavoituksen yhteydessä laadittujen selvitysten ja ympäristöministeriön teettämän lisäselvityksen perusteella kaavan vaikutukset Natura-alueen luontoarvoihin eivät ole niin merkittäviä, että kaavan hyväksymiselle olisi ollut luonnonsuojelulain mukaista estettä, ja direktiivilajit on kaavassa muutenkin otettu riittävästi huomioon. Luonnonsuojeluviranomaisten lausunnoissa kaavaa ei ole todettu luonto- tai lintudirektiivin vastaiseksi.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ja Metsähallitus ovat antaneet Natura-arvioinnista lausunnon. Lisäksi molemmat alueen osakaskunnat ja yhden yksityisen luonnonsuojelun alueen tilan omistajat ovat antaneet pyydetyn lausunnon. Lausunnot ovat olleet maakuntahallituksen ja maakuntavaltuuston käytettävissä kaavan hyväksymispäätöstä tehtäessä. Lausuntopyyntö on tullut selvästi esille, että pyyntö kohdistui nimenomaan Natura-alueen maanomistajiin ja koski kaavaehdotusta ja sen vaikutusten arviointia, johon heille lähetetty Natura-arviointi kuului. Näin ollen heillä on ollut mahdollisuus esittää näkemyksensä Natura-arvioinnista. Pohjankylän jakokunnan lausunnossa onkin Natura-arviointia käsitelty erikseen. Lausunnon määräaika on ollut sama kuin kaavaehdotuksen nähtävilläoloaika ja muistutusten jättöaika. Yksikään maanomistaja ei pyytänyt lisäaikaa lausunnon antamiseen, eikä lausuntoja tullut määräajan jälkeen, joten annettu aika on ollut riittävä.

4.4 Lisäkirjoitus, selitykset ja vastaselitykset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Pro Hanhikivi ry on 5.1.2011 korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimituksessa lisäkirjoituksessaan ilmoittanut, että valituksessa oleva maininta salassa pidettävän uhanalaisen lajin pesinnästä alueella on varmistettu 18. ja 20.10.2010. Asiasta on ilmoitettu jo vuonna 2008, mutta tieto on jäänyt kirjaamatta tai ottamatta huomioon YVA-selvitysten ja viranomaislausuntojen yhteydessä. Tuoreista havainnoista on tehty ilmoitus ELY-keskukselle 17.10.2010. Havainnot on välittömästi sen jälkeen virallisesti varmistettu ja virkateitse ilmoitettu ydinvoimalahankkeesta vastaavalle Fennovoima Oy:lle sekä Pyhäjoen kunnalle.

Lisäkirjoitus on lähetetty tiedoksi ympäristöministeriölle ja Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntahallitukselle.

Pro Hanhikivi ry on vastaselityksessään ympäristöministeriön ja maakuntahallituksen lausuntojen johdosta uudistanut aiemmin lausumansa sekä esittänyt muun ohella, että maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n tavoitteet koskevat myös maakuntakaavoitusta. Lisäselvitystenkin jälkeen kaavassa on kaavassa on jäänyt huomioon ottamatta merkittäviä luontoarvoja, kuten uhanalaisen merikotkan pesintä kaavaan merkityn voima-johtolinjan kohdalla. Tarkempia selvityksiä ei ole esimerkiksi linnuston osalta hyödynnetty maakuntakaavan pohjatietona. Luontoselvityksen mukaan alueelta ei ole löydetty ahonoidanlукon tai otavitalehden esiintymiä, vaikka niistä on havaintoja alueella.

Tärkein peruste vaatimukselle kaavan uudelleen nähtävillä asettamisesta on ollut se, etteivät kaavan mukaisen ydinvoimahankkeen, kaavoitukseen olennaisesti liittyvät YVA-lisäselvitykset olleet valmistuneet kaavan nähtävillä ollessa 30.9.–29.10.2009, vaan ne ovat valmistuneen vasta 30.10.2009. Osallisilla ei tämän vuoksi ole ollut maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaista mahdollisuutta osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua suullisesti tai kirjallisesti mielipiteensä asiasta.

Luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettuna tahona, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on, on pidettävä valtion tai yksityisen luonnonsuojelualueen omistajaa. Maanomistajilta ei kuitenkaan ole pyydetty mainitun lainkohdan mukaista lausuntoa. Parhalahden jakokunta tai yksikään yksityinen maanomistaja eivät ole antaneet lausuntoa Natura-arvioinnista. Sellaista on pyydetty ilmeisesti vain ELY-keskukselta ja Metsähallitukselta. Osa yksityisistä maanomistajista ja Parhalahden jakokunta ovat heille kohdistetun lausuntopyynnön mukaisesti lausuneet määräaikaan mennessä kaavaehdotuksesta, eivät erikseen Natura-arvioinnista.

Luonto- ja lintudirektiivejä tai direktiivilajeja ei kaavassa ole riittävästi otettu huomioon, kun kaavoituksen mukaista rakentamista kohdistuu luontodirektiivin liitteen I mukaiselle maankohoamisrannikon primäärisuksessiovaiheiden luonnontilaiset metsät luontotyyppin alueelle. Tiukasti suojellun, luontodirektiivin liitteen IV mukaisen uhanalaisen kasvilajin (ruijanesikko) esiintymät puolestaan vaarantuvat kaavan toteutuessa merenrantaniittyjen rehevöitymisen vuoksi, samoin kuin lintudirektiivin liitteen I mukaisen lintulajin (pikkutiira) pesimäreviiri. Rärkein esimerkiksi direktiivinlajien huomiotta jättämisestä kaavassa on uhanalaisen lajin pesimäreviirin päälle sijoitettu päävoimajohdon linjaus.

Kaavan lainmukaisuuden arviointi direktiivirikkomusten osalta on kesken. Euroopan komissio on kirjeessään Pro Hanhikivi ry:lle todennut, että se tutkii EU-direktiivien vastaisuutta asiassa vasta, kun kansallisen tason menettelyssä on tehty lopullinen päätös, tai asiassa, jossa rikkomus on tapahtunut jo ennen lopullista päätöstä, esimerkiksi yleisön kuulemisessa tai ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä.

Kun otetaan huomioon Hanhikiven alueen laajuus maankohoamisrannikon luontotyyppin kohteena ja muut suojelulliseen arvoon vaikuttavat ominaisuudet sekä maakunnassa jäljellä olevien primäärisuksessiometsien määrä ja erityisesti laatu, laajuus ja yhtenäisyys, ydinvoimamaakuntakaava selvästi vaarantaa kyseisen luontotyyppin alueellisen edustavuuden maakunnassa.

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry:lle ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry:lle on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Pro Hanhikivi ry on toisessa, korkeimpaan hallinto-oikeuteen 29.7.2011 toimitetussa lisäkirjoituksessaan esittänyt muun ohella, että toisin kuin Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaavaa sekä osayleis- ja asemakaavoja varten laadituissa luontoselvityksissä ja kaavaselvityksissä on todettu, kaava-alueelta on kaavan mukaisesta hankkeesta vastaavan Fennovoima Oy:n toukokuussa 2010 erikseen teettämässä selvityksessä havaittu viitasammakkoa (*Rana arvalis*) ja sen esiintymisalueita, jotka sijoittuvat kaavojen mukaisille rakentamisalueille. Luontodirektiivin soveltamisohjeen mukainen suojaetäisyys liitteen IV(a) sammakkoeläinten kohdalla on ainakin yksi kilometri.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on myöntänyt Fennovoima Oy:lle luvan hävittää kaksi viitasammakon lisääntymis- ja levähdysaluetta Pyhäjoen Hanhikiven Sotalisun alueella. Päätös ei toistaiseksi ole lainvoimainen, ja päätöksestä on valitettu Oulun hallinto-oikeuteen.

Kaavoituksen tausta-aineistona käytetyssä Fennovoiman teettämässä Hanhikiven luontoselvityksessä 29.9.2008 on todettu, ettei Luonnontieteellisen keskusmuseon Hatikka-havaintotietokannan mukaan Pyhäjoelta tai sen ympäristökunnista ole tehty havaintoja viitasammakosta. Lisäksi on todettu, ettei lajista ole olemassa havaintotietoja hankkeen selvitysalueelta. Myös Hanhikiven ydinvoimamaakuntakaavan kaavaselostuksessa on todettu, että ”EU:n luontodirektiivin erityistä suojelua vaativia eläinlajeja ei ole tavattu alueella.” Kaavoitus on perustunut eläinlajiston osalta riittämättömiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Esimerkiksi viitasammakoesiintymät ovat löytyneet niin sanotun voimalaitoksen satama-alueelta eli hankkeen ydinalueelta, jossa vaikutukset ovat kaikkein suurimpia. Kaavoituksen taustatutkimuksena käytetyssä luontoselvityksissä ei mainittu myöskään merikotkan pesimäpaikkaa. Kaavan mukaisilla rakentamisalueilla todennäköisesti esiintyy myös muita Fennovoima Oy:n hankkeen YVA-selvityksissä tai muissa selvityksissä todettuja rauhoitettuja kasvi- tai eläinlajeja, joista kaikkien esiintymisalueiden sijaintitietoja ei kaavoissa ole otettu huomioon. Edellä mainitun poikkeuslupapäätöksen alaisella, kaavan mukaiselle rakentamisalueelle sijoittuvalla kosteikolla tehty havainto muun muassa luonnonsuojelulain nojalla rauhoitetun kurjenmiekan (*Iris pseudacorus*) esiintymästä, jolle Fennovoima Oy ei kuitenkaan ole hakenut luonnonsuojelulain mukaista lupaa poiketa lajia

koskevista rauhoitusmääräyksistä. Hankkeen mukaisissa kaavoissa ei myöskään ole otettu huomioon meriharjukselle soveliaita kutualueita, jotka sijoittuvat muun muassa kaavojen mukaiselle satama- ja vedenotto-alueelle sekä lauhdevesien purkualueen välittömään läheisyyteen. Osittain tutkimusten ja selvitysten puutteellisuuden vuoksi hankkeen vaikutuksia eliölajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja alueen luonnon erityispiirteisiin ei ole arvioitu riittävästi.

Pro Hanhikivi ry on toimittanut korkeimpaan hallinto-oikeuteen vielä kolmannen, 30.8.2011 saapuneen lisäkirjoituksen, jossa selostetaan yhdistyksen Euroopan parlamentin vetoamusvaliokunnalle 8.12.2009 tekemän vetoomuksen sisältöä.

5. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

1.

Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Valitukset hylätään. Ympäristöministeriön päätöksen lopputulosta ei muuteta.

2.

Lausuminen täytäntöönpanon kieltämistä koskevista vaatimuksista raukeaa.

Perustelut

1.

Esteellisyys

Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry ovat valituksissaan esittäneet muun ohella, että päätöksenteossa on menetelty virheellisesti, koska esteellisiksi väitetyt henkilöt ovat olleet Fennovoima Oy:n osakastahojen ylintä päätäntävaltaa käyttävän edustajiston jäseniä, hallintoneuvoston jäseniä tai hallituksen jäseniä ja koska jäsenyys päättävissä toimielimissä luo oikeutettuja odotuksia edistää yhtiöiden etua.

Kuntalain 52 §:n 1 momentin mukaan valtuutettu on valtuustossa esteellinen käsittelemään asiaa, joka koskee henkilökohtaisesti häntä taikka hänen hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua läheistään.

Valituksen kohteena oleva maakuntavaltuuston päätös ei valituksessa esitetyillä perusteilla koske henkilökohtaisesti esteellisiksi väitetyjä maakuntavaltuutettuja taikka heidän hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja läheisiään. Valituksessa viitatus valtuutetut eivät siten ole kuntalain 52 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen olleet esteellisiä käsittelemään asiaa maakuntavaltuustossa valtuuston päättäessä maakuntakaavan hyväksymisestä.

Kaavoitusmenettely

Valituksissa on muun ohella esitetty, että kaavaehdotus on asetettu nähtävillä ennen kuin kaavan valmisteluun ja vaikutusten arviointiin olennaisesti liittyvät ydinvoimalaitoksen lisäselvitykset olivat valmistuneet ja ettei osallisille siten ole annettu mahdollisuutta osallistua kaavan valmisteluun ja vaikutusten arviointiin. Kaavaehdotukseen on myös sen nähtävillä olon jälkeen tehty muutoksia, mutta kaavaehdotusta ei kuitenkaan ole asetettu uudelleen nähtävillä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:n mukaan kaavoitusmenettely tulee järjestää niin, että alueen maanomistajilla ja niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään, on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Maakuntakaavaehdotus on pidetty nähtävillä 30.9.–20.10.2009. Asiassa saadun selvityksen mukaan valituksessa tarkoitettut työ- ja elinkeinoministeriön ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteysviranomaisena edellyttämät lisäselvitykset ovat valmistuneet kaavaehdotuksen nähtävillä pitämisen jälkeen. Lisäselvitysmateriaali ei siten ole ollut eikä ole voinutkaan olla maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettun vuorovaihtusmenettelyn perusteena.

Osallisilla on kuitenkin jo ennen selvitysten valmistumista ollut mahdollisuus arvioida muun ohella kaavan perustana olleita selvityksiä sekä niihin mahdollisesti liittyviä lisäselvitystarpeita ja lausua kirjallisesti mielipiteensä asiasta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että valituksessa tarkoitettu selvitysaineisto on ollut maakuntavaltuuston käytettävissä sen hyväksyessä kaavaa ja että uuden ydinvoimalaitoksen rakentamishanke edellyttää paitsi yksityiskohtaisempaa kaavoitusta myös lupapäätöksiä, joista valitettaessa voidaan vedota muun ohella siihen, että ympäristövaikutusten arviointi on suoritettu olennaisilta osin puutteellisesti, kaavaselostuksen ja muiden kaava-asian käsittelyn perustana oleviin asiakirjoihin sisältyneiden selvitysten perusteella on ollut arvioitavissa, täyttääkö

maakuntakaava kyseiselle kaavatasolle asetetut sisältövaatimukset. Maakuntakaavan on siten tältä osin katsottava perustuneen maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n 1 momentissa asetetut vaatimukset täyttäviin selvityksiin.

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

Asiassa saadun selvityksen mukaan voimajohdon kaavamerkintään on lisätty Natura-alueeseen kohdistuvia haitallisia vaikutuksia ehkäisevä kaavamääräys ja määräyksen lisäämisestä on kuultu Fingrid Oyj:tä. Kaavaehdotukseen ei siten ole tehty sellaista maankäyttö- ja rakennusasetuksen 32 §:ssä tarkoitettua olennaista muutosta, jonka johdosta kaavaehdotus olisi tullut asettaa uudelleen nähtäville.

Kuuleminen Natura-arvioinnista

Pro Hanhikivi ry on valituksessaan esittänyt muun ohella, että Natura-alueen maanomistajilta on 30.9.2009 pyydetty lausuntoa kaavaehdotuksesta, ei Natura-arvioinnista. Koska Natura-alueella sijaitsee useita yksityisten alueille perustettuja luonnonsuojelualueita, lausuntoa olisi tullut pyytää siinäkin tapauksessa, että luonnonsuojelulaissa tarkoitettaisiin vain sellaisia tahoja, joiden hallinnassa on luonnonsuojelulain nojalla perustettuja suojelualueita.

Asiassa saadun selvityksen mukaan Pohjois-Pohjanmaan liitto on lähettänyt Natura-alueen maanomistajille lausuntopyyntökirjeet (30.9.2009). Lausuntopyynnössä on todettu: ”Koska ydinvoimahankkeen ja sitä koskevan maakuntakaavaehdotuksen vaikutukset voivat koskea myös Parhalahden-Syölätinlahden ja Heinikarinlammen Natura-suojelualueita, siitä on laadittu erillinen arviointi. Teillä on Natura-alueen maanomistajana mahdollisuus antaa lausunto Hanhikiven maakuntakaavan ehdotuksesta ja sen vaikutusten arvioinnista--.” Lausunnot on pyydetty toimittamaan 30.10.2009 mennessä.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on katsottava, että saman pykälän 1 momentissa tarkoitettu arviointi on tehty. Viranomaisen on sen jälkeen pyydettävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on.

Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 79/1996 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin osalta seuraavaa: ”Pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen tehtävänä on katsoa, että asianmukainen arviointi on tehty silloin, kun se 1 momentin nojalla edellytetään. Sen jälkeen viranomaisen on pyydettävä lausunto alueelliselta ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa Natura 2000 -alue on. Valtion maiden osalta se on nykyisin Metsähallitus tai Metsäntutkimuslaitos. Alueelliset ympäristökeskukset toimivat itse eräiden etenkin vesistön rakentamista ja järjestelyä koskevien hankkeiden toteuttajina. Tällaisessa tilanteessa lausunto olisi pyydettävä ympäristökeskuksen sijasta ympäristöministeriöltä. Kaikki lausunnot on annettava viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa. Tarvittaessa viranomaisen olisi myös hallintomenettelylain 13 §:n mukaisesti tiedotettava asian vireilläolosta kansalaisille ja järjestettävä heille tilaisuus lausua siitä mielipiteensä.”

Natura-alueen maanomistajille osoitetusta lausuntopyynnöstä ei ilmene, että lausuntoa on pyydetty luonnonsuojelulain 65 §:n 2 momentin perusteella, eikä myöskään mainitussa säännöksessä mainittu määräaika, jonka kuluessa lausunto säännöksen mukaan olisi annettava. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että lausuntopyyntöön on liitetty arvioinnin kohteena ollut Natura-arviointi ja maanomistajilla on siten ollut mahdollisuus lausua myös mainitusta arvioinnista, asiassa ei ole tapahtunut sellaista menettelyvirhettä, jonka vuoksi päätös olisi kumottava.

Lopputulos

Kun muutoin otetaan huomioon ympäristöministeriön päätöksen perustelut, korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys sekä ministeriön päätöksessä selostetut oikeusohjeet, ympäristöministeriön päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole valituksen johdosta perusteita.

2.

Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanon kieltämistä koskevista vaatimuksista ole tarpeen lausua.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori

Anne E. Niemi

Riitta Mutikainen

Hannu Ranta (t)

Heikki Harjula

Asian esittelijä,
esittelijäneuvos Petteri Leppikorpi

Jakelu

Päätös

Pro Hanhikivi ry, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
Pohjois-Pohjanmaan luonnonsuojelupiiri ry ja Pohjois-Pohjanmaan lintutieteellinen yhdistys ry, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa

Jäljennös

Ympäristöministeriö
Pohjois-Pohjanmaan liitto
Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus/ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue
Fennovoima Oy