

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Päätös

H40/2022

17.01.2022

Vuosikirja

Dnro 20631/03.04.04.04.16/2020

Saapunut

19-01-2022

Pohjois-Pohjanmaan Liitto

418/05.00.03/2020

Asia

Maakuntakaavaa koskeva valituslupahakemus ja valitus

Muutoksenhakija

Tolvan paliskunta

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 29.4.2020 nro 20/0240/1

Asian aikaisempi käsittely

Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntavaltuusto on 11.6.2018 (§ 5) hyväksynyt Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaavan pöytäkirjasta tarkemmin ilmenevällä porotalouden huomioon ottamista koskevalla lisäyksellä.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään, siltä osin kuin asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys, hylännyt Tolvan paliskunnan valituksen ja vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Tolvan paliskunta oli valituksessaan hallinto-oikeudelle vaatinut, että maakuntavaltuuston päätös 3. vaihemaakuntakaavan hyväksymisestä kumotaan Kuusamon kaupungin Maanigan tuulivoimaloiden alueen (tv-1 367) osalta.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään näiltä osin seuraavasti:

Keskeiset sovellettavat säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n 3 momentin mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 1 momentin mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Pykälän 2 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

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.

Maankäyttö- ja rakennuslain 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.

(---)

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 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyys;
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys.

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 tässä pykälässä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää.

Maankäyttö- ja rakennuslain 30 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa (*maakuntakaavamääräykset*). Pykälän 2 momentin mukaan, 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 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitettujen kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet nyt kysymyksessä olevalta osin

Valtioneuvosto on 14.12.2017 antamallaan päätöksellä korvannut valtioneuvoston 30.11.2000 tekemän ja 13.11.2008 tarkistaman päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Päätös on tullut voimaan 1.4.2018. Tässä yhteydessä on luovuttu yleis- ja erityistavoitteisiin perustuvasta jaottelusta. Valtioneuvoston päätöksen 14.12.2017 voimaantuloa ja toimeenpanoa koskevat säännökset huomioon ottaen päätöksen voimaan tullessa valmisteilla ollut kaava on kuitenkin 30.9.2018 asti voitu hyväksyä mainitun päätöksen estämättä, mikäli kaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville ennen valtioneuvoston kysymyksessä olevan päätöksen voimaantuloa. Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaavaehdotus on asetettu julkisesti nähtäville 28.3.2018.

(---)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdassa 4.5 (Toimivat yhteysverkot ja energiahuolto, 13.11.2008) on yleistavoitteena todettu muun muassa, että alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia. Mainitussa kohdassa erityistavoitteena on todettu muun ohella, että maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.

Edelleen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdassa 4.7. (Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet, 13.11.2008) yleistavoitteena on todettu muun ohella, että poronhoitoalueella tulee turvata poronhoidon alueidenkäyttölliset edellytykset.

Maaningan tuulivoimaloiden alue

Kohdekuvausselvityksen mukaan Maaningan pinta-alaltaan noin 21,9 neliökilometrin suuruinen tuulivoimaloiden alue sijaitsee noin 40 kilometrin etäisyydellä Kuusamon kaupungin taajamasta luoteeseen metsäisellä vaara-alueella Posion kunnan ja Lapin maakunnan rajoja vasten. Rukan matkailukeskukseen etäisyyttä on noin 25 kilometriä ja lähimpiin kyläalueisiin noin 5–6 kilometriä. Oulangan kansallispuisto sijaitsee noin 20 kilometrin ja Riisitunturin kansallispuisto 1–4 kilometrin etäisyydellä. Tuulivoimaloiden alue sijaitsee 250–370 metriä merenpinnan yläpuolella. Vaihemaakuntakaavaa valmisteltaessa alueella on ollut vireillä tuulivoimaosayleiskaavan laatiminen. Tuulivoimaloiden alueen lähialueelle kahden kilometrin vyöhykkeelle sijoittuu yhteensä seitsemän vakituista asuinkiinteistöä ja seitsemän vapaa-ajankiinteistöä. Lähin asuinrakennus sijaitsee noin 1,7 kilometrin ja lähin loma-asunto 800 metrin etäisyydellä suunnitellun tuulivoimaloiden alueen rajasta. Alueelle suunnitellaan 54:ää tuulivoimalaa.

(---)

Poronhoidon huomioon ottaminen

Poronhoitoaluetta koskevat kaavamääräykset

Tuulivoimaloiden alueita (tv-1) koskevan suunnittelumääräyksen mukaan poronhoitoalueella tulee turvata poronhoidon edellytykset. Erityisesti poronhoitoaluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukaan poronhoitoalueella on turvattava poronhoidon ja muiden luontaiselinkeinojen alueidenkäytölliset toiminta- ja kehittämisedellytykset. Poronhoitoon olennaisesti vaikuttavaa alueiden käyttöä suunniteltaessa on otettava huomioon poronhoidolle tärkeät alueet, kuten erotus- ja ruokintapaikat sekä pyyntiaidat. Valtion maiden käytön osalta on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan kanssa. Lisäksi maakuntakaavassa on esitetty kohdemerkinnällä poronhoidon kannalta erityisen tärkeät kohteet ja aidat. Kohdemerkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen suunnittelussa on turvattava poronhoidolle merkittävien rakenteiden ja alueiden säilyminen.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

3. vaihemaakuntakaavaa laadittaessa voimassa olleiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.5 erityistavoitteiden mukaan tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin ja kohdan 4.7 yleistavoitteiden mukaan poronhoitoalueella tulee turvata poronhoidon alueidenkäytölliset edellytykset.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta hallinto-oikeus on viitannut siihen, mitä päätöksessä on tuulivoimaloiden alueen Revonlahti uusi (tv-1 379, (---)) osalta lausuttu alueidenkäyttötavoitteiden huomioon

ottamisesta ja yhteensovittamisesta. Mainitussa kohdassa on todettu seuraavaa:

Kuten maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:stä ilmenee, alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kuten myös maakuntakaavan sisältövaatimukset, edellyttävät käytännössä useiden erisuuntaisten näkökohtien ja maankäyttötarpeiden yhteen sovittamista kaavaa laadittaessa. Tästä syystä kaikkia eri tavoitteita ei useinkaan ole mahdollista ottaa täysimääräisesti huomioon. Se, onko eri tavoitteet otettu riittävästi huomioon kaavaa laadittaessa, tulee viime kädessä arvioitavaksi, kun ratkaistaan, perustuuko maakuntakaava riittäviin selvityksiin ja onko se maakuntakaavalle säädettyjen sisältövaatimusten mukainen. Näin ollen 3. vaihemaakuntakaavan hyväksymistä koskeva päätös ei ole lainvastainen sen vuoksi, että yksittäisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei olisi riittävästi otettu huomioon kaavaa laadittaessa.

Tehdyt selvitykset ja Paliskuntain yhdistyksen lausunto

Maaningan tuulivoimapuiston vaikutuksia Tolvan paliskunnan poronhoitoon on selvitetty hankkeen YVA-menettelyssä. YVA-selostuksesta käy ilmi muun muassa seuraavaa:

Tolvan paliskunnan alue sijaitsee Posion kunnan ja Kuusamon kaupungin alueilla. Suurin osa paliskunnan alueista sijoittuu Posion kunnan puolelle. Poronhoitovuonna 2014–2015 Tolvan paliskunnassa oli 56 poronmistajaa, mikä on viisi vähemmän kuin edellisellä vuonna. Suurin sallittu poromäärä oli 1 900. Todellinen eloporoluku oli 1 873 poroa. Tuhoutuneiksi luettuja poroja oli 12. Teurasporoja oli 1 042. Paliskunnan vasaprocentti oli 69 prosenttia poronhoitovuonna 2014–2015. Vasaprocentilla tarkoitetaan vasojen lukumäärää sataa vaadinta kohden syyserotuksista luetuista poroista. Tunnusluku kertoo porokarjan tuotosta ja sitä myöten porojen kunnosta. Porojen kunto riippuu laidunolosuhteista (ravinnon määrä, sääolosuhteet, rauhallisuus, pedot ja niin edelleen). Tolvan paliskunnassa vasaprocentti on viime vuosina vaihdellut 64–73 prosentin välillä, mikä kertoo porokarjan hyvästä kunnosta. Koko poronhoitoalueella vasaprocentti oli 61 prosenttia poronhoitovuonna 2014–2015.

Tolvan paliskunnan alueen pinta-ala on noin 1 287 neliökilometriä (POROTaineisto). Todellinen laidunnusala poroille on noin 948 neliökilometriä, kun paliskunnan pinta-alasta vähennetään pellot, järvet, tiet ja asutus (noin 500 metriä rakennuksista). Paliskunnan laidunalueet sijoittuvat järvien väliselle vaara-alueelle. Parhaimmat ja yhtenäisimmät kesälaidunalueet sijaitsevat paliskunnan alueen koillisosissa Riisitunturin, Mourujärven ja Kitkan vesistön rajaamalla alueella (noin 430 neliökilometriä), jonne Maaningan tuulivoimahanke kokonaisuudessaan sijoittuu.

Edelleen YVA-selostuksesta käy ilmi, että alueella laiduntaa arviolta noin 60–70 prosenttia koko paliskunnan poroista. Talvisin paliskunnan porot ovat pääosin tarhattuna pihapiirien läheisyydessä. Vapaana laiduntavat porot käyttävät koko paliskunnan aluetta talvilaidunalueena. Hankealueen pohjoisosaan sijoittuu rykimäalue (syyslaidunalue). Samanlaajuiset syyslaidunalueet sijoittuvat myös hankealueen molemmin puolin itään ja länteen. Hankealueen pohjoisosa ja kaakkoiskulmaus sijoittuvat vasomisalueille (kevätlaitumet), ja eteläosa hankealueesta on tärkeää loppolaidunta. Pohjoisosan rykimä- ja vasomisalueet sijoittuvat jäkälälaidunalueelle. Hankealue on merkitty sekä maakuntakaavassa että Kuusamon strategisessa yleiskaavaluonnoksessa poronhoidon kannalta tärkeäksi alueeksi.

Porojen luontaiset laidunkiertoreitit kulkevat lännestä ja etelästä kohti pohjoista Maaningan hankealueen poikki. Syksyisin porot palaavat takaisin samoja reittejä kulkien. Erotusaitoja, joihin porot kerätään syksyisin, sijaitsee kymmenessä paikassa. Hankealuetta lähimmät ja poronhoidon kannalta tärkeimmät erotusaidat ovat Isolehto (Mourujärven itäpuolella) ja Karjalainen (Maaninkavaaran pohjoispuolella). Hankealueella ei sijaitse paliskunnan kiinteitä rakenteita. Väliaikaisia kesäaitoja (pyyntiaidat), joissa vasojen merkitseminen tapahtuu, on pystytetty useana vuonna hankealueen itäpuolelle lähelle hankealuetta. Joskus pyyntiaita on sijainnut myös hankealueen kohdalla. Hankealueen läheisyydessä merkitään jopa 80 prosenttia paliskunnan vasoista. Arviolta noin puolet alueella merkityistä poroista jää alueelle myös talveksi.

YVA-selostuksen arvion mukaan molemmissa vaihtoehtoissa (VE1 ja VE2, 61 ja 45 voimalaa) aiheutuu merkittäviä kielteisiä vaikutuksia poronhoitoon: Hankealue sijoittuu paliskunnan parhaalle kesälaidunalueelle, jolla on merkitystä myös talvilaidunalueena. Suunnitellut tuulivoimalat sijoittuisivat myös rykimä- ja jäkälälaidunalueelle. Hankealueen pohjoisosa on tärkeä vasomisalue. Hanke vähentää hyvien laidunmaiden määrää. Laidunkiertoreitit kulkevat hankealueen lävitse, ja hanke voi vaikuttaa merkittävästi porojen laidunkiertoreitteihin. Porot voivat ajautua alueille, joilla ne aiheuttavat enemmän haittaa ja joilla ne eivät saa yhtä laadukasta ravintoa. Tuulivoimahankkeen toteuttaminen voi vaikeuttaa porojen ohjaamista ja kuljettamista poroaitoihin, minkä vuoksi poronhoitotyöt voivat lisääntyä ja porotalouden kannattavuus voi sitä myöten heikentyä.

Vaikutusten lieventämisen osalta YVA-selostuksessa on todettu, että voimalat sijaitsevat niin keskeisellä vasomis- ja kesälaidunalueella ja porojen kulkureittien kohdalla, että haittojen estäminen ja lieventäminen voimaloiden sijainteja muuttamalla on lähes mahdotonta. Syntyvää haittaa voitaisiin lieventää poistamalla hankealueen pohjoisimmat viisi voimalaa, jolloin hankealueen pohjoisosa (vasomisalueet, rykimäalue, osa jäkälälaitumista) rauhoittuisivat. Lievennystä toisi myös voimaloiden kokonaismäärän vähentäminen, lähinnä hankealueen reunoilta, jolloin tuulivoimalat muodostaisivat kompaktimman kokonaisuuden ja poroille jäisi enemmän vapaata tilaa hankealueen molemmin puolin. Rakentaminen tulisi ajoittaa hankealueella siten, ettei se häiritse kiivainta vasomisaikaa, jolloin syntyvät

haitat vähentyisivät. Voimajohtoalueilla puiden hakkuut tulisi tehdä lumettomana aikana, jolloin estetään korkeiden, vaaratilanteita aiheuttavien kantojen syntyminen. Poronhoidolle aiheutuvaa haittaa rakennusvaiheessa voidaan lieventää ja vähentää riittävällä yhteydenpidolla paliskunnan kanssa, jolloin tarvittavat poronhoitotyöt voidaan sovitella parhaiten yhteen rakennustoimenpiteiden kanssa. Hankkeen toteutuessa ja haittojen ilmentyessä haittojen lieventäminen tulisi tehdä korvausmenettelyin ja hankkeesta vastaavan sitouttamisella uusien suojarakenteiden rakentamiseen ja ylläpitämiseen. Korvausmenettelyistä olisi parasta sopia etukäteen ennen haittojen esiintymistä. Haittojen havainnoimiseksi porojen GPS-seurantaa olisi hyvä jatkaa vähintään 4–5 vuotta toiminnan aloittamisesta. Haittoja voisi lieventää rakentamalla suoja-aitoja viljelyksille etenkin hankealueen länsipuolelle (estetään vahingot pelloille ja asutukselle). Poroille voisi suunnitella ja rakentaa erityisiä riistapeltoja hankealueelle, joiden myötä poroja houkuteltaisiin pysymään hankealueella syyskesän–syystalven aikana. Porojen pysymistä alueella voitaisiin edistää myös talviruokinnalla, jolloin estettäisiin porojen vaeltaminen muualle.

Kaavaselostuksessa on poronhoidon osalta todettu muun muassa seuraavaa:

YVA-menettelyn tulosten mukaan Maaningan alueella voi olla merkittäviä vaikutuksia porotalouteen, mikäli hanke toteutuu esitetyssä laajuudessa. Maakuntakaavassa osoitettava tuulivoimaloiden alue on jonkin verran pienempi kuin YVA-menettelyssä arvioitu. YVA-selostuksessa tuulivoimahankkeen rakenteiden arvioitiin vähentävän koko paliskunnan laidunnettavaa maa-alaa 2,4–2,9 prosenttia ja parhaan kesälaitumen pinta-alaa 5,3–6,5 prosenttia olettaen, että porot välttävät voimaloiden lähiympäristöä ja jäävät laiduntamaan 500 metrin etäisyydelle voimaloista. Maakuntakaavassa osoitettavan alueen toteutuessa laidunmenetykseksi arvioidaan 1 943 hehtaaria, joka on noin 4,5 prosenttia paliskunnan parhaan kesälaitumen pinta-alasta. Laskelmassa on oletettu, että tuulivoima-alueen etelä- ja pohjoisosaan sijoitetaan 54 voimalaa ja voimaloiden ympärille muodostetaan 500 metrin puskurivyöhyke. Tolvan paliskunta on ilmaissut huolensa tuulivoimarakentamisen vaikutuksista paliskunnan toimintaan tuulivoimaloiden alueen sijoituessa paliskunnan parhaalle kesälaidunalueelle. Paliskunta on suhtautunut kielteisesti tuulivoimaloiden alueen toteuttamiseen suunnitellussa laajuudessa. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa voi olla tarpeen edelleen selvittää mahdollisuuksia lieventää porotalouteen kohdistuvia vaikutuksia. Alueella tuulivoimahanketta kehittävä yhtiö on esittänyt selvityksenä hankkeen ja porotalouden yhteensovittamista koskevan muiston, joka sisältyy vaihemaakuntakaavan selvitysaineistoon. Selvityksessä on esitetty muun muassa porotalouteen kohdistuvien vaikutusten seurantaa ja kompensointia. Kaavaselostuksessa on todettu, että yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota porotalouden toimintaedellytysten turvaamiseen tarvittaessa ottamalla käyttöön lieventämistoimenpiteitä.

Kaavaselostuksen kohdassa Muut aluekohtaiset selvitykset on Maaningan tuulivoimaloiden alueen osalta mainittu porotalousvaikutuksia koskeva muistio (14.9.2017), joka on EVP tuulivoima Oy:n laatima. Muistiosta käy ilmi muun muassa seuraavaa:

Tuulivoimahankkeen ja porotalouden yhteensovittamiseksi on järjestetty kolme tapaamista Tolvan paliskunnan ja Paliskuntain yhdistyksen kanssa huhti-, touko- ja syyskuussa 2017. Tapaamisissa on käsitelty muun muassa porojen vasomisalueita ja liikkumisen painottumista paliskunnan alueella liittyen historiaan ja petojen esiintymiseen. Paliskunnan kanssa on yhteistyössä laadittu porojen liikkeistä useita karttatarkasteluja, joista käy ilmi, että porot ovat talvella noin neljä kuukautta tarhoissa. Paliskunta on systemaattisesti siirtänyt poroja pois kylien ja viljelysten läheisyydestä hankealueelle ja sen ympäristöön.

Paliskunnan osakkaat ovat ilmaisseet huolensa hankkeen vaikutuksista porotalouden harjoittamiseen ja suhtautuvat siihen sen vuoksi kielteisesti. Keskustelua on käyty muun muassa tuulivoiman meluvaikutuksista sekä mahdollisista rakentamisaikaisista vaikutuksista, kuten tiestön käytöstä ja hankealueen rauhallisuudesta. Huhtikuun tapaamisessa nousi esiin kylien ja erityisesti Vääräjärvien kylän viljelysten suojaaminen porovahingoilta, jos porot hankkeen toteutuessa liikkuisivat enenevässä määrin kyliin päin.

EPV Tuulivoima Oy on hankkinut GPS-pantoja paliskunnalle keväällä 2016 ja 2017 yhteensä 26 kappaletta. Pantaseuranta on sovittu viideksi vuodeksi, ja yhtiö on esittänyt sen jatkuvan ainakin viisi vuotta sen jälkeen, kun tuulivoimalat on rakennettu. Seurantaa tehtäisiin myös käytännön hoitotyössä. Lisäksi seurattaisiin rakentamisvaiheen ja voimaloiden toimintavaiheen aiheuttamaa vuosittaista lisätyötarvetta. Pantaseurannan tulokset ja paliskunnan kokoamat tiedot koottaisiin yhteen raporteiksi, jotka sisältävät ajan ennen rakentamista, rakentamisajan sekä tuulipuiston toiminnan ajan. EPV Tuulivoima Oy on esittänyt, että se on valmis systemaattisen seurannan perusteella haittojen kompensointiin yksityisoikeudellisella sopimuksella. Paliskunnan kanssa on keskusteltu kompensatiokeinoista ja haittojen todentamisesta seurannalla. Mahdolliset kompensatiomenetelmät voivat olla esimerkiksi rakenteiden kustantamista, laidunmenetyksen korvaamista tai poronhoidolle aiheutuvia lisätöiden korvaamista vuosittaisella kertakorvauksella. Sopimusta tulisi voida tarkistaa, mikäli tuulivoimalat aiheuttavat ennalta arvaamatonta haittaa tai vahinkoa. Johtopäätöksenä muistiossa on todettu, että huomioimalla paliskunnan koon ja hankkeen aiheuttaman laidunalan pienenemisen, yleiskaavaan tulevat poronhoitoa koskevat määräykset sekä sen, että alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tullaan tarkastelemaan tarkemmin porotalouden etujen turvaaminen, hankkeen yleiskaavan toteutumisen ei olettaisi aiheuttavan paliskunnan poronhoidolle poronhoitolain 2 §:n mukaisesti huomattavaa haittaa. Tolvan paliskunta on katsonut, että kysymyksessä oleva muistio ei vastaa paliskunnan käsitystä tuulivoimahankkeen vaikutuksista paliskunnan poronhoitoon.

Vaihemaakuntakaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa (24.11.2017) Paliskuntain yhdistys on todennut muun muassa, että Maanigan tuulivoimahankkeesta on toimitettu maakuntaliitolle muistio, joka ei vastaa hanketoimijan ja paliskunnan välisissä neuvotteluissa esiin tuotuja asioita. Hanke sijoittuu porojen vasoma-alueelle ja paliskunnan tärkeimmälle kesälaidunalueelle, missä vuosittain merkitään 66–74 prosenttia paliskunnan

vasoista. Porot ovat vasoma-aikana erityisen herkkiä muiden maankäyttömuotojen aiheuttamalle häiriölle. Vasoma-alue hyvin todennäköisesti menetetään hankkeen vaikutuksesta. Myös porojen kokoaminen ja kuljettaminen tokkana vasanmerkintään on erittäin häiriöherkkää. Se vaatii myös sen, että porot ovat valmiiksi suurissa tokissa eivätkä hajallaan, kuten hankkeen vaikutuksesta todennäköisesti tulee käymään. Paliskunta on systemaattisesti siirtänyt poroja hankealueelle, ja alue on paliskunnan ainoa rauhallinen kaira, missä porot voivat laiduntaa rauhassa. Tuulivoimahankkeen toimija tekee virheen kertoessaan, miten pienen prosentin hanke vie paliskunnan pinta-alasta, ja unohtaa kokonaan ottaa huomioon, miten kriittisen tärkeälle alueelle hanke sijoittuu. Paitsi hankealueen merkitys paliskunnalle myös se, miten laajasti porot välttävät hankealuetta, tulee ottaa huomioon laidunvaikutuksia arvioitaessa. Muutamat muistiossa luetellut haittojen lieventämiskeinot ovat jonkin toisentyypisen hankkeen lieventämiskeinoja (turvesuo tai kaivos). Toimija on tehnyt esityksen mahdollisesta seurannasta ja kompensatiosta paliskunnalle, mutta käytännössä paliskunnan kanssa ei ole neuvoteltu näistä kertaakaan. Ei siksi ole mitenkään selvää, että hanke edelleenkin olisi toteuttamiskelpoinen poronhoidon näkökulmasta. Hanke on edelleen aivan liian laaja ja Tolvan paliskunnan poronhoidolle elintärkeällä alueella ja aiheuttaisi siten poronhoidolle kohtuuttomat haitalliset vaikutukset. Koko paliskunnan toiminta on vaarassa, jos hanke toteutetaan tällaisena kuin se nyt on esitetty. Paliskuntain yhdistys on katsonut, että hankealueen kaavamerkintä tulee poistaa kaavasta.

Asian oikeudellinen arviointi ja johtopäätös

Hyväksytyssä vaihemaakuntakaavassa ei ole määrätty Maaningan tuulivoimaloiden alueelle rakennettavaksi sallittujen tuulivoimaloiden lukumäärää ja sijoittumista, vaan vaihemaakuntakaavan yhteydessä on ollut tehtävänä arvioida, voidaanko alueelle ylipäättään muun muassa poronhoidon toimintaedellytykset huomioon ottaen osoittaa seudullisesti merkittävä (vähintään 10 tuulivoimalaa) tuulivoimapuisto. Tämä on arvioitavissa vaihemaakuntakaavan selvitysten perusteella, ja kaavaratkaisun perusteena olevat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ja maakuntakaavan tarkoitus huomioon ottaen 3. vaihemaakuntakaavan on katsottava Maaningan tuulivoimaloiden alueen porotaloudelle aiheuttamien haittojen osalta perustuvan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Selvityksissä on esitetty poronhoidolle aiheutuvien merkittävien haittojen lieventämistä yksityisoikeudellisin korvausmenettelyin ja hankkeesta vastaavan sitouttamisella uusien suojarakenteiden rakentamiseen. Mainittujen lieventämiskeinojen toteutuminen on riippuvainen siitä, pääsevätkö hankkeen toteuttaja ja paliskunta yhteisymmärrykseen toimenpiteistä. Kysymyksessä olevien toimenpiteiden yksityisoikeudelliseen luonteeseen ja siitä johtuvaan toimenpiteiden toteuttamiseen liittyvään epävarmuuteen nähden hallinto-oikeus katsoo, että niitä ei voida ottaa huomioon arvioitaessa

vaihemaakuntakaavalle asetettujen sisältövaatimusten täyttämistä. Asiassa on siten vielä arvioitava, jättääkö vaihemaakuntakaavaratkaisu Maanigan tuulivoimaloiden alueen osalta sellaisen riittävän suunnitteluvaran, että alemman tasoisessa kaavoituksessa voidaan maankäytöllisin keinoin riittävästi varmistaa alueelle osoitetusta seudullisesti merkittävästä tuulivoimapuistosta poronhoidolle aiheutuvien haittojen huomioon ottaminen ja lieventäminen.

Maanigan tuulivoimahankkeen vaikutukset on arvioitu YVA-menettelyssä ja vaihemaakuntakaavoituksessa siitä lähtökohdasta, että alueelle toteutettaisiin seudullisen tuulivoimahankkeen vähimmäisedellytyksenä olevan kymmenen tuulivoimalan tuulivoimapuistoa merkittävästi suurempi tuulivoimapuisto. Hallinto-oikeus katsoo, että Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaavaa varten laadittujen ja käytettävissä olleiden selvitysten perusteella Maanigan tuulivoimapuistoa ei poronhoitoon kohdistuvien merkittävien vaikutusten vuoksi todennäköisesti ole mahdollista toteuttaa suunnittelussa laajuudessa. Hyväksytyssä vaihemaakuntakaavassa on kuitenkin ratkaistu vain kysymys siitä, onko alueelle ylipäättään toteutettavissa seudullisesti merkittävä tuulivoimapuisto mutta ei tarkemmin tuulivoimaloiden määrää ja sijoittumista. Kun otetaan huomioon 3. vaihemaakuntakaavassa osoitettu Maanigan tuulivoimaloiden alueen laajuus ja alueelle 3. vaihemaakuntakaavan selvityksissä suunniteltujen tuulivoimaloiden määrä, vaihemaakuntakaavaratkaisu jättää riittävästi suunnitteluvaraa ja mahdollisuuksia osoittaa yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa alueelle seudullisen tuulivoimapuiston kriteerit täyttävä tuulivoimapuisto kuitenkin niin, että voimaloiden määrää vähentämällä ja tarvittaessa niiden uudelleen sijoittelulla tuulivoimapuistosta poronhoidolle aiheutuvia merkittäviä haittoja voidaan rajoittaa ja lieventää sekä riittävästi turvata poronhoidon toimintaedellytykset alueella. Lisäksi tuulivoimaloiden alueita toteutettaessa on otettava huomioon edellä mainitut tuulivoimaloiden alueita ja poronhoitoalueita koskevat suunnittelumääräykset, joiden tarkoituksena on muun muassa turvata poronhoidon harjoittamisen ja kehittämisen edellytykset.

Edellä todettuun nähden hallinto-oikeus katsoo, että vaihemaakuntakaavassa osoitettu Maanigan tuulivoimaloiden alue on laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella sekä suunnittelumääräyksissä esitetyt reunaehdot huomioon ottaen ennalta arvioiden todennäköisesti mahdollista toteuttaa seudullisesti merkittävänä tuulivoimaloiden alueena (vähintään kymmenen tuulivoimalaa). Kun otetaan lisäksi huomioon, että 3. vaihemaakuntakaavan tavoitteena on muun muassa edistää tuulivoimarakentamista luomalla edellytykset keskitettyjen, seudullisesti merkittävien kokonaisuuksien toteuttamiselle maakunnan eri osiin ja että Maanigan tuulivoimaloiden alueen osoittaminen osaltaan toteuttaa tätä tavoitetta, vaihemaakuntakaavaa ei ole pidettävä valituksissa esitetyillä perusteilla nyt kysymyksessä olevalta osin maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisten maakuntakaavan sisältövaatimusten vastaisena.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueidenkäytössä tavoitteena on poronhoidon alueidenkäytöllisten edellytysten ohella turvata muun ohella energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistää uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia. Kaavaratkaisu kysymyksessä

olevalta osin toteuttaa osaltaan mainittuja energiahuollon tarpeiden turvaamiseen ja uusiutuvien energialähteiden hyödyntämiseen tähtääviä tavoitetta samalla, kun se mahdollistaa myös poronhoidon alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamisen kanssa sopusoinnussa olevat ratkaisut yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Kaavaratkaisussa Maanigan tuulivoimaloiden alueen osalta voidaan siten katsoa maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla riittävästi huolehditun myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta tavalla, joka edistää niiden toteuttamista.

Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Maankäyttö- ja rakennuslaki 188 § 1 momentti

Kuntalaki 135 §

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 126 § 2 momentti

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Tolvan paliskunta on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja maakuntavaltuuston päätökset kumotaan Kuusamon kaupungin Maanigan tuulivoimaloiden alueen (tv-1 367) osalta. Pohjois-Pohjanmaan liitto on velvoitettava korvaamaan paliskunnan oikeudenkäyntikulut korkoineen.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Tolvan paliskunnan todellinen laidunnusala poroille on noin 948 neliökilometriä. Paliskunnan parhaimmat ja yhtenäisimmät laidunalueet sijaitsevat paliskunnan alueen koillisosissa Riisitunturin, Mourujärven ja Kitkan vesistön rajaamalla noin 430 neliökilometrin alueella. Maanigan tuulivoimaloiden alue sijoittuu Tolvan paliskunnan tärkeimmälle laidunalueelle, jolla laiduntaa yli 70 prosenttia paliskunnan kaikista poroista vuotuisen laidunkiertonsa eri vaiheissa. Alueelle sijoittuva tuulivoimahanke pirstoisi paliskunnan tärkeimmän laidunalueen osiin ja laidunalueesta menetettäisiin suoraan noin 2 000 hehtaaria. Paliskunnalle aiheutuisi lisäksi epäsuoria laidunmenetyksiä. Porojen luontaiset laidunkiertoreitit kulkevat lännestä ja etelästä kohti pohjoista Maanigan hankealueen poikki. Tuulivoimahankkeen toteutuminen voi vaikeuttaa porojen ohjaamista ja kuljettamista poroaitoihin.

Maaninkaan suunnitteilla olevaa tuulivoimahanketta koskevassa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA) on todettu, että molemmista YVA-menettelyssä arvioiduista hankevaihtoehdoista aiheutuisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia poronhoidolle. Laidunvaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti se, miten laajasti porot välttävät hankealuetta.

Pohjoismaisten tutkimusten mukaan porot ja etenkin vaatimet, joita on keskimäärin yli 80 prosenttia porokarjasta, ovat herkkiä ihmistoiminnan ja infrastruktuurin aiheuttamalle häiriölle. Tämä korostuu varsinkin kevättalvella tiineyden loppuvaiheessa vasoma-aikana ja sen jälkeen. Vasomisaikana porot ja erityisesti vaatimet välttivät tuulivoimapuistoja jopa 3,5 kilometrin päähän eikä tilanteen normalisoitumisesta myöhemmin ole havaittu viitteitä. Tutkimustulosten valossa Maaningan alueelle ei ole mahdollista sijoittaa edes kymmentä tuulivoimalaa ilman, että se tuhoaisi luontaisen laidunkierron aiheuttaen kohtuutonta haittaa Tolvan paliskunnalle ja porotaloudelle.

Poronhoitolain 2 § kieltää sellaisen maankäytön poronhoitoalueella, josta aiheutuisi huomattavaa haittaa poronhoidolle. Myös maakuntakaavaa laadittaessa voimassa olleet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat edellyttäneet poronhoidon alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamista poronhoitoalueella. Poronhoitoaluetta koskevan suunnittelumääräyksen mukainen neuvotteluvelvoite on ulotettu koskemaan ainoastaan valtion maita, vaikka vapaa laidunoikeus ulottuu poronhoitolain 3 §:n mukaisesti valtion maita laajemmalle alueelle.

Maaningan tuulivoimaloiden alueen vaikutuksia poronhoidolle ja poroelinkeinolle ei ole selvitetty maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytetyllä tavalla. Maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun ohella maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Kaava ei myöskään saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa alueen oikeudenhaltijoille.

Tolvan paliskunta on toimittanut omasta aloitteestaan lisäkirjelmia.

Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntahallitus on antanut lausunnon, jossa on vaadittu Tolvan paliskunnan valituslupahakemuksen ja valituksen sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen hylkäämistä. Lausunnossa on lisäksi esitetty muun ohella seuraavaa:

Maakuntakaavassa esitettyjen merkitykseltään seudullisten tuulivoimala-alueiden merkintä on luonteeltaan osa-alueen erityisominaisuutta kuvaava merkintä. Erityisominaisuuksia koskevat merkinnät voivat olla päällekkäisiä muiden kaavamerkintöjen kanssa, jolloin maankäytön eri intressit limittyvät toisiinsa. Erityisominaisuusmerkintä ei suoraan rajoita muita toimintoja.

Poronhoito ja sen edellytykset on otettu huomioon antamalla suunnittelumääräyksiä, jotka edellyttävät poronhoidon toimintaedellytysten turvaamista tuulivoima-alueiden yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Maakuntakaava muodostaa keskeisen lähtökohdan seudullisten tuulivoimahankkeiden suunnittelulle koko maakunnan alueella, mutta tuulivoimaloiden rakentaminen edellyttää yleiskaavan laatimista. Pohjois-Pohjanmaalla seudullisiksi on määritelty vähintään kymmenen voimalan kokonaisuudet.

Tuulivoimatoimijan maakunnan liitolle toimittaman muistion (14.9.2017) mukaan Maaningan tuulivoimahanke sijoittuu yksityisten omistamille maille eikä sijaitse poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaisesti erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettulla alueella. Vapaa laidunnusoikeus poronhoitolain 2 §:n 1 momentin mukaisella poronhoitoalueella tarkoittaa mainitun lain 3 §:n mukaan sitä, että poronhoitoa saadaan poronhoitolaissa säädetyin rajoituksin harjoittaa poronhoitoalueella maan omistus- tai hallintaoikeudesta riippumatta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan maakuntakaavoituksessa tulee osoittaa tuulivoimarakentamiseen parhaiten soveltuvat alueet. Toisaalta poronhoitoalueella tulee turvata poronhoidon alueidenkäytölliset edellytykset. Maakuntahallituksen arvion mukaan maakuntakaavassa esitetty tuulivoimaloiden alue (tv-1 367) ja poronhoito on mahdollista sovittaa yhteen Tolvan paliskunnan alueella.

Tolvan paliskunta on antanut vastaselityksen.

Tolvan paliskunta on toimittanut omasta aloitteestaan lisäselvitystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan ja tutkii asian.

1. Valitus hylätään. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.
2. Tolvan paliskunnan vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.

Perustelut

1. Valituksen hylkääminen

Kysymyksenasettelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on Tolvan paliskunnan valituksesta ratkaistavana, perustuuko Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaava Kuusamon kaupunkiin sijoittuvan Maaningan tuulivoimaloiden alueen (tv-1, 367) osalta riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin ja täyttääkö kaavaratkaisu tältä osin maakuntakaavalle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetetut sisältövaatimukset, kun otetaan huomioon tuulivoimaloiden sijoittuminen poronhoitoalueelle ja alueen toteuttamisesta poronhoidolle aiheutuvat vaikutukset.

Vaihemaakuntakaavassa osoitettu maankäyttö ja kaavamääräykset

Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaavassa on osoitettu tuulivoimaloiden alueiksi (tv-1) maa-alueita, jotka soveltuvat merkitykseltään seudullisten tuulivoimala-alueiden rakentamiseen.

Vaihemaakuntakaavan tuulivoimaloiden alueita (tv-1) koskevan suunnittelumääräyksen mukaan poronhoitoalueella tulee turvata poronhoidon edellytykset.

Vaihemaakuntakaavan poronhoitoalueita koskevan suunnittelumääräyksen mukaan poronhoitoalueella on turvattava poronhoidon ja muiden luontaiselinkeinojen alueidenkäytölliset toiminta- ja kehittämisedellytykset. Poronhoitoon olennaisesti vaikuttavaa alueiden käyttöä suunniteltaessa on otettava huomioon poronhoidolle tärkeät alueet, kuten erotus- ja ruokintapaikat sekä pyyntiaidat. Valtion maiden käytön osalta on neuvoteltava asianomaisen paliskunnan kanssa.

Vaihemaakuntakaavassa on lisäksi esitetty kohdemerkinnällä poronhoidon kannalta erityisen tärkeät kohteet ja aidat. Kohdemerkintää koskevan suunnittelumääräyksen mukaan alueen suunnittelussa on turvattava poronhoidolle merkittävien rakenteiden ja alueiden säilyminen.

Vaihemaakuntakaavassa on osoitettu tuulivoimaloiden alue muun ohella Kuusamon Maanigan alueelle (tv-1, 367). Maanigan tuulivoimaloiden alue on pinta-alaltaan noin 21,9 neliökilometriä. Maanigan tuulivoimaloiden alueen länsi- ja kaakkoisosiin on lisäksi osoitettu pääsähköjohdon yhteystarve, jolla merkinnän selityksen mukaan tarkoitetaan kaavan laatimisvaiheessa toteutumiseltaan epävarmojen tuulivoima-alueiden sähkönsiirtoyhteyksiä.

Oikeudellinen arviointi

Vaihemaakuntakaavassa osoitettu Maanigan tuulivoimaloiden aluetta koskeva merkintä sijoittuu kokonaisuudessaan poronhoitolain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle poronhoitoalueelle. Kysymys ei ole kuitenkaan poronhoitolain 2 §:n 2 momentin mukaisesta erityisesti poronhoitoa varten tarkoitettusta alueesta, jolla maata ei saa käyttää sillä tavalla, että siitä aiheutuu huomattavaa haittaa poronhoidolle.

Maanigan tuulivoimaloiden aluetta koskeva merkintä sijoittuu Tolvan paliskunnan alueelle, ja myös merkintään liittyvät sähkönsiirron yhteystarvetta osoittavat merkinnät sijoittuvat pääosin Tolvan paliskunnan alueelle. Vaihemaakuntakaavaa laadittaessa on tämän vuoksi tullut kiinnittää huomiota alueen toteuttamisesta alueella harjoitettavalle poronhoidolle aiheutuviin vaikutuksiin.

Maanigan tuulivoimaloiden alueen toteuttamisen keskeisiä vaikutuksia on kuvattu kaavaehdotusvaiheessa laaditussa kohdekuvauksessa. Vaikutusten arvioinnissa on lisäksi hyödynnetty alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa laadittuja selvityksiä eli tässä tapauksessa Maaninkaan

suunnitteilla olevaa tuulivoimahanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn selvitysaineistoa.

Maaningan tuulivoimahanketta koskevan ympäristövaikutusten arviointiselostuksen (20.10.2016) mukaan tarkastelluista hankevaihtoehdoista (VE1, 61 voimalaa ja VE2, 45 voimalaa) aiheutuisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia poronhoitoon. Hankealue sijoittuu paliskunnan parhaalle kesälaidunalueelle, jolla on merkitystä myös talvilaidunalueena. Suunnitellut voimalat sijoittuisivat myös rykimä- ja jäkälälaidunalueelle, ja hankealueen pohjoisosassa on tärkeä vasomisalue. Laidunkiertoreitit kulkevat hankealueen lävitse, ja hanke voi vaikuttaa merkittävästi porojen laidunkiertoreitteihin. Tarkasteltujen sähkönsiirtolinjojen on arvioitu aiheuttavan enintään kohtalaista haittaa poronhoidolle. Poronhoidolle aiheutuvien kielteisten vaikutusten lieventäminen on arviointiselostuksen mukaan kuitenkin mahdollista erityisesti voimaloiden sijoittelulla ja voimaloiden kokonaismäärää vähentämällä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että maakuntakaava on maankäytön suunnittelujärjestelmän yleispiirteisin kaavamuoto. Arvioitaessa sitä, onko kaavaratkaisu nyt kysymyksessä olevilta osin perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettuihin kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin, on otettava huomioon maakuntakaavan tarkoitus yleispiirteisenä maankäytön suunnitteluvälineenä sekä maakuntakaavan oikeusvaikutuksien toteutuminen alemman asteiseen kaavoitukseen kohdistuvan ohjausvaikutuksen kautta. Maakuntakaavan tarkoitus ei edellytä, että maakuntakaavassa osoitetun maankäytön toteuttaminen tulisi yksityiskohtaisesti ratkaista jo maakuntakaavatasolla.

Vaikka vaihemaakuntakaavan laatiminen ja Maaningan tuulivoimahankkeen yksityiskohtaisempi suunnittelu ovat olleet käynnissä samanaikaisesti ja tuulivoimahankkeen yksityiskohtaisempaan suunnitteluun liittyviä selvityksiä on hyödynnetty myös vaihemaakuntakaavan laadinnassa, vaihemaakuntakaavalla ei kuitenkaan ole ratkaistu alueelle sijoittuvien tuulivoimaloiden tarkkaa lukumäärää, kokoa tai sijoittelua. Vaihemaakuntakaavalla on ratkaistu ainoastaan se, että tuulivoimaloiden alueeksi merkitylle alueelle on mahdollista toteuttaa kokoluokaltaan seudullisesti merkittävä tuulivoimala-alue. Vaihemaakuntakaavan perusteena olevia selvityksiä voidaan tuulivoimaloiden alueen toteuttamisesta alueella harjoitettavalle poronhoidolle aiheutuvia vaikutuksia koskevilta osin pitää kaavan tarkkuustaso huomioon ottaen riittävinä.

Vaihemaakuntakaavaa laadittaessa voimassa olleet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat edellyttäneet yhtäältä poronhoidon alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamista poronhoitoalueella sekä toisaalta uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksien edistämistä esimerkiksi siten, että maankuntakaavoituksessa osoitetaan tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Koska vaatimus valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta merkitsee useiden erisuuntaisten näkökohtien ja maankäyttötarpeiden

yhteensovittamisesta, kaikkia eri tavoitteita ei lähtökohtaisesti ole mahdollista toteuttaa täysimääräisesti. Vastaavasti maakuntakaavan sisältövaatimuksena olevan maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksien huomioon ottamisen osalta kysymys on yhtäältä poronhoidon edellytysten ja toisaalta energiantuotannon edellytysten yhteensovittamisesta.

Maanigan tuulivoimaloiden alueen koko ja muoto mahdollistavat useita suunnitteluvaihtoehtoja kokoluokaltaan seudullisesti merkittävän tuulivoimala-alueen toteuttamiselle. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa, jossa ratkaistaan tuulivoimaloiden lukumäärä ja sijoittuminen, on vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräysten mukaisesti otettava huomioon poronhoidon edellytysten turvaaminen poronhoitoalueella. Kun lisäksi otetaan huomioon, että tuulivoimarakentamisesta alueella harjoitettavalle poronhoidolle aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin voidaan laadittujen selvitysten perusteella vaikuttaa muun muassa toteutettavien voimaloiden kokonaismäärää ja sijoittelua koskevilla ratkaisuilla, Maanigan tuulivoimaloiden alueen toteuttamiselle kokoluokaltaan seudullisesti merkittävänä tuulivoimala-alueena ei ennalta arvioiden ole estettä. Maakuntakaava ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n mukaisten maakuntakaavan sisältövaatimusten vastainen.

Koska neuvotteluvelvollisuus asianomaisen paliskunnan kanssa on poronhoitolain 53 §:ssä rajattu valtion maita koskeviin toimenpiteisiin, vaihemaakuntakaavan suunnittelumääräystä ei ole pidettävä lainvastaisena sillä perusteella, ettei neuvotteluvelvollisuutta siinä ole ulotettu kaikkiin poronhoitolain 3 §:ssä tarkoitettuihin alueisiin.

Johtopäätökset ja lopputulos

Vaihemaakuntakaavassa osoitettu Maanigan tuulivoimaloiden alue on laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella ennalta arvioiden mahdollista toteuttaa kokoluokaltaan seudullisesti merkittävänä tuulivoimala-alueena. Maakuntavaltuuston päätös vaihemaakuntakaavan hyväksymisestä ei ole valituksessa esitetyillä perusteilla kuntalain 135 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla lainvastainen.

Tämän vuoksi ja kun otetaan huomioon korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

2. Oikeudenkäyntikulut korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Asian näin päättyessä ja kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §, Tolvan paliskunnalle ei ole määrättävä maksettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Riitta Mutikainen
oikeusneuvos

Mika Seppälä
oikeusneuvos

Kari Tornikoski
oikeusneuvos

Robert Utter
oikeusneuvos

Veronica Storträsk
oikeusneuvos

Petri Hellstén
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös

Jäljennös

Tolvan paliskunta, oikeudenkäyntimaksu 510 euroa

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntahallitus ✓

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Ympäristöministeriö

Asiakirjan oikeaksi todistaa

Erityissihteeri Krista Lappalainen

