



Pohjois-Pohjanmaan liitto
Sepänkatu 20
90100 Oulu
kirjaamo@pohjois-pohjanmaa.fi

LAUSUNTO

26.2.2016

Dnro 0178/2016

Asia: Paliskuntain yhdistyksen lausunto Pohjois-Pohjanmaan 3. vaihemaakuntakaavan OAS

Viite: Lausuntopyyntö 21.1.2016

POHJOIS-POHJANMAAN 3. VAIHEMAAKUNTAKAAVA

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Pohjois-Pohjanmaalla on vireillä maakuntakaavan uudistaminen. Ympäristöministeriö on vahvistanut 1. vaihemaakuntakaavan (23.11.2015), jossa ratkaistiin mm. sellaisia poronhoidon kannalta merkittäviä asioita, kuten tuulivoimaan ja turvetuotantoon liittyvät kaavamerkinnot ja -määräykset. Pohjois-Pohjanmaan 2. vaihemaakuntakaavassa, jonka toivotaan valmistuvan loppuvuodesta 2016, teemana ovat kulttuuriympäristö, maaseudun asutusrakenne, virkistys ja matkailu, seudulliset materiaalikeskukset ja jätteenkäsittelyalueet sekä seudulliset ampumaradat. 3. vaihemaakuntakaava on tullut vireille ja sen osallistumis- ja arviointisuunnitelma on nyt nähtävillä. Siinä ovat teemana ilmasto ja energia. Kaavaan aiotaan merkitä mm. pohjavesi-, kiviaines-, mineraalipotentiali- ja kaivosalueita. Lisäksi maakuntakaavaa päivitetään muiden tarpeellisten alueidenkäyttörajoitusten osalta.

Pohjois-Pohjanmaan kaava-alueelle sijoittuvat kokonaan tai osittain Kiimingin, Kollajan, Oijärven, Ikosen, Pudasjärven Livon, Pudasjärven, Pintamon, Taivalkosken, Hossa-Irnin, Kallioluoman, Oivangin, Alakitkan, Tolvan ja Akanlahden paliskunnat. Taivalkosken ja Jokijärven paliskunnat yhdistyivät Taivalkosken paliskunnaksi vuonna 2014. Paliskuntien suurimmat sallitut eloporumäärät ovat yhteensä 24 700 poroa. Paliskunnissa oli poronhoitovuonna 2013–2014 yhteensä 676 poron omistajaa. Poronhoidolla on alueella vuosisataiset perinteet ja se on merkittävä sidostoimiala lihanjalostukselle ja matkailulle erityisesti Syötteen, Taivalkosken ja Ruka-Kuusamon alueilla. Lisäksi poronhoidolla on suuri merkitys hiljenevän maaseudun asuttuna pitämiselle.

Maakuntakaavat ovat luonteeltaan yleispiirteisiä, eikä niillä voida ratkaista kaikkia yksityiskohtaisempaa suunnittelua vaativia maankäytön yhteensovittamisen kysymyksiä. Ne kuitenkin ohjaavat tarkempaa kaavoitusta sekä erilaisten maankäyttöhankkeiden ja tie- tai rataliikennesuunnitelmien alkutaipaleita. Siksi maakuntakaavoituksessa tulee turvata myös poronhoidon edellytyksiä erilaisilla kaavamerkinnoilla ja -määräyksillä. Se, että poronhoito on puutteellisesti huomioitu tai jätetty huomioimatta monissa aiemmissa poronhoitoalueen maakuntakaavoissa, on epäkohta, joka on syytä mitä pikimmin korjata.



Poronhoidon huomioon ottaminen kaavoituksessa

Kaikessa kaavoituksessa on lähtökohtana erilaisten alueidenkäytön intressien ja tarpeiden yhteensovittaminen. Kaavoitusprosessit toimivat myös alueidenkäytön suunnittelun vuorovaikutteisuuden välineenä. Kaavoilla on oikeusvaikutuksia ja lainsäädännön ohella ne ohjaavat alueiden ja luonnonvarojen kestäväää käyttöä.

Poronhoito on merkittävä ja pitkän historian omaava maankäyttömuoto koko poronhoitoalueella. Poronhoito-oikeus ja siihen kiinteästi kuuluva vapaa laidunnusoikeus on ikaikainen nautintaoikeus, joka on suoraan lailla turvattu erityinen oikeus (poronhoitolaki, PHL 848/1990). Poronhoitolain lisäksi valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) edellyttävät, että poronhoitoalueella on turvattava poronhoidon alueidenkäyttölliset edellytykset. Maakuntakaavaa laadittaessa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 132/1999, 24.2 §). Velvoite koskee oikeudellisesti kaikkea kaavoitusta. Maakuntakaavan sisältövaatimuksissa (MRL 28 §) edellytetään kiinnitettävän erityisesti huomiota muun muassa maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Poronhoito on poronhoitoalueella keskeinen osa alueen elinkeinoelämää ja laajojen maa-alueiden käyttäjänä altis muun maankäytön vaikutuksille. Poronhoito on lisäksi kiinteä osa Pohjois-Suomen kulttuuriperintöä. Poronhoitoalueella tapahtuva maankäytön suunnittelu on siis elinkeinon ja kulttuuriperinnön jatkuvuuden kannalta keskeinen kysymys.

Poronhoitoalueella vuorovaikutteisuutta on käytännössä toteutettu erilaisilla osallistavilla suunnittelu- ja neuvotteluprosesseilla. PHL 53 § velvoittaa viranomaisen neuvottelemaan asianosaisten paliskunnan kanssa valtion maita koskevan suunnittelun yhteydessä, mikäli sen katsotaan olennaisesti vaikuttavan poronhoidon harjoittamiseen. Vaikka alue ei olisikaan valtion mailla, on poronhoitolain mukaisten neuvotteluiden tyyppisiä neuvotteluita käyty useissa kaavoissa ja maankäyttöhankkeissa Lapissa ja Kainuussa, sillä ne on todettu hyväksi osallistamisen välineiksi. Hyvä neuvottelukäytäntö tarkoittaa, että neuvotteluissa on todellinen mahdollisuus vaikuttaa asioihin ja että osapuolet ovat toisiinsa nähden tasavertaisia. Neuvottelut asianosaisten paliskuntien kanssa tulee aloittaa riittävän aikaisessa vaiheessa kaavan tai hankkeen suunnittelua ja ne tulee ajoittaa poronhoidon kannalta siten, että asiaan on mahdollisuus perehtyä, ei kiivaimpaan etto- ja erotusaikaan.

Poronhoitoa koskevaa paikkatietoaineistoa ollaan ajantasaistamassa ja se on entistä laadukkaampaa. Koko poronhoitoalueen porotalouden paikkatietokanta paliskuntien toiminnasta, porolaitumista, poronhoidon rakenteista, porolaidunten laadusta ja määrästä sekä maankäytön häiriövaikutuksista koostaa Suomen ympäristökeskuksen ja Luonnonvarakeskuksen toimesta TOKAT-hankkeessa (ks. <http://www.syke.fi/hankkeet/tokat>). Kaikki poronhoitoalueen maakuntien liitot ovat hankkeen yhteistyökumppaneita. Pohjois-Pohjanmaan alueen paliskuntien aineisto on valmistumassa aivan lähiaikoina, sillä ne ovat parhaillaan paliskuntien viimeisessä hyväksynnässä. Sen jälkeen aineistot voidaan antaa liiton käyttöön.



Poronhoito on poronhoitoalueen maakunnissa elinkeino, joka aiheuttaa luonteensa vuoksi erityisiä tarpeita alueidenkäytön suunnittelulle. Maakuntakaavassa poronhoitoon liittyvät aluevaraukset sekä merkinnät ja määräykset ovat yleensä yleispiirteisiä. Niillä on kuitenkin merkitystä alueelle kohdistuvien usein ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamisessa. Merkinnät voivat nousta erityisen tärkeään asemaan ja olla myös tarkemmin yksilöityjä sellaisilla alueilla, joilla maakuntakaavaa tarkempaa kaavaa ei ole odotettavissa.

Poronhoito Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavoissa

Poronhoito sopisi teemana käsiteltäväksi käynnissä olevan Pohjois-Pohjanmaan vaihemaakuntakaava 2:n yhteyteen. Kaavassa mainitaankin porotalouden huomioon ottaminen muun maankäytön suunnittelussa, kun kehitetään maaseutuasutusta ja aluerakennetta. Poronhoito tunnustetaan myös yhdeksi elinkeinoksi, joka kuuluu maaseudun kulttuurimaisemaan. Maaseudun kehittämisvyöhykkeiden suunnittelumääräyksen, joka koskee maaseutuasutuksen ja maaseutuelinkeinojen edellytysten turvaamista, kerrotaan tarkoittavan poronhoitoalueella Iijoki- ja Kiiminkijokivarressa myös poronhoitoa. Poronhoitoa ei kuitenkaan käsitellä kaavaselostuksessa erikseen, eikä kaavan vaikutuksia poronhoitoon arvioida sen tarkemmin. Poronhoidon omia kaavamääräyksiä tai merkintöjä ei ole kehitetty eikä paliskuntien kanssa ole järjestetty PHL 53 §:n edellyttämiä neuvotteluja. **On epäselvää, miten poronhoito aiotaan lopulta käsitellä vaihemaakuntakaava 2:ssa. Mikäli poronhoidon kysymyksiin ei tartuta vaihemaakuntakaava 2:ssa, tulee ne käsitellä vaihemaakuntakaava 3:ssa.**

Joka tapauksessa poronhoitoon kohdistuvia vaikutuksia tulee arvioida kaikissa vaihemaakuntakaavoissa. Poronhoidon paikkatietoaineistoja voi myös käyttää tässäkin vaihemaakuntakaavassa erilaisten toimintojen suunnittelussa.

3. vaihemaakuntakaavan OASissa ei mainita paliskuntia erikseen kaavan osallisina, mutta alueella toimivina elinkeinonharjoittajina he ovat sitä. OASissa tulisi myös suunnitella osallistaminen eli poronhoidon tapauksessa poronhoitolain 53 § mukaisten neuvotteluiden ajankohta kaavaprosessissa. Lapissa neuvottelut on käyty sidosryhmäneuvotteluiden kanssa samaan aikaan ennen luonnoksen nähtäville asettamista, jotta neuvottelun tuloksia saadaan nähtäville menevään kaavaan. Seuraavan kerran paliskuntien kanssa neuvotellaan ennen kaavaluonnoksen valmistumista. Paliskunnilta ja Paliskuntain yhdistykseltä myös pyydetään lausunnot.

Poronhoidon kaavamerkinnät ja -määräykset

Porojen vapaa laidunnusoikeus koskettaa tietyin rajoituksin koko poronhoitoaluetta (PHL 3 §), tämä oikeus on syytä tuoda selkeästi esille maakuntakaavassa.

Poronhoitoalueen raja on merkitty Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavaan ja aluetta koskeva suunnittelumääräys turvaa osaltaan elinkeinon alueidenkäyttöön liittyviä lakisääteisiä oikeuksia. Jotta poronhoito koko poronhoitoalueella huomioitaisiin poronhoitolain ja VAT:n mukaisesti, on kuitenkin tarkoituksenmukaista ja tarpeellista käyttää useita keinoja ja kehittää kaavamerkintöjä edelleen. Tämä tarkoittaa



poronhoidolle ominaisia aluevarauksia, kaavamerkintöjä ja –määräyksiä. Elinkeinon erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen merkitä alueita, jotka ovat poronhoidolle ratkaisevan tärkeitä. Tällaisia ovat esimerkiksi eri vuodenaikoina keskeisimmät laidunalueet, paliskuntien toiminnalliset aitapaikka-alueet sekä keskeisimmät porojen kulku- ja kuljetusreitit. Nämä voidaan huomioida esimerkiksi kaava-selostukseen liitettävillä paliskuntakohtaisilla kartoilla, joihin alueita ja rakenteita merkitään paikkatietoaineistoon pohjaten.

Lapissa vahvistetussa Länsi-Lapin maakuntakaavassa sekä työn alla olevassa Rovaniemen ja Itä-Lapin maakuntakaavassa on hyödynnetty poronhoidon paikkatietoaineistoja ansiokkaasti. Niiden avulla kaavaan on merkitty muun muassa poronhoidon kannalta tärkeitä rakenteita (erilaisia aitoja ja kämppiä) ph-kohdemerkinnällä: *Poronhoidon kannalta erityisen tärkeä alue/kohde/aita*. Ph-merkintään liitetään seuraava suunnittelumääräys:

”Moottorikelkkailu- ja ulkoilureitit tulee suunnitella niin, että ne risteävät mahdollisimman harvoissa kohdissa pysyvän poroaidan kuten työ- ja laidunkiertoaidan kanssa ja että porojen kulku aidan läpi reitin kohdalta pyritään estämään.

Alueen suunnittelussa on turvattava poronhoidolle merkittävien rakenteiden/alueiden säilyminen.”

Paliskuntien väliset rajat

Lapin maakuntakaavoihin merkitään paliskuntien väliset rajat. Tämä on hyvä informaatiota lisäävä käytäntö ja harkitsemisen arvoista myös muualla poronhoitoalueella. On tärkeää varmistaa merkintätapojen yhdenmukaisuus. Paliskuntien väliset toimialueiden rajat vahvistaa Lapin aluehallintovirasto. Paliskuntien vahvistetut viralliset rajat tulee merkitä kaavaan aina AVI:n vahvistamien sanallisten kuvausten mukaisina. Hallinnolliset rajat on tarkistettu poronhoidon paikkatietoaineistojen päivityksessä.

Kehittämisperiaatemerkinnot

Informatiivisten kehittämisperiaatemerkinnotien käyttö kaavoissa on hyvä asia ja niillä viestitään alueiden kehittämisessä ja suunnittelussa paikallisesti huomioon otettavia maankäytöllisiä tarpeita tai mahdollisuuksia. Maakuntakaavaan voisi esimerkiksi merkitä kehittämisperiaatemerkinnotilla alueita, jotka profiloituisivat selkeämmin luontomatkailun ja luontaistalouden vyöhykkeinä tai kohdealueina. Keskeisimpiä porojen laidunkiertoiteitä puolestaan voisi merkitä *Ekologinen yhteystarve* –merkinnällä, tai sen kaltaisella merkinnällä, sillä ne ovat usein yhteneviä muiden ns. ekologisten käytävien kanssa. Kyseisessä kaavassa ollaan kuitenkin poistamassa *Ekologisen yhteystarpeen* kehittämisperiaatemerkinnotia, koska niiden ei katsota tällä hetkellä ilmentävän varsinaisia ekologisia käytäviä. Merkintöjen tarve on aiottu tarkistaa 3. vaihemaakuntakaavassa. Oikein käytettynä *Ekologinen yhteystarve* –merkintä osoittaa tarvetta ekologisen yhteyden säilyttämiselle suunniteltaessa tielinjauksia tai muuta toimintojen sijoittelua.



Yhteenveto

Poronhoito tulee huomioida myös Pohjois-Pohjanmaalla maakuntakaavoituksessa asianmukaisin kaavamerkinnöin ja -määräyksin. Mikäli poronhoidon tarpeisiin ei tartuta vaihemaakuntakaava 2:ssa, tulee ne käsitellä vaihemaakuntakaava 3:ssa.

Paliskuntain yhdistys katsoo, että maakuntakaavan kaikissa vaiheissa tulisi tarkastella vaikutuksia poronhoitoon ja ottaa elinkeino huomioon aikaisempaa paremmin. Suunnittelun avuksi valmistuu lähiaikoina uudet paikkatietoaineistot paliskuntien poronhoidon toiminnasta.

Paliskuntien osallistaminen suunnitteluun sekä paliskuntien edustajien kanssa käytävät lakisääteiset neuvottelut tulee hoitaa asianmukaisesti. Asianosaisten paliskuntien lausuntoihin ja esiin tuomiin tarpeisiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Vain näin toimien Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavan voidaan katsoa täyttävän lainsäädännön asettamat vaatimukset sekä VAT:n määräykset poronhoidon toimintaedellytysten turvaamisesta.

PALISKUNTAIN YHDISTYS

Anne Ollila
toiminnanjohtaja

ma/ao