

MUISTIO

Kuusamon kaupungille

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi 12.6.2018 antamallaan ratkaisulla (dnro 00058/17/4102) keskeisiltä osin Kuusamon kaupunginvaltuuston päätöksen (13.12.2016 § 81), jolla hyväksyttiin Kuusamon kaupungin oikeusvaikutteinen strateginen yleiskaava, kaavakartat 1-3. Kuusamo päättää 9.7.2018 siitä, haetaanko ratkaisuun valituslupaa (mahdollinen valitus samassa yhteydessä) korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Tämä muistio on laadittu muutoksenhaun tarpeen arvioimisen tueksi osana strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa CORE-hanketta (www.collaboration.fi). Tarkastelu kohdentuu pääosin maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL, 132/1999) edellytettyyn kaavan vaikutusten selvittämiseen, joka on ollut keskeisessä asemassa hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluissa.

1 Hallinto-oikeuden päätöksellä kumotut yleiskaavan osat

Hallinto-oikeus kumosi kaivosyhtiön valituksesta kaavakarttaan 1 osoitettujen matkailun ydinaluetta (rm-1) ja matkailu- ja virkistyspalvelualueetta (vr-1) koskevien aluevarausten ja niitä koskevien kaavamääräysten osalta sekä yleiskaavamääräykset 1-3.

Kumottu rm-1 alue on Rukan ympäristön kattava kaivoskieltoalue, joka on kuvattu kaavassa valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittäväksi matkailu- ja virkistysalueeksi, jonka kehittäminen mahdollistetaan vaalimalla vesistöjen ja ympäristön tilaa. Kaavan mukaan

”[a]lueella ei voida harjoittaa kaivos-, rikastus- ja jalostustoimintaa. Kuusamon kaupunki ei kaavoita alueelle kaivostoimintaa tai rikastus- ja jalostuslaitoksia (kaivoslaki 47 §).”

Kumottua kaivoskieltoaluetta täydentää kaavassa vr-1 -alue erityisesti rikastus- ja jalostustoimintaa koskevin rajoittein. Kyse on kaavaselostuksen mukaan matkailulle tärkeä, mutta vähemmän intensiiviselle, ei-ympärivuotiselle toiminnalle tarkoitettu alue. Arviointiselostuksen mukaan alueen rajaus on likimain maakuntakaavan matkailun vetovoimavyöhykkeen mukainen.

2 Kaavan kaivosrelevanttien osien keskeiset kumoamisperusteet

Kaivosten kannalta olennaisten yleiskaavan osien kumoamisperusteina olivat ratkaisussa erityisesti riittämätön vaikutusten arviointi (MRL 9 §:n ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA, 895/1999) 1 §:n vastaisuus) ja voimassa olevien kaivosoikeuksien haltijalle kaavasta aiheutuva kohtuuton haitta (MRL 39.4 §:n vastaisuus).

Vaikutusten arvioinnin riittävyyden osalta hallinto-oikeuden tulkintaan vaikutti se, että tuomioistuin katsoi yleiskaavan ratkaiseen kaivostoiminnan harjoittamisedellytykset pysyvästi rm-1 alueella. Ratkaisun (s. 12) mukaan tapauksessa yleiskaavassa on ”sen yleispiirteisyydestä huolimatta yleiskaavamääräykset huomioon ottaen ratkaistu pysyvästi kaivostoiminnan harjoittamismahdollisuudet rm-1 -alueella eikä kaivostoiminnan ja muun maankäytön yhteensovittaminen siten olisi enää mahdollista alueen yksityiskohtaisemman kaavoituksen yhteydessä. Tähän nähden yleiskaavaratkaisun perusteena tulee olla riittävän yksityiskohtaiset selvitykset ja arvioinnit muun muassa kaivostoiminnan vaikutuksista luonnonarvoihin, ympäristöön ja yleiskaava-alueen maankäyttöön sekä selvitykset ja arvioinnin mahdollisuuksista sovittaa yhteen kaivostoiminta ja muu maankäyttö.”

Hallinto-oikeuden ratkaisussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että rm-1 -alue on laajuudelta huomattava (450 neliökilometriä). Hallinto-oikeus lisäksi mm. toteaa, että kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon myös kaivoslain ja ympäristönsuojelulain nojalla annettavat lupamääräykset, joilla ehkäistään toiminnasta syntyviä haitallisia vaikutuksia. Yleiskaavaratkaisu on perustunut hallinto-oikeuden käsityksen mukaan kaivostoimintaa koskevien rajoitusten osalta erityisesti

Kuusamon luonnonvarojen yhteensovittamissuunnitelmaan, jota ei tuomioistuin ei pitänyt vaikutusten arvioinnin ja toimintojen yhteensovittamiskeinojen selvittämisen osalta riittävänä.

Hallinto-oikeus piti kokonaisuutena kaavaan liittyviä selvityksiä yleisluontoisina eikä niihin sisältynyt sen mukaan yleiskaavan eri elinkeinojen yhteensovittamistehtävä huomioon ottaen sellaisia riittävän yksityiskohtaisia selvityksiä ja arviointeja, joiden perusteella olisi mahdollista tarkastella muun muassa sitä, onko yleiskaavassa osoitetuille rm 1 alueen ja vr -1 -alueen rajauksille ja näihin liittyville kaavamääräyksille ollut matkailuelinkeinon kaavoitukselle asettamat vaatimukset ja kaivoslain mukaisten toimintojen vaikutukset huomioon ottaen MRL:n sisältövaatimuksista johdettavat maankäytölliset perusteet.

3 Hallinto-oikeuden perustelujen arviointi vaikutusten arvioinnin osalta

Vaikutusten selvittämisen riittävyttä (vaatimukset selvitysten yksityiskohtaisuudelle) arvioidessaan hallinto-oikeus antoi merkitystä sille, että yleiskaavalla on oikeuden käsityksen mukaan pysyvästi ratkaistu kaivostoiminnan harjoittamisedellytykset rm-1 alueella. Kaavan perustana olevat selvitykset (joihin on viitattu kaavaselostuksessa) ja hallinto-oikeuden perustelut huomioon ottaen ratkaisussa käytännössä katsottiin, että tapauksen kaltaisessa yleiskaavassa kaavallisten selvitysten tulisi olla olennaisesti yksityiskohtaisempia kuin tavanomaisessa yleiskaavassa, jossa linjataan kunnan tulevaa alueiden käyttöä ja ohjataan yksityiskohtaisempaa kaavoitusta.

Tältä osin hallinto-oikeuden perustelut eivät ole oikeudellisesti vakuuttavia. Kuusamon strategisen yleiskaavan kaltaiselle kaavalle ei voida asettaa yksityiskohtaista (asemakaavatasoista tai sitä lähellä olevaa) vaikutusten arviointivelvoitetta sillä perusteella, että kaava ohjausvaikutuksensa kautta estäisi kaivosaluevaraukset yksityiskohtaisemmassa kaavassa ja tosiasiallisesti ratkaisisi kaivostoiminnan harjoittamisedellytykset alueella.

Yleiskaavat ohjaavat, ja niiden on pääsääntäisesti tarkoitettu ohjaavan, yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja ne tyypillisesti poissulkevat yleiskaavan tavoitteiden kanssa ristiriitaisia toimintoja alueella. Tästä ei seuraa yksityiskohtaista vaikutusten arviointivelvollisuutta. Toisin kuin hallinto-oikeus katsoo, kaavalla ei ole myöskään kumotuilta osin pysyvästi ratkaistu kaivostoiminnan harjoittamisedellytyksiä. Kaava on tarvittaessa muutettavissa

esimerkiksi uuden tiedon ja haittojen teknisten ehkäisykeinojen kehittymisen pohjalta tai kunnan strategisten painotusten muuttuessa.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa on s. 10-11 kuvattu niitä keskeisiä kaavoittajan käytössä olleita selvityksiä, joita hallinto-oikeus piti riittämättömänä. Hallinto-oikeus on perusteluissaan pitänyt oikeudellisesti ongelmallisena, ettei selvityksissä ole riittävän yksityiskohtaisesti arvioitu kaivostoiminnan vaikutuksia ja kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittamiskeinoja. Perusteluissa on kiinnitetty huomiota erityisesti luonnonvarojen yhteensovittamissuunnitelman puutteisiin selvitysten ja vaikutusten arviointien yksityiskohtaisuuden osalta.

Tältä osin huomioitava, että kaavan vaikutusten selvittämisen pääasiallisena kohteena ovat ne seuraukset, jotka syntyisivät kaavan toteuttamisesta. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset. Kuusamon yleiskaavassa ei ole osoitettu kaivostoiminnalle alueita. Kaavan toteuttamisesta aiheutuu kuitenkin este kaivostoiminnalle ja tämä on tullut, erityisesti kaivospiirin alueilla, kaavallisessa vaikutusten arvioinnissa tunnistaa. Hallinto-oikeus näyttää vaikutusten arviointia koskevien perustelujen valossa edellyttävän, että kaavassa tulisi arvioida varsin yksityiskohtaisesti myös niiden toimintojen vaikutuksia, joita ei voida kaavan mukaisesti alueella toteuttaa (yleiskaavan ohjaus- ja viranomaisvaikutuksen seurauksena). Ajattelutapaa ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään perustuvana. Yleiskaavan yhteensovittamistarkoitus tulee sinänsä huomioida myös vaikutusten selvittämisessä, mutta siitä ei voida johtaa vaatimusta yksityiskohtaisten vaikutusten arviointien tekemiseen niiden toimintojen osalta, joita ei kaavoituksessa suunnitella.

Yhteensovittamiskeinojen selvittämisvaatimuksen osalta hallinto-oikeuden ratkaisu asettaa pitkälle meneviä vaatimuksia. Se ei pidä Kuusamon kaavoituksen yhteydessä tehtyjä selvityksiä eri maankäyttömuotojen yhteensovittamismahdollisuuksien arvioimiseksi riittävinä. Toisenlainen lopputulos olisi oikeudellisesti vähintäänkin mahdollinen. Tähän viittaa luonnonvarojen yhteensovittamissuunnitelman ohella muun muassa hallinto-oikeuden ratkaisussa (s. 10) viitattu, Metsäntutkimuslaitoksen (nyk. LUKE) toteuttama KAMYK-tutkimushanke, jonka tuloksia hallinto-oikeus ei perusteluissaan käsittele.

Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen Koillismaalla (KAMYK) -hankkeessa tutkittiin, miten Kuusamoon suunniteltu kultakaivos vaikuttaa luontoperustaiseen matkailuun. Tutkimuksessa selvitettiin, millaisia haasteita samalla alueella toimimiseen liittyy ja työkaluja eri matkailun ja kaivostoiminnan yhteensovittamiseen. Vaikka tarkastelu on kohdistunut Juomasuon kultakaivokseen, sen tulokset ilmentävät myös vastaavien kaivosten vaikutuksia ja yhteensovittamisongelmia Rukan ympäristössä. Matkailun kannalta kyse on ollut pitkälti MRL:n piiriin kuuluvista välillisistä vaikutuksista.

KAMYK-hankkeessa matkailijoille kohdistetun laajan kyselyn mukaan puhdas luonto, kauniit maisemat, luontoaktiviteetit ja erämaisuus ovat Koillismaan matkailun tärkeimmät vetovoimatekijät. Kyselytutkimuksen mukaan 85 % Kuusamon matkailijoista arvioi kaivostoiminnan heikentävän Koillismaan luontomatkailuimagoa. Kuusamon matkailijoista 69 % arvioi kaivoksen vähentävän omaa paluuhalukkuuttaan. Tutkimushankkeen tulokset, jotka ovat siis olleet Kuusamon kaavoittajan käytössä, on kiteytetty hankkeen tiedotteessa seuraavasti: ”Metsäntutkimuslaitoksen (Metla) matkailijoille kohdistaman laajan kyselyn mukaan puhdas luonto, kauniit maisemat, luontoaktiviteetit ja erämaisuus ovat Koillismaan matkailun tärkeimmät vetovoimatekijät. Jos Kuusamoon rakennetaan kaivos, matkailijoista merkittävä osa jää todennäköisesti palaamatta.”¹

Kaivostoiminnan vaikutusten (joiden selvittämistä hallinto-oikeus pitää riittämättömänä) osalta on myös huomioitava, että rm-1 -alueella on tehty Juomasuon kaivoshankkeen osalta ympäristövaikutusten vaikutusten arviointi. Vaikka yhteysviranomainen (ELY-keskus) piti kyseistä arviointia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lainsäädännön kannalta riittämättömänä, prosessissa tuotettiin runsaasti tietoa kaivostoiminnan mahdollisista vaikutuksista muun muassa viranomaisten antamien lausuntojen ja eri toimijoille (ml. matkailuyrittäjät) suunnattujen kyselyjen kautta. Kyseiset YVA-asiakirjat (ympäristövaikutusten arviointiselostus (n. 380 s. + 11 liitettä), ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta annetut lausunnot ja mielipiteet) ovat olleet kaavoittajan käytettävissä. Kuusamon kaupunki on voinut myös näiden perusteella arvioida, miten kaivostoiminnan harjoittaminen Juomasuolla tai muualla Rukan ympäristössä todennäköisesti vaikuttaisivat

¹ KAMYK-hankkeen tuloksia ja tiedote saatavilla osoitteessa: <http://www.metla.fi/hanke/7563/7563-julkaisut.htm> [27.6.2018]

ympäristöön ja matkailun toimintaedellytyksiin ottaen huomioon myös kaivosten välilliset vaikutukset.

Hallinto-oikeuden ratkaisun perustelut ilmentävät aikaisemmassa oikeuskäytännössä linjattua oikeusohjetta siitä, että kaavallisten selvitysten riittävyys määräytyy keskeisiltä osin sen pohjalta, ovatko tehdyt selvitykset riittäviä kaavan sisältövaatimusten täyttymisen arvioimiseksi. Hallinto-oikeuden perusteluissa ei ole kuitenkaan annettu merkitystä sille, että MRL 39.2 § mahdollistaa useanlaiset maankäytölliset painotukset ja tämä on otettava osaltaan huomioon selvitysten riittävyttä arvioitaessa. Kuusamon tapauksessa kaupunki on voinut valita harkintavaltansa puitteissa ja mm. tekemäänsä luonnonvarojen yhteensovittamissuunnitelmaan perustuen kaavan keskeiseksi lähtökohdaksi luontoarvojen vaalimisen ja matkailuelinkeinon edellytysten turvaamisen matkailun vetovoima-alueella.

4 Eri toimintojen yhteensovittamistavoitteesta Kuusamon yleiskaavassa

Kuusamon strategisen yleiskaavan ydintavoitteisiin on kuulunut kaivostoiminnan ja matkailun suhteen järjestäminen sekä yksittäistapauksia koskevien kaivoskiistojen ennaltaehkäisy. Tämän tavoitteen merkitys on muotoiltu kaavaselostuksen (s. 18) seuraavasti: ”Keskeisin asia on ratkaista kaivostoiminnan suhde luonnonympäristöön ja matkailukeskukseen. Asia tulee nyt ratkaista periaatteellisella tasolla, ettei Kuusamon luontomatkailuimagoon haitallisesti vaikuttavia kaivoskiistoja tarvitsisi käydä jokaisesta hankkeesta erikseen.”

Tältä osin kaavan keskeisenä tavoitteena on ollut myös luonnonvarojen yhteensovittamissuunnitelman toteuttaminen. Luonnonvarojen yhteensovittamissuunnitelmaa ohjaa puolestaan kaavaselostuksen s. 19 mukaisesti visio Pohjolan luontopääkaupungista.

Eri toimintojen yhteensovittamismahdollisuuksien osalta hallinto-oikeuden ratkaisussa on annettu sen perustelujen valossa merkitystä kaivoslain ja ympäristönsuojelulain nojalla annettaville lupamääräyksille. Tältä osin on huomioitava, että sektorilakien aineellisten säännösten nojalla annettavat lupamääräykset eivät voi olla edes kaavoittajan tiedossa kaavoituksen edeltäessä lupamenettelyjä. Kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen ja olennaisten riskien (jotka voivat johtua myös toiminnan välillisistä vaikutuksista)

ennaltaehkäisyssä kaavoittaja voi mennä kaavamerkinnöissä ja -määräyksissä ympäristöoikeuden sektorilakien vähimmäisvaatimuksia pidemmälle.

Yhteensovittamisen osalta on myös huomioitava, ettei yleiskaavassa ole ollut tarkoitus kategorisesti kieltää kaivostoimintaa kaava-alueella, vaan nimenomaisena tavoitteena on ollut toimintojen yhteensovittaminen. Valituksenalainen kaava kattoi koko kunnan, joten 90 % kunnan alueesta on kaavan mukaan kaivostoiminnalle (louhinnalle) mahdollista aluetta suojelualueita ja uraanikaivoksia lukuun ottamatta. Kaivoskieltoalueen (rm -1) osalta pyrkimyksenä on osaltaan osoittaa jo yleiskaavatasolla kaavallisten edellytysten puuttuminen tällä alueella, ettei kaivoshankkeita suunniteltaisi turhaan tälle alueelle. Näin on pyritty ennaltaehkäisemään myös yksittäistapauksia koskevat kaivoskiistat, jotka itsessään ovat haitallisia mm. kunnan elinkeinotoiminnalle.

5 Kokoavia arvioita

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisulla kumottiin Kuusamon strategisen yleiskaavan keskeisin osa: merkinnät ja määräykset, joilla määritettiin kaivostoiminnan, matkailun, luonnonsuojelun keskinäissuhteita koko kunnan tasolla. Lopputulokseen johti päätöksen perustelujen valossa erityisesti riittämätön vaikutusten ja toimintojen yhteensovittamiskeinojen selvittäminen sekä kaivosoikeuksien haltijalle kaavasta aiheutuva kohtuuton haitta. Hallinto-oikeuden ratkaisussa korostuu, osin muutoksenhaun asetelmasta johtuen, kaivoslain mukaisten toimintojen ja kaivosoikeuksien huomioonottamisvelvollisuus. Samalla ratkaisu on ilmentymä Kuusamon kaavoituksen ennakkotapausluonteesta. Tämänkaltaisten kaavojen laatimiseen ja oikeuskysymysten ratkaisemiseen muutoksenhaussa ei ole ollut valmiita malleja olemassa.

Allekirjoittaneen käsityksen mukaan hallinto-oikeuden ratkaisu on lopputulokseltaan oikea siltä osin kuin kaavaa on pidetty lainvastaisena MRL 39.4 §:n perusteella kaivospiirien alueilla. Rm 1 -merkintä ja siihen liitetty kieltä aiheuttaa kaivospiirien alueilla säännöksessä tarkoitettua kohtuutonta haittaa kaivosoikeuksien haltijalle.

Hallinto-oikeuden perustelut sisältävät kuitenkin edellä käsiteltyjä oikeudellisesti ongelmallisia ja epäselviä muotoiluja erityisesti siltä osin kuin kaava on kumottu riittämättömän vaikutusten selvittämisen perusteella. Muutoksenhauelle on siten nähdäkseni

perusteet olemassa selkeämpien oikeusohjeiden saamiseksi kaavan mahdollisia muutoksia ja niiden perustelemista sekä jatkoselvitystarpeiden arviointia varten.

Kuusamon tapauksessa linjataan sitä, voiko kunta asettaa harkintavaltansa puitteissa kaavallisen rajoitteen kaivostoiminnalle toisen elinkeinon edellytysten turvaamiseksi ja ympäristöarvojen vaalimiseksi verrattain laajalla alueella (n. 10 % kunnan pinta-alasta), jonka kunta on arvioinut alueen erityispiirteiden ja tehtyjen selvitysten perusteella kaivostoiminnan haitallisille vaikutuksille herkäksi alueeksi.

Joensuussa 28.6.2018

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos