

Vastaus SDP:n eduskuntaryhmän asiantuntijan tiedusteluun kaavoituksen ja kaivoslain suhteista

SDP:n eduskuntaryhmän asiantuntija Tiina Pehkonen on pyytänyt allekirjoittaneelta tiivistä arviota maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisen kaavoitusjärjestelmän (erit. kuntakaavojen) ja kaivoslain (621/2011) mukaisen päätöksenteon suhteista lainsäädännön kehittämismahdollisuuksien näkökulmasta ottaen huomioon Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu (12.6.2018, dnro 00058/17/4102, ei lainvoim.). Ratkaisu koski Kuusamon strategista yleiskaavaa ja kuntaan suunniteltua kultakaivosta.

Lainsäädännön laadukas kehittäminen edellyttää nykyisen oikeustilan ja sääntelyn toimivuuden systemaattista arviointia sekä sääntelyvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten tarkastelua.

Kaivoslain 47.4 §:ssä edellytetään, että kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) kanssa. Kaavojen oikeusvaikutusten osalta säännös sisältää viittauksen maankäyttö- ja rakennuslakiin.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavoitusjärjestelmän tavoitteena on vastata useanlaisiin alueidenkäyttötarpeisiin erilaisten yleisten ja yksityisten etujen yhteensovittamiseksi. Mikäli tietyn alueen maankäyttöintressit eivät ole yhteen sovittavissa, kunnallinen kaavoitus voi olla keskeisessä asemassa toimintojen välisen etusijajärjestyksen määrittämisessä. Kaavoissa kunta voi laillisesti painottaa kaivosalan intressejä ja tehdä niitä koskevia varauksia tiettyjen oikeudellisten vähimmäisvaatimusten puitteissa. Vaihtoehtoisesti kunta voi painottaa maankäytön suunnitteluun liittyvissä valinnoissaan alueen erityispiirteistä riippuen kaivostoiminnan sijaan muita maankäyttömuotoja, kuten esimerkiksi matkailua ja asumista. Kaivoksiin liittyvillä intresseillä ei ole erityisasemaa MRL:n mukaisessa maankäytön suunnittelussa. Kaavaratkaisusta voikin aiheutua este kaivosluvan myöntämiselle riippuen hankkeen ja alueen erityispiirteistä, selvitysten ja vaikutusten arviointien tuloksista sekä kunnan harkintavallan käyttötavasta.

Aikaisemman tutkimuksen (Pölönen 2013, 2016) perusteella arvioituna kaivoslain ja MRL:n suhteessa on selkeyttämistarvetta KaivosL 47.4 §:ssä viitatus, kaavoituksen korvaavan menettelyn osalta. Epäselvyys koskee sitä, a) missä tilanteissa kaavoitusmenettely voidaan korvata sitä kevyemmällä selvitysmenettelyllä (asian riittävä selvittäminen yhteistyössä säännöksessä mainittujen tahojen kanssa)? ja b) mikä on kaavoituksen korvaava menettely? Mikäli kunnan asemaa halutaan kaivosasioissa selkeyttää ja vahvistaa, harkittavaksi ja yhtenä vaihtoehtona jatkoselvitettäväksi voi tulla oikeusvaikutteisen yleiskaavan säätäminen kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi. Laissa ohjattaisiin tällöin selkeämmin siihen, että kaivosten alueidenkäytölliset vaikutukset ja suhteet muihin alueidenkäytön tarpeisiin tulisivat aina selvitettäväksi yleiskaavalla ja kaivokset merkittäisiin säännönmukaisesti yleiskaavoihin aluevarauksina, mikäli kaavalliset edellytykset kaivoksille olisivat olemassa.

Sen sijaan Kuusamon strategista yleiskaavaa koskevasta Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisusta (12.6.2018) on hankala johtaa kaivoslain korjaustarpeita. Tapauksessa on kyse kaivoslain sijaan maankäyttö- ja rakennuslain tulkinnasta ja yksittäisen kaavan

lainmukaisuuden arvioimisesta. Valitusasiassa linjataan ennen kaikkea sitä, voiko kunta ohjata kaivostoimintaa yleiskaavoituksella laajoilla alueilla Kuusamon strategisessa yleiskaavassa käytetyin kaavoitusteknisin keinoin. Kaava sisältää kaivos-, rikastus- ja jalostustoiminnan kieltäviä määräyksiä alueella, jonka sisällä on voimassa olevia kaivospiirejä. Ratkaisussa hallinto-oikeus kumosi yleiskaavan kaavakarttaan 1 osoitettujen matkailun ydinaluetta (rm-1) ja matkailu- ja virkistyspalvelualueetta (vr-1) koskevien aluevarausten ja niitä koskevien kaavamääräysten osalta sekä yleiskaavamääräykset 1-3. Lopputulokseen johti päätöksen perustelujen mukaan erityisesti riittämätön vaikutusten ja toimintojen yhteensovittamiskeinojen selvittäminen sekä kaivosoikeuksien haltijalle kaavasta aiheutuva kohtuuton haitta. Ratkaisusta ei seuraa, että kaavoittajan tulisi varata Kuusamossa kaivospiirien alueet aluevarausmerkinnöillä kaivoksille.

Joensuussa 9.10.2018

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos

Vastaus perustuu seuraaviin tutkimusartikkeleihin ja muistioon.

Pölönen, I. Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. *Lakimies* 3/2013, s. 414–435.

Pölönen, I. Kaivokset kaavoissa. Kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. *Oikeus* 1/2016, s. 70–91.

Määttä, T. & Pölönen, I. Pingpong-tulkintatilanteet ympäristöoikeudessa – esimerkkinä yleiskaavoituksen ja kaivosluvituksen ristiinkytkennät. Teoksessa: *Juhlakirja Matti Ilmari Niemi, toim. Emmi Muhonen*. Joensuu. 2018 (painossa).

Pölönen, I. Muistio (28.6.2018) Kuusamon kaupungille Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisun (12.6.2018, dnro 00058/17/4102.) johdosta. Julkaistu CORE-hankkeen internetsivuilla: <http://www.collaboration.fi/ratkaisut/julkaisut/>