



UNIVERSITY OF  
EASTERN FINLAND

# Kaivosten ohjaus kaavoituksella

Alueidenkäytön neuvottelupäivät

8.-9.10.2019, Lappeenranta

Ismo Pölönen

Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

# Esityksen painopisteet

- Nykytila
  - MRL:n mukaisen kaavoituksen ja kaivosluvituksen suhde
    - erot ympäristö-/vesitalouslupiin kaavoituksen merkityksen osalta
  - Tapauksen *KHO 2009:67* (Kuusamo) arviointi
  - Kaavalla ohjaaminen malminetsintäalueella
- Näköpiirissä olevat muutokset
  - Hallitusohjelma + sääntelymahdollisuuksien pohdinta
  - Yhdessä pohdittavaksi: mitä hallitusohjelmassa viitattu kaavalla päättäminen voisi tarkoittaa kaavoitusteknisesti?

# Kaavoituksen ja kaivosluvan suhde

- Kaivoslain 47.4 §: Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen 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.
- Säännöksen perusteella maakuntakaavatasoinen kaavaratkaisu voi riittää kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi.
- Kaivoslain 47.4 § sisältää myös viittauksen kaavan oikeusvaikutusten osalta maankäyttö- ja rakennuslakiin.
  - Kaivosluvasta päättäessään kaivosviranomaisen on siten MRL 42.2 §:n mukaisesti katsottava, ettei hakemuksen mukainen toimenpide vaikeuta yleiskaavan toteutumista. Kaivosviranomaisen on muidenkin kaavamuuotojen osalta varmistettava, että toiminnalle on kaavalliset edellytykset olemassa.

# Kaavoituksen ja kaivosluvan suhde, epäselvyydet

a) missä tilanteissa kaavoitusmenettely voidaan korvata sitä kevyemmällä selvitysmenettelyllä?

- ei liene mahdollista silloin, jos alueella on erityisiä maankäyttöintressien yhteensovittamistarpeita tai kyse on vaikutuksiltaan merkittävästä hankkeesta
  - lähes kaikki kaivoshankkeet YVAL:n mukaisen arvioinnin piirissä. Menettelyä sovelletaan hankkeisiin, joista aiheutuu todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

b) mikä on kaavoituksen korvaava menettely?

# KaivosL:n kaavalinkkisäännösten ero suhteessa YSL:n ja VL:n järjestelmiin

- YSL:ssa ja VL:ssa ei edellytetä kaivoslain 47.4 §:ää vastaavalla tavalla alueidenkäytöllisten suhteiden selvittämistä.
- YSL:n, ja vastaavasti VL:n, merkitys korostuu kuitenkin kaivoshankkeissa niissä tilanteissa, joissa toiminnalle on olemassa vanhan kaivoslainsäädännön mukaiset kaivosoikeudet, mutta ympäristölupa (johon yhdistetty vesitalouslupa) puuttuu.
- Vesilaki, YSL:sta poiketen, sisältää (eksplisiittisesti) valmisteilla olevan kaavoituksen huomioonottamisvelvollisuuden.
  - Lupa-asiaa ratkaistaessa katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista (VL 3:5.2). Ks. myös *KHO 2014:41*)

# KHO 2019:67 (Kuusamon strateginen yleiskaava)

- KHO:ssa ratkaistavana se, onko Kuusamon yleiskaavassa voitu kaavamääräyksin kieltää kaivostoiminnan harjoittaminen tietyillä alueilla.
- Ratkaisu osaltaan ilmentää, että yleiskaavaa voidaan käyttää *kaivostoiminnan ohjaukseen*. Ohjaaminen tapahtuu kuitenkin lähtökohtaisesti osoittamalla alueita tiettyihin käyttötarkoituksiin (eikä nimenomaisesti kieltämällä tiettyjä toimialoja, vaikka käytännössä vaikutukset voivatkin olla samat). KHO:n mukaan ”Yleiskaavassa maankäyttöä, kuten esimerkiksi kaivostoimintaa, ohjataan lähtökohtaisesti osoittamalla alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin.”
- Ratkaisussa korostetaan, että kaivostoiminnan sallittavuuden edellytykset ratkaistaan lupamenettelyissä, joissa on otettava huomioon voimassa olevat kaavat.
  - Sovelletuissa oikeusohjeissa on mainittu YSL 11 §:n 2 momentin 4 kohta, jonka mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan sijoituspaikan ja *vaikutusalueen* nykyinen ja oikeusvaikutteisen kaavan osoittama käyttötarkoitus.
  - Kaivostoiminnan sallittavuuden kannalta merkitystä on siten myös sillä, mihin kaivospiirien ulkopuoliset alueet on kaavoissa osoitettu ja mihin niitä käytetään (nykyinen käyttötarkoitus).

# KHO 2019:67 (Kuusamon strateginen yleiskaava)

- Ratkaisun perusteella:
  - Yhtä toimialaa ei voida kieltää Kuusamon strategisessa yleiskaava toteutetulla tavalla toiminnan kieltävin määräyksin tietyillä alueilla.
    - KHO kiinnitti erityistä huomiota siihen, etteivät määräykset koskeneet välittömästi ympäristövaikutuksia, vaan tietyntyyppisen elinkeinotoiminnan kieltämistä.
  - Kunta ei voi ennakolta sitovasti rajoittaa sitä, millaisia kaavoja se tulee myöhemmin kaavoittamaan.
- Huomionarvoista, ettei KHO:n ratkaisussa viitata hallinto-oikeuden tavoin riittämättömiin selvityksiin, vaan siinä pidetään käytettyä kaavoitustekniikkaa lakiin perustumattomana.

# KHO 2019:67, kaavamerkintöjen kumoutumisperusteet

- Valituksessa HaO:lle katsottu, että YM:n kaavamerkintäasetuksen mukaan rm-merkintä on aluevaraus, jolla osoitetaan alueen pääasiallista käyttötarkoitusta. Valituksessa viitataan siihen, ettei rm-merkintää olisi voitu käyttää kehittämismerkintänä.
- KHO:n ratkaisun perusteella ne kumottiin seuraavista syistä:
  - 1) lainvastaisilla kaivostoiminnan kieltämistä koskevilla kaavamääräyksillä oli merkitystä kehittämismerkintöjen rajausten määrittämisen kannalta ja
  - 2) kaavamääräykset ja kehittämismerkinnät muodostivat kokonaisuuden.



# Kaavalla ohjaaminen malminetsintäalueella / malminetsintäluvan vaikutukset kaavoitukseen

- Malminetsintälupa otettava huomioon kaavoituksessa
- Lupa ei estä kuitenkaan kaavoitushankkeiden käynnistämistä, vaan asettaa rajoitteen **luvan mukaisten etsintätoimien estävän kaavan hyväksymiselle**
  - huom. kaavamerkintöjen / -määräysten käyttömahdollisuus / ajalliset rajaukset
- Vireillä oleva kaavoitus voi vaikuttaa kaivoslain mukaiseen lupaharkintaan etsinnän jatkoluvan osalta (ks. KaivosL 61.2 §:n 4 kohta).
  - ”Luvan voimassaolon jatkaminen edellyttäisi myös, ettei siitä aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle, esimerkiksi kiinteistön omistajan tai *kunnan alueen kehittämistä koskeville suunnitelmille*. Säännöksellä estettäisiin malminetsinnän pitkittymisestä aiheutuvat kohtuuttomat haitat yleiselle ja yksityiselle edulle.” HE 273/2009, s. 114 (kurs. Tässä)

# Hallitusohjelma: lähtökohdat kaivoslainsäädännön kannalta

- Strategisena kokonaisuutena hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi, jonka 8. tavoite: ”Parannetaan kaivosten ympäristönsuojelua”.
- Ohjelman mukaan kaivoslainsäädännön uudistamisen ”lähtökohtana on ympäristönsuojelun tason parantaminen, kaivosten toimintaedellytysten varmistaminen sekä paikallisen hyväksyttävyyden ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen”.
- Kokonaisuutena ohjelman muotoilut ilmentävät ympäristönsuojelua ja sosiaalista kestävyyttä korostavia arvovalintoja.

# Kaavoituksella päättäminen?

- Hallitusohjelma: ”Kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella.”
  - Vrt. vaihtoehto, jossa kunnan suostumus kaivosluvan myöntämisedellytys (ydinenergialaki / uraanikaivokset).
- Kaavoituksella päättäminen / kaavoittamatta jättämisellä vaikuttaminen
  - a) Kaavan laatiminen ja kaavapäätös: kaavallisten edellytysten selvittäminen, kunnan harkintavallan käyttö, kaavalla ohjaaminen (erit. aluevaraukset / -varausten tekemättä jättäminen)*
  - b) Kaavoituksellinen passiivisuus: kunta ei käynnistä kaavoitusprosessia*
    - Kynnys asettaa kaavoitusvelvoite MRL 177 ja 178 §:n nojalla kunnalle on ollut hallinto- ja oikeuskäytännössä korkealla.
      - Ei testattu kaivoshankkeissa

# Kehittämismvaihtoehdoista

- Oikeusvaikutteinen kuntakaava säännönmukaisesti kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi (Pölönen 2019, Vihervuori 2019).
  - Muutos oikeustilaan kaivosluvan myöntämisedellytysten kannalta (maakuntakaavallinen ratkaisu ja esim. lausuntomenettely ei riitä)
- Tarve MRL:n muutoksille tai/ja soft law'lle?
  - Kaavamääräysarsenaalin laaventaminen MRL:n muutoksella?
    - KHO 2019:68: ”Kuusamon strategisen yleiskaavan rm-1- ja vr-1-kehittämismerkintöihin sisällytettyjä kaivostoiminnan kieltäviä määräyksiä ei voida pitää maankäyttö- ja rakennuslain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettuina haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevinä määräyksinä, sillä määräykset eivät välittömästi koske ympäristövaikutuksia, vaan tietyn tyyppisen elinkeinotoiminnan kieltämistä. Määräyksiä ei voida pitää muinakaan kehittämismerkintöjen rajaamia alueita käytettäessä tarvittavina kaavamääräyksinä. Näin ollen nämä kaavamääräykset ovat lainvastaisia.”

# Kaivosten ohjaus kaavoituksella: kysymyksiä keskusteluun kaavoitustekniikasta?

- Miten yhdistetään KHO:n oikeusohjeet (kaavalla ohjaamisen rajoitteet tapauksen *KHO 2019:67* perusteella) ja hallitusohjelman kaavalla päättämiskirjaus MRL:n sisäinen koherenssi säilyttäen?
- Miten hallitusohjelmaa tulisi lukea? (ei oik. sitova asiakirja)
- Kaavamuoto?
  - Osayleiskaava / strateginen yleiskaava / vaiheyleiskaava (luonnonvarojen käytön ohjaus: ml. maa- ja kiviaineshuollon alueet)?
- Kaavamerkintöjen ja -määräysten käyttömahdollisuudet ja -rajoitteet?

# Kaavoitus- ja kaivostutkimus jatkuu STN-Core-hankkeessa

- Collaborative remedies for fragmented societies — facilitating the collaborative turn in environmental decision-making (CORE 2017-21)

– [www.collaboration.fi](http://www.collaboration.fi)



Tuoreita julkaisuja Coressa:

*Heinilä, A.* 2019. Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. Oikeustiede Jurisprudentia LII, p. 9-102.

*Wähä, S.* Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksen KHO 2019:67 arviointi. Rakennettu ympäristö 3/2019.

*Kotilainen – Pölönen – Peltonen – Metsä-Simola:* Kaivossopimukset – sisällöt, funktiot ja riskit. Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2019 (painossa).

*Pölönen, I.* Mikä riittää vai riittääkö mikään? Natura-arvioinnille asetetut vaatimukset unionin tuomioistuimen linjan mukaan. Ympäristöjuridiikka 2/2019, s. 10–31.

# Lähteet

- Pölönen, I. Kaivokset kaavoissa. Kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, a. 70–91;
- Pölönen, I. : Muistio (17.4.2019) kaivoslain olennaisista vahvuuksista ja heikkouksista sekä oikeudellisista ratkaisumalleista:  
<http://www.collaboration.fi/ratkaisut/politiikkasuositukset/>
- Vihervuori, P: Kaivostoimintaa ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:44.