

Kunnan mahdollisuus ohjata kaivostoimintaa alueellaan -

Mitä ankkamallin kaatanut korkeimman hallinto-oikeuden
ratkaisu tarkoittaa? Mitkä ovat lainsäädännön
kehitysnäkymät kunnan roolin kannalta?

Prof. Ismo Pölönen

Oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto

Ismo.Polonen@uef.fi

Kaivoshanke – taustasta

- Dragon Mining Oy ostanut oikeudet Kuusamon esiintymiin Outokumpu Oyj:lta v. 2003.
- Ympäristövaikutusten arviointimenettely (2011-2014)
 - Poikkeuksellisen voimakas vastustus toimintaan liittyvissä kuulemis- ja osallistumismenettelyissä.
 - Esimerkiksi hankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta (2013) annettiin yhteensä 225 lausuntoa ja mielipidettä, joihin ”saattoi sisältyä useita kymmeniä allekirjoittajia tai kannanottoon sisältyä adresseja, jotka sisälsivät tuhansia allekirjoittajia” (5.6.2014 POPELY/7/07.04/2011) Arviointiselostuksesta annetuissa lausunnoissa ja mielipiteissä hankkeeseen suhtauduttiin hyvin kriittisesti. Lähes kaikissa lausunnoissa ja mielipiteissä kannatettiin hankkeen toteuttamatta jättämistä (YVA:n 0-vaihtoehtoa).
 - Kannanotoista ja vaatimuksista ilmenee huolestuneisuus muun muassa vesistöjen pilaantumisesta, radioaktiivisten aineiden leviämisestä ympäristöön ja vaikutuksesta ihmisen terveyteen sekä hankkeen vaikutuksista alueella harjoitettaviin muihin elinkeinoihin, kuten matkailuun ja porotalouteen, sekä alueen imagoon.

Kaivoshanke - tausta

- Hanketta ja sen ympäristövaikutusten arviointia arvioitiin kriittisesti myös Kuusamon kaupungin lausunnossa. Lausunnon mukaan hanke ei ole toteuttamiskelpoinen suoritetun ympäristövaikutusten arvioinnin perusteella.
- Ympäristöviranomaisen ELY-keskuksen YVA-selostuslausunto (5.6.2014 POPELY/7/07.04/2011, liitteineen 525 s.):
kultakaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely ei täytä kokonaisuutena lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia.
⇒ Ensimmäinen kaivoshanke Suomessa, jossa edellytettiin kokonaan uuden arviointiselostuksen laatimista.

Kaivoshankkeen sijainti suhteessa vaikutuksille herkkiin kohteisiin

- Kuusamon kaivoksen louhinta-alueet (v. 2014 suunnitelman mukaisesti) sijaitsivat n. 4–12 km etäisyydellä Rukatunturista ja matkailukeskuksesta.
- Eteläinen louhinta-alue olisi selvästi nähtävissä Rukatunturilta. (Dragon Mining Oy 2013, s. 340 ja 354).
- Suurelta osin Natura 2000 -verkostoon kuuluva Kitkajoki sijaitsee puolestaan n. yhden kilometrin etäisyydellä suunnitellusta pohjoisesta louhinta-alueesta.
- Kitkajoen alueella on kaavaselostuksen mukaan runsaasti loma-asutusta ja lomakylä, retkeilyreitin kehittämistarvetta ja melontareitti. Kyse on myös tärkeästä virkistyskalastusvesistöstä. (Kuusamon kaupunki 2015, s. 59–60)

YVA:n jälkeen...

- Announcement from the mining company (10 Nov, 2016): "DRAGON MINING SELLS KUUSAMO GOLD OY"
 - <http://www.dragonmining.com/static/files/55/2016-11-10--dragon-mining-sells-kuusamo-subsiary.pdf>

Yhteensovittamissuunnitelma ennen kaavaa

- Luonnonvarojen yhteensovittamista koskeva suunnitelma www.paikkatieto.airix.fi/tietopankki/kuusamo/proha/strateginen_yk/julkinen/tekstit/kuusamo_ls_loppuraportti.pdf
 - Laadittiin Kuusamon yleiskaavan päivitystyön pohjaksi.
- Suunnitelman tavoitteena on ollut ”luoda yhteiset, toimialoja koskevat kehittämistavoitteet yleiskaavatyön pohjaksi. Prosessin aikana on pyritty löytämään yhteinen näkemys vahvojen intressien yhteensovittamisesta maankäytössä”.
- Sis. mm. linjauksen: ”Kaivostoimintaa voidaan harkita Kuusamossa vain alueilla, joilla ei kohdistu merkittäviä haittoja luontoarvoille, luonnontuotteille ja elintarviketuotannolle, maisemalle, vesistöille, matkailun imagolle tai asutukselle.”

Kaavoitusprosessi - lähtökohdista

- Matkailuelinkeino merkittävä toimiala Kuusamon kaupungin alueella ja sitä on kehitetty Pohjolan luontopääkaupunki-imagon pohjalta.
- V. 2008 kunnan strateginen yleiskaavassa (oikeusvaikutteinen) ei oltu käsitelty Kuusamossa ajankohtaiseksi tulleita kaivosasioita.
- Kaavoitusprosessin nimenomaisena tarkoituksena toimintojen yhteensovittaminen & konfliktien ehkäisy / lieventäminen:
 - Kaavaselostus s. 18: ”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.”

Kaavapäätös (hyväksytty 13.12.2016) kaivosten osalta pelkistetyksi

- 1) “Kieltoalue” kaivoksille ja rikastamistoiminnalle (kehittämismerkintä: rm-1, matkailun ydinalue).
- 2) Alue, jossa louhinta sallittua tietyin edellytyksin, rikastus- ja jalostustoiminnat kiellettyjä (kehittämismerkintä: vr-1, matkailu- ja virkistyspalvelujen alue)
- 3) Alueet, joilla kaavan puolesta kaivos- ja rikastamistoiminta sallittua (pois lukien suojelualueet ja uraanikaivokset).

[Ks. myös: http://www.kuusamo.fi/sites/default/files/kaavaselostus_kuusamon_strateginen_yleiskaava.pdf](http://www.kuusamo.fi/sites/default/files/kaavaselostus_kuusamon_strateginen_yleiskaava.pdf) (p. 50-51)

Kaavapäätöksen jälkeen

- SK (9.2.2017): ”uusi kaivosyhtiö haluaakin koboltin, ei kultaa – aikoo valittaa kaavasta”
 - <https://www.koillissanomat.fi/uutisetkoillismaa/sk-uusi-kaivosyhtio-haluaakin-koboltin-ei-kultaa--aikoo-valittaa-kaavasta-6.226.204105.94da731ad5>

Hallinto-oikeuden päätös

- Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi 12.6.2018 kaivosyhtiön valituksesta kaavakarttaan 1 osoitettujen matkailun ydinaluetta (rm-1) ja matkailu- ja virkistyspalvelualueetta (vr-1) koskevien *aluevarausten* (KHO:n ratkaisun perusteella ei aluevarauksia) ja niitä koskevien kaavamääräysten osalta sekä yleiskaavamääräykset 1-3.
- Lopputulokseen johti päätöksen perustelujen valossa erityisesti riittämätön vaikutusten ja toimintojen yhteensovittamiskeinojen selvittäminen sekä kaivosoikeuksien haltijalle kaavasta aiheutuva kohtuuton haitta.
- Kuusamon KH (valitusluvan hakeminen & valitus): hallinto-oikeuden päätös kumottava ja kaupunginvaltuuston päätös saatettava voimaan. Toissijaisesti hallinto-oikeuden päätös kumottava matkailun ydinaluetta (rm-1) ja matkailu- ja virkistyspalvelualueetta (vr-1) koskevien kehittämismerkintöjen ja mainittuihin merkintöihin liittyvien muiden kuin kaivostoimintaa koskevien kaavamääräysten osalta.

Hallinto-oikeuden päätöksen arviointia

- Hallinto-oikeus näytti vaikutusten arviointia koskevien perustelujen valossa edellyttäneen, että kaavassa tulisi arvioida varsin yksityiskohtaisesti myös niiden toimintojen vaikutuksia, joita ei voida kaavan mukaisesti alueella toteuttaa. 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.

=> Muutoksenhaku / KHO:n linjan hakeminen oikeustilan selkeyttämiseksi hyvin perusteltu

KHO 2019:67

- KHO:ssa ratkaistavana se, onko Kuusamon yleiskaavassa voitu kaavamääräyksen 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.

KHO 2019:67

- Ratkaisun perusteella:
 - 1) 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.
 - 2) 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.

Tapauksen yhteiskunnallisista vaikutuksista

- Kuusamon kaavoitusprosessi saanut paljon valtakunnallista huomiota.
 - Ennakkotapausluonne alusta alkaen nähtävissä
- Tapaus näyttää olennaisesti vaikuttaneen poliittiseen tavoitteeseen selkeyttää ja vahvistaa kunnan asemaa kaivosohjauksessa kaavoituksen kautta.
 - => Hallitusohjelmakirjaus
- Tapaus Kuusamo oppimisprosessina: 1) kaivosten erityisasema-ajattelu => Kuusamon kaava (matkailun priorisointi Ankan alueella) => hallinto-oikeus => KHO (perustelut uusiksi – käytetty kaavoitustekniikka ei MRL:iin perustuva)

Kaavalla ohjaaminen hallitusohjelmassa

- 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*

Kehittämisvaihtoehdoista

- Oikeusvaikutteinen kuntakaava säännönmukaisesti kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi (Pölonen 2019, Vihervuori 2019).
 - Muutos oikeustilaan kaivosluvan myöntämisedellytysten kannalta (maakuntakaavallinen ratkaisu ja esim. lausuntomenettely ei riitä)
 - Poikkeustarve koskien laajennuksia?
- Tarve MRL:n muutoksille tai/ja soft law'lle?
 - Kaavamääräysarsenaalin laventaminen MRL:n muutoksella?
 - KHO 2019:67: ”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.”

Näköpiirissä olevien muutosten vaikutuksista Kuusamon kontekstissa

- Kunnan oikeudellinen asema kaivostoiminnan ohjauksessa vahvistuu.
- Olemassa olevat kaivosoikeudet rajoittavat kuitenkin jatkossakin kunnan harkintavaltaa kaivopiirien alueella, vaikka kaivoslakiin kirjattaisiin kuntakaavoitusedellytys (kaivosaluevaraus) uusien kaivosten osalta.
 - Kaavoituksella ei voida poistaa jo hankittuja kaivosoikeuksia.
 - Kaivosoikeuden olemassaolosta ei kuitenkaan suoraan seuraa kaavoittajalle velvollisuutta varata kaivospiirin alueita kaivoksille.
- Kuusamo voi harkintavaltansa puitteissa ja mahd. uuden tiedon valossa (YVA?) arvioida uudelleen kaivosten kaavallisia edellytyksiä alueellaan (kaivosvaraukset) tai halutessaan painottaa luontoarvojen ja luontoperustaisen matkailun turvaamisedellytyksiä Ankan alueella.
- Kynnys siihen, että kunta voitaisiin velvoittaa kaivoskaavan laatimiseen matkailun, loma-asutuksen ja luontoarvojen kannalta tärkeiden kohteiden läheisyyteen hyvin korkealla.

Kaavoitus- ja kaivostutkimusta STN-Core-hankkeessa

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

– 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, s. 7-41.

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