

Paikallisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuudet malminetsintä- ja kaivos Hankkeissa

- Kuntapäättäjien koulutus

Heinävesi 7.11.2018

Ismo Pölönen

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Ismo.Polonen@uef.fi

Tilaisuuden tarkoitus

- Tarkastella erityisesti kunnan roolia malminetsintä- ja kaivosohjelmien suunnittelu- ja luvituskokonaisuudessa sekä kaivannaisalan toimintojen paikallisessa hallinnassa.
- Tavoitteena on myös selvittää kunnan mahdollisuutta käyttää kaavoitusta kestävästä kaivostoiminnan ohjausvälineenä.

Kaivostoiminnan vaikutusten hallinnan kannalta keskeisiä menettelyjä (ei tyhjentävä)

- 1) Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely, käytännössä lähes kaikki uudet kaivokset), ELY-keskus menettelyä koordinoiva yhteysviranomainen
- 2) Kaivoslupamenettely (aina), Tukes lupaviranomainen
- 3) Ympäristölupamenettely (aina, sisältää yleensä vesitalousluvan), Aluehallintovirasto lupaviranomainen
- 4) **Yleis- ja asemakaavat** (pääsääntöisesti ainakin yksi kuntakaava tarpeen, arvioidaan tapauskohtaisesti, kunnanvaltuusto hyväksyy kaavat).

Menettelyjen suhteista

- YVA ennen lupamenettelyitä (kaivos- ja ympäristölupamenettelyt)
- Kaavat voidaan laatia vapaassa järjestyksessä (ennen/ yhtä aikaa / jälkeen) suhteessa YVA-menettelyyn
 - Integrointimahdollisuus
- Maankäytölliset suhteet selvittävä **kaavoitus ennen kaivoslupaa**
- Kaivos- ja ympäristölupa voidaan hakea vapaassa järjestyksessä
 - Kaivosyhtiö päättää / yleensä kaivosoikeudet (kaivoslupa) hankitaan ennen ympäristölupaa
- Lupamenettelyt eivät vaikuta sitovalla tavalla toistensa lopputuloksiin
 - Kaikki luvat hankittava ennen kuin toiminta voidaan aloittaa (ja näitä ennen YVA ja yleensä kaava(t)).

Esimerkki menettelyistä ja niiden ajallisista suhteista (huom. vaihtoehtoiset ajoitukset erit. kaavoituksen osalta)

Ympäristövaikutusten arviointi



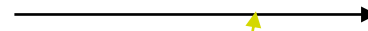
Mielipiteet / lausunnot

Yleiskaava



Mielipiteet / lausunnot

Kaivoslupamenettely



Mielipiteet / lausunnot

Ympäristölupamenettely



Mielipiteet / lausunnot

Asemakaava?



Malminetsintäluvan vaikutukset kaavoitukseen

- Malminetsintälupa otettava huomioon kaavoituksessa
 - Lähtökohta: ei sellaisia kaavoja malminetsintäalueelle, jotka estävät malminetsintäluvan mukaisen toiminnan.
- Ei estä kaavoitushankkeiden käynnistämistä
 - Malminetsintäalueet voivat olla laajoja
 - Etsintälupa ei jäädyttää kokonaan maankäytön suunnittelua kunnissa ko. alueilla, vaan asettaa rajoitteen **luvan mukaisten etsintätoimien estävän kaavan hyväksymiselle** (kaavamerkintöjen / -määräysten käyttö / ajalliset rajaukset)

Kaavoitus kaivoslupavaiheessa (KaivosL 47.4 §)

- Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen suhde muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty.
- Kaivostoiminnan tulee perustua oikeusvaikutteiseen kaavaan tai kaivostoiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja ELY-keskuksen kanssa.
 - Merkinnee käytännössä sitä, ettei hankkeille voida myöntää kaivoslupaa ilman kaavallisten (maakuntakaava tai kuntakaava) edellytysten olemassaoloa.
- Viittaus kaavojen MRL:n mukaisiin oikeusvaikutuksiin

Kaavatasoista

- Kaivostoiminnan ja muiden alueidenkäyttöintressien yhteensovittamista voidaan edistää kaikilla kaavatasoilla (maakunta, yleis- ja asemakaavat), mutta yleiskaavoitus on usein tähän tarkoitukseen käyttökelpoisin vaihtoehto.
- Yleiskaavoitus on nimenomaisesti tarkoitettu kunnan tai sen osan eri toimintojen ja maankäyttömuotojen keskinäiset suhteiden järjestämiseen sekä ympäristömuutosten ohjaamiseen.
- Maakuntakaavamerkinnät myös mahdollisia (vrt. informatiiviset merkinnät kaavan osa-alueiden erityisominaisuuksien ilmaisemiseen / aluevaraus).
 - Maakuntakaavan osalta säädetty, että ”aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.” MRL 25.4 §.

Kunnan harkintavallasta kaavoituksessa

- Hallintolain mukaisesti viranomaisen kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.
- Kaavoitusviranomaisten otettava huomioon myös mm. omaisuuden suoja & elinkeinovapaus (kaavojen sisältövaatimukset + perustuslain tulkintavaikutus).
- **Näistä huolimatta kunnilla laaja harkintavalta kaavoituksessa:**
 - Kunta voi päätyä tietyllä alueella, riippuen sen erityispiirteistä, selvityksistä, vaikutusten arvioinnin tuloksista **ja kunnan strategisista valinnoista** siihen, ettei kaivoshankkeelle ole kaavallisia edellytyksiä.
 - Hankkeille ei voitane puolestaan myöntää kaivoslupaa ilman kaavallisten edellytysten olemassaoloa.
 - Vastaavasti kunta voi MRL:n sisältövaatimusten puitteissa kaavoittaa alueita kaivoksille ja muille teollisille toiminnoille, vaikka ne käytännössä estäisivät alueen / lähialueiden käytön muihin (kaivosten vaikutuksille herkkiin) tarkoituksiin.
- Tällöin kaavalliset edellytykset kaivosluvitukselle olemassa

Kaavoituksellinen harkintavalta (kaavoituksen käynnistäminen)

- Kunnan jäsenillä ja muilla osapuolilla mahdollisuus tehdä aloite kaavan laatimiseksi tietyllä alueella, mutta kunnalla on yksinomainen oikeus päättää kaavoitukseen ryhtymisestä.
 - Ks. esim. *KHO 2015:95* : ”kunnalla on kaavoitusmonopolinsa mukaisesti ja osana maapolitiikkaansa oikeus laatia haluamansa sisältöisiä kaavoja edellyttäen, että kaavalle laissa säädetyt sisältövaatimukset täyttyvät. Kunnalla oli tällöin harkintavaltansa puitteissa mahdollisuus muun ohella päättää siitä, mille alueille ja missä aikataulussa asemakaavoja laaditaan.”
- Toisaalta huomioitava myös velvollisuus pitää kaavat ajan tasalla.

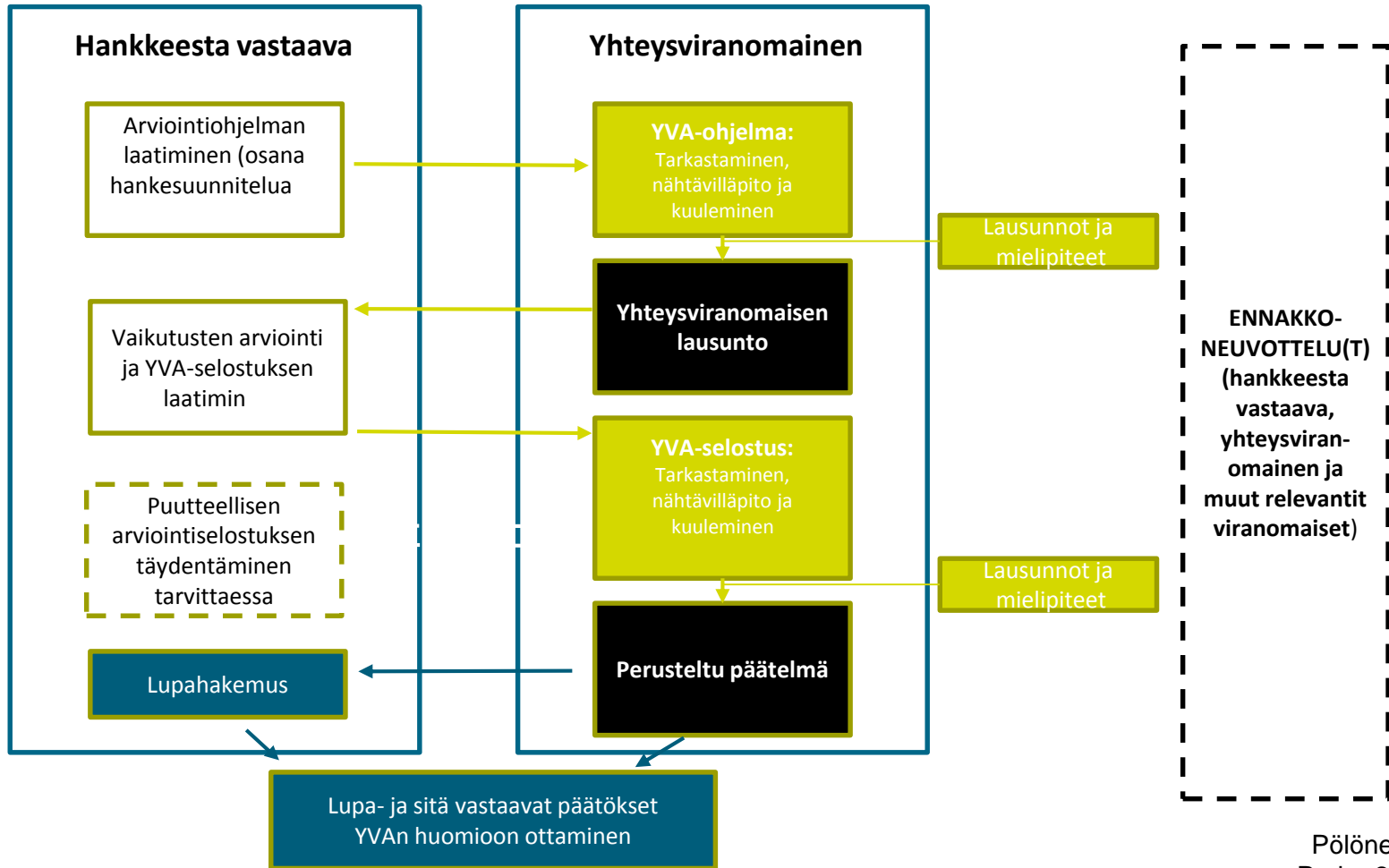
Kunnan velvollisuus pitää kaavat ajan tasalla

- MRL 36, 51 ja 60 §:n nojalla kuntien huolehdittava yleis- ja asemakaavojen laatimisesta ja niiden pitämisestä ajan tasalla.
- Jollei kunta huolehdi kaavojen laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa MRL:ssa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi antaa MRL 177 §:n mukaisen määräyksen suunnitteluelvoitteen toteuttamiseksi.
- Kynnys asettaa kaavoitusvelvoite MRL 177 (ja vastaavasti 178 §:n) nojalla kunnalle on ollut hallinto- ja oikeuskäytännössä korkealla (ks. esim. *KHO 12.8.2015 t. 2160*).
 - MRL 177 §:ää ei ole kuitenkaan testattu kaivos Hankkeissa

Heinävedelle suunnitteilla olevasta kaivoksesta

- Kaivoshankkeen suunnittelu varhaisessa vaiheessa vaikutusten ja eri toimintojen yhteensovittamismahdollisuuksien / kaavallisten edellytysten selvittämisen näkökulmasta.
- Ennen mahdollisia lupamenettelyjä (kaivos- ja ympäristölupamenettelyt) hankkeeseen sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, jonka päätarkoituksena kokonaisvaltainen vaikutusten arviointi, vaihtoehtojen punninta ja vuorovaikutus.
- Kunta voi olla tiedon tuottajana ja selvityspyyntöjen esittäjänä prosessissa (ennakkoneuvottelu, arviointiohjelma- ja selostusvaiheet).

YVA-menettelyn kulku



Miten edetä strategisesti? Heinäveden malli?

- Kaivosluvitusta edeltävään kaavoitukseen varautuminen
 - Kunnan kaavoitusvaihtoehtojen arvioiminen, esim.
 - 1) Strateginen yleiskaava?
 - 2) Osayleiskaava / hankekaava?
 - YVA:n ja kaavoituksen integrointi?
 - Ajoitus? (hankkeen riittävä täsmentyminen / YVA-selvitysten ja tulosten hyödyntäminen)
- Strategisten linjausten tekeminen kaavoitusta edeltävässä prosessissa?
 - Vrt. Kuusamon ja Sodankylän mallit

Kuusamon malli (kaavoitusta edeltävä prosessi)

- Luonnonvarojen yhteensovittamista koskeva suunnitelma www.paikkatieto.airix.fi/tietopankki/kuusamo/proha/strateginen_yk/julkinen/tekstit/kuusamo_Is_loppuraportti.pdf
 - Laadittiin Kuusamon yleiskaavan päivitystyön pohjaksi. Kaavassa (hyväksytty, ei lainvoim.) pyritään sovittamaan yhteen mm. matkailun, metsätalouden ja kaivostoiminnan tarpeita.
- 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.”

Sodankylän malli

- Sodankylän kunnan kaivosohjelma
 - <http://www.sodankyla.fi/Documents/Kaivosohjelma%202018.pdf>
- Kaivosohjelman tarkoituksena ohjata Sodankylän kunnan toimintaa kaivostoimialaan liittyvässä kehittämisessä ja edunvalvonnassa.
 - Taustalla Sodankylän kunnanhallituksen päätös (17.10.2016), että kunnassa valmistellaan kaivosohjelma. Samalla päätettiin selvittää sopimusperusteista yhteistyömallia.
- ”Yhteistyön kehittämisen keskeisimpänä tavoitteena on varmistaa ja lisätä kaivoshankkeista saatavien hyötyjen jäämistä Sodankylään.”
- Keskeisessä asemassa myös mm. kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämistavoite, vuorovaikutus ja tiedonvaihto.
- Kaavoituksen osalta **”Sodankylän kunnan lähtökohtana on osoittaa kaivostoiminnan tarvitsemat alueet, edellyttäen, että kaivostoiminnan taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys eri aikajänteillä on luotettavasti osoitettu ennakkollisissa vaikutusten arvioinneissa.”**

Selvitystarpeista

- Riippumatta siitä, miten kunta aikoo strategisesti edetä, perusteet varautua kaivoshankkeen vaikutusten ja hyväksyttävyyden selvittämiseksi myös kuntavetoisesti, kun hanke täsmentynyt (esim. YVA-selostus -vaiheen jälkeen).
- Vaikutusten arviointi toteutuu keskeisiltä osin YVA-menettelyssä, mutta sosiaalisten vaikutusten ja muille elinkeinoille aiheutuvien vaikutusten arvioiminen sekä kaivoksen hyväksyttävyyden selvittäminen voivat jäädä YVA:ssa kunnallisen päätöksenteon tietotarpeiden kannalta vajaaksi.

CORE-hanke & jatkoyhteistyö?

- Yhteistoiminnallisia ratkaisuja sirpaloituvien yhteiskuntien ongelmiin – käänne yhteishallintaan ympäristöpäätöksenteossa
 - Rahoittaja: Strategisen tutkimuksen neuvosto / Suomen Akatemia (1.10.2017 – 30.9.2021)
- CORE tutkii ja kehittää **julkisen vallan, kansalaisten ja yritysten välistä yhteistoimintaa** ympäristösuunnittelussa ja –päätöksenteossa.
- Hankkeen tavoitteena tuottaa **konkreettisia yhteistoiminnallisen hallinnan malleja**, joilla yhteiskunnan monenlaiset toimijat voidaan saada laajasti mukaan luomaan yhdessä tehokkaita ja laajasti hyväksytyjä ratkaisuja mutkikkaisiin ympäristön ja luonnonvarojen käytön ongelmiin.
- Mahdollisuus mm. työpajojen järjestämiseen hankkeen puitteissa

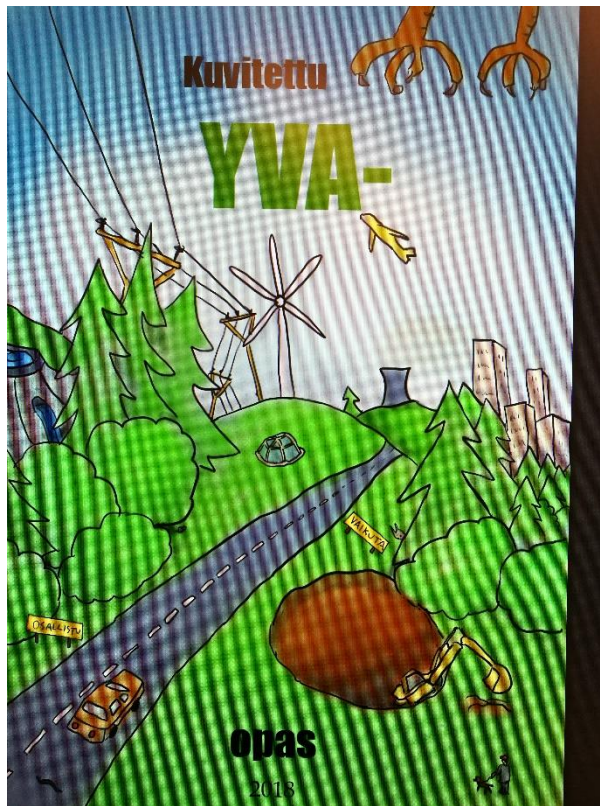


[Tutustu Coreen lähemmin osoitteessa: www.collaboration.fi](http://www.collaboration.fi)

Tuoreita YVA-julkaisuja

- Kuvitettu YVA-opas:

– www.yvary.fi/yva-opas/



- YVA-käsikirja (Edita)

