

Paikallisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuudet malminetsintä- ja kaivos Hankkeissa

Heinävesi 7.11.2018

Ismo Pölönen

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

Ismo.Polonen@uef.fi

Tilaisuuden tarkoitus

- Selventää paikallisten toimijoiden (kansalaiset, maanomistajat, kunta, yritykset, osakaskunnat ym.) suhteita malminetsintään ja kaivostoimintaan lakisääteisiin menettelyihin osallistumisen näkökulmasta.
- Jäsentää paikallisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuuksia malminetsintä- ja kaivoshankkeissa.
- Miten ja missä yhteydessä paikalliset voivat saada tietoa etsintä- ja kaivoshankkeista ja osallistua merkityksellisellä tavalla menettelyihin?
- Tietotarpeiden tunnistaminen. Miten kaivosalan tutkijat voisivat palvella eri toimijoiden tietotarpeita ja näkökulmien yhteensovittamista kaivoskysymyksissä?

CORE-hanke

- 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)

Kysymystyyppejä

- 1) Kysymykset, joihin on annettavissa olemassa olevilla tiedoilla selkeä vastaus
 - Useat prosessikysymykset (**pääpaino tänään näissä**)
- 2) Kysymykset, joihin voidaan vastata tässä vaiheessa vain yleisellä tasolla faktojen puuttumisen vuoksi
 - hanke- ja vaikutustiedot puuttuvat tai olennaisesti puutteelliset, esim. miten vesiensuojelu ehdotetaan järjestettäväksi.
- 3) Kysymykset, joihin annettaviin vastauksiin liittyy epävarmuutta lakien sisällön osalta
 - Esim. oikeuskäytännössä ei ole täsmennetty lain epäselvää kohtaa
- 4) Kysymykset, joita ei vielä tunnistettu

Lähtökohtia

- Kaivoshankkeiden vaikutuksia, edellytyksiä, maankäytöllisiä kysymyksiä ja tarpeellisia haittojen ehkäisytoimia arvioidaan useissa ympäristömenettelyissä, joista keskeisimmät ovat:
 - Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA-menettely, käytännössä lähes kaikki uudet kaivokset), ELY-keskus menettelyä koordinoiva yhteysviranomainen
 - Kaivoslupamenettely (aina), Tukes lupaviranomainen
 - Ympäristölupamenettely (aina, sisältää vesitalousluvan), Aluehallintovirasto lupaviranomainen
 - Yleis- ja asemakaavat (pääsääntöisesti ainakin yksi kuntakaava tarpeen, arvioidaan tapauskohtaisesti, kunnanvaltuusto hyväksyy kaavat).

Miten kuntalainen voi vaikuttaa kaivoksia koskevaan päätöksentekoon?

1) Edustuksellisen demokratian kautta

- Äänestämällä ehdokasta/puoluetta, joka jakaa kantasi & esittämällä näkökohdat / huolet perusteluineen valtuutetuille.
- Kaavoitus kunnan keskeisin keino vaikuttaa maankäyttö- ja sitä kautta luonnonvara- ja ympäristöpolitiikkaan.
- Kaavoituksessa kunnalla laaja harkintavalta, mikä jättää tilaa erilaisille arvostuksille ja arvovalinnoille.

Miten kuntalainen voi vaikuttaa kaivoksia koskevaan päätöksentekoon?

2) Osallistumalla kaavoitus- YVA-, ja lupamenettelyihin

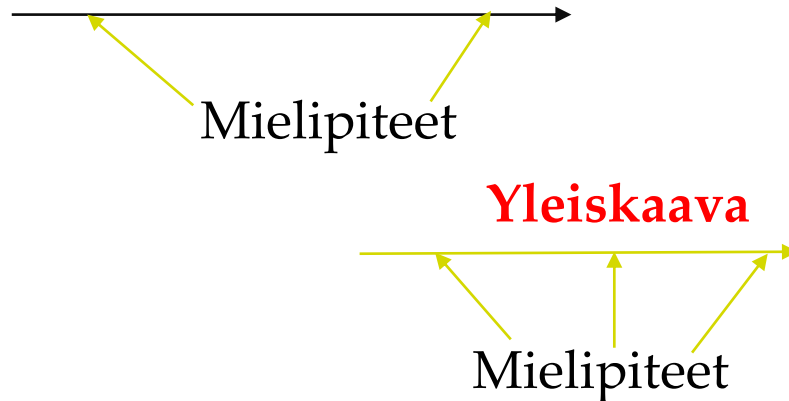
- Suunnitteluun vaikuttaminen
 - Vuorovaikutus / tiedon tuottaminen, jonka avulla voidaan ehkäistä haittoja ja edistää hyötyjä sekä rakentaa luottamusta osapuolien välille
 - Vaikutus voi ilmetä 1) kaavassa kaavamerkintöinä ja -määräyksinä, joiden taustalla osallisten tuottama tieto ja 2) YVA:ssa hankesuunnitelman muuttumisena (esim. rikastamon sijainnin / kuljetusreittien muutos) vuorovaikutuksen ansiosta.
- Lupaharkintaan, erit. lupamääräyksiin vaikuttaminen
 - Osallistumalla kaivos- ja ympäristölupamenettelyihin voi vaikuttaa ennen kaikkea luvassa asetettaviin määräyksiin, joilla pyritään yhteensovittamaan erilaisia intressejä ja minimoimaan haittoja.

Menettelyjen suhteista

- YVA ennen lupamenettelyitä (kaivos- ja ympäristölupamenettelyt)
- Kaavat voidaan laatia vapaassa järjestyksessä (ennen/ yhtä aikaa / jälkeen) suhteessa YVA-menettelyyn
 - Yhteensovittamis- / yhdistämismahdollisuus
- 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 osallistumismenettelyistä ja niiden ajallisista suhteista (käytännössä menettelyt voivat osin ajoittua eri tavoilla)

Ympäristövaikutusten arviointi



Kaivoslupamenettely



Ympäristölupamenettely



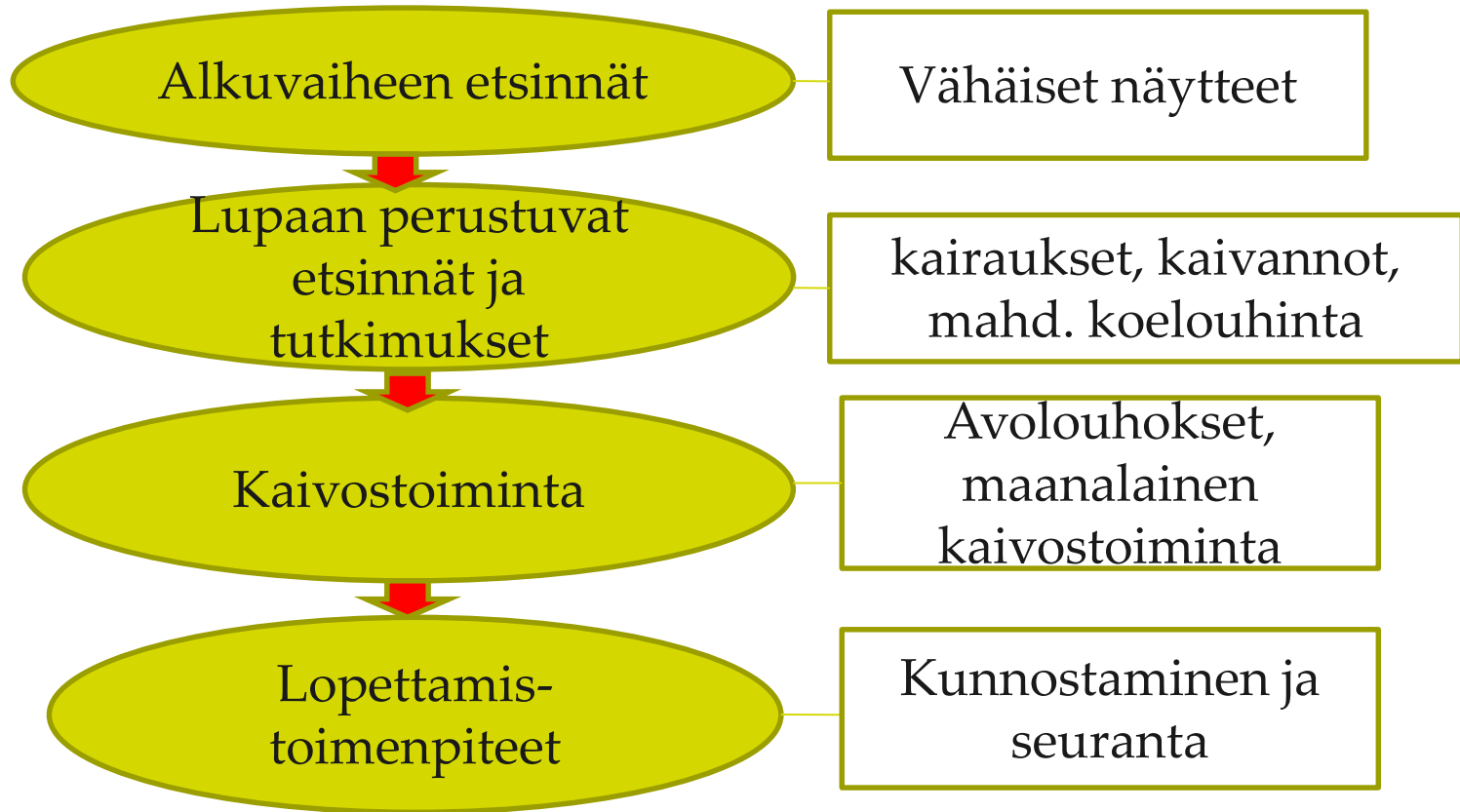
Asemakaava?



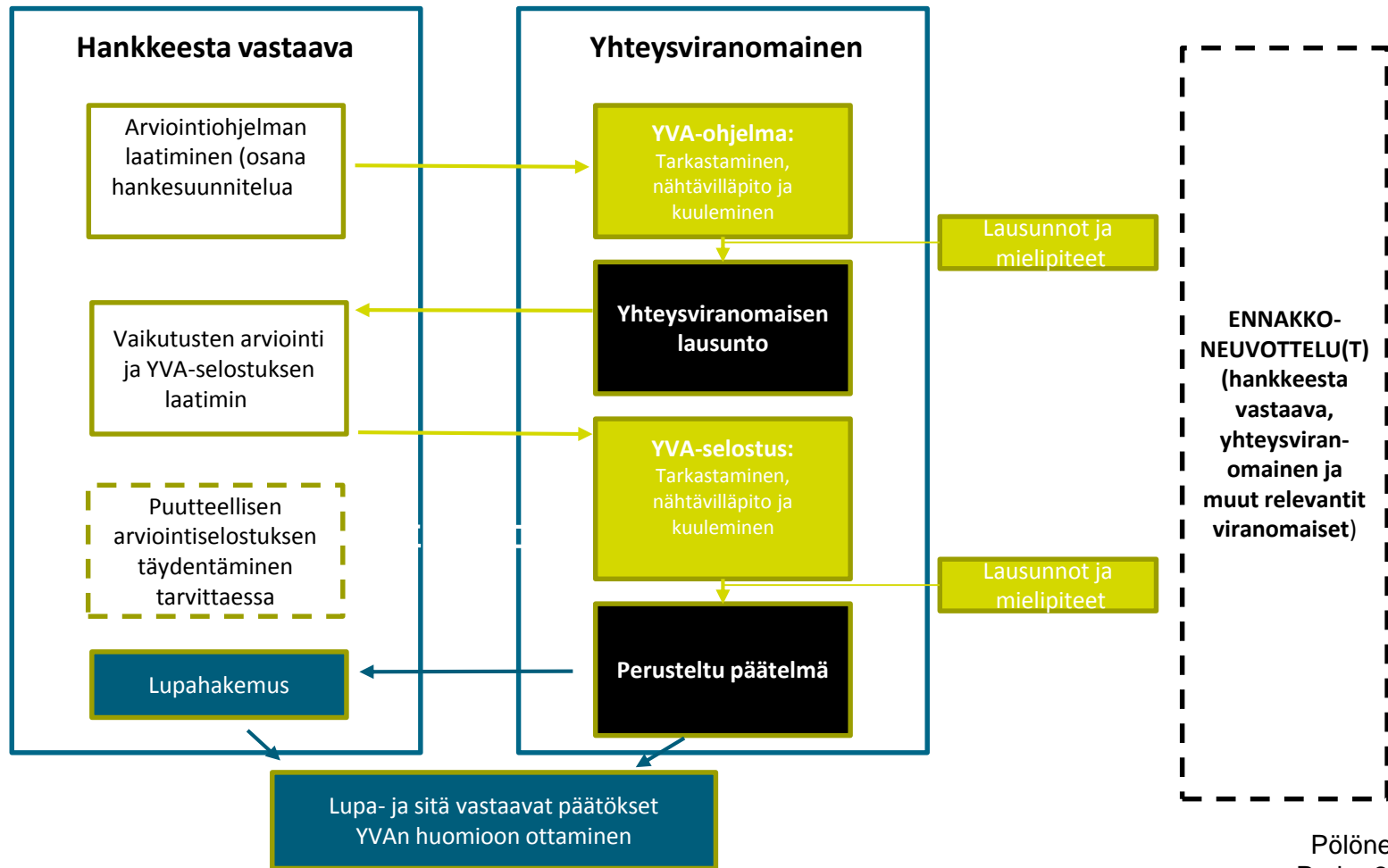
Laajat osallistumisoikeudet

- Kaavoitus, YVA- ja lupamenettelyissä laajat ennakkolliset osallistumismahdollisuudet
 - Käytännössä kaikki asiasta kiinnostuneet voivat saada tietoa ja ilmaista kantansa menettelyissä ennen päätöksentekoa.
 - Lähtökohtana, että kuka hyvänsä voi tuottaa arvokasta tietoa suunnittelua ja päätöksentekoa varten. Viranomaisilla velvollisuus ottaa oikeudellisesti relevantit näkökohdat huomioon.
 - Kaikki YVA:ssa ja lupamenettelyissä ennakkollisesti osallistumaan oikeutetut eivät kuitenkaan asianosaisia, joilla valitusoikeus lupapäätöksistä.

Etsintä- ja kaivostoiminnan päävaiheet



YVA-menettelyn kulku



Osallistuminen / yhteistoiminnallisuus

YVA:ssa

- Yhtenä YVA:n keskeisenä tavoitteena avata tiedon tuottaminen ja vaikuttamismahdollisuudet (hankesuunnitteluun ja päätöksentekoon) eri osapuolille.
- Osallistumismenettelyjen avulla useista eri lähteistä (mm. kansalaiset, järjestöt, kunnat ja viranomaiset) tuleva tieto ja näkemykset voidaan ottaa huomioon suunnittelussa ja päätöksenteossa.

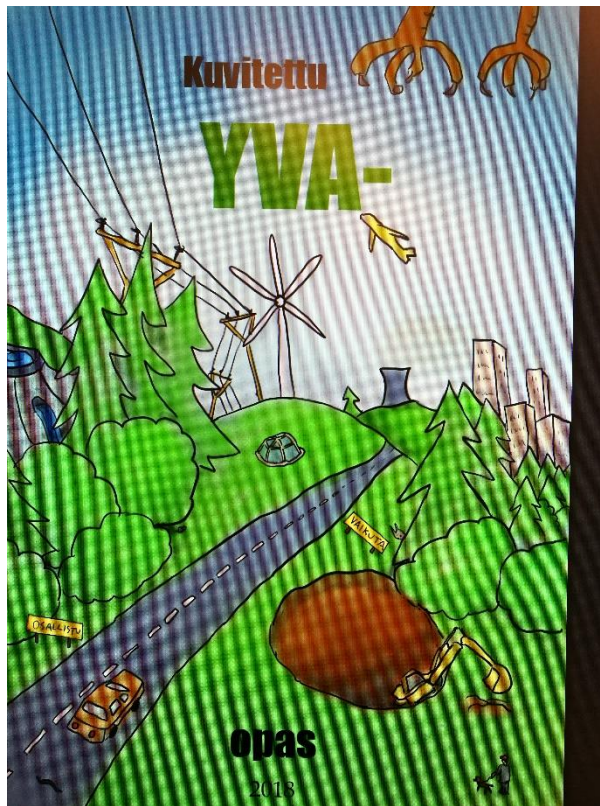
YVA:n suhde kaivos- ja ympäristölupaan

- YVA-menettely tulee olla tehtynä ennen kuin hankkeelle voidaan myöntää lupia (arviointiselostus ja perusteltu päätelmä lupahakemukseen).
 - ei kuitenkaan vielä malminetsintälupavaiheessa
- Kaivoslupa- ja ympäristölupaharkinnassa YVA-selostuksen, perustellun päätelmän ja yleisön esittämien näkökohtien huomioon ottaminen tapahtuu ennen kaikkea tarpeellisten lupamääräysten asettamisena.
 - haittojen ehkäisy- ja lieventämistoimia sekä lopettamista koskevat määräykset
 - YVAn laadulla merkitystä päätösten laadun kannalta

Tuoreita YVA-julkaisuja

- Kuvitettu YVA-opas:

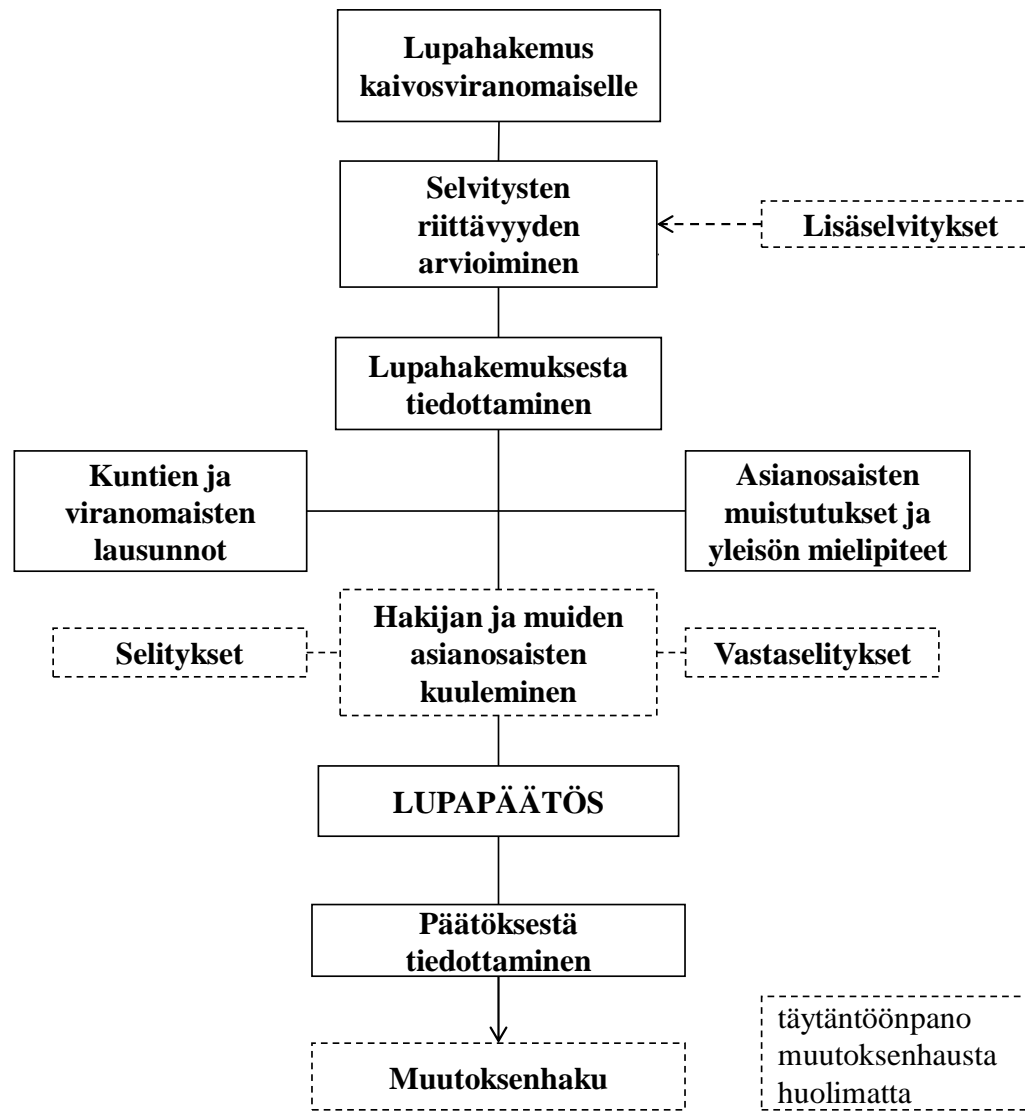
– www.yvary.fi/yva-opas/



- YVA-käsikirja (Edita)



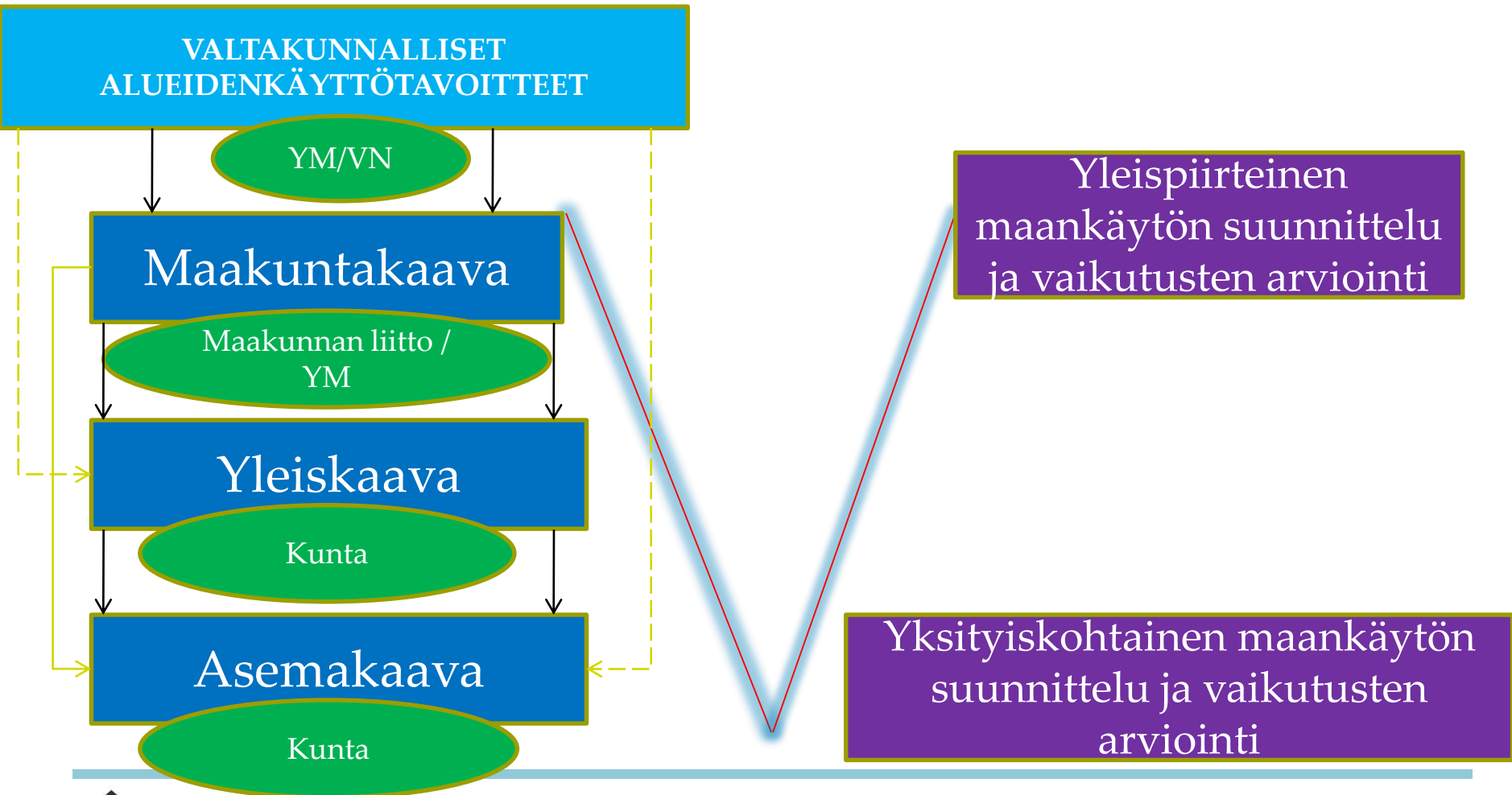
LUPAMENETTELYJEN KULKU, MALMINETSINTÄ- JA KAIVOSLUVAT



Lupamenettelyjen ominaispiirteistä

- Ympäristö-, vesitalous- sekä malminetsintä- ja kaivosluvat tulevaisuuteen suuntautuneita hallintolupia
 - Lupavelvollisuudella toimenpiteen lainmukaisuus viranomaisen ennakkollisen valvonnan alaiseksi
- Oikeusharkintaisia:
 - lupa myönnettävä, jos hakemuksessa esitetty hanke täyttää laissa määritetyt edellytykset
 - lupa evättävä, jos lakisääteiset edellytykset eivät täyty
- Lupamääräykset hyvin tärkeässä asemassa
 - luvan myöntämisedellytysten täyttäminen määräysten avulla
 - voivat koskea mm. haittojen ehkäisykeinoja, toimintojen sijoittamista alueella ja seurantaa

Kaavoitusjärjestelmä (maankäyttö- ja rakennuslaki, 132/1999, MRL)



Kaikille kaavamuodoille yhteisiä piirteitä

- Ohjaavat alueiden käyttöä
 - maankäyttöintressien yhteensovittamistarkoitus
- Esitetään kartalla kaavamerkintöjen ja määräysten avulla.
- Kaavoihin liittyy selostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.
- Vuorovaikutteinen suunnittelu (laajat osallistumisoikeudet) ja vaikutusten arviointi

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 (kuntakaava tai maakuntakaava) 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