

LAUSUNTO

Kuusamon strategista yleiskaavoitusta koskevan kaavaehdotuksen muutostarpeet

1 Johdanto

Lausunnossa tarkastellaan Pro Kuusamo ry:n pyynnöstä Kuusamon strategista yleiskaavaa koskevaa kaavaehdotusta ja siihen liittyvää kaavaselostusta (kaavakartta 15.6.16, kaavamerkinnot ja -määräykset 15.6.16 sekä kaavaselostus 15.6.16). Lausunnossa arvioidaan erityisesti kaava-asiakirjoihin liittyviä muutostarpeita kaivostoiminnan ohjauksen osalta matkailun ydinalueelle (rm-1). Lisäksi lausunnossa arvioidaan erityiskysymyksinä kaavamerkintöihin liitettyjä kuvauksia maa-ainesten oton sallittavuudesta, luonnonvaraelinkeinojen yhteensovittamisesta annettua kaavamääräystä sekä strategisen yleiskaavan ja matkailualueen osayleiskaavan keskinäissuhdetta koskevaa kaavamääräystä. Maa-ainesten oton osalta lausuntoon kuuluu myös maa-aineslain (555/1981, MAL) mukaisen maa-ainesten oton ja kaivoslain (621/2011, KaivosL) mukaisen kaivosmineraalien hyödyntämisen suhteen tarkastelu. Tärkeimmät muutossuositukset on esitetty perusteluineen jaksossa 7.

2 Kaivostoiminnan ohjaus matkailun ydinalueella

Kaivostoiminnan ohjauksen osalta kaavaehdotusesityksen (15.6.16) merkintään rm-1 (matkailun ydinalue) on liitetty määräys: ”Alueella ei voida harjoittaa kaivos-, rikastus- ja jalostustoimintaa. Kuusamo kaupunki ei kaavoita alueelle kaivostoimintaa tai rikastus- ja jalostuslaitoksia.” Kyseisellä alueella sijaitsee vanhan kaivoslain mukaisia kaivospiirejä.

Tältä osin on erityisesti otettava huomioon, ettei kaavoituksella voida poistaa kaivosyhtiön hallitsemia kaivosoikeuksia rm-1 -alueella eikä yleiskaavasta saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa (maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 39.4 §). Kaivoslainsäädännön mukaisen oikeuden olemassaolosta ei kuitenkaan suoraan seuraa kaavoittajalle velvollisuutta varata kaivospiirin alueita tai voimassa olevan KaivosL 19 §:ssä tarkoitettuja kaivosalueita kaivoksille. Kuusamon tapauksessa strategiseen yleiskaavaan voidaan sisällyttää myös määräys, jonka mukaan rm-1 -alueelle ei voida osoittaa kaavoituksessa kaivostoimintaa. Tähän on kaavan sisältövaatimukset, tehdyt selvitykset, alueen erityispiirteet sekä kunnan harkintavalta huomioon ottaen oikeudellinen mahdollisuus.¹

Näistä syistä kaivostoimintaa rm-1 -alueella koskevaa *kaavamääräysmuotoilua olisi tarpeen muuttaa siten, ettei kaavamääräyksissä ja vastaavasti kaavaselostuksessa (s. 50) viittaisi suoraan kaivostoiminnan kieltämiseen, vaan siihen, ettei alueelle voida kaavoittaa kaivostoimintaa*. Tällöin kaavassa ei nimenomaisesti kiellettäisi kaivostoimintaa, vaan estettäisiin alueen kaavoittaminen kaivostoiminnalle ja osoitettaisiin kaavallisten edellytysten puuttuminen kaivostoiminnan osalta rm-1 -alueella. Tämänkaltaisella kaavaratkaisulla olisi puolestaan vaikutusta hankkeen sallittavuusharkintaan kaivoshankkeiden mahdollisissa lupamenettelyissä. Kaivoshankkeilta puuttuisi tällöin kaavalliset edellytykset eikä uuden kaivoslain mukaisia kaivoslupia alueelle voitaisi lähtökohtaisesti myöntää. Vanhojen kaivospiirien alueella (yht. n. 72 hehtaaria) lupien hakeminen ja saaminen olisi kuitenkin mahdollista, mikäli lupien edellytykset muutoin täyttyisivät.

Kaavaselostuksessa (s. 50) todetaan kaivostoiminnan osalta seuraavaa:

”Matkailu on Kuusamolle tärkeä elinkeino ja Kuusamon matkailuimago rakentuu tukeutuen vahvasti luontoon ja puhtaaseen ympäristöön. Näistä lähtökohdista käsin

¹ Tapauksessa relevantteihin sisältövaatimuksiin kuuluvat erityisesti matkailuelinkeinon ja muiden luontoperustaisten elinkeinojen säilymis- ja kasvuedellytysten turvaamiseen kunnassa (MRL 39.2 §:n 6 -kohta), ympäristöhaittojen vähentäminen (MRL 39.2 §:n 7 -kohta) sekä maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen (MRL 39.2 §:n 8 -kohta).

yleiskaavassa on päädytty kaivostoiminnan kieltämiseen matkailun ydinalueella (rm-1) ja rajoittamiseen matkailu- ja virkistyspalvelujen alueella (vr-1).”

Matkailun ydinalueen osalta kaavaselostuksessa olisi perusteltua todeta kaivostoiminnan kieltämisen sijaan, ettei kaivostoiminnalle ole alueella kaavallisia edellytyksiä ottaen huomioon luontoperustaisen matkailun tarpeet sekä alueen luontoarvot ja ympäristöhaittojen ehkäisytarpeet. Siten kaavaselostuksen muotoilut kytkettäisiin selkeämmin yleiskaavan sisältövaatimuksiin (MRL 39.2 §), joiden pohjalta kaavan lainmukaisuutta osaltaan arvioidaan mahdollisessa muutoksenhaussa.

Kaavoituksen perustana olevien selvitysten tulee olla riittäviä sen arvioimiseksi, täytyvätkö kaavan sisältövaatimukset. Tästä syystä kaivostoimintaan liittyviin, kaavaratkaisun taustalla oleviin selvityksiin olisi syytä viitata kattavasti. Selostuksessa (s. 20) mainittuihin selvityksiin ja tietolähteisiin olisi perusteltua lisätä ainakin Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen Koillismaalla (KAMYK) -tutkimushankkeen tulokset² ja Kuusamon kultakaivoksen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä esitetyt lausunnot.³

3 Maa-ainesten oton ohjaus strategisessa yleiskaavassa

Suhteessa kaavaluonnokseen kaavaehdotukseen on tehty seuraava lisäys rm-1, vr-1 ja MU-1 -alueiden osalta:

”Suojelualueiden ulkopuolella maa-aineslain mukainen maa-ainesten otto ja murskaus ovat sallittuja.”

Kaavaselostuksessa (s. 64) maa-ainesten otosta todetaan puolestaan seuraavaa:

”Maa-ainesten otto on erikseen kielletty arvokkailla harjualueilla (hs). Maa- ja metsätalousvaltaisella alueella, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja (MU-1 -alue), matkailun ydinalueella (rm-1) ja matkailu- ja virkistyspalvelujen alueella (vr-1) maa-aineslain mukainen maa-ainesten otto on sallittu suojelualueiden ulkopuolella. Geologisesti arvokkailla muodostuma-alueilla maa-ainesten otto ja murskaus ovat sallittuja, mikäli lupakäsittelyssä voidaan ottaa riittävästi huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Maa-ainesten ottoa säätelee myös säteilylaki mahdollisessa uraania sisältävän kalliokiviaineksen käsittelyssä. Säteilylain 45 §:n mukaan ”joka käyttää luonnossa olevia maa-, kivi- tai muita aineksia taikka näiden aineksien tuloksena syntyneitä materiaaleja elinkeinotoiminnassa tai siihen

² Saatavilla osoitteessa: http://www.metla.fi/hanke/7563/pdf/Matkailua_ja_mineraaleja_Jokinen.pdf

³ Lausunnot on esitetty kootusti Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausunto Dragon Mining Oy:n ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta (5.6.2014 POPELY/7/07.04/2011).

rinnastettavassa toiminnassa, on velvollinen säteilyturvakeskuksen hyväksymällä tavalla selvittämään toiminnasta aiheutuvan säteilyaltistuksen, jos ilmenee tai perustellusti epäillään, että 'toiminta on säteilytoimintaa.'

Näiden muotoilujen osalta on tarve ottaa huomioon, ettei yleiskaavalla voida suoraan ratkaista maa-aineisten oton sallittavuutta eikä kaavoitusviranomaisella ole toimivaltaa ratkaista maa-aineshankkeiden sallittavuutta lupalakien pohjalta. Maa-ainesten ottoa koskevien lisäysten ilmeisenä tarkoituksena on ilmaista, ettei strategisella yleiskaavalla ole tarkoitus estää maa-aineshankkeiden suunnittelua ja toteutusta matkailun ydinalueella. Kaavan ei siis ole tarkoitettu estävän tekemästä aluevarauksia yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa maa-aineisten ottoa varten eikä myöntämästä ympäristöllisiä lupia toiminnalle maa-aineslain, ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) ja vesilain (587/2011) nojalla, mikäli edellytykset muutoin täyttyvät.

Maa-ainesten ottoa koskevia muotoiluja olisi näin ollen perusteltua muuttaa siten, ettei merkintöjen kuvaukset viittaisi suoraan maa-ainesottohankkeiden sallittavuuteen. Rm-1, vr-1 ja MU-1 -merkintöihin liitettävä vaihtoehtoinen kuvaus voisi olla esimerkiksi seuraava: Merkintä ei estä maa-ainesten ottohankkeiden yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja toteutusta. Tämänkaltainen merkinnän kuvaus ohjaisi maankäyttöä käyttäessä käytännössä siten, että alueilla voitaisiin harjoittaa kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamista (poiskuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi), ellei siihen olisi muista laeista johtuvaa estettä. Kaavaselostuksessa voidaan myös täsmentää, että maa-ainesottohankkeiden ympäristöllisiä vaikutuksia ja edellytyksiä tulee arvioida tarkemmin yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja/tai lupamenettelyissä sekä tarvittaessa säteilylainsäädännön edellyttämällä tavalla.

4 Maa-ainesten oton suhde kaivostoimintaan

Maa-aineslain suhteesta kaivostoimintaan (kaivosmineraalien hyödyntämiseen) on säädetty maa-aineslain 2 §:n 1 kohdassa. Säännöksen nojalla maa-aineslaki ei koske kaivoslakiin perustuvaa ainesten ottamista. Näin ollen maa-aineslain ja kaivoslain soveltamisalat ovat toisensa pois sulkevia. Kaivoslain soveltamisalasta on säädetty lain 2 §:ssä. Säännöksen mukaan laissa säädetään kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän etsinnästä ja hyödyntämisestä, kullanhuuhdonnasta valtion omistamalla alueella ja näihin liittyvän toiminnan lopettamisesta sekä kaivostoimituksesta. Laissa tarkoitettuja kaivosmineraaleja ovat:

- 1) alkuaineista aktinium, alumiini, antimoni, arseeni, barium, beryllium, boori, cesium, elohopea, fluori, fosfori, gallium, germanium, hafnium, hopea, indium, iridium, kadmium, kalium, kalsium, koboltti, kromi, *kulta*, kupari, lantanoidit, litium, lyijy, magnesium, mangaani, molybdeeni, natrium, nikkeli, niobi, osmium, palladium, platina, radium, rauta, renium, rikki, rodium, rubidium, rutenium, seleeni, sinkki, skandium, strontium, tallium, tantaali, telluuri, tina, titaani, torium, *uraani*, vanadiini, vismutti, volframi, yttrium ja zirkonium ja näitä alkuaineita sisältävät mineraalit;
- 2) mineraaleista andalusiitti, apatiitti, asbestimineraalit, baryytti, bauksiitti, bentoniitti, berylli, dolomiitti, flogopiitti, fluoriitti, grafiitti, granaatti, ilmeniitti, kalsiitti, kaoliini, korundi, kvartsi, kyaniitti, leusiitti, maasälpä, magnesiitti, muskoviitti, nefeliini, oliviini, pyrofylliitti, rutiili, sillimaniitti, skapoliitti, talkki, timantti, vermikuliitti, wollastoniitti ja muut jalokivet;
- 3) kivilajeista marmorin ja vuolukivi.

Mikäli Kuusamon matkailun ydinalueella (rm-1) tapahtuvassa ainesten otossa olisi kysymys kaivosmineraaleja sisältävän esiintymän hyödyntämisestä, kaivoslaki tulisi sovellettavaksi. Kyse olisi tällöin myös strategisen yleiskaavan vastaisesta kaivostoiminnasta. *Maa-aineisten oton kaavallista sallittavuutta ilmentävä muotoilu nyt tarkasteltavana olevassa kaavaehdotusesityksessä ei siten mahdollista, että louhintaa tehtäisiin kaivosmineraalien hyödyntämistarkoituksessa.*

5 Luonnonvaraelinkeinojen yhteensovittamista koskeva kaavamääräys

Kaavaehdotukseen sisältyvän kaavamääräyksen 7. mukaan ”Luonnonvarojen käyttöön perustuvien elinkeinojen toimenpiteet tulee suunnitella siten, että ne eivät aiheuta toisilleen tai omistajalle kohtuutonta haittaa. Tarvittaessa tulee etsiä osapuolille uusia, vaihtoehtoisia alueita ja toimenpideratkaisuja.”

Kyse on joustavasti muotoillusta määräyksestä, joka sisältää luonnonvaraperustaisten elinkeinojen yhteensovittamisperiaatteen ja kohtuuttoman haitan aiheuttamiskiellon. Eri toimintojen yhteensovittamisperiaate ja kohtuuttoman haitan aiheuttamiskiello sisältyvät ilman määräystäkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavoitusjärjestelmään. Myös harkinta vaihtoehtoisista alueista kuuluu ilman määräystäkin kaavoitusmenettelyyn. Määräys ei esityksen mukaisesti muotoiltuna käytännössä selvänä tai täsmennä MRL:n mukaisen kaavoitusjärjestelmän ydinelementteihin muutoinkin kuuluvaa alueiden käytön suhteiden järjestämistehtävää, yhteensovittamisperiaatetta ja kohtuuttoman haitan aiheuttamiskielloa. Määräyksen tarpeellisuus on siten kyseenalainen.

Kaavamääräys 7. ei muuta yksityiskohtaisempaa suunnittelua ja maankäyttöä ohjaavan kaavamerkinnän rm-1 (matkailun ydinalue) oikeusvaikutuksia. Merkintä rm-1 määräyksineen ilmentää, miten eri toimintojen yhteensovittaminen konkretisoituu ko. alueella.

6 Kuusamon strategisen yleiskaavan ja Ruka-Kuusamo matkailualueen osayleiskaavan suhde

Strateginen yleiskaava sisältää kaavojen välisistä suhteista seuraavan yleiskaavamääräyksen:

”1. Kuusamon strateginen yleiskaavan alueella jäävät voimaan (MRL 42 § 3 mom) seuraavat aiemmin hyväksytyt oikeusvaikutteiset yleiskaavat:

2. Rukan osayleiskaava
3. Veskan osayleiskaava
4. Viipusjärven osayleiskaava
5. Kesäjärven osayleiskaava
6. Ruka-Kuusamo matkailualueen osayleiskaava
12. Suiningin rantaosayleiskaava
13. Oivangin rantaosayleiskaava
14. Pyhäjärven rantaosayleiskaava

Strategisen yleiskaavan rm-1 -merkintä koskee myös näitä kaavoja.

Strategisen yleiskaavan rm-1 -merkintä koskee myös näitä kaavoja. Voimaan jäävät osayleiskaavat on osoitettu kaavakartalla numerotunnuksilla. Kuusamon strateginen yleiskaava ohjaa näiden kaavojen muuttamista ja uudistamista.”

Kaavojen suhdetta koskevalla määräyksellä pyritään osaltaan varmistamaan Ruka-Kuusamo matkailualueen osayleiskaavan ja strategisen kaavan yhteensopivuus rm-1 -alueella. Määräyksestä riippumatta on tarpeen varmistaa, ettei Ruka-Kuusamon matkailualueen osayleiskaavan jää strategisen kaavan kanssa ristiriidassa olevia merkintöjä tai määräyksiä kaivostoiminnan osalta. Osayleiskaavassa on myös tarpeen selkeästi todeta, ettei siinä ole selvitetty ja ratkaistu kaivostoiminnan kaavallisia edellytyksiä. Lisäksi kyseisen kaavan selostuksessa on perusteltua viitata kaivostoiminnan kaavallisten edellytysten selvittämisen osalta strategiseen yleiskaavaan.

7 Keskeisimmät muutostarpeet

Kaavaehdotuksen merkintään rm-1 liitetty, kaivostoimintaa koskeva määräys olisi tarpeen muuttaa seuraavansisältöiseksi: ”Alueelle ei voida kaavoittaa kaivos-, rikastus- ja jalostustoimintaa.” Muutoksella pyrittäisiin varmistamaan erityisesti se, ettei kaava olisi MRL 39.4 §:ssä tarkoitettulla tavalla kohtuuton kaivosoikeuksien haltijalle. Kaavalla ei voida poistaa kaivosoikeuksia ja

kaivostoiminnan nimenomainen kieltäminen kaavapäätöksellä kaivospiirien alueilla olisi oikeudellisesti ongelmallisesta.

Kaavalla ei voida myöskään suoraan ratkaista maa-ainesten ottamisen sallittavuutta. Tästä syystä myös maa-ainesten ottoa koskevia, kaavamerkintöjen kuvauksia olisi tarpeen muuttaa. Tältä osin merkintöjen rm-1, vr-1 ja MU-1 kuvauksissa ja/tai kaavaselostuksessa voitaisiin nykymuotoilun sijaan selventää, etteivät em. merkinnät estä maa-aineshankkeiden suunnittelua ja toteutusta. Kaavaselostuksessa voitaisiin tältä osin myös täsmentää, että maa-ainesottohankkeiden ympäristöllisiä vaikutuksia ja edellytyksiä on tarvetta arvioida tarkemmin lupamenettelyissä ja mahdollisesti yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ottaen huomioon, ettei maa-aineshankkeiden vaikutuksia ole tässä yhteydessä riittävästi arvioitu.



Joensuussa 29.8.2016

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden dosentti (Itä-Suomen yliopisto)