

Kaupunkisuunnittelun lausunto

Lausuntopyynnössä on pyydetty vastaamaan ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti sekä annettu kysymyksiä lausunnonantajalle. Lausunto syötetään lausuntopalveluun väliotsikko- ja kysymyskohtaisesti, joten lausunnon rakenne on muotoiltu sen mukaiseksi.

Lappeenrannan kaupunkisuunnittelu ottaa kantaa lausuntopalvelussa esitettyyn kysymykseen 4., koska kaivoslain 47§:n muutoksella on erityisesti vaikutuksia maankäytön suunnitteluun. Kaivoslain 47§:ssä on määritetty kaivosluvan myöntämisen edellytykset.

Kaivoslaki 47 § Kaivosluvan myöntämisen edellytykset

Esiintymän tulee olla kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödyntämiskelpoinen.

Kaivosalue ja kaivoksen apualue eivät saa sijaita alueella, jolle ei 46 §:n 1 momentin 1–5 kohdan mukaan voida myöntää malminetsintälupaa eikä kullanhuuhdontalupaa.

Hakijalla tulee olla käytettävissä haettuun lupaan perustuvaan toimintaan nähden tarpeellinen asiantuntemus ja muutoin riittävät taloudelliset edellytykset.

Kaivoslupa voidaan kuitenkin myöntää 46 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettusta esteestä huolimatta, jos:

1) 46 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät; tai

2) kaivosalue ei muutoin ole mahdollista 19 §:n mukaisesti toteuttaa ja kyseinen alue ei ole 7 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa taikka 9 §:n 4 momentissa tarkoitettu alue.

Kaivostoiminnan tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen voimassa olevaan yleiskaavaan tai asemakaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.

Perustelut

Esityksessä kaivoslain 47 § muutosta on perusteltu seuraavasti:

4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kaivostoiminnan tulisi siirtymäsäännöksissä mainittuja poikkeuksia

lukuun ottamatta perustua aina kunnan hyväksymään kaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun maankäyttöön on selvitetty. Muutoksella toimeenpannaan hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kunnille säädetään oikeus päättää kaavoituksella, onko kaivostoiminta mahdollista kunnan alueella. Muutos poistaisi siirtymäsäännöksissä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta muun selvityksen rinnastamisen kaavoitukseen, mitä ei ole koettu tasapainoisena vaihtoehtona kaavoitukselle.

Jatkossa kaivostoiminnan tulisi perustua kunnan laatimaan yleis- tai asemakaavaan, jolloin kaivosalueen perustaminen maakuntakaavan perusteella poistuisi. Kunta päättäisi, kaavoitettaisiinko alue kaivoshanketta varten, ja kaavoituksessa määritellään kaivoshankkeen ja muiden maankäyttömuotojen välinen suhde. Kaavoitusprosessi kuulemisineen ja valitusmahdollisuuksineen on osallistava ja vuorovaikutteinen, joten uudistus parantaisi myös kuntalaisten ja muiden osallistajien vaikutusmahdollisuuksia.

4 momentissa säädettäisiin myös, että jos kaivosalue sijaitsee useamman kunnan alueella, tulee kunnan kuulla kaavoittamisen yhteydessä muita kaivosalueen kuntia ja maakunnan liittoa siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Tällä halutaan vahvistaa muiden kaivosalueen kuntien ja maakunnan liiton asianmukaista kuulemista tilanteissa, joissa kaivosalue sijaitsee useamman kunnan alueella.

Lausuntopalvelussa on esitetty kysymys:

4. Kaivoshankkeet ja niiden vaikutukset eivät aina rajaudu yhden kunnan alueelle. Nykyisin kaivoksen maankäyttö on voitu ratkaista myös maakuntakaavalla, mutta jatkossa edellytettäisiin kuntatason kaavaa, millä vahvistetaan kunnan päätösvaltaa asiassa. Mitä vaikutuksia näet nyt esitetyillä muutoksilla olevan kaavoitukseen? Mitä ratkaisuja näet kuntarajat ylittävien vaikutusten huomioimiseksi?

Lappeenrannan kaupunkisuunnittelun vastaus:

Esitettyä lakimuutosta kunnan päätäntävällän lisäämisestä kaivoshankkeissa edellyttämällä kaivostoiminnan osoittamista kuntakaavoituksessa voidaan pitää erittäin hyvänä muutosesityksenä. Lappeenrannan kaupunkisuunnittelun näkemyksen mukaan kaivosluvan myöntämisen perusteena oleva kuntatason kaava on perusteltua.

Kunta vastaa oman alueensa maankäytön kokonaisuudesta ja sen kehittämismahdollisuuksista sekä strategian toteuttamisesta.

Esitetty lakimuutos vahvistaa kunnan kaavoitusmonopolia ja vastuuta oman alueensa kehittamisestä ja kehityksestä. Esitetty lakimuutos vahvistaa myös alueen asukkaiden ja maanomistajien vaikutusmahdollisuuksia (MRL 62) sekä yleisen edun huomioimista. Kaavoituksessa muototutuneet vakiintuneet ja kattavat kuulemismenettelyt muodostavat hyvän pohjan myös kaivoshankkeiden vuorovaikutuksen järjestämiseen. Kuntalain 1 §:n mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

Esitys vahvistaa myös mahdollisten toiminnan aiheuttamien haitallisten vaikutusten minimoinnin mahdollisuuksia, kun kaivostoimintaa tarkastellaan osana laajempaa maankäytön kokonaisuutta kuntakaavoituksen tasolla.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 20 §:n mukaan kunnan tehtävänä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. MRL 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää MRL:n mukaisia alueiden käytön sisältötavoitteita.

Kunnat vastaavat MRL:n mukaisesti alueellaan maankäytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. MRL:n edellä mainittujen säännösten mukaan kaupungilla on valvottavana säännösten mukaisissa tehtävissä yleinen etu. Kunnan asukkaiden on pystyttävä osallistumaan ja luottamaan kunnan päätöksentekoon ja kunnan kehityssuuntiin.

Kaivoslainmuutos parantaa kuntien mahdollisuutta suunnitella alueitaan sekä vahvistaa kuntien kaavoitusmonopolia. Kuntien kaavoituksessa pystytään paremmin yhteensovittamaan eri toimintoja ja arvioimaan niiden vaikutuksia toisiinsa sekä myös eri toimintojen yhteisvaikutuksia. Kuntatason kaavoitus mahdollistaa vaikutusten arvioinnin kokonaisvaltaisesti, mutta myös tarpeen vaatiessa yksityiskohtaisesti.

Kaivostoiminta, kuten muidenkin ympäristövaikutuksia aiheuttavien elinkeinojen suunnittelu ja sijoittaminen vaatii kuntatason maankäytön suunnittelua. Kunnilla on oltava valtaa omien intressien säilyttämiseksi ja eteenpäin viemiseksi (esim. Saimaan alueen kaivosvaraukset). On myös kuntien etu, että ne halutessaan voivat edistää kaivosteollisuuden toimintaedellytyksiä alueellaan, kunhan toiminnan vaikutuksia on arvioitu riittävästi ja

mahdolliset haittavaikutukset minimoitu kokonaisvaltaisen maankäytönsuunnittelun keinoin.

Kaivostoiminnalla on merkittäviä vaikutuksia ympäröiviin alueisiin, muihin elinkeinoihin ja ihmisten elinoloihin, minkä arvioiminen vaatii myös vuorovaikutuksellista otetta. Vuorovaikutteinen suunnittelu on kaavoituksessa avainasemassa. Vuorovaikutteinen suunnittelu alkaa kaavoituksessa jo varhaisessa suunnitteluvaiheessa, jolloin kaivostoiminnan laaja osallisten joukko saa mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä säilymiseen tai muutokseen oikea-aikaisesti.

MRL: 9§ mukaisesti *kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.* MRL turvaa myös mahdollisen kaivostoiminnan vaikutusten arvioinnin riittävältä alueelta, myös kunta- ja maakuntarajat ylittäen.

Lakimuutosesityksen 47 § 4 momentissa esitetään myös, että jos kaivosalue sijaitsee useamman kunnan alueella, tulee kunnan kuulla kaavoittamisen yhteydessä muita kaivosalueen kuntia ja maakunnan liittoa siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Tämä tukee MRL:n mukaista kaavavaiheen kuulemista varmistaen riittävän laajan kuulemisen myös muiden kaivosalueen kuntien ja maakunnan liiton osalta, kun kaivosalue sijaitsee useamman kunnan alueella.

Kuntakaavoituksessa osallisuus ja vuorovaikutus konkretisoituvat ja osallisilla on laajat vaikuttamismahdollisuudet. *MRL 62 § mukaisesti niillä, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, sekä viranomaisilla ja yhteisöillä, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään (osallinen), on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.* MRL:n mukainen vaikutusten arviointi ja osallisuuden määritelmä on kuitenkin laajempi ja kattaa naapurikunnat ja maakunnat kaivoksen sijaitessa yhden kunnan alueellakin, mutta sen mahdollisten vaikutusten ulottuessa laajemmalle alueelle. Kunnan kaavan vaatiminen kaivostoiminnan taustaksi muodostaakin siten toimivan ja riittävän laajan osallisten kuulemisen sekä kaavan mukaisen toiminnan vaikutukset arvioivan työkalun ja päätöksentekoinstrumentin.

Kaupunkisuunnittelun näkemyksen mukaan kuntakaavoitus antaa paremmat mahdollisuudet tarkemman tason suunnittelulle kuin maakuntatasolla tehtävä maakuntakaavoitus. Lakimuutoksessa ehdotettu oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan vaatimus parantaa kaivostoiminnan vaikutusten arvioinnin tarkkuutta ja laajuutta. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1§ mukaisesti kaavojen vaikutuksia tulee arvioida tarvittavassa laajuudessa, kuntarajoista huolimatta. *”Jos yleis- tai asemakaavan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitetut olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvitettäessä tulee olla tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan. Jos kaavan olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen maakunnan liiton alueelle, tulee vastaavasti olla yhteydessä tähän liittoon.”*

Kaavoitusta koskee tiedotus- ja kuulemisvelvollisuus naapurikuntien kaavoituksen osalta. MRL:n mukaisesti osallisia ovat ne, joiden oikeuksiin ja elinoloihin kaavan ratkaisulla on vaikutusta (MRL 62§). Siten esitetty muutos kuntakaavoituksesta parantaa myös naapurikuntien vaikutusmahdollisuuksia kaivoshankkeisiin.

Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa mahdollisuuden laatia myös kuntien yhteisen yleiskaavan. Pääsääntöisesti kunnat tekevät nykyisinkin kaavallista yhteistyötä ja maakuntaavat ohjaavat kuntatason kaavoitusta. Kaivoshankkeiden voidaan olettaa olevan hankkeita, joilla on myös seudullisia vaikutuksia ja niiden sijainnit esitetään jo maakuntakaavan tasolla. Kaivoshankkeilla voi olla myös maakuntarajoja ylittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi Saimaan alueella mahdollisen kaivoksen vaikutukset olisivat kauaskantoisia niin aikaa kuin matkaakin mitattaessa.