



9.12.2021

Ympäristöministeriölle

Asia Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta, VN279/2018

Lausunnonantaja

Kaivosteollisuus ry

Kaivosteollisuus ry kiittää mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta (jäljempänä KRL) ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 3 §:ssä säädetään, että kaivosten ja malmiesiintymien hyödyntämistä varten tarkoitettujen laitosten perustamisesta ja kaivoselinkeinon harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Tämä on toteutettu kaivoslailla. Lain tarkoituksen ja pykälän sanamuodon perusteella oikeuden pitäisi ilmetä kaivoslaista, ei yleislaeista.

Nyt ehdotetun kaavoitus- ja rakennuslain uudistuksen rinnalla valmistellaan kaivoslain uudistusta, jolla päätösvalta kaivoksen perustamisesta siirretään kaivoslain ulkopuolelle kaavoituksen kautta.

Mikäli työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavana oleva kaivoslain muutos etenee tätä kirjoittaessa julkistetulla tavalla, katsoo Kaivosteollisuus ry, että viimeistään eduskuntakäsittelyn aikana tulee laatia KRL:iin liittyen muutosesitys, jolla kaivoslaki ja KRL nidoetaan toimivaksi kokonaisuudeksi. Tällöin tulisi huomioida muun muassa 29 §:n ensimmäisen momentin kohdan 7 muutostarve sekä kokonaisuudessaan tarkastella, miten kaivoslain ja KRL:n yhteensovittaminen tulisi toteuttaa. Esimerkkeinä mainitsemme ne erityistarkastelut, joita on KRL:ssä tehty vähittäiskaupan suuryksiköiden ja tuulivoimarakentamisen osalta. Investointien mahdollistamiseksi kaavoitukseen olisi malminetsinnän ja kaivostoiminnan osalta luotava jonkinlainen kunnan kaavoitustahtoa ilmaiseva ennakkoratkaisu-malli, mikä mahdollistaisi malmitutkimukset ja investointien suunnittelun jatkossakin.

Selvyyden vuoksi Kaivosteollisuus ry toteaa, ettei se hyväksy kaivoslain kohdalla suunnitelmissa olevaa kunnan detaljikaavan kautta kunnalle annettavaa veto-oikeutta kaivoksen perustamiseen.

Maakuntakaava

Kaivosteollisuus ry ei kannata lakiehdotuksen mallia maakuntakaavasta, missä sen oikeusvaikutteisuutta on vähennetty huomattavasti. Maakuntakaavoituksella ei muutoksen jälkeen pystyttäisi ohjaamaan ja yhteen sovittamaan ennakoivasti aluetalouden ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä kannalta keskeisiä maankäytön ratkaisuja.

Kuntarajojen yli ulottuva oikeusvaikutteinen maankäytön suunnittelu on tärkeää kaivostoiminnalle, jonka toteuttamista koskevat tarpeet ja myös vaikutukset ovat usein yksittäisten kuntien

rajat ylittäviä. Kaivosteollisuus kannattaa sitä, että kaivoshankkeiden sijoittumispäätökset liikennejärjestelyineen kuuluisivat jatkossakin maakuntakaavan oikeusvaikutteisiin teemoihin.

Hankeyhtiön oikeusturva kunnan kaavoitusprosessissa

Mikäli nyt esityksessä oleva malli maakuntakaavasta tulee voimaan ja kaivosten kaavoitus siirtyisi kunnille, heikentäisi se kaivosten oikeusturvaa merkittävästi. Lakiehdotuksen mukaan kunta vastaisi yleiskaavan laatimisesta ja pitämisestä ajan tasalla siten kuin kunnan kehitys tai alueidenkäytön ohjaustarve sitä edellyttäisi. Perusteluiden mukaan tämä tarkoittaisi yleispiirteistä suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä. Kunta voi päättää, onko kaivos sellainen lain tavoitteen mukainen resurssitehokas yhdyskuntakehitys, joka sen suunnittelua edellyttää.

Siltä osin kuin maakuntakaavalla ei ole oikeusvaikutusta, kaivoksen kaavoitukselle syntyisi laillisuusperuste vaatia kaavoitusta nyt ja jatkossa vain valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista, joihin ei kuitenkaan saa ehdotetussa muodossa sisällyttää elinkeinoelämän etuja.

Hankeyhtiö voi tehdä kunnan kanssa kaavoituksen käynnistämissopimuksen, kuten nykyään. Jos kaavoitusta ei käynnistetä, ministeriö voisi teoriassa velvoittaa kunnan kaavoittamaan (vrt. ehdotettu KRL 311–312 §), mutta nykyistä lainkohtaa (MRL 178 §) ei ole sovellettu koskaan teollisen toiminnan kaavoittamiseksi. Kuntaa ei voisi velvoittaa kaavoituksen käynnistämiseen, ellei kaivos sisältyisi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Kaavoituksen käynnistäminen olisi kunnanhallituksen tarkoituksenmukaisuusharkintavaltaan sisältyvä asia, ei laillisuusharkintaa.

Hankeyhtiön ja rahoittajan kannalta hanke on epävarma, koska toteutuminen jää erityislain (kaivoslain) ja muiden lupalakien lakisääteisten lupaedellytysten sijaan riippumaan kunkin kaivoksen sijoituspaikkakunnan valtuuston tahdosta, jolloin kaivostoiminnan harjoittamisen edellytyksistä ei säädettäisi erikseen laissa, vaan ratkaisu riippuisi kunnanhallitusten tahdosta.

Kunnalla ja maakunnalla on veto-oikeus jo nykyisen kaivoslain aikana perustettavaan kaivokseen. Muutos nykytilanteeseen verrattuna on se, että kunnan itsehallintoon kuuluva maakunnan liitto ei enää voisi ratkaista asiaa maakunnan etujen näkökulmasta. Se vähentää ennakoitavuutta ja siten lisää hankkeen riskiä, mikä vaikeuttaa rahoitusta ja vähentää hankeyhtiöiden oikeusturvaa.

Maakuntakaavoituksessa kaivoshankkeilla ei ole ollut tällaista epäselvyyttä, joten hankeyhtiön oikeusturva on alisteinen kunnan tahdolle ja siten tosiasiallisesti heikkenee merkittävästi.

Toisin kuin muut teolliset tai elinkeino-oikeudelliset hankkeet, jo pelkkä esiintymän löytämiseen tähtäävät malmitutkimukset vaativat suuria panostuksia. Esiintymän löydyttyä tarvitaan vielä paljon tutkimuksia ennenkuin voidaan todeta mahdollisen kaivoksen perustamisedellytysten olemassaolo. Jos toiminnanharjoittajalle ei ole näköpiirissä ennakoitavaa päätöksentekoa, vaikuttaa se koko arvoketjun toimintaan.

Kaavoitusvalmiin kaivoksen kaavoittamatta jättäminen

Esityksessä ongelmana myös kunnan jäsenille on se, että päätös kaavoittamatta jättämisestä voidaan tehdä ilman selvityksiä ja valituskelpoisia laillisuusperusteita. Jos kunta ei suorittaisi kaavoituksen edellyttämiä selvityksiä kaivosta varten, oikeus selvitysten tekoon voitaisiin antaa myös yksityiselle. Tämäkään ei riittäisi, koska kaivos tarvitsisi lakiin selkeät perusteet kieltäytymiselle ja perusteluiden lisäksi oikeuden saada valituskelpoinen kunnanvaltuuston päätös.

Viherrakenteen ja ekologisen yhteyden määritelmät

Jatkotyössä tulee selkeyttää viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien määritelmiä. Esityksen määritelmiä on jätetty hyvin laveiksi, mikä aiheuttaa epäselvyyttä ja tulkintaongelmia suhteessa sitovaan viherrakennesuunnitteluun, ilmastosäännökseen ja mahdollisuuteen antaa eri kaavatasoilla suojelumääräyksiä. Esityksessä jää epäselväksi, mitä jatkossa olisi mahdollista rakentaa viherrakennealueella, joka ei ole kaavamääräyksellä tai lain nojalla suojeltu. Vastaavanlaisia ongelmia liittyy luonnon-, maisema- ja kulttuuriarvoihin, joita ehdotuksen mukaan tulee jatkossa maankäytönsuunnittelussa eri kaavatasoilla turvata. Esitys vaatii näiltä osin jatkovalmistelua ja vaikutusarvioinnin ml. vertailun luonnonsuojelulain uudistukseen ja siellä esitettyihin säännöksiin, joissa viitataan vaikutuksiin kaavojen laadullisissa vaatimuksissa.

Jatkossa on pidettävä huolta siitä, että myös erittäin tarpeelliset hankkeet turvaamaan huoltovarmuutta ja siirtymistä sähköiseen yhteiskuntaan on mahdollista toteuttaa uudistetun sääntelyn kehikossa.

Saamelaissääntely

Myös toinen vaihtoehto saamelaisten kotiseutualuetta koskevan ns. heikentämiskiellon säätämiseksi on ollut lain valmistelun yhteydessä. Vaihtoehtoisessa pykälämuotoilussa ehdotus oli seuraava:

”Suunniteltaessa alueidenkäyttöä saamelaisten kotiseutualueella on kiinnitettävä erityistä huomiota saamelaisten oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Saamelaisten kotiseutualueelle sijoittuvalla kaavalla *ei saa olennaisesti heikentää* saamelaisten edellytyksiä ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.”

Kaivosteollisuus kannattaa sitä, että säännös muutettaisiin vastaamaan yllä esitettyä vaihtoehtoista mallia sen sijaan, mitä lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan.

ELY-keskuksen rooli kaavoituksessa ja rakentamisessa

Esityksessä ELY-keskusten valvontaroolia kaavoituksessa ja muussa alueiden käytössä ehdotetaan palautettavaksi vastaamaan ennen vuotta 2017 voimaan tullutta sääntelyä. Valtion ohjauksen lisääminen on ristiriidassa hallitusohjelman kuntien itsehallinnon lisäämistavoitteen kanssa. Kaivosteollisuus katsoo, että nykyinen valtakunnantasolle ja merkittäviin maakunnan tason intresseihin rajoittuva ELY-keskusten valitusoikeus, on oikea taso valtion valvontaresurssin käytölle. Lisäksi on tärkeää, että valtion valvonta kohdennettaisiin aina yleisen edun valvonnan kannalta merkittäviin kysymyksiin.

Tuulivoiman rakentamista koskeva kaavoitus

Laadittaessa tuulivoimarakentamista ohjaavaa yleiskaavaa, esityksen mukaan tulee huolehtia muun muassa siitä, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä kyseisellä alueella. Kaivosteollisuus ry toteaa, että tuulivoimaa ohjaavaa yleiskaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon myös mahdollinen malminetsintä alueella. Erityisesti silloin, kun tuulivoimahanketta valmistelevat projektiyhtiöt, jotka eivät itse aio rakentaa tuulivoimaa, tulee varmistua siitä, että erityisten oikeuksien haltijoille varataan riittävät osallistumisoikeudet kaavan valmistelussa.