Kuusamon kaupunki
kaupunginhallitus

Asia: Muistutus Kuusamon strategisen yleiskaavan ehdotuksesta.
Kuusamon kaupungin kaupunginhallituksen kaavakuulutus 7.7.2016

Muistutuksen esittäjät:

Pro Kuusamo ry
Rukakeskus Oy
Ruka-Kuusamo Matkailuyhdistys ry
Rukapalvelu Oy
KOY Keloruka
KOY Kelokaltiokylä
KOY RukaSuites
KOY RukaSuites2
KOY RukaVillage A
KOY RukaVillage B&C
Kuusamon Uistin Oy
Oivangin paliskunta

Asiamies- ja prosessiosoite:

Asianajaja Sakari Niemelä
Asianajotoimisto Ympäristölaki Oy
PL 208, 00131 Helsinki
p. (09) 2511 1620, fax (09) 2511 1621

Muistutus

1 Yleistä

Kaavahankkeen taustalla todetaan olevan kaivoshankkeen ja metsäkiistojen myötä tehty havainto, jonka mukaan yleiskaavan tulisi olla *ohjaavampi* kuin nyt voimassa oleva yleiskaava. Tavoitteena on konkreettisemmin suunnittelua, maankäyttöä ja päätöksentekoa ohjaava, oikeusvaikutteinen yleiskaava, missä pyritään sovittamaan yhteen *mm. kaivosten, metsätalouden ja matkailun tarpeet*. Pyrkimyksenä on luoda sellaiset yleiskaavamerkinnät ja määräykset, jotka riittävällä tarkkuudella ohjaavat tulevia yksityiskohtaisempien kaavojen maankäyttöratkaisuja. Katsomme, että yhteensovittamisen tulee koskea myös mm. luontoon ja Kuusamon luontomaineeseen perustuvia ja tukeutuvia elinkeinoja kuten maataloutta, metsätaloutta, porotaloutta, kalataloutta ja elintarviketaloutta.

Kaavaselostuksessa korostetaan perustellusti matkailun merkitystä Kuusamolle tärkeänä elinkeinona: "Kuusamo on yksi Suomen merkittävimmistä matkailukohteista, jossa vierailee miljoona turistia vuodessa." Kuusamon tärkeimmän matkailualueen todetaan sijoittuvan Rukalle ja sen ympäristöön.

Kuusamon matkailuimagon todetaan rakentuvan vahvasti luontoon ja puhtaaseen ympäristöön tukeutuen. Matkailun kehittäminen eri puolilla kuntaa parantaa alan kannattavuutta ja ympärivuotisuuden mahdollisuuksia. Tarjonnan parantumisen todetaan lisäävän alueen vetovoimaisuutta matkailijoiden kannalta. Tärkeiden alueiden huomiointi matkailun potentiaalisina alueina säästää luontoa ja mahdollistaa alueiden käytön ja hoidon siten, että ne säilyvät vetovoimaisina pitkään. Matkailun ja virkistyksen reittien, alueiden ja kohteiden osoittaminen eri puolille kuntaa vähentää ympäristön kestokyvylle aiheutettavaa kuormaa paikallisesti. Kaavaehdotuksessa korostetaan perustellusti kestävän luontomatkailun merkitystä pysyvänä elinkeinona.

Edellä esitetyistä lähtökohdista johtuen yleiskaavassa on päädytty kaivostoiminnan kieltämiseen matkailun ydinalueella (rm-1) ja rajoittamiseen matkailu- ja virkistyspalvelujen alueella (vr-1). Kuten kaavaselostuksessa todetaan, matkailun ydinalueen (rm-1) rajaus perustuu Rukan valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävään ympärivuotisen matkailun alueeseen, sen nykyisiin ja suunnitteilla

oleviin matkailutoimintoihin. Alueen ytimen muodostaa Rukan alue siihen liittyvine talviurheilu- ja kesämatkailutoimintoineen sekä laajoine loma-asuntoalueineen.

Kaavaan asetettu rajoitus ohjaa alemman asteista kaavoitusta eikä mahdollista kaivostoiminnan käynnistämisen edellyttämän yksityiskohtaisemman kaavan laatimista. Katsomme kaavaehdotuksessa esitetyin perustein, että *em. alueille ei tule osoittaa kaivostoimintaa.* Kaivostoiminnan vaikutukset eivät ole sovitettavissa yhteen matkailu- ja virkistyspalveluiden toimintaedellytysten kanssa.

Kaavajärjestelmä asettaa kuitenkin maankäytön ohjaukselle ja kaavamääräyksille kaavan sisältövaatimuksiin kytkeytyviä rajoituksia. Maankäyttö- ja rakennuslain (jälj. MRL) 39.4 §:n mukaan yleiskaavasta ei saa aiheutua maanomistajalle tai muulle oikeudenhaltijalle kohtuutonta haittaa. Kohtuullisuutta tulee arvioida kaavamääräysten ja aluevarausmerkintöjen sekä yleiskaavan oikeusvaikutusten muodostaman kokonaisuuden perusteella. Yhdenvertaisuuden vaatimuksesta voidaan kuitenkin poiketa *maankäytöllisin perustein.* Se, että rm-1 ja vr-1 alueille ei osoiteta kaivostoimintaa, ei tässä tapauksessa loukkaa nähdäksemme kohtuullisuuden vaatimusta tai yhdenvertaisuutta juuri maankäytöllisistä perusteista johtuen. Tätä rajausta voidaan perustella p.o. alueiden erityispiirteillä (luonnonmukaisuus ja erityiset luonnonarvot) ja niiden erityisellä merkityksellä erityisesti matkailun ja virkistyspalveluiden sekä muutoinkin luontoon pohjautuvien elinkeinojen kuten esimerkiksi porotalouden ja maa- ja metsätalouden toimintaedellytysten kannalta.

Kaavamääräyksellä ei myöskään voida suoraan poistaa olemassa olevia kaivosoikeuksia mm. rm-1 ja vr-1 alueilla. Myöskään *nimenomaista kaivostoimintaa kieltävää kaavamääräystä* ei nähdäksemme voida asettaa yleiskaavassa yleensäkään tai voimassa olevien kaivosoikeuksien piiriin kuuluvalle alueelle. Sen sijaan kaavaan voidaan sisällyttää määräys, jonka mukaan tietylle alueelle ei voida osoittaa kaivostoimintaa, jos em. rajoitukselle voidaan osoittaa painavia muista kaavan sisältövaatimuksista johtuvia perusteita, kuten tässä tapauksessa. Tällaisia yleiskaavan sisältövaatimuksia ovat mm. *yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, elinkeinojen säilymis- ja kasvuedellytysten turvaaminen kunnassa, ympäristöhaittojen vähentäminen sekä maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen.* Kaivostoiminnan rajaamista em. alueilta tulee tällöin perustella em. sisältövaatimuksilla. Kaavoittajalla *ei* myöskään nähdäksemme ole *velvollisuutta* varata kaivospiirien alueita kaivostoimintaan.

Kaivostoiminnan edellytysten suhde kaavoituksen tavoitteisiin nähden on ratkaistu kaivoslaissa erityisin säännöksin. Kaavan tavoitteiden turvaamisen tulee nähdäksemme toteutua p.o. säännöksiin perustuen. Kaivoslain 46 §:n mukaan *malminetsintälupaa ei* saa myöntää *alueelle, jossa luvan mukainen toiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista tai alueelle, jonka osalta kunta vastustaa luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta* tai muusta alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä *syystä*, jollei luvan myöntämiselle ole erityistä syytä. *Kaivoksen perustamiseen ja kaivostoiminnan harjoittamiseen* vaaditaan kaivoslain 16 §:n mukaista *kaivoslupaa*. Kaivosluvan myöntäminen edellyttää, että *kaivostoiminnan suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty*. Kaivostoiminnan tulee myös perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan. Sillä, että kaivostoiminnan suhde muuhun maankäyttöön on selvitetty, tarkoitetaan käytännössä kaivostoiminnan sopeutumista kaavassa osoitettuihin muihin maankäyttötavoitteisiin ja näitä palveleviin ratkaisuihin.

Kaavan tulee lisäksi perustua *riittäviin selvityksiin*. Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua *kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin*. Kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. 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. Yleiskaavaselvitykset ja vaikutusten arviointi esitetään MRL 40.2 §:n mukaisessa kaavaselostuksessa.

Kaavaselostuksessa (s. 18) todetaan, että "Keskeisin asia on ratkaista kaivostoiminnan suhde luonnonympäristöön ja matkailukeskukseen. Asia tulee nyt ratkaista periaatteellisella tasolla, ettei Kuusamon luontomatkailuimagoon haitallisesti vaikuttavia kaivoskiistoja tarvitsisi käydä jokaisesta hankkeesta erikseen." Kuusamossa todetaan olevan vireillä Juomasuon kultakaivoshanke. Kaavaselostuksen mukaan hankkeesta on toteutettu ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tältä osin kaavaselostuksesta saa kuitenkin virheellisen kuvan vireillä olevista hankkeista, sillä Juomasuon kultakaivoksen YVA-menettelyä ei ole suinkaan toteutettu. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus totesi yhteysviranomaisena antamassaan lausunnossa (5.6.2014, POPELY/7/07.04/2011), ettei Kuusamon kultakaivoshankkeen ympäristövaikutusten arviointimenettely täyttänyt kokonaisuutena arvioiden YVA-lainsäädännössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Koska edellä olevat olennaiset ympäristövaikutukset selvitettiin puutteellisesti, arviointiselostus ei ole YVAL 12 § mukaisesti

riittävä ja se on tehtävä uudelleen, mikäli hanketta halutaan jatkaa. Toisin sanoen YVA-arviointia ei ole toteutettu.

Esillä olevan kaavaehdotuksen perustana on useita selvityksiä, jotka osoittavat, että kaivostoiminnan vaikutukset eivät ole sovitettavissa yhteen ehdotetuilla matkailun ydinalueella (rm-1) ja matkailun ja virkistyspalveluiden alueella (vr-1) näiden alueiden käyttövarausten edellytysten kanssa. Yleiskaavan taustaselvitykset kuvataan kaavaselostuksen kohdassa 5. Kaavan taustaselvitysten perusteella *kaivostoiminta vaikeuttaisi oikeusvaikutteisen kaavan toteuttamista ja alueen kaavoituksen keskeisiä edellä todettuja elinkeinopoliittisia tavoitteita, jotka tukeutuvat keskeisesti Kuusamon* puhtaaseen luontoon ja siihen pohjautuvaan luontoimagoon. Selostuksessa mainittuja selvityksiä tulisi täydentää mm. KAMYK -tutkimushankkeen (Kaivostoiminnan ja matkailun yhteensovittaminen Koillismaalla) tuloksilla sekä em. POPELY:n yhteisviranomaisena antamalla lausunnolla, joka samalla sisältää osallisten antamien lausuntojen koosteen. Nämä lausunnot kuvaavat yleisemminkin kaivostoiminnan ja muun maankäytön yhteensovittamisen kriittiseksi osoittautuneita edellytyksiä.

Kaavan sisällöllisistä tavoitteista ja po. alueiden erityispiirteistä johtuen kaivostoimintaa ei tule osoittaa em. varausten (rm-1 ja vr-1) alueelle. Näissä määräyksissä ja kaavaselostuksessa on sinänsä todettu em. merkintöjen osoittaman alueen merkitys matkailu- ja virkistysalueena sekä *vesistöjen ja ympäristön tilan vaalimisen* merkitys pääkäyttötarkoituksen edellytyksenä. Kaavaselostuksessa tulisi kuitenkin selkeämmin korostaa alueen luonnonmukaisuuden säilyttämisen ja kehittämisen merkitystä matkailun ja virkistyspalveluiden harjoittamisen edellytyksenä. Kaavaselostuksessa tulisi myös nimenomaisesti todeta tehtyihin selvityksiin viitaten, että rm-1 ja vr -1 alueilla kaivostoiminnalle ei ole kaavoituksellisia edellytyksiä, kun otetaan huomioon alueen luonnon erityispiirteet ja niiden säilymisen merkitys luontomatkailun toimintaedellytysten kannalta.

2 Kaavamerkinnöistä

2.1 Kaivostoiminnan ja matkailun ja virkistysalueiden yhteensovittaminen

Ehdotettu matkailun ydinalueen merkintä rm-1 on seuraava:

"Alue on valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävä matkailu- ja virkistysalue, jonka kehittäminen mahdollistetaan vaalimalla vesistöjen ja ympäristön tilaa. Tarkemmassa suunnittelussa ydinalueelle muodostetaan päiväretkeilyyn tarkoitettuja reittejä ja virkistyskohteita.

Maa- ja porotalous sekä muu maankäyttö on alueella mahdollista muiden kaavamerkintöjen mukaisesti. Metsätalous on alueella sallittu metsälain mukaisesti. Suojelualueiden ulkopuolella maa-aineslain mukainen maa-ainesten otto ja murskaus ovat sallittuja.

Alueella ei voida harjoittaa kaivos-, rikastus- ja jalostustoimintaa. Kuusamon kaupunki ei kaavoita alueelle kaivostoimintaa tai rikastus- ja jalostuslaitoksia."

Edellä esitetyin perustein katsomme, että rm-1 määräyksessä tulisi suoranaisen kieltomuodon sijaan todeta, että *alueelle ei voida osoittaa kaivos-, rikastus- tai jalostustoimintaa.*

Edellä esitetyin perustein katsomme, että myös vr-1 määräyksessä tulisi todeta, että *alueelle ei voida osoittaa kaivos-, rikastus- tai jalostustoimintaa.* Katsomme myös, että määräyksessä tulee todeta lisäksi, että kaivoslain mukainen rikastus ja jalostus eivät saa aiheuttaa *merkittävää* ympäristöhaittaa tai merkittävää haittaa muille elinkeinoille.

Matkailu- ja virkistyspalvelujen alueen merkintä vr-1 tulisi olla seuraava:

"Alue on valtakunnallisesti ja kansainvälisesti merkittävä virkistysalue, jolle osoitettavien toimintojen tulee tukea toiminnan säilymistä. Alueen kehittämisessä tulee vaalia vesistöjen ja ympäristön tilaa. Tarkemmassa suunnittelussa tulee muodostaa seudullisesti jatkuvia reitistöjä ja virkistysalueita sekä vaalittava alueen arvokkaita maisema- ja ympäristöalueita ja -kohteita.

Maa- ja porotalous sekä muu maankäyttö on alueella mahdollista muiden kaavamerkintöjen mukaisesti. Metsätalous on alueella sallittu metsälain mukaisesti. Suojelualueiden ulkopuolella maa-aineslain mukainen maa-ainesten otto ja murskaus ovat sallittuja.

Kaivoslain mukainen rikastus ja jalostus eivät ole alueella sallittuja, mutta louhiminen voidaan sallia tarkoin ehdoin määriteltynä siten, että alueelle ei synny merkittäviä maisemavaurioita, merkittäviä ympäristövaikutuksia tai merkittävää haittaa muille elinkeinoille. Kaivostoimintaa ei voi sijoittaa 1 km lähemmäksi isoja ja keskisuuria järvialueita ja jokia (pinta-alaltaan yli 1000 ha)."

Kaivostoiminnasta on annettu lisäksi seuraavat yleiskaavamääräykset:

2. Kuusamon kaupunki ei kaavoita alueita uraanikaivostoimintaa varten. (KH päätös 20.2.2007, 41 §)
3. Kuusamon kaupunki ei kaavoita kaivos-, jalostus- tai rikastustoimintaa Oulangan kansallispuiston alueelle tai muille suojelualueille.

Katsomme, että em. yleismääräykset ovat perusteltuja.

2.2 Maa-ainesten otto

Maa-ainesten ottoa rm-1, vr-1 ja MU-1 alueilla ohjataan seuraavasti: "Suojelualueiden ulkopuolella maa-aineslain mukainen maa-ainesten otto ja murskaus ovat sallittuja." Kaavaselostuksessa em. määräyksiä selvennetään seuraavasti:

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

Tämäkin kaavamääräys sisältää näin ollen sitovan kannanoton luvanvaraisen toiminnan sallittavuudesta. Kaavamääräyksin em. toiminnan luvallisuutta ei voida kuitenkaan ratkaista. Epäselväksi myös jää, koskeeko määräys maa-aineshankkeista vain maa-ainesten ottoa ja

murskausta. Määräystä voitaisiin selventää ilmauksella, jossa erikseen todetaan, että määräys ei estä maa-aineshankkeiden suunnittelua ja toteuttamista. Kaavaselostuksessa tulisi vastaavasti selventää, että strategisella yleiskaavalla ei ole tarkoitus estää kaivostoimintaan liittymättömiä maa-aineshankkeita p.o. alueilla.

3 Strategisen yleiskaavan ja Ruka-Kuusamo matkailualueen osayleiskaavan suhteesta

Kaavaselostuksessa tulisi selventää Kuusamon strategisen yleiskaavan ja Ruka-Kuusamo matkailualueen osayleiskaavan suhdetta toteamalla nimenomaisesti, että kaivostoiminnan edellytykset on selvitetty nimenomaisesti strategisessa yleiskaavassa eikä matkailualueen osayleiskaavassa. Katsomme myös, että myös vr-1 merkinnän tulee koskea rm-1 merkintää vastaavalla tavalla voimaan jääviä osayleiskaavoja ja ohjata vastaavasti kaavojen muuttamista ja uudistamista.

4 Lopuksi

Yleiskaava on tarkoitettu keskeiseksi kunnan alueiden käytön suunnittelun välineeksi ja se tarjoaa kunnalle laajan harkintavallan maankäyttövalinnoissa sekä edellytykset aidosti vuorovaikutteiselle suunnittelulle. Strateginen yleiskaavaehdotus pohjautuu kattaville selvityksille, jotka osoittavat Kuusamon puhtaan luonnon ja luontoimagon merkityksen useiden luontoon pohjautuvien ja olemassa olevien elinkeinojen kuten matkailun, elintarviketuotannon, porotalouden jne. kannalta. Jotta vuorovaikutus toteutuisi tehokkaasti, tehtyjen selvitysten lopputulosten tulee ilmetä tehdyissä maankäyttöratkaisuissa. Kaavoituksen keskeinen haaste liittyy kaivostoiminnan ja muiden elinkeinojen, erityisesti matkailun ja virkistyspalveluiden, yhteensovittamiseen. Samalla yhteensovittamisessa on otettava myös muiden elinkeinojen mm. metsä- ja maatalouden, porotalouden, elintarviketuotannon ja maa-ainestoiminnan tarpeet sekä maanomistajien suoja perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Kaavaehdotuksessa on perustellusti päädytty rajoituksiin, että kaivostoimintaa ei tule osoittaa rm-1 ja vr-1 alueille. Kaivostoiminnan ei kuitenkaan tule rajoittaa muutoin maa-aineshankkeita, joiden sallittavuus ja toteuttamisedellytykset selvitetään omissa lupamenettelyissään.

Helsingissä 2.9.2016

Pro Kuusamo ry:n ym. valtuuttamana

Sakari Niemelä, asianajaja

Liite: Ismo Pölösen lausunto 29.8.2016