

Teesit kaivoslainsäädännön toimivuuden arvioinnin ja kehittämisen tueksi

Esitys eduskuntaryhmille
25.1.2019

Prof. Ismo Pölönen
Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos



1. Vuoden 2011 kaivoslaki ohjaa kestävämpään kaivostoimintaan, muttei varmista vaikutusten yhtenäistä hallintaa

- Kaivosviranomaisella laaja toimivalta ja velvollisuus asettaa lupamääräyksiä erilaisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lakiin sisällytettiin myös mm. toiminnanharjoittajan laajat selvitys- ja jälkihoitovastuut. (Pölönen 2013)
 - Laki vahvisti selvästi maanomistajien sekä muiden asianosaisten, yhteisöjen & kuntien asemaa suhteessa toiminnanharjoittajaan. (Pölönen 2012)
 - Etsintäoikeuksien enimmäisaika kuitenkin 8 vuodesta 15 vuoteen ja HE (293/2018 vp) kaivoslain muuttamiseksi pidentää tätä faktisesti edelleen.
 - Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen erillisyydestä seuraa vaikeuksia yhteensovittaa kaivoslupamenettelyssä erilaisia intressejä kaivoslain tavoitteiden mukaisesti. (Pölönen & Halinen 2017)
 - KaivosL:n sääntelymallissa yksityiskohtaiset päästövaikutukset ja kiellettyjen päästövaikutusten torjumistoimet jäävät lupaharkinnan ulkopuolelle.
- => vaikutusten yhtenäinen hallinta ei toteudu

2. Kaivoslainsäädännön toimivuus ja kehittämiskeinot arvioitava kokonaisvaltaisesti

- Perusteina mm. lainopilliset tutkimukset, jotka viittaavat kaivostoimintaan sovellettavien menettelyjen tarpeettomiin päällekkäisyyksiin ja monimutkaisuuteen. (Pölonen & Halinen 2017)
- Empiriaa syntynyt malminetsintäsäännösten soveltamisesta, myös mm. kaivoslain lupaharkintanormien soveltamisesta siirtymäsäännösten kautta.
- Oikeudellisen ohjauksen (ml. vakuudet, rahastot ja verotus) kehittämisen perustuttava sääntelyvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen ja -ääniseen selvittämiseen.
 - Oikeudelliset siirrännäiset eivät usein sellaisenaan toimivia
- Kaivoslainsäädäntö tarpeen ymmärtää sääntelyn kehittämistyössä laajasti
 - Kaivoslain laatuongelmat johtuvat osin sektorikohtaisesta lainvalmistelusta (sitä valmisteltaessa muiden ministeriöiden valmisteluvastuille kuuluvaa lainsäädäntöä ei juuri avattu)

3. Kaavoituksen ja kaivoslupamenettelyn suhdetta selkeytettävä

- Kaavoituksen suhde kaivoslupamenettelyyn epäselvä. Kaivoslain 47 §:n pohjalta epäselvää, mikä voi olla kaavoituksen korvaava menettely. Kaivoslain esityöt ovat tältä osin ristiriitaiset suhteessa maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmään. (Pölönen 2016)
- Kuntakaavoituksen asema selkeytettävissä ja vahvistettavissa siten, että oikeusvaikutteinen kuntakaava säädetään kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi.
 - Ks. lähemmin:
http://www.collaboration.fi/wp-content/uploads/2018/10/Vastaus_SDPn_eduskuntaryhmalle-091018.pdf

4. Kaivosten ympäristövaikutusten seuranta ja julkista raportointia kehitettävä

- Nykylainsäädäntö ei varmista kaikkien olennaisten ympäristövaikutusten systemaattista tarkkailua hankkeiden toteuttamisvaiheessa. (Pölönen & Perho 2018)
- Puutteena myös se, ettei tarkkailujen piiriin kuuluvia seurantaraportteja edellytetä julkaistavan eikä esimerkiksi päästöjen seurannoista tehdä useinkaan selkeitä päätelmiä ja yleistajuisia tiivistelmiä.
- Olennaisten ympäristövaikutusten seuranta- ja raportointivelvoite tulisi kirjata YVA-lainsäädäntöön tarvittavine täytäntöönpanomekanismeineen.
 - Tältä osin kyse on osaltaan YVA-direktiivin tehokkaasta täytäntöönpanosta.

5. Kaivoslainsäädäntöä perusteltua kehittää valtaustyyppisen järjestelmän puitteissa

- Kaivosmineraalien tehokas etsiminen ja hyödyntäminen edellyttävät huomattavia taloudellisia investointeja ja riskinottoja (pitkät aikajänteet).
- Jos kaivosmineraalien etsintä halutaan pitää tehokkaana ja systemaattisena, nykyinen lainsäädäntömalli on mm. kiinteistörakenteemme tilkkutäkkimäisyys (tilojen keskikoko n. 30 ha) huomioon ottaen hyvä.
- Vaihtoehtoiset mallit eivät sinällään varmista tai edistä kaivosten vaikutusten parempaa hallintaa.
- Lainsäädäntöä voidaan muuttaa useilla tavoilla nykyisen järjestelmän puitteissa
 - Valtausmalli ei este kaivosveroille, rahastoille, YSL:n ja kaivoslain vakuusjärjestelmien yhdistämiselle jne.
 - Mikäli maanomistajan asemaa halutaan vahvistaa, malminetsintälupien jatkoluvat voidaan puolestaan tehdä x vuoden jälkeen maanomistajan suostumuksesta riippuvaiseksi tai esim. maksujen korotus jatkoluvissa.

Tutkimus teesien taustalla

- Pölönen, I. – Perho, J.: YVA-oikeus. Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita 2018.
- Pölönen, I. – Halinen, A.: Harmonisointia ilman koherenssia – Kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. Edilex-lakikanava (9.8.2017): <https://www.edilex.fi/artikkelit/17855>
- Pölönen, I.: Kaivokset kaavoissa. Kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, p. 70–91.
- Pölönen, I. – Halinen, A.: Turvetuotanto- ja kaivoshankkeiden YVA-selostusten laadunvalvonta (2007–2014) ja puutteiden korjaamismenettelyt. Ympäristöjuridiikka 3/4-2014, p. 10–37.
- Pölönen, I.: Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, p. 414–435.
- Pölönen, I.: Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, p. 70–105.