

ARVIOITA KAIVOSLAIN (621/2011) OLENNAISISTA VAHVUUKSISTA JA HEIKKOUKSISTA SEKÄ OIKEUDELLISISTA RATKAISUMALLEISTA

SISÄLLYS

SISÄLLYS	1
1 MUISTION TARKOITUS JA NÄKÖKULMAT	3
2 MALMINETSINTÄ- JA KAIVOSLUPAMENETTELYJEN LÄHTÖKOHDAT	4
3 MALMINETSINTÄLUPAMENETTELYN OLENNAISET VAHVUUDET JA PUUTTEET	6
3.1 Malminetsinnän harjoittamisen edellytykset	6
3.2 Kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema.....	6
3.3 Toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön	8
3.4 Kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon	8
4 KAIVOSLUPAMENETTELYN OLENNAISET VAHVUUDET JA PUUTTEET.....	10
4.1 Kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset.....	10
4.2 Kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema.....	10
4.3 Toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön	10
4.4 Kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon	11
5 KAIVOSLAIN JA MUIDEN LAKIEN VÄLISET SUHTEET.....	13
5.1 Lähtökohdat	13
5.2 Kaivostoiminnan (ml. malminetsinnän) harjoittamisen edellytykset.....	13
5.3 Kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema.....	14
5.4 Toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön	14
5.5 Kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon	16
6 OIKEUDELLISIA RATKAISUMALLEJA KAIVOSLAIN OLENNAIISIIN PUUTTEISIIN VASTAAMISEKSI	17
6.1 Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi	17

6.2 Malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä -päätöksistä säännönmukainen kirjetiedottaminen niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee	17
6.3 Valmisteilla olevan kaavoituksen painoarvon lisääminen malminetsintälupaharkinnassa	18
6.4 KaivosL 48.2 §:ssä säädetyn esteen (haitallisten seurausten aiheuttamiskiellon) soveltamiskynnyksen madaltaminen.....	18
6.5 Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen tiiviimpi yhteensovittaminen.....	18
6.6 Vakuussäätelyn integroiminen tai rahastomalli	20
6.7 Kaavoituksen ja kaivoslupituksen suhteen selkeyttäminen ja/tai kuntakaava kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi	20
6.8 Vaikutusten arvioinnit ohjaamaan ennakkollisesti etsintä- ja kaivoshankkeiden suunnittelua.....	21
Liite 1 Muistion taustalla olevat hankkeet ja julkaisut.....	22

1 MUISTION TARKOITUS JA NÄKÖKULMAT

Tässä muistiossa esitetään arvioita kaivoslain (621/2011) olennaisista vahvuuksista ja puutteista sekä kehittämismahdollisuuksista aikaisemman kaivoslakitutkimuksen ja -hankkeiden pohjalta kaivoslain toimivuusarvioinnista vastaavan selvityshenkilö OTT Pekka Vihervuoren sekä eduskuntaryhmien mahdollisia tietotarpeita ajatellen. Muistio on laadittu osana strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa Core-hanketta (www.collaboration.fi), jonka tavoitteisiin kuuluu tutkimusperustaisen tiedon välittäminen päätöksentekijöille. Tarkastelu on kohdennettu malminetsintä- ja kaivoslupamenettelyjen olennaisiin vahvuuksiin ja puutteisiin erityisesti seuraavista näkökulmista:

- kaivostoiminnan (ml. malminetsinnän) harjoittamisen edellytykset
- kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema
- toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön
- kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon

Lisäksi arvioita olennaisista vahvuuksista, puutteista ja oikeudellisista kehittämismahdollisuuksista esitetään lakien välisten suhteiden kannalta. Tältä osin tarkastelussa on huomioitu erityisesti ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisen ympäristölupamenettelyn ja kaivoslain mukaisen kaivoslupamenettelyn suhde sekä kaivoslain suhde maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettuun lakiin (252/2017) ja luonnonsuojelulain (1096/1997) mukaiseen Natura-arviointiin. Näkökulmat on valittu kaivoslaissa (1 §) asetettujen tavoitteiden ja aikaisempien tutkimushankkeiden kohteiden pohjalta.

Menetelmällisesti muistion taustalla olevissa tutkimuksissa (liite 1) on hyödynnetty pääosin lainoppia, jota on täydennetty haastatteluilla (Pölönen & Halinen 2017) kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteen toimivuuden osalta. Lainoppiin perustuvassa toimivuusarvioinnista pyritään erityisesti tunnistamaan, miten voimassa olevat säännökset edesauttavat tai rajoittavat oikeudellisten mekanismien kautta lain tavoitteiston toteutumista. Muistion sisältämissä havainnoissa ja päätelmissä on osaltaan kyse aikaisempaan tutkimukseen ja tutkimushankkeissa saatuun kokemukseen perustuvista asiantuntija-arvioista.

Arviot kaivoslain vahvuuksista ja puutteista riippuvat osittain siitä, mikä merkityssisältö ja painoarvo kaivoslaille asetetuille, osin jännitteisille tavoitteille annetaan. Ylikansallisen oikeuden ja perustuslain puitteissa Suomessa voidaan myös tehdä monenlaisia, erilaisia arvoja ja arvostuksia ilmentäviä sääntelyvalintoja kaivoslakia kehitettäessä tai päädyttäessä siihen, ettei lakia muuteta. Muistiossa esitetyt arviot ovatkin näkökulmasidonnaisia ja hahmoteltujen oikeudellisten ratkaisumallien (luku 6) toteuttamiskelpoisuus riippuu poliittisista tavoiteasetelmista.

Joensuussa 17.4.2019

Ismo Pölönen

Ympäristöoikeuden professori

Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos

2 MALMINETSINTÄ- JA KAIVOSLUPAMENETTELYJEN LÄHTÖKOHDAT

Malminetsinnän ja kaivostoiminnan ennakkovalvonta¹ toteutuu oikeusharkintaisesti kaivoslain mukaisissa malminetsintä- ja kaivoslupamenettelyissä.² Malminetsintälupa antaa oikeuden jokamiehenoikeuden kaltaista etsintätyötä laajempiin ja vaikutuksiltaan suurempiin tutkimustoimenpiteisiin. Sitä haetaan etusija-aseman hankkimiseksi alueen malmien hyödyntämiseen. Malminetsintäluvan haltijalla on etuoikeus kaivoslupa (KaivosL 32.2 §). Malminetsintälupaa voi edeltää *varaus*, joka tehdään malminetsintälupahakemuksen valmistelua varten.³ Varauspäätös on voimassa enintään kaksi vuotta siitä, kun varausilmoitus on tehty (KaivosL 76.1 §). Malminetsintälupa vastaa asiallisesti vanhan kaivoslain mukaista valtausoikeutta. Vaikka v. 2011 kaivoslaissa luovuttiin valtausoikeuden ja kaivosoikeuden käsitteistä, uusikin laki pohjautuu valtaustyyppiseen järjestelmään siinä mielessä, että se antaa kaivosmineraalien löytäjälle etuoikeuden mineraalien hyödyntämiseen maanomistajan sijasta. Maanomistajan suostumus ei ole myöskään edellytyksenä malminetsintäluvan ja sen jatkolupien myöntämiselle. Tältä osin lain taustalla on pitkäaikainen sääntelyperinne sekä kaivosmineraalien erityisluonne (vaikeasti hyödynnettävä omaisuuslaji) ja tarve turvata erityisosaamista ja huomattavia taloudellisia voimavaroja vaativan kaivostoiminnan edellytykset. (Pölönen 2012, s. 77 lähteineen). Malminetsintälupa on voimassa enintään neljä vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulosta (KaivosL 60.1 §). Malminetsintäluvan voimassaoloa voidaan jatkaa enintään kolme vuotta kerrallaan siten, että lupa on voimassa yhteensä enintään viisitoista vuotta (KaivosL 61.1 §).

Kaivoslupaa haetaan kaivosmineraalien hyödyntämisoikeuden saamiseksi. Lupa oikeuttaa malminetsintään kaivosalueella sekä hyödyntämään kaivosalueella tavattuja kaivosmineraaleja ja kaivostoiminnan sivutuotteita (KaivosL 17 §). Kaivoslupaa haetaan vapaassa järjestyksessä suhteessa ympäristölupaan, johon vesilain mukainen lupa on integroitu. Käytännössä toiminnanharjoittajilla on yleensä vahva intressi hakea kaivoslupaa ennen ympäristölupaa. Kaivoslupaa haetaan kaivosoikeuksien varmistamiseksi, hankesuunnittelun pääomittamiseksi ja mahdollisesti kaivosoikeuksien myyntitarkoituksen toteuttamiseksi. (Pölönen & Halinen 2017, s. 7) Malminetsintä- ja kaivoslupapäätökset tekee kaivosviranomaisena toimiva Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes).

Lupaharkinnan perusteista säädetään sekä malminetsintäluvan että kaivosluvan osalta kaivoslain 45 §:ssä. Säännöksen nojalla lupa myönnetään, jos hakija osoittaa kaivoslaissa säädettyjen edellytysten täyttyvän eikä luvan myöntämiselle ole laissa säädettyä estettä. Lupa voidaan kuitenkin myöntää, jos sen esteet voidaan poistaa lupamääräyksin tai alueen kokoa pienentämällä. Ydinkysymys lupaharkinnassa ei olekaan käytännössä se, myönnetäänkö lupa vai ei, vaan mitä lupamääräyksiä päätökseen sisällytetään ja miten alue rajataan. (Pölönen 2013, s. 415).

¹ Valtion mailla tapahtuva kullanhuuhdonta kuuluu myös kaivoslain soveltamisalaan, mutta sen ennakkovalvonta toteutetaan kullanhuuhdentaluvan avulla. Kullanhuuhdentalupa on rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle

² Oikeusharkintaisuus tarkoittaa, että lupaharkintasäännösten ulkopuolelle jäävien näkökohtien huomioon ottaminen ei ole sallittua. Luvat on myönnettävä, jos laeissa säädetty edellytykset täyttyvät. Hakemukset on puolestaan hylättävä, jos toimintaa ei voida saattaa lupamääräyksiä avulla laeissa asetettujen vaatimusten mukaisiksi.

³ Kaivoslain 32.3 §:n nojalla hakija voi varata itselleen alueen tekemällä asiasta ilmoituksen kaivosviranomaiselle (*varausilmoitus*). Ilmoituksen johdosta kaivosviranomaisella on oikeus tehdä varauspäätöksen. Varausilmoitus tulee tehdä kaivoslain 44.1 §:ssä ja tulevassa kaivosasetuksessa (asetusluonnoksen 15 §) säädettyllä tavalla. Varauksen hyväksymiselle ei saa olla kaivoslain 44.2 §:ssä säädettyä estettä.

Lupaharkintaa koskeva sääntely jakaantuu malminetsintä- ja kaivosluvan osalta kaivoslaissa siten, että lupaharkintaluvussa säädetään malminetsintäluvan esteistä (46 ja 50 §), kaivosluvan myöntämisedellytyksistä (47 §), kaivosluvan myöntämisestä (48 ja 50§) ja luvissa annettavista määräyksistä (51 ja 52 §). Säännökset sisältävät yhtymäkohtia useisiin muihin kaivoslain säännöksiin. Lupamenettelyssä muun muassa lain tavoitteet (1 §) ja periaatteet (6 §) sekä hakemusvaiheen selvitykset (34 ja 38 §) muuntuvat toimintaa konkreettisesti ohjaaviksi rajoituksiksi. Lisäksi lupapäätöksissä täsmennetään lupamääräyksiin luvan haltijan yleisiä velvollisuuksia (11 ja 18 §). Myös malminetsintään ja kaivostoimintaan sovellettavat muiden lakien mukaiset säännökset otetaan lupaharkinnassa huomioon. (Pölönen 2013, s. 415-416).

Lupaharkinnassa on annettava painoa monipuolisesti erilaisille intresseille ja näkökohdille. Lupaharkintasäännöksillä pyritään turvaamaan samanaikaisesti a) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset, b) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeudet ja intressit, c) ympäristö- ja terveyshaittojen ennaltaehkäisy, d) luonnonvarojen käytön säästeliäisyys sekä e) saamelaiden ja kolttien asema. (Ks. KaivosL 1 § ja sen perustelut (HE 273/2009 vp s. 70) sekä TaVM 49/2010 vp ja Pölönen 2013, s. 416)

Kaivoslain mukaisissa malminetsintä- ja kaivoslupamenettelyissä toiminnanharjoittajilla on laajat selvilläolo- ja selvitysvelvollisuudet. Luvanhakijan on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeelliset selvitykset muun muassa alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja toiminnan erilaisista vaikutuksista. Selvitysvaatimusten laajuus vaihtelee tapauskohtaisesti riippuen toimenpiteiden laadusta ja laajuudesta sekä alueen ympäristön erityispiirteistä (erityisten luontoarvojen, pohjavesialueiden, asutuksen ym. sijainti suhteessa toiminta-alueeseen). (Pölönen 2012, *passim*).

Malminetsintä- ja kaivoslupamenettelyjen keskeisiin elementteihin kuuluvat myös laajat osallistumisoikeudet, jotka vastaavat pääosiltaan ympäristöllisten lupamenettelyjen osallistumisnormeja. Toimintaa koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia ja yleisöllä on laajat mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet ennen päätöksentekoa. Käytännössä kaikilla osapuolilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista. Osallistumisoikeuksiin sisältyy myös asianosaisten vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudet. Asianosaispiiri on laaja vastaten ympäristölakien asianosaispiiriä. (Pölönen 2012, *passim*.)

3 MALMINETSINTÄLUPAMENETTELYN OLENNAISET VAHVUUDET JA PUUTTEET

3.1 Malminetsinnän harjoittamisen edellytykset

Olennaiset vahvuudet

Kaivoslain säännökset mahdollistavat tehokkaan etsintätoiminnan ja etsintähankkeiden kehittämisen kaivoshankkeiksi. Erityisesti kaivoslain säännösten ilmentämää valtauseriaatetta voidaan pitää lain merkittävänä vahvuutena malminetsinnän ja kaivostoiminnan harjoittamisedellytysten näkökulmasta. Kaivoslaissa annetaan kaivosmineraalien löytäjälle etuoikeus mineraalien hyödyntämiseen maanomistajan sijasta. Maanomistajan suostumus ei ole myöskään edellytyksenä malminetsintäluvan ja sen jatkolupien myöntämiselle. Malminetsintäalueen koolle ei ole asetettu kaivoslaissa enimmäisrajoja. (Pölonen 2012, 2013, *passim.*) Toiminnanharjoittajan näkökulmasta järjestelmän olennaisena vahvuutena voidaan pitää myös valtaajan etuoikeusaseman potentiaalista kestoa malminetsintävaiheessa (2 vuotta varausvaiheessa ja yhteensä 15 vuotta malminetsintäluvan ja sen jatkolupien perusteella). Olellaisena vahvuutena voidaan pitää tästä näkökulmasta myös sitä, etteivät kaivoslain mukaiset malminetsintäluvan esteet (Pölonen 2012, s. 416-419), eräitä erityiskäyttöön otettuja alueita lukuun ottamatta, olellaisesti rajoita tehokasta malminetsintää.

Olellaiset puutteet

Kaivoslain 99 §:ssä edellytetyllä tavalla maanomistajille maksettavat, asteittain nousevat (20-50 euroa / ha) malminetsintäkorvaukset vaikuttavat etsintäalueiden kokoon ja etsintöjen jatkamiseen niitä rajoittavasti. Myös hankkeesta vastaavan selvitysvelvollisuudet (Pölonen 2012, s. 84-90) ovat etsintäalueen koosta ja luonteesta riippuen laajoja ja vaikeuttavat toimintaa. Kaivoslaki ei näyttäisi kuitenkaan sisältävän näiltä osin olellaisia, tehokkaan malminetsinnän edellytykset vaarantavia puutteita.

3.2 Kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema

Olellaiset vahvuudet

Kiinteistön omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden aseman kannalta kaivoslain olellaisiin vahvuuksiin kuuluvat seuraavat laissa säädetyt elementit:

- a) Kaivosviranomaisella on laaja toimivalta ja velvollisuus asettaa malminetsintäluvassa määräyksiä erilaisten maanomistajille ja muilla tahoille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi.
- b) Kaivoslaki sisältää laajat jälkihoitovelvoitteet. Kun malminetsintälupa on rauennut tai peruutettu, malminetsintäluvan haltijan on välittömästi saatettava malminetsintäalue yleisen turvallisuuden vaatimaan kuntoon, poistettava väliaikaiset rakennelmat ja

laitteet, huolehdittava alueen kunnostamisesta ja siistimisestä sekä saatettava alue mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan (kaivoslain 15.1 §:n 1 kohta). Myös jälkihoitovelvoitteisiin kytkeytyä vakuuden pääsääntöinen asettamisvaatimus (KaivosL 107 §) on olennainen vahvuus.

- c) Kiinteistön omistajilla ja haitankärsijöillä on laajat osallistumisoikeudet. Etsintää koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia ja kiinteistöjen omistajilla ja haitankärsijöillä on laajat mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet ennen malminetsintälupapäätöstä. Käytännössä kaikilla osapuolilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä malminetsintälupahakemuksista. Merkittäviä vahvuuksia ovat myös laava asianosaispiiri sekä laajat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet. (Pölönen 2012, *passim.*)

Olennaiset puutteet

Kiinteistöjen omistajien näkökulmasta kaivoslain merkittävänä puutteena on etsintävaiheen osalta varausilmoituksesta ja malminetsintäluvasta seuraava epävarmuus alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista esimerkiksi rakentamiseen (asuin-/ loma-asuinkäyttö) ja muihin, potentiaalisen kaivoksen haittavaikutuksille (ml. imagoperustaisen vaikutukset) herkät elinkeinot. Epävarmuus voi jatkua yhtäjaksoisesti 17 vuotta varausilmoituksen vireilletulosta malminetsintäluvan viimeisen jatkoluvan raukeamiseen. Malminetsintälupa ja jatkoluvat tulee myöntää, mikäli hakija osoittaa täyttävänsä kaivoslaissa säädetyt vaatimukset, joihin ei kuulu maanomistajan suostumus (Pölönen 2013, 415–419). Kaivosviranomaisen on KaivosL 60.2 §:n nojalla kuitenkin malminetsintäluvan voimassaoloajan pituutta harkitessaan otettava huomioon erityisesti yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen rajoittaminen ja vähentäminen.

Mikäli maanomistaja harjoittaa alueellaan muuta elinkeinoa, tämä on huomioitava lupaharkinnassa (lupamääräyksissä). Kaivoslain 11.2 §:n mukaan malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua olennaista haittaa muulle elinkeinotoiminnalle. Kaivoslain systematiikassa lain 11 § ei ole kuitenkaan ehdottomiin esteisiin tai edellytyksiin rinnastettava säännös. Lainsäätäjä on tehnyt vuoden 2011 kaivoslaissa valinnan siitä, ettei muille elinkeinoille etsinnästä aiheutuva olennainen haitta ole malminetsintäluvan ehdoton este. Lupaviranomaisella on kuitenkin velvollisuus asettaa lupamääräyksiä muille elinkeinoille aiheutuvan haitan vähentämiseksi. (Pölönen 2013, s. 427-428)

Kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden näkökulmasta olennaisia puutteita liittyy myös kaivoslain mukaisiin tiedottamisvaatimukseen malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä -päätöksistä. Malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä näitä koskevista lupapäätöksistä voidaan tiedottaa tavallisen tiedoksiannon (kirje postitse) sijaan yleistiedoksiannolla, mikäli tiedossa olevia ilmoitettavia henkilöitä on yli kolmekymmentä tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä (tilojen pieni keskikoko huomioon ottaen 30 asianosaisen määrä voi usein ylittyä). Kevennetystä tiedottamismenettelystä seuraa, ettei tieto malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä lupapäätöksistä välttämättä välity kaikille niille, joita asia erityisesti koskee. Tavallisen tiedoksiannon puuttuminen voi merkitä myös sitä, että henkilö, jota asia erityisesti koskee, saa tiedon lupapäätöksestä vasta sitä koskevan valitusajan umpeuduttua. (Pölönen 2012, s. 91–92, 97–98)

3.3 Toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön

Olennaiset vahvuudet

Kaivoslain järjestelmän erityisenä vahvuutena on kaivosviranomaisen laaja toimivalta ja velvollisuus asettaa malminetsintäluvassa lupamääräyksiä erilaisten haittojen vähentämiseksi ennakoidusta haitallisista ympäristövaikutuksista ja niiden ennaltaehkäisykeinoista kerätyn tiedon pohjalta. Ympäristön kannalta olennaisina vahvuuksina voidaan pitää myös laajoja vaikutusten selvitysvelvollisuuksia malminetsintä lupaa haettaessa (kaivoslain 34 §) sekä selkeitä jälkihoitovelvoitteita ja vakuussäätelyä (kaivoslain 15.1 § ja 107 §).

Olennaiset puutteet

Maankäytön näkökulmasta kaivoslain olennaisena puutteena on varausilmoituksesta ja etsintäluvasta seuraava epävarmuus. Alueen tosiasiallisiin maankäyttömahdollisuuksiin liittyvä epävarmuus voi jatkua yhtäjaksoisesti 17 vuotta varausilmoituksen vireille tulosta malminetsintäluvasta jatkoluvan raukeamiseen.

3.4 Kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon

Olennaiset vahvuudet

Kaivoslaki sisältää malminetsintä lupavaiheessa laajat osallistumisoikeudet kunnille ja toiminnasta haittaa kärsiville. Etsintää koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia ja kunnilla sekä yleisöllä on laajat mielipiteiden ilmaisumahdollisuudet ennen malminetsintä lupapäätöstä. Käytännössä kaikilla osapuolilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä malminetsintä lupahakemuksista. Merkittäviä vahvuuksia ovat myös laaja asianosaissiipi sekä laajat muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudet. (Pölönen 2012, *passim*).

Olennaiset puutteet

Kuntien vaikuttamismahdollisuuksia malminetsintä lupavaiheessa rajoittaa se, että kaivoslupa voidaan myöntää erityistä syytä⁴, vaikka kunta vastustaisi luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta syystä (esimerkiksi vireillä olevan kaavoituksen vastainen etsintähanke). Ehdoton este luvan myöntämiselle koskee vain voimassa olevan kaavan vastaisia etsintä lupahakemuksien osia. (Pölönen 2013, s. 417) Malminetsintä luvan voimaan tulon jälkeen kunnat eivät voi hyväksyä sellaisia kaavoja malminetsintä alueilla, jotka estävät luvan mukaisen toiminnan. Malminetsintä luvan oikeusvaikutuksista (suhteessa kaavoitukseen) ei kuitenkaan

⁴ Hallituksen esityksen (HE 273/2009 vp, kaivoslain 46 §:n yksityiskohtaiset perustelut) mukaan erityisenä syynä ”voitaisiin pitää lähinnä tärkeään yleiseen etuun liittyviä perusteita, esimerkiksi yhteiskunnan raaka-ainehuoltoon tai alueelliseen kehittämiseen liittyviä malmivarantojen kartoitustarpeita”.

seuraa estettä panna vireille kaavoitushankkeita, jotka eivät mahdollista etsinnän jatkamista tai kaivostoimintaa.

4 KAIVOSLUPAMENETTELYN OLENNAISET VAHVUUDET JA PUUTTEET

4.1 Kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset

Olennaiset vahvuudet

Kaivoslupan myöntämisesteiden kynnykset ovat korkealla. Kaivoslupaharkintasäätely ilmentää kokonaisuudessaan päätavoitetta mahdollistaa kaivostoiminta haittoja minimoiden, erityisesti lupamääräyksiä asettamalla. Ristiriitatilanteissa (eri intressien yhteensovittaminen ei ole lupamääräyksiin mahdollista) kaivoslain lupaharkintasäännökset priorisoivat kaivostoiminnan, elleivät muille intresseille tulevat haitat ole lupamääräysten jälkeen hyvin suuria. Tilanteet, jossa kaivoslupahakemus voitaisiin hylätä kokonaan esimerkiksi ympäristöllisillä tai sosiaalisilla perusteilla ovat kaivoslain säännösten perusteella hyvin poikkeuksellisia. (Pölönen 2013, *passim.*) Peruste kaivoslupahakemuksen hylkäämiselle ympäristöllisillä tai sosiaalisilla perusteilla voi tulla kuitenkin kaivoslain ulkopuolelta (esimerkiksi luonnonsuojelulain tai MRL:n mukaisen kaavan vastaisuus).

Olennaiset puutteet

Yksin kaivoslaista johtuvia olennaisia puutteita kaivostoiminnan harjoittamisen edellytysten näkökulmasta ei ole aikaisemman tutkimuksen perusteella tunnistettavissa.

4.2 Kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema

Olennaiset vahvuudet

Kaivosviranomaisella on laaja toimivalta ja velvollisuus asettaa lupamääräyksiä kiinteistön omistajille ja yksityisille haitankärsijöille kohdistuvien haittojen vähentämiseksi ennakoidusta haitallisista vaikutuksista ja niiden ennaltaehkäisykeinoista kerätyn tiedon pohjalta.

Olennaiset puutteet

Kiinteistön omistajien näkökulmasta kaivoslaissa säädetty oikeus käyttää toiselle kuuluvaa aluetta (mahdollisesti rakennuksineen) kaivosalueena näyttäyty olennaisena puutteena. (Pölönen 2012, s. 419-420). Oikeuden saaminen edellyttää kuitenkin KaivosL 47 §:ssä säädettyjen edellytysten (mm. yleisen tarpeen vaatimus) täyttymistä ja sääntelymallia voidaan pitää kaivoslain ydintavoitteiden kannalta perusteltuna.

4.3 Toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön

Olennaiset vahvuudet

Ympäristöhallinnan kannalta olennaisena vahvuutena on kaivoslupaviranomaisen laaja toimivalta ja velvollisuus asettaa malminetsintäluvassa määräyksiä erilaisten haittojen vähentämiseksi. Kaivoslain ympäristövaikutus-käsite on hyvin laaja ja kaivoslupaviranomaisella on mahdollisuus antaa kaivoslain nojalla määräyksiä toiminnan erilaisten haittavaikutusten ehkäisemisestä ja jälkitoimenpiteistä haittojen aiheuttamistavasta riippumatta. Sitä vastoin ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristöluvassa määräysten asettaminen rajoittuu pitkälti niihin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat toiminnan päästöistä. Kaivoslaissa ei ole vastaavaa rajoitetta. (Pölonen 2013, s. 433)

Hakijalla on laajat selvitysvelvollisuudet hakemuksen kohteena olevasta alueesta ja sen kaavoitustilanteesta sekä alueen käyttöä koskevista rajoituksista ja niiden huomioon ottamisesta haettaessa kaivoslupaa. Lupaviranomaisella on velvollisuus varmistua sekä malminetsintä- että kaivoslupamenettelyissä hakemusten mukaisten toimien kaavallisista edellytyksistä.

Olennaiset puutteet

Olennaisena puutteena voidaan pitää sitä, että kaivosviranomaisen on käsiteltävä kaivoslupahakemus ja tehtävä päätös kaivosluvasta ympäristölupa-asian käsittelyvaiheesta riippumatta (ajallinen riippumattomuussuhde). Tulevassa ympäristöluvassa annettavia määräyksiä koskevan tiedon puuttuminen voi johtaa siihen, ettei kaivosluvassa anneta riittäviä KaivosL 52 §:ssä edellytettyjä määräyksiä. Päästöistä aiheutuvien vaikutusten sivuuttaminen kaivoslupamääräyksissä voi johtaa myös siihen, että kaivoslain ydintavoite yleisten ja yksityisten etujen turvaamisesta ja yhteensovittamisesta jää kaivoslain mukaisissa menettelyissä olennaisilta osin toteutumatta. (Pölonen & Halinen 2017, s. 17–18)

Tilanteet, jossa kaivoslupahakemus voitaisiin hylätä kokonaan kaivoslaissa säädetyillä ympäristöllisillä perusteilla ovat kaivoslain säännösten perusteella hyvin poikkeuksellisia. Ehdottomasta ympäristöllisestä luvanmyöntämisestä säädetään kaivoslain 48.2 §:ssä. Sanamuotonsa perusteella KaivosL 48.2 §:n soveltamiskynnys on vesilain ehdotonta luvan myöntämisestettä (jota on sovellettu vain kerran) korkeammalla. (Pölonen 2013, s. 425-426)

4.4 Kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon

Olennaiset vahvuudet

Kaivoslaki sisältää kaivoslupavaiheessa laajat osallistumisoikeudet kunnille ja toiminnasta haittaa kärsiville yksilöille. Kunnilla sekä yleisöllä on laajat näkemysten ilmaisumahdollisuudet ennen kaivoslupapäätöstä. Käytännössä kaikilla osapuolilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä kaivoslupahakemuksista. Kaivoslupaviranomaisella on puolestaan laaja toimivalta ottaa huomioon eri tahojen kaivoslupahakemuksesta esittämiä näkökohtia toiminnasta aiheutuvien haittojen minimoimiseksi. Olennaisia vahvuuksia ovat vaikuttamisen kannalta myös laava asianosaispiiri sekä laajat muutoksenhakuoikeudet. (Pölonen 2012, *passim*).

Olennaiset puutteet

Kuntien tehokkaiden vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisin puute koskee sitä, että maakuntakaavatasoinen kaavaratkaisu voi riittää kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi. Lisäksi puutteena on oikeudellinen epäselvyys kaavoituksen korvaavan menettelyn sisällöstä. Kaivoslain 47.4 §:n ja sen esitöiden perusteella, ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä, epäselväksi jää, a) missä tilanteissa kaavoitusmenettely voidaan korvata sitä kevyemmällä selvitysmenettelyllä (asian riittävä selvittäminen yhteistyössä säännöksessä mainittujen tahojen kanssa) ja b) mikä on kaavoituksen korvaava menettely. (Pölönen 2013, s. 421-423, Pölönen 2016, s. 80, 88, Määttä & Pölönen 2018, s. 80-81) Lain selvennystarve on tältä osin ilmeinen.

5 KAIVOSLAIN JA MUIDEN LAKIEN VÄLISET SUHTEET

5.1 Lähtökohdat

Kaivoslain 3 §:ssä säädetään velvollisuudesta soveltaa kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa muita tilanteeseen soveltuvia, ympäristön käyttöä ja suojelua sekä turvallisuutta koskevia, lakeja. Lupaviranomaisella on velvollisuus tunnistaa muusta lainsäädännöstä seuraavia rajoituksia ja esimerkiksi muista laeista johtuvien poikkeuslupien tarve lupaharkinnassa. (HE 273/2009 vp s. 100) KaivosL 3 § on luonteeltaan informatiivinen säännös, jolla pyritään yhdessä kaivoslain 45 §:n yksityiskohtaisten perustelujen kanssa selventämään muun lainsäädännön asemaa kaivoslain soveltamistilanteissa. Esimerkkinä muiden lakien säännösten huomioon ottamisesta mainittakoon erämaalain (62/1991) 6 §, jonka mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa. Kaivostoiminta on siten mahdollista erämaa-alueilla vain poikkeuksellisesti. (Pölönen 2013, s. 428–429)

Muiden lakien soveltaminen lupa-asiaa ratkaistaessa voi osaltaan ilmetä lupapäätöksessä määräyksinä, joiden peruste on muissa laeissa. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, ettei lupamääräyksiä ole tarkoitettu asetettavan siten, että ne olisivat muihin lupamenettelyihin nähden päällekkäisiä. Esimerkiksi yksinomaan ympäristön pilaantumisen torjumiseksi tarkoitettuja määräyksiä ei tule antaa kaivosluvassa, sillä niiden asettaminen on ympäristölupaviranomaisen tehtävä. (Ks. HE 273/2009 vp s. 108-109 ja Pölönen 2013, s. 429)

5.2 Kaivostoiminnan (ml. malminetsinnän) harjoittamisen edellytykset

Olennaiset vahvuudet

Kaivos- ja ympäristölupamenettelyt voidaan suorittaa vapaassa, toiminnanharjoittajalle parhaiten sopivassa järjestyksessä. Kaivoslupaa voidaan hakea ennen ympäristölupaa kaivosoikeuksien varmistamiseksi ja hankesuunnittelun pääomittamiseksi. Jatkossa hankkeesta vastaava voi myös halutessaan valita kaivosluvan ja ympäristöluvan samantahtisen käsittelyn ja kuulemisten integroinnin ns. yhteensovittamislain mukaisesti.

Olennaiset heikkoudet

Kaivosten lakisääteisen ohjausjärjestelmän hajanaisuus ja monimutkaisuus sekä ympäristömenettelyjen päällekkäisyydet (YVA, kaavoitus sekä ympäristö- ja kaivoslupamenettelyt), jotka tuovat toiminnanharjoittajille olennaisia rasitteita sekä kustannusten että prosesseihin kuluvan ajan näkökulmista. (Pölönen & Halinen 2017, s. 18)

5.3 Kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden asema

Olennaiset vahvuudet

Kaivoslaki (3 §) ohjaa soveltamaan kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa muita tilanteeseen soveltuvia, ympäristön käyttöä ja suojelua sekä turvallisuutta koskevia, lakeja. Lupaviranomaisella on velvollisuus tunnistaa muusta lainsäädännöstä seuraavia rajoituksia ja esimerkiksi muista laeista johtuvien poikkeuslupien tarve lupaharkinnassa. (HE 273/2009 vp, s. 100 ja Pölönen 2013, s. 428) Tämä tukee myös kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden intressien ja oikeuksien monipuolista huomioon ottamista kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa.

Olennaiset puutteet

Kaivoksia koskevan vaikutusten arviointi-, suunnittelu- ja -lupajärjestelmän hajanaisuus ja monimutkaisuus, jotka vaikeuttavat tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua tehokkaasti kaivoksia koskeviin päätöksentekomenettelyihin. (Pölönen & Halinen 2017, s. 17)

5.4 Toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön

Olennaiset vahvuudet

Kaivoslaki (3 §) ohjaa soveltamaan kaivoslain mukaista lupa- tai muuta asiaa ratkaistaessa ja muutoin kaivoslain mukaan toimittaessa muita tilanteeseen soveltuvia, ympäristön käyttöä ja suojelua sekä turvallisuutta koskevia, lakeja. Lupaviranomaisella on velvollisuus tunnistaa muusta lainsäädännöstä seuraavia rajoituksia ja esimerkiksi muista laeista johtuvien poikkeuslupien tarve lupaharkinnassa. (HE 273/2009 vp, s. 100 ja Pölönen 2013, s. 428) Tämä tukee myös ympäristö- ja maankäyttökäytökohtien monipuolista huomioon ottamista kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa.

Olennaiset heikkoudet

Ympäristönsuojelulaki

Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain suhdetta ei ole määritetty laissa selkeästi. Merkittävin ongelma on, ettei lainsäädäntö ohjaa tehokkaasti kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamiseen.⁵ Kaivoslupamenettely voi tulla varhain sovellettavaksi suhteessa ympäristölupamenettelyyn ja tähän on myös taloudellinen kannustin (kaivosoikeuksien avulla saatava pääomitus ja erillisten kaivosoikeuksien myynti). (Pölönen & Halinen 2017)

⁵ Kaivosten ympäristöhaittojen ja maankäyttöön kohdistuvien vaikutusten kannat kaivostoiminnasta aiheutuvat päästöt ja niiden hallinta ovat ydinkysymyksiä.

Menettelyjen eriaikaisuudesta (varhainen kaivoslupa suhteessa ympäristölupaan) seuraa se, että kaivoslain ydintavoitetta erilaisten yleisten ja yksityisten etujen kokonaisvaltaisesta arvioimisesta ja yhteensovittamisesta kaivoslupamenettelyssä on hankala toteuttaa.

Vaikka KaivosL:n ja YSL:n mukaisten jälkihoitovelvoitteiden ja näitä koskevia vakuuksien sääntelyssä ei ole havaittavissa sinällään päällekkäisyyksiä, erillisten jälkihoitoa varten tarvittavien vakuuksien hankkimisvelvollisuus ja hallinnointi monimutkaistaa kaivostoinnin ympäristö- ja turvallisuushallintaa. Eriytetyt vakuusjärjestelmät johtavat lisäksi siihen, ettei KaivosL:n mukaiseen jälkihoitoon tarkoitettuja kaivosvakuuksia voida käyttää jätehuoltoon, mikäli YSL:n nojalla asetettu vakuus osoittautuisi riittämättömäksi. Vastaavasti YSL:n mukaista vakuutta ei voida käyttää muihin säädöksiin perustuvien jälkihoito-vastuiden täyttämiseen. (Pölönen & Halinen 2017, s. 13-14). Yhtenäinen vakuussääntely (tai vaihtoehtoisesti rahasto) varmistaisi paremmin, että kaikki ympäristölliset velvoitteet tulisivat suoritetuksi määräysten mukaisesti maksukyvyttömyystilanteissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki

Kaivoslain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhteen osalta olennaisena heikkoutena voidaan pitää kaivoslain 47.4 § tulkinnallista epäselvyyttä. Säännöksen ja sen esitöiden perusteella, ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmä, epäselväksi jää, a) missä tilanteissa kaavoitusmenettely voidaan korvata sitä kevyemmällä selvitysmenettelyllä (asian riittävä selvittäminen yhteistyössä säännöksessä mainittujen tahojen kanssa) ja b) mikä on kaavoituksen korvaava menettely. (Pölönen 2013, s. 421-423, Pölönen 2016, s. 60, Määttä & Pölönen 2018, s. 80-81) Lain selvennystarve on tältä osin ilmeinen.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki ja luonnonsuojelulaki

Olennaisena puutteena on, ettei kaivoslaki, sen viimeisin muutos huomioon ottaen (laki kaivoslain muuttamisesta (/2019)) ohjaa hyödyntämään ympäristövaikutusten arviointia ja Natura-arviointia kaivoslain mukaisten lupahakemuksen valmistelussa. Muutoksen voimaan tulon jälkeen kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä (malminetsintä-, kullanhuuhdonta- ja kaivoslupamenettelyt) lupahakemukset voivat tulla etuoikeuksia luovalla tavalla vireille, vaikka ne eivät sisällä luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettua Natura-arviointia tai YVAL:n mukaista ympäristövaikutusten arviointiselostusta (YVA-selostus) ja yhteysviranomaisen perusteltua päätelmää. Natura-arviointi, YVA-selostus ja perusteltu päätelmä voidaan toimittaa myöhemmin hakemuksen täydennyksenä ennen hakemuksesta kuulemista ja luparatkaisua. Sääntelymalli heikentää olennaisesti Natura-arvioinnin ja ympäristövaikutusten arvioinnin toimivuutta, sillä arviointien vaikuttavuus perustuu keskeisiltä osin niiden tulosten huomioiseen hankesuunnittelussa (Pölönen & Perho 2018, s. 7-8). Vuoden 2019 muutosten tultua voimaan kaivoslaki luo kannustimen (etuoikeuksien saamisen muodossa) lupahakemusten jättämiseen ennen vaikutusten arviointien valmistumista.

5.5 Kuntien vaikuttamismahdollisuudet sekä yksilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon

Olennot vahvuudet

Kaivoslaki yhdessä muiden kaivostoimintaan sovellettavien lakien kanssa sisältävät laajat ennakkolliset osallistumisoikeudet kunnille ja toiminnasta haittaa kärsiville yksilöille. Kunnilla sekä yleisöllä on laajat näkemysten ilmaisumahdollisuudet YVA-menettelyssä ja lupamenettelyissä. Käytännössä kaikilla osapuolilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä YVA- ja lupamenettelyissä.

Olennot puutteet

Kuntien ja yksilöiden tosiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisena puutteena on kaivosten ympäristövaikutusten hallinnan hajanaisuus ja järjestelmän monimutkaisuus ja kuulemismenettelyjen moninkertaisuus. Eriytetyt osallistumismenettelyt johtavat käytännössä siihen, että kaivoshankkeisiin sekä niiden ympäristöllisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin ja näiden lieventämiskeinoihin systemaattisesti kantaa ottavat tahot joutuvat osallistumaan sekä kaivoslupa- että ympäristölupamenettelyihin sekä tyypillisesti näitä edeltävään kaksivaiheeseen ympäristövaikutusten arviointiin ja vähintään yhteen kaavoitusmenettelyyn (jossa kolme osallistumisvaihetta). Vaikuttaakseen tehokkaasti menettelyihin osallistuvien on myös tiedostettava menettelyjen soveltamisalojen ja viranomaisten toimivaltojen erot. Esimerkiksi kaivoslupamenettelyssä kaivosviranomaisen ei aseta (kaivoslain kokonaisvaltaisista ympäristötavoitteista huolimatta) lupamääräyksiä päästöperäisten vaikutusten torjumiseksi, vaikka osalliset esittäisivät sille näitä koskevia perusteltuja vaatimuksia. Ympäristölupamenettelyssä puolestaan ympäristön fyysisestä muutoksesta aiheutuvat vaikutuksista jäävät lähtökohtaisesti lupaharkinnan alan ulkopuolelle ja näiltä osin muistutuksissa ja mielipiteissä esitetyt näkökohdat ei voida ottaa huomioon. Erityisesti menettelyihin osallistuvien kansalaisten on hankala tunnistaa, missä menettelyssä kaivostoiminnan eri ympäristökysymyksiä ratkaistaan sekä, miten päätöksentekoon voi tehokkaasti vaikuttaa. (Pölonen & Halinen 2017, s. 14)

6 OIKEUDELLISIA RATKAISUMALLEJA KAIVOSLAIN OLENNAISIIIN PUUTTEISIIN VASTAAMISEKSI

6.1 Maanomistajan suostumus malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi

Olennaisen puutteen tiivistelmä: Varausilmoituksesta ja malminetsintäluvasta maanomistajalle aiheutuva epävarmuus alueen tosiasiallisista käyttömahdollisuuksista esimerkiksi rakentamiseen ja muihin elinkeinoihin voi jatkua yhtäjaksoisesti 17 vuotta varausilmoituksen vireilletulosta viimeisen malminetsintäluvan jatkoluvan raukeamiseen.

Ratkaisuvaihtoehto: *maanomistajan suostumus lisätään kaivoslakiin malminetsintäluvan jatkoluvan lisäedellytykseksi. Tällöin maanomistajan suostumuksesta riippumaton, valtaukseen perustuva etsintä voisi jatkua esimerkiksi 7 vuotta. Tämän jälkeen hakijan tulisi edetä kaivoslupavaiheeseen (hakea kaivoslupaa) tai sopia maanomistajan kanssa malminetsintän jatkamisesta ja täyttää myös muut kaivoslaissa jatkoluvalla asetetut edellytykset. Sääntely ohjaisi tehostamaan alkuvaiheen etsintöjä.*

6.2 Malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä -päättöksistä säännönmukainen kirjetiedottaminen niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee

Olennaisen puutteen tiivistelmä: Malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä näitä koskevista lupapäätöksistä voidaan tiedottaa tavallisen tiedoksiannon (kirje postitse) sijaan yleistiedoksiannolla, mikäli tiedossa olevia ilmoitettavia henkilöitä on yli kolmekymmentä tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Kevennetystä tiedottamismenettelystä seuraa, ettei tieto malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä -lupapäätöksistä välttämättä välity riittävän nopeasti kaikille niille, joita asia erityisesti koskee, kuten alueen maanomistajille.

Ratkaisuvaihtoehto: *Asianosaisten tosiasiallisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi kaivoslakia muutetaan siten, että tieto malminetsintä- ja kaivoslupahakemuksista sekä malminetsintä- ja kaivoslupapäätöksistä tulee lähettää kaikissa tilanteissa kirjeitse niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee.⁶*

⁶ Velvollisuuden ulkopuolelle voitaisiin rajata kuitenkin ne asianosaiset (esim. kiinteistöomistajiin kaivoslaissa rinnastettavat tahot), joiden selvittäminen kiinteistörekisteristä olisi hankalaa.

6.3 Valmisteilla olevan kaavoituksen painoarvon lisääminen malminetsintälupaharkinnassa

Olennaisen puutteen tiivistelmä: Kaivoslupa voidaan myöntää erityistä syistä, vaikka kunta vastustaisi luvan myöntämistä kaavoituksesta johtuvasta syystä (esimerkiksi etsintätoimien kanssa jännitteinen, vireillä oleva kaavoitus). Malminetsintälupa voi rajoittaa kunnan kaavoitusmahdollisuuksia laajoilla alueilla kaavojen hyväksymispäätöksiin kohdistuvien oikeusvaikutuksiensa kautta.

Ratkaisuvaihtoehto: *Kaivoslakia muutetaan siten, että siinä edellytetään valmistella olevan kaavoituksen huomioon ottamista malminetsintälupaharkinnassa ilman poikkeuksia (erityiset syyt).* Sääntelymalli muistuttaisi vesilakia kaavoituksen huomioon ottamisen osalta (VL 3:5:2).

6.4 KaivosL 48.2 §:ssä säädetyn esteen (haitallisten seurausten aiheuttamiskiellon) soveltamiskynnyksen madaltaminen

Olennaisen puutteen tiivistelmä: Kaivoslain 48.2 §:ssä säädetty ympäristöllinen ja sosiaalinen kaivosluvan myöntämisestä on asetettu niin korkealle, ettei sitä käytännössä voida soveltaa kuin hyvin poikkeuksellisesti.

Ratkaisuvaihtoehto: kaivoslain 48.2 § voidaan harkita muutettavaksi esimerkiksi seuraavankaltaiseksi:

Kaivoslupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa merkittäviä [voimassa olevassa säännöksessä ”huomattavia”] vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai [voimassa olevassa säännöksessä ”ja”] elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksen poistaa, ellei hanke ole tarpeen erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi.

Vaihtoehdon mukainen sääntely antaisi ympäristöarvoille sekä paikkakunnan nykyisille asutus- ja elinkeino-oloille suuremman painoarvon esteen tunnusmerkistössä, mutta säännöksen nykyisestä muotoilusta poiketen siihen sisältyisi poikkeamismahdollisuus (erittäin tärkeän yleisen edun perusteella).

6.5 Kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen tiiviimpi yhteensovittaminen

Olennaisen puutteen tiivistelmä: lainsäädäntö ei ohjaa tehokkaasti kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamiseen, mikä vaikeuttaa kaivosten vaikutusten kokonaisvaltaisia arviointi- ja hallintamahdollisuuksia kaivoslupamenettelyssä. Lisäksi eri osapuolien tosiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta olennaisena puutteena on kaivosten vaikutusten hallinnan hajanaisuus sekä järjestelmän monimutkaisuus ja kuulemismenettelyjen moninkertaisuus. Vaikutusten arviointi ja hallinta sekä näihin liittyvä osallistuminen toteutuvat kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen lisäksi tyypillisesti kaksivaiheisessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä ja vähintään yhdessä kaavoitusprosessissa, jossa on kolme osallistumisvaihetta.

Ratkaisuvaihtoehdot:

VE 1: Yhteensovittamislain mukainen menettely säännönmukaiseksi menettelyksi

Vaihtoehdossa eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun lain (yhteensovittamislaki, /2019) mukainen menettely säädetään kaivoshankkeiden osalta pakolliseksi menettelyksi. Tämä vastaisi osittain menettelyjen eriaikaisuudesta (varhainen kaivoslupa suhteessa ympäristölupaan) seuraavaan yhteensovittamisongelmaan. Tällöin kaivoslupaviranomaisella olisi paremmat tiedolliset edellytykset huomioida päästöistä aiheutuvat vaikutukset kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa ja malli mahdollistaisi kaivosviranomaisen ja ympäristölupaviranomaisen yhteistyön nykyistä paremmin. Eri osapuolet saisivat yhteensovitetussa menettelyssä kaivos- ja ympäristölupahakemusten tiedot yhdellä kertaa ja voisivat esittää näkemyksensä lupahakemuksiin yhdessä menettelyssä. Mallin mukainen lainsäädäntö olisi lakiteknisesti helppo toteuttaa.

Säätelyvaihtoehtoon voitaisiin sisällyttää varausmekanismi hakemusten laatimista varten. Toiminnanharjoittaja voisi tehdä varauksen lupien hakemiseen yhteensovitetussa menettelyssä ennen malminetsintäluvan voimassaolon päättymistä. Varauksen avulla toiminnanharjoittajalla säilyisi etuoikeus kaivoslupaan malminetsintäluvan voimassaolon päätyttyä ennen yhteensovitetun menettelyn vireilletuloa. Varauksen voimassaolon aikana toteutettaisiin ympäristövaikutusten arviointi ja toiminnanharjoittaja laatisi kaivos- ja ympäristölupahakemukset.

VE 2: Kaivosluvan ja ympäristöluvan yhteiskäsittely

Vaihtoehdossa 2 ympäristölupahakemus ja samaa toimintaa koskeva kaivoslupahakemus käsiteltäisiin yhdessä ja ratkaistaisiin samalla päätöksellä. Tukesin kaivoslupa-asiat siirrettäisiin aluehallintovirastolle.

Alustavasti arvioiden malli ratkaisisi hyvin ympäristöluvan ja kaivosluvan päällekkäisyys- ja koherenssiongelmat ja tukisi vaihtoehtoa 1 paremmin erilaisten yleisten ja yksityisten etujen yhtenäistä arviointia ja yhteensovittamista. Eri osapuolet saisivat yhdennetyssä menettelyssä tiedot hankkeesta ja sen ennakoidusta vaikutuksista ja voisivat esittää näkemyksensä yhdessä menettelyssä. Lupaharkinnassa otettaisiin samanaikaisesti huomioon sekä YSL:n että KaivosL:n nojalla laaditut lupahakemukset. Lupapäätös päätös sisältäisi erillisen ympäristöluvan ja kaivosluvan.

Vaihtoehtoon sisältyisi varausmekanismi yhdistetyn hakemuksen laatimista varten. Toiminnanharjoittaja voisi tehdä varauksen yhdistetyn luvan hakemiseen ennen malminetsintäluvan voimassaolon päättymistä. Varauksen avulla toiminnanharjoittajalla säilyisi etuoikeus kaivoslupaan malminetsintäluvan voimassaolon päätyttyä ennen yhdistetyn menettelyn vireilletuloa. Varauksen voimassaolon aikana toteutettaisiin ympäristövaikutusten arviointi ja toiminnanharjoittaja laatisi integroidun kaivos- ja ympäristölupahakemuksen.

VE 3: Menettelyllinen ja aineellinen täysintegrointi

Pidemmän aikavälillä harkittavaksi ja selvitettäväksi voisi tulla malli, jossa kaivos- ja ympäristöluvitukset olisivat täysin integroituja. Hankehakemuksen sisältövaatimussäännöksistä ilmenisi tiedot niistä selvityksistä, joita tulee olla liitettynä hakemukseen silloin, kun hakija hakee lupaa kaivostoiminnalle (lupa ympäristön pilaantumisvaaraa aiheuttavaan toimintaan ja oikeus kaivosmineraalien hyödyntämiseen). Lupaharkintasäännökset sisältäisivät nykyiset ympäristönsuojelulain ja kaivoslain aineelliset vaatimukset soveltuvin osin integroituna. Alustavasti arvioiden vaihtoehto ratkaisisi kokonaisvaltaisesti kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen nykyiset koherenssi- ja päällekkäisyysongelmat.

6.6 Vakuussäätelyn integroiminen tai rahastomalli

Olennaisen puutteen tiivistelmä: Vakuusjärjestelmän eriytyneisyys monimutkaistaa kaivostoiminnan ympäristö- ja turvallisuushallintaa. Eriytetyt vakuusjärjestelmät johtavat siihen, ettei KaivosL:n mukaiseen jälkihoitoon tarkoitettuja kaivosvakuuksia voida käyttää jätehuoltoon, mikäli YSL:n nojalla asetettu vakuus osoittautuisi riittämättömäksi. Vastaavasti YSL:n mukaista vakuutta ei voida käyttää muihin säädöksiin perustuvien jälkihoitovastuiden täyttämiseen.

Ratkaisuvaihtoehto: *Kaivoslain ja ympäristönsuojelulain vakuussäätelyn yhdentäminen ja soveltamisalojen laajennus siten, että kaikki ympäristölliset vastuut tulisivat hoidetuksi maksukyvyttömyystilanteissa (asetetun vakuuden puitteissa). Vaihtoehtoisesti ongelmaan voidaan vastata kaivosrahastolla, jolla korvattaisiin kaivoksista aiheutuvia vahinkoja niissä tilanteissa, kun vakuudet tai vakuutukset eivät suuruudeltaan tai soveltamisrajoitteiden vuoksi kata vahinkoja ja aiheuttaja on maksukyvytön.*

6.7 Kaavoituksen ja kaivosluvituksen suhteen selkeyttäminen ja/tai kuntakaava kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi

Olennaisten puutteiden tiivistelmä: Kaivoslain 47.4 §:n perustella epäselväksi jää, a) missä tilanteissa kaavoitusmenettely voidaan korvata sitä kevyemmällä selvitysmenettelyllä ja b) mikä on kaavoituksen korvaava menettely. Kuntien tehokkaiden vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta puutteena on lisäksi se, että maakuntakaavatasoinen kaavaratkaisu voi riittää kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi eikä kunnallinen kaivoskaava, jossa kaivoksen kaavalliset edellytykset olisi tarkasteltu kuntatasolla, ole kaivosluvan ehdoton edellytys.

Ratkaisuvaihtoehdot: *Kaivoslain 47 §:ssä täsmennetään kaavoituksen korvaava menettely (esim. lausunnotmenettely) ja sen soveltamisedellytykset.*

Mikäli kunnan roolia halutaan vahvistaa, oikeusvaikutteinen yleiskaava (kaivosyleiskaava) asetetaan kaivosluvan myöntämisen edellytykseksi (mahdollisesti poikkeusmahdollisuus pienempien, esim. YVA-kynnyksen alittavien kaivosten osalta). Kunnan

vaikuttamismahdollisuuksien ohella muutos edistäisi kaivostoiminnan ja muiden alueidenkäytön intressien yhteensovittamista. Yleiskaavoitus on usein tähän tarkoitukseen kaavamuodoista käyttökelpoisiin. Se on nimenomaisesti tarkoitettu kunnan tai sen osan eri toimintojen ja maankäyttömuotojen keskinäisten suhteiden järjestämiseen sekä ympäristömuutosten ohjaamiseen.

6.8 Vaikutusten arvioinnit ohjaamaan ennakkollisesti etsintä- ja kaivoshankkeiden suunnittelua

Oleannaisten puutteiden tiivistelmä: Kaivoslaki (v. 2019 muutoksen voimaantultua) ei ohjaa hyödyntämään systemaattisesti ympäristövaikutusten arviointia ja Natura-arviointia kaivoslain mukaisten lupahakemusten valmistelussa. Malminetsintä- ja kaivoslupahakemukset voivat tulla kaivoslain mukaisia etuoikeuksia luovalla tavalla vireille, vaikka ne eivät sisällä Natura-arviointia tai YVA-asiakirjoja. Sääntelymalli heikentää olennaisesti Natura-arvioinnin ja ympäristövaikutusten arvioinnin toimivuutta, sillä menettelyjen vaikuttavuus perustuu keskeisiltä osin niiden tulosten huomioimiseen hankesuunnittelun aikana.

Ratkaisuvaihtoehto: *YVA- ja Natura-arvioinnin asiakirjat säädetään kaivoslain mukaisia etuoikeuksia luovien malminetsintä- ja kaivoslupahakemusten edellytykseksi vastaavalla tavalla kuin v. 2011 kaivoslaissa (alkuperäisenä).* Tällöin laki ei loisi kannustimia (etuoikeuksien saamisen muodossa) lupahakemusten jättämiseen ennen vaikutusten arviointien päättymistä. Mikäli yhteensovittamislain mukainen menettely säädettäisiin kaivoshankkeissa säännönmukaiseksi sovellettavaksi menettelyksi ja tähän sisällytettäisiin varausmekanismi (ks. kohta 6.5), vaikutusten arvioinnit voitaisiin viimeistellä ko. varauksen aikana ennen yhteensovitetun menettelyn vireille tuloa.

Liite 1 Muistion taustalla olevat hankkeet ja julkaisut

Hankkeet:

The Finnish Mining Communities under Global Transition: Capacities of Local Responses, Suomen Akatemia 2010-2012

EIA Law in Transition, Suomen Akatemian kärkihanke 2016-2018

Collaborative remedies for fragmented societies – facilitating the collaborative turn in environmental decision-making, strategisen tutkimuksen neuvosto, Suomen Akatemia, 2017-2021

Julkaisut:

Pölönen, I. Paikallisten osallistumisoikeudet malminetsintä- ja kaivoslupavaiheissa – Uuden kaivoslain arviointia. Ympäristöjuridiikka 2/2012, s. 70–105.

Pölönen, I. Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. Lakimies 3/2013, s. 414–435.

Pölönen, I. Kaivokset kaavoissa. Kunnan harkintavalta yleiskaavoituksessa kaivostoiminnan ohjauksen näkökulmasta. Oikeus 1/2016, a. 70–91.

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>

Määttä, T. & Pölönen, I. Pingpong-tulkintatilanteet ympäristöoikeudessa – esimerkkinä yleiskaavoituksen ja kaivoslupituksen ristiinkytkennät. Teoksessa: Juhlakirja Matti Ilmari Niemi: Esineoikeuden järjestelmän rakentaja. Toim. Emmi Muhonen. Alma Talent, Helsinki 2018, s. 74–84.

Pölönen, I. – Perho, J. YVA-oikeus – Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita Publishing. Keuruu. 2018.